

Agenda

**Legislativa do
Setor Financeiro**



Confederação Nacional das Instituições Financeiras

Agenda

Legislativa do Setor Financeiro

Dar condições ao setor financeiro para desempenhar o papel que lhe reserva a Constituição e que dele espera a sociedade.



ABECIP



ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA
DAS EMPRESAS DE LEASING



A CASA DO CRÉDITO DESDE 1958



ANBIMA

Associação Brasileira das Entidades
dos Mercados Financeiro e de Capitais



Associação Nacional das Corretoras e Distribuidoras
de Títulos e Valores Mobiliários, Câmbio e Mercadorias

FEBRABAN

Apresentação

Há quem diga que, no Brasil, existem “sistemas financeiros”, ao invés de um único Sistema Financeiro Nacional. Essa percepção nasce do contato diário dos usuários com instituições financeiras modernas e eficientes, que oferecem ampla gama de produtos e serviços para satisfazer diferentes necessidades dos vários segmentos da população. São tantas as faces do Sistema Financeiro Nacional que, de fato, pode-se pensar em muitos sistemas. O setor financeiro brasileiro oferece facilidades, tais como caixas eletrônicas (ATMs) e operações pela Internet, que, muitas vezes, não são encontráveis em países mais desenvolvidos. Um setor financeiro flexível e ágil, pronto a se adaptar às mudanças na economia e na sociedade, é também um setor financeiro complexo. Muitas vezes, por falta de informação, é apontado como responsável por distorções na economia e na sociedade.

No mundo todo, os setores financeiros têm peculiaridades que os distinguem dos demais setores da economia. Numa cadeia produtiva, diferentes setores se entrelaçam, numa seqüência que agrega valor às sucessivas etapas que transformam insumos em bens e serviços. O setor financeiro não se entrelaça com essas etapas: ele as permeia todas. Não há fase da produção de bens ou serviços, industriais ou agrícolas, que não dependa, em algum momento, de uma instituição ou de um produto ou serviço financeiro. Uma crise num setor da economia pode trazer conseqüências muito graves para produtores, empregados e consumidores de dado bem ou serviço; uma crise no setor financeiro pode trazer conseqüências ainda mais graves para todos os produtores, empregados e consumidores. Um setor financeiro saudável, sólido e transparente é benéfico para toda a economia e para todas as camadas da sociedade. Uma economia dinâmica, competitiva e sustentável é benéfica para o setor financeiro.

Essa estreita relação entre o setor financeiro e os demais setores da economia pauta a visão de longo prazo da CNF. Em sua atuação institucional, a Confederação não se limita a defender interesses de segmentos do setor financeiro. A CNF promove debates e participa das grandes discussões que contribuem para o desenvolvimento econômico e social do país. Na sua atuação, a Confederação se preocupa, permanentemente, em promover a ética e a transparência nas relações entre as instituições financeiras, bem como entre estas, a sociedade e o Estado.

A “Agenda Legislativa do Setor Financeiro”

No Congresso Nacional, as matérias que envolvem o setor financeiro são, invariavelmente, questões técnicas. São também questões que afetam não apenas o setor, mas toda a economia e toda a sociedade. Seus aspectos econômicos, contábeis, financeiros, matemáticos, jurídicos, tributários, tecnológicos, regulatórios e de segurança são sempre complexos. Para a CNF, o correto encaminhamento dessas questões requer minucioso e aprofundado estudo de todos os aspectos envolvidos, por atores despidos de preconceitos e isentos de posições preestabelecidas.

Esse é o duplo papel da “Agenda Legislativa do Setor Financeiro”. Por um lado, a ALSF serve de catalisadora do consenso entre as instituições financeiras sobre as questões que afetam todas elas. O que segue neste documento é produto de discussões entre as instituições financeiras e representa o denominador comum do setor para amplo espectro de temas. Por outro lado, a ALSF constitui subsídio para Parlamentares, Consultores e Assessores do Congresso Nacional, entre outros, que se debruçam sobre temas ou diretamente ligados ao setor financeiro, ou vinculados a questões que afetam o ambiente de negócios em que opera o setor – tais como as trabalhistas, tributárias, previdenciárias, sociais, ambientais, de segurança, de direitos do consumidor e de eficiência econômica.

A “Agenda Legislativa do Setor Financeiro” trata de 25 temas e 148 subtemas. Para cada um deles, são alinhadas informações jurídicas, econômicas, financeiras e históricas que justificam as posições do setor – enunciadas com destaque. Do conjunto dessas posições emerge a clara percepção de que a ALSF é balizada por uma orientação fundamental: dar condições ao setor financeiro para desempenhar o papel que lhe reserva a Constituição e que dele espera a sociedade.

Visite nosso portal www.cnf.org.br para melhor conhecer as contribuições que esse setor tão importante faz à economia e à sociedade brasileiras. Ao longo do ano, o portal publicará atualizações na “Agenda Legislativa do Setor Financeiro”. A CNF está à sua disposição para oferecer informações adicionais.

O que é e o que faz a CNF

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras, também designada pela sigla CNF, é uma associação civil sem fins lucrativos que congrega as entidades representativas das instituições financeiras e assemelhadas, de âmbito nacional ou regional.

No Congresso Nacional, a CNF exerce prerrogativas exclusivas de entidades de classe de grau superior. A CNF está credenciada pelas Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados para o fornecimento de subsídios de caráter técnico, documental, informativo e instrutivo aos Relatores de proposições, aos membros das Comissões, às Lideranças e aos demais parlamentares interessados e ao órgão de assessoramento legislativo. É que o dispõem o Art. 259 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Resolução n.º 10/ 2009) e o art. 30, §1º, do Ato da Comissão Diretora do Senado Federal n.º 17, de 1987.

Visão

Um Sistema Financeiro Nacional sólido, moderno e eficiente que promova a ética e a transparência nas relações entre instituições financeiras, bem como entre estas e a sociedade e o Estado, com vistas ao desenvolvimento econômico e social do Brasil, harmônico em todas as regiões do país.

Missão

Orientar, coordenar, promover, defender e representar os interesses das instituições financeiras no plano nacional, com vistas ao fortalecimento e ao desenvolvimento das suas atividades, cooperando para o desenvolvimento econômico e social do país, observados os princípios da livre iniciativa e da economia de mercado, voltadas para os interesses da coletividade.

Objetivos

- 1 - orientar, coordenar, defender e representar os interesses das instituições financeiras no nível nacional;
- 2 - colaborar para o fortalecimento e desenvolvimento harmônico das instituições financeiras em todas as regiões do país;
- 3 - cooperar para o desenvolvimento econômico e social do país, observados os princípios da livre iniciativa e da economia de mercado;
- 4 - patrocinar a solidariedade entre as categorias econômicas do sistema financeiro, compondo e harmonizando seus interesses;

5 - promover, perante os diversos setores de atividade econômica do País, órgãos de comunicação, usuários dos serviços das entidades filiadas e público em geral, a divulgação das atividades do Sistema Financeiro Nacional no contexto social e no atendimento aos interesses da coletividade;

6 - manter relação com organizações internacionais de interesses comuns, podendo a elas se filiar;

7 - desenvolver conjuntamente com suas Associadas programas de formação, qualificação e certificação para dirigentes e funcionários das entidades Associadas e de suas afiliadas, bem como para terceiros que tenham interesse nas atividades e funcionamento do sistema financeiro;

8 - promover e realizar eventos tais como exposições, cursos, congressos, seminários, colóquios, conferências, palestras e outras iniciativas, com vistas ao aprimoramento técnico e profissional dos recursos humanos que integram os quadros das instituições financeiras e do público em geral.

Prerrogativas

1 - representar perante os órgãos, entidades e autoridades competentes, os interesses gerais das Associadas;

2 - tornar públicas posições do setor financeiro sobre questões relevantes para os objetivos sociais da CNF, sempre que solicitada por suas Associadas;

3 - indicar para eleição ou designar representantes junto a órgãos públicos de jurisdição nacional, no interesse geral das Associadas, ressalvadas as indicações específicas da competência de cada Associada;

4 - colaborar com o Estado, como órgão técnico e consultivo, no estudo e solução dos problemas que se relacionem com as atividades e categorias econômicas coordenadas;

5- representar as Associadas, judicial ou extrajudicialmente, independentemente de mandato, bem como requerer mandado de segurança coletivo, nos termos da legislação vigente, do artigo 5º, incisos XXI e LXX, alínea “b”, da Constituição da República Federativa do Brasil, ou outra medida judicial cabível, com vistas a defender os direitos e interesses das Associadas;

6 - acompanhar, junto ao Congresso Nacional e demais órgãos legislativos ou normativos, os projetos e propostas que versarem sobre as atividades e operações dos agentes econômicos e do sistema financeiro, bem como apresentar proposições e sugestões de aprimoramento.

LISTA DE SIGLAS

CD	Câmara dos Deputados
SF	Senado Federal
CN	Congresso Nacional
MPV	Medida Provisória
PDC	Projeto de Decreto Legislativo tramitando na Câmara dos Deputados
PDS	Projeto de Decreto Legislativo tramitando no Senado Federal
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PL	Projeto de Lei Ordinária tramitando na Câmara dos Deputados
PLC	Projeto de Lei da Câmara tramitando no Senado Federal
PLS	Projeto de Lei Ordinária tramitando no Senado Federal
PLS-C	Projeto de Lei Complementar tramitando no Senado Federal
PLP	Projeto de Lei Complementar tramitando na Câmara dos Deputados
PLV	Projeto de Lei de Conversão

COMISSÃO DO SENADO FEDERAL

CAE	Comissão de Assuntos Econômicos
CAS	Comissão de Assuntos Sociais
CCT	Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática
CCJ	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CDH	Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa
CDR	Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo
CE	Comissão de Educação, Cultura e Esporte
CI	Comissão de Serviços de Infraestrutura
CMA	Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CRA	Comissão de Agricultura e Reforma Agrária
CRE	Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional

COMISSÕES DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

CAINDR	Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional
CAPADR	Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CCTCI	Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática
CDC	Comissão de Defesa do Consumidor
CDEIC	Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio
CDHM	Comissão de Direitos Humanos e Minorias
CDU	Comissão de Desenvolvimento Urbano
CEC	Comissão de Educação e Cultura
CESP	Comissão Especial
CFFC	Comissão de Fiscalização Financeira e Controle
CFT	Comissão de Finanças e Tributação
CLP	Comissão de Legislação Participativa
CMADS	Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
CME	Comissão de Minas e Energia
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CREDN	Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional
CSPCCO	Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado
CSSF	Comissão de Seguridade Social e Família
CTASP	Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público
CTD	Comissão de Turismo e Desporto
CVT	Comissão de Viação e Transportes
GRESID	Comissão de Trabalho sobre Resíduos Sólidos

COMISSÃO DO CONGRESSO NACIONAL

CMIST	Comissão Mista
CMO	Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
CPCM	Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul
CPMI	Comissão Parlamentar de Inquérito

Índice

01 EDUCAÇÃO FINANCEIRA 19

02 DIREITOS DO CONSUMIDOR 23

2.1 – Proteção dos dados pessoais.....	24
2.2 – Cadastro Positivo.....	25
2.3 – Cadastro Negativo.....	27
2.4 – Datas para pagamento de fatura.....	28
2.5 – Direito de arrependimento.....	28
2.6 – Contratos.....	29
2.7 – Decisão dos Procons – Título Executivo.....	30
2.8 – Superendividamento.....	31
2.9 – Venda casada.....	32
2.10 – Tempo de espera em filas.....	33
2.11 – Reforma do Código de Defesa do Consumidor.....	33

03 REFORMAS ESTRUTURAIS 37

3.1 – Novo Modelo Previdenciário para Novos Trabalhadores.....	37
3.2 – Reforma Fiscal.....	40
3.2.1 – Controle dos gastos públicos – Lei de Responsabilidade Fiscal.....	42
3.3 – Reforma trabalhista/sindical.....	42

04 REGULAMENTAÇÃO DO ARTIGO 192 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL 47

05 BANCO CENTRAL 51

5.1 – Autonomia do Banco Central.....	51
5.2 – Defesa da Concorrência: competência do BACEN.....	52
5.3 – Funções de supervisão bancária.....	53

06

EFICIÊNCIA ECONÔMICA E COMPETITIVIDADE**55**

6.1 – Agências Reguladoras	55
6.2 – Duplo registro.....	56
6.3 – Digitalização / Arquivamento de documentos	58
6.4 – Recuperação de empresas.....	59
6.5 – Correspondentes não bancários.....	61
6.6 - Desburocratização	62
6.7 – Privatização	63
6.8 – Desindexação da economia.....	65
6.9 – Parcerias Público-Privadas (PPP)	66
6.10 – Concentração bancária.....	68
6.11 – Lucro e rentabilidade bancária.....	69

07

PLANO DIRETOR DO MERCADO DE CAPITAIS**73**

7.1 – Ampliação do acesso dos investidores ao mercado de capitais com adequada proteção	75
7.2 – Ampliação do acesso das empresas ao mercado de capitais	75
7.3 – Desconsideração da personalidade jurídica	76
7.4 – Derivativos e mercados futuros	76
7.5 – Varas da Justiça especializadas em matérias ligadas ao mercado de capitais.....	77
7.6 – Aceitação de garantias de investidores estrangeiros.....	77
7.7 – Obrigatoriedade da publicação de balanços no Diário Oficial	78
7.8 – Registro no CADE de participação acionária por Fundos de <i>Private Equity</i> e <i>Venture Capital</i>	79
7.9 – Utilização de recursos do FGTS para aquisição de ações.....	79

08

QUESTÕES TRIBUTÁRIAS**81**

8.1 – Código de Defesa dos Contribuintes	82
8.2 - Cidadania Fiscal	82
8.3 – Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF).....	83

8.4 – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL).....	84
8.5 – Imposto sobre Operações Financeiras (IOF).....	84
8.6 – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) e arrendamento mercantil (Leasing).....	85
8.7 – Contribuições sobre Movimentação Financeira.....	86
8.8 – Imposto sobre Grandes Fortunas	87
8.9 – Encargo financeiro para exportação	88
8.10 – Ganhos de capital de pessoas físicas na negociação de ações	89
8.11 – Tributação dos títulos de renda fixa	89
8.12 – Tributação das operações de trocas de contratos com fluxos de caixa (<i>swap</i>).....	90
8.13 – Tributação do <i>hedge</i> agropecuário de pessoas físicas.....	90
8.14 – Tributação dos títulos do agronegócio	91
8.15 – Diferenciação entre fundos de curto prazo e de longo prazo	91
8.16 – Tratamento tributário do investidor estrangeiro em fundos mútuos de investimentos	92
8.17 – Tributação do investimento de longo prazo	92
8.18 – Tributação de fundos de pensão.....	93
8.19 – Instituição do “Come-Cotas” Anual	93
8.20 – Créditos tributários.....	94
8.21 – Programa de Recuperação Fiscal (REFIS)	95

09

PREVIDÊNCIA SOCIAL

99

9.1 – Fator Previdenciário.....	99
9.2 – Previdência complementar dos servidores públicos.....	100
9.3 – Reajuste dos benefícios observando o salário mínimo	101
9.4 – Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC).....	101
9.5 – Ressarcimento ao SUS das despesas decorrentes de assistência às vítimas de acidente de trabalho	102

10

QUESTÕES TRABALHISTAS E SINDICAIS

105

10.1 – Igualdade no mundo do trabalho	105
---	-----

10.2 – Participação nos Lucros e Resultados (PLR)	107
10.3 – Participação dos trabalhadores na gestão das empresas	108
10.4 – Jornada de trabalho	110
10.5 – Terceirização	111
10.6 – Fixação de piso salarial	112
10.7 – Estabilidade da relação empregatícia	113
10.8 – Estabilidade provisória da relação empregatícia	115
10.9 – Acidente de trabalho	118
10.10 – Seguro Acidente de Trabalho – SAT	120
10.11 – Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).....	120
10.12 – Instrução de pessoal.....	122
10.13 – Suspensão de contrato de trabalho em caso de crise econômico-financeira.....	123
10.14 – Licença Maternidade.....	124
10.15 – Licença em razão de falecimento	125
10.16 – Adicional de periculosidade	125
10.17 – Adicional de penosidade	126
10.18 – Assédio moral	127
10.19 – Impedimento à contratação por restrição cadastral.....	127
10.20 – Ponto eletrônico	128
10.21 – Concessão de benefícios em dinheiro - vale-transporte.....	129
10.22 – Unicidade sindical	130
10.23 – Acesso das entidades sindicais às informações das empresas	131
10.24 – Contribuição assistencial	132
10.25 – Ultratividade dos acordos, convenções e contratos coletivos de trabalho	132

11.1 – II Pacto Republicano	137
11.2 – Ação Civil Pública (ACP).....	138
11.3 – Código de Processo Civil	140
11.4 – Código de Processo Penal.....	142

11.5 - Territorialidade	142
11.6 – Execução Fiscal	143
11.7 – Depósito recursal	144
11.8 – Competência penal da Justiça do Trabalho	145

12 QUESTÕES SOCIAIS 147

12. 1 – Acessibilidade	147
12.2 – Balanço Social	149
12.3 – Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3).....	151

13 QUESTÕES AMBIENTAIS 155

13.1 – Comercialização de créditos de carbono.....	157
13.2 – Licenciamento ambiental	158
13.3 – Calamidades públicas.....	159

14 QUESTÕES DE SEGURANÇA 163

14.1 – Crimes eletrônicos	164
14.2 – Lavagem de dinheiro	165
14.3 – Competência de estados e municípios para legislar em matéria de segurança bancária	166
14.4 – Vigilância privada.....	167
14.5 – Caixas automáticos.....	167
14.6 – Agências bancárias.....	168
14.7 – Segurança do transporte de valores.....	168
14.8 – Equipamentos e tecnologia de segurança.....	169

15 FINANCIAMENTO DE LONGO PRAZO 171

15.1 – Letras Financeiras	173
15.2 – Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).....	174

16

CRÉDITO 177

16.1 – Alienação fiduciária	178
16.2 – Crédito consignado	179
16.3 – Crédito ao consumidor	180
16.4 – Microcrédito	181
16.5 – Crédito rural	182
16.6 – Cooperativas de crédito	184
16.7 – Fundo Garantidor de Créditos (FGC)	186

17

CRÉDITO IMOBILIÁRIO 189

17.1 - Patrimônio de Afetação e Regra do Incontroverso	190
17.2 – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)	190
17.3 – Concentração de atos registrais na matrícula	191
17.4 – Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS)	192
17.5 – Depósitos de Caderneta de Poupança	193
17.6 – Consórcio imobiliário	194

18

TAXA DE JUROS E MARGENS BANCÁRIAS (SPREAD) 197

18.1 – Capitalização de juros para prazos inferiores a um ano	198
18.2 – Tabelamento de juros	200
18.3 – Tabelamento de margem bancária (<i>spread</i>)	200
18.4 - Limitação dos juros cobrados sobre cheque especial	204
18.5 – Depósito compulsório	204

19

ISONOMIA DE TRATAMENTO 207

19.1 – Depósito de disponibilidades de caixa da União, estados, Distrito Federal e municípios	207
19.2 – Folhas de pagamento de servidores públicos	208

20

MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE 211

21 QUESTÕES BANCÁRIAS 215

21.1 – Tarifas bancárias.....	215
21.2 – Horário de funcionamento de agências bancárias.....	217
21.3 – Cheques.....	219
21.3.1 – Pagamento de cheques pré-datados ou sem fundos	220
21.3.2 – Processamento de cheques com uso de imagens	220
21.3.3 – Sustação de cheques	221
21.4 – Transações eletrônicas	222
21.5 – Sigilo bancário	222
21.6 – Comissão de permanência	224

22 PADRÕES CONTÁBEIS 229

22.1 – Acordo de Basiléia III	229
22.2 – Harmonização de regras contábeis com padrões internacionais	231

23 ARRENDAMENTO MERCANTIL (*LEASING*) 233

23.1 – Valor Residual Garantido (VRG).....	234
--	-----

24 CARTÕES DE CRÉDITO 237

24.1 - Fiscalização pelo Banco Central	238
24.2 - Diferenciação dos preços em função do meio de pagamento utilizado	239
24.3- Limitação dos juros sobre o crédito rotativo	240
24.4 - Compartilhamento dos terminais e verticalização	241

25 QUESTÕES INTERNACIONAIS 245

25.1 – Brasil Investimentos e Negócios - Projeto BRAiN	245
25.2 – Acordo contra bitributação entre o Brasil e os Estados Unidos	246

2011



O crédito, ao lado dos demais produtos e serviços ofertados pelo setor financeiro, é uma ferramenta poderosa para alavancar o crescimento econômico e o desenvolvimento social. As empresas se beneficiam dos produtos e serviços financeiros para crescer, diversificar atividades, proteger-se contra oscilações de mercado, gerar empregos e produzir riquezas. Também as pessoas físicas podem-se beneficiar desses produtos e serviços, tanto para bem empregar suas economias quanto para financiar seus projetos. Muitas vezes, porém, o desconhecimento de aspectos básicos das operações financeiras impede as pessoas de colherem os frutos da gestão correta de seu esforço de poupança ou de seu planejamento. A exemplo do que acontece em outros setores da economia, o uso indevido de produtos e serviços também pode ter consequências negativas para o consumidor, tais como o superendividamento ou perdas decorrentes de investimentos sem a necessária avaliação de riscos.

Uma educação financeira de qualidade propicia benefícios tanto para os consumidores quanto para as instituições com que estes se relacionam. É por essa razão que a educação financeira está no topo da agenda das instituições do setor.

Para os consumidores, conhecimentos de produtos e serviços, do funcionamento do sistema financeiro nacional e de matemática financeira, entre outros, facilitam a identificação das melhores alternativas de compra a prazo, de tomada de crédito e de investimento de sua poupança. Educação financeira previne contra riscos desnecessários e contribui para o equilíbrio das contas familiares, com foco no planejamento, no controle dos gastos e na importância de se poupar. Aliar o perfil empreendedor do brasileiro a uma educação financeira de qualidade contribui para o crescimento econômico sustentado.

Para as instituições, por sua vez, a educação financeira contribui para cimentar relacionamentos sólidos e duradouros com seus clientes, o que fomenta a bancarização e o crédito, com redução gradual da inadimplência e das margens bancárias (*spread*). Também contribui para o lançamento de gama mais variada de produtos financeiros, à medida que os brasileiros se voltam para o planejamento de longo prazo e recorram cada vez mais à previdência privada, ao crédito imobiliário, ao financiamento educacional de suas famílias, à formação de carteiras diversificadas de ativos, para mencionar algumas das possibilidades.

Além de tratar sobre produtos e serviços financeiros, constitui-se como parte da Educação Financeira o compromisso com a formação de um consumidor cívico, ou seja, consciente e responsável socialmente. A compreensão das diferentes dimensões do consumo, com suporte na interiorização dos direitos e responsabilidades dos consumidores, permite ao cidadão intervir conscientemente no seu bem-estar e no desenvolvimento socioeconômico em nível familiar, nacional e global.

Educação financeira pode ser oferecida em diferentes níveis de complexidade, para os mais variados públicos. Assemelha-se, em grande medida, ao aprendizado de matemática, que permeia as mais diversas matérias acadêmicas. Assim, a educação financeira ideal não se limita a um aprendizado simples, que possa ser adquirido numa disciplina específica no currículo escolar. Ao contrário, ela deveria entremear diferentes disciplinas ao longo da formação acadêmica do brasileiro. Essa é a orientação fundamental da Estratégia Nacional de Educação Financeira (ENEF).

O objetivo da ENEF é contribuir para o consumo responsável de produtos e serviços financeiros, assegurar a conscientização dos riscos assumidos pelos brasileiros e reforçar a confiança no Sistema Financeiro Nacional (SFN), o que concorre para a estabilidade deste. Além de ações destinadas ao público adulto, a ENEF prevê ações voltadas especificamente para a Educação Financeira nas escolas, seguindo uma tendência mundial. Os efeitos destas ações, que só serão percebidos no médio e longo prazos, são essenciais para a sustentabilidade desse esforço governamental e das entidades parceiras nesse projeto.

O Decreto nº 7.397/2010, que institui a ENEF, foi publicado em 23 de dezembro de 2010 com a finalidade de promover a educação financeira e previdenciária, além de cooperar para o fortalecimento da cidadania, da eficiência e solidez do Sistema Financeiro Nacional e para a tomada de decisões conscientes por parte dos consumidores. Além de dispor sobre a gestão, o Decreto estabelece que a execução da ENEF se dará em conformidade com diretrizes como (i) a gratuidade das ações de educação financeira; (ii) a formação de parcerias com órgãos e entidades públicas e instituições privadas; (iii) a prevalência do interesse público; e (iv) a atuação permanente e em âmbito nacional.

O Ministério da Educação tem discutido o fomento de programas de educação financeira com o Banco Central do Brasil (BACEN), Ministério da Previdência Social, a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), e várias das Associadas da Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF), entre elas a Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN), a Associação Brasileira das Empresas de *leasing* (ABEL), a Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais (ANBIMA), ao lado de outras entidades como a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), a BOVESPA e Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e Capitalização (FENASEG), reunidas no Comitê de Regulação e Fiscalização dos Mercados Financeiros, de Capitais, de Seguros, de Previdência e Capitalização (COREMEC), instituído pelo Decreto 5.685/2006.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia integralmente a Estratégia Nacional de Educação Financeira (ENEF) e todas as iniciativas transversais nesse sentido, isto é, aquelas iniciativas multidisciplinares que permeiem toda a formação acadêmica do futuro consumidor. Ao mesmo tempo, apoia medidas pontuais que ofereçam educação financeira ou para segmentos específicos da população, ou sobre aspectos específicos das atividades do setor financeiro, desde que tais ações não substituam o tratamento transversal contemplado pela ENEF.

2011



2011



A palavra “crédito” deriva do latim *credere*, isto é, “acreditar, confiar”. Confiança é a matéria prima fundamental das instituições financeiras. Ao fazer um depósito, os clientes acreditam que seus recursos estarão disponíveis na forma e no prazo pactuados. Ao conceder um empréstimo, as instituições acreditam que os recursos serão repagados nas condições contratadas. O respeito das instituições financeiras pelos direitos do consumidor está solidamente vinculado a essa relação mútua de confiança.

Do ponto de vista do sistema financeiro como um todo, a eventual violação dos direitos do consumidor enfraquece esse vínculo de confiança e afeta o bom funcionamento do setor. Do ponto de vista de uma instituição isolada, a observação desses direitos significa melhoria no atendimento, confiabilidade e segurança, que funcionam como mecanismos de atração de clientes, além de uma importante vantagem competitiva num acirrado ambiente de negócios, com forte atuação de instituições públicas e privadas, nacionais e estrangeiras.

O respeito das instituições financeiras pelos direitos do consumidor não se confunde com eventuais erros operacionais, inevitáveis num sistema que gerencia 142 milhões de contas bancárias. Apesar das diversas reclamações dirigidas ao setor, resultados do balanço divulgado pelo Banco Central em 15 de janeiro de 2010 evidenciam que os bancos estão entre as empresas brasileiras com o menor índice de queixas em relação ao número de clientes e ao volume de serviços prestados. No *ranking* das dez instituições com maior número de reclamações, para cada 100 mil clientes o banco mais reclamado tinha 3,2 reclamações. Em um sistema que lida com um assunto tão sensível quanto o dinheiro e que mantém uma relação quase diária com seus clientes, processando anualmente mais de 18 bilhões de transações entre depósitos, empréstimos, pagamentos e recebimentos de todos os tipos de contas, transferências e aplicações financeiras, o número de reclamações no Banco Central pode ser considerado efetivamente baixo.

Em 2010, as comemorações dos vinte anos de vigência do Código de Defesa do Consumidor (CDC) ensejaram oportunidades para se analisar a experiência transcorrida e verificar as principais dificuldades que os consumidores brasileiros ainda enfrentam no seu dia-a-dia no relacionamento com instituições financeiras.

Nesses vinte anos, os avanços no direito do consumidor encontraram grande receptividade por parte das instituições financeiras. Os bancos foram pioneiros em sistemas centralizados de atendimento aos clientes para prestação de informações e recebimento de reclamações. Ademais, as instituições financeiras estreitaram contatos com os Procons e as delegacias do Banco Central de todo o País, buscando informações sobre problemas que eventualmente ocorrem para aperfeiçoar os serviços que prestam à sociedade e à economia. Imediatamente após a aprovação do CDC, praticamente todas as instituições financeiras criaram SACs – os Serviços de Atendimento ao Cliente – que tiveram seu escopo de atuação ampliado e cresceram em importância nos organogramas do mundo corporativo. Em seguida, foram fortalecidas as ouvidorias e lançados *blogs* como canais de contato direto com as empresas. Também se desenvolveram importantes códigos de conduta, de ética e de autorregulação que servem como guias para a atuação das empresas preocupadas com seus clientes e com sua própria sustentabilidade no mercado. No mercado financeiro, foram lançados códigos pela Federação

Brasileira de Bancos, pela Associação Nacional dos Bancos de Investimento (ANBID), pelo Conselho Nacional de Seguros Privados e pela Associação Brasileira das Empresas de Cartões de Crédito e Serviços (ABECS).

A mais recente medida implementada com esse espírito foi a instalação, no Senado Federal, de uma Comissão de renomados especialistas para elaborar um anteprojeto de alteração do CDC, voltado aos seguintes tópicos: mercado de crédito, prevenção do superendividamento e comércio eletrônico.

As instituições financeiras acompanham com interesse projetos de lei que acrescentem transparência e correção às relações com os consumidores, ao mesmo tempo em que sejam realistas nas implicações de custos para as empresas e que mantenham a preeminência do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central do Brasil na definição e aplicação das regras de funcionamento de um sistema hígido e eficiente.

2.1 – Proteção dos dados pessoais

O Ministério da Justiça (MJ), por meio de um *blog* inaugurado em 30 de novembro de 2010, propôs um debate público sobre minuta de anteprojeto de lei que versa sobre a proteção da privacidade e de dados pessoais dos cidadãos, especialmente no ambiente da Internet. Trata-se de um projeto de marco legal para definir a proteção da privacidade, as formas de acesso, a divulgação e a circulação de informações dos cidadãos. A minuta posta em audiência pública objetiva consolidar a proteção dos dados pessoais dos brasileiros, bem como o seu direito à privacidade e à liberdade, além de evitar que as pessoas tenham preferências comercializadas sem conhecimento prévio. Segundo a minuta, qualquer informação pessoal só poderá ser tratada mediante o consentimento do titular ou por expressa previsão legal. O consentimento também é necessário para usos posteriores dos dados por bancos e empresas ou repasse a terceiros. A regra valerá também para multinacionais. Pelo texto, os dados pessoais só poderão ser transferidos para outro país se este tiver normas de proteção semelhantes às brasileiras. A proposta abrange todos os tipos de dados pessoais, desde bancários e fiscais até números de documentos, telefone, *e-mail*, cor, raça, orientação sexual e tudo mais que possa comprometer a liberdade, a privacidade e os direitos individuais. Os dados ditos sensíveis, como os fiscais e bancários, estarão sujeitos à proteção especial, com sanções ainda mais rígidas contra os infratores.

O anteprojeto preparado pelo Ministério da Justiça apresenta pontos em comum com o Marco Civil da Internet (MCI), o qual reúne regras para determinar direitos, deveres e responsabilidades de internautas, provedores de acesso e atuação do Estado no ambiente virtual. No MCI, as propostas estão organizadas em pouco mais de trinta artigos a partir de três temas centrais: garantia às liberdades e proteção aos direitos dos usuários; responsabilidades dos atores que participam da Internet; e o papel do Poder Público no desenvolvimento da *web* como ferramenta social. Dentre os destaques do texto, está a garantia do sigilo do conteúdo das comunicações e da preservação da intimidade, vida privada, honra e imagem do usuário.

O lançamento, em 2011, da nova carteira de identidade integrada, o RIC, dará início a bancos de dados que enfeixarão todas as informações relevantes sobre todo cidadão brasileiro. Esse cenário torna

ainda mais premente uma legislação voltada para a preservação da privacidade do cidadão, a qual lhe confira o efetivo controle de seus dados em todos os cadastros físicos e eletrônicos.

A CNF reconhece que, embora a privacidade seja uma das garantias fundamentais previstas na Constituição Federal (CF), a proteção de dados pessoais não recebe tratamento específico no ordenamento jurídico brasileiro e as normas existentes são esparsas e setoriais. Nesse sentido, a CNF concorda integralmente com o Ministério da Justiça sobre a urgência de se “conferir aos brasileiros uma efetiva cidadania digital, evitando que suas prerrogativas e direitos em relação a seus dados pessoais e sua privacidade sejam menores do que aquelas de nacionais de vários outros países”.

Para tanto, a CNF apoia projetos voltados para a proteção de dados pessoais que confirmam efetivo controle dos cidadãos sobre o uso e a divulgação de informações, ao mesmo tempo em que impliquem custos realistas não só para os consulentes de informações – as instituições financeiras – mas também para os coletores e gestores dessas informações, de maneira a criar um sistema sustentável e confiável de fornecimento de dados expressamente autorizados por seus titulares.

2.2 – Cadastro Positivo

Para quem fornece crédito, dívidas pequenas e grandes são iguais em pelo menos um ponto: não se pode estimar se serão pagas. Falta um cadastro positivo.

O setor financeiro é o único que realiza vendas ao contrário. Em um estabelecimento comercial, o consumidor faz um pagamento e carrega consigo um bem ou um serviço. Ao fazer esse pagamento, ele sai da loja com um direito. Já ao pedir financiamento, o consumidor, ao invés de comprar um bem ou serviço, vende uma promessa de pagamento. Ao conceder o financiamento, a instituição, na verdade, compra essa promessa. Ao receber o empréstimo, o consumidor carrega uma obrigação. Hoje, no Brasil, as instituições financeiras podem estimar quantos consumidores venderam promessas de pagamento, mas não entregaram o que venderam. Não podem, porém, estimar quantos honraram pontualmente suas obrigações. Na falta dessa informação, o risco de inadimplência é repassado a todos os que procuram crédito, o que produz grande impacto sobre as taxas de juros cobradas.

O cadastro positivo contribui para a avaliação de crédito pela análise do comportamento financeiro do pretendente ao financiamento, a partir de informações compartilhadas entre os diversos setores da economia (mercado financeiro, comércio, indústria e serviços). Inédito no Brasil, o sistema funciona por meio de manutenção de bancos de dados nos quais são registrados os pagamentos honrados, as chamadas “informações positivas” das finanças dos clientes. Essas informações incluiriam, por exemplo, pagamento pontual de contas de água, luz, telefonia e gás, ao lado da quitação de dívidas, carnês e crediários.

As vantagens do cadastro positivo são bem conhecidas. A mais evidente é que bons pagadores passam a se beneficiar de taxas de juros diferenciadas, com conseqüente redução gradual do *spread* bancário. Porém, discute-se menos seu impacto muito favorável sobre a ampliação dos serviços bancários, com grande benefício para a população de faixas de renda mais baixas, bem como sua contribuição para

evitar o superendividamento. Também simplifica o processo de avaliação e acompanhamento de créditos, ao reduzir o número de formulários e documentos para agilizar o atendimento e economizar o tempo do tomador.

O registro do pagamento pontual de contas de água, luz, telefonia e gás, ao lado da quitação de dívidas, carnês e crediários, forma cadastros de devedores adimplentes em países tão diversos como EUA, Reino Unido, México, Tunísia, Argentina, Austrália, Nova Zelândia e África do Sul. Um estudo informa que a inadimplência em 50 países que adotaram o cadastro positivo chega a ser 43% menor do que naqueles que utilizam apenas informações negativas, com aumento de 90% no número de pessoas que solicitam crédito e são atendidas.

A discussão que predomina no Congresso Nacional está focada nos direitos dos consumidores. Uma das críticas que se faz é de que o cadastro positivo seria inconstitucional porque introduziria desigualdade entre os consumidores. Ora, não é o cadastro positivo que cria desigualdade no acesso ao crédito: esta já existe, em prejuízo dos bons pagadores. Não há conflito entre, por um lado, direitos dos consumidores e, por outro, viabilidade econômica do cadastro positivo. Sem a instalação de bancos de dados que sejam operacionais e economicamente viáveis, não serão atingidos os dois maiores direitos dos consumidores que o projeto visa a assegurar: o de obter acesso ao crédito e o de se beneficiar de taxas de juros que reflitam seu bom histórico de crédito.

Projetos anteriores, que não foram aprovados pelo Congresso Nacional, onerariam excessivamente a operação dos cadastros, seja porque aumentariam o risco das operações pela criminalização do uso indevido, involuntário, de informações, seja porque introduziriam burocratização de procedimentos e maior custo operacional. Tais projetos eram redundantes na aplicação de penas, já previstas no Código de Defesa do Consumidor e no Código Penal Brasileiro. Ignoravam que o dano material ou moral aos cadastrados já se encontra amparado pelo instituto da responsabilidade civil. Criavam responsabilidade objetiva e solidária por danos materiais e morais entre agentes cujo controle é limitado a fases estanques da operação do banco de dados (operadora, fonte e consulente). Eventuais falhas operacionais e de informática, num sistema que registra centenas de milhares de registros, ficariam sujeitas à pena de reclusão semelhante, por exemplo, à dos crimes de cárcere privado e formação de quadrilha. Frustravam a eficácia ao permitir que consumidores se utilizassem do cadastro positivo para efetuar vários empréstimos sem afetar seu grau de endividamento, podendo até alterar anotações em seu próprio registro no banco de dados. Obrigavam a comunicação com cadastrados por meio de Aviso de Recebimento (AR), o que encareceria – para os cadastrados – as operações dos bancos de dados.

Bancos, financeiras e empresas de *leasing*, entre outros, não são operadores de cadastro positivo, mas sim potenciais usuários desse banco de dados. Como usuárias, as instituições financeiras têm todo o interesse em contar com informações precisas e confiáveis, a serem transmitidas por empresas sólidas e sustentáveis.

Nesse sentido, a Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia projetos voltados para a criação de bancos de dados de bons pagadores que assegurem a privacidade dos cadastrados e ofereçam consultas a preços acessíveis a todos, ao mesmo tempo em que forneçam aos consulentes – instituições financeiras – informações confiáveis coletadas, processadas e distribuídas por empresas sustentáveis. Dessa forma, contribuem para estender a bancarização e o crédito às camadas da população de menor renda, com efeitos positivos sobre o crescimento econômico sustentável e a distribuição de renda.

2.3 – Cadastro Negativo

Spread é a diferença entre a taxa média de juros paga pelos bancos no momento da captação dos recursos e a taxa cobrada pelos mesmos ao realizar empréstimos. Essa margem tem sido objeto de significativa controvérsia, por ser considerada excessiva por alguns, e motivada por outros. O fato é que o *spread* bancário é influenciado por diversos fatores que, no Brasil, contribuem para o seu patamar elevado. Entre eles pode ser citado o risco de inadimplência como um dos principais causadores de aumento, sendo responsável por quase um terço (32,16%) do *spread* bruto total. Por esse motivo, na ausência de um cadastro de bons tomadores de crédito (o “cadastro positivo”), utiliza-se subsidiariamente o cadastro de tomadores inadimplentes (o “cadastro negativo”) como um dos elementos de análise do risco do crédito, aplicando-se a taxa de juros mais apropriada para cada caso.

O uso dos dois instrumentos – cadastro positivo e cadastro negativo – balancearia e melhor informaria a decisão de crédito. O cadastro negativo fornece informações acerca de um aspecto somente, que depõe contra o devedor. Já a utilização do cadastro positivo permite a obtenção de informações acerca da idoneidade do bom-pagador e atesta a sua confiabilidade em honrar compromissos financeiros. Assim, é possível traçar um perfil mais fiel do consumidor, o que, conseqüentemente, beneficia ambos os polos da relação do crédito, conferindo maior segurança ao banco, tratamento mais justo ao cliente e ainda a redução do *spread* bancário.

O advento da utilização do cadastro negativo, do qual constam essencialmente as dívidas vencidas, os pagamentos não realizados e os débitos em aberto, foi certamente um avanço, possibilitando a tomada de decisões de crédito mais informadas. No entanto, a instituição do cadastro positivo, hoje em discussão no parlamento, representa considerável progresso, pois fornecerá informações mais detalhadas sobre o perfil dos clientes bancários, permitindo a diminuição gradual do *spread* em decorrência do menor risco de crédito.

As discussões em torno do cadastro negativo focam em três questões centrais. A primeira é a inclusão indevida de tomadores de crédito nesse registro, seja por erro operacional, seja por pressão indevida do credor para obter o pagamento em atraso – à qual está associada a dificuldade de o cadastrado retirar seu nome do registro, uma vez regularizados os débitos. A segunda questão está ligada ao uso indevido das informações contidas no cadastro negativo, por exemplo, em disputas trabalhistas, enquanto tais informações devem destinar-se exclusivamente à avaliação do perfil do tomador para fins de concessão de crédito. A terceira questão diz respeito à confidencialidade dos dados e à proteção de dados pessoais.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia proposições voltadas para a rigorosa correção da inclusão de informações sobre tomadores de crédito inadimplentes em bancos de dados (o “cadastro negativo”), bem como para a limitação do uso dessas informações à finalidade precípua desse tipo de banco de dados, que é a avaliação do perfil do tomador para fins de concessão de crédito. A CNF também apoia proposições que reforcem a confidencialidade dos dados e a proteção de dados pessoais dos cadastrados, que sejam realistas e que impliquem custos compatíveis com as operações das empresas operadoras desses bancos de dados.

2.4 – Datas para pagamento de fatura

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras acompanha com interesse projetos que deem aos clientes a opção de escolher uma data de pagamento de faturas entre várias datas que lhes seriam oferecidas.

Com exceção do crédito consignado, em vários tipos de operações, como as de crédito imobiliário, o setor financeiro já oferece aos clientes o direito de escolher a data de vencimento que melhor lhe convier.

Ao lado da confiança, o tempo é outra matéria-prima fundamental dos produtos e serviços financeiros. Todas as operações financeiras são construídas ao longo de um vetor de tempo e a regularidade de desembolsos e de recebimentos permite calcular variáveis financeiras chaves, tais como o valor presente de um empréstimo, o montante dos pagamentos periódicos e a taxa de juros efetiva embutida na operação. Nesse contexto, produtos e serviços financeiros são de difícil precificação se a data de pagamento de faturas se altera constantemente ao longo do período da operação, ao sabor das escolhas dos clientes. Na ausência de elementos para precificação adequada, o comportamento de todos os agentes econômicos – inclusive os financeiros – torna-se conservador, com tendência a se aumentarem defensivamente os preços. Um dos muito complicadores de um contrato com datas de pagamento variáveis seria, por exemplo, a impossibilidade de se determinar a data de vencimento que seria utilizada para apuração da dívida no caso de prestações em atraso.

A CNF defende que deve ficar claro, na redação de projetos de lei, que é assegurado ao cliente o direito da escolha prévia de uma data, dentre várias oferecidas, que será mantida ao longo da vida do contrato, afastando-se o entendimento de que poderia haver uma data de vencimento “móvel” ao longo do resgate da dívida.

2.5 – Direito de arrependimento

Atualmente, o direito do arrependimento visa a proteger o consumidor no tipo de negócio em que ele não teve a chance de examinar o produto ou serviço de perto, para perceber se correspondia ou não a suas expectativas. O Código de Defesa do Consumidor, em seu artigo 49, assegura ao consumidor a possibilidade de devolver o que adquiriu, sem ter de dar nenhuma explicação. No entanto, o disposto vale apenas para aquisições realizadas fora do estabelecimento comercial, ou seja, por catálogo, de “porta em porta” ou via Internet, por exemplo. Além do local em que o negócio é feito, há outro requisito para o direito do arrependimento: só pode ser exercido dentro do período de sete dias do recebimento do produto ou serviço. Nesses casos, o fornecedor é obrigado a aceitar a devolução e restituir o valor pago, corrigido.

A Terceira Turma do Superior Tribunal de Justiça entendeu que o artigo 49 também é aplicável às instituições financeiras que atuam junto aos estabelecimentos comerciais para promover o financiamento das compras, como é o caso de financeiras que atuam em revendedoras de veículos.

Há projetos que pretendem ampliar essa garantia para os negócios efetuados na presença do consumidor, dentro do estabelecimento comercial. São situações nas quais o consumidor pode examinar o produto e avaliar, no momento da compra, se este atende ou não a suas expectativas. A concessão desse direito implica aumento do risco da atividade comercial. A equação é simples: quanto maior o risco do negócio (ou seja, a probabilidade de prejuízo), maiores são os preços ao consumidor final. Dessa forma, tais propostas transferem o risco negocial do fornecedor para o consumidor.

Por isso, a CNF defende que, quando os negócios forem realizados dentro do estabelecimento comercial, o consumidor permita que sejam descontadas do valor total a ser reembolsado pelo fornecedor as eventuais despesas incorridas por este com fretes, taxas, encargos e impostos incidentes sobre o contrato. A intenção da medida é promover o resgate do equilíbrio das relações comerciais entre consumidores e fornecedores.

De maneira semelhante, no que diz respeito a produtos e serviços financeiros, a CNF entende que não podem ser devolvidos sem que o consumidor arque com eventuais despesas oriundas da sua utilização durante certo período de tempo. Enquanto o objeto do financiamento (dinheiro) ficou em poder do cliente, este o utilizou e se beneficiou de seu rendimento, não sendo legítimo o consumidor dele se utilizar sem remunerar o credor. Na visão da CNF, o ato de um tomador de recursos que detenha os valores por algum tempo, aufera ganhos da aplicação desses recursos e em seguida devolva o capital por arrependimento caracterizaria enriquecimento ilícito do devedor em detrimento do credor.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas que, ao tratar do direito de arrependimento, prevejam o reembolso dos montantes gerados por produtos e serviços financeiros à instituição financeira com o devido acréscimo de juros, taxas, tributos e demais encargos constantes do contrato, incidentes desde a data da efetiva contratação até a data do vencimento, da liquidação antecipada ou da rescisão do contrato.

2.6 – Contratos

Contratos existem para balizar os parâmetros das relações entre as partes envolvidas num negócio. Para que tenham eficácia, sua preparação se cerca de cuidados quanto à forma e ao conteúdo. Sobre a forma, é necessário que os dispositivos contratuais sejam perfeitamente compreendidos pelos contratantes, com o conseqüente entendimento do seu significado e das obrigações contratuais deles derivadas. Para tanto, é fundamental que o contrato seja redigido numa linguagem clara e facilmente perceptível quanto ao seu objeto, de modo que o cliente seja devidamente informado. Também o tamanho das letras, claramente legíveis, contribui para a eficácia dos contratos. Quanto ao conteúdo, é crítico que não contenha cláusulas abusivas que contaminem toda a relação contratual e viciem o compromisso entre as partes. Uma escolha livre e esclarecida implica necessariamente a prestação de informações completas, claras e compreensíveis, para que os destinatários possam prever e avaliar as conseqüências jurídicas dos seus atos.

As instituições financeiras têm tido uma preocupação constante quanto à forma como são elaborados e apresentados aos clientes os clausulados dos contratos. Também têm dedicado particular atenção

ao conteúdo, para evitar cláusulas que possam ser interpretadas como abusivas. A entrega de minuta de contrato, antes do fechamento de negócios, e de cópia do contrato final, após esse fechamento, tornou-se prática corriqueira, amplamente disseminada no setor financeiro. O Código de Autorregulação Bancária lançado pela FEBRABAN, por exemplo, destina um capítulo à parte aos procedimentos da contratação e dispõe que:

“Quando o consumidor decidir contratar produtos ou serviços, a Signatária explicará os seus direitos e responsabilidades, tais como definidos nos Termos e Condições do contrato. Tais Termos e Condições serão elaborados em linguagem que facilite o entendimento do consumidor, com destaque nas cláusulas mais relevantes para a tomada de decisão consciente. Linguagem técnica ou jurídica será utilizada apenas quando necessário, para dar a devida exatidão e segurança ao teor do contrato. A Signatária disponibilizará ao consumidor uma minuta de contrato para conhecimento prévio e avaliação”.

As cláusulas, bem como as práticas abusivas, a vedação à veiculação de publicidade enganosa, a obrigatoriedade de que a informação seja clara e precisa, as proibições de efeitos discriminatórios ou preconceituosos, além de outras preocupações com os consumidores em relação aos contratos, também estão devidamente contidas no Código de Defesa do Consumidor, que, desde 2006, vem sendo aplicado aos contratos celebrados entre os bancos e seus clientes.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia projetos e dispositivos que tornem mais clara e compreensível a relação entre as instituições financeiras e seus clientes, celebrada por meio dos contratos, ao mesmo tempo em que tais projetos e dispositivos não se constituam em barreiras à inovação e à adequação de produtos e serviços ao perfil específico e único de cada consumidor.

2.7 – Decisão dos Procons – Título Executivo

Para o bom funcionamento do Sistema de Defesa do Consumidor, é fundamental que as decisões dos Procons – inclusive multas – sejam acatadas. Contudo, a transformação das multas dos Procons em títulos executivos extrajudiciais fragiliza o SDC, na medida em que introduz um elemento de arbitrariedade incompatível com Estado Democrático de Direito.

Os títulos a que o Código de Processo Civil (CPC) atribui força executiva extrajudicial possuem os atributos da certeza, liquidez e exigibilidade (art. 686) para que possam ser objeto de execução definitiva (art. 587). Assim, transformar as multas aplicadas pelos órgãos de defesa do consumidor em títulos executivos extrajudiciais significa dizer que estes só poderão ser questionados no Poder Judiciário quanto à sua exigibilidade, certeza e liquidez. Nesse caso, não caberia questionamento a respeito da legalidade, da razoabilidade, do valor aplicado, da competência da autoridade, da efetiva ocorrência do fato ensejador da multa, dentre outras circunstâncias de fato e de direito que podem gerar legítimos questionamentos por parte das empresas multadas.

Tal limitação da possibilidade de questionamento judicial de todos os aspectos dessa multa viola a garantia constitucional do direito de defesa das empresas, de acesso à justiça, além de violar o prin-

cípio da razoabilidade, eis que nem as multas administrativas impostas pelo Poder Público são consideradas título executivo extrajudicial, dependendo de inscrição na dívida ativa para a sua execução, podendo ser questionadas pelos particulares.

Dispositivo dessa natureza existia no artigo 82 do Código de Defesa do Consumidor, que foi vetado pelo Presidente Fernando Collor quando lhe foi submetido à sanção. O veto deu-se pela impropriedade de se equiparar compromisso executivo a título executivo extrajudicial, visto que o objeto do compromisso é a cessação ou a prática de determinada conduta e não a entrega de coisa certa ou pagamento de quantia fixada.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas que busquem conferir efetividade às decisões e multas aplicadas pelos órgãos de defesa do consumidor, ao mesmo tempo em que são asseguradas as garantias do direito de defesa, do acesso ao judiciário, do devido processo legal e da razoabilidade – previstos na Constituição Federal.

2.8 – Superendividamento

Superendividamento é a patologia do crédito. O uso indevido de produtos e serviços financeiros pode decorrer de diferentes causas, dentre as quais se destaca carência de educação financeira. Do lado dos consumidores, o conhecimento de suas necessidades e dos instrumentos financeiros que correspondem a essas necessidades é propulsor de prosperidade e de realização de projetos. Do lado das instituições financeiras, o conhecimento de seus clientes e de suas limitações é crítico para evitar que sejam ofertados produtos e serviços inadequados. Os clientes, porém, usualmente se endividam em mais de uma instituição financeira. Assim, uma das causas do superendividamento é a falta de informações sobre o conjunto dos compromissos financeiros assumidos por determinado cliente em diferentes estabelecimentos, em diversas praças.

Atualmente, em resposta às demandas de mercado e às dificuldades que as famílias enfrentam ao longo da vida, proliferou a quantidade de produtos e serviços oferecidos pelo setor financeiro, para incluir, por exemplo, créditos para moradia e educação, contas correntes, poupanças de longo prazo, transferências de recursos e seguros. Entretanto, de maneira geral, os clientes não compreendem as especificidades de cada uma das alternativas e, por essa razão, não as utilizam em seu melhor benefício.

Para que possam comparar as possibilidades que estão ao seu alcance, os clientes necessitam compreender as características das diversas opções, saber calcular e comparar os custos de cada produto, bem como determinar sua capacidade de endividamento.

A contenção do superendividamento é um esforço no qual ganham todas as partes envolvidas: ganha a população, que pode não transformar o crédito num pesadelo; ganha a sociedade como um todo, porque o uso consciente do crédito gera um consumo perene; e ganham os próprios bancos com uma menor carga de inadimplência.

Também o cadastro positivo contribuirá para conter o superendividamento no País. A adoção de um banco de dados que reúna informações sobre os pagamentos feitos em dia pelos consumidores ajudaria a traçar o perfil dos tomadores de crédito e a reduzir gradualmente os juros.

Nenhuma das proposições em tramitação no Congresso Nacional para alterar o Código de Defesa do Consumidor trata especificamente dos consumidores superendividados.

A CNF recebeu com grande interesse o “Manual de Prevenção e Tratamento do Superendividado” preparado pela professora Cláudia Lima Marques (uma das pioneiras em estudos acadêmicos sobre superendividamento no País), juntamente com o Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC) do Ministério da Justiça. Lançado no início de janeiro de 2011, o manual inicia uma série de investigações científicas sobre temas pertinentes à defesa do consumidor. Segundo o Manual do Ministério da Justiça, o superendividamento pode ser definido como “a impossibilidade global de o devedor pessoa física, consumidor, leigo e de boa-fé, pagar todas as suas dívidas atuais e futuras de consumo (excluídas as dívidas com o Fisco, oriundas de delitos e de alimentos) em um tempo razoável com a sua capacidade atual de rendas e patrimônio”.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas que fortaleçam a legislação acerca do superendividamento com o propósito tanto de proteger consumidores contra o excesso de dívidas quanto de auxiliá-los a quitá-las, de forma a retornarem ao mercado de crédito. Parte importante da solução desse problema é o acordo de conciliação entre credores e devedores. Ao mesmo tempo em que a CNF se interessa por projetos que balizem os termos desse tipo de acordo, a Confederação sublinha que a conciliação deve sempre ser obtida por meio de mecanismos de mercado, a fim de se evitar o risco moral, isto é, que consumidores se superendivitem por contarem – desde o início – com um acordo posterior que reduzirá seus encargos.

2.9 – Venda casada

Entende-se por venda casada a prática comercial em que o fornecedor condiciona a venda de um produto ou serviço à aquisição de outro produto ou serviço. Em muitos casos, trata-se de uma estratégia de marketing corriqueira, bastante utilizada em diferentes países. Em outros casos, caracteriza abuso de poder econômico ao constranger o cliente a adquirir bens e serviços não demandados originalmente.

Entretanto, em muitos casos a venda de produto atrelada a serviço é característica do próprio negócio e não representa a prática “casada” nos termos vedados pelo Código de Defesa do Consumidor. É o caso, por exemplo, da aquisição de móveis confeccionados sob medida, em que se contrata tanto a produção dos móveis quanto sua instalação e montagem (produto + serviço). Em outras situações, a oferta de produto atrelada a serviço pode representar vantagem econômica ao consumidor, como é o caso da aquisição conjunta de aparelhos celulares e da respectiva linha telefônica com desconto ou gratuidade no preço do aparelho de telefonia; também podemos citar o caso dos “combos” na área de telecomunicações e dos pacotes de serviços bancários. Nos dois casos, os serviços oferecidos de forma conjunta apresentam preços mais convidativos aos consumidores em relação à venda avulsa destes mesmos serviços. Vale ressaltar que, no caso destes dois últimos

exemplos, o fornecedor deve garantir ao consumidor o direito à escolha oferecendo-lhe também os serviços na forma avulsa.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia dispositivos que restrinjam operações de venda casada, desde que estes permitam ao ofertante de produtos e serviços financeiros apresentar ao consumidor opções de combinações desses produtos e serviços, sem, contudo, limitar as opções do consumidor àquelas apresentadas pela instituição financeira.

2.10 – Tempo de espera em filas

O atendimento nos bancos costuma ser mais intenso em períodos específicos. Filas para atendimento nos caixas e nos terminais eletrônicos são mais comuns no início dos meses, por exemplo, em decorrência da grande quantidade de pessoas que recebem seus salários nesse período. São épocas em que também se verificam maiores filas nos estabelecimentos comerciais e nas repartições públicas.

Em anos recentes, é sensível a diminuição do tempo de espera para atendimento em agências bancárias. Essa diminuição é resultado de avanços tecnológicos e de medidas administrativas orientadas para um mercado altamente concorrencial, que valoriza a satisfação dos clientes. A multiplicação dos terminais eletrônicos reflete essa preocupação, bem como a proliferação de transações eletrônicas seguras e de cartões de débito e de crédito com *chips* de segurança.

A possibilidade de escolha do vencimento das faturas mostrou-se uma ótima medida para a diminuição do tempo de espera nas filas. Medidas que contemplam diversidade de datas de vencimento, bem sucedidas, poderiam ser estendidas ao pagamento de obrigações junto à Administração Pública, bem como ao recebimento de benefícios em dias alternativos. Também o fortalecimento da segurança nas transações eletrônicas, pela rede de computadores, com combate aos crimes eletrônicos, contribui para a diminuição do tempo de espera nas filas. Por fim, a expansão da rede de correspondentes não bancários (tais como agências de correio, farmácias, casas lotéricas e supermercados) contribui para agilizar o atendimento.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas voltadas para a redução do tempo de espera em filas para atendimento em agências bancárias assentadas no estímulo à inovação tecnológica e administrativa voluntária, que considerem todas as partes envolvidas na prestação de serviços bancários, tais como instituições comerciais e órgãos da Administração Pública, num esforço coordenado para escalonar pagamentos e recebimentos e desconcentrá-los de períodos específicos.

2.11 – Reforma do Código de Defesa do Consumidor

Nas celebrações dos vinte anos do Código de Defesa do Consumidor (CDC), realizadas no Senado Federal e na Câmara dos Deputados, parlamentares e estudiosos elogiaram a evolução das relações

de consumo e a importância dos avanços proporcionados pelo CDC na solução de conflitos, mas afirmaram que são necessários ajustes para atualizar a lei diante das novas demandas da sociedade.

Para reformar o CDC, o Senador José Sarney (PMDB/AP) instalou, em 7 de dezembro de 2010, uma comissão de especialistas para estudar medidas que promovam a modernização da norma e sua adequação à dinâmica atual das relações consumeristas. Ao grupo foram dados 180 dias para apresentar um anteprojeto, que posteriormente será apreciado na forma de um projeto de lei.

O Ministro do Superior Tribunal de Justiça (STJ) Herman Benjamin, um dos idealizadores do CDC, presidirá os trabalhos desta comissão de especialistas. De acordo com o Ministro, a reforma será direcionada basicamente ao mercado de crédito, à prevenção do superendividamento e ao comércio eletrônico - temas sobre os quais, segundo ele, o atual Código é omissivo. Para o Ministro Benjamin, seria necessário considerar nesse processo de atualização do CDC a ampliação da capacidade dos Procons de mediar os conflitos com vistas à redução dos litígios judiciais. No STJ, estima-se que de 20% a 30% dos recursos da Segunda Seção - responsável pelo julgamento de matérias de direito privado - tratam de relações de consumo.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras acha oportuna a revisão do Código de Defesa do Consumidor, com foco em questões como mercado de crédito, prevenção do superendividamento e comércio eletrônico. Nos últimos 20 anos, o Brasil passou por profundas transformações econômicas que deram relevância ao papel do crédito e ampliaram o acesso dos consumidores a produtos e serviços financeiros. Para a reforma do CDC, a CNF pondera que dispositivos legais que introduzem incerteza em relações contratuais aumentam o risco dessas relações e, por consequência, têm reflexo no preço (tarifas ou taxas de juros, por exemplo). Por essa razão, eventuais novos dispositivos, ou alterações em regras já existentes, deveriam privilegiar a livre negociação em ambiente concorrencial, no âmbito de marcos legais claramente definidos.

2011



2011



03 REFORMAS ESTRUTURAIS

Não existe economia forte com setor financeiro fraco, tampouco há setor financeiro forte em economia frágil. Para as instituições financeiras bem cumprirem seu papel de promotoras do crescimento econômico e do desenvolvimento social, é fundamental que operem em um ambiente aberto e competitivo, que incentive a eficiência.

O Brasil passou por profundas mudanças estruturais desde a promulgação da Constituição de 1988, com impacto sobre a estrutura e o funcionamento do setor financeiro. Também o cenário internacional experimentou alterações radicais: globalização, que parecia um modismo há pouco mais de vinte anos e hoje é uma realidade concreta que afeta as vidas de milhões de brasileiros, suas rendas, seus empregos e a maneira como consomem bens e serviços. Contudo, muito da legislação previdenciária, tributária e trabalhista não acompanhou essas mudanças, o que pode vir a se tornar barreira para um ambiente de negócios eficiente e competitivo.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras acompanha com interesse propostas de reformas estruturais na legislação previdenciária, tributária e trabalhista, voltadas para maior transparência nas relações contratuais, para maior segurança jurídica e para simplificação de procedimentos com vistas a conferir à economia brasileira mais eficiência e competitividade.

3.1 – Novo Modelo Previdenciário para Novos Trabalhadores

O Novo Modelo Previdenciário para Novos Trabalhadores não constitui uma reforma da Previdência Social, uma vez que os direitos dos trabalhadores em atividade seriam preservados. Trata-se de uma proposta voltada apenas para os novos e futuros participantes da Previdência Social, do setor público ou privado, portanto ainda não incluídos no mercado de trabalho.

O modelo previdenciário brasileiro está consumindo a saúde financeira e, com ela, a própria capacidade de geração de recursos do setor público. A despesa previdenciária caminha para a alarmante porcentagem de 16% do PIB, dos quais 12% no INSS e outros 4% nos regimes dos servidores públicos, caso não sejam tomadas medidas para reduzir progressivamente esse déficit.

Uma nação jovem, com menos de 6,5% de sua população acima de 65 anos, gasta mais de 10% do PIB com despesas previdenciárias, contra 5% do México, 3% da Coreia do Sul, 2% da Tailândia e percentual desprezível da China, todos os países com percentuais de idosos próximos aos do Brasil.

Seria um equívoco circunscrever a crise previdenciária ao mero combate ao déficit operacional. A solução passa por um novo modelo previdenciário que possa não só contemplar os direitos de todos os que são assistidos pelo sistema atual como abrir um horizonte bem mais amplo para os trabalhadores que, no futuro, vierem a ingressar na engrenagem da Previdência Social.

Um grupo de especialistas escolhidos por diversas entidades representativas de segmentos econômicos e profissionais, após um exame mais profundo do quadro previdenciário brasileiro, ofereceu para debate uma série de itens que poderiam figurar na construção de um novo modelo previdenciário no Brasil. São eles:

- Segregação entre Previdência e Assistência;
- Segregação entre benefícios de risco e benefícios programáveis, sendo o financiamento dos benefícios de risco em regime solidário e mutual;
- Classificação dos benefícios programáveis, ou aposentadoria propriamente dita, baseados em dois pilares:
 - (a) de repartição;
 - (b) de capitalização.
- Montagem de um planejamento atuarial rigoroso e realista;
- Estabelecimento de um modelo único e universal para todos os beneficiários da Previdência Social;
- Correção dos benefícios previdenciários e assistenciais por um índice de preços; e
- Reconhecimento dos direitos femininos.

A segregação entre previdência e assistência visa a preservar as finalidades e características do sistema previdenciário (horizonte de longo prazo e fontes de custeio contributivas) e das políticas assistenciais do Estado (horizonte de governo e fontes de custeio não contributivas). Também a separação entre eventos de risco e eventos programáveis tem por objetivo distinguir as características e fontes de custeio próprias desses benefícios e lhes dar tratamento específico. A segregação deve ser completa, abrangendo a execução orçamentária e o registro contábil.

Esquemáticamente, os benefícios assistenciais não contributivos assentam sobre um modelo de assistência social universal que independe de contribuições dos beneficiários e, por isso mesmo, cabe ao Estado provê-los. Já os benefícios previdenciários são contributivos e assentam sobre dois modelos: os de risco e os programáveis. Os primeiros incluem doença, invalidez, maternidade, reclusão e pensão e continuarão a ser tratados em regime mutualista pelo INSS. Isso não significa que não haja necessidade de revê-los na busca de um melhor equilíbrio do ponto de vista de sua estrutura e gestão. Essa revisão, no entanto, não foi objeto dessa proposta, pois já vem sendo alvo de medidas e propostas no âmbito do Governo. Os outros benefícios referem-se essencialmente à aposentadoria, cujo modelo assenta sobre a equivalência entre o valor do benefício e as contribuições do beneficiário.

A proposta de Novo Modelo Previdenciário prevê, quanto aos benefícios programáveis, três regimes de benefícios:

- repartição (benefício definido)

- capitalização (contribuição definida)
- capitalização facultativa

No regime de capitalização facultativa, o beneficiário utilizará a Previdência Complementar, seja aberta ou fechada, conforme modelo já existente.

Os benefícios programáveis serão sustentados em duas bases. A primeira corresponde ao atual Regime Geral de Previdência Social e assentará, por sua vez, em outros dois pilares: um, com característica de benefício definido e em sistema de repartição (solidário e mutual); e outro, de contribuição definida durante o período trabalhado e em sistema de capitalização (contas individualizadas). A segunda base corresponde à atual Previdência Complementar, aberta ou fechada, de caráter facultativo e que, por estar operando adequadamente, não é objeto do Novo Modelo da Previdência Social.

As despesas totais com previdência alcançaram um patamar que estrangula a capacidade financeira do Estado. E isso tem importantes consequências sobre a dívida pública, a taxa de juros, o nível de investimentos e as demais despesas do Estado, inibindo, por consequência, o nível de crescimento econômico e estabelecendo um círculo vicioso de estagnação que precisa ser rompido.

A razão essencial dessas tendências reside no que se pode denominar de erros de arquitetura do sistema previdenciário. Esses erros fazem com que os aposentados e pensionistas retirem da previdência, durante os anos esperados de fruição do benefício, mais do que, atuarialmente, a soma das contribuições pagas durante a vida contributiva. O sistema foi desenhado sem apoio em avaliações atuariais e, por isso, prometeu benefícios que não poderia sustentar.

Adicionalmente aos erros de arquitetura, as contas da previdência são agravadas pela rápida mudança demográfica em curso e pelas baixas idades de aposentadoria.

O projeto apresenta várias vantagens para o Brasil, entre as quais:

I – A retomada de investimentos pelo Governo. Isso não se daria pela redução imediata das despesas previdenciárias, que só serão obtidas no longo prazo, mas pela possibilidade, no curto prazo, de uma queda mais significativa da taxa de juros no País, graças à percepção dos agentes econômicos da redução do risco Brasil, e pelas perspectivas de atração de maior volume de investimentos estrangeiros para projetos de infraestrutura;

II – Menor resistência política. Como não se trata de uma reforma previdenciária, mas da criação de um novo modelo para os novos trabalhadores, a proposta não questiona nem suprime direitos adquiridos;

III – Inclusão social. Os trabalhadores poderiam ser incluídos nos benefícios do crescimento do País por meio da aplicação de parte de sua poupança previdenciária nas empresas geradoras da riqueza nacional;

IV – Aumento da renda. Possibilidade de os trabalhadores obterem uma melhor remuneração na aposentadoria com a redução das obrigações do Estado brasileiro.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia um novo modelo previdenciário para novos trabalhadores com: segregação entre Previdência e Assistência; segregação entre benefícios de risco e benefícios programáveis, sendo o financiamento dos benefícios de risco em regime solidário e mutual; classificação dos benefícios programáveis, ou aposentadoria propriamente dita, baseados em dois pilares: (a) de repartição; e (b) de capitalização; montagem de um planejamento atuarial rigoroso e realista; estabelecimento de um modelo único e universal para todos os beneficiários da Previdência Social; correção dos benefícios previdenciários e assistenciais por um índice de preços; e reconhecimento dos direitos femininos.

3.2 – Reforma Fiscal

Há hoje várias distorções no sistema tributário brasileiro, em que a carga tributária de 35% do PIB não é compatível com a economia de um país em desenvolvimento, os mais de 65 tributos não são administráveis por pequenas e médias empresas, as alíquotas elevadas não são proporcionais às bases tributárias reduzidas e a superposição de impostos sobre a cadeia produtiva não afeta quem pode contribuir mais.

Para agravar esse quadro, propostas de reforma tributária examinadas no passado incorporaram uma percepção equivocada que introduz insegurança jurídica. Essa percepção é a de que o sistema financeiro extrai lucros exagerados dos demais setores da economia mediante a imposição de taxas de juros excessivas. Como corolário, o setor deveria estar sujeito à tributação adicional, mesmo que esta seja inconstitucional e gere incertezas sobre uma futura extensão da diferenciação a outros segmentos, não por sua lucratividade ou resultado – base do tributo – mas sobre sua atividade.

A noção de que as instituições financeiras obtêm resultados exagerados vem da publicação do valor absoluto de lucros das empresas do setor. Essa divulgação raramente é acompanhada de informações sobre lucratividade, que permitem comparar o setor financeiro com outros segmentos da economia brasileira e com os de outros países. Contudo, as instituições financeiras brasileiras não apresentam lucratividade excepcional quando cotejadas com as de outros setores e de outros países.

Essa percepção equivocada de lucratividade exagerada deriva, em boa medida, do fato de os bancos brasileiros praticarem as maiores taxas de juros reais do planeta. Porém, os bancos não fazem os juros, talvez fosse mais certo dizer que os juros fazem os bancos. O juro é o preço que paga o tomador pela escassez do crédito, pela cunha fiscal e pelas contas fiscais do setor público. O setor financeiro não obtém lucros por meio de altas taxas de juros. Porque o setor interage com todos os demais segmentos da economia, sua rentabilidade está diretamente vinculada ao cenário macroeconômico. No caso do Brasil, o ambiente internacional favorável, a inflação controlada e a melhora das contas fiscais permitiram que a autoridade monetária reduzisse a taxa de juros de 19,75% em maio de 2005 para 11,25% em janeiro de 2010. Nesse período, o aumento do emprego e da renda possibilitou a ampliação de carteiras de crédito, sobretudo para o varejo, e o aumento nominal dos lucros.

Lucro alto não significa grande lucratividade – a medida de desempenho de uma empresa ou setor. Porém, a percepção equivocada dos resultados de instituições financeiras, em que o lucro absoluto é confundido com a lucratividade relativa, conduz às propostas de tributação diferenciada do setor. A rentabilidade do setor financeiro depende menos do patamar das taxas de juros e mais da estabili-

dade econômica com justiça fiscal. Para as instituições financeiras, o País fará grande avanço se vier a adotar sistema compatível com padrões internacionais de tributação, com redistribuição da carga tributária e adoção do princípio da progressividade, preservados a renda, o patrimônio e o consumo como base referencial de tributação. A simplificação, desburocratização e estabilidade da legislação tributária, com a redução da tributação em cascata, aumentariam a competitividade.

A discriminação tributária de um setor contraria os princípios da capacidade contributiva e da isonomia, uma das limitações constitucionais ao poder de tributar. A Constituição vincula a “capacidade econômica” ao patrimônio, rendimentos e atividades econômicas do contribuinte (Constituição Federal, art. 145 parágrafo 1º), não ao setor em que este opera. Tal contribuinte está sujeito apenas a impostos, não aos demais tributos (taxas, contribuições de melhoria, contribuições e empréstimos compulsórios). Ademais, está sujeito apenas a impostos pessoais, isto é, àqueles que incidem sobre bens, receitas e operações. O princípio da isonomia tributária (CF, art. 150, II), por sua vez, busca a igualdade na lei e a igualdade perante a lei, ao dar tratamento desigual aos que são juridicamente desiguais. A Constituição cria exceções ao princípio da isonomia, tais como os incentivos fiscais para desenvolver determinadas regiões, regime tributário favorecido para microempresas e empresas de pequeno porte, além da possibilidade de discriminar entre ramos de atividade econômica por motivo extrafiscal, desde que a distinção seja razoável (como é o caso da isenção de IPI para taxistas e deficientes físicos). Porém, não menciona exceções para setores específicos.

A cobrança diferenciada poderia se justificar somente pela adoção de alíquotas maiores em função do lucro ou da lucratividade, para todos os setores da economia. O lucro já é um critério adequado e justo para diferenciar contribuintes com capacidade contributiva mais elevada, para fins de incidência do IRPJ. No caso do setor financeiro, ademais do desestímulo à produtividade, a tributação diferenciada não corresponde a uma lucratividade excepcionalmente maior do que a de outros setores, mas pode introduzir insegurança jurídica, uma das raízes das elevadas taxas de juros no Brasil.

A eficiência e transparência do sistema tributário nacional, bem como o equilíbrio das contas fiscais, interessam diretamente ao setor financeiro. Por essa razão, as instituições financeiras acompanham a proposta de reforma tributária, preocupadas com o aprimoramento de temas que vão muito além dos assuntos tópicos diretamente relacionados com suas operações. Para a CNF, projetos voltados para a modernização da legislação tributária deveriam, em princípio, evitar ser definitivos, o que lhes confere boa dose de realismo.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras propõe, numa relação não exaustiva, a constitucionalização das regras do ISS, de forma que sejam estabelecidas, por lei complementar, regras uniformes para todos os municípios, notadamente no que se refere à base de cálculo, alíquota, lista de serviços, titularidade ativa, responsabilidade tributária, local do pagamento e obrigações acessórias. Também propõe o aperfeiçoamento do dispositivo que estabelece obrigatoriedade de lei complementar e que define que a carga tributária dos impostos contemplados pela reforma seja, ao final do período de transição, no máximo igual à do ano anterior às alterações promovidas pela proposta. Qualquer aumento de arrecadação deveria ser esterilizado, de modo a não financiar novas despesas, pela redução das alíquotas. A CNF propõe ainda a preservação dos princípios da anterioridade e da noventena, que são indispensáveis para assegurar a proteção do contribuinte, ademais da vedação ao uso de medidas provisórias em questões de natureza tributária. Por fim, propõe a redução do número de tributos e da burocracia para seu recolhimento, bem como a unificação da legislação do ICMS, a desoneração dos investimentos, o estímulo às exportações ao determinar o recolhimento do ICMS para o estado de destino, a eliminação do regime cumulativo do PIS e da Cofins, bem como a extinção da Cide-combustíveis e do Salário-Educação.

3.2.1 – Controle dos gastos públicos – Lei de Responsabilidade Fiscal

O controle dos gastos públicos é compromisso fundamental do Estado com os contribuintes, não só para evitar desperdício de recursos escassos, mas também para assegurar a qualidade desses gastos e sua destinação correta. É um dos instrumentos de atuação contra a inflação e um dos alicerces da cidadania. Esse controle ganhou rigor com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

A Lei Complementar Nº 101, de 4 de maio de 2000, regulamenta o artigo 163 da Constituição, para dispor sobre finanças públicas; dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo poder público; concessão de garantias pelas entidades públicas; emissão e resgate de títulos da dívida pública; fiscalização financeira da administração pública direta e indireta; operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

A aprovação da LRF representou um dos maiores avanços institucionais do Estado brasileiro e foi fundamental para a estabilidade econômica que permite ao Brasil trilhar a rota do crescimento sustentado.

Desde sua aprovação, a LRF coexiste com forças antagônicas. De um lado, os contribuintes brasileiros percebem os benefícios de uma gestão fiscal pautada pelo respeito a limites financeiros e orçamentários que impede antes do setor público de recorrer ou à União ou a fontes inflacionárias para custear desequilíbrios. De outro, entes públicos pressionam para reduzir esses limites financeiros e orçamentários e retomar velhas práticas que contribuíram para o período inflacionário, recorrendo muitas vezes ao eufemismo da “flexibilização” da LRF. No Congresso Nacional, há proposições nesses dois sentidos.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia projetos voltados para a consolidação da Lei de Responsabilidade Fiscal e para o estabelecimento de limites financeiros e orçamentários claros e verificáveis para os três níveis de Governo – União, estados e municípios – além de empresas estatais, como instrumento de controle dos gastos públicos. A Confederação repudia eufemismos como “flexibilização da LRF”, que representam retrocesso no grande avanço institucional que logrou a cidadania com a aprovação da Lei Complementar Nº 101 / 2000.

3.3 – Reforma trabalhista/sindical

Trabalhadores de todos os setores da economia tanto mais se beneficiam quanto maior a taxa de crescimento da economia brasileira e mais acelerada a redução das desigualdades de renda. Num cenário ideal, crescimento econômico e distribuição de renda caminham junto com proteção dos direitos trabalhistas, entre eles o de representação sindical. No cenário inverso, a exacerbação desmesurada de direitos trabalhistas aumentaria exageradamente os custos de contratação e reduziria tanto a oferta de emprego quanto o próprio crescimento econômico. Uma reforma trabalhista e sindical bem

sucedida conseguiria lograr o equilíbrio entre, de um lado, crescimento econômico, geração de empregos e distribuição de renda e, de outro, custos de contratação e proteção aos direitos trabalhistas.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística registrou que “os resultados completos da Pesquisa Sindical 2001 revelam que, de 1991 a 2001, o número de sindicatos de trabalhadores no País cresceu 49%, enquanto o número de associados apresentou um aumento de 22%, o que levou à redução do tamanho médio dos sindicatos (de 2104 para 1720 associados)”. (Fonte IBGE - Comunicação Social - 19 de fevereiro de 2003). De fato, somente no período entre 1990 e 1996, foram criadas no Brasil 5034 novas entidades sindicais de empregados e empregadores nos mais diversos setores da atividade econômica, o que levou à queda na taxa de sindicalização e à fragmentação dos sindicatos. (*In Walber Carrilho da Costa, Sindicalização e Greves: história recente do movimento sindical brasileiro*).

O quadro foi agravado pelo advento da Portaria nº 186 do Ministério do Trabalho, em 10 de abril de 2008, que possibilitou a criação de mais de um sindicato na mesma base territorial, introduzindo a tendência de que mais sindicatos de pequeno porte sejam criados. As confederações patronais não reconhecem a legitimidade dessa Portaria Ministerial. O artigo 8º inciso II da Constituição Federal veda a criação de mais de uma organização sindical na mesma base territorial. Já o artigo 13 da Portaria Ministerial fere esse princípio constitucional da unicidade sindical ao apontar para o pluralismo da representação de sindicatos. Há quatro Ações Diretas de Inconstitucionalidade ajuizadas no Supremo Tribunal Federal contra a Portaria 186 (as ADINs 4.120, de 18 de agosto de 2008; 4.126, de 26 de agosto de 2008; 4.128, de 28 de agosto de 2008; e 4.139, de 9 de setembro de 2008). A ADIN 4.120 foi impetrada por onze confederações de trabalhadores, ao passo em que as demais foram impetradas por confederações patronais. Em janeiro de 2009, parecer do Procurador-Geral da República acatou os argumentos das ADINs.

A fragmentação da representação sindical está na origem de propostas de ampliação da representação sindical. A legislação atual assegura a estabilidade para até sete e, no mínimo, três membros da diretoria e um Conselho Fiscal, composto de três membros. Na visão da CNF, esse número de membros é suficiente para afirmar a administração do sindicato que conta, inclusive, com um bom quadro funcional de técnicos e assessorias para prestar assistência e defender os direitos dos seus sindicalizados. Assim, eventuais alterações na representação sindical deveriam ser tratadas no âmbito das negociações coletivas de trabalho, como já ocorre em diversas categorias que discutem e aceitam cláusulas que aumentam o número de dirigentes sindicais. A própria Convenção 87 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que dispõe sobre a liberdade sindical e proteção do direito sindical, não alterou o número de dirigentes para a administração dos sindicatos, o que indica que a negociação coletiva é a forma mais apropriada para solucionar a questão.

Outra questão recorrente é a alteração da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para dispor sobre a prestação de informações na negociação coletiva com vistas a obrigar empresas a prestar informações, ao sindicato profissional e para fins de negociação coletiva, acerca de sua situação econômica e financeira – mediante compromisso de sigilo por parte dos sindicatos. Para a CNF, a negociação coletiva caracteriza-se como autocomposição “democrática, gerindo interesses profissionais e econômicos de significativa relevância social. Por isso, não se confunde com a renúncia e muito menos com a submissão, devendo cingir-se, essencialmente, à transação (por isso fala-se em transação coletiva negociada)” (DELGADO, Maurício Godinho. Curso de Direito do Trabalho. 5ª ed. LTr: São Paulo, 2006. P. 1369.). Assim, a Confederação não considera adequado que empresas submetam aos sindicatos profissionais informações sobre sua condição econômica e financeira, o que descaracteriza o caráter de transação preconizado pela ne-

gociação coletiva. Ademais, entidades constituídas sob a forma de Sociedades por Ações devem elaborar e publicar duas demonstrações financeiras anualmente, conforme determina a Lei nº 6.404/76 – Capítulo XV - Exercício Social e Demonstrações Financeiras. Para as instituições financeiras, o dever de elaborar e publicar suas demonstrações financeiras é semestral (Lei nº 4.595/64, art. 31).

No que diz respeito aos dispositivos constitucionais que tratam de direitos trabalhistas (art. 7º da CF), a CNF considera que se pode discutir a flexibilização dos seguintes incisos:

I - relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos de lei complementar, que preverá indenização compensatória, dentre outros direitos;

...

V - piso salarial proporcional à extensão e à complexidade do trabalho;

VI - irredutibilidade do salário, salvo o disposto em convenção ou acordo coletivo;

...

VIII - décimo terceiro salário com base na remuneração integral ou no valor da aposentadoria;

IX - remuneração do trabalho noturno superior à do diurno;

X - proteção do salário na forma da lei, constituindo crime sua retenção dolosa;

XI - participação nos lucros, ou resultados, desvinculada da remuneração, e, excepcionalmente, participação na gestão da empresa, conforme definido em lei;

XII - salário-família pago em razão do dependente do trabalhador de baixa renda nos termos da lei;

XIII - duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho;

XIV - jornada de seis horas para o trabalho realizado em turnos ininterruptos de revezamento, salvo negociação coletiva;

XV - repouso semanal remunerado, preferencialmente aos domingos;

XVI - remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, em cinquenta por cento à do normal;

XVII - gozo de férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal;

...

XIX - licença-paternidade, nos termos fixados em lei;

XX - proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei;

XXI - aviso prévio proporcional ao tempo de serviço, sendo no mínimo de trinta dias, nos termos da lei;

XXII - redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança;

XXIII - adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas, na forma da lei;

...

XXV - assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas;

...

XXVII - proteção em face da automação, na forma da lei;

...

XXXIV - igualdade de direitos entre o trabalhador com vínculo empregatício permanente e o trabalhador avulso.

Em contrapartida, a CNF não julga adequadas eventuais discussões sobre flexibilização dos seguintes incisos do artigo 7º da CF:

II - seguro-desemprego, em caso de desemprego involuntário;

III - fundo de garantia do tempo de serviço;

IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;

...

VII - garantia de salário, nunca inferior ao mínimo, para os que percebem remuneração variável;

...

XVIII - licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com a duração de cento e vinte dias;

...

XXIV - aposentadoria;

...

XXVI - reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho;

...

XXVIII - seguro contra acidentes de trabalho, a cargo do empregador, sem excluir a indenização a que este está obrigado, quando incorrer em dolo ou culpa;

XXIX - ação, quanto aos créditos resultantes das relações de trabalho, com prazo prescricional de cinco anos para os trabalhadores urbanos e rurais, até o limite de dois anos após a extinção do contrato de trabalho;

XXX - proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil;

XXXI - proibição de qualquer discriminação no tocante a salário e critérios de admissão do trabalhador portador de deficiência;

XXXII - proibição de distinção entre trabalho manual, técnico e intelectual ou entre os profissionais respectivos;

XXXIII - proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras acompanha com interesse propostas de reforma trabalhista e sindical que assegurem a proteção dos direitos trabalhistas, entre eles o de representação sindical, sem implicar custos de contratação irrealistas e exorbitantes que prejudiquem a geração de empregos e o crescimento econômico. A CNF apoia propostas que não criem insegurança jurídica, evitando para tanto que dispositivos sejam redigidos de maneira genérica e vaga, sem limitação dos direitos e obrigações de empregados e empregadores e sem previsão de sanção para o descumprimento por ambas as partes.

2011



A higidez do Sistema Financeiro Nacional (SFN) é fundamental para o desenvolvimento sustentável do Brasil. A estabilidade econômica é produto também da eficiência do sistema financeiro. A estrutura do SFN, suas regras de funcionamento, o raio de atuação da autoridade monetária, o papel das instituições públicas e privadas, entre outros, estão entre as questões mais relevantes da agenda nacional de desenvolvimento.

O texto estabelecido na Constituinte de 1988 que tratava do Sistema Financeiro Nacional continha oito incisos, duas alíneas e três parágrafos, que foram revogados pela Emenda Constitucional nº 40 de 2003. Hoje, a Carta Magna, no seu Título VII (da Ordem Econômica e Financeira), Capítulo IV (do Sistema Financeiro Nacional), artigo 192, tem a seguinte redação: “Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram.”

A redação dada originalmente ao artigo 192 determinava que o Sistema Financeiro Nacional seria regulado por uma única lei complementar. Uma vez que a Lei 4.595/1964, que “dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências” foi editada sob a égide da Constituição de 1946, que não previa a categoria Lei Complementar, o Supremo Tribunal Federal entendeu que essa norma foi recepcionada pela Constituição de 1988 com o *status* de Lei Complementar.

A legislação atual, com mais de 45 anos, permitiu ao País a criação e o desenvolvimento de um sistema financeiro moderno, sólido, regulamentado e eficiente, respeitado no mundo inteiro. Contudo, o desenvolvimento da economia brasileira e as mudanças verificadas no mercado financeiro mundial requerem, cada vez mais, o aprimoramento desse marco regulatório. A CNF acredita que uma discussão profunda, técnica e responsável fortalecerá ainda mais o SFN e dará impulso adicional ao crescimento econômico e à modernização das relações econômicas no Brasil.

Diversas demandas legislativas sobre questões tópicas relativas ao sistema financeiro podem renovar o interesse de parlamentares pela matéria. A autonomia do Banco Central, por exemplo, mesmo já tendo sido mais presente na pauta legislativa, retorna gradualmente à agenda de debates. A crise mundial, que transcendeu o contorno inicial de “crise no mercado de securitização de hipotecas”, é outro fator que pode mobilizar o Congresso. Também a questão da capitalização de juros, pendente de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal, ganha maior atenção, tanto no Executivo como no Legislativo. Por fim, seguros, previdência privada, participação do capital estrangeiro e garantia de depósitos, entre outros, são temas que começam a ser novamente discutidos no Congresso.

No exame da regulamentação do artigo 192 da CF, a Confederação assinala pontos para reflexão, que tratam, entre outros, de: abrangência da expressão “Sistema Financeiro Nacional”; necessidade

de edição de Leis Complementares; conteúdo e alcance da expressão “desenvolvimento equilibrado”; conteúdo e alcance da expressão “atendimento aos interesses da coletividade”; estrutura e papel do Conselho Monetário Nacional; competência normativa do Conselho Monetário Nacional; estrutura, papel e autonomia do Banco Central; definição e papel das Instituições financeiras; cooperativas de crédito; tratamento do capital estrangeiro; mercado de capitais; seguros; capitalização; previdência privada; regras de funcionamento de agências e de atendimento de clientes; padrões e normas de segurança; direito adquirido em relação ao regime legal monetário ou por índices de correção monetária; neutralidade do setor financeiro e responsabilidade pelos efeitos decorrentes da execução de políticas e normas estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional; correspondentes não-bancários; digitalização; igualdade de condições de concorrência entre instituições financeiras públicas e privadas; depósitos dos estados, do Distrito Federal, dos municípios e dos órgãos e entidades do Poder Público; Nota de Crédito Bancário; tarifas bancárias; tabelamento de juros; tabelamento de *spread*; comissão de permanência; capitalização de juros para prazos inferiores a um ano; e tributação adicional da intermediação financeira.

Para a Confederação Nacional das Instituições Financeiras, a questão fundamental que permeia a regulamentação do artigo 192 é a da estabilidade jurídica para o ambiente de negócios. Para tanto, a CNF apoia projetos de regulamentação desse artigo que preservem o equilíbrio dos contratos e que não acarretem riscos derivados de insegurança jurídica, que se refletiriam nos preços (por exemplo, tarifas e taxas de juros). Isso pode ser alcançado pela adoção de dispositivos legais abrangentes, claros e inequívocos que, sempre que possível, remetam questões técnicas para legislação ordinária ou para decisões do Conselho Monetário Nacional. Diante do notável dinamismo dos sistemas financeiros nacional e internacional, a CNF apoia projetos de regulamentação do artigo 192 da CF que evitem o possível enrijecimento de dispositivos – que podem se revelar críticos em situações emergenciais. A lei precisa ser simples e eficaz, para não incentivar iniciativas que prejudiquem a segurança, a confiabilidade e a competitividade do Sistema Financeiro Nacional.

2011



2011



5.1 – Autonomia do Banco Central

A autonomia operacional ao Banco Central distingue as funções de Governo das de Estado: a preservação do valor é claramente uma missão estatal, que independe da conjuntura política. Pode ser adotada para afastar a política monetária de pressões políticas e da influência de grupos de interesse. Com isso, a condução da política monetária não conflitaria com interesses do Governo de turno ou de partidos políticos. A autonomia descolaria os mandatos fixos de diretores do Banco Central do calendário político. Também afastaria a estabilidade monetária do falso dilema entre crescimento econômico e tolerância com a inflação.

Há vários estudos voltados para a avaliação do grau de independência dos Bancos Centrais. Em 1991, por exemplo, Vittorio Grilli, Donato Masciandaro e Guido Tabellini, ao examinarem o grau de autonomia política e econômica dos Bancos Centrais de dezoito países da OCDE, identificaram seis critérios de avaliação: 1) a ausência de envolvimento do Governo na indicação do Presidente do BC para um mandato de prazo superior a cinco anos; 2) a ausência de envolvimento do Governo também na indicação dos Diretores, para mandatos de mais de cinco anos; 3) a ausência de representante do Governo na Diretoria; 4) a formulação da política monetária não é submetida à aprovação do Governo; 5) a tarefa precípua do BC é perseguir a estabilidade monetária, com o que o Banco Central não se ocuparia de funções de supervisão das instituições financeiras ou do crescimento econômico; e 6) os conflitos entre o Banco Central são resolvidos por claros dispositivos legais que fortalecem a posição da autarquia diante do Governo. Em 1992, Alex Cukierman propôs dezesseis critérios para avaliação da autonomia de Bancos Centrais de cinquenta países, entre os quais: (1) extensão do mandato do Presidente; (2) a entidade incumbida de indicar o Presidente do BC; (3) os arranjos para eventual demissão do Presidente do BC; (4) autorização para que este acumule outras funções no Governo; (5) responsabilidade do BC na formulação da política monetária; (6) natureza das regras de solução de controvérsia entre o BC e o Governo; (7) grau de participação do BC na elaboração do orçamento do Governo; (8) estabilidade monetária como um dos objetivos principais do BC; (9) empréstimos e adiantamentos do BC ao Tesouro; (10) securitização de empréstimos pelo BC; (11) controle da autoridade monetária sobre os termos dos próprios empréstimos ao Governo (vencimento, volume, taxa de juros); (12) amplitude do círculo de tomadores em potencial de empréstimos do Banco Central; (13) tipos de limitações a empréstimos do BC ao Governo, quando houver; (14) prazos máximos de vencimento desses empréstimos; (15) taxas de juros máximas e mínimas aplicadas a esses empréstimos; e (16) proibição de participação do Banco Central no mercado primário de títulos governamentais. Para Luís Jácome, de quatorze países da América Latina só não há autonomia legal em três: Brasil, República Dominicana e Guatemala.

Esses estudos, calcados em critérios objetivos, não tratam de um aspecto subjetivo fundamental: a construção de expectativas pelos agentes econômicos. Para executar a política de metas de inflação, os Bancos Centrais atuam sobre as expectativas dos agentes formadores de preços por meio da comunicação de suas decisões e da gestão das taxas de juros. Em uma economia concorrencial, os mercados são eficientes e, com regulação e supervisão adequadas, a oferta monetária aumenta na proporção do crescimento do PIB; nesse cenário, a estabilidade monetária conduz à estabilidade

financeira. Isso ocorre se as expectativas dos agentes econômicos se alinham na direção na estabilidade. Essas expectativas estarão tanto mais alinhadas quanto mais legítimo e transparente for o mandato do Banco Central.

A autonomia do Banco Central constitui-se numa delegação de poder para uma entidade colegiada burocrática. Tal delegação não poderia ocorrer sem a devida contrapartida, na forma de supervisão dos Poderes Executivo e Legislativo, com avaliação periódica de critérios de desempenho próprios ao mandato da autoridade monetária. Por parte do Executivo, essa avaliação periódica está ligada ao regime de política monetária e sua operacionalização, com definição das metas para a inflação. Já no Congresso Nacional, a legislação poderia definir a frequência de sessões às quais compareceriam diretores do Banco Central para debater sobre a política monetária, o que não impediria que a Câmara ou o Senado convocassem Diretores e representantes da autoridade monetária sempre que a situação o recomendasse.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia a autonomia operacional do Banco Central e acompanha com interesse as discussões sobre autonomia legal da autarquia, desde que essa autonomia seja acompanhada de ampla e transparente prestação de contas sobre o desempenho da autoridade monetária. Para a CNF, qualquer discussão sobre autonomia legal do Banco Central deve considerar que a missão fundamental da autarquia será sempre a de preservar o valor da moeda. Para tanto, tal discussão deve considerar, entre outros, a definição de responsabilidade pela fixação da meta de inflação; manejo dos instrumentos de política monetária e de política cambial para o atingimento dessa meta; estrutura operacional do Banco Central e regras de governança; mandato fixo do Presidente e da Diretoria; regras de indicação do Presidente e da Diretoria; independência orçamentária da autarquia, com clara identificação das fontes de receita e rubricas de despesa; e as relações do Banco Central com o Tesouro Nacional, com vedação da atuação da autarquia como prestador de última instância para o Governo e como agência de fomento.

5.2 – Defesa da Concorrência: competência do BACEN

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras recebeu com satisfação o Parecer da Advocacia-Geral da União (AGU) sobre o conflito de competência entre o Banco Central e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), exarado pelo então AGU Gilmar Ferreira Mendes, em abril de 2001. O parecer permanece atual.

O parecer conclui pela competência privativa do Banco Central do Brasil para analisar e aprovar os atos de concentração de instituições integrantes do sistema financeiro nacional, bem como para regular as condições de concorrência entre instituições financeiras e aplicar-lhes as penalidades cabíveis. Para a AGU, não procedem os argumentos favoráveis à competência do CADE para apreciar os atos de concentração de instituições financeiras, que se baseiam no fato de a Lei nº 8.884/94, que disciplina a defesa da concorrência, não prever nenhuma exceção à competência do CADE e de essa Lei ser posterior à Lei nº 4.595/64, com o que derogaria as disposições desta sobre competência para defesa da concorrência. A Lei nº 4.595/64 foi recepcionada pela Constituição de 1988 como lei complementar e não poderia ser derogada por lei hierarquicamente inferior, como é o caso da Lei ordinária nº 8.884/94.

A Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça (STJ) examinou a compra do Banco de Crédito Nacional S/A (BCN) pelo Bradesco S/A. Foi a primeira vez que o STJ apreciou a aquisição de um banco por outro. No processo, as instituições financeiras questionaram a legalidade de decisão do CADE. Em outubro de 2009, a relatora do recurso, Ministra Eliana Calmon, votou pela competência exclusiva do Banco Central do Brasil para apreciar atos de concentração (aquisições, fusões, etc) envolvendo instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional. No recurso em questão, conforme explicou a Ministra, o que se buscou definir, na verdade, é justamente de quem é a competência para decidir esses atos de concentração. Para a Ministra Eliana Calmon, a partir da Lei Complementar 73/1993, o parecer da Advocacia-Geral da União deveria ser suficiente para solucionar a questão, sem necessidade de interferência do Judiciário, considerando-se que tanto o CADE quanto o BACEN são entidades integrantes da Administração Pública Federal e, nessa condição, submetem-se aos pareceres da AGU, que têm caráter vinculante. Em julgamento ocorrido em 25 de agosto de 2010, o STJ decidiu que o CADE não tem competência para analisar fusão de bancos, ante a inexistência de previsão legal para que o Conselho atue de maneira decisória sobre operações envolvendo as instituições financeiras.

Para a Confederação Nacional das Instituições Financeiras, na ausência de regulamentação do artigo 192 da Constituição Federal, que trata do Sistema Financeiro Nacional, as questões de defesa de concorrência atinentes ao setor financeiro são reguladas pela Lei nº 4.595/64, que foi recepcionada pela CF como Lei Complementar. Eventual alteração nessa situação não se pode dar por lei ordinária, menos ainda por decisão administrativa.

5.3 – Funções de supervisão bancária

A higidez do Sistema Financeiro Nacional é resultado direto de uma supervisão bancária eficiente, balizada por regras claras e inequívocas, às quais é dada a devida publicidade. A crise financeira internacional de 2008 demonstrou a importância de uma supervisão bancária eficaz por parte de agência estatal competente. No Brasil, o Banco Central tem desempenhado essa função, sem prejuízo de sua missão maior, que é a de preservar o valor da moeda.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras acredita que a função de supervisão bancária deve ser deixada a cargo do Banco Central do Brasil, autarquia que conta com pessoal qualificado e instrumental adequado para coletar e analisar as informações relevantes que indicam a solvência de instituições financeiras específicas e o nível de risco sistêmico no setor financeiro.

2011



A eficiência econômica é um dos princípios que norteiam a operação das empresas, em geral, e das instituições financeiras, em particular. Trata-se de otimizar o emprego de recursos escassos para obter os mesmos – ou melhores – resultados. O recurso escasso mais evidente, para os setores público e privado, é a poupança, sem a qual não se materializa o correspondente investimento. Para o setor financeiro, porém, outro importante recurso escasso é o tempo – muitas vezes desbaratado em procedimentos burocráticos. Também o espaço ocupado por instalações e arquivos tem impacto sobre eficiência econômica.

A eficiência econômica está estreitamente vinculada à competitividade. Empresas – entre elas instituições financeiras – que desperdiçam recursos escassos em operações que não buscam alcançar objetivos estratégicos tendem a ser menos competitivas e a desaparecer.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas voltadas para a otimização do emprego de recursos escassos, tais como poupança (que financia investimentos), tempo e espaço físico, para a simplificação de procedimentos e para o fortalecimento da supervisão do uso desses recursos sempre que envolverem bens públicos.

6.1 – Agências Reguladoras

A taxa de investimento no Brasil, de cerca de 20% do PIB, é insuficiente para sustentar crescimento econômico de 5% ao ano. A baixa taxa de investimentos é função, entre outros, das altas taxas reais de juros, da elevada relação dívida-PIB e do histórico – ainda recente – de constante mudança de regras, com desrespeito a contratos e ao direito de propriedade.

É nesse contexto que se inserem as agências reguladoras, como parte do arcabouço institucional que dá segurança aos investidores. Um dos papéis fundamentais dessas agências é justamente o de assegurar estabilidade e aplicação uniforme de regras.

A CNF recebeu com satisfação projetos de lei anteriores que concederam mandato de quatro anos (com uma recondução) para presidentes e diretores das agências, com a vedação de que sejam destituídos. Também considerou adequado que o mandato dos presidentes das agências vença no segundo ano do mandato presidencial, para não só sublinhar a continuidade da gestão da agência, mas também sua independência do Executivo. Para a Confederação, foi correta a instituição de obrigatoriedade na criação de ouvidorias, independentes das agências, para zelar pela qualidade dos serviços por estas prestados, bem como a introdução de contratos de gestão que não contenham metas regulatórias. A obrigação de solicitar parecer dos órgãos de defesa da

concorrência do Ministério da Fazenda antes de emitir uma nova regulamentação é outro dispositivo que a CNF apoiou.

No que toca especificamente ao setor financeiro, a regulação e a supervisão são pilares da confiabilidade das instituições e da redução do risco sistêmico. As agências reguladoras por excelência são o Banco Central do Brasil (BACEN), a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) e a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC). Cada uma dessas agências conta com corpo técnico qualificado e se concentra em segmentos específicos do mercado, exercendo uma atividade na qual a especialização é crítica para a eficiência e a confiabilidade da regulação e da supervisão.

Tramitam no Congresso Nacional propostas que subtraem competência dessas quatro autarquias em matéria de regulação e supervisão e as transferem para uma única agência específica, autarquia vinculada ao Ministério da Fazenda que se ocuparia das questões de finanças e de investimentos. Essa nova agência, além de regular e fiscalizar o sistema financeiro, teria outras funções, tais como acompanhar o *spread* bancário e prevenir movimentos especulativos. A concentração numa única agência das funções de regulação e supervisão de todo o sistema financeiro poderia engendrar uma estrutura burocrática ineficiente, com recursos humanos e tecnológicos insuficientes para acompanhar as rápidas transformações que atravessa o mercado financeiro do Brasil e do mundo. Ademais, as incertezas que acompanhariam a transição do atual modelo – que se tem mostrado eficiente – constituiriam risco político que passaria a ser incluído nos cálculos de precificação de produtos e serviços financeiros.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia projetos voltados para o fortalecimento das agências reguladoras, que assegurem indicação de pessoal qualificado, com formação acadêmica e experiência profissional relevantes na área de atuação da entidade, à qual se assegure independência, tendo como contrapartida prestações de contas que privilegiem não a criação de metas regulatórias, mas sim a estabilidade de regras e correspondente aumento dos investimentos no setor de competência da agência. No caso específico do setor financeiro, a CNF acredita que as funções de regulação e de supervisão vêm sendo desempenhadas com eficiência pelo Banco Central do Brasil (BACEN), a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) e a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC), o que dispensaria a criação de nova agência específica para tratar do mercado financeiro.

6.2 – Duplo registro

Já tramitaram nas duas casas do Congresso projetos de lei que pretendiam alterar as operações de financiamento de compra de veículos, para tornar obrigatório o registro dos contratos de alienação fiduciária junto aos cartórios de títulos e documentos. Para tanto, propugnavam alteração no novo Código Civil, em que é clara a distinção, no artigo 1.361, entre uma norma geral para constituição da propriedade fiduciária (que obriga o depósito do contrato no Registro de Títulos e Documentos do domicílio do devedor) e outra especial (que constitui a propriedade fiduciária de veículo pelo seu registro na repartição de licenciamento). Para o comprador, não haveria mais a norma especial: a

constituição da propriedade fiduciária de veículos dependeria do registro do contrato no cartório e também na repartição competente para o licenciamento. O chamado “duplo registro”.

Hoje, a compra de veículos é financiada com as menores taxas do mercado para pessoas físicas. A facilidade na contratação de uma operação de crédito para compra de veículos e sua simplicidade operacional, associadas à garantia real da alienação fiduciária, asseguram reduzido *spread* bancário. Se as instituições financeiras tivessem de arcar com os custos adicionais dos contratos de *leasing* e da alienação fiduciária de veículos, os financiamentos seriam encarecidos. O custo do financiamento seria relativamente maior para os modelos de veículos populares, o que afetaria mais diretamente as camadas da população que passaram a ter acesso a esse bem. O custo adicional de registro, ao qual não corresponde maior garantia, dificultaria não apenas as operações de crédito. Uma vez que nenhum desembolso seria feito antes desse registro, o trâmite burocrático afetaria montadoras, revendedores, compradores e financiadores.

Os projetos de lei favoráveis ao duplo registro que tramitaram no Congresso, bem como ações na Justiça, justificavam-se essencialmente por dois argumentos. O primeiro trata da segurança contratual, para consumidores e instituições financeiras, que seria aumentada pelo registro notarial. Outro diz respeito à constitucionalidade da lei: a instituição da propriedade fiduciária seria prerrogativa dos cartórios de registro de títulos e documentos, não dos DETRANs. Nenhum dos dois argumentos se sustenta.

Quanto à segurança contratual, não se verificou a existência de fraude desde o início do funcionamento do modelo atual. A possibilidade de fraudes diminuiu ainda mais desde que os órgãos de trânsito dos estados e do Distrito Federal passaram a normatizar os procedimentos a serem cumpridos pelas instituições financeiras, para que fosse expedido o Certificado de Registro do Veículo com anotação da alienação fiduciária. Para se atender ao requisito da publicidade do ato, o Superior Tribunal de Justiça entendeu ser mais importante o registro nos DETRANs do que no cartório. Com respeito à constitucionalidade da lei, o argumento peca por não identificar qual artigo da Constituição define as prerrogativas dos registros de títulos e documentos. O artigo relevante diz apenas que tais prerrogativas serão reguladas por lei. A lei que tratava do registro dos contratos de alienação fiduciária remeteu o instituto ao novo Código Civil.

Entretanto, existem regulações de órgãos estaduais que são divergentes entre si, razão pela qual deve-se buscar a harmonização das regras de registro de veículos em todo o território nacional.

Também a Deliberação nº 77/2009 e a Resolução nº 320/2009, do CONTRAN, e as Leis nº 11.795/2008 e 11.882/2008 dispensam nas operações realizadas com veículos automotores da obrigatoriedade do registro dos contratos nos Cartórios de Títulos e Documentos.

A relação dos bancos e das empresas de *leasing* com a questão não poderia ser mais estreita: o duplo registro afeta não só medidas de redução do custo do dinheiro, mas também a melhoria da qualidade do crédito e do atendimento prestado aos clientes e consumidores.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras considera inadequadas e lesivas aos consumidores propostas de introdução de registro de contratos em cartório e também na repartição competente para o licenciamento, o “duplo registro”, que aumentam os ônus para os compradores sem acrescentar segurança jurídica à relação contratual.

6.3 – Digitalização / Arquivamento de documentos

O armazenamento de documentos sob a forma de papel ou outro suporte físico torna-se cada vez mais inviável, por razões de espaço de armazenagem, de busca e recuperação de informações, bem como de preservação do meio ambiente. Em um país das dimensões do Brasil, o uso do papel não só esgota o meio ambiente, como também envolve uma logística de transporte que implica gasto de combustível e poluição atmosférica.

Nesse quadro, a atividade econômica ressent-se da ausência de regulamentação da digitalização de documentos, seu armazenamento em meio eletrônico (ótico ou digital) e a reprodução daqueles que foram arquivados (públicos e privados). “Digitalização” é o processo de conversão de dados de um suporte tecnológico analógico para o suporte digital, que permite maior fidelidade de reprodução e maior flexibilidade para buscas, além de rapidez na atualização dos dados armazenados e possibilidade de compartilhamento de informações a um número maior de interessados. Trata-se aqui de documentos digitalizados a partir de um documento original em outro suporte, o que não incluiria documentos gerados já em meio digital.

A microfilmagem, com armazenagem em fotogramas da forma e do conteúdo de documentos, aproxima-se da digitalização em seus propósitos. Seu uso já tem mais de quarenta anos: a Lei nº 5.433/1968 permitiu aos Cartórios de Registro de Títulos e Documentos efetuar seus registros por esse meio, o que trouxe maior segurança e agilidade aos processos. Contudo, a microfilmagem ainda produz uma quantidade muito grande de documentos. No caso dos bancos, a microfilmagem obrigatória de cheques gera um grande volume de microfimes, com correspondente dificuldade de transporte e de armazenagem.

Uma das questões-chave de processos de digitalização é o emprego de certificado digital emitido no âmbito da Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil) para documentos originalmente elaborados em meio eletrônico, de maneira a terem eficácia perante terceiros, inclusive o Judiciário.

Há vários outros elementos a serem discutidos em propostas de digitalização de documentos, entre eles (numa relação não exaustiva): a) a conceituação de documento digital, isto é, aquele convertido do meio físico para o digital, por qualquer tipo de tecnologia; b) o valor jurídico de documentos digitalizados e armazenados em mídia ótica ou digital autenticada, bem como as suas reproduções, em relação aos originais; c) a utilização de assinatura digital para garantir a integridade, a autenticidade e a confidencialidade dos documentos digitais; d) a homologação de equipamentos e tecnologias que permitam a fiel reprodução das informações contidas nos documentos a serem digitalizados; e) o armazenamento em mídia ótica ou digital autenticada; f) a armazenagem de cópias de segurança (*back ups*) em locais diferentes daqueles dos originais; g) a durabilidade dessas mídias de armazenagem; h) a proteção do acervo digital contra a obsolescência de *softwares*, de equipamentos e de formatos; i) a sistemática de identificação e numeração de documentos digitalizados, para sua indexação e posterior localização; j) o grau de redução de imagens e sua vinculação com legibilidade e reprodução de informações; k) o credenciamento de empresas e de cartórios que procederão à digitalização de documentos; l) a eliminação dos documentos físicos ou arquivados em meio analógico após sua digitalização; m) e o destino a ser dado aos documentos de valor histórico, assim declarados por autoridade competente.

A regulamentação da digitalização de documentos não alteraria nenhuma das legislações específicas vigentes. Por exemplo, em nada afetaria as atividades e as competências tanto dos tabeliães de notas e de protesto quanto dos cartórios de registro civis, de pessoas naturais ou jurídicas, de títulos e documentos e de imóveis, na medida em que o meio ótico ou digital simplesmente substituiria o suporte em papel dos atos e negócios jurídicos, que continuariam regulados pelas mesmas normas.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas voltadas para regulamentação da digitalização de documentos que não alterem legislações específicas vigentes, tais como as que regulam a atividade notarial, ao mesmo tempo em que confirmam segurança jurídica aos atos e negócios jurídicos que envolvam documentos digitais ao dar a estes o mesmo valor jurídico dado aos documentos originais.

6.4 – Recuperação de empresas

Falência ou recuperação de empresas é um processo de execução coletiva, por meio de realização de direitos do credor. Contudo, a falência não é um fenômeno puramente jurídico, na medida em que tem forte componente econômico: da mesma forma que as empresas solventes, as insolventes são unidades produtivas que geram empregos, compram e transformam matérias-primas, vendem produtos acabados e geram empregos. O que as distingue é a desestruturação dos passivos das empresas insolventes.

A Lei nº 11.101, chamada “nova” Lei de Recuperação de Empresas e Falências, entrou em vigor em junho de 2005, depois de doze anos de tramitação no Congresso Nacional. Tem por objetivo estimular a recuperação de empresas em situação de crise financeira, sempre que se mostrarem viáveis, e de acelerar a decretação de falência daquelas que não tenham viabilidade.

Entre as melhorias introduzidas pela Lei nº 11.101/2005, destacam-se duas: a maior proteção aos credores e a manutenção de empregos.

A Lei corrigiu distorções da legislação anterior com respeito à ordem de prioridade de recebimentos, para oferecer maior proteção aos credores – especialmente àqueles com garantia real. No longo prazo, essa medida amplia o acesso ao crédito, aumenta o volume de crédito disponível no mercado e reduz o custo para obtê-lo, já que oferece garantias adicionais às instituições credoras.

A Lei também propicia reestruturação da empresa em recuperação com vistas à manutenção da viabilidade econômico-financeira do negócio, baseada na capacidade técnica e gerencial de seus dirigentes; na sua estrutura de capital; sua capacidade de acesso a capitais; e na credibilidade e transparência interna e externa dos gestores. Com isso, a recuperação e a continuidade da atividade produtiva abrem perspectiva de manutenção do maior número possível de empregos.

As discussões em torno da Lei de Recuperação de Empresas e Falências estão centradas na ordem de prioridade de recebimentos. Para a CNF, a definição dessa ordem de prioridade deve buscar um

equilíbrio que, por um lado, não sobreponha o interesse individual dos credores ao interesse público (como é o caso dos créditos trabalhistas e previdenciários, por exemplo) e, por outro, assegure aos credores garantias suficientemente sólidas não só para incentivar a concessão do crédito, mas também para atrair investidores para participarem da recuperação da empresa. Para a CNF, a atual ordem de prioridades é adequada e não deveria ser alterada.

Não se confundem, por exemplo, a prioridade na ordem de classificação de créditos contra empresa falida e o tratamento especial que a Lei dispensa a microempresas e empresas de pequeno porte. O artigo 83 estabelece a ordem de classificação dos créditos na falência: (1) os créditos derivados da legislação do trabalho, limitados a 150 (cento e cinquenta) salários-mínimos por credor, e os decorrentes de acidentes de trabalho; (2) créditos com garantia real até o limite do valor do bem gravado; (3) créditos tributários, independentemente da sua natureza e tempo de constituição, excetuadas as multas tributárias; (4) créditos com privilégio especial; (5) créditos com privilégio geral; (6) créditos quirografários; (7) as multas contratuais e as penas pecuniárias por infração das leis penais ou administrativas, inclusive as multas tributárias; e (8) créditos subordinados. Já o artigo 70 §1o permite que as microempresas e as empresas de pequeno porte apresentem plano especial de recuperação judicial. As prioridades ordenadas na Lei são estabelecidas em função da natureza dos créditos, e não do credor. Não há impedimento para que microempresas e empresas de pequeno porte se habilitem para receber, por exemplo, créditos com garantia real ou créditos com privilégio especial ou geral.

Também se discute a possível ampliação do escopo da lei para aplicá-la a instituição financeira pública ou privada, cooperativa de crédito, consórcio, entidade de previdência complementar, sociedade operadora de plano de assistência à saúde, sociedade seguradora, sociedade de capitalização e outras entidades legalmente equiparadas às anteriores (excluídas pelo art. 2o, inciso II). Cuida-se aqui de empresas reguladas e supervisionadas por órgão técnicos especializados da Administração Pública – o Banco Central do Brasil (BACEN), a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) e a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC). Tais empresas recebem tratamento diferenciado por representarem risco sistêmico, cuja prevenção e mitigação requerem procedimentos especiais para não afetar toda a economia. Nesse quadro, não teria cabimento sujeitá-las aos dispositivos de uma legislação comercial.

A Lei prevê também a obrigatoriedade de a empresa estar adimplente com a Receita mediante a apresentação de Certidões Negativas de Débito (CND) para poder ser admitida em um processo de recuperação. Tal exigência, que privilegia o Fisco, tem-se mostrado um importante impedimento na ampliação da aplicação da Lei e um obstáculo ao interesse de investidores por empresas em recuperação, os quais poderiam reconduzi-las ao caminho da solvência e da eficiência econômica.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas voltadas para o aprimoramento da Lei nº 11.101/2005, de Recuperação de Empresas e Falências, com vistas a fornecer maiores garantias aos credores, sem comprometer o interesse público. Para a CNF, a ordem de classificação dos créditos na falência prevista na Lei é adequada. A CNF sublinha que a dispensa de apresentação de Certidões Negativas de Débito (CND) para poder ser admitida em um processo de recuperação muito contribuiria para atrair investidores.

6.5 – Correspondentes não bancários

Correspondentes não bancários (chamados impropriamente de “correspondentes bancários”) são estabelecimentos contratados por instituição financeira, segundo previsto pela Resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN) nº 3.954, de 2011, para a prestação de determinados serviços bancários básicos como saques, pagamentos, cobranças, depósitos, etc. São correspondentes não bancários as casas lotéricas, agências dos correios, farmácia e supermercados, entre outros.

Surgiram no País no início na década passada como alternativa aos tradicionais espaços bancários e já desempenham um importante papel no desenvolvimento socioeconômico. Dentre os benefícios propiciados pela sua atuação, destaca-se o maior acesso da população aos serviços bancários, especialmente da parcela mais carente e das regiões mais afastadas, desempenhando função transformadora nessas economias. Aposentados e pensionistas da Previdência Social, sobretudo em localidades mais distantes, são especialmente beneficiados pela existência de uma rede de correspondentes.

As resoluções do CMN tratam da contratação de correspondente por bancos e não da atividade de correspondente em si, que é regulada por normas de direito privado. Apesar de serem contratados pelos bancos, os correspondentes não bancários não se equiparam às instituições bancárias, tampouco seus funcionários pertencem à categoria laboral dos bancários. Primeiro, porque o correspondente não se inclui entre as instituições autorizadas a operar pelo Banco Central e, por essa razão, não está sob a competência regulatória e supervisora desta autarquia. O artigo 18 da Lei nº 4.595 reza que: “as instituições financeiras somente poderão funcionar no País mediante prévia autorização do Banco Central da República do Brasil ou decreto do Poder Executivo, quando forem estrangeiras”. Em segundo lugar, porque o Conselho Monetário Nacional, em seu poder regulamentar, não autorizou banco a contratar correspondente para prestar serviço que se confunda com sua atividade privativa, qual seja intermediação financeira. Correspondentes não bancários mais especializados aproximam-se de bancos apenas da atividade de análise de crédito, o que não implica captação de recursos ou concessão de empréstimos, atividades privativas de bancos. As relações contratuais - abertura de conta, depósito e mútuo - são entre banco e usuário. Ao contratar o correspondente, o banco não o subcontrata para realizar intermediação financeira, não havendo terceirização de atividade-fim.

Cuida-se aqui de uma atividade acessória, visto que a atividade principal acha-se ligada ao objeto social do estabelecimento comercial que abriga as funções de correspondente. O correspondente não faz intermediação financeira. Já no caso dos bancos, a atividade principal – privativa de instituição financeira – é a do artigo 17 da Lei nº 4.595, que define instituição financeira como “pessoas jurídicas públicas ou privadas, que tenham como atividade principal ou acessória a coleta, intermediação ou aplicação de recursos financeiros próprios ou de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira, e a custódia de valor de propriedade de terceiros”.

Os serviços dos denominados correspondentes limitam-se ao receber e repassar, pois a análise das operações, assim como efetiva abertura e movimentação de contas, continua sendo formalizadas pelas instituições financeiras. A Resolução 3.954/2011 é taxativa ao prever que empresa contratada como correspondente está sujeita à penalidade prevista na Lei nº 4.595/1964, caso venha a praticar operação privativa de banco.

A Resolução que trata da matéria reserva aos correspondentes bancários a capacidade de: (1) recepção e encaminhamento de propostas de abertura de contas de depósito à vista, a prazo e de

poupança; (2) recebimentos e pagamentos relativos a contas de depósitos à vista, a prazo e de poupança, bem como aplicações e resgates em fundos de investimento; (3) recebimentos e pagamentos decorrentes de convênios de prestação de serviços mantidos pelo banco parceiro, na forma de regulamentação em vigor; (4) execução ativa ou passiva de ordens de pagamento em nome do banco parceiro; (5) recepção e encaminhamento de pedidos de empréstimos e de financiamentos; (6) análise de crédito e cadastro; (7) execução de cobrança de títulos; (8) outros serviços de controle, inclusive processamento de dados, das operações pactuadas; e (9) outras atividades, a critério do Banco Central do Brasil.

Persistem equívocos no tratamento de correspondentes não bancários como se bancos fossem, sobretudo nas questões que envolvem segurança. O fato de desempenharem tarefas de receber e de repassar não aumenta significativamente os riscos de segurança associados a correspondentes, quando comparados com bancos – que mantêm depósitos em dinheiro vivo e em valores, bem como a gestão de sistemas computadorizados que gerenciam e transferem valores. A exigência de que supermercados, agências de correio e casas lotéricas passem a contar com dispositivos de segurança exclusivos de bancos por força da Lei nº 7.102/1983, tais como vigilantes armados e portas giratórias, representa pesado ônus nas operações e a inviabilização da expansão da rede de bancarização. No limite, tais ônus podem significar o retorno da população por eles atendida à marginalidade no acesso a pagamentos e recebimento de valores. Ademais, a Lei nº 7.102 obriga a instalação em estabelecimentos financeiros e não em locais onde haja movimentação de numerário. Se assim o fosse, supermercado deveria ter porta giratória. Determinante à aplicação desta lei é ser estabelecimento classificado como financeiro; para tanto, deve prestar intermediação financeira.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas voltadas para a expansão e o fortalecimento da rede de correspondentes não bancários, como importante instrumento de bancarização, que não os equiparem aos bancos para fins legais e que não lhes atribuam as funções e obrigações típicas de bancos, inclusive no que toca aos dispositivos de segurança.

6.6 - Desburocratização

A palavra burocracia é atribuída a Jean-Claude Marie Vincent, Seigneur de Gournay, ministro francês do século XVIII. Criada para ironizar o poder excessivo que as repartições públicas possuíam naquela época, une a palavra francesa *bureau* (escritório) à palavra grega *kratos* (poder).

Atualmente, o significado é mais amplo e dá nome à atividade-meio da Administração Pública. A palavra burocracia também serve para denominar os servidores públicos que trabalham em escritórios, a própria atividade pública realizada em escritórios e os dois em conjunto.

Não se concebe a Administração Pública sem controles e registros que permitam organizar e acompanhar as atividades. O desafio de uma administração pública moderna é adotar procedimentos simples, rápidos e baratos. A burocracia ineficiente tem impacto sobre a atividade econômica na medida em que subtrai recursos escassos, tais como disponibilidades financeiras e tempo, desvia recursos produtivos para áreas não produtivas e incentiva a informalidade.

O Brasil aparece em posição desconfortável no relatório “Fazendo Negócios 2011” (*Doing Business 2011*) do Banco Mundial. Num total de 183 países pesquisados, o Brasil aparece na 127ª posição no quesito “facilidade para fazer negócios”. Para iniciar um novo negócio, o Brasil exige quinze procedimentos – o que o coloca na oitava pior posição da lista – e consome 120 dias (a sétima pior posição da lista). No quesito “alvará para construções”, o Brasil é o décimo pior país da lista (demanda 411 dias). É o pior da lista no quesito “registro de propriedade”, por demandar quatorze procedimentos. No quesito “facilidade para pagar tributos”, o Brasil também ocupa a pior posição da lista, por consumir 2.600 horas por ano. No quesito “encerramento de um negócio”, está na 152ª posição na lista, por demandar quatro anos.

Dentre as exigências burocráticas que oneram a vida empresarial e individual, destaca-se o processo desgastante de obtenção de certidões negativas, que envolve desde comparecimentos a diversas repartições públicas à inobservância de prazos pelas autoridades. Tal processo dificulta o livre exercício da atividade empresarial e acarreta perdas substanciais à economia, na medida em que a certidão negativa se tornou pré-requisito para a maioria dos atos importantes da atividade empresarial.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas voltadas para a redução da burocracia na Administração Pública, pela introdução de procedimentos simples, rápidos e baratos que poupem recursos da sociedade e que os direcionem para atividades produtivas, sem transferir para entes privados os ônus próprios do setor público. Dentre os procedimentos burocráticos, a CNF destaca a exigência de variadas certidões negativas, que constroem o livre exercício da atividade empresarial e são fonte de ônus que pesam sobre a atividade das empresas.

6.7 – Privatização

Objeto de um discurso apaixonado e pouco objetivo, a questão das privatizações vem sendo adequadamente tratada pelos últimos governos.

Apesar da frequentes críticas ao processo de privatização ocorrido no Brasil, é verificável a eficiência que introduziram em diversas atividades econômicas, seja em termos de produtividade, seja em termos de maior geração de empregos, seja em termos de maior retorno aos acionistas, seja pela oferta de mais e melhores produtos e serviços, seja ainda em termos de aumento de arrecadação de tributos. Na maioria dos casos, todas as partes envolvidas ganharam com os processos de privatização – trabalhadores, acionistas, consumidores e o Fisco. Contribuíram para o ganho de competitividade do País e para o desenvolvimento de outros setores diretamente ou não ligados àqueles que passaram pelo processo de privatização.

É falsa a percepção de que as privatizações consistiram em meras vendas de ativos públicos para gerar recursos destinados ao custeio de gastos correntes – a troca de patrimônio pelo simples pagamento de faturas vincendas. Também é falsa a percepção de que consistiram na troca de benefícios que eram gerados para toda a sociedade por lucros canalizados exclusivamente para grupos privados. Na verdade, muitas das companhias privatizadas, por serem deficitárias, absorviam recursos públicos que hoje têm melhor destinação e oferecem maior retorno social na forma de saúde, educação, transportes e segu-

rança pública, por exemplo. Privatizadas, tais companhias não só deixaram de drenar esses recursos, como também passaram a contribuir com tributos – diretamente – e a estimular outras atividades que também passaram a arrecadar mais tributos – indiretamente. O preço de venda das companhias foi estabelecido de maneira rigorosamente técnica para refletir o valor presente dos fluxos de caixa projetados para elas, associado a ativos intangíveis tais como fundos de comércio e valor das marcas.

Um dos motivos que estimularam o Governo a conduzir o programa de privatização foi a possibilidade de contar com recursos não-inflacionários para financiar o déficit público, seja pela entrada de recursos decorrentes do pagamento à vista de parte do preço de venda das empresas privatizadas, seja pela troca de títulos públicos por ações dessas empresas (com conseqüente redução da dívida pública). Também solucionou o problema do investimento em serviços públicos, inviabilizado pela crise fiscal iniciada na década de 1980.

Fernando Collor de Mello instituiu o Programa Nacional de Desestatização (PND) pela Lei nº 8.031/1990. Das 68 empresas incluídas no programa, 18 foram efetivamente privatizadas. O Programa Nacional de Desestatização foi realizado em três etapas: a da alienação de empresas que haviam sido absorvidas pelo BNDES, seguida da privatização das empresas dos setores siderúrgico, petroquímico, de fertilizantes e do setor metal-mecânico e de aeronáutica (a partir de 1991, com a privatização da Usiminas, totalizando 38 empresas até 1995, com uma receita estimada em US\$ 9,122 bilhões) e da privatização dos serviços públicos (com a subdivisão das *holdings* setoriais - Eletronbras e Telebras). Nas três etapas foi adotada a modalidade de leilão para as privatizações, para maximizar os preços de venda das empresas.

A privatização das empresas siderúrgicas começou com a extinção da empresa *holding* Siderurgia Brasileira S.A. (SIDERBRAS), que incorporou os passivos das empresas subsidiárias. A primeira estatal privatizada foi a USIMINAS, no dia 24 de outubro de 1991. Em seguida, foi privatizada a Companhia Siderúrgica Nacional. A Usiminas é uma empresa de exploração da indústria siderúrgica, iniciou suas operações em 1962 com capacidade instalada de 500 mil toneladas/ano de aço líquido. Às vésperas de sua privatização, em 1991, apresentava capacidade de 4,2 milhões de toneladas/ano. Entre 1996 a 2000, investimentos de US\$1,45 bilhão elevaram a capacidade produtiva para 4,8 milhões de toneladas de aço líquido. A Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) foi vendida por cerca de R\$ 1,2 bilhão, provocando também cancelamento de dívidas nesse mesmo valor. A Companhia, que investira apenas R\$ 65 milhões anuais em média entre 1985 e 1992, passou a investir em média R\$ 256 milhões anuais entre 1993 e 1997 – quatro vezes mais. O prejuízo anual médio de R\$ 1,0 bilhão entre 1985 e 1992 converteu-se em lucro anual médio de R\$ 232 milhões entre 1993 e 1997. A arrecadação de impostos passou de R\$ 128 milhões anuais antes da privatização para R\$ 208 milhões anuais.

No Governo Itamar Franco, foi privatizada a EMBRAER, em 1994, para tornar-se a quarta maior empresa do mundo na montagem de aviões comerciais. Em 1997, faturava R\$ 764 milhões - hoje fatura R\$ 5 bilhões. Em 1997, contava com 6.087 funcionários, contra 17.009 atualmente.

O Governo Fernando Henrique Cardoso criou o Conselho Nacional de Desestatização, pela Lei nº 9.491, que procedeu à privatização do monopólio estatal de telecomunicações, da Companhia Vale do Rio Doce e da Eletropaulo. No mandato de Fernando Henrique Cardoso, as privatizações totalizaram US\$ 78,61 bilhões, dos quais 38% oriundos do setor de telecomunicações e 28% da privatização do setor elétrico.

O processo de desestatização das telecomunicações iniciou-se em 1995. A Emenda Constitucional nº 8, que rompeu o monopólio estatal das telecomunicações, precedeu a Lei Geral de Telecomunicações (Lei nº 9.472/97), que autorizou a divisão do capital da Telebrás e a privatização do sistema. As telecomunicações foram privatizadas entre 1995 e 1998, com elevados ágios que indicam a competência e probidade com que o processo foi conduzido. A Telebrás foi dividida em doze empresas que seriam levadas a leilão: três de telefonia fixa (Telesp, Tele Centro Sul e Tele Norte Leste), oito de telefonia celular (Telesp Celular, Tele Sudeste Celular, Telemig Celular, Tele Celular Sul, Tele Nordeste Celular, Tele Centro Oeste Celular, Tele Leste Celular e Tele Norte Celular) e uma de telefonia de longa distância (Embratel). A maior privatização ocorrida no Brasil arrecadou R\$ 22,058 bilhões, com ágio médio de 63,7% sobre os valores mínimos do leilão. Nos primeiros 12 anos após a privatização do setor de telecomunicações, a oferta de serviços cresceu 703% e o número de aparelhos já ultrapassou o número de habitantes do país. Entre 1998 e 2006, o número total de telefones fixos no Brasil mais do que dobrou, de 16,6 milhões para 35 milhões, enquanto os telefones celulares passaram de 7,4 milhões para 95 milhões (em que pese o grande salto tecnológico dado por esses aparelhos).

A Companhia Vale do Rio Doce, privatizada em 2000, comprou desde então dezesseis empresas no Brasil e no exterior. Fez parcerias com a China. Prospectou negócios na África. Em 2006, comprou a canadense Inco por US\$ 13 bilhões (maior negócio já feito por uma empresa latino-americana). Além disso, explora outros metais e até energia elétrica. O número de empregados multiplicou-se por cinco: são 56 mil funcionários e 620 mil empregos indiretos. O Estado arrecada R\$ 4 bilhões anuais de impostos com a Vale. O seu valor de mercado é dez vezes maior do que antes da privatização, US\$ 115 bilhões.

O Governo Lula privatizou cerca de 2,6 mil quilômetros de rodovias federais, que foram a leilão em 9 de outubro de 2007, e realizou a concessão por trinta anos de 720 quilômetros da Ferrovia Norte-Sul para a Vale do Rio Doce pelo valor de R\$ 1,4 bilhão. Também privatizou o Banco do Estado do Ceará, o Banco do Estado do Maranhão, o Banco do Estado do Piauí, o Banco do Estado de Santa Catarina, a Hidrelétrica Santo Antônio, a Hidrelétrica Jirau e a Linha de transmissão Porto Velho (RO) – Araraquara (SP).

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas voltadas para a privatização de companhias estatais e de serviços públicos que, conduzidas em processos transparentes e públicos, estabeleçam preços de venda a partir de critérios verificáveis rigorosamente técnicos e contribuam para valorização patrimonial das empresas e serviços públicos privatizados, para a geração de empregos, para oferta de mais e melhores produtos e serviços, para ganhos de produtividade e para maior arrecadação de tributos.

6.8 – Desindexação da economia

Nos anos 80, vários estudos econômicos indicaram que a indexação generalizada da economia alimentava uma inflação inercial, isto é, reintroduziam nas relações econômicas os aumentos de preços de períodos anteriores, estabelecendo assim um piso acima do qual se calculavam novos aumentos de preços. O êxito do Plano Real deveu-se, em grande medida, à introdução, em 1º de

março de 1994, da Unidade Real de Valor (URV), que permitiu a confluência dos preços relativos dos vários bens e serviços e promoveu a desindexação dos contratos. A URV, uma unidade de conta e referência de valores, indicou a variação do poder aquisitivo da moeda enquanto teve curso legal o Cruzeiro Real, sendo abolida com a introdução da nova moeda, o Real. Em que pese o êxito da desindexação da economia brasileira, alguma rigidez ainda subsiste, sobretudo no que toca as tarifas de serviços e a de contratos.

Hoje, o Índice Geral de Preços - Mercado (IGP-M) da Fundação Getúlio Vargas corrige anualmente as tarifas de eletricidade e, a cada quatro anos, a tarifa de cada empresa passa por avaliação detalhada, de forma a repassar para o consumidor os ganhos de produtividade. O IGP-M também reajusta a maior parte dos contratos de aluguel. Outros contratos e obrigações de prazo superior a noventa dias são indexados à variação da Taxa Referencial (TR), que acompanha a remuneração dos Certificados de Depósitos Bancários (CDBs), com posterior aplicação de um redutor. O Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) e o Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) são utilizados no cálculo do Índice de Serviços de Telecomunicações (IST), que corrige anualmente as tarifas de telefones fixos, calculada diferentemente para cada empresa, com desconto de ganhos de produtividade. Para o próprio salário mínimo, o Governo propõe correção anual pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do ano anterior acrescido do aumento do Produto Interno Bruto (PIB) dos dois anos anteriores, mas as centrais defendem nova regra que permita ganhos acima da inflação. O mesmo INPC baliza os reajustes de mensalidades escolares (ainda que as escolas tenham liberdade de determinar seus critérios de correção) e os reajustes de aposentadorias de valor superior ao do salário mínimo. Os municípios e, no caso das regiões metropolitanas, os estados estabelecem as regras de reajuste das tarifas de água.

O emprego de indexadores num cenário de baixa inflação passa despercebido por não introduzir distorções agudas nos preços relativos e não representar acelerador perceptível do índice geral de preços. Contudo, representa resquícios de uma cultura inflacionária e ameaça potencial à estabilidade econômica no caso de turbulências.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas voltadas para a eliminação do uso de indexadores de contratos e obrigações, no entendimento de que a complexidade e diversidade da economia brasileira e os altos níveis de concorrência em praticamente todos os setores recomendam a livre negociação como ferramenta adequada para reajustes de preços.

6.9 – Parcerias Público-Privadas (PPP)

O instituto das Parcerias Público-Privadas, ou PPPs, constitui uma modalidade de contratação entre o poder público e entidades privadas com vistas à realização de obras de grande porte e à prestação de serviços públicos, mediante o compartilhamento de riscos e financiamento predominantemente pelo setor privado. Não se limitam a poucas alternativas de investimento; ao contrário, se estendem a projetos de habitação, de saneamento básico, de infraestrutura elétrica e viária, bem como de segurança pública.

No Brasil, as PPPs foram instituídas pela Lei Nº 11.079/2004, que estabeleceu normas gerais para licitação e contratação no âmbito da administração pública. Seu artigo 2º conceitua a Parceria Público-Privada. Trata-se de contrato administrativo de concessão, com duas modalidades: a concessão patrocinada, na qual se acrescenta à tarifa cobrada dos usuários uma contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado; e a concessão administrativa, na qual o parceiro privado presta serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

A legislação estabelece os princípios, objeto, regras específicas, remuneração e garantias dos contratos de parceria público-privada. O objeto da parceria é limitado ao acordo firmado entre a Administração Pública e entes privados, com vínculo obrigacional para implantação ou gestão, no todo ou em parte, de serviços, empreendimentos e atividades de interesse público, em que o financiamento e a responsabilidade pelo investimento tocam ao parceiro privado.

Uma das inovações importantes da Lei nº 11.079/ 2004 foi a constituição de Sociedades de Propósito Específico (SPEs), no seu artigo 9º. As SPEs são sociedades de objeto exclusivo, cujo principal objetivo é o de segregar determinados ativos e riscos dentro de uma operação, razão pela qual são utilizadas em consórcios e operações estruturadas tais como financiamentos de projetos e securitizações de recebíveis.

A Lei veda a celebração de contratos de parceria público-privada: (a) cujo valor seja inferior a 20 milhões de reais; (b) cujo período de prestação do serviço seja inferior a cinco anos; e (c) que tenha como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública. As PPPs não revogam os contratos de concessão já existentes. A Administração Pública poderá estabelecer metas de desempenho como condição para liberação da remuneração do parceiro privado.

A regulamentação das PPPs passa por temas controversos, tais como os procedimentos licitatórios; a origem dos recursos públicos destinados ao Fundo Garantidor das Parcerias Público-Privadas (artigo 16 da Lei 11.079/2004); a precedência de liquidação das obrigações financeiras decorrentes das PPPs; o papel das Sociedades de Propósito Específico (SPE) no empreendimento; as limitações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal e a possibilidade de se adotar a arbitragem como mecanismo de solução de controvérsias decorrentes das parcerias público-privadas.

A CNF vê com preocupação o fato de que poucos projetos de PPP se concretizaram desde a aprovação da Lei, em dezembro de 2004, em um momento em que tanto a economia brasileira quanto a internacional passaram por período de quase quatro anos de prosperidade e liquidez. Nesse período, persistiram as limitações orçamentárias do setor público para elevar os investimentos a patamar superior a 20% do PIB – sem os quais o Brasil dificilmente entrará em rota de crescimento contínuo e sustentável superior a 5% ao ano. Esse cenário sugere que a legislação que trata de PPPs carece de revisão e de aprimoramentos.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas no sentido de se revisar a legislação que trata das parcerias público-privadas de maneira a incentivar a adesão voluntária de entes privados ao compartilhamento de riscos com o poder público, pelo financiamento e gestão de projetos e de serviços de interesse da população.

6.10 – Concentração bancária

Para o setor financeiro bem desempenhar seu papel e melhor atender aos consumidores, é fundamental a manutenção de um ambiente de negócios competitivo, em que a concorrência estimule o contínuo aprimoramento de produtos, serviços e procedimentos. Frequentemente o setor financeiro, em geral, e o bancário, em particular, são descritos como mercados oligopolizados avessos a essa concorrência. Essa avaliação não se sustenta em fatos.

Aumentou, no passado recente, a percepção equivocada de que o mercado financeiro brasileiro tornou-se menos competitivo por conta de maior concentração bancária. De fato, na esteira da crise financeira internacional, verificou-se um conjunto de acontecimentos que dão margem a essa avaliação apressada. Ocorreram importantes operações de fusão entre grandes instituições, tais como entre ABN Real e Santander, Itaú e Unibanco, além de Banco do Brasil e Nossa Caixa. Os bancos públicos adotaram política de concessão de crédito mais agressiva como parte de uma política anticíclica voltada para a mitigação dos efeitos da crise. Ademais, bancos com menor número de agências, de pequeno e médio portes, venderam carteiras de crédito ou para bancos maiores, ou para o Fundo Garantidor de Créditos, para se capitalizar e fazer frente a desafios de liquidez. Contudo, os mais diferentes indicadores de mercado não apontam, no Brasil, concentração bancária superior a de outros países.

Os indicadores de concentração ilustram o grau de concorrência de um setor. Quanto menor o número de firmas que opera em determinado mercado ou quanto maior a dispersão de tamanho entre as firmas desse mercado, maior a concentração e, portanto, menor a concorrência. Atualmente, são utilizados principalmente dois índices de concentração, a saber: a “razão de concentração” (C_k), que mede a soma das participações de mercado (*market share*) das k maiores firmas do setor, e o “Índice de Herfindahl-Hirschman” (HHI), calculado pela soma dos quadrados das participações de mercado das firmas que operam em um determinado setor.

Para o Departamento de Justiça dos EUA, por exemplo, um índice HHI menor que 1,0 indica um mercado não concentrado; entre 1,0 e 1,8 indica concentração moderada; e acima de 1,800 indica alta concentração. No Brasil, há importantes trabalhos acadêmicos que utilizam esses indicadores para relacionar medidas de concentração a medidas de desempenho e de lucratividade no setor bancário brasileiro. Esses trabalhos não estabelecem qualquer relação entre medidas de concentração bancária e taxas de empréstimo ou *spread* bancário. São estudos como os de Eduardo K. Tonooka Sérgio M. Koyama (“Taxa de juros e concentração bancária no Brasil”, 2003) e os de Simone Miyuki Hirakawa e Rodrigo De Losso da Silveira Bueno (“*Does Location Matter to Explain Loan Interest Rates? Evidence from Brazilian Local Banking Markets*”, de 2009). No portal do Banco Central, está disponível trabalho de Márcio I. Nakane que elenca e sumariza os trabalhos relevantes nessa área (“Concorrência e *Spread* Bancário: uma Revisão da Evidência para o Brasil”, no endereço eletrônico: <http://www.bcb.gov.br/Pec/seminarioecobancre/Port/VI%20-%20Concorr%C3%Aancia%20-%204JSB.pdf>). O autor conclui que “os estudos sumariados na seção anterior sugerem que o exercício de poder de mercado pelos bancos brasileiros não é elevado. Portanto, não existe muito fundamento na idéia de que os elevados *spreads* bancários observados no país sejam decorrência da baixa concorrência do setor”.

Os trabalhos que analisam a evolução da concentração ao longo do tempo têm documentado uma queda na competição bancária nos últimos anos em vários países. Alguns dos possíveis motivos para esse fenômeno são o aumento na escala dos bancos (em função de fusões e aquisições, bem como

do aumento de custos fixos em razão da tecnologia de informação) e o deslocamento de atividades tradicionais de intermediação para atividades fora do balanço (*off-balance sheet*). Porém, um mercado sem barreiras significativas à entrada de novos bancos, mesmo que fosse altamente concentrado, não permite às instituições explorar seu poder de mercado devido à ameaça potencial da entrada de novos concorrentes.

Em estudos sobre o setor bancário brasileiro, a evidência disponível aponta para um setor em que o grau de concorrência é bastante elevado. Os testes rejeitam as estruturas extremas de cartel e de concorrência perfeita, concluindo, desta forma, que estruturas imperfeitas de mercado são as que melhor caracterizam este setor. Estimativas pontuais indicam uma situação mais próxima à competitiva que à cartelizada. Também não há evidências de que os níveis de concentração no segmento bancário brasileiro resultem em uma rentabilidade fora dos padrões internacionais. O indicador de retorno sobre o patrimônio (ROE) para a média do setor bancário brasileiro em 2007 foi de 14,9%, valor bem próximo ao registrado para a média dos países de renda alta e renda média (14,7% em ambos). Nos demais países selecionados, a rentabilidade é também próxima à praticada no País.

Vários estudos registram que o mercado bancário brasileiro foi profundamente afetado pelas recentes operações de fusão e aquisição: os indicadores apontavam uma relativa estabilidade no grau de concentração bancária entre junho de 2001 e junho de 2009; a partir de então, dão um salto. A concentração bancária, porém, não é alta no Brasil relativamente ao observado no resto do mundo, o grau de concorrência é bastante elevado no País e não se pode afirmar que o incremento na concentração bancária tenha reduzido a concorrência no setor. Também não há evidências de que o setor bancário brasileiro tenha uma rentabilidade fora dos padrões internacionais.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas voltadas para aumentar a competitividade no setor financeiro, desde que lastreadas em sólidos fundamentos técnicos e em extensa pesquisa sobre estruturas de mercado.

6.11 – Lucro e rentabilidade bancária

Do início da década até a crise financeira internacional, o mundo passou por um período de grande crescimento e ampliação dos lucros por parte das empresas. O Brasil também foi beneficiado por esse cenário. Entre 2000 e 2008, o lucro das empresas de capital aberto negociadas na Bovespa cresceu de forma expressiva: em média, 20,35% no período. Enquanto os lucros dos bancos cresceram 24,21%, os das empresas de saneamento cresceram 94,10%; as empresas de construção 55,71%; de papel e celulose 29,94%; mineração e siderurgia cresceram 28,81%; as de fumo e bebidas 20,58%; do setor elétrico, 17,32%; as do setor petróleo viram seus lucros aumentados em 16,33%; e as de telefonia tiveram aumento de 7,36% nos lucros. No período, o forte crescimento dos preços das *commodities* favoreceu o setor de mineração e siderurgia, ao passo em que a expansão do crédito beneficiou o setor financeiro.

A percepção equivocada de que os bancos obtêm resultados exagerados vem da publicação do valor absoluto de lucros das empresas do setor. Não há sentido em se comparar lucros nominais de

diferentes setores da economia, até porque as empresas desses setores apresentam portes muito variados. Uma vez que se encontram no setor financeiro algumas das maiores empresas do país, é natural que seus lucros nominais estejam também entre os maiores. Em outros setores, como os de mineração e de energia, também há empresas de grande porte, que apresentam os maiores lucros do Brasil, sem que se qualifiquem tais lucros como exorbitantes. Para bem comparar o desempenho de diferentes setores da economia, há que se recorrer a um critério homogêneo, aplicável a todos indistintamente. Esse critério é o da rentabilidade, isto é, o da razão entre lucro e patrimônio líquido. As instituições financeiras brasileiras não apresentam lucratividade excepcional quando cotejadas com as de outros setores e de outros países.

Entre 2000 e 2008, a rentabilidade do setor bancário não ficou sistematicamente acima da verificada nos demais setores. De maneira geral, as receitas dos bancos cresceram puxadas pelo crédito e prestação de serviços, com encolhimento das receitas de tesouraria, enquanto as despesas relacionadas ao crédito ganham maior participação, até que as provisões foram aumentadas durante a crise e com isso reduziram as margens. Ademais, a rentabilidade entre os bancos varia conforme o segmento e é bastante dispersa entre as instituições.

Comparados com outros setores da economia, os bancos, ao contrário do que se acredita, não são os mais rentáveis. Uma boa fonte para essa comparação é o levantamento anual do *Valor Financeiro*. Segundo aquela publicação, em 2003, com rentabilidade de 18,2%, os bancos foram o 12º setor mais rentável (o primeiro colocado, comércio exterior, apresentou rentabilidade de 54,2%); em 2004, os bancos ocuparam a 13ª posição (rentabilidade de 17,4%, contra 39,0% da siderurgia); em 2005, a 5ª posição (rentabilidade de 22,3% contra 45,9% da mineração); em 2006, a 9ª posição (rentabilidade de 19,5% contra 38,2% da mineração); em 2007, a 5ª posição (rentabilidade de 23,6%, contra 35,9% da mineração). No último levantamento do Valor, feito em 2008, os bancos ocuparam a 10ª posição, com rentabilidade de 19,8% (o primeiro colocado, comércio atacadista, apresentou rentabilidade de 48,3%). Acredita-se que no próximo levantamento os resultados não serão diferentes. Diferentemente de outros setores, as instituições financeiras não podem determinar sua estrutura de capital e, com isto, alterar a rentabilidade sobre o patrimônio líquido, uma vez que estão sujeitas a limites de capital em função do Acordo de Basiléia.

Também ao contrário do que se propaga, os bancos brasileiros não são os mais rentáveis do mundo. Percebe-se isso intuitivamente pelo fato de que não há notícia de corrida de grandes bancos internacionais para o mercado brasileiro. Ao contrário, inúmeros grandes conglomerados, multinacionais ou regionais, mantêm suas operações em outros mercados tão ou mais rentáveis do que o brasileiro. Em 2008, a rentabilidade média dos maiores bancos brasileiros (de 17,2%) ficou abaixo da rentabilidade média dos bancos de países como o Chile (17,9%), México (19,9%), Espanha (21,5%), Turquia (22,4%), Austrália (22,7%), China (25,1%), África do Sul (30,2%), Indonésia (30,7%), Colômbia (31,4%) e Peru (52,5%).

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia projetos voltados para maior transparência na apuração e na divulgação dos resultados das empresas do setor financeiro, que dissipem a percepção equivocada de que as empresas do setor auferem lucros excessivos e, por essa razão, devem ser penalizadas de várias maneiras, inclusive pela imposição de tributos excepcionais de legalidade questionável.

2011



2011



O mercado de capitais é instrumento para atingir objetivos sociais que vão muito além da aceleração do crescimento econômico e da geração de empregos. Oferece soluções para o financiamento de grandes projetos de infraestrutura e habitação, com forte impacto na qualidade de vida da população, alternativas para o financiamento da agropecuária, o agronegócio, favorece a democratização de oportunidades com recursos e apoio gerencial para pequenas e médias empresas, provê soluções de previdência pública e privada complementar em regime de capitalização, além de estimular a democratização do capital e da propriedade mediante a ativação de veículos de investimento coletivo, como é o caso de fundos de pensão e fundos de investimento.

Em 2002, por iniciativa de um conjunto representativo de entidades do setor privado, foi lançada a primeira versão do Plano Diretor do Mercado de Capitais (PDMC), resultado da formação de consenso sobre a necessidade de se criar e manter as condições para o mercado de capitais brasileiro cumprir com eficiência sua missão. O PDMC busca: (a) oferecer as condições financeiras necessárias para a sustentação do crescimento econômico, a geração de empregos e a democratização de oportunidades e do capital; (b) mobilizar recursos de poupança oferecendo alternativas de investimento seguras e rentáveis, para servir também de base para planos de previdência pública e privada complementar; e (c) direcionar esses recursos para financiar os investimentos mais produtivos e socialmente desejáveis, inclusive infraestrutura, habitação e empresas emergentes, em condições competitivas com o mercado internacional.

Em 2003, foi criado no Ministério da Fazenda o Grupo de Trabalho do Mercado de Capitais e da Poupança de Longo Prazo, que promoveu a institucionalização de um processo de cooperação e diálogo entre os setores público e privado, numa experiência extremamente bem sucedida. Balanço realizado em 2008, quando da atualização do PDMC 2002, revelou que cerca de 44 das 50 ações específicas propostas haviam sido total ou parcialmente implementadas, criando as condições institucionais para o excepcional desenvolvimento do mercado nesse período.

Em 24 de fevereiro de 2011, o Ministério da Fazenda editou a Portaria Interministerial nº 68, que institui Grupo de Trabalho sobre Mercado de Capitais e Poupança de Longo Prazo, o qual estudará medidas que estimulem o crescimento da poupança de longo prazo, da intermediação financeira, da eficiência do investimento privado e da redução do custo do capital no Brasil. Tal estudo subsidiará proposições de aperfeiçoamentos de marcos regulatórios e de fiscalização dos mercados ações, previdência complementar, seguros e resseguros, entre outros. De acordo com o ato interministerial, integrarão o GT, além do Ministério da Fazenda, o Ministério do Planejamento (MPOG), da Previdência Social (MPS), Banco Central (BCB) e Comissão de Valores Mobiliários (CVM), com os seguintes representantes: Secretário-Executivo do Ministério da Fazenda; Secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda; Secretário do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda; Superintendente da Superintendência Nacional de Previdência Complementar; Presidente da Comissão de Valores Mobiliários; Superintendente da Superintendência de Seguros Privados; Diretor de Política Monetária do Banco Central do Brasil; Diretor de Assuntos Internacionais do Banco Central do Brasil; Diretor de Normas do

Banco Central do Brasil; Chefe da Assessoria Econômica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; e Secretário de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Várias das nove Diretrizes do Plano Diretor do Mercado de Capitais constam de outras partes desta Agenda Legislativa. São estas as nove Diretrizes:

- (1) papel prioritário do mercado de capitais no financiamento da economia;
- (2) ações concertadas para redução do custo de capital (que inclui redução sustentável da taxa de juros; redução da cunha fiscal, depósitos compulsórios e demais componentes do custo do crédito bancário; redução das assimetrias de informação inclusive com a adoção do cadastro positivo; e aumento da competição no mercado de crédito mediante o desenvolvimento do mercado de dívida corporativa) (ver **2.2 – Cadastro Positivo**, **15 – Financiamento de Longo Prazo**, **16 – Crédito** e **18 – Taxa de juros e margens bancárias (spread)**);
- (3) isonomia competitiva na tributação da atividade econômica e do mercado de capitais (reduzir a carga de impostos, simplificar e racionalizar o sistema tributário, reduzir os custos de transação e promover a eficiência do mercado de capitais) (ver **3.2 – Reforma Fiscal**, **8 – Questões Tributárias**, **8.4 – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL)**, **8.5 – Imposto sobre Operações Financeiras (IOF)**, **8.7 – Contribuições sobre Movimentação Financeira**, **8.8 – Imposto sobre Grandes Fortunas** e **19 – Isonomia de Tratamento**);
- (4) novo regime previdenciário com equilíbrio entre regimes de repartição e capitalização (componente fundamental do ajuste fiscal e do equilíbrio atuarial da previdência, democratização do capital e ampliação da oferta de poupança de longo prazo)(ver **3.1 – Novo Modelo Previdenciário para Novos Trabalhadores** e **9 – Previdência Social**);
- (5) ampliação do acesso dos investidores ao mercado de capitais com adequada proteção;
- (6) ampliação do acesso das empresas ao mercado de capitais;
- (7) fortalecimento e atuação harmonizada de reguladores e autorreguladores (ver **6.1 – Agências Reguladoras**, **9.4 – Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc)** e **22.2 – Harmonização de regras contábeis com padrões internacionais**);
- (8) esforço conjunto das entidades privadas em favor da educação financeira e previdenciária, na promoção da cultura de mercado de capitais (ver **1 – Educação Financeira**); e
- (9) contínuo aperfeiçoamento do PDMC assentado no caráter permanente da parceria das entidades subscritoras do Plano Diretor em favor do mercado de capitais brasileiro por meio do Comitê para o Desenvolvimento do Mercado de Capitais (CODEMEC) e do Comitê Executivo do Plano Diretor.

Para o PDMC, o desafio atual é promover o crescimento acelerado, em linha com as demais economias emergentes, com preservação do equilíbrio interno e externo, buscando equalização de oportu-

nidades e redução das desigualdades sociais, com respeito às condições de sustentabilidade ambiental. A experiência internacional demonstra que um mercado de capitais desenvolvido e eficiente é condição necessária para a aceleração e sustentação do crescimento da economia brasileira e de sua competitividade internacional.

Também como reação à crise financeira, ampliou-se nos últimos anos o volume de recursos públicos em reforço à capacidade de financiamento do BNDES. Entretanto, como tem sido reconhecido pelo governo, é chegada a hora de o sistema financeiro privado, bancos e mercado de capitais, aumentarem sua participação e ocupar o papel central na mobilização e oferta de recursos de longo prazo para o financiamento dos investimentos. Um novo ciclo de desenvolvimento do mercado de capitais abrirá também maiores oportunidades para reforçar a atuação do BNDES sem ônus adicionais para as contas públicas.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia proposições voltadas para a criação de condições para que o mercado de capitais cumpra com eficiência sua missão de mobilizar recursos e financiar a economia.

7.1 – Ampliação do acesso dos investidores ao mercado de capitais com adequada proteção

O crescimento e o fortalecimento do mercado de capitais também dependem da ampliação do acesso de amplas camadas da população, com adequada proteção aos investidores, por meio da adoção das melhores práticas de governança corporativa pelas empresas do mercado, da gestão de riscos, da geração de produtos financeiros e de comunicação ajustados às características e às necessidades de cada segmento de investidores (*suitability*). Deve-se assegurar a todos os investidores igual acesso a todas as informações, coibindo-se de modo eficaz a negociação com informações privilegiadas (*insider trading*) e assegurando-se a efetiva aplicação das leis, regulamentos e contratos, inclusive mediante aplicação e divulgação de medidas punitivas que venham a ser aplicadas.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia proposições voltadas para a ampliação do acesso de investidores ao mercado de capitais, com isonomia de acesso a todas as informações e prevenção ou punição de negociação com informações privilegiadas.

7.2 – Ampliação do acesso das empresas ao mercado de capitais

Outro importante fator de crescimento e de fortalecimento do mercado de capitais é a ampliação do acesso do maior número possível de empresas do setor produtivo. Isso se daria mediante a adoção, entre outras, de medidas que reduzam os custos e facilitem o acesso das empresas, inclusive as de capital fechado, ao mercado de capitais. Esse objetivo poderia ser alcançado diretamente ou por intermédio

de fundos focados no direcionamento de recursos a empresas emergentes. Ademais, contribuem para o fortalecimento do mercado de capitais a difusão do uso da securitização, bem como a utilização de derivativos como instrumento de gestão de riscos nas atividades operacionais e financeiras.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia proposições voltadas para a ampliação do acesso de empresas do setor produtivo, mediante a redução dos custos, a securitização de ativos e a utilização de derivativos.

7.3 – Desconsideração da personalidade jurídica

Ao longo da História, a constituição de entidades comerciais desenvolveu-se a partir da distinção entre a personalidade jurídica da empresa e a dos seus sócios. A separação de direitos e obrigações da entidade comercial, com personalidade própria, daqueles que a constituíram deu grande autonomia às empresas, que passam assim a ser sujeitos de Direito. Contudo, essa separação também se prestou a fraudes, razão pela qual a personalidade jurídica não é intangível. Não prevalece a separação patrimonial entre a pessoa jurídica da empresa e a dos seus membros nos casos em que essa separação é desvirtuada para a prática de atos dolosos e criminosos. Para tanto, a desconsideração da personalidade jurídica não implica suprimir, extinguir ou tornar nula a sociedade, mas sim afastá-la momentaneamente para atingir seus sócios por atos fraudulentos praticados pela empresa.

Por um lado, a desconsideração da personalidade jurídica limita e coíbe o uso indevido do privilégio da separação patrimonial. Por outro, a exacerbação do instituto introduz grande insegurança jurídica quando atinge sócios nos casos em que não se verificam atos dolosos e criminosos, praticados ao abrigo da separação patrimonial.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia proposições voltadas para a explicitação da desconsideração da personalidade jurídica que não introduzam insegurança jurídica nas relações contratuais, ao limitar o alcance do instituto aos casos de prática de atos dolosos e criminosos pela sociedade que se beneficiam da separação patrimonial entre esta e seus sócios.

7.4 – Derivativos e mercados futuros

A crise financeira internacional de 2008-2009 alterou a percepção do papel e da importância das operações com derivativos e dos negócios em mercados futuros. Derivativos e mercados futuros passaram a ser associados a operações fraudulentas e a operações de alto risco (alta alavancagem) que fragilizam o setor financeiro. De fato, derivativos e mercados futuros operados de maneira irresponsável podem ter profundas implicações negativas para todo o sistema financeiro. Contudo, seu papel, se adequadamente regulado e supervisionado, continuará a ter grande importância.

Derivativos são direitos negociáveis lastreados em ativos reais, tais como *commodities*, ações ou quotas de imóveis. Por terem prazo de vencimento, são negociados em mercados futuros, nos quais a

conclusão das operações que envolvem esses direitos é fixada em data futura e os preços dos direitos variam em função da convergência entre as cotações desses direitos e o preço nos mercados à vista dos ativos reais que os lastreiam. O propósito fundamental dos derivativos e dos mercados futuros é o de oferecer proteção contra flutuações de preços de ativos (*hedge*) e de criar alternativa de aplicação de poupança. Assim, um comprador de *commodity* que pretende liquidar a compra em data futura tem a alternativa de também comprar um derivativo (no caso, adquirir uma opção de compra) que fixe o preço que pagará à vista quando do vencimento da operação. Já um investidor poderá vender um direito sobre ativo real que possua ou que possa comprar (no caso, lançar uma opção de compra), fixando a cotação desse direito de tal maneira que sua materialização (o exercício da opção de compra) propicie retorno a taxa compatível com o de outras alternativas de investimento.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia proposições voltadas para o fortalecimento da regulação e da supervisão de derivativos e de mercados futuros que, ao mesmo tempo em que limitem o impacto destes sobre o risco sistêmico, não inviabilizem o emprego desses importantes instrumentos de proteção contra flutuações de mercado.

7.5 – Varas da Justiça especializadas em matérias ligadas ao mercado de capitais

As operações do mercado de capitais se beneficiariam grandemente de maior celeridade das decisões judiciais que envolvem matérias ligadas a investimentos de longo prazo e a questões societárias. Para tanto, seria adequada a criação de Varas da Justiça especializadas em matérias de interesse do mercado de capitais, cobrindo as questões da área financeira, societária e de títulos e valores mobiliários, com o objetivo de agilizar e aumentar a eficácia do poder judiciário no julgamento das ações e execução da lei nessas áreas, como forma de tornar mais efetiva a aplicação da legislação, minimizar riscos e reduzir *spreads* e o custo de capital. Com o mesmo objetivo, recomenda-se estimular a utilização de Câmaras de Arbitragem.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia proposições voltadas para a criação de Varas da Justiça especializadas em matérias de interesse do mercado de capitais.

7.6 – Aceitação de garantias de investidores estrangeiros

Garantias desempenham papel fundamental em muitas operações financeiras. De maneira geral, a avaliação de garantias considera essencialmente sua liquidez e os procedimentos – administrativos ou judiciais – para executá-las. Nesse quadro, é indiferente para o agente financeiro se a garantia é prestada por investidores nacionais ou estrangeiros, se mantidas no Brasil ou no exterior. O afluxo de recursos internacionais para o mercado de capitais brasileiro seria grandemente aumentado por meio de ajustes na regulação, de forma a permitir que investidores estrangeiros possam constituir

garantias para suas operações no Brasil utilizando ativos financeiros de alta liquidez por eles mantidos no exterior.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia proposições voltadas para a constituição de garantias para operações no mercado de capitais brasileiros utilizando ativos financeiros de alta liquidez mantidos por investidores no exterior.

7.7 – Obrigatoriedade da publicação de balanços no Diário Oficial

O artigo 289 da Lei nº 6.404/1976 (a Lei das S/A) prevê a obrigatoriedade de publicação de balanços “no órgão oficial da União ou do Estado ou do Distrito Federal, conforme o lugar em que esteja situada a sede da companhia, e em outro jornal de grande circulação editado na localidade em que está situada a sede da companhia”. O intuito do dispositivo legal é a publicidade das demonstrações financeiras de companhias abertas, no interesse de seus acionistas, de investidores e da Receita Federal.

Ocorre que Sistema Público de Escrituração Digital (SPED) mantém a Central de Balanços, um projeto cujo objetivo é reunir demonstrativos contábeis e informações econômico-financeiras públicas das empresas de capital aberto. A Central tem como objetivo a captação de dados contábeis e financeiros, a agregação desses dados e a disponibilização à sociedade, em meio magnético, dos dados originais e agregados.

Os registros de demonstrações financeiras na Central de Balanços atende cumulativamente às duas características presentes no Diário Oficial: 1) livre acesso à informação pública, garantindo transparência das atividades e resultados da companhias; e 2) registro público, indelével, das informações presentes no Balanço Social das companhias.

Mantidas em um repositório e publicadas em diversos níveis de agregação, a Central de Balanços possibilitará que esses dados sejam utilizados para geração de estatísticas, análises nacionais e internacionais (por setor econômico, forma jurídica e porte das empresas), análises de risco, estudos de empresas, avaliações contábeis, etc.

A publicação de demonstrações financeiras na Central de Balanço traz vários benefícios, entre os quais: rapidez no acesso às informações; redução de custos administrativos e do “Custo Brasil; aumento da produtividade do auditor por meio da eliminação dos passos para coleta dos arquivos; possibilidade de troca de informações entre os próprios contribuintes a partir de um leiaute padrão; melhoria da qualidade da informação; possibilidade de cruzamento entre os dados contábeis e os fiscais; disponibilidade de cópias autênticas e válidas da escrituração para usos distintos e concomitantes; aperfeiçoamento do combate à sonegação; e redução do uso de papel-jornal, com consequente preservação do meio ambiente pela redução do consumo de celulose.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia proposições voltadas para a substituição da obrigatoriedade da publicação de demonstrações financeiras em Diários Oficiais pela inclusão dos dados de balanço na Central de Balanço do Sistema Público de Escrituração Digital (SPED).

7.8 – Registro no CADE de participação acionária por Fundos de *Private Equity* e *Venture Capital*

Os fundos de participação acionária (“*Private Equity*”) e de capital de risco (“*Venture Capital*”) representam importante fonte de recursos de longo prazo aos quais não estão associadas taxas de juros, mas sim expectativa de retorno para seus investidores. Ao ampliarem o capital das empresas em que investem, esses fundos permitem reestruturação financeira das companhias e seu fortalecimento para investir em inovação e se tornarem mais competitivas. Tais investimentos, contudo, esbarram na ausência de uma interpretação clara das normas de registro no Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) para aquisições de participação acionária por Fundos de *Private Equity* e *Venture Capital*.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia proposições voltadas para a explicitação das normas de registro no Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) para aquisições de participação acionária por Fundos de *Private Equity* e *Venture Capital*.

7.9 – Utilização de recursos do FGTS para aquisição de ações

No âmbito do sistema indenizatório de demissões imotivadas introduzido pelo artigo 7º da Constituição Federal, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) constitui reserva sobre a qual se aplicam multas rescisórias e à qual o trabalhador pode recorrer seja para custear suas despesas enquanto busca recolocação profissional, seja para formação de patrimônio (como compra de imóvel para uso próprio).

Como reserva, o FGTS poderia ter também outras destinações que atendessem aos mesmos objetivos de indenização e de formação de patrimônio. Dentre essas destinações, destaca-se a aquisição de participação acionária em companhias abertas. No Brasil, a transparência das demonstrações financeiras – que atendem aos mais sofisticados padrões internacionais –, a publicidade dessas demonstrações e a competência das autoridades reguladoras na supervisão das companhias de capital aberto limitam o risco de investimentos em ações dessas empresas. Numa perspectiva de longo prazo, como é a do FGTS, esse risco diminui ainda mais, chegando a equiparar-se, por exemplo, ao risco de desvalorização de imóvel adquirido com recursos do FGTS. Ademais, a rentabilidade de longo prazo do mercado acionário excede historicamente a remuneração do FGTS, hoje calculada à Taxa Referencial (TR) mais 3% ao ano, conforme estabelece a Lei nº 8.036/1990.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia proposições voltadas para a autorização do uso do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço para aquisição de participação acionária em companhias abertas.

2011



08 QUESTÕES TRIBUTÁRIAS

A natureza e o propósito da tributação sofreram profundas transformações nos últimos dois séculos. A princípio, a finalidade dos tributos era limitada à arrecadação para custear as despesas do Estado. Hoje, prevalece o interesse coletivo sobre o particular e os tributos destinam-se também a buscar o bem comum e a promover a justiça social. Na esfera econômica, passaram a ser instrumentos de estímulo à racionalidade e à competitividade. No Brasil, há que se aperfeiçoar a tributação para adequá-la ainda mais a esses dois aspectos.

Quanto à racionalidade, o sistema tributário brasileiro dá margem a insegurança jurídica, por conta da variedade de impostos, da imposição das muitas obrigações acessórias sobre os contribuintes e das mudanças frequentes de regras e normas. Um sistema tributário complexo demanda a criação de onerosas estruturas burocráticas nas empresas, que se refletem no custo dos bens e serviços.

Quanto à competitividade, por sua vez, o sistema tributário brasileiro onera excessivamente os investimentos, as exportações e o setor produtivo. O Brasil é dos poucos países que tributam bens de capital e ativos fixos, o que desestimula investidores. Também as exportações brasileiras, na contramão da prática internacional, incorporam tributos que prejudicam sua competitividade no exterior. Com investimentos onerados e vendas externas dificultadas, as empresas brasileiras encontram maiores embaraços no mercado global. Um sistema tributário complexo, com marcadas diferenças em relação aos de outros países, dificulta ainda mais as operações internacionais das empresas brasileiras.

A esses problemas acrescenta-se a tributação em cascata, que muitas vezes implica dupla tributação incidente sobre um mesmo bem ou serviço. Um exemplo dessa distorção é a tributação sobre a intermediação financeira. Não se encontra exemplo internacional de país que arrecade Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ), Contribuição Social sobre Lucro Líquido (CSLL) - maior do que a que incide sobre outros setores da economia -, Programa de Integração Social (PIS), Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) e, em alguns casos, Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) sobre operações financeiras. Essa cascata de impostos reflete-se numa maior margem bancária (*spread*), à qual corresponde maior custo para o tomador de crédito. Com um custo maior, o tomador apura resultados menores e, em consequência, recolhe menos tributos sobre esse resultado. Além da complexidade operacional do recolhimento dessa profusão de impostos, sobressai-se o encarecimento de crédito num país que, cada vez mais, precisa de recursos para financiamento de projetos que gerem empregos e produzam riquezas.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas voltadas para a simplificação da tributação e para a desoneração de impostos que contribuam para a racionalidade do sistema tributário, para o aumento da competitividade das empresas e para a eliminação de tributação em cascata, sobretudo a que incide sobre a intermediação financeira.

8.1 – Código de Defesa dos Contribuintes

É direito do contribuinte ter ciência formal da tramitação dos processos administrativo-tributários cuja decisão possa, de qualquer forma, atingi-lo pessoal ou patrimonialmente por efeito direto ou indireto, assegurando-se vista dos autos, obtenção das memórias de cálculo, cópias que requeira, e ainda conhecer formalmente as decisões nelas proferidas.

O contribuinte brasileiro está sujeito a 112 diferentes tipos de tributos. A legislação que rege esses tributos estabelece parâmetros básicos de taxação (como fato gerador, alíquota e base de cálculo), mas também destaca direitos dos contribuintes. Nesse cenário, há mérito em propostas que busquem enfiar, numa única lei, todos esses direitos que hoje se encontram dispersos por vários dispositivos legais. Essa única lei, ao atender dois aspectos fundamentais – os direitos do contribuinte e a busca da justiça fiscal – trataria de normas gerais sobre direitos e garantias aplicáveis na relação tributária dos contribuintes com a administração fazendária da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

A experiência internacional caminha nessa direção. Há hoje tratados internacionais sobre os direitos básicos dos contribuintes (como a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, o “Pacto de San José da Costa Rica” de 1969) como leis nacionais (como a “*Declaración de Derechos do Contribuyente II*” dos Estados Unidos, de 1996, e a “*Ley de Derechos y Garantías de los Contribuyentes*” da Espanha, de 1998).

Um Código que consolidasse os direitos do contribuinte imporiria às administrações fazendárias o reconhecimento de inúmeros interesses e atos, dentre os quais os de formular alegações e apresentar documentos antes do julgamento administrativo; fazer-se assistir por advogado; receber comprovantes de material entregue ou apreendido pela fiscalização fazendária; ser informado de prazos para pagamento de prestações, inclusive multas e acessórios; e receber resposta fundamentada a pleito administrativo que haja formulado, em prazo certo.

Propostas dessa natureza tratariam dos pressupostos de legalidade da instituição de tributos; o condicionamento estrito ao princípio constitucional da legalidade tributária de movimentos estatais como a antecipação de prazo de recolhimento, a alteração de condições que onerem, de qualquer forma, o contribuinte e a modificação de meios ou modos operacionais de apuração do débito; o conteúdo obrigatório de leis instituidoras de taxas, relativamente ao fato gerador; a sujeição a lei complementar das imunidades tributárias constitucionais; a obrigação de publicidade efetiva em jornal oficial ou sucedâneo, para fins de cobrança de tributo; e a garantia do desfrute do direito constitucional de petição sem dependência de estar em dia com obrigações tributárias.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia a criação de um código com regras específicas para a defesa dos contribuintes, que assegure tributação livre de qualquer arbitrariedade e garanta a todos o princípio da segurança judiciária tributária, ao dar aos contribuintes condições de conhecer seus direitos e deveres tributários, que devem decorrer da lei igual para todos.

8.2 - Cidadania Fiscal

O emaranhado da legislação tributária brasileira, de difícil compreensão, aliado à insatisfação dos cidadãos com o baixo retorno social dos tributos e com a alta carga tributária tem motivado o debate

a respeito da cidadania fiscal, isto é, do entendimento por parte dos contribuintes da importância social dos tributos e da necessidade de controle dos gastos públicos.

O longo período inflacionário, que induziu poupadores e investidores a buscarem proteção contra a desvalorização da moeda em outros ativos financeiros ou moedas estrangeiras ou sistemas econômicos, contribuiu para aumentar a sonegação fiscal. Os sucessivos planos de estabilização monetária fracassados, que quebraram regras contratuais, desrespeitaram direitos adquiridos e acarretaram incertezas jurídicas para os agentes econômicos, também contribuíram para fomentar a sonegação fiscal.

Propostas de desenvolvimento da cidadania fiscal buscam combater a cultura de sonegação, melhorando a relação entre o Fisco e o contribuinte, ao mesmo tempo em que asseguram que os recursos arrecadados sejam de fato investidos em projetos de desenvolvimento econômico e social. São propostas que envolvem a consciência ética do Governo e da sociedade civil. Não tratam somente de propostas de anistia fiscal, mas também consideram novas modalidades de refinanciamento de dívidas fiscais para induzir o contribuinte à regularização de débitos junto à Secretaria da Receita Federal do Brasil; modernização e transparência contábil; além de estimular a formalidade das relações econômicas.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras acompanha com interesse propostas de estímulo à cidadania fiscal que combatam a cultura da sonegação, ao mesmo tempo em que é contrária à extinção da punibilidade de crimes contra a ordem tributária e econômica.

8.3 – Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF)

Com a edição da Medida Provisória nº 449/2008 (convertida na Lei nº 11.941/2009), foi criado o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF), que resultou da unificação da estrutura administrativa do Primeiro, Segundo e Terceiro Conselho de Contribuintes em um único órgão.

O CARF propicia acórdãos marcados por riqueza doutrinária e jurisprudencial que solucionam divergências sobre a interpretação das leis tributárias. Mesmo juízes dos Tribunais Superiores recorrem aos seus julgados para fundamentar decisões que envolvem matéria tributária. Durante quase noventa anos desde a instituição do Conselho, a estrutura e a competência do colegiado sofreu modificações, com impacto sobre a quantidade de processos para julgamento e a necessidade de maior especialização de seus Conselheiros. A transformação do Conselho de Contribuintes no CARF se insere nesse quadro e busca a promoção da imparcialidade e da justiça fiscal, além de oferecer maior celeridade à solução das lides.

A unificação dos Conselhos visou a proporcionar maior racionalidade administrativa, redução de custos operacionais e melhor aproveitamento e alocação dos recursos, considerando que os três Conselhos tinham a mesma natureza e finalidade, porém estruturas administrativas distintas, com sobreposição de tarefas e de fluxo de trabalho. Um dos méritos do Conselho é a possibilidade de solução final de demandas tributárias no âmbito da própria administração, sem a necessidade de se recorrer ao Judiciário, com demandas que podem durar vários anos. Nessa mesma direção, tramitam no Congresso Nacional propostas que buscam agilizar e simplificar os procedimentos administrativos fiscais.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras, que mantém dezenas de Conselheiros no CARF, acompanha com interesse propostas que visem ao aperfeiçoamento dos procedimentos administrativos daquele órgão colegiado, para dar maior celeridade aos julgamentos ao mesmo tempo em que assegurem imparcialidade e justiça fiscal.

8.4 – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL)

A Medida Provisória nº 413, de 3 de janeiro de 2008, em seu artigo 17, aumentou de 9% para 15% a alíquota da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) que incide sobre as instituições financeiras, as empresas de seguros privados e as de capitalização, como uma das providências para compensar o fim da arrecadação da CPMF. A Medida Provisória 413/2008 foi convertida na Lei nº 11.727/2008, que modificou o artigo 3º da Lei nº 7.689/1988.

O aumento deu-se pela percepção equivocada de que as instituições financeiras auferem lucros exorbitantes, muito superiores aos dos demais setores da economia. Comparar lucros absolutos de empresas e de setores é um erro grosseiro, uma vez que tais comparações só são precisas quando utilizam medidas relativas. Nesse caso, a medida relativa adequada é a lucratividade das empresas, isto é, a razão entre os lucros e o patrimônio líquido – esta sim uma medida que permite comparar diferentes empresas e diferentes setores. Em diferentes comparações que utilizam lucratividade das empresas, o setor financeiro não aparece como o mais lucrativo da economia brasileira. Essa questão foi discutida na seção **6.11 - Lucro e rentabilidade bancária desta Agenda Legislativa**.

A tributação responde por cerca de um quarto das margens bancárias (*spread*). A consequência direta no setor financeiro bancário brasileiro de uma ampliação na alíquota da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) é um aumento na taxa de juros e/ou uma redução na oferta de crédito.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras entende que a criação ou a majoração de tributos deve ser vinculada a uma ampla proposta de reforma tributária que trate a questão em conjunto com outras matérias, cuja solução possa proporcionar efetiva melhoria na qualidade da tributação no Brasil e redução da carga tributária. A tributação da intermediação financeira contribui para o aumento da margem bancária (*spread*) e resulta no encarecimento do crédito; ao onerar os tomadores de crédito, aumenta as despesas incorridas por estes e, em consequência, reduz a arrecadação de impostos sobre resultados. Para a CNF, tributos devem incidir sobre os resultados obtidos pelas empresas, independentemente do setor da economia em que operam, e não sobre percepções equivocadas de lucratividade de qualquer setor específico.

8.5 – Imposto sobre Operações Financeiras (IOF)

O Decreto nº 6.306/2007, que regulamenta o Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários (IOF), viola os princípios constitucionais da não-cumulatividade de impostos e o da isonomia tributária.

A dupla incidência de IOF sobre as mesmas operações viola o art. 154, I, da Constituição. No caso de empréstimos, inclusive financiamentos, incide a alíquota diária e a alíquota adicional de 0,38%, o que caracteriza a criação de adicional de imposto com alíquota diferente e uniforme, além daquela do próprio IOF.

Também a discriminação indevida entre tomadores viola o artigo 150, II, da Constituição, ao onerar mais as operações de crédito para pessoas físicas do que as que envolvem pessoas jurídicas. Na sua versão original, o Decreto nº 6.306/2007 determinava que, em operações de idênticos valores e condições, o crédito tomado por pessoa física é mais oneroso do que o tomado por pessoa jurídica. Essa disparidade foi corrigida pelo Decreto nº 6.691/2008, mas segue em aberto a possibilidade de o Governo vir a alterar as alíquotas e reintroduzir quebra de isonomia entre contribuintes.

Ademais, um imposto destinado a ser regulador, com alíquota a ser alterada em função da conjuntura econômica, não deveria ser usado para aumentar arrecadação.

A tributação responde por cerca de um quarto das margens bancárias (*spread*). A consequência direta no setor financeiro bancário brasileiro de um aumento na alíquota do IOF é um aumento na taxa de juros e/ou uma redução na oferta de crédito.

A incerteza das instituições financeiras acerca da possibilidade de mudanças repentinas da alíquota do IOF e os esforços necessários para a sua adaptação contínua às novas regras incrementam o custo das instituições financeiras, o que também impacta o *spread* bancário.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras entende que a criação ou a majoração de tributos deve ser vinculada a uma ampla proposta de reforma tributária que trate a questão em conjunto com outras matérias, cuja solução possa proporcionar efetiva melhoria na qualidade da tributação no Brasil e redução da carga tributária. A tributação da intermediação financeira contribui para o aumento da margem bancária (*spread*) e resulta no encarecimento do crédito; ao onerar os tomadores de crédito, aumenta as despesas incorridas por estes e, em consequência, reduz a arrecadação de impostos sobre resultados. Para a CNF, tributos devem incidir sobre os resultados obtidos pelas empresas, independentemente do setor da economia em que operam, e não sobre percepções equivocadas de lucratividade de qualquer setor específico.

8.6 – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) e arrendamento mercantil (*Leasing*)

O Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu pela incidência do ISS sobre as operações de *leasing* dos bancos, que ocorrem, na maior parte dos casos, nos financiamentos de veículos. O STF entendeu que o *leasing* constitui um serviço de financiamento e inclui obrigações de dar e de fazer, assim como inúmeras atividades em que incide o ISS, bem como que disponibilizar crédito constitui um ato de prestação de serviço. O Superior Tribunal de Justiça (STJ) examina se o ISS deve ser recolhido para o município onde está o estabelecimento (sede) da empresa de *leasing*, onde ocorre a prestação de serviço, ou no local da prestação do serviço ou em outra localidade, o que não está em consonância com a Lei Complementar 116, de 31 de julho de 2003.

Essa lei complementar estabelece, em seu artigo 3º, que o serviço considera-se prestado e o imposto devido no local do estabelecimento prestador, considerando-se esse, pelo artigo 4º, o local onde o contribuinte desenvolva a atividade de prestar serviços, de modo permanente ou temporário. O próprio artigo 3º excetua, nas hipóteses previstas nos incisos I a XXII, quando o imposto será devido no próprio local da prestação de serviços. Dentre tais hipóteses destacam-se: a demolição; as edificações em geral, estradas, pontes, portos e congêneres; a execução da varrição, coleta, remoção, incineração, tratamento, reciclagem, separação e destinação final de lixo, rejeitos e outros resíduos quaisquer; a execução da limpeza, manutenção e conservação de vias e logradouros públicos, imóveis, chaminés, piscinas, parques, jardins e congêneres; e a execução da decoração e jardinagem, do corte e poda de árvores.

Do elenco de hipóteses excetuadas pelo artigo 3º da Lei Complementar nº 116/2003 fica evidenciado que a incidência no local da prestação é estabelecida na norma, diante da impossibilidade e inadmissibilidade de tais serviços não serem executados diretamente no próprio local. Uma vez que o arrendamento mercantil não foi enquadrado pelo legislador nas hipóteses excetuadas pelo artigo 3º da Lei Complementar nº 116/2003, as atividades das sociedades arrendadoras são desenvolvidas na sede das sociedades arrendadoras.

No Congresso Nacional e no Judiciário, as discussões estão centradas na incidência do ISS sobre a atividade de *leasing* e o local de sua arrecadação. A tributação sempre se deu no município onde estão instaladas as empresas de arrendamento mercantil, que é o local onde são desenvolvidas as etapas essenciais à caracterização da operação. Porém, prefeituras de alguns municípios onde estão instalados os tomadores de recursos de *leasing* (arrendatários) estão pleiteando que o ISS sobre esse tipo de operação seja devido a elas, o que tem criado situações de dupla tributação.

A definição dessas questões é de crucial importância para a adequada configuração do marco legal das operações de *leasing*, de forma a propiciar o necessário ambiente de segurança jurídica para o setor, de extrema importância para a economia do País.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas voltadas para a ampliação do acesso a operações de arrendamento mercantil, assentadas na livre negociação de taxas, que reduzam custos que limitam esse acesso tais como os de tributação da intermediação financeira, o que inclui o recolhimento do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) no município da sede das empresas de *leasing*. Para a CNF, o recolhimento do ISS nos 5.565 municípios em que podem ser realizadas operações implicaria elevado custo operacional que oneraria de sobremaneira o tomador final. O recolhimento do ISS sobre *leasing* afeta negativamente uma opção importante para a viabilização de investimentos produtivos de médio e longo prazos, que concorre com as tradicionais fonte de financiamento sobre os quais incide o IOF.

8.7 – Contribuições sobre Movimentação Financeira

A criação de tributos sobre movimentação financeira tem implicações fiscais e jurídicas. Do ponto de vista fiscal, existem no Brasil 112 tipos de tributos e o brasileiro trabalha em média 142 dias por ano para pagar impostos. A cobrança de tributos sobre movimentação financeira aumenta ainda mais

a carga tributária e onera o custo dos negócios, indo na contramão do crescimento econômico e da geração de empregos. Do ponto de vista jurídico, tributos dessa natureza deveriam ser introduzidos por emenda constitucional e não por lei complementar. A Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), por exemplo, fora criada em 1996, pela Emenda Constitucional n.º 12, com a finalidade de levantar recursos adicionais para a saúde, em substituição ao Imposto sobre Movimentação Financeira (IPMF).

No passado, ficou demonstrado que tributos como a CPMF, destinada a financiar a saúde, foram aplicados para outros fins. Esse seria o destino de outros tributos semelhantes, como a Contribuição Social para a Saúde (CSS). A saúde não é a única área crítica da administração pública que merece atenção especial. Também a educação e a segurança, para mencionar apenas outras duas, são áreas que justificariam tributos específicos para financiá-las, o que tornaria ainda mais complexo o já emaranhado sistema tributário e aumentaria ainda mais a carga tributária. A saúde pública deve ser financiada pelo orçamento de que dispõe o Governo.

Para a Confederação Nacional das Instituições Financeiras, os desafios de áreas específicas da administração pública devem ser tratados por meio de melhoria na qualidade dos gastos públicos e na gestão, com recurso ao orçamento federal, sem imposição de novos tributos. A tributação da intermediação financeira contribui para o aumento da margem bancária (*spread*) e resulta no encarecimento do crédito; ao onerar os tomadores de crédito, aumenta as despesas incorridas por estes e, em consequência, reduz a arrecadação de impostos sobre resultados.

8.8 – Imposto sobre Grandes Fortunas

A Constituição de 1988 prevê a criação de um imposto sobre grandes fortunas, em artigo que carece de regulamentação (art. 153, VII). Essa regulamentação forçosamente definirá o patamar patrimonial acima do qual se caracterizam grandes fortunas, a alíquota a ser aplicada sobre essa base de cálculo e a natureza dos contribuintes sujeitos ao imposto (pessoas físicas e jurídicas, domiciliadas no Brasil ou no exterior, e o espólio, por exemplo).

Há dificuldade na definição do conceito de grandes fortunas, isto é, do conjunto de bens e direitos com valor superior a determinado patamar. Mesmo com alguma definição do que sejam grandes fortunas, hoje em dia, numa economia diversificada e sofisticada, impostos sobre patrimônio são de difícil cobrança e arrecadam pouco. O imposto sobre fortunas existiu na maior parte dos países europeus, mas hoje apenas a França e alguns cantões da Suíça aplicam imposto desse tipo. Isso porque incorre em vários equívocos, de natureza jurídica e econômica.

Do ponto de vista jurídico, muitas propostas de Imposto sobre Grandes Fortunas confundem-no com o imposto sobre ganho de capital, que é matéria afeta ao Imposto de Renda. Trata-se da tributação de estoques, como ativos financeiros e patrimônio, e não de fluxos de renda, que ocorrem quando o patrimônio gera riqueza. Impostos dessa natureza também implicam bitributação, pois incidem sobre patrimônios que já foram tributados por ocasião de sua formação. Um dos grandes equívocos desse imposto é o fato de ele incidir sobre valores que já sofreram tributação direta, como

o Imposto de Renda sobre rendimentos do trabalho e do capital, e dos impostos sobre o patrimônio, causando um reprovável *bis in idem*. Ao tratar as pessoas físicas e jurídicas da mesma forma, pode ser declarado um imposto inconstitucional, por ferir o princípio da isonomia, tratando igualmente os desiguais. Cabe ressaltar que são especialmente perniciosas para o investimento no setor produtivo e, conseqüentemente, para o desenvolvimento da economia nacional, as previsões de: a) incidência do imposto sobre o patrimônio, no País, de pessoa jurídica domiciliada no exterior; b) a inclusão da participação no capital da empresa como parte integrante do patrimônio do contribuinte; e c) responsabilidade solidária da pessoa jurídica pelo pagamento do imposto.

Do ponto de vista econômico, o imposto introduz disparidade entre empresas brasileiras, sujeitas a essa tributação, e estrangeiras, cujos titulares não são contribuintes no Brasil, com evidente vantagem para os domiciliados no exterior. Com isso, o resultado final com a criação do novo imposto seria o inverso daquele pretendido, ou seja, o tributo acabaria por provocar a fuga de investidores para outros países, com diminuição da poupança interna. O Governo seria induzido a aumentar os juros para manter os investimentos no País, a fim de compensar o tributo que sobre estes incidirá. Incentivaria a informalidade, a busca por “planejamentos tributários criativos” e a constituição de *holdings* por valores históricos.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras entende que a criação de novos tributos deve ser vinculada a uma ampla proposta de reforma tributária que trate a questão em conjunto com outras matérias, cuja solução possa proporcionar efetiva melhoria na qualidade da tributação no Brasil e redução da carga tributária.

8.9 – Encargo financeiro para exportação

A Lei nº 7.738/1989 definiu normas complementares à Lei nº 7.730/1989, que instituiu o Cruzado Novo, determinou o congelamento de preços e estabeleceu regras de desindexação da economia, dentre outras providências. Dentre essas normas complementares, foi estabelecida a cobrança de encargo financeiro, calculado com base no rendimento acumulado da Letra Financeira do Tesouro (LFT) sobre o valor em moeda nacional correspondentes à parcela de contratos de câmbio cancelados ou baixados, relativos a transferências financeiras do exterior e a contratos de câmbio de exportação de mercadorias e serviços.

O encargo financeiro criado pelo do artigo 12 da Lei nº 7.738/1989, assim como da Lei nº 9.813/1999 constitui um ônus para os exportadores de bens ou serviços que, por qualquer razão, não conseguem concluir o negócio mediante ou o embarque das mercadorias, ou a prestação dos serviços contratados, ou ainda a transferência de financeira. A arrecadação desse encargo aumenta os custos e riscos das operações envolvidas, o que torna o produto nacional menos competitivo, com redução de exportações e conseqüente diminuição na arrecadação de tributos sobre exportação.

Hoje, num cenário muito diverso daquele ambiente inflacionário que levou à criação do Cruzado Novo, a aplicação do encargo financeiro constitui fator inibidor do acesso ao financiamento e, por conseguinte, da própria atividade exportadora. Na atual conjuntura econômica, não mais ocorre

a manobra especulativa de cancelamento ou baixa de contratos de câmbio para que detentores de promessas de disponibilidade futura de moeda estrangeira pudessem vendê-las antecipadamente e aplicar o montante correspondente em moeda nacional no *overnight*, com elevados juros diários. Assim, não mais se justifica o ônus dos encargos financeiros.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas que visem à extinção dos encargos financeiros sobre contratos de câmbio previstos na Lei nº 7.738/1989.

8.10 – Ganhos de capital de pessoas físicas na negociação de ações

Pessoas físicas representam parcela crescente dos investidores no mercado acionário. Para esses investidores, a compra de ações constitui-se numa importante opção de diversificação de carteira de longo prazo, com aumento da expectativa de retorno e redução do risco dessa carteira. Contudo, a compra de ações é dificultada pela complexidade dos procedimentos tributários.

Recomenda-se simplificar a tributação sobre ganhos de capital de pessoas físicas na negociação de ações e criar mecanismos que estimulem o reinvestimento dos ganhos de capital, aproximando o modelo de tributação de ações do modelo de tributação de ganhos de capital na alienação de imóveis, inclusive pela elevação do limite de isenção para alienações de ações dos atuais R\$ 20 mil para R\$ 35 mil.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia proposições voltadas para a simplificação da tributação sobre ganhos de capital de pessoas físicas na negociação de ações e a criação de mecanismos que estimulem o reinvestimento dos ganhos de capital.

8.11 – Tributação dos títulos de renda fixa

O mercado de capitais também negocia títulos de renda fixa de longo prazo, que, ao lado das ações, constituem opção de diversificação de carteira de longo prazo, com aumento da expectativa de retorno e redução do risco dessa carteira. Para o emissor desses títulos, representam fontes de recursos de longo prazo obtidos a taxas de juros inferiores às aplicadas a instrumentos de prazo mais curto, com a vantagem adicional de cobrirem o hiato temporal entre fontes de financiamento e ciclo operacional e respectiva geração de receitas. Porém, a rentabilidade desses títulos é afetada pela tributação de sua aquisição e do pagamento do rendimento (cupom) periódico, o que limita a expansão desse mercado.

Apesar dos avanços na tributação dos títulos de renda fixa introduzidos pela Medida Provisória 517/2010, ainda há distorções a serem resolvidas. Nesse contexto, propõe-se alterar o regime de tributação de títulos de renda fixa de forma a que: a) a tributação dos títulos na hipótese de negocia-

ção não seja superior à tributação na hipótese de aquisição e manutenção do título até o vencimento; b) o pagamento de cupom periódico seja tributado à alíquota de 15%, complementando o imposto devido com base nas alíquotas previstas no artigo 1º da Lei 8.033/2004, caso o título seja alienado em prazo inferior a 720 dias.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia proposições voltadas para a tributação dos títulos de renda fixa na negociação a alíquotas equivalentes às da tributação na hipótese de aquisição e manutenção do título até o vencimento, bem como para a tributação do pagamento de cupom periódico à alíquota de 15%.

8.12 – Tributação das operações de trocas de contratos com fluxos de caixa (*swap*)

Swaps são operações privadas entre duas empresas para troca de contratos com fluxos de caixa derivados de diferentes instrumentos financeiros, para redução de risco. Assim, duas empresas podem trocar, por exemplo, contratos de taxas de juros fixas e flutuantes ou contratos em diferentes moedas estrangeiras para obter fluxos de caixas mais adequados à sua gestão de caixa e de ativos financeiros.

Hoje, ocorre tributação durante o período de vigência dos contratos e considera-se o período total desses contratos, ao invés do período da operação, o que distorce os resultados da operação e fragiliza a proteção que se busca ao trocar esses contratos. A tributação das operações de trocas entre contratos com fluxos de caixa (*swap*) deveria ocorrer somente no evento da cessão ou liquidação definitiva do contrato, com a tributação incidindo em função do efetivo prazo de permanência na operação.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia proposições voltadas para tributação das operações de trocas entre contratos com fluxos de caixa (*swap*) somente no evento da cessão ou liquidação definitiva desses contratos, com a tributação incidindo em função do efetivo prazo de permanência na operação.

8.13 – Tributação do *hedge* agropecuário de pessoas físicas

Pessoas físicas também podem comprar e vender instrumentos financeiros nos mercados futuros para obter proteção contra flutuações de preços nos mercados à vista (*hedge*). Tais operações são particularmente importantes para produtores rurais, na medida em que funcionam como um seguro que cobre os resultados da atividade rural, sujeitos a variáveis climáticas, de mercado e financeiras – sobre as quais o produtor não tem controle – que afetam produtos agropecuários e insumos. Contudo, os ganhos e perdas resultantes dessas operações não são considerados nos resultados da atividade rural de pessoas físicas para fins de incidência do Imposto de Renda.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia proposições voltadas para a inclusão de ganhos e perdas resultantes de operações de *hedge* nos resultados da atividade rural de pessoas físicas para fins de incidência do Imposto de Renda.

8.14 – Tributação dos títulos do agronegócio

Os títulos ligados à atividade agropecuária estão submetidos a condições tributárias que os colocam em desvantagem em relação a outros instrumentos do mercado de capitais e reduzem a obtenção de recursos para financiamento do agronegócio. Para equalizar esses títulos com outros instrumentos financeiros negociados no mercado de capitais, recomenda-se promover ajustes no regime de tributação dos títulos do agronegócio, estabelecendo: para os títulos vinculados ao valor do produto, isenção de IR para investidores estrangeiros e tributação dos demais investidores segundo as normas aplicáveis à renda variável; para os títulos remunerados por taxa de juros, tratamento semelhante aos títulos de renda fixa; e para todos os títulos, isenção de IR sobre os rendimentos e ganhos de capital auferidos por pessoa física; contabilização como atividade rural do resultado da primeira negociação de título liquidável através da entrega de produto.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia proposições voltadas para alterações no regime de tributação dos títulos do agronegócio de forma a equalizar esses títulos com outros instrumentos financeiros negociados no mercado de capitais.

8.15 – Diferenciação entre fundos de curto prazo e de longo prazo

As diferentes alíquotas que incidem sobre fundos de curto prazo e de longo prazo introduzem distorções no mercado e dão origem a operações de arbitragem entre essas duas modalidades. Uma vez que ambos os tipos de fundos de investimentos são lastreados em ativos semelhantes, com diferentes participações relativas em função da probabilidade de resgate de cotas, não existe diferença fundamental entre eles que não o tempo de permanência dos cotistas. Por essa razão, recomenda-se o fim da diferenciação dos fundos de curto e longo prazo - de forma que passaria a haver apenas Fundos de Renda Fixa (para fins tributários) -, preservada apenas a tributação em função do prazo de permanência do cotista, com intervalos semestrais decrescentes, indo de 22,5% a 15% (como nas alíquotas aplicáveis aos atuais Fundos de Longo Prazo).

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia proposições voltadas para o fim da diferenciação dos fundos de curto e longo prazo - de forma que passaria a haver apenas Fundos de Renda Fixa (para fins tributários) -, preservada apenas a tributação em função do prazo de permanência do cotista.

8.16 – Tratamento tributário do investidor estrangeiro em fundos mútuos de investimentos

Investidores estrangeiros representam importante fonte de recursos para o crescimento e fortalecimento do mercado de capitais brasileiro. Ao investir em ativos brasileiros, investidores estrangeiros gozam de isenção de ganho de capital na aquisição direta de títulos e valores mobiliários, mas são tributados quando investem em fundos mútuos lastreados nesses mesmos títulos e valores mobiliários.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia proposições voltadas para a equiparação do tratamento tributário do investidor estrangeiro que investe diretamente em títulos e valores mobiliários isentos do ganho de capital ao do investidor estrangeiro que investir em fundos mútuos de investimentos, registrados na Comissão de Valores Mobiliários (CVM), que invistam nos mesmos títulos e valores mobiliários que já são isentos de ganhos de capital para o investidor estrangeiro.

8.17 – Tributação do investimento de longo prazo

A Instrução Normativa nº 1.022 da Receita Federal do Brasil, publicada no dia 7 de abril de 2010, consolidou as normas que disciplinam a cobrança e o recolhimento do Imposto de Renda incidente sobre os rendimentos e ganhos auferidos nos mercados financeiros e de capitais, por investidores residentes ou domiciliados no país e no exterior. A norma, que revogou a IN nº 25, de 6/3/01, entre outros normativos que tratavam da matéria, foi organizada em três capítulos dispondo sobre a tributação das aplicações: em fundos de investimento, por residentes ou domiciliados no País; em títulos ou valores mobiliários de renda fixa ou de renda variável, por residentes ou domiciliados no País; e em fundos de investimento e em títulos ou valores mobiliários de renda fixa ou de renda variável, por residentes ou domiciliados no exterior.

A IN nº 1.022 não previu a tributação com alíquotas regressivas em função do prazo para Fundos de Investimento em Participações (FIP e FIC-FIP), Fundos de Investimento em Empresas Emergentes (FIEE e FIC-FMIEE) e Fundos de Investimento em Empresas Emergentes Inovadoras (FMIEE- Inovadora e FIC-FMIEE Inovadora). Tributação dessa natureza seria condizente com o propósito de se obter recursos de longo prazo para os tipos de operação que lastreiam esses fundos.

Recomenda-se a edição de normativo estabelecendo alíquotas regressivas em função de prazo, na seguinte proporção:

PRAZO ENTRE O INVESTIMENTO E O RESGATE (GANHO DE CAPITAL)				
	Até 36m	36 a 60m	60 a 84m	+ de 84m
FIP e FICFIP	15%	10%	5%	Isento
FIEE e FICFMIEE	10%	5%	Isento	Isento
FMIEE – Inovadora (e FIC-FMIEE inovadora)	5%	Isento	Isento	Isento

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia proposições voltadas para a tributação com alíquotas regressivas em função do prazo para Fundos de Investimento em Participações (FIP e FIC-FIP), Fundos de Investimento em Empresas Emergentes (FIEE e FIC-FMIEE) e Fundos de Investimento em Empresas Emergentes Inovadoras (FMIEE- Inovadora e FIC-FMIEE Inovadora).

8.18 – Tributação de fundos de pensão

O aumento dos recursos investidos pelos fundos de pensão é hoje limitado, entre outros, pela forma de tributação no final do ciclo contributivo, quando o participante passa a usufruir o principal e os rendimentos do patrimônio que acumulou. O crescimento dos fundos seria beneficiado pela possibilidade de se conceder aos participantes de fundos de pensão a liberdade de escolher entre as tabelas regressiva e progressiva do Imposto de Renda apenas ao final do ciclo contributivo, no momento em que se prepara para começar a receber os benefícios previdenciários a que tem direito. O exercício dessa opção ao final da vida laboral funciona como um novo incentivo para a escolha de planos de benefícios, evitando a necessidade de uma decisão com antecedência de muitos anos além de que a maior mobilidade nas carreiras impõe fortes mudanças na vida das pessoas ao longo de sua trajetória profissional.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia proposições voltadas para a introdução no ordenamento legal tributário da possibilidade de os participantes de fundos de pensão terem a liberdade de escolher entre as tabelas regressiva e progressiva do Imposto de Renda apenas ao final do ciclo contributivo.

8.19 – Instituição do “Come-Cotas” Anual

Os fundos mútuos de investimentos são tributados pela Receita Federal em dois momentos: quando há o resgate da aplicação e a cada seis meses sobre os valores que permanecem aplicados, no último dia útil dos meses de maio e novembro. A alíquota do IR semestral é de 20% sobre os rendimentos para os fundos de curto prazo e 15% para os de longo prazo. O imposto é pago na forma de diminuição da quantidade de cotas que o investidor possui no fundo. O valor da cota não se altera, mas sim o número de cotas do investidor. É por essa razão que o recolhimento semestral de IR é conhecido como “come-cotas”.

Para efeitos de recolhimento de IR, os fundos são classificados em três categorias: fundos de ações, fundos de curto prazo e fundos de longo prazo. Enquanto nos fundos de ação o IR é pago apenas no resgate e calculado com base em uma alíquota fixa de 15%, nas duas outras categorias o recolhimento é feito na fonte e as alíquotas variam de acordo com o prazo em que os recursos forem aplicados. Contudo, o recolhimento é calculado tomando como base a menor alíquota de cada tipo de fundo – 20% para os fundos de curto prazo e 20% para os de longo prazo.

O “come-cotas” gera um custo operacional para a indústria de fundos de investimento (registro e cobrança) e reduz a rentabilidade do cotista. A cobrança anual do IR permitiria que o investidor mantivesse maior quantidade de recursos rendendo por seis meses a mais. Essa tributação equalizaria a tributação dos fundos de investimento com os investimentos em CDBs e títulos públicos, que só recolhem IR no momento do resgate.

A adoção do “come-cotas” anual para os fundos de investimento e a mudança da tributação dos investidores estrangeiros que aplicam em fundos de ações seria uma forma de equipará-la à tributação dos investimentos em ações. Com isso, seriam evitadas distorções e preservada a isonomia entre as várias modalidades de investimentos.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia proposições voltadas para a incidência de Imposto de Renda sobre fundos mútuos de investimentos (“come-cotas”) em bases anuais, mantida a alíquota de 15% (atualmente aplicável apenas aos Fundos de Longo Prazo), com recolhimento sempre em novembro, para assegurar o efeito caixa ainda dentro do exercício fiscal.

8.20 – Créditos tributários

Após a edição da Lei nº 11.051/2004, o Fisco considera “não declarada a compensação” nos casos em que os créditos sejam de terceiros, crédito-prêmio IPI, títulos públicos, que sejam decorrentes de decisões judiciais que não estejam transitadas em julgado ou que não sejam tributos e contribuições administrados pela própria Receita Federal.

Esses créditos eram utilizados na declaração eletrônica de compensação, com recurso ao processo administrativo nos casos em que não fossem aceitos pela Receita, o que implicava postergação do pagamento dos impostos até que houvesse uma decisão final desse processo administrativo. Ademais, a multa pelo não pagamento de impostos, no caso de utilização de créditos tributários, era de 20% do valor do débito por tratar-se de pagamento espontâneo e discutível. Após a Lei nº 11.051, a compensação passou a ser considerada como não declarada e a multa pode chegar a até 150% do débito.

Por um lado, a vedação do uso de créditos tributários extinguiu práticas incompatíveis com a boa gestão pelas empresas de suas obrigações tributárias. Por outro, não ofereceu solução para contribuintes que devem honrar essas obrigações tributárias no curto prazo, ao mesmo tempo em que são detentores de direitos tributários – contra o Fisco – de restituição, no longo prazo.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas que regulamentem a utilização de créditos tributários, de maneira a permitir que direitos e obrigações tributárias se realizem dentro do mesmo horizonte temporal, como forma de promoção de justiça fiscal.

8.21 – Programa de Recuperação Fiscal (REFIS)

O Programa de Recuperação Fiscal (REFIS) é um mecanismo destinado a promover a regularização dos créditos da União (Receita Federal e INSS) decorrentes de débitos de pessoas jurídicas, por meio da renegociação e parcelamento das dívidas ativas. A primeira versão do REFIS foi instituída pela Lei nº 9.964/2000. Desde então, já entraram em vigor novas versões, todas trazendo alterações relevantes. A última versão ficou conhecida como “Novo Refis” ou “Refis da Crise”, instituído pela Medida Provisória nº 449/08, posteriormente convertida na Lei nº 11.941/2009.

Em 2009, a Receita Federal encerrou o ano com um total de R\$ 633 bilhões em cobranças, dos quais R\$ 26,7 bilhões administrativas e R\$ 606,2 bilhões judiciais. A criação de mecanismos como o REFIS (e seus similares Parcelamento Especial - PAES e Parcelamento Excepcional - PAEX) foi um importante avanço, pois facilitou o pagamento de débitos com a União, permitindo que pessoas jurídicas em dificuldades financeiras pudessem honrar suas dívidas, o que teria sido impossível nas modalidades normais de pagamento. Como resultado, afastou empresas do risco de insolvência e estimulou a atividade econômica, com geração de empregos.

Em 2009, foram abertas adesões ao Novo Refis, oportunidade em que os contribuintes adesistas indicariam qual a modalidade de parcelamento escolhida. Já em 2011, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional baixou a portaria nº 2/2011, que abriu prazo até 31 de março de 2011 para a alteração facultativa da modalidade de parcelamento. São os seguintes os pontos principais do REFIS em sua versão atual (Lei 11.941/2009): (1) remissão dos créditos de pequeno valor vencidos até 31/12/2007 (créditos inferiores a R\$ 10.000,00 são perdoados); (2) parcelamento dos créditos em 60, 120 ou 180 meses (disposto também na Lei 12.249/2010); (3) redução de 100% do valor das multas de mora para os pagamentos à vista; (4) redução de 60% do valor das multas de mora para os pagamentos parcelados; (5) os contribuintes participantes dos programas anteriores de parcelamento especial (REFIS I, PAES e PAEX) poderão ingressar no novo parcelamento, mesmo que tenham sido excluídos do primeiro; e (6) para ingressar no novo REFIS, o contribuinte deve desistir expressamente de qualquer ação judicial pré-existente (que suscita a ilegitimidade do crédito tributário).

A remissão dos créditos de pequeno valor, até R\$ 10.000, foi, em boa medida, inócua porque perdoou dívidas que já tinham sua exigibilidade suspensa, ou seja, que não seriam pagas de qualquer modo. A exigência de que o contribuinte desista expressamente de qualquer ação judicial pré-existente que conteste a legitimidade do crédito tributário, por sua vez, é controversa: por um lado, pode ser inconstitucional, pois fere as garantias constitucionais de livre petição e livre acesso ao Judiciário; por outro lado, há jurisprudência que sustenta que não há inconstitucionalidade nesse caso, pois a adesão ao REFIS é facultativa.

O Programa não tratou da migração de contribuintes entre o REFIS e o PAES e PAEX. Ocorre que contribuintes de má-fé, na busca de uma certidão negativa de débito, inscrevem-se em um dos programas, para não saldar a dívida depois de obterem a certidão. Quando precisam de nova certidão, migram para outra modalidade de parcelamento e novamente não pagam o débito após obterem o documento.

A renúncia fiscal envolvida no REFIS não está clara. Na época da aprovação da Lei 11.941/2009, a Receita Federal publicou artigo sustentando que o novo Refis significaria esta perda girava em torno

de R\$ 5 bilhões em arrecadação. Contudo, por outras estimativas aproximavam a figura em torno de R\$ 1,8 bilhões. Houve também controvérsia quanto à taxa de juros a ser aplicada. O artigo 5º da Lei 11.941/2009 determinava o uso ou da taxa de juros de longo prazo (TJLP), ou de 60% da SELIC. No entanto, esse dispositivo foi vetado pelo Presidente da República e hoje se utiliza a taxa SELIC

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas voltadas para o aprimoramento de programas de recuperação fiscal que assegurem que os recursos liberados pela remissão ou parcelamento dos débitos sejam destinados a melhorias na estruturação do passivo das empresas devedoras. Para a CNF, programas dessa natureza devem proporcionar remissão de débitos de pequeno valor que beneficie o maior número de empresas possível, sobretudo microempresas e pequenas de pequeno porte. Também a migração de devedores entre diferentes programas, tais como REFIS, PAES e PAEX, deve ser regulamentada com vistas a evitar operações de má-fé. Para a Confederação, programas de recuperação fiscal devem demonstrar de maneira verificável o montante de renúncia fiscal envolvido e devem adotar taxas de juros reduzidas, compatíveis com o propósito de incentivar a manutenção da atividade econômica dos devedores.

2011



2011



Não há como assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social de maneira sustentada sem o equilíbrio financeiro da Previdência Social. Esse truísmo econômico é também um imperativo constitucional. O artigo 201 da Constituição Federal dispõe que a Previdência Social será organizada observando-se critérios que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial, de sorte que os gastos a serem suportados presumem a correspondente constituição de reservas. Também o artigo 195, § 5º, da Constituição estipula que “nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total”. . Esse equilíbrio financeiro não significa apenas que receitas deverão ser iguais ou superiores a despesas, mas sim que deverão ser constituídas reservas para o desembolso de todos os benefícios.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia projetos que busquem alcançar e manter o equilíbrio financeiro da Previdência Social porque apenas uma seguridade social sustentável pode assegurar ao trabalhador brasileiro os benefícios de saúde, previdência e assistência social previstos na Constituição.

9.1 – Fator Previdenciário

A eventual extinção do Fator Previdenciário, com alterações no cálculo do benefício da aposentadoria pela média de alguns meses anteriores, não só é um retrocesso no processo da redução das despesas com benefícios previdenciários no país, mas também tem impacto negativo sobre a função social do sistema previdenciário brasileiro. À luz das alterações demográficas por que passa a população brasileira, a eliminação do Fator Previdenciário, com alteração na forma do cálculo do benefício da aposentadoria, provocará fortes impactos negativos na capacidade de atendimento da crescente demanda das despesas com saúde, educação e segurança. Além disso, a alteração na forma de indexação dos benefícios previdenciários será danosa às contas públicas.

O público afetado pelo Fator Previdenciário concentra-se nas faixas superiores da distribuição de renda per capita: 81,6% estão entre os 50% de maior renda. Ou seja, a eliminação do Fator Previdenciário é altamente elitista, beneficiando os trabalhadores de renda mais alta do país, que são aqueles que mais cedo se aposentam: nessa faixa de renda, as mulheres se aposentam em média aos 51,40 anos e os homens aos 54,4 anos. Enquanto isso os trabalhadores mais pobres só conseguem se aposentar por idade aos 65 anos. O Fator Previdenciário, que buscou corrigir uma parte dessa injustiça social para com todos os trabalhadores, produziu nos seus primeiros dez anos de vigência uma economia de R\$ 10,1 bilhões e estimulou uma parcela importante dos trabalhadores adiarem o seu processo de aposentadoria.

A análise das alterações demográficas da população brasileira, em que a taxa de fecundidade (1,83 filhos por mulher) caiu para níveis abaixo aos de reposição, permite projetar que a população brasileira atingirá seu máximo em 2030, com um contingente aproximado de 204,3 milhões de habitantes.

Associando-se a isso as mudanças na distribuição etária da população, em que o percentual dos idosos aumentará significativamente, projeta-se que um crescimento gradual das despesas previdenciárias do INSS de 7,11% do PIB, em 2008, para 16,35% do PIB em 2050.

O Brasil é hoje o país que apresenta mais despesas com benefícios previdenciários (inclusive setor público) no mundo, em função do envelhecimento de sua população. O Brasil, um país ainda jovem, tem apenas 6,1% de sua população com mais de 65 anos e gasta 10,9% do PIB com benefícios previdenciários, ao passo em que o Japão, por exemplo, com 20% da população com mais de 65 anos, gasta apenas 7,8% do PIB. Os gastos públicos do Governo federal com benefícios previdenciários são 150% maiores do que as despesas com saúde, educação, segurança e investimentos. Comparados esses gastos em termos per capita, os números tornam-se mais alarmantes.

O Brasil precisa aumentar seus gastos sociais nas áreas de saúde, educação e segurança, bem como aumentar seus investimentos, mas, ao contrário mantém uma política previdenciária socialmente injusta que privilegia uma população de aposentados jovens e de mais alta renda em prejuízo de mais investimentos, geradores de postos de trabalho, para os jovens desempregados.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas voltadas para o fortalecimento da Previdência Social que democratizem a distribuição dos benefícios por todas as faixas de renda da população e que liberem recursos públicos para gastos sociais com saúde, educação e segurança.

9.2 – Previdência complementar dos servidores públicos

O sistema previdenciário brasileiro privilegia regimes de repartição simples, em que as contribuições dos ativos financiam as aposentadorias da geração precedente, em detrimento dos regimes de capitalização, em que as contribuições dos participantes financiam parcial ou integralmente suas próprias aposentadorias. Nesse regime de repartição simples, onde boa parcela dos aposentados e pensionistas recebe aposentadoria integral, o número de aposentados cresceu desproporcionalmente em relação ao número de contribuintes, com conseqüente déficit exponencial nas rubricas das despesas com aposentados e pensionistas dos orçamentos públicos.

Convivem no país dois regimes previdenciários. No Regime Geral, as aposentadorias estão limitadas a um teto, o cálculo do valor unitário dos benefícios leva em conta “salários de contribuição” do passado e verifica-se elevado o número de contribuintes por beneficiário. Nesse Regime Geral, aposentados não recebem pensão equivalente ao último salário, mas sim uma combinação linear de valores observados no passado. Já no regime da União, verifica-se quase um contribuinte (servidor ativo) para cada aposentado e o valor médio pago aos aposentados e pensionistas é praticamente igual ao valor médio pago aos ativos. Apesar dessa relação de um servidor ativo para cada servidor aposentado, os ativos contribuem com apenas 11% de seus salários, o que deixa para o Tesouro e os demais contribuintes os restantes 89% dos pagamentos.

Essa distorção acontece fundamentalmente porque, após a Constituição de 1988, o aposentados e pensionistas da União passaram de cerca de 400 mil servidores vinculados à CLT para cerca de um

milhão e 800 mil aposentados, pensionistas e ativos com direito à aposentadoria integral. A isso acrescentam-se os benefícios assistenciais ou subsidiados que pagam um salário mínimo, os quais não constituem propriamente aposentadoria, mas sim transferência de renda e, por essa razão, deveriam ser contabilizados no Orçamento Geral da União.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas que visem à democratização da Previdência Social no Brasil, com extensão dos mesmos benefícios a todos os brasileiros, baseada num regime de capitalização que assegure a sustentabilidade desses benefícios.

9.3 – Reajuste dos benefícios observando o salário mínimo

O reajuste de benefícios da Previdência Social, previsto na Constituição, tem a preocupação fundamental de preservar o poder de compra dos beneficiários. Já o salário mínimo é fixado em função de políticas trabalhistas, com regras previstas na legislação, sem se ater exclusivamente ao poder de compra da moeda (na medida em que os reajustes consideram também a produtividade e o crescimento da economia). Assim, não existe razão econômica que justifique a vinculação dos benefícios previdenciários aos reajustes do salário mínimo.

A União, os estados e os municípios são grandes empregadores e contam com número expressivo de aposentados e pensionistas. A vinculação da correção dos benefícios ao salário mínimo acarreta ônus excessivo nos orçamentos públicos federal, estaduais e municipais, com redução da capacidade de investimento em rubricas como educação, saúde e segurança.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas que preservem o poder aquisitivo de aposentados e pensionistas da Previdência Social, na medida em que os reajustes atendam às restrições orçamentárias da União, de estados e de municípios.

9.4 – Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC)

As instituições financeiras acolheram com satisfação a criação da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC). Nas economias desenvolvidas, a previdência complementar se assenta sobre ativos negociados no mercado de capitais, entre outros (tais como imóveis), e constitui importante agente de crescimento desse mercado, para o qual contribui também ao dar liquidez aos ativos. Para ser eficiente e eficaz, a previdência complementar, por envolver ativos e fluxos de longa maturação, deve ser balizada por regras claras e estar sujeita a supervisão rigorosa. Estas são condições para o contínuo enquadramento das operações nos limites de reservas técnicas que asseguram a higidez das instituições que operam no setor e a sustentabilidade das carteiras de seus clientes. A

PREVIC, ao formular essas regras e ao exercer a supervisão, é ator crítico no processo de crescimento do mercado de capitais do Brasil.

Deve-se assegurar à Superintendência Nacional da Previdência Complementar (Previc) o *status* de órgão do Estado, fazendo com que sua Diretoria tenha mandato definido. Recomenda-se ainda: (i) a adoção de fiscalização baseada em riscos para fundos de pensão; (ii) a adequação do horizonte temporal de avaliação dos investimentos realizados pelos fundos de pensão (já que a avaliação de desempenho em base mensal é incompatível com investimentos de longo prazo); (iii) a minimização de conflitos no Judiciário; e (iv) a busca de sinergia nas ações entre as indústrias de previdência aberta e fechada, seguros e mercado de capitais.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas voltadas ao fortalecimento e à autonomia da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC) que propiciem a contratação de quadros técnicos para conduzirem a gestão da entidade, com fixação de mandato para seus Diretores, a serem recrutados por critérios exclusivamente de qualificação profissional e especialização.

9.5 – Ressarcimento ao SUS das despesas decorrentes de assistência às vítimas de acidente de trabalho

A Constituição Federal assevera que o Sistema Único de Saúde (SUS) será financiado por toda a sociedade, de forma direta e indireta. Contudo, a obrigação de as empresas ressarcirem ao SUS as despesas decorrentes da assistência prestada aos seus empregados vítimas tanto de acidente do trabalho quanto de doença profissional ou do trabalho deve ser analisada em conjunto com as normas existente que tratam do tema.

As empresas já participam do financiamento do SUS, mediante o recolhimento de contribuições sociais incidentes sobre a folha de salários, sobre o faturamento e sobre o lucro. Há ainda contribuição adicional, conforme o grau de risco da atividade desenvolvida pela empresa, para o custeio de aposentadorias especiais e demais benefícios concedidos em razão de incapacidade laborativa dos trabalhadores.

Eventuais alterações nas regras e no custeio do Sistema Único de Saúde, no que se refere às contribuições para Seguridade Social, devem estar vinculadas à redução dos tributos incidentes sobre a folha de salários.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas voltadas para o fortalecimento do Sistema Único de Saúde que envolvam a redução dos tributos incidentes sobre a folha salarial das empresas.

2011



2011



O conjunto de novas leis trabalhistas que entraram em vigor a partir de 2002 não caracteriza uma reforma das relações de trabalho, na medida em que essas leis têm alcance limitado. Esse conjunto comporta quinze normas legais, dentre as quais está a Lei nº 11.770/2008, que criou o Programa Empresa Cidadã; a nº 11.648/2008, que dispõe sobre o reconhecimento das Centrais Sindicais; e a nº 11.644/2008, que proíbe a exigência de comprovação de experiência prévia por tempo superior a seis meses para fins de contratação.

A Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República apresentou seis Projetos de Lei que tratam de temas como a participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados das empresas (PLR), a regulamentação da terceirização e a proteção contra atos antisindiciais. Na Legislatura 2007-2010, contudo, a discussão desses projetos no âmbito do Poder Legislativo não foi prioritária.

A ausência de uma proposta consolidada e coesa de Reforma Trabalhista, no entanto, não reduziu o intenso afluxo de proposições de cunho trabalhista, que não se deve unicamente às gestões do Poder Executivo.

A modernização da legislação trabalhista brasileira é fundamental e o debate sobre sua extensão, sua rigidez e os seus reflexos sobre produtividade e ampliação do número de vagas formais de emprego é continuamente alimentado por agentes das mais diversas perspectivas. A adequação do sistema regulatório dos contratos; a garantia de maior liberdade para o estabelecimento de normas coletivas de trabalho; o estabelecimento de mecanismos de solução de conflitos; e o empenho do Legislativo em prol da elaboração de normas que estabeleçam maior segurança jurídica às empresas e aos trabalhadores são pontos comuns nas discussões empreendidas no âmbito do Congresso Nacional quando o objetivado é tanto a ampliação da oferta de produtos e serviços, como o estímulo a oferta de empregos.

Para a Confederação Nacional das Instituições Financeiras, podem ser introduzidas profundas melhorias nas relações de trabalho ou por meio de uma proposta de Reforma Trabalhista, ou por intermédio de projetos pontuais. Tais melhorias, sem reduzir os direitos dos trabalhadores, devem estar voltadas para relações de trabalho transparentes, lastreadas em segurança jurídica para todas as partes e flexíveis, que estimulem as empresas a inovar, a aumentar sua produtividade, a se tornarem mais competitivas e a crescer, para geração de maior número de empregos formais. Os instrumentos mais adequados para atingir esses objetivos são os acordos coletivos de trabalho e os dispositivos legais que incentivem a concessão de direitos trabalhistas, por parte dos empregadores, de forma voluntária.

10.1 – Igualdade no mundo do trabalho

No século IV, Aristóteles dizia que “a pior forma de desigualdade é tentar tornar iguais as coisas desiguais”. Não basta a lei declarar que todos são iguais, deve propiciar mecanismos eficazes para a conse-

cução da igualdade. Assim, o princípio constitucional da igualdade não se limita à igualdade perante a lei, mas se estende a garantir iguais oportunidades para a realização dos objetivos de cada cidadão.

A isonomia salarial é uma das aplicações possíveis do princípio constitucional da igualdade, dando tratamento igual para os iguais. O Tratado de Versailles, de 1919, celebrou o princípio de “salário igual, sem distinção de sexo, para trabalhos de igual valor”. A Carta das Nações Unidas, de 1945, e Convenção no 100 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), de 1951, garantiram o direito à isonomia salarial entre homens e mulheres por trabalho de igual valor. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 consagrou o princípio da isonomia salarial no seu artigo 7º, incisos XXX e XXXI, que determinam a “proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critérios de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil” e a “proibição de qualquer discriminação no tocante a salário e critérios de admissão do trabalhador portador de deficiência”. Também o artigo 5º, inciso I, da Constituição, proíbe a diferença de salário, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil; a Lei 9.029/95 coíbe a adoção de qualquer prática discriminatória e limitativa para efeito de acesso à relação de emprego; e o artigo 373-A da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) proíbe práticas que afetem o acesso da mulher ao mercado de trabalho. O princípio da igualdade também inspira o artigo 461 da CLT, que delimita o direito à equiparação salarial somente àqueles que atendam a vários critérios – todos presentes – como ter por paradigma empregado que também trabalhe para o mesmo empregador; incumbido das mesmas funções; com trabalho de igual valor (leia-se, com igual produtividade e mesma perfeição técnica); e na mesma localidade.

O gênero é utilizado como critério de tratamento específico, pela adoção de tratamento próprio um determinado sexo com o fim de igualar situação de fato desigual. A Convenção Internacional do Trabalho nº 100, ratificada pelo Brasil em 1957, proclama o princípio da igualdade de remuneração para a mão-de-obra masculina e feminina em trabalho de igual valor. A Convenção OIT nº 156 versa sobre a igualdade de oportunidades e de tratamento para trabalhadores e trabalhadoras com responsabilidades familiares. A Convenção recomenda aos países que adotem medidas no sentido de garantir que as responsabilidades familiares não criem obstáculos ao acesso e ao crescimento profissional. Não obstante, verifica-se a dificuldade de definir o conceito de “igual valor”, cujos critérios adotados podem favorecer o trabalho desempenhado por homens. No Brasil, é o caso do artigo 7º, inciso XX, da Constituição, que assegura a proteção do mercado de trabalho da mulher através de incentivos específicos previstos em lei.

A legislação infraconstitucional já caminha no sentido de criar mecanismos indicados na Convenção. A Lei nº. 11.698/2008 estabelece a guarda compartilhada, com divisão pelos pais de responsabilidades e despesas quanto à criação e à educação dos filhos. A Lei nº. 11.770/2008, que criou o Programa Empresa Cidadã, ampliou a licença-maternidade para seis meses para as empresas que aderirem ao Programa. Também a Comissão de Assuntos Sociais (CAS) do Senado aprovou em agosto de 2008, em decisão terminativa, projeto de lei (PLS 666/07) que amplia de cinco para quinze dias a duração da licença-paternidade, beneficiando inclusive o pai que adotar uma criança.

No âmbito do Executivo, o II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), publicado em 2008, inclui ações direcionadas à promoção do equilíbrio entre trabalho, família e vida pessoal: o aumento da oferta e a melhoria dos equipamentos de educação infantil; a realização de campanhas de redução da jornada de trabalho, sem redução de salário, como forma de ampliar o acesso das mulheres ao mercado de trabalho; a valorização do trabalho doméstico; e a realização de campanhas de

estímulo da co-responsabilidade doméstica e familiar entre homens e mulheres. O II PNPM também prevê a promoção da ratificação da Convenção nº. 156 da OIT sobre trabalhadores e trabalhadoras com responsabilidades familiares.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras, ao celebrar o forte amparo constitucional e a farta legislação que asseguram a isonomia salarial entre gêneros, apoia a consolidação do princípio da igualdade nas relações trabalhistas, ressaltando entendimento de que já há no ordenamento jurídico brasileiro mecanismos, como o art. 461 da CLT, que tem o efeito de inibir práticas discriminatórias que afetem homens ou mulheres.

10.2 – Participação nos Lucros e Resultados (PLR)

Não existe Convenção da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre participação nos lucros e resultados. Em vários países, a participação nos lucros e resultados é concedida ou por negociação coletiva, ou por decisão da empresa. Contudo, os critérios de concessão são díspares e seu impacto sobre a volatilidade do nível de emprego é incerto.

No X Fórum Social Mundial, em janeiro de 2010, em Porto Alegre, o Governo anunciou a criação de comissão de alto nível do Ministério da Justiça, no âmbito da Secretaria da Reforma do Judiciário, com a participação de juristas e representantes de órgãos e entidades, com o objetivo de avaliar, debater e elaborar propostas de aperfeiçoamento da atual legislação trabalhista. A comissão preparou conjunto de dez projetos de lei que propõem a modificação da legislação material e processual do trabalho, dentre os quais a regulamentação da Participação nos Lucros e Resultados (PLR). A proposta do Executivo foi no sentido de que 2% do lucro líquido fossem distribuídos de forma igualitária entre os trabalhadores da empresa e 3% conforme metas, méritos, gerências e resultados.

Os problemas associados à PLR estão ligados, sobretudo, à incidência ou não da contribuição social previdenciária. Até a Constituição de 1988, a participação nos lucros paga ao empregado integrava o salário e conseqüentemente implicava incidência (Consolidação das Leis do Trabalho, art. 457, §1º). A Constituição de 1988 estabeleceu em seu art. 7º, XI: *“participação nos lucros, ou resultados, desvinculada da remuneração, e, excepcionalmente, participação na gestão da empresa, conforme definido em lei”*. O dispositivo constitucional, apesar de desvincular expressamente a PLR do salário, ainda necessitou da regulamentação pela Medida Provisória nº 794, de 1994. A Lei 9.711/1998 incorporou alguns dos dispositivos daquela MP, tais como a desvinculação da PLR da remuneração.

No âmbito administrativo, porém, o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF) interpreta equivocadamente a Lei nº 10.101/2000, o que tem levado aquele colegiado a examinar a clareza de regras e critérios para aferição do desempenho; pagamentos com periodicidade inferior a um semestre, ou mais de duas vezes no mesmo ano; PLR diferenciada para cargos de direção; e convenções coletivas de trabalho com termos genéricos.

Está hoje em vigor a Lei 10.101/2000, que dispõe em seu artigo 2º que a PLR seja negociada entre a empresa e seus empregados. Reitera que a PLR não substitui ou complementa a remuneração devida,

nem constitui base de incidência de qualquer encargo trabalhista. Também estabelece “mediação” e “arbitragem de ofertas” como mecanismos de solução de controvérsias.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas de aprimoramento da regulamentação de participação dos trabalhadores nos lucros e resultados das empresas que contemplem pelo menos três elementos fundamentais, a saber: a PLR (1) deve ser um instrumento de integração entre capital e trabalho; (2) deve servir como incentivo à produtividade; e (3) não deve constituir base para qualquer encargo trabalhista ou previdenciário.

10.3 – Participação dos trabalhadores na gestão das empresas

A inserção de empregados em Conselhos de Administração é tema amplamente debatido e objeto recorrente de proposições legislativas. No âmbito do Congresso Nacional, há atores que vislumbram benefícios tanto para trabalhadores como para empregadores, enquanto outros expressam não acreditar nos resultados esperados pelos primeiros.

A reforma legal realizada por meio da Lei nº 10.303/2001 inovou de modo significativo as Leis nº 6.404/1976 e nº 6.835/1976, admitindo a partir de suas alterações a participação de representantes de empregados no Conselho de Administração das Companhias.

Conforme prevê a Lei nº 6.404/1976, em seu artigo 140, o Conselho de Administração será composto por, no mínimo, três membros eleitos pela Assembléia Geral e por ela destituíveis a qualquer tempo. No entanto, no Direito brasileiro, o Conselho apenas é obrigatório para companhias de capital aberto e as de capital autorizado, sendo a sua adoção facultativa para companhias fechadas, de capital não autorizado.

A relevância do Conselho de Administração pode ser apreendida se focalizado o artigo 142 da lei supracitada, que fixa as atribuições de tal órgão. Segundo o dispositivo, compete ao Conselho de Administração fixar a orientação geral dos negócios da companhia; eleger e destituir diretores das companhias e fixar-lhes atribuições; fiscalizar a gestão dos diretores; examinar, a qualquer tempo, os livros e papéis da companhia; solicitar informações sobre contratos celebrados ou em via de celebração; e quaisquer outros atos.

Em outros países, foram regulamentados sistemas de co-gestão como uma medida de governança, assumindo escopos diferentes em cada caso, com características distintas no que tange à participação dos trabalhadores nos conselhos supervisores das companhias.

No Brasil, a Constituição de 1967 acolheu, sob a influência de ordenamentos jurídicos alemão e francês, a participação dos trabalhadores na gestão das empresas, ao assegurar-lhes “a integração na vida e no desenvolvimento da empresa, com a participação nos lucros e, excepcionalmente, na gestão”, conforme estabelecia o artigo 165 da antiga Carta Magna. No entanto, tal disposição não chegou a ser regulamentada. A Constituição de 1988, fundamentada nos valores sociais do trabalho, recepcionou fielmente a previsão constitucional anterior em seu artigo 7º, inciso XI, discriminando a co-gestão como um sistema de caráter excepcional.

A reserva da participação dos trabalhadores na gestão das empresas para contextos “excepcionais”, como preferiu dispor o legislador originário, traduz o entendimento dos constituintes quanto ao papel dos trabalhadores na adoção de medidas de orientação e desenvolvimento das companhias. Infere-se do inciso XI, do artigo 7º, assim como de outras previsões constitucionais vinculadas, que a participação dos trabalhadores prevista não se confunde com o estabelecimento de mecanismos de co-gestão, que concederiam aos trabalhadores abertura à co-decisão.

Ademais, o legislador constitucional não imprimiu distinção entre a co-gestão na atividade ou estabelecimento e a co-gestão na empresa. São conceitos que possuem amplitudes distintas. Diferentemente de como a participação dos empregados em companhias que adotam sistemas de co-gestão na atividade, a co-gestão na empresa diz com o compartilhamento dos espaços que deliberam, por exemplo, sobre as diretrizes financeiras de uma empresa e sobre questões como condições de trabalho, dispensa de trabalhadores e remuneração do quadro profissional.

Por meio do Projeto de Lei nº 3.115/1997, de autoria do Deputado Luís Carlos Hauly (PSDB/PR), e da transformação do mesmo na Lei nº 10.303/2001 a partir da sanção presidencial, o artigo 140 da Lei nº 6.404/1976 passou a vigorar com parágrafo único que prevê a possibilidade da participação de representantes dos trabalhadores nos Conselhos de Administração.

O acréscimo de dispositivo à Lei de Sociedade por Ações facultou aos acionistas a implementação de modelos de participação dos empregados:

Art. 140. ...

...

Parágrafo único. *O estatuto poderá prever a participação no conselho de representantes dos empregados, escolhidos pelo voto destes, em eleição direta, organizada pela empresa, em conjunto com as entidades sindicais que os representem.*

Como estabelece a Lei nº 10.303/2001, a participação de representantes dos empregados nos Conselhos de Administração estaria condicionada a previsões estatutárias adequadamente aprovadas em Assembléia Geral de acionistas. Ao órgão deliberativo também cabe a destituição de conselheiros a qualquer tempo.

Tal inovação manifesta o posicionamento divergente dos legisladores brasileiros em relação à representação obrigatória de trabalhadores nos conselhos supervisores das companhias abertas, nos moldes de outros ordenamentos jurídicos.

Já no caso das companhias públicas e sociedades de economia mista, com vistas à adequação das regras que balizam a gestão dessas entidades aos efeitos da Lei nº 10.303/2001, o Poder Executivo capitaneou no âmbito do Legislativo a aprovação do Projeto de Lei nº 3.407/2008, de sua autoria. A proposição, convertida em Lei, regulamentou a eleição e a inserção de representantes de trabalhadores nos Conselhos de Administração de tais companhias.

A demanda por um sistema de co-gestão obrigatório também possui vínculo direto com propostas de lei que visam a conceder estabilidade ao conselheiro laboral, na forma como vige para os represen-

tantes integrantes das Comissões Internas de Prevenção de Acidentes (CIPAs) e para empregados representantes de entidades sindicais ou profissionais.

O diálogo entre empregadores e empregados é essencial para a adequada manutenção de uma companhia. A criação de espaços de discussão e negociação no ambiente laboral certamente pode beneficiar tanto a atividade produtiva de uma companhia como as relações de trabalho que viabilizam o seu funcionamento.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia proposições voltadas para o estabelecimento de boas regras de governança das corporações e que visem a propiciar a implementação de políticas de valorização do trabalho e reconhecimento profissional, conforme as previsões estatutárias das empresas. No que concerne à participação de trabalhadores nos Conselhos de Administração, a CNF observa que esses órgãos colegiados, por serem essencialmente fiscalizadores e formuladores de políticas gerais, não se constituem em fóruns de negociação entre as partes das relações de trabalho. Para a Confederação, deve prevalecer igual tratamento entre os conselheiros de administração, inclusive no que toca à responsabilização dos autores de ações culposas ou dolosas que violem a lei ou o estatuto da empresa, de modo a não discriminar conselheiros representantes dos trabalhadores daqueles eleitos pelos acionistas.

10.4 – Jornada de trabalho

É marcante a tendência de redução da jornada de trabalho por meio de negociação coletiva. Para os setores em que essa redução é possível, tem sido negociada uma carga horária adequada que satisfaz às demandas dos trabalhadores sem comprometer a eficiência e a competitividade das empresas. Essa tendência já resultou em jornadas diferenciadas em vários setores. Em caso de constitucionalização de uma diminuição da jornada de trabalho, tais jornadas diferenciadas, quando não envolvem atividades insalubres, serão niveladas para evitar desequilíbrios entre as diversas categorias profissionais.

Os impactos da redução da jornada de trabalho não podem ser avaliados por cálculos matemáticos simplistas, pelos quais, por exemplo, uma redução de jornada de 44 horas semanais para 40 horas (ou 9,1%) alavancaria automaticamente crescimento de 10% no número de vagas formais porque empresas que contratavam dez empregados passam a necessitar de um décimo primeiro funcionário para cumprir as 44 horas que requer o seu ciclo produto. Tais cálculos negligenciam vários outros fatores da equação de produção de uma empresa, que inclui, entre outros, aumento de preço do produto final causada por redução da oferta, compra de equipamentos para aumentar a produtividade dos empregados, ampliação do treinamento da mão-de-obra também para aumentar a produtividade, ou mesmo desinvestimento para relocação em mercado onde as normas trabalhistas sejam mais flexíveis. A negociação coletiva é a maneira de empregados e empregadores ponderarem todos esses fatores na equação da produção.

Além do mais, atrelar a redução da jornada de trabalho ao aumento do adicional pago pelas horas extras trabalhadas, de 50% do valor normal para 75%, conforme consta das propostas legislativas atualmente em tramitação, aumentará o custo com a mão-de-obra e, conseqüentemente, prejudicará os setores produtivos.

Como regra geral, empregados de instituições financeiras já cumprem jornada de trabalho igual ou inferior a 40 horas. A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia projetos voltados para o fortalecimento de negociações coletivas transparentes que determinem os limites da redução da jornada de trabalho de tal forma a beneficiar empregados ao mesmo tempo em que não vulneram empregadores, bem como mantêm a competitividade e a produtividade que asseguram a geração de novas vagas de emprego formal, mantendo o percentual pago a título de horas extras, uma vez que a legislação trabalhista já determina corretamente esses valores.

10.5 – Terceirização

Terceirização consiste em transferir a pessoas jurídicas distintas da organização contratante a execução de tarefas para as quais a relação custo/benefício da execução interna não é vantajosa, seja do ponto de vista financeiro, de qualidade, ou mesmo de especialidade. Faz parte da divisão e especialização do trabalho, constituindo fator essencial no processo de produção e prestação de serviços. Sua prática gera maior produtividade e competitividade, estimula investimentos e cria empregos, enquanto a sua restrição induz à adoção do emprego informal.

No Brasil, a inexistência de uma lei específica sobre terceirização dificulta a compreensão dos benefícios dessa prática e cria insegurança jurídica tanto para as empresas quanto para os trabalhadores.

Nessa matéria, as discussões se dão principalmente em torno da determinação das atividades que se podem delegar para serem executadas por terceirizados e qual seria a responsabilidade das empresas contratantes com os direitos trabalhistas e previdenciários, em relação aos funcionários da empresa contratada.

Quanto ao que delegar, a Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST) estabelece que a terceirização só pode ser aplicada nas áreas da organização definidas como atividade meio, ou seja, aquelas em que não há participação direta dos empregados terceirizados na formação do produto ou do serviço final da empresa contratante. A determinação, no entanto, dá margem a diferenciadas interpretações em razão da dificuldade de definir o que são as atividades meio e fim nos processos produtivos atuais.

A terceirização está presente em todas as áreas de atuação, tanto a meio quanto a fim. Ademais, as empresas estão mais bem posicionadas para decidir que atividades terceirizar, à luz de sua cultura institucional, de seu plano estratégico e da confiança que depositam no fornecedor de serviços terceirizados. A terceirização não deve restringir-se à atividade-meio da empresa, sob pena de ser ferido o princípio da livre-iniciativa disposto no artigo 170 da Constituição Federal.

A adoção da responsabilidade solidária pode inviabilizar a terceirização e os efeitos positivos que dela advêm para a economia. Se o contratante dos serviços puder ser acionado pelo trabalhador sem participação da contratada no processo, mesmo que tenha efetuado os pagamentos ajustados com regularidade, ficará reticente quanto à terceirização de determinada atividade.

Por essa razão, a CNF defende que os contratantes de serviços terceirizados devam ser subsidiariamente responsáveis pelas obrigações trabalhistas, previdenciárias e outras decorrentes do contrato,

sendo solidariamente responsáveis apenas nos casos de falência da empresa prestadora de serviços. A intenção é que somente quando o devedor principal (empresa de terceirização) não tiver condições de arcar com a dívida, o devedor subsidiário (contratante) se responsabilize.

A terceirização estabelece relações de trabalho, mas não forçosamente relações de emprego. A relação de trabalho engloba toda e qualquer prestação laboral, inclusive os serviços eventuais, os que realmente são avulsos e todas as espécies de trabalho não subordinado. A relação de emprego, por sua vez, caracteriza-se pelos serviços prestados por toda pessoa física, de natureza não eventual a empregador, sob a dependência deste e mediante salário, conforme disposto no artigo 3º da Consolidação da Leis do Trabalho. Os conflitos trabalhistas que decorrem da terceirização são relacionados à existência ou não da relação de emprego, o que ensejou a Súmula 331 do TST. As economias desenvolvidas priorizam a garantia ao trabalho em relação à garantia ao emprego, uma vez que se busca a ocupação dos trabalhadores e a redução do desemprego. No Brasil, o artigo 6º da Constituição Federal determina que é o trabalho um direito social – e não o emprego.

A terceirização lícita, isto é, a que não se caracteriza como a intermediação ilegal de mão-de-obra, é uma parceria comercial entre prestador de serviços e o tomador desses serviços com vistas à produção de bens e serviços para o mercado. Nessa parceria, as partes são sujeitos capazes, idôneos, e não existam elementos que caracterizem a relação de emprego.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas voltadas para regulamentação da terceirização que definam regras claras, que contribuam para a melhoria das relações do trabalho e, conseqüentemente, do ambiente de negócios no país. Tais regras devem conceder às empresas ampla latitude para decidir quais atividades terceirizar, e devem atribuir responsabilidade subsidiária aos contratantes pelas obrigações trabalhistas de serviços terceirizados.

10.6 – Fixação de piso salarial

O chamado piso salarial ou salário profissional é aquele estabelecido para os profissionais que exercem uma determinada atividade em razão da sua natureza e desempenho laboral, das qualidades exigidas para a sua execução e, também, das possibilidades econômicas das empresas da respectiva categoria econômica.

Estabelecer uma remuneração mínima pode funcionar como elemento contrário à pretensão dos projetos de lei, pois determinadas categorias, em Estados de menor atividade econômica, deixarão de conseguir reajustes maiores ao do piso salarial em suas negociações coletivas, o que é prejudicial para os trabalhadores.

A reivindicação para a fixação de piso salarial para as categorias profissionais tem sido objeto de diversas proposições em tramitação no Congresso Nacional. Entretanto a matéria deve ser objeto de estudos mais aprofundados, pois o Brasil apresenta enormes diferenças regionais.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia proposições voltadas para o estabelecimento de pisos salariais que considerem de maneira realista as discrepâncias entre regiões geográficas do Brasil e entre diferentes setores da economia, balizadas não por exames superficiais de rentabilidade desses setores econômicos, mas sim pela necessidade de se assegurar remuneração adequada àquelas categorias laborais cuja natureza exija qualificações específicas e desempenho singular.

10.7 – Estabilidade da relação empregatícia

Uma das discussões mais importantes para a economia brasileira trata do engessamento do mercado de trabalho pela proibição das demissões imotivadas. O instituto da estabilidade foi derogado pela legislação que implantou o sistema do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), um sistema de proteção ao trabalhador baseado em quatro pilares: aviso prévio, indenização de 40% sobre o saldo do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), o próprio Fundo e o seguro-desemprego. Há também uma série de outros mecanismos, tais como verbas rescisórias e restrições em casos especiais, ao lado daqueles estabelecidos por acordo ou convenção coletiva (como proteção para os que estão próximos da aposentadoria, os que são arrimo de família, os que têm muitos dependentes, as gestantes e os acidentados).

A discussão sobre proibição de demissões imotivadas avança no Supremo Tribunal Federal e na Câmara dos Deputados, com implicações muito graves. Em um cenário, poderá ser mantido o preceito constitucional das indenizações compensatórias. Em outro cenário, pode-se prever uma enxurrada de ações judiciais contra demissões imotivadas dos últimos quinze anos. No coração dessa discussão, está a prerrogativa de o Governo denunciar uma convenção internacional trabalhista sem passar pelo crivo do Congresso Nacional: ou o Brasil continuará a denunciar tratados por ato do Executivo, como vem fazendo há décadas e como se faz em muitos países, ou o Governo passará a submeter ao Congresso a denúncia de tratados internacionais.

Em junho de 1982, a Organização Internacional do Trabalho aprovou a Convenção n° 158, que limita a dispensa de empregados por “justa causa” e proíbe a demissão imotivada. Mesmo nas dispensas por justa causa, a Convenção estabelece uma série de requisitos quanto a prazo, forma e procedimento. Só é permitida a demissão de empregados se a empresa comprovar crise financeira, em conjunturas de mudanças tecnológicas, ou se o demissionário não tiver mais condições de exercer suas funções. Durante as votações, o Brasil manifestou-se contrário à aprovação da matéria. Dos 183 países que integram a OIT, apenas 34 ratificaram até agora a Convenção, sendo somente três nas Américas (Venezuela, Santa Lúcia e Antígua e Barbuda). Nenhum dos países do Mercosul é signatário do tratado, assim como nenhum dos demais integrantes do BRIC (Rússia, Índia e China).

Muitos dos dispositivos da Convenção OIT n° 158 já figuram na legislação brasileira, tais como proibição de dispensa por: filiação sindical; exercício de mandato de representação dos trabalhadores; apresentação de queixa ou participação em processos contra o empregador por violações da legislação; e razões relacionadas a raça, cor, sexo, estado civil, responsabilidades familiares, gravidez, religião, opinião política, ascendência nacional ou origem social.

Há conflito entre a Convenção OIT nº 158 e a Constituição Federal, cujo artigo 7º inciso I, prevê o direito a uma “relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos de lei complementar, que preverá indenização compensatória, dentre outros direitos”. O Congresso Nacional aprovou o texto da Convenção da OIT em setembro de 1992, pelo Decreto Legislativo nº 68. Em 20 de novembro de 1996, o Poder Executivo expediu o Decreto nº 1.855, que deu entrada à Convenção no direito positivo interno do Estado brasileiro. Os Decretos do Legislativo e do Executivo haviam introduzido no Direito brasileiro o próprio texto da Convenção, em conflito com o dispositivo constitucional que determina a promulgação de Lei Complementar para regular a matéria. Essa anomalia deu origem à ADIN nº 1.480, proposta pela Confederação Nacional do Transporte (CNT) e pela Confederação Nacional da Indústria (CNI). Ao julgá-la, o Supremo Tribunal Federal decidiu que, além de o texto da Convenção não poder substituir a lei complementar prevista na CF, tal lei complementar não poderia alterar a sistemática da garantia de indenização compensatória. Foi essa decisão que levou o Poder Executivo a denunciar a Convenção nº 158 em dezembro de 1996, nos termos previstos na própria Convenção, pelo Decreto nº 2.100, “visto haver sido denunciada por Nota do Governo brasileiro à Organização Internacional do Trabalho”.

A partir desse ponto, a discussão tomou dois rumos, um no Supremo Tribunal Federal e outro no Congresso Nacional. Enquanto o STF examina a constitucionalidade do Decreto do então presidente Fernando Henrique Cardoso, a Câmara dos Deputados é chamada a se pronunciar sobre a Mensagem 59/2008, do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que propõe nova ratificação da referida Convenção. Forma-se o quadro preocupante em que a Convenção nº 158 pode vir a ser restaurada em sua eficácia seja por decisão do STF, seja por aprovação do Congresso.

No Supremo Tribunal Federal, a questão é objeto da ADIN nº 1625, ajuizada em junho de 1997 pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura. A CONTAG questionou a prerrogativa exclusiva do Executivo de romper tratados internacionais sem antes obter ratificação do Congresso também para a denúncia destes. Nesse sentido, arguiu a inconstitucionalidade do Decreto 2.100, que deveria ter sido aprovado pelo Congresso Nacional por força do disposto no inciso I do artigo 49 da Constituição Federal. O dispositivo estabelece que é de competência exclusiva do Congresso Nacional “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”.

O Supremo iniciou a apreciação da ADIN nº 1625 em 2 de outubro de 2003, com três votos a favor da procedência da ação da CONTAG (do Ministro relator, Maurício Corrêa, e dos Ministros Carlos Ayres Britto e Joaquim Barbosa) e um contra (do Ministro Nelson Jobim).

Há indicações de que o Congresso é favorável à competência do Executivo para denunciar tratados sem ratificação legislativa dessa denúncia. Em 2004, em resposta à Consulta nº 4 da Presidência da Câmara de Deputados, a Comissão de Constituição e Justiça e da Cidadania deu o parecer de que *“mesmo em face da aprovação do Parlamento, o Poder Executivo, por razões discricionárias próprias pode decidir suspender ou desistir da ratificação, em virtude de mudança da realidade da situação e das relações internacionais.”*

Caso o STF decida que a Convenção jamais foi denunciada, ou caso o Congresso Nacional decida ratificar novamente a matéria, sobrevirá um custo enorme para todos os setores da economia brasileira e para o próprio Governo (União, estados e municípios), que é grande empregador.

Impedidos de demitir, os empregadores terão seus custos com a manutenção dos postos de trabalho aumentados significativamente e serão inibidas novas contratações, com reflexos sobre o desemprego. Esses impactos serão particularmente negativos sobre micro e pequenas empresas, que constituem os maiores empregadores do país, e sobre os jovens, que registram taxas de desemprego muito mais altas do que aquelas da população acima de 24 anos. O setor financeiro terá dificuldade para conceder crédito a empresas que, para justificar demissões imotivadas, aleguem problemas financeiros, o que agrava ainda mais o impacto negativo da Convenção sobre a atividade econômica.

As conseqüências dessa decisão não são apenas econômicas. As discussões em torno da Convenção podem alterar as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo no que toca à celebração de tratados internacionais. Ter-se-á inaugurado novo arcabouço institucional, no qual o Congresso Nacional teria papel preponderante nas relações exteriores, com o poder de ratificar tanto tratados internacionais quanto a denúncia desses instrumentos. Os precedentes brasileiros de denúncia de tratados internacionais sugerem que esta é uma prerrogativa do Executivo. Desde 1934, o Brasil denunciou 15 Convenções da OIT, todas por Decreto. Nenhuma dessas denúncias foi objeto de ratificação pelo Congresso Nacional.

No que diz respeito às conseqüências do julgamento no STF e da tramitação da Mensagem 59/2008 no Congresso, os impactos negativos projetam-se para o passado e para o futuro: cria-se insegurança jurídica acerca das demissões imotivadas desde 1996 e reduz-se a criação de novos empregos pelo engessamento do mercado de trabalho. A economia brasileira seria fortemente atingida pelos próximos cinco anos, uma vez que o artigo 17 item 1 da Convenção OIT n° 158 dispõe que esta só pode ser denunciada a cada dez anos da data inicial de sua vigência, em 1985. Significa que a próxima denúncia só poderá ocorrer em 2015. No que tange à alteração das relações entre Poderes, tanto o resultado do julgamento do STF, quanto o trâmite da Mensagem 59/2008 no Congresso têm o poder de deslocar o Brasil do grupo dos países cuja Constituição é omissa sobre o papel do Legislativo na ratificação de denúncias de tratados para o grupo dos países em que o Parlamento tem papel crítico nessas denúncias.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas voltadas para a flexibilização das relações de trabalho, seja pela consolidação do sistema indenizatório para demissões imotivadas disposto no artigo 7° da Constituição, seja pelo fortalecimento dos acordos coletivos que tratam da questão, para estímulo da competitividade e da inovação de empresas, bem como para aumentar a geração de empregos formais.

10.8 – Estabilidade provisória da relação empregatícia

A estabilidade provisória é o período em que o empregado tem seu emprego garantido, não podendo ser dispensado por vontade do empregador, salvo por justa causa ou força maior.

O artigo 1°, inciso IV, da Constituição Federal enuncia que a República Federativa do Brasil tem como fundamento, entre outros, os valores sociais do trabalho. Do mesmo modo, o artigo 170 da

Carta Magna estabelece que a ordem econômica se funda na valorização do trabalho, sendo que o seu inciso VIII classifica como princípio constitucional a busca pelo pleno emprego.

Há duas categorias distintas de estabilidade: (a) aquelas previstas em lei; e (b) aquelas previstas em acordos e convenções coletivas, nos quais os sindicatos, com a intenção de assegurar aos empregados garantia de emprego e salário, determinam em normas coletivas estabilidades, tais como a garantia ao empregado em vias de aposentadoria.

No ordenamento pátrio, vislumbram-se algumas hipóteses de estabilidades provisórias, dentre as quais as mais comuns nas relações empregatícias são: (1) da gestante (artigo 10, II, b, do ADCT – CF/88); (2) do acidentado (Lei 8.213/91, art. 118); (3) a do dirigente sindical (art. 8º, VIII, CF/88 e artigo 543, §3º. CLT); e (4) dos membros eleitos da CIPA (arts. 163 a 165 da CLT).

A produção legislativa deve ser guiada com o intuito de garantir a sustentabilidade das empresas e o estímulo à geração de empregos, especialmente no momento de crise atual. No Congresso Nacional, contudo, são discutidas proposições que tratam de estabilidade que, recorrentemente, pretendem inovar o ordenamento sem conceder incentivos fiscais ou de qualquer natureza. Contrariamente, trazem mais um ônus trabalhista, devendo o empregador, caso queira manter suas atividades, adequar-se por meio da redução da lucratividade, quando possível, ou, ainda, da majoração do valor final dos produtos ou serviços comercializados. Ademais, o artigo 7º da Constituição Federal, ao tratar da proteção da relação de emprego contra a despedida arbitrária ou sem justa causa, afirma que esta será instituída por meio de Lei Complementar. Por essa razão, determinados projetos de lei que tramitam no Congresso Nacional possuem vícios de inconstitucionalidade.

Dentre essas proposições, figuram a estabilidade para o alcoolista, trabalhador com esposa gestante, membros de Conselho Fiscal de sindicatos, trabalhador que retorna de férias ou de afastamento involuntário, trabalhador às vésperas de se aposentar, bem como a vedação da demissão coletiva.

Sobre a estabilidade do alcoolista, a embriaguez habitual é uma figura típica de falta grave do emprego, capitulada no art. 482, alínea “f”, da CLT, que autoriza a rescisão do contrato de trabalho por justa causa, nos seguintes termos: “*Constituem justa causa para rescisão do contrato de trabalho pelo empregador: embriaguez habitual ou em serviço*”. O dispositivo tem o objetivo de desvincular o empregador do ébrio contumaz, nocivo à empresa, quer como mau exemplo aos demais trabalhadores, quer como elemento inibidor da produção eficiente. Trata-se de uma ação não só contra a propagação do alcoolismo, mas consoante ao intuito de se estabelecer ambientes laborais hígidos e eficientes.

Para pesquisadores do mercado de trabalho e juristas, o consumo excessivo do álcool está na raiz do grande número de faltas e de acidentes no trabalho, inúmeras concessões de auxílio-doença, atrasos, queda de produtividade e ocorrência de conflitos interpessoais. Alguns juristas entendem que o doente alcoólico deve ser afastado do trabalho, sem ruptura do contrato laboral, e submetido a tratamento médico pela Previdência Social.

Por um lado, o tratamento do alcoolismo como patologia, seguido de estabilidade provisória por doze meses após o retorno da licença, penalizaria de forma acentuada o empregador. Por outro, a prestação de benefícios – por meio da Previdência Social – com o intuito de mitigar problemas de dependência frequentes na sociedade se enquadra no papel do Estado moderno.

Quanto à estabilidade para o trabalhador que possua esposa gestante, sua eventual instituição atingiria o princípio da igualdade consagrado no inciso I do Artigo 5º da Constituição Federal: se concedido o direito à estabilidade no emprego ao marido ou companheiro, será estabelecida uma medida discriminatória entre os trabalhadores, já que o mesmo direito seria negado a outros que não possuem esposa ou companheira.

A intervenção do Estado enquanto garantidor das necessidades elementares dos cidadãos, como a garantia de adequada gestão e concepção de filhos, deve ser observada como uma regra. No entanto, a responsabilização do Estado na efetivação da proteção da gestante e da criança não pode ser transferida à iniciativa privada. Tampouco pode a iniciativa privada arcar com ônus adicionais representados pela extensão do direito a maridos ou companheiros.

Com respeito à estabilidade do dirigente sindical, não se trata de uma vantagem do detentor do cargo, mas sim uma das mais importantes prerrogativas ou garantias à atuação do sindicato, de acordo com sua missão de defender os direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria (art. 8º, III, CF). Ocorre que os membros do Conselho Fiscal apenas fiscalizam a gestão financeira do sindicato (CLT, art. 522, §2º), de modo que não representam ou atuam na defesa dos interesses da classe profissional. Com isso, a atividade do conselheiro fiscal não justifica a proteção ou garantia do emprego, que implicaria grave desvirtuamento e banalização das garantias sindicais, caracterizando-se, outrossim, como mero privilégio individual do detentor do cargo. Ademais, viola a limitação quantitativa de membros estáveis porque, conforme já pacificado pelo Tribunal Superior do Trabalho, apenas sete dirigentes sindicais teriam estabilidade assegurada pela Constituição.

A extensão da estabilidade a outros membros da estrutura sindical deveria ser feita por meio de uma reforma no art. 8º, inciso VIII da Constituição – e não no art. 522, §3º da CLT. Se pretendida tal alteração nesse caso hipotético, o processo legislativo ordinário não é suficiente para a alteração da matéria discutida, a qual somente pode ser tratada por Emenda Constitucional.

Sobre a estabilidade provisória para o trabalhador que retornar de férias ou de afastamento involuntário do trabalho, por trinta dias ou mais, incluindo os afastamentos por motivo de saúde e devido a licença maternidade, examina-se, na verdade, a extensão da garantia de emprego por um período que abrange um terço do ano calendário.

O instituto das “férias” é definido como o lapso temporal remunerado, de frequência anual, constituído de diversos dias seqüenciais, em que o empregado pode sustar a prestação de serviços e sua disponibilidade perante o empregador, com o objetivo de recuperação de suas energias e inserção familiar, comunitária e política. Por ter frequência anual, como disposto em lei, eventual estabilidade provisória de três meses ao final de seu gozo concederia ao trabalhador, todos os anos, garantia de emprego simplesmente por ter tirado férias.

Com relação à garantia de emprego para os trabalhadores que estão a dezoito meses de se aposentarem por tempo de contribuição pelo regime geral de previdência social, adota-se a premissa equivocada de que a medida protegeria o trabalhador com tempo de serviço igual ou superior a cinco anos para o mesmo empregador. Ocorre que o ordenamento jurídico já comporta elementos suficientes para proteger o empregado em caso de dispensa sem justa causa contratante. Ademais, tal inovação pode resultar em efeitos não previstos, podendo inibir a contratação de trabalhadores que estejam próximos de sua aposentadoria.

Por fim, propostas com o intuito de inibir a demissão coletiva não consideram o potencial emperramento da economia e o desestímulo ao surgimento de novas vagas de emprego, como já ocorre, sobretudo, em alguns países europeus. A demissão coletiva é uma medida extrema a que recorrem as empresas em casos de grave crise conjuntural. Se, por um lado, deixam ao desabrigo grupos de trabalhadores, por outro mantêm o emprego daqueles que permaneceram e preserva a função da empresa, que continua a exercer a atividade econômica para superar o momento de dificuldade e voltar a gerar emprego. A inviabilização dessa atividade econômica pela imposição de ônus trabalhista exagerado levaria, no limite, à extinção da empresa e com elas de todos os empregos, além de afetar todos os parceiros com quem a empresa mantinha relações comerciais e creditícias.

O Brasil aparece em posição desconfortável no relatório “Fazendo Negócios 2011” (*Doing Business 2011*) do Banco Mundial. Num total de 183 países pesquisados, o Brasil se encontra no grupo intermediário em matéria de flexibilidade de relações de trabalho. O índice de dificuldade de contratação é seis vezes maior no Brasil, em comparação com o Reino Unido, do mesmo modo que o índice de rigidez no emprego – uma espécie de índice geral que engloba aspectos atinentes à dificuldade de contratar, à rigidez de horário e à dificuldade de demitir – é quatro vezes mais elevado no Brasil do que no Reino Unido.

A rigidez do mercado de trabalho subtrai importantes elementos para a competitividade das empresas, num momento em que o setor privado se expõe como nunca à concorrência internacional. Propostas como as mencionadas são muitas vezes míopes, ao ignorar os ônus que acarretam para as empresas e negligenciar o efeito deletério desse ônus para a geração de mais e melhores empregos ao longo do tempo. Tais propostas não ajudam a manter os trabalhadores em seus postos, mas, pelo contrário, estimula a informalidade e desestimulam a geração de novos empregos.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas voltadas para o fortalecimento da garantia de emprego aos trabalhadores, inclusive pela ampliação do leque de alternativas para a concessão de estabilidade provisória, assentadas em rigorosos estudos que mensurem o impacto dessas propostas sobre o desempenho de empresas, de um setor da economia e da conjuntura econômica como um todo, para contrapor o ônus da estabilidade provisória e a rigidez que introduz numa economia competitiva com a natureza e o alcance dos benefícios que persegue. Considerando que a legislação atual contempla um número de garantias provisórias de emprego que abrange diversas situações, como, por exemplo, dirigente sindical e gestantes, a Confederação Nacional das Instituições Financeiras entende que compete às partes, através de Convenções Coletivas de Emprego, estabelecer outras de conformidade com as peculiaridades de cada categoria.

10.9 – Acidente de trabalho

Já há previsão legal para a proteção do trabalhador nos casos em que ocorre afastamento por motivo de acidente do trabalho (como o inciso XXVIII do artigo 7º, o artigo 194 e o inciso I do artigo 201 da Constituição Federal).

Desde o Código Comercial Brasileiro de 1850, existem previsões legais sobre acidente do trabalho. A responsabilidade, ao longo do tempo, passou por grandes alterações. Se no início a obriga-

ção era exclusiva do empregador, em seguida este subrogou-se no segurador privado, para depois evoluir para o sistema indenizatório público, no qual o sistema de seguro é inserido na Previdência Social. A responsabilidade do empregador, que era a princípio meramente subjetiva, passou a ser objetiva a partir da Lei nº 3.724/ 1919 – e acidentados que pretendam receber indenizações não mais têm o ônus de comprovar eventual culpa do empregador, por negligência, imprudência ou imperícia deste.

A partir de 1967, a Lei nº 5.316 e o Decreto nº 61.784 inserem o acidente do trabalho na Previdência Social (para trabalhadores urbanos e rurais) e, mesmo ao manter a responsabilidade objetiva do empregador, transferem a responsabilidade de indenizar para o setor público. A Emenda Constitucional nº 1, de 1969, introduziu o seguro contra acidentes do trabalho mediante contribuição da União, do empregador e do empregado. O custeio da Seguridade Social foi mantido da mesma forma na Constituição Federal de 1988 e, nos termos do artigo 195, tem a participação de toda a sociedade, com contribuições dos empregados e dos empregadores. A Lei de Benefícios (Lei nº 8.213/91) derogou toda a legislação anterior, que consolidou num único diploma legal.

A Justiça do Trabalho é competente para julgar as ações sobre reparação decorrente de acidente de trabalho ou doença ocupacional, cabendo à Justiça Especializada somente a adoção supletiva de normas do processo civil em caso de omissão da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Não havendo omissão na CLT, não cabe discussão sobre compatibilidade entre a norma trabalhista e o processo civil.

O artigo 118 da Lei nº 8.213/91 assegura garantia de emprego de doze meses após a cessação do auxílio-doença acidentário e veda a dispensa do empregado a partir do 16º dia do afastamento, quando o contrato de trabalho fica suspenso. O auxílio-doença será devido ao acidentado que ficar incapacitado para o seu trabalho por mais de quinze dias consecutivos.

Ocorre que o empregador arca com os custos da licença mesmo nos casos em que o afastamento do trabalhador se dá por conta de qualquer outra doença que não guardenexo causal com o trabalho realizado; o empregado não pode ser dispensado por usufruir garantia do emprego sempre que esse afastamento ocorrer por um período superior a quinze dias. Nesses casos, o empregador arca com o ônus da não-prestação do serviço, por força do afastamento previdenciário, para em seguida arcar com o custo adicional da estabilidade ou garantia de emprego.

Nesse quadro, são improcedentes as proposições legislativas que pretendem aumentar o prazo de estabilidade no emprego, bem como transferir para os empregadores ônus maior com a manutenção do Seguro de Acidente do Trabalho.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas voltadas para a ampliação dos direitos trabalhistas, tais como o direito a indenização pública nos casos de acidente do trabalho e de estabilidade de emprego temporária para trabalhadores acidentados, que resguardem os empregadores de demandas de má-fé cujo ônus pode afetar negativamente a capacidade de competição e de inovação das empresas.

10.10 – Seguro Acidente de Trabalho – SAT

A Contribuição para o Seguro Acidente de Trabalho (SAT), instituída pela Lei nº 5.316/1967, tem sua base constitucional no inciso XXVIII do artigo 7º, inciso I do artigo 195 e inciso I do artigo 201, todos da Carta de 1988, que garante ao empregado um seguro contra acidentes de trabalho custeado pelas empresas mediante o pagamento de um adicional sobre folha de salários.

A Lei nº 8.212/91, que definiu as alíquotas do SAT de acordo com uma graduação de riscos, bem como delegou a regulamentação a ato normativo infralegal (regulamento), estabeleceu os dados necessários à configuração da hipótese de incidência da Contribuição Social. A alíquota foi estabelecida em 1%, para as empresas em cuja atividade preponderante esse risco seja considerado leve, de 2%, para risco médio, e de 3%, para as de risco grave. Com o Decreto n.º 2.173/1997 a atividade preponderante passou a ser considerada aquela que, na empresa, ocupa o maior número de trabalhadores.

O Decreto nº 6.957/2009 alterou o Regulamento da Previdência Social (Decreto nº 3.048/1999) quanto à aplicação, ao acompanhamento e à avaliação do Fator Acidentário de Prevenção (FAP). O objetivo do FAP é incentivar a melhoria das condições de trabalho e da saúde do trabalhador estimulando as empresas a praticarem políticas mais efetivas de segurança no trabalho para reduzir o número de acidentes. Consiste num multiplicador variável calculado de acordo com o grau acidentário no ambiente de trabalho. O FAP é aplicado à respectiva alíquota de 1%, 2% ou 3% de contribuição para o SAT, o que deverá aumentar ou reduzir o percentual, de acordo com o grau de incidência de acidentes de trabalho.

Proposições em tramitação no Congresso pretendem ampliar o escopo de proteção do SAT tanto para garantir a saúde do trabalhador quanto para permitir o pagamento do auxílio-acidente aos beneficiários que sofram redução da capacidade para o trabalho, independentemente da reversibilidade das lesões incapacitantes. Outros projetos estendem a estabilidade do trabalhador vítima de acidente ou mesmo inserem responsabilidade maior aos empregadores em relação aos acidentados.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia proposições voltadas para o aperfeiçoamento do sistema de proteção à saúde trabalhador no local de trabalho, na medida em que tais propostas não onerem ainda mais o setor produtivo com a majoração de contribuições previdenciárias a ponto de inibir a geração de empregos formais e o potencial de inovação e de crescimento das empresas.

10.11 – Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)

O Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) consiste em um fundo especial vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego, instituído em 1990 para o custeio do Programa do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e o financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico.

O FAT mantém o funcionamento do Sistema Nacional de Emprego – SINE, responsável pela intermediação da mão de obra em todo o país, assim como os programas de qualificação profissional.

Tais programas têm a finalidade de elevar a inserção dos trabalhadores no mercado de trabalho, reduzindo os dispêndios do próprio Fundo com o pagamento de parcelas do Seguro-Desemprego.

Os recursos do fundo originam-se principalmente das contribuições para o Programa de Integração Social (PIS), criado por meio da Lei Complementar nº 07/1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), instituído pela Lei Complementar nº 08/1970. Com a sanção da Lei Complementar nº 19/1974, as arrecadações advindas do PIS e do PASEP – unificados no mesmo período – passaram a servir de fonte de recursos para o BNDES.

Instituição com a finalidade de suprir as necessidades de financiamento de longo prazo da economia brasileira, o BNDES, desde a sua criação em 1950 conta com diversas fontes de recursos, tais como o adicional restituível do imposto de renda e a reserva monetária constituída pela arrecadação do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF). Nas décadas de 50 e 60, o banco passou por um período de instabilidade no que concerne ao ingresso de recursos para financiamento de programas de estímulo ao desenvolvimento econômico do país. Tal irregularidade do fluxo de recursos que constituíam o *funding* do BNDES somente foi saneada com a implementação do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), que converteu parcela dos recursos do Fundo PIS-PASEP em uma fonte permanente do banco.

Em 1990, na esteira da promulgação da Constituição Federal e, mais especificamente, da regulamentação de seu artigo 239, foi alterada a destinação dos recursos advindos da arrecadação das contribuições ao PIS/PASEP, que foram realocados no FAT para manutenção dos já referidos Programas e o financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico empreendidos pelo BNDES. A partir da vigência da Constituição de 1988 e da instituição do FAT, o BNDES passou a gerir permanentemente recurso que corresponde a, pelo menos, 40% do que é arrecadado com as contribuições ao PIS-PASEP, a partir de repasses realizados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador.

Os recursos aplicados devem não somente ser utilizados na manutenção de políticas que visem à proteção do trabalhador desempregado, mas também em medidas que gerem oportunidades de emprego, como as que competem ao BNDES empreender por meio da aplicação dos recursos para apoio financeiro à empresas de diversos portes e setores da economia, de modo a estimular a competitividade da economia brasileira.

Atualmente, os repasses do FAT ao BNDES, integrados pelo FAT Constitucional e o FAT Depósitos Especiais, constituem uma de suas mais importantes fontes. Em 2010, os recursos transferidos atingiram a marca de 11 bilhões de reais, ampla parcela do *funding* do banco.

Para a implementação de uma sólida política de fortalecimento da economia e do mercado de trabalho nacional, é de grande importância o acompanhamento da aplicação desses recursos para que sejam definidos métodos de alocação e estabelecidas prioridades que se coadunem com os essenciais objetivos do FAT e do BNDES. Essa é a responsabilidade do Conselho Deliberativo do FAT (CODEFAT), criado pelo mesmo marco legal que deu origem ao FAT. Trata-se de órgão colegiado de caráter tripartite que possui como suas principais funções a elaboração de diretrizes para programas e para alocação de recursos; o acompanhamento e a avaliação do impacto da aplicação de tais recursos, bem como a função de propor o aperfeiçoamento da legislação referente às políticas públicas de emprego e renda, e a fiscalização da administração do FAT. Reúne representantes do Governo, dos trabalhadores e dos empregadores.

No âmbito do Congresso Nacional, inúmeras proposições objetivam alterar critérios e definir novos parâmetros que balizem a alocação de recursos do FAT pelo seu Conselho Deliberativo. Também tramitam projetos que pretendem condicionar à concessão de benefícios como o seguro desemprego e ações como a qualificação profissional de trabalhadores desempregados à frequência destes nos cursos oferecidos.

A utilização eficiente dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador pode contribuir para que a economia brasileira se aproxime do pleno emprego, tendo em vista que, atualmente, o crescimento da economia brasileira tem como seu principal gargalo a escassez de mão de obra qualificada.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia iniciativas que busquem tornar mais eficiente a aplicação dos recursos do FAT, sem, contudo, reduzir a alocação dos recursos ao amparo do trabalhador desempregado. Dentre essas iniciativas, a CNF endossa com particular zelo aquelas voltadas para o preparo de mão-de-obra para um mercado de trabalho que demanda profissionais qualificados, de maneira a contribuir para alavancar um sistema produtivo que pode empregar fatores ainda ociosos e fomentar o crescimento econômico. Sobre o Conselho Deliberativo do FAT (CODEFAT), a Confederação defende a constituição de um órgão colegiado de efetiva representatividade, que reúna entidades patronais de âmbito nacional constituídas na forma da lei, sobre as quais não pese qualquer dúvida quanto à sua legalidade.

10.12 – Instrução de pessoal

Entende-se por serviço efetivo o período que o empregado fica à disposição do empregador aguardando ou executando ordens, salvo disposição especial expressa. Trata-se de definição trazida pelo artigo 4º da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), que é essencial para a análise do direito à percepção de horas extras quando a jornada de trabalho contratada é extrapolada.

O aperfeiçoamento profissional é exigência do mercado de trabalho que constantemente busca a excelência na produção e na prestação de serviços. A concorrência acirrada requer profissionais capacitados para o desempenho das atividades e funções para as quais foram contratados. Assim, o benefício alcançado pela capacitação do empregado é mútuo, o que recomenda cautela para não desestimular o empregador e conseqüentemente estagnar o desenvolvimento.

O fato de haver interesse da empresa no aperfeiçoamento profissional de seus funcionários, contudo, não transforma o tempo dispensado pelo empregado em curso ou evento em tempo à disposição do empregador. Também há interesse por parte do empregado, que aprimorará seus conhecimentos, adquirindo maior capacidade para competir no mercado de trabalho.

A participação voluntária do empregado em cursos de formação, aperfeiçoamento, desenvolvimento e qualificação profissional, mesmo que custeados integral ou parcialmente pelo empregador, não deve gerar o direito ao recebimento de horas extras sob pena de desestimular o empregador a fazer o investimento.

A cláusula de permanência, por sua vez, embora não tenha previsão legal, é prática comum no mercado, notadamente no meio empresarial. Pela cláusula, o empregador acorda com o empregado que, em contrapartida ao custeio integral de determinado curso de aperfeiçoamento, compromete-se a permanecer na empresa por determinado período, sob pena de devolver o valor do investimento, proporcionalmente ao período de permanência.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas voltadas ao aperfeiçoamento pessoal e profissional dos trabalhadores, na medida em que essas propostas limitam o período de serviço efetivo àquele interregno em que o empregado estiver à disposição do empregador, aguardando ou executando ordens, o que não compreende o tempo despendido na frequência em cursos ou eventos estipulados pelo empregador ou que impliquem requisito para promoção ou vantagem remuneratória. O tratamento normativo do benefício recomenda cautela para não desestimular o empregador e conseqüentemente estagnar o desenvolvimento econômico do País.

10.13 – Suspensão de contrato de trabalho em caso de crise econômico-financeira

Na suspensão do contrato de trabalho, o pacto laboral deixa de produzir efeitos tão logo ocorra a causa suspensiva e desaparece temporariamente. No período negociado, o empregado não tem obrigação de trabalhar, ao mesmo tempo em que o empregador não arca com salário e encargos sociais. Nesse período, o empregador pode conceder ajuda compensatória mensal e outros benefícios de caráter voluntário.

O artigo 476-A da Consolidação das Leis do Trabalho prevê suspensão do contrato de trabalho para participação do empregado em curso ou programa de qualificação profissional oferecido pelo empregador, com duração equivalente à suspensão contratual.

Discute-se no Congresso Nacional a introdução na CLT de dispositivo semelhante ao artigo 476-A da CLT, para criar mais uma hipótese de suspensão do contrato de trabalho, mediante previsão em convenção ou acordo coletivo e aquiescência formal do empregado, quando a empresa não puder manter o nível da produção e o fornecimento de serviços em razão de crise econômico-financeira.

Tal suspensão do contrato de trabalho só ocorreria quando atendidos os pré-requisitos da outorga prévia da convenção, ou acordo coletivo, e subordinado ao prazo máximo de duração, renovável. O prazo limite pode ser prorrogado por convenção ou acordo coletivo, mediante aquiescência formal do empregado. Durante o período de suspensão, o empregado receberia benefícios voluntariamente concedidos pelo empregador.

Essa suspensão remete à negociação coletiva e constitui-se em alternativa à dispensa de mão-de-obra e às demissões coletivas durante crises. Para os empregados, haveria a vantagem da manutenção da relação trabalhista. Para os empregadores, haveria o benefício da redução temporária de custos para recuperação da atividade empresarial e evitaria custos de formação e de reposição de mão-de-obra qualificada.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas voltadas para a introdução na Consolidação das Leis do Trabalho de dispositivo que permita a suspensão do contrato de trabalho, mediante previsão em convenção ou acordo coletivo e aquiescência formal do empregado, quando a empresa não puder manter o nível da produção e o fornecimento de serviços em razão de crise econômico-financeira.

10.14 – Licença Maternidade

O instituto da licença maternidade está há muito consolidado no Brasil. O Projeto do Código do Trabalho, de 1917, já previa a concessão desse tipo de licença, com duração de 15 a 25 dias antes do parto e até 25 dias depois, garantindo o retorno ao trabalho e remuneração parcial no período. Em 1934, foi criado o direito ao auxílio-maternidade destinado às comerciárias. O direito foi sendo gradualmente ampliado até que a Constituição Federal de 1988 admitiu as disposições da Convenção nº. 103 da Organização Internacional do Trabalho e passou a assegurar à gestante, sem prejuízo de emprego e salário, 120 dias de licença, além de vedar sua dispensa arbitrária ou sem justa causa, a partir do momento da confirmação da gravidez e até cinco meses após o parto (art. 7º, XVIII e art. 10, II, b). O benefício é estendido aos casos de adoção, com o que a legislação protege a trabalhadora em caso de gravidez e de maternidade, também concedendo-lhe estabilidade temporária.

Em outros países, o período de licença maternidade é inferior ao do Brasil, como EUA e Portugal (12 semanas), Alemanha (14 semanas), França e Holanda (16 semanas). Estudos mostram também, que a Dinamarca e a Suécia enfrentam a questão através de sistemas universais de cuidado infantil. A própria Convenção nº 103 da OIT prevê licença maternidade de doze semanas, contra as dezessete semanas asseguradas pela Constituição Brasileira.

É pertinente e oportuna a discussão sobre a ampliação do direito por mais sessenta dias, o que atende às recomendações da Organização Mundial Saúde (OMS) de as mães proverem aleitamento durante os seis primeiros meses de vida de seus filhos. No Brasil, a legislação concede à mãe lactente o direito a dois descansos especiais, de meia hora cada um, durante a jornada de trabalho, para aleitamento, até que seu filho complete seis meses de idade (ou mais, se houver necessidade médica - art. 396, da CLT).

Para a CNF, o direito à licença maternidade e as discussões em torno de sua eventual dilatação aproximam-se do espírito da Lei nº 11.770/08, que criou o Programa Empresa Cidadã. De acordo com a norma, as empresas que voluntariamente aderem ao programa e concedem o benefício às funcionárias são beneficiadas com incentivos fiscais. Nele, os primeiros 120 dias de licença maternidade continuam a ser custeados pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e a empresa arca com os dois meses seguintes. A beneficiária recebe seu salário integral ou, no caso de valores variáveis, a média dos ganhos nos últimos seis meses. O total da remuneração integral pago nos sessenta dias de prorrogação da licença-maternidade pode ser deduzido do imposto devido, vedada a dedução como despesa operacional.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas voltadas para a prorrogação da licença maternidade que não imponham ônus exagerados aos empregadores, mas sim que os incentivem a conceder essa prorrogação de forma voluntária, ou que remetam a questão para acordos coletivos.

10.15 – Licença em razão de falecimento

A Consolidação das Leis do Trabalho, no inciso I do artigo 473, permite que o empregado deixe de comparecer ao serviço – sem prejuízo do salário – por até dois dias consecutivos quando do falecimento de cônjuge, ascendente ou descendente, irmão ou pessoa que viva sob sua dependência econômica. O objetivo do referido artigo é permitir que o empregado goze de um pequeno intervalo nas suas atividades laborais para que possa se recuperar emocionalmente e, eventualmente, ainda cuidar do processo fúnebre.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras considera que a licença em referência atende adequadamente aos fins a que se destina, observando os dias concedidos como suficientes. Ademais, a Confederação apoia alterações eventuais no prazo da licença desde que sejam objeto de negociação coletiva.

10.16 – Adicional de periculosidade

A legislação trabalhista, ao tratar do tema “adicional de periculosidade”, sempre vinculou a percepção desse adicional à exposição a situações que envolvem risco efetivo de ocorrência de incidentes graves e potencialmente letais, como explosão, incêndio ou eletrocussão. Trata-se de riscos que, conforme a natureza da atividade, não podem ser eliminados, o que associa o conceito de periculosidade ao risco à saúde, ou à incolumidade, em razão das instalações ou do meio ambiente de trabalho. Assim, não está incluída nesse conceito qualquer ação externa provocada por terceiro e contra a qual o empregador não possui nenhum controle.

Nesse quadro, não cabem adicionais de periculosidade que transfiram ao empregador o ônus de medidas que mitiguem os riscos enfrentados cotidianamente pela população brasileira. Na sua maioria, tais riscos estão associados à segurança pública. Questões de segurança pública não decorrem da ineficiência de normas de segurança e saúde no trabalho, editadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego, tampouco de sua inobservância pelos empregadores - que são onerados pela Previdência Social se o fizerem. Também não decorrem da omissão dos empregadores em implementar medidas, que estejam ao seu alcance, tendentes a prevenir ou diminuir os riscos inerentes a certas atividades.

Cabe ao Estado garantir a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. É o que dispõe o artigo 144 da Constituição Federal, pelo qual a segurança pública é dever do Estado e direito de todos, inclusive dos empregadores que, tal qual os trabalhadores, são alvos das ações criminosas.

Historicamente, as mais favoráveis condições de trabalho foram obtidas por via da negociação coletiva, mediante a qual os sindicatos patronal e profissional, valendo-se do princípio da autonomia da vontade coletiva, podem negociar as condições, os valores e os requisitos para percepção de direitos. A imposição de adicionais e outros ônus por força de lei tem invariavelmente a tendência de reduzir vagas de emprego, a competitividade e a produtividade.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas que remetam à livre negociação entre as entidades de representação de categorias vulneráveis e os empregadores relativas a questões de adicional de periculosidade circunscritas que envolvam normas de segurança e saúde no trabalho editadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego, e a observância destas pelos empregadores, bem como a prevenção de riscos inerentes a certas atividades, o que exclui questões de segurança pública.

10.17 – Adicional de penosidade

Adicionais constituem acréscimos de remuneração aos trabalhadores que exercem funções que lhes causem um dano efetivo ou potencial. O adicional de penosidade é um direito constitucional garantido aos trabalhadores o qual carece de regulamentação. Na Constituição Federal, encontra-se ao lado dos adicionais de insalubridade e de periculosidade (art. 7º, XXIII).

O adicional de penosidade não se confunde com o de insalubridade e o de periculosidade. Condições penosas também expõem o trabalhador a risco de dano físico, mas não se enquadram nas situações específicas de insalubridade ou periculosidade. Na Consolidação das Leis do Trabalho, prevê-se que “serão consideradas atividades ou operações insalubres, aquelas que por sua natureza, condições ou métodos de trabalho, exponham empregados a agentes nocivos a saúde, acima dos limites de tolerância fixados em razão da natureza e da intensidade do agente e do tempo de exposição aos seus efeitos” (artigo 189).

Já as atividades ou operações perigosas são “aquelas que, por sua natureza ou métodos de trabalho, impliquem o contato permanente com inflamáveis ou explosivos em condições de risco acentuado” (art. 193, CLT). Condições penosas não expõem o trabalhador a riscos de saúde ou a riscos para sua incolumidade, mas causam desconforto físico ou psicológico mais intenso do que o provocado por atividades ou ambientes de trabalho normais.

A caracterização de trabalho penoso está sujeita a boa margem de imprecisão. Tal imprecisão é acentuada ao se tratar da base de cálculo do adicional de penosidade. Até a promulgação da Constituição Federal de 1988, a base de cálculo do adicional de insalubridade se limitava ao salário mínimo. Apesar de o artigo 7º, inciso IV da CF ter vedado a utilização do salário mínimo como índice indexador, a prática persistiu, dando sequência ao que dispunha o artigo 192 da Consolidação das Leis do Trabalho – anterior, portanto, à Constituição, até a edição da Súmula Vinculante no 4 do Supremo Tribunal Federal e a mudança da redação do Enunciado 228 do Tribunal Superior do Trabalho. A partir daí, o adicional de insalubridade passou a ser calculado sobre o salário básico, salvo critério mais vantajoso fixado em instrumento coletivo. Em julho de 2009, contudo, o STF, na Reclamação nº 6.266, suspendeu liminarmente a aplicação da Súmula Vinculante no 4 e entendeu que o adicional de insalubridade deve continuar sendo calculado sobre o salário mínimo. O entendimento do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região, porém, é de que a base de cálculo do adicional de penosidade seja o salário contratual.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas que remetam à livre negociação entre as entidades de representação de categorias vulneráveis e os empregadores as questões de adicional de penosidade, circunscritas a questões que envolvam normas de segurança e saúde no trabalho editadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego e a observância destas pelos empregadores, bem como a prevenção de riscos inerentes a certas atividades, o que exclui questões de segurança pública.

10.18 – Assédio moral

O assédio moral deve ser combatido de todas as maneiras possíveis. Em que pese a gravidade do problema e a necessidade de duras medidas de prevenção e punição de atos dessa natureza, o conceito de assédio moral não pode ser genérico: sua indefinição gera insegurança jurídica, na medida em que o empregador desconhece qual comportamento seu poderá vir a ser interpretado como assédio pela Justiça do Trabalho.

Ademais, não basta a comprovação de culpa (em sentido amplo) do empregador para que o empregado tenha direito à indenização. Incumbe à vítima a prova de nexo causal e efetivo dano, o que é dificultado pela ausência de clara definição do que seja coação moral.

O assédio moral deve ser entendido como a prática, manutenção ou exposição de empregados(as) a situações vexatórias, por várias vezes, no exercício das atividades e funções, que tenham origem de chefias imediatas e que não se configurem meras brincadeiras.

O artigo 483 da Consolidação das Leis do Trabalho elenca as hipóteses de rescisão indireta, dentre as quais não figura a coação moral. Contudo, eventos comprovados de coação moral habilitam os empregados a pleitear indenização por danos morais, à qual não se soma indenização rescisória. Nas reclamações judiciais que visam à rescisão indireta do contrato de trabalho, são frequentes tais pedidos de indenização por danos morais. Eventual acumulação de indenização rescisória com indenização genérica por danos morais caracterizaria *bis in idem*, ou dupla indenização, pois a origem da reparação seria a mesma: eventuais danos originados pela coação moral.

É preciso evitar que ações de indenização sirvam para fomentar a chamada “indústria da indenização”, já que as empresas acabam arcando com pesados valores advindos de condenações a título de dano moral.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas que visem estabelecer critérios objetivos para fixação da indenização a ser fixada em caso de ocorrência de assédio moral.

10.19 – Impedimento à contratação por restrição cadastral

A Constituição Federal, no seu artigo 170, parágrafo único, assegura a todos o livre exercício de atividade econômica, a qual não se sujeita a qualquer ingerência estatal, salvo nos casos previstos em lei, e abrange todos os atos necessários à gestão dos negócios da empresa. Dentre esses atos, insere-se a liberdade de seleção e manutenção do quadro de empregados com a utilização da política que melhor atenda aos seus objetivos. Também o direito constitucional à informação (art. 5º, XIV e XXXIII) assegura a todos o acesso aos dados de seu interesse, arquivados, sem delimitar a utilização das informações obtidas.

Políticas de recursos humanos podem eventualmente prever a verificação de possíveis inadimplementos de uma pessoa, sobretudo quando se tratar de processo seletivo para cargos no setor financeiro, os quais ensejam, por cautela, a investigação do comportamento creditício pregresso do

candidato que lidará diretamente com valores, bens e direitos. Tais inadimplementos não se limitam a débitos junto a bancos e outras instituições financeiras, mas podem-se estender a empresas comerciais, prestadoras de serviços e entes públicos.

No âmbito do Direito do Trabalho, a relação de emprego, por ser personalíssima (artigo 2º da Consolidação das Leis do Trabalho), tem na confiança um dos seus principais atributos. Aí se insere a legalidade da exigência de atestado de antecedentes criminais, em substituição ao “atestado de boa conduta”, nos termos do inciso II, do artigo 4º, Decreto 71.885/73. Com relação aos bancários, em particular, a própria CLT considera como justa causa, para efeito de rescisão do contrato de trabalho, a falta contumaz de pagamento de dívidas legalmente exigíveis (artigo 508). Assim, não existe qualquer ilegalidade na eventual utilização de informações registradas em bancos de proteção ao crédito para a seleção de pessoas.

As informações sobre apontamentos de dívidas, bancárias e outras, não são o único elemento a ser analisado quando da seleção do quadro de empregados de uma empresa. Os processos seletivos consideram e avaliam um conjunto de requisitos, e não uma informação isolada, notadamente se dissociada da função a ser exercida. Nesse quadro, não se configura discriminação, mas sim aplicação do princípio da isonomia, a utilização de dados relativos a restrições creditícias para fins de acesso à relação de emprego ou à sua manutenção, uma vez que cada empresa possui suas peculiaridades e políticas próprias.

Penalidades a serem impostas a empresas que recorrem a informações cadastrais negativas tais como vedação à obtenção de empréstimos e financiamentos junto às instituições financeiras oficiais, são descabidas não só pela legalidade deste procedimento, mas também porque as regras e políticas de concessão de empréstimos e financiamentos pelas instituições financeiras oficiais encontram-se reguladas em normas específicas, não cabendo à lei genérica impor restrições ao livre exercício de sua atividade econômica, observadas as disposições da legislação específica aplicável.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas voltadas para a aplicação dos princípios constitucionais do direito à informação e da liberdade de atividade econômica, inclusive no que diz respeito a políticas de recursos humanos, especialmente nos casos de seleção e contratação de funcionários de instituições financeiras.

10.20 – Ponto eletrônico

O Sistema de Registro Eletrônico de Ponto (SREP) consiste em um conjunto de equipamentos e programas informatizados destinados à anotação por meio eletrônico da entrada e saída dos trabalhadores das empresas, previsto no artigo 74 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). A Portaria do Ministério do Trabalho (MTE) nº 1.510/2009, que regulamenta SREP, procura prevenir fraudes no registro da jornada de trabalho nas empresas e disciplinar a utilização do SREP e regulamentar o uso do equipamento.

A norma obriga as empresas a substituírem os atuais coletores de ponto pelo registrador eletrônico até a sua entrada em vigor, em 1º de setembro de 2011, conforme disposto na Portaria nº 373/2011.

Estabelece também a obrigatoriedade de impressão de um comprovante do registro para o trabalhador. Esse cupom, com durabilidade de cinco anos, deve conter dados da marcação de ponto tais como data, horário de entrada e saída, cabeçalho com identificador e razão social do empregador, local de prestação do serviço, número do PIS e nome do empregado, entre outros.

A nova regra do MTE é excessivamente burocrática e não leva em consideração os sistemas atualmente existentes no País. Um dos principais problemas criados é a obrigatoriedade de impressão de um comprovante do registro para o trabalhador. Os empregados ficam obrigados a manter, por longo período de tempo, uma grande quantidade de registros em papel, sem a garantia de que as fraudes de registro serão reduzidas, dado que, em sua maior parte, tais fraudes não costumam ocorrer na forma de simples e pura alteração do registro.

A Portaria ainda estabelece um vasto e detalhado conjunto de exigências que, em vez de proteger, impõe dificuldades também aos empregadores, já que a aquisição de um registrador eletrônico de ponto (REP) custa cerca de R\$ 6.000,00. Ademais, há poucos fabricantes do equipamento e estes, por sua vez, não têm condições de atender celeremente a demanda advinda da nova regulamentação dentro do prazo previsto.

Na visão da CNF, o Ministério do Trabalho extrapolou seu poder de regulamentar ao editar portaria que criou obrigações não previstas em lei. Isso porque a CLT obriga apenas as empresas com mais de dez empregados por estabelecimento a registrarem respectivos horários de trabalho, seja de forma manual, mecânica ou eletrônica. A Portaria estabelece ainda que o registro eletrônico de ponto somente é válido se efetuado por meio do denominado REP – Registrador Eletrônico de Ponto, que vem a ser o aparelho cujas especificações estão detalhadas na portaria. Ora, a determinação de utilização de um único tipo de dispositivo já caracteriza um excesso de regulamentação, posto que o texto da CLT unicamente autoriza o MTE a efetuar a regulamentação da marcação da jornada, suas condições e limites de sua utilização.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas com vistas a revogar ou a alterar a Portaria do Ministério do Trabalho nº 1.510/2009. Ademais, ressalta-se que as instituições financeiras adotam o sistema de ponto eletrônico com requisitos de segurança e inviolabilidade, reconhecidos em várias decisões da justiça do trabalho.

10.21 – Concessão de benefícios em dinheiro - vale-transporte

O vale-transporte foi criado pela Lei nº 7.418/1985, como benefício facultativo. Era particularmente importante numa época de altas taxas de inflação, em que o reajuste periódico dos salários não acompanhava os reajustes mensais dos meios de transporte. Com o advento da Lei nº 7.619/1997, a concessão do benefício tornou-se obrigatória para garantir aos trabalhadores o custeio do transporte com um comprometimento máximo de 6% do salário.

As discussões no Congresso Nacional sobre propostas que tratam do vale-transporte estão centradas na conveniência de seu pagamento em dinheiro, com o temor, entre outros, de que o benefício venha a ser

incorporado ao salário. Nas discussões, argumenta-se ainda que o trabalhador utilizaria o dinheiro para outros fins, desvirtuando o propósito do benefício, e que se perderia o reajuste automático nas tarifas de transporte subsidiadas pelo empregador.

O Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu, em março de 2010, que não incide contribuição previdenciária sobre vale-transporte pago em dinheiro aos trabalhadores. O julgamento se deu no Recurso Extraordinário (RE) 418410, de relatoria do Ministro Eros Grau. O RE fora interposto contra decisão do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, em São Paulo, que entendeu que as verbas pagas aos empregados de forma habitual e antecipada constituem ganho a ser incorporado ao salário para efeito de contribuição previdenciária.

O plenário do STF, por maioria de votos, firmou o posicionamento de que o auxílio transporte pago não integra o salário do empregado constituindo, assim, uma verba de natureza indenizatória e não remuneratória. Para o STF, o fato de o vale-transporte ser pago mediante dinheiro não é suficiente para descaracterizar a natureza do benefício e entender de forma diversa acarretaria a cobrança ilegal de tributo sem previsão legal. Na decisão, o STF estabeleceu que o vale-transporte, por sua natureza indenizatória, não se incorpora à aposentadoria, nem mesmo à pensão, bem como não incide Imposto de Renda sobre seu pagamento em dinheiro.

As discussões sobre o pagamento em dinheiro do vale-transporte estão permeadas por forte viés paternalista, lastreado na premissa de que o trabalhador brasileiro não sabe utilizar os benefícios que recebe e deve, portanto, ser protegido por norma legal que limite o uso discricionário desses benefícios. No passado, a concessão de vales-transportes físicos deu margem à comercialização ilegal do benefício, ao nascimento de uma indústria de falsificações e a roubos e assaltos nas empresas de transportes e nas empresas autorizadas a comercializar o benefício.

Além do exposto, a Lei nº 7.418/1985 não traz efetivamente a vedação do pagamento em dinheiro e, no que tange às instituições financeiras, a sistemática é regradada também por instrumento normativo da categoria, no qual há previsão específica para concessão em dinheiro do vale transporte.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas voltadas para a ampliação do poder discricionário dos trabalhadores no uso de benefícios trabalhistas, tais como o pagamento de vales-transportes em dinheiro, no entendimento de que a concessão desses benefícios em pecúnia mantém seu caráter indenizatório e, portanto, não os incorpora a salários e demais remunerações, inclusive para fins de incidência de contribuição previdenciária e de Imposto de Renda.

10.22 – Unicidade sindical

A Constituição Federal, em seu artigo 8º inciso II, veda a criação de mais de uma organização sindical representativa de categoria profissional ou econômica, em qualquer grau - ou seja, também no grau superior das federações e confederações. Essencialmente, o dispositivo assegura o princípio da unicidade sindical, o sistema confederativo da representação sindical e a não interferência e não intervenção na organização sindical.

Editada pelo Ministério do Trabalho em abril de 2008, a Portaria 186 entra em conflito com a Constituição Federal e com o ordenamento jurídico brasileiro. O ato normativo contraria disposições constitucionais que regem a organização sindical ao trazer regras específicas acerca da constituição e do registro de federação e confederação. O artigo 13 da Portaria Ministerial, em especial, fere ao princípio constitucional da unicidade sindical ao apontar para o pluralismo da representação de sindicatos.

Há quatro Ações Diretas de Inconstitucionalidade ajuizadas no Supremo Tribunal Federal contra a Portaria 186 (as ADINs 4120, de 18 de agosto de 2008; 4126, de 26 de agosto de 2008; 4128, de 28 de agosto de 2008; e 4139, de 9 de setembro de 2008). A ADIN 4120 foi impetrada por onze Confederações de trabalhadores, ao passo que as demais foram impetradas por Confederações patronais. Em janeiro de 2009, o parecer do Procurador-Geral da República acatou os argumentos das ADINs.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas voltadas para o fortalecimento do princípio constitucional da unicidade sindical e repudia normativos de hierarquia legal inferior que ferem esse princípio.

10.23 – Acesso das entidades sindicais às informações das empresas

O acesso das entidades sindicais às informações provenientes dos registros administrativos das empresas é matéria constante de algumas proposições em tramitação no Congresso Nacional. Dentre as informações pretendidas pelos sindicatos, consta a relação de salários (Relação Anual de Informações Sociais – RAIS) cadastros dos empregados, comunicações de dispensa e requerimentos de seguro desemprego.

Ocorre que os próprios empregados já possuem acesso aos dados pretendidos pelos sindicatos. A Constituição Federal assevera que “todos têm o direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” (art. 5º, XXXIII).

Com isso, todos os cidadãos possuem acesso a tais dados e o Poder Público é obrigado a fornecer tais informações, de maneira que a outorga de tal prerrogativa a sindicatos é dispensável.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras acompanha com interesse as propostas que assegurem aos trabalhadores o preceito constitucional do direito à informação, ao mesmo tempo em que considera dispensável o acesso a dados e informações das empresas por parte dos sindicatos.

10.24 – Contribuição assistencial

A contribuição assistencial, também conhecida como taxa assistencial, é amparada pelo art. 513 da Consolidação das Leis do Trabalho, que dispõe entre as prerrogativas dos Sindicatos a capacidade de impor contribuições a todos aqueles que participam das categorias econômicas ou profissionais ou das profissões liberais representadas.

O pagamento da contribuição pelos associados a uma entidade sindical objetiva amparar o custeio das atividades assistenciais dos sindicatos, principalmente porque estes participam dos processos de negociação para obtenção de novas condições de trabalho para a categoria representada. Comumente disposta em convenções, acordos ou sentenças normativas de dissídios coletivos, a contribuição somente será devida por aqueles que participam na condição de sócios ou associados de entidade sindical, conforme entendimento dominante dos tribunais.

A Constituição Federal, em seus artigos 5º, XX, e 8º, V, assegura o direito de livre associação, além de inibir práticas que visem a obrigar ou manter filiados a entidades os profissionais que não formalizarem consentimento. Tais dispositivos constitucionais sinalizam o caráter ofensivo de cláusulas contratuais constantes de acordo, convenção coletiva ou sentença normativa que estabeleçam a contribuição em favor de entidade sindical e que obriguem o pagamento pelos trabalhadores não sindicalizados por atingirem direitos que são plenamente exercidos pelo corpo de cidadãos.

Decisões judiciais proferidas têm sublinhado a incompatibilidade de um pagamento compulsório com o direito de livre associação, situado no topo do ordenamento jurídico brasileiro. Ademais, a contribuição assistencial, ao contrário da contribuição sindical e federativa, tem natureza contratual, de modo que o seu pagamento somente se torna devido se a empresa for filiada à entidade sindical que pleiteia o seu pagamento, prevalecendo o princípio da liberdade de filiação sindical. Em síntese, os tribunais têm manifestado entendimento de que o princípio citado deve ser permanentemente considerado, consistindo a liberdade de contribuição decorrência imediata do direito de associar-se ou não, como prevê o artigo 8º da Carta Magna.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas voltadas para o fortalecimento da representatividade sindical, assentadas nos dispositivos constitucionais que asseguram liberdade de filiação sindical, incompatíveis com a compulsoriedade da contribuição assistencial.

10.25 – Ultratividade dos acordos, convenções e contratos coletivos de trabalho

A doutrina trabalhista atribui “aderência limitada pelo prazo” aos acordos, convenções ou contratos coletivos de trabalho, que não se incorporam definitivamente aos contratos individuais de trabalho por constituírem pactos de vigência limitada, cujas cláusulas vigoram por um tempo determinado.

O artigo 613 da Consolidação das Leis do Trabalho dispõe que: “*As Convenções e os Acordos deverão conter obrigatoriamente: ... II - prazo de vigência (...); IV - condições ajustadas para reger as relações individuais de trabalho durante sua vigência*”. O Tribunal Superior do Trabalho, na Súmula nº 277, determinou que: “*as condições de trabalho alcançadas por força de sentença normativa, vigoram no prazo assinado, não integrando, de forma definitiva, os contratos*”. Também o Decreto nº 908, de agosto de 1993, que fixa as diretrizes para as negociações coletivas de trabalho das empresas públicas, sociedades de economia mista e demais empresas sob controle direto ou indireto da União, reafirma a temporalidade e relatividade do conteúdo dos acordos ou convenções coletivas de trabalho no parágrafo único do artigo 2º, que reza que todas as cláusulas do acordo coletivo vigente deverão ser objeto de negociação a cada nova data-base.

Argumenta-se por vezes que o artigo 468 da CLT prevê que as disposições previstas na norma coletiva são inalteráveis, ao dispor que “nos contratos individuais de trabalho só é lícita a alteração das respectivas condições por mútuo consentimento, e ainda assim desde que não resultem, direta ou indiretamente, prejuízos ao empregado, sob pena de nulidade da cláusula infringente desta garantia”. Porém esse artigo encontra-se no capítulo da CLT que versa sobre Direito Individual do Trabalho e não no que trata do Direito Coletivo do Trabalho.

Os acordos, convenções ou contratos coletivos de trabalho são regulados pela Lei nº 10.192/2001, cujo parágrafo 2º, do artigo 13, lê: “*Art. 13. No acordo ou convenção e no dissídio, coletivos, é vedada a estipulação ou fixação de cláusula de reajuste ou correção salarial automática vinculada a índice de preços. § 2º Qualquer concessão de aumento salarial a título de produtividade deverá estar amparada em indicadores objetivos*”.

Discutem-se no Congresso Nacional propostas que alteram esse parágrafo da norma trabalhista para estabelecer a chamada “ultratividade dos acordos, convenções e contratos coletivos de trabalho”, pelas quais as cláusulas ajustadas nesses instrumentos passarão a integrar os contratos individuais de trabalho e somente poderão ser reduzidas ou suprimidas por posterior acordo, convenção ou contrato coletivo de trabalho.

A aprovação de uma lei trabalhista retira uma das mais importantes funções dos sindicatos: a negociação. Cada vez que se engessa a legislação, diminui-se o espaço para se fortalecer os sindicatos, sejam eles de trabalhadores ou de empregadores. Também se aumenta ainda mais a complexa estrutura legal trabalhista já existente.

Propostas dessa natureza dificultam as negociações coletivas, pois as eventuais vantagens obtidas, tanto pelos trabalhadores quanto pelas empresas, decorrentes do bom momento econômico enfrentado, passam a ter enorme dificuldade de serem negociadas, dado o risco de serem perenizadas nos contratos individuais – o que introduz grande rigidez nas relações de trabalho. O relatório “Fazendo negócios 2011” (*Doing Business 2011*), do Banco Mundial, permite estabelecer estreita correlação entre a flexibilidade das normas trabalhistas e a geração de empregos. Os dados coletados no relatório para 183 países apontam que, naqueles em que há uma acentuada flexibilização das leis trabalhistas, tem-se uma redução dos níveis de desemprego, enquanto que, nos países com maior rigidez, percebe-se uma maior taxa de desemprego.

A rigor, a ultratividade dos acordos, convenções e contratos coletivos de trabalho pode ser negociada pelas partes contraentes, com base na livre negociação coletiva, para expressarem no instrumento

coletivo a aderência definitiva das cláusulas aos contratos individuais de trabalho. Com isso, fica dispensada a norma legal.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas voltadas para o fortalecimento da livre negociação de acordos, convenções e contratos coletivos de trabalho, no entendimento de que a aprovação de leis trabalhistas reduz o espaço para esses acordos e introduz rigidez nas relações de trabalho que afeta a competitividade das empresas e a geração de empregos.

2011





A grande maioria das operações financeiras é de natureza contratual. Ademais, as instituições financeiras enfrentam acirrada concorrência entre si, mantêm variados relacionamentos com o Fisco, abrigam centenas de milhares de funcionários e muitas vezes estão a serviço dos cidadãos e do Poder Público – como no caso do recolhimento de tributos e de depósitos judiciais. Essa posição privilegiada dá origem a lides judiciais das mais variadas, opondo instituições e clientes, instituições e suas congêneres, instituições e o Fisco, instituições e seus empregados e instituições e Governos federal, estadual e municipal. São sinais de um rico tecido social e de estreitos relacionamentos, durante os quais se desenvolvem posições discordantes. Por essa razão, o Poder Judiciário tem papel especialmente relevante para as atividades das instituições financeiras. A celeridade dos processos e a segurança jurídica têm impacto direto sobre as operações financeiras, inclusive sobre a precificação destas, e contribuem para a ampliação da bancarização, a expansão do crédito e a oferta de ampla gama de produtos e serviços.

Por vezes, as decisões judiciais que envolvem instituições financeiras padecem de falta de informação especializada e de abundância de preconceitos injustificados. As ações judiciais nas quais são partes as instituições financeiras têm, via de regra, objeto extremamente técnico. São questões que envolvem familiaridade, entre outros, com ramos especializados do Direito, com economia, com contabilidade (inclusive contabilidade bancária), com matemática financeira e com tecnologia da informação. Tal familiaridade não se distribui uniformemente entre os agentes do Direito, inclusive juízes. Por isso, ocorrem decisões judiciais equivocadas, com argumentos despropositados por falta de lastro técnico. Também alguns preconceitos contaminam decisões judiciais, entre eles a percepção, sem qualquer amparo nos fatos, de que instituições financeiras cobram tarifas, juros e encargos abusivos e, por essa razão, auferem lucros exorbitantes. Essa questão é examinada na seção **6.11 – Lucro e rentabilidade bancária**.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas voltadas para a modernização do Poder Judiciário que contribuam para a celeridade dos processos, para a clareza e a precisão de sentenças judiciais lastreadas em conhecimento técnico das questões afetas ao setor e para maior segurança jurídicas nas relações contratuais de todas as espécies.

11.1 – II Pacto Republicano

Os presidentes dos três Poderes da Federação assinaram em abril de 2009 o II Pacto Republicano de Estado por um sistema de Justiça mais acessível, ágil e efetivo.

O movimento por um Judiciário mais rápido e republicano iniciou-se em dezembro de 2004, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 45. O Executivo passou a envolver-se com mais articulação nessa questão, por meio da Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça. Desde

então, os três Poderes têm procurado sistematizar propostas de aperfeiçoamento normativo e de acesso à Justiça, com reformas processuais e atualização de normas legais.

O Pacto Republicano não se limita a melhorias adjetivas na forma de funcionamento da Justiça, mas tem alcance mais amplo, para fortalecer a proteção aos direitos humanos, à efetividade da prestação jurisdicional, ao acesso universal à Justiça e também ao aperfeiçoamento do Estado Democrático de Direito e das instituições do Sistema de Justiça. Foi assinado com três objetivos fundamentais: (1) acesso universal à Justiça, especialmente dos mais necessitados; (2) aprimoramento da prestação jurisdicional, mormente pela efetividade do princípio constitucional da razoável duração do processo e pela prevenção de conflitos; e (3) aperfeiçoamento e fortalecimento das instituições de Estado para uma maior efetividade do sistema penal no combate à violência e criminalidade, por meio de políticas de segurança pública combinadas com ações sociais e proteção à dignidade da pessoa humana.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras está alinhada com os princípios que norteiam o II Pacto Republicano e acompanha com grande interesse as propostas que dele emanam, no entendimento de que tais propostas se circunscrevem à ampliação e facilitação do acesso à Justiça, bem como ao aprimoramento processual da Justiça.

11.2 – Ação Civil Pública (ACP)

No âmbito do II Pacto Republicano, foram formuladas propostas de readequação e modernização da tutela coletiva para responder às profundas transformações sociais ocorridas desde a edição da Lei da Ação Civil Pública, de 1985. O Governo, desde o início, excluiu a aplicação da ACP a processos sobre tributos, benefícios previdenciários e Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

A intenção dessas propostas é que a ACP seja ajuizada para garantir a proteção: da saúde; da educação; do trabalho; do desporto; da segurança pública; dos transportes coletivos; da assistência jurídica integral e da prestação de serviços públicos; do idoso, da infância e juventude, das pessoas portadoras de necessidades especiais; da ordem social e financeira, da livre concorrência, do patrimônio público e do erário; e de outros interesses ou direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos.

As ACPs propiciam diversas vantagens a seus autores e à sociedade em geral. Favorecem a isonomia entre as partes, na medida em que um número extenso de consumidores, por exemplo, representados em juízo por entidade de classe terá mais condições de sucesso numa ação judicial contra uma grande corporação do que um deles isoladamente. Também amplia o acesso à Justiça, já que a defesa da coletividade inclui pessoas que, de outra maneira, não teriam iniciativa ou condições de estar em juízo. Promove a economia processual, porque o julgamento de várias demandas em um único processo evita a análise de uma mesma questão inúmeras vezes. Também melhora a qualidade das decisões judiciais, uma vez que o julgamento conjunto de múltiplas demandas permite um exame mais aprofundado da controvérsia jurídica.

Hoje, ACPs podem ser ajuizadas pelo Ministério Público, Defensoria Pública, União, estados, Distrito Federal, municípios e respectivas autarquias, empresas públicas, fundações e sociedades de economia mista, e também por associações constituídas há mais de um ano.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras está alinhada com os princípios que norteiam o II Pacto Republicano e acompanha com grande interesse as propostas que dele emanam, no entendimento de que tais propostas se circunscrevem à ampliação e facilitação do acesso à Justiça, bem como ao aprimoramento processual da Justiça.

Uma das principais novidades da discussão de novas propostas é a ampliação do leque de propositores, com possibilidade de a ACP ser ajuizada também pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), por partidos políticos e por entidades de fiscalização do exercício de profissões (como o Conselho Federal de Medicina). Essa ampliação do leque de partes legitimadas, por um lado, fomenta a utilização da ação coletiva, mas, por outro, não exige responsabilidade e confiabilidade das associações propositantes, pois não confere qualquer ônus ao autor coletivo.

Discute-se a reunião de processos de forma a evitar a proliferação de demandas e a divergência entre julgamentos. Nesse caso, ocorreria consolidação do sistema jurídico coletivo ao revogar dispositivos de várias leis dispersas, como o Código do Consumidor, o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei de Prevenção e Repressão às Infrações contra a Ordem Econômica - Antitruste.

Em alguns momentos, propostas de modificação da processualística das ACPs exorbitam e conferem excessiva competência ao juiz, que poderia, por exemplo, alterar atos e fases do processo “para garantir a efetiva tutela do interesse coletivo”. Na verdade, trata-se de garantir o êxito do pedido do autor, o que configura grande arbítrio do magistrado e a desfiguração das regras processuais civis. O juiz também poderá impor multa pessoal ao agente público ou representante da pessoa jurídica de direito privado responsável pelo cumprimento da decisão que impôs a obrigação, o que viola o direito à ampla defesa e o contraditório, uma vez que a pessoa física não foi parte do processo, mas, sim, a pessoa jurídica.

Também se discute a execução coletiva do compromisso de ajustamento de conduta mediante intervenção na pessoa jurídica de direito privado. Trata-se de uma inovação preocupante, pois não estão previstos critérios para orientar a intervenção. Não há qualquer referência específica a garantias constitucionais e/ou legais, nem regramento quanto ao cabimento, circunstância, forma ou prazo da “intervenção na empresa”. A intervenção é uma medida drástica, que viola o direito da propriedade, o livre exercício da atividade econômica e os demais direitos econômicos previstos no artigo 170 da Constituição Federal. A importância social da empresa na promoção do pleno emprego e do desenvolvimento social e econômico do país é reconhecida constitucionalmente.

Exorbitâncias dessa natureza representam retrocesso nas garantias processuais, em especial ao devido processo legal, ao contraditório, à imparcialidade do juiz, ao juiz natural – e coloca, principalmente, o réu da ação coletiva numa posição muito desfavorável em relação ao coletivo.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia projetos voltados à facilitação da proposição de Ações Cíveis Públicas que ampliem o acesso à Justiça, favoreçam a isonomia entre as partes, promovam a economia processual e melhorem a qualidade das decisões judiciais, no entendimento de que tais projetos não trazem impactos negativos sobre a segurança jurídica para o ambiente de negócios, não politizam o Judiciário, não rompem o equilíbrio entre as partes litigantes e não conferem poderes exorbitantes ao juiz e ao Ministério Público.

11.3 – Código de Processo Civil

Em junho de 2010, o Ministro Luiz Fux, então membro do Superior Tribunal de Justiça (STJ), entregou ao presidente do Senado, Senador José Sarney (PMDB/AP), a nova proposta de Código de Processo Civil (CPC), com 977 artigos. O anteprojeto entregue foi elaborado por uma comissão composta por renomados juristas, que realizou, desde setembro de 2009, diversas audiências públicas, em todas as regiões do País para colher subsídios que balizassem a modernização do Código.

A reforma do Código de Processo Civil procura viabilizar um sistema de Justiça mais acessível, ágil e efetivo para simplificar o processo civil, eliminando os recursos que muitas vezes retardam a aplicação da Justiça. A proposta procura eliminar três obstáculos que causam morosidade da Justiça: o excesso de formalismo do processo; a alta litigiosidade; e o excesso de recursos nos tribunais. Nesse sentido, mudanças foram operadas, por exemplo, no julgamento de processos repetitivos, na descon sideração da personalidade jurídica e no procedimento da penhora.

Quanto aos recursos repetitivos, o projeto introduz a possibilidade de suspensão do procedimento das demais ações no regime de julgamento de recursos repetitivos tanto no juízo de primeiro grau, quanto dos demais recursos extraordinários ou especiais, que estejam tramitando nos tribunais superiores, aguardando julgamento, desatrelando –os dos afetados. Consta também da redação entregue ao Senado, a criação do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas, que consiste na identificação de processos que contenham a mesma questão de direito, que estejam ainda no primeiro grau de jurisdição, para decisão conjunta. O incidente de resolução de demandas repetitivas será admissível quando identificada, em primeiro grau, controvérsia com potencial de gerar multiplicação expressiva de demandas e o correlato risco da coexistência de decisões conflitantes. A partir de então, será instaurado perante o Tribunal local, por iniciativa do juiz, do MP, das partes, da Defensoria Pública ou pelo próprio Relator.

Com relação à descon sideração da personalidade jurídica, outro ponto importante da proposta é a determinação de que, antecedida de contraditório e produção de provas, haja decisão sobre a descon sideração da pessoa jurídica, com o redirecionamento da ação, na dimensão de sua patrimonialidade, e também sobre a consideração dita inversa, nos casos em que se abusa da sociedade, para usá-la indevidamente com o fito de camuflar o patrimônio pessoal do sócio. A penhora deverá incidir em tantos bens quantos bastem para o pagamento do principal atualizado, dos juros, das custas e dos honorários advocatícios. Em caso de abuso da personalidade jurídica, caracterizado na forma da lei, o juiz poderá, em qualquer processo ou procedimento, decidir, a requerimento da parte ou do Ministério Público, quando lhe couber intervir no processo, que os efeitos de certas e determinadas obrigações sejam estendidos aos bens particulares dos administradores ou dos sócios da pessoa jurídica.

Com respeito à penhora *on-line*, foi sugerida a delegação de mais poderes aos Oficiais de Justiça, na execução dos procedimentos eletrônicos, inclusive intimações por meio eletrônico. Segundo a comissão de juristas, essas medidas retirariam do juiz tarefas que os oficiais poderiam fazer melhor, e, conseqüentemente, liberariam o magistrado para outras demandas. O entendimento é de que os Oficiais de Justiça devem ter poder para efetivamente levar a efeito a execução e até expropriar o patrimônio do réu, ou seja, a penhora *on-line* deveria ser realizada por Oficial de Justiça.

Outros pontos do projeto de lei que merecem análise dizem respeito à possibilidade de alteração, pelo autor, de aditar ou alterar o pedido e a causa de pedir, antes de proferida a sentença. Nesses

casos, seria apropriado que ficasse expresso que o não comparecimento injustificado do autor implicará extinção do processo, sem julgamento do mérito; que os juros moratórios sobre honorários advocatícios incidem a partir do trânsito em julgado da decisão que os arbitrou; e que alteração do pedido ou da causa de pedir em nenhuma hipótese será permitida após o saneamento do processo.

A proposta de reforma do CPC contém importantes avanços. Contudo, algumas questões ainda precisam ser examinadas para melhor definir importantes temas tratados no texto original do projeto. Dentre as ressalvas, destacam-se a concessão de tutela de urgência, que somente será concedida quando houver perigo de irreversibilidade do provimento ou quando este implicar dano reverso; deixar claro que apenas os seguros de vida com cobertura de morte serão considerados títulos executivos extrajudiciais; retirar dispositivos que permitem ao juiz adequar as fases e os atos processuais às especificações do conflito, bem como promover ajustes quando o procedimento ou os atos a serem realizados se revelarem inadequados às peculiaridades da causa; estabelecer que a pessoa jurídica com ações negociadas em bolsa será citada no local da sua sede; e na concessão liminar da tutela de urgência, estabelecer que o juiz poderá exigir caução real ou fidejussória idônea para ressarcir os danos que o requerido possa vir a sofrer.

Nas discussões e audiências públicas, a CNF, no exercício de suas prerrogativas regimentais junto ao Congresso Nacional, apresentou sugestões, entre elas sugeriu que a pessoa jurídica com ações negociadas em bolsa seja citada no local da sua sede. Sugeriu também a inserção de Capítulo para tratar da Ação Monitória, instituto que existe no atual Código de Processo Civil e que resolveu diversas discussões sobre títulos sem eficácia executiva, tais como os títulos prescritos, acarretando também a efetividade da medida judicial na satisfação do direito do credor, além de abreviar o tempo do processo, em respeito ao princípio da celeridade processual. Sugeriu também a inclusão de parágrafo para dispor que não se concederá a tutela de urgência ou a tutela de evidência quando houver perigo de irreversibilidade do provimento ou quando este implicar dano reverso, bem como de parágrafo para prever que o não comparecimento injustificado do autor implicará na extinção do processo, sem julgamento do mérito. Propor alteração de dispositivo para prever que o capital a ser constituído pelo devedor a título de indenização por ato ilícito, representado por imóveis, títulos da dívida pública ou aplicações em instituições financeiras, em banco oficial, será inalienável e impenhorável enquanto durar a obrigação do devedor. Sugeriu alterar outro dispositivo, para considerar como título executivo o documento eletrônico com assinatura digital do devedor e para considerar como título executivo extrajudicial os contratos garantidos por hipoteca, penhor, anticrese e caução, bem como os seguros de vida com cobertura de morte. Também sugeriu alteração para considerar como absolutamente impenhorável o bem imóvel de residência do devedor e sua família até o limite de mil salários mínimos; e para considerar feita a penhora mediante o depósito de quantias em dinheiro, pedras, metais preciosos, bem como papéis de crédito, em qualquer instituição financeira autorizada a funcionar pelo Banco Central.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras, ao apoiar a proposta de reforma do Código de Processo Civil, sublinha que a tramitação de um diploma legal dessa complexidade e alcance requer minucioso exame pela sociedade e, por essa razão, demanda tempo e avaliação criteriosa das sugestões apresentadas pelos diferentes atores envolvidos na formulação do texto legal. Para a CNF, a reforma do CPC, com vistas a um sistema jurídico mais acessível, ágil e efetivo, deve ser conduzida com cautela para preservar os princípios básicos do devido processo legal, como o do contraditório.

11.4 – Código de Processo Penal

Os trabalhos de reforma do Código de Processo Penal (CPP) iniciaram-se no âmbito de uma Comissão Temporária de Estudo da Reforma do Código, formada por juristas, criada no Senado Federal. Esta comissão condensou uma série de alterações consideradas necessárias em um anteprojeto que, posteriormente, foi apresentado ao Senador José Sarney.

Dentre as principais propostas de mudanças sugeridas para o CPP, merecem especial atenção as seguintes: a) a faculdade do juiz de suspender, total ou parcialmente, as atividades de pessoa jurídica sistematicamente utilizada por seus sócios ou administradores para a prática de crimes contra o meio ambiente, a ordem econômica, as relações de consumo ou que atinjam um número expressivo de vítimas; o juiz levará em conta, igualmente, em sua decisão, o interesse dos empregados e de eventuais credores e o princípio da função social da empresa, bem como a manifestação do órgão público regulador, se houver; b) a comunicação imediata às instituições financeiras, pelo juiz, caso necessário, que deverão bloquear qualquer tentativa de retirada ou transferência de valores das contas, bem como a movimentação de aplicações financeiras porventura existentes; e c) a possibilidade de o juiz atribuir, em caso de decretado o sequestro, à instituição financeira a custódia legal dos valores depositados em suas contas, fundos e outros investimentos.

Outras alterações a se destacar são: a) a possibilidade de hipoteca legal ou arresto dos bens do réu administrador ou sócio de pessoa jurídica, uma vez constatado desvio de finalidade ou estado de confusão patrimonial; b) a possibilidade de o juiz, no curso da investigação, a requerimento do Ministério Público ou mediante representação do delegado de polícia, decretar prisão temporária do investigado, quando houver indícios precisos de que ele obstruirá o andamento da investigação de crimes contra o sistema financeiro; c) a determinação, pelo juiz, da indisponibilidade, total ou parcial, dos bens, direitos ou valores que compõem o patrimônio do investigado, desde que a medida seja necessária para recuperar o produto do crime ou qualquer bem ou valor que constitua proveito auferido pelo agente com a prática do fato criminoso; a medida também poderá recair sobre o patrimônio de terceiro, inclusive pessoa jurídica, cujo nome tenha sido utilizado para facilitar a prática criminosa ou ocultar o produto ou os rendimentos do crime.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras, ao apoiar a proposta de reforma do Código de Processo Penal, datado de 1941, sublinha que a tramitação de um diploma legal dessa complexidade e alcance requer minucioso exame pela sociedade e, por essa razão, demanda tempo e avaliação criteriosa das sugestões apresentadas pelos diferentes atores envolvidos na formulação do texto legal. Para a CNF, a intenção meritória de aprimorar o processo penal e eliminar procedimentos e recursos que muitas vezes retardam a aplicação da Justiça deve ser conduzida com cautela para preservar os princípios básicos do devido processo legal, a começar pelo princípio do contraditório. A CNF ressalta que deve ser dado tratamento processual também aos casos de crimes praticados por meio da internet.

11.5 - Territorialidade

Discute-se no Congresso Nacional a obrigatoriedade da observância do princípio da territorialidade nas notificações e demais comunicações realizadas pelos serviços de registro de títulos e documen-

tos. O argumento fundamental é o de que a territorialização dos atos notariais asseguraria a publicidade dos atos. Se tal princípio vier a ser adotado, os cidadãos passarão a registrar documentos e a realizar outros serviços notariais em mais de um cartório, em diferentes municípios, em todo o território nacional.

O princípio da territorialidade é adequado ao registro imobiliário. Ocorrendo qualquer negócio jurídico envolvendo o imóvel, o registro do ato notarial é realizado no escritório de imóveis da localização desse imóvel, até pela necessidade de verificação física da propriedade. O cerceamento do direito de defesa não ocorre no atual procedimento notificatório. Atos simples, como notificação extrajudicial, podem ser realizados em qualquer localidade do País, pois as partes envolvidas são conhecidas e diretamente ligadas ao objeto do negócio jurídico, o que garante ampla defesa e publicidade - sem a necessidade de um segundo registro. Ademais, o artigo 12 da Lei nº. 8.935/94, que dispõe sobre Serviços Notariais e de Registro, não impõe limite geográfico algum quanto à atuação dos oficiais do registro civil de pessoas jurídicas e de títulos e documentos. Tanto a Jurisprudência quanto a Doutrina entendem que a notificação extrajudicial é válida quando realizada por Cartório distinto da Comarca do devedor.

A territorialidade dos atos notariais implica sérios inconvenientes para os usuários dos serviços, tais como: (1) os moradores de municípios que não possuem cartórios instalados em sua circunscrição estarão completamente desassistidos e terão de se deslocar para localidades, muitas vezes distantes, onde haja cartórios, o que prejudica ainda mais os consumidores de baixa renda; (2) o projeto incentiva a burocracia, pois obriga o consumidor a registrar atos notariais (procurações, notificações-extrajudiciais, escrituras públicas, autenticações, registros, etc.) em cada um dos municípios em que precisar usar os documentos produzidos fora do cartório de origem; assim, poderá ocorrer a cobrança de duas, três, ou mais emolumentos pelo mesmo serviço prestado; (3) elevaria ainda mais os emolumentos e demais custos cartorários; e (4) as taxas que os cartórios cobram não são unificadas, de maneira que ocorrem excessos em vários estados.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas voltadas para o fortalecimento da publicidade dos atos e negócios jurídicos que busquem simplificar os procedimentos notariais, com redução de burocracia desnecessária e de custos para os usuários dos serviços cartoriais.

11.6 – Execução Fiscal

O Congresso Nacional discute a criação de um arcabouço legal que trate da Execução Administrativa da Dívida Ativa da União e a Penhora Administrativa. Nessa discussão, há dois pontos centrais: a questão da intimação e a legalidade da penhora administrativa.

Sobre a intimação, o caput do artigo 23 do Decreto nº 70.235/1972, que dispõe sobre o processo administrativo fiscal, especifica os meios que a autoridade administrativa pode utilizar para proceder à intimação de contribuintes. Os meios de intimação especificados no caput do artigo 23 têm mais relevância nos casos de lançamento resultante de revisão interna de declaração apresentada pelo contribuinte (auto-lançamento), pois em geral o contribuinte não toma conhecimento do procedimento de revisão

interna. Os meios atualmente existentes já são suficientes para sujeitar os contribuintes à insegurança de não tomarem conhecimento de intimação a tempo de prestarem esclarecimentos - atualmente o prazo para esse fim é de cinco dias. Hoje, a intimação pode ser feita por qualquer meio, com prova de recebimento no domicílio tributário eleito pelo sujeito passivo, inclusive meio eletrônico (art. 23, II e III).

Também a Instrução Normativa Receita nº 748, de 2007, regula a inscrição de pessoas jurídicas (e equiparadas) no CNPJ. Ao se inscrever no CNPJ, a pessoa jurídica indica o seu domicílio fiscal, estando a alteração dos dados regulada na Instrução (arts. 23-37). No artigo 34 são previstas quatro hipóteses de declaração de inépcia da inscrição no CNPJ. Uma é a de pessoa jurídica não efetuar “a comprovação da origem, da disponibilidade e da efetiva transferência, dos recursos empregados em operações de comércio exterior”. Tal hipótese pressupõe conhecimento, por parte da Receita, do efetivo domicílio tributário do contribuinte, o que não justifica intimação por edital.

A penhora administrativa, por sua vez, não é a via apropriada para a cobrança dos créditos tributários. Por uma questão de segurança jurídica, o órgão que constituiu o crédito e estipula o seu valor não pode ser o mesmo que cobra e realiza a restrição do bem. A inovação é inconstitucional, pois viola o artigo LIV do artigo 5º da CF, que assegura ao cidadão que ninguém será privado de seus bens sem o devido processo legal. É bem verdade que o contraditório é assegurado no âmbito do processo administrativo, entretanto há restrições, por exemplo, na apreciação da constitucionalidade de lei ou ato administrativo. Em um Estado Democrático de Direito, o Judiciário deve ser o único caminho para a busca da constrição dos bens dos cidadãos.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas voltadas para a transparência das execuções fiscais, que assegurem tempestividade, ampla publicidade aos atos administrativos do Fisco e o devido processo legal no âmbito do Judiciário.

11.7 – Depósito recursal

Proposta oriunda do Tribunal Superior do Trabalho (TST) prevê a instituição de um depósito obrigatório sempre que forem ajuizadas ações recursais, com a finalidade de garantir a execução. Objetivando inibir o uso do Agravo de Instrumento com fins protelatórios, ou seja, evitar com que o processo chegue ao seu final por meio de sucessivas protelações. Trata-se, portanto, de um depósito com caráter punitivo.

Há situações, entretanto, em que o Agravo de Instrumento é o único remédio processual cabível para que o recurso de revista seja apreciado pela Corte Superior. Por vezes, a “disciplina judiciária” por parte dos Magistrados das instâncias inferiores (TRTs) não é seguida, na medida em que a jurisprudência pacificada pelo Tribunal Superior do Trabalho por meio de suas Súmulas ou Orientações Jurisprudenciais (OJs) não é observada.

Mesmo tendo a instância inferior decidido contrariamente à reiterada jurisprudência do TST, muitas vezes é negado seguimento ao recurso de revista ajuizado, o que obriga a interposição do Agravo de Instrumento para que a matéria seja apreciada pela Corte Maior. Nesses casos, para que se ob-

tenha um julgamento na conformidade com as decisões constantes das Súmulas e Orientações Jurisprudenciais do Tribunal Superior do Trabalho, sem maior ônus para o empregador, o Agravo de Instrumento é interposto sem qualquer intenção protelatória.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas voltadas à agilização de processos judiciais, que dificultem o emprego de recursos com finalidades exclusivamente protelatórias, no entendimento de que tal agilização de procedimentos contempla medidas de observância pelas instâncias inferiores de jurisprudência pacificada nos Tribunais Superiores e não afeta negativamente o princípio do contraditório, pilar do devido processo legal.

11.8 – Competência penal da Justiça do Trabalho

A transferência para Justiça do Trabalho da competência para processar e julgar infrações penais decorrentes das relações de trabalho consta de diversas proposições em tramitação no Congresso Nacional.

A matéria hoje é tratada pela Justiça Federal, decidida por juízes federais que já possuem vasta experiência em questões criminais. Sua eventual transferência para a esfera de competências da Justiça Trabalhista agravaria ainda mais o quadro de acúmulo de processos e tornaria mais lentas as decisões.

O Senado Federal rejeitou, durante a tramitação da PEC n.º 29/2000, as emendas e destaques apresentados para a inclusão de competência criminal à Justiça do Trabalho em relação a crimes praticados contra a administração da justiça e contra a organização do trabalho, o que demonstra que o Congresso, ao aprovar a Emenda Constitucional n.º 45/2004, não quis efetivamente conferir à Justiça do Trabalho a competência criminal.

E diante da redação da Emenda Constitucional n.º 45, pode-se afirmar que as propostas são de constitucionalidade duvidosa, pois interpretar extensivamente os incisos I, IV e IX do artigo 114 da CF para atribuir competência genérica criminal à Justiça do Trabalho fere os princípios da legalidade e do juiz natural. Ademais, como afirmou o Ministro Vieira de Mello Filho quando relator de processo no TST que discutia a matéria, se fosse intenção do constituinte ampliar a competência penal da Justiça do Trabalho não teria citado expressamente no texto constitucional a competência para julgar *habeas*.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas voltadas para o aprimoramento do funcionamento e da estrutura processual da Justiça do Trabalho, na medida em que mantêm o entendimento do Congresso Nacional que preservou a competência da Justiça Federal para processar e julgar as infrações penais decorrentes das relações de trabalho.

2011



12

QUESTÕES SOCIAIS

As pessoas estão presentes em todas as fases das operações de instituições financeiras, como agentes e como pacientes. Ora são funcionários, ora são clientes, ora são participantes de programas de capacitação e de inclusão, ora são parte de uma comunidade melhorada por iniciativas e projetos privados, ora são membros de uma sociedade que se beneficia de uma economia em crescimento, sustentada por um sistema financeiro saudável e sólido.

A própria bancarização é uma questão social: a possibilidade de contar com uma conta bancária e ter acesso a produtos e serviços, públicos e privados, veiculados por essa conta é um potente fator de inclusão e de promoção de cidadania. As questões sociais não se articulam ao largo das instituições financeiras; ao contrário, tais questões as entranham, balizam seus negócios e as moldam.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras acompanha com grande interesse todas as proposições voltadas para o aprimoramento das relações entre as pessoas, entre as pessoas e os entes privados, bem como entre as pessoas e o poder público, que visem ao desenvolvimento das potencialidades individuais e criem condições cada vez mais propícias para a busca do bem comum.

12. 1 – Acessibilidade

Acessibilidade diz respeito ao acesso, ingresso e a permanência da pessoa portadora de necessidades especiais em todos os serviços públicos e privados, incluindo as instituições financeiras, bem como o acesso ao mercado de trabalho.

A questão da acessibilidade dos portadores de necessidades especiais vem sendo tratada com mais ênfase no Congresso Nacional a partir de meados da década de 90. Nesse primeiro período, a preocupação dos projetos esteve voltada para a adaptação de mobiliário e de edificações que proporcionassem melhor acessibilidade e atendimento aos usuários. A partir de 2000, o enfoque passou para o acesso ao mercado de trabalho pelos portadores de necessidades especiais e a flexibilização de sua jornada de trabalho, com vários projetos que ora obrigam as empresas a contratarem portadores de necessidades especiais, ora oferecem incentivos fiscais para esse tipo de contratação, e ainda projetos que buscam garantir jornada flexível para pais com filhos especiais.

O sistema financeiro envolveu-se nessa questão desde o início e foi um dos setores pioneiros na implementação de medidas inovadoras para o atendimento de pessoas portadoras de necessidades especiais. Os caixas eletrônicos adaptados já representam 44% do parque de ATMs do Brasil, composto por 173 mil máquinas. Só no ano de 2008, o número de caixas eletrônicos (ATMs) adaptados para atender pessoas com deficiência existente no País aumentou 118%, chegando a um total de 76 mil equipamentos instalados.

A Lei nº 8.213/91 (Lei de Cotas) movimentou o mercado para profissionais portadores de necessidades especiais e abriu mais de um milhão de vagas; no entanto, esbarrou em problemas como a falta de qualificação dos candidatos. O sistema financeiro, sob a gestão da Federação Brasileira de Bancos, mais uma vez inovou e lançou em 2009 o Programa FEBRABAN de Capacitação Profissional e Inclusão de Pessoas com Deficiência no Setor Bancário, uma parceria público-privada cujo objetivo é permitir o aprimoramento educacional e a capacitação técnica das pessoas com deficiência para incluí-las no mercado de trabalho bancário.

Tal programa já se encontra na sua 2ª edição, com a qual totalizar-se-ão 913 pessoas com deficiência treinadas e integradas aos quadros de funcionários dos bancos.

O setor bancário, em relação à lei de cotas, detém a melhor posição dentre os setores da economia. Considerando os oito maiores bancos privados, são 8.945 funcionários com deficiência, o que significa um cumprimento de 73,8% da cota. Como referência, esclarece-se que a média nacional de cumprimento da cota é de 52%.

Isso demonstra que a questão, de interesse de toda a sociedade, é particularmente significativa para os bancos, haja vista sua imensa rede de atendimento em todo o território nacional.

Hoje, o Congresso Nacional analisa mais de cinquenta proposições. As diversas proposições que tratam da acessibilidade dos portadores de necessidades especiais, incluindo desde a construção de rampas de acesso, adequação dos guichês de atendimento eletrônico e jornada de trabalho especial, até a permissão do ingresso de cão-guia nas dependências das instituições financeiras.

A regulamentação, em alguns casos, restringe-se aos bancos, desconsiderando que demais setores da sociedade também atendem o mesmo público. Há também a existência de inúmeros diplomas legais nos níveis estadual e municipal, que tratam do mesmo tema - em sua maioria, dirigidos exclusivamente à atividade bancária. Ainda que as instituições financeiras apoiem e adotem essa regulamentação, sem restrições, é incompreensível que os mesmos dispositivos não se estendam a outros setores da economia com os quais as pessoas portadoras de necessidades especiais também se relacionam com muita frequência. Com a popularização das transações financeiras pela internet, é falacioso o argumento de que as pessoas interagem – fisicamente – com instituições financeiras com frequência maior do que recorrem a outros serviços. Também é falacioso o argumento de que os resultados das instituições financeiras são exagerados e justificam investimentos em acessibilidade que não são demandados de outros setores, como se vê na seção **6.11 – Lucro e rentabilidade bancária**.

O sistema financeiro tem trabalhado para assegurar às pessoas com deficiência, condições de acessibilidade e de empregabilidade, na medida em que um tratamento digno e respeitoso valoriza a diversidade. Nesse sentido, várias instituições financeiras têm trabalhado com programas de inclusão social que visam a melhorar o atendimento às pessoas portadoras de necessidades especiais e a acessibilidade nas agências, além de difundir direitos e deveres.

A Lei Federal nº 10.098/2000 trata especificamente da acessibilidade de pessoas com deficiência, suas normas gerais e os critérios básicos para a promoção do acesso às vias e espaços públicos ou privados, ao mobiliário urbano, aos meios de transporte e comunicação, à redução e/ou eliminação de barreiras arquitetônicas e regras para a construção e reforma de edifícios de uso coletivo.

A Lei Federal nº 10.048/2000 determina tratamento diferenciado e atendimento prioritário às pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida, aos idosos com idade igual ou superior a 65 anos, às gestantes, às lactantes e às pessoas acompanhadas por crianças de colo.

O Decreto nº 5.296/2004 regulamentou as leis acima referidas.

Além destas normas, a Resolução do CMN nº 2.878/2001 prevê que as instituições financeiras devem estabelecer em suas dependências alternativas técnicas, físicas ou especiais que garantam a acessibilidade e atendimento prioritário às pessoas com deficiência, pessoas com mobilidade reduzida, idosos, gestantes, lactantes e pessoas acompanhadas por criança de colo.

Em outubro de 2008, a FEBRABAN e bancos assinaram o primeiro Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com o Ministério Público Federal e os Ministérios Públicos Estaduais de São Paulo e Minas Gerais visando ao cumprimento da legislação de acessibilidade. A partir daí, mais doze ministérios públicos estaduais aderiram ao TAC: Paraná, Ceará, Rio de Janeiro, Rondônia, Rio Grande do Sul, Mato Grosso, Bahia, Distrito Federal, Espírito Santo, Pará, Roraima e Rio Grande do Norte. Outros estados estão avaliando suas respectivas adesões.

Do ponto de vista técnico, a ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas) já definiu e especificou por meio das notas de números 9050, 9283, 9284, 10098, 13995, 9077, condições para edificações, rampas, mobiliário, elevadores, sanitários, plataformas elevatórias, piso, guichês de atendimento, máquinas de auto-atendimento (ATMs), bebedouros e sinalização, necessárias ao cumprimento da legislação sobre acessibilidade.

Nesse sentido, entende-se que a maioria das proposições em tramitação no Congresso são inócuas face à legislação já existente, que protege os direitos das pessoas portadoras de necessidades e abrange determinações, não apenas restritas aos estabelecimentos bancários, mas aplicáveis a todos os estabelecimentos públicos e privados.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas realistas e exequíveis voltadas à ampliação da acessibilidade a instalações físicas e ao mercado de trabalho, que contemplem as dificuldades de acesso de pessoas portadoras de necessidades especiais não só no seu relacionamento com instituições financeiras, mas com instituições de todos os setores da economia.

12.2 – Balanço Social

O Congresso Nacional tem debatido a publicação de Balanço Social por empresas. “Balanço Social” seria a divulgação sistemática de balanços e relatórios sociais, semelhantes aos documentos contábeis, que registrem as ações realizadas pela empresa em relação à comunidade, ao meio ambiente e ao seu próprio corpo de funcionários, com vistas a aumentar sua transparência para o público em geral.

Em que pese o grande mérito de projetos dessa natureza, seu caráter impositivo desfigura a finalidade e o alcance do Balanço Social, que tem por objetivo primordial estimular a responsabilidade social

pelo próprio interesse da empresa, motivando-a a utilizar as informações colhidas como ferramentas para melhorar sua atuação no meio social, seu impacto sobre a comunidade e o meio-ambiente, bem como a produtividade e a eficiência dos seus trabalhadores, de forma a também promover melhor acolhida dos seus produtos e serviços pelo mercado consumidor.

Na maioria dos países do mundo onde se encontra a figura do Balanço Social, sua publicação é voluntária e o detalhamento das informações é escalonado de acordo com a maturidade e o tamanho das empresas e instituições. Sua preparação obedece a padrões internacionais amplamente aceitos e disseminados, que permitem o acompanhamento da evolução e a comparação dos diversos indicadores. Na maior parte desses (como Alemanha, Reino Unido e Espanha), as informações sobre a identificação social, ecologia e dados relativos às condições de trabalho são apresentados no âmbito dos relatórios sociais regulares, não havendo um Balanço Social separado.

Também no plano multilateral não se encontra a obrigatoriedade de elaboração de Balanços Sociais. As normas tripartites da Organização Internacional do Trabalho (OIT) não estabelecem quaisquer requisitos para a elaboração do Balanço Social, em especial as Recomendações n.ºs 94 e 129, que tratam de comunicação. A Recomendação 94 estimula o diálogo entre empregadores e trabalhadores sobre questões de interesse comum, favorecendo acordos voluntários entre as partes. A Recomendação 129 aconselha o estabelecimento de políticas que estimulem a comunicação entre a direção e os trabalhadores no âmbito das empresas. O espírito dessas Recomendações é o de sedimentar um clima de confiança e compreensão recíproca para a eficácia das regras que tratem de questões sociais da empresa. Esse ambiente deve ser estimulado por meio da difusão de informações alicerçada numa eficaz política de comunicação, sugerindo aos empregadores o diálogo com os trabalhadores e o respeito aos direitos sociais.

A divulgação de atividades e iniciativas de alcance social deve ser incentivada. Contudo, a publicidade de informações que dizem respeito à gestão e à situação financeira das empresas pode ter impacto danoso sobre sua posição no mercado e sua competitividade. Dados relativos a faturamento, lucro, folha de pagamento, valores pagos a prestadores de serviços, participação dos empregados nos lucros (PLR), encargos sociais, tributos pagos, gastos com treinamento, com programas de qualidade, com transportes, investimentos na comunidade, além de gastos em campanhas públicas, podem representar ingerência na liberdade de exercer atividade econômica (prevista no artigo 170 da Constituição Federal) e afastar fornecedores e financiadores, sobretudo para empresas de menor porte. Por essa razão, tais informações já estão previstas em legislação específica, que se cerca de cuidados para preservar a atividade econômica de flutuações indevidas pelo mau uso de dados financeiros e contábeis.

A preparação de um Balanço Social não é exercício trivial, sobretudo quando se recorda que, no Brasil, a preparação de demonstrativos contábeis e o acompanhamento de obrigações tributárias demandam excessivo esforço operacional das empresas, sobretudo as de menor porte e as que não fazem parte do regime “Simples”. A complexidade das informações exigidas por um Balanço Social acrescenta um custo burocrático à atividade empresarial, com prejuízo à sua produtividade e competitividade, sem nenhuma segurança de que essa medida vá efetivamente resultar em qualquer benefício para a empresa e para os seus empregados, ou mesmo para a sociedade. A preparação do documento poderia implicar contratação de consultorias especializadas e certificações para cuidar especificamente das novas regras, o que poderia resultar em eventual repasse de custos para a sociedade.

Um elemento importante na confecção de Balanços Sociais é a possibilidade de serem realizadas comparações internacionais sobre o desempenho das empresas. Cada vez mais, as questões ambientais e sociais são tratadas no plano internacional. A comunidade internacional continua a evoluir de forma dinâmica na elaboração de relatórios que dêem mais relevância aos aspectos ambientais, trabalhistas e sociais das empresas. Pesquisas realizadas em 2008 pela *KPMG Sustainability* em todo o mundo, inclusive no Brasil, informam que os atuais relatórios abordam as questões corretas (75% dos pesquisados). Contudo, de nada adianta o levantamento de indicadores próprios se estes não puderem ser avaliados em sua evolução ou comparados internacionalmente. Neste sentido, a maioria das empresas, financeiras ou não, vêm adotando em todo o mundo o Índice de Indicadores GRI (*Global Reporting Initiative*), preparado por organização sem fins lucrativos criada em 1997 na Holanda, que desenvolve uma estrutura de relatórios adotada por mais de mil instituições em todo o mundo. A GRI, adotada pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), alinha-se aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, aos padrões ISO, a códigos de conduta e ética e a índices de sustentabilidade empresarial.

Em novembro de 2010, a ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas) publicou a ISO 26000 – Diretrizes sobre responsabilidade social. A ISO 26000 foi elaborada pelo ISO/TMB Working Group on Social Responsibility por meio de um processo multipartite que envolveu especialistas de mais de noventa países e quarenta organizações internacionais ou com ampla atuação regional envolvidas em diferentes aspectos da responsabilidade social. Na confecção da norma buscou-se equilíbrio entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.

A edição da ISO 26000 retrata a contínua evolução do tema da responsabilidade das empresas em relação à ética, respeito pelo estado de direito, pelos direitos humanos, transparência, governança, práticas de trabalho, meio ambiente, consumidor, comunidade e práticas leais de operação.

Disso se conclui que a elaboração do Balanço Social além de desnecessária, tendo em vista as padronizações internacionais já existentes, não poderá ser impositiva e sim precedida de um amplo e aprofundado diálogo com a sociedade, inclusive para que sejam escolhidos modelos mais adequados à realidade do nosso mercado.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras acompanha com interesse as discussões acerca da publicação de Balanço Social, no entendimento de que tal relatório seria de iniciativa voluntária das empresas e balizado por parâmetros que permitissem avaliação coerente e consistente da evolução de indicadores no tempo, bem como a comparação com outras empresas e com outros setores, inclusive no plano internacional.

12.3 – Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)

A Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH) da Presidência da República divulgou, em dezembro de 2009, o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3) do Governo federal. O Decreto nº 7.037 foi assinado pelo ex-Presidente Lula em 21 de dezembro de 2009.

O documento busca consolidar a posição do Executivo sobre uma série de questões que foram vinculadas aos Direitos Humanos. As políticas públicas em Direitos Humanos sugeridas pelo Governo abrangem praticamente todas as áreas de atuação do Estado, com diretrizes para o Congresso Nacional, o Executivo e o Judiciário. Nenhuma dessas diretrizes contém medidas de aplicação direta.

Uma das finalidades básicas do PNDH-3 é dar continuidade à integração e ao aprimoramento dos mecanismos de participação existentes, bem como criar novos meios de construção e monitoramento das políticas públicas sobre Direitos Humanos no Brasil. O PNDH-3 é estruturado em seis eixos orientadores: (1) Interação Democrática entre Estado e Sociedade Civil; (2) Desenvolvimento e Direitos Humanos; (3) Universalização dos Direitos em um Contexto de Desigualdades; (4) Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência; (5) Educação e Cultura em Direitos Humanos; e (6) Direito à Memória e à Verdade.

O Decreto foi apresentado como um roteiro para consolidar os alicerces de um “edifício democrático”: diálogo permanente entre Estado e sociedade civil; transparência em todas as esferas de Governo; primazia dos Direitos Humanos nas políticas internas e nas relações internacionais; caráter laico do Estado; fortalecimento do pacto federativo; universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais; opção clara pelo desenvolvimento sustentável; respeito à diversidade; combate às desigualdades; erradicação da fome e da extrema pobreza.

Dentre as diretrizes que afetam diretamente o setor financeiro, a regulamentação do Imposto sobre Grandes Fortunas, a estruturação do Sistema Concorrencial Brasileiro e a expansão do crédito direcionado (rural, habitacional e educacional, pequenos empreendedores e para a população de baixa renda) são os três destaques. Porém, questões de cunho trabalhista, como assédio moral, cotas para as minorias, trabalho decente, licenças remuneradas (maternidade e paternidade), entre outros, também figuram no documento. São esses temas que afetam o setor financeiro, direta e indiretamente, basicamente a cargo dos Ministérios da Fazenda, do Trabalho, do Desenvolvimento Agrário e das Cidades.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia a elaboração de dispositivos legais abrangentes que tratem dos Direitos Humanos, assentados em conceitos e definições claros e precisos, que não impliquem sobreposição de normas já existentes no ordenamento jurídico brasileiro e que considerem de maneira realista o impacto econômico de medidas propostas.

2011



2011



13 QUESTÕES AMBIENTAIS

A ideia de sustentabilidade aplicada aos negócios ganhou posição de destaque na pauta tanto de consumidores, clientes, quanto de empresas, instituições financeiras. No entanto, a simplificação do conceito de sustentabilidade, denominado normalmente como a simples preservação da natureza, não atende aos anseios da sociedade atual.

Em 1987, a chamada “Comissão Brundtland” (Comissão Mundial sobre Meio-ambiente e Desenvolvimento), sob os auspícios das Nações Unidas, ofereceu definição de desenvolvimento sustentável. O relatório *Nosso Futuro Comum* pedia “desenvolvimento que satisfaça as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das futuras gerações de satisfazerem suas próprias necessidades”. Em 1992, na Conferência do Rio, emergiu novo conceito de desenvolvimento, com três dimensões (econômica, social e ambiental). O “desenvolvimento sustentável” relacionava o desenvolvimento econômico com os limites e oportunidades que os recursos naturais criam para a atividade econômica. Nesse cenário, valores como liderança, ética e confiança são aspectos a serem incluídos de forma permanente nas decisões de negócios e essas práticas passaram a estar inseridas no dia-a-dia das instituições financeiras, não apenas como política compensatória.

Para as instituições financeiras, sustentabilidade não é um modismo, muito menos uma tendência passageira, mas sim um elemento muito concreto nas decisões de concessão de crédito e de busca de financiamento. O tempo é a matéria-prima das operações financeiras. Toda e qualquer equação que trate de produto ou serviço financeiro considera um horizonte temporal. Nessas equações, procedimento corriqueiro para comparar diferentes alternativas – de investimento ou de financiamento – é descontar fluxos financeiros ao longo de um período de tempo e reduzi-los todos a seu valor presente líquido. Não há como comparar diferentes montantes e diferentes taxas de juros em períodos de tempo distintos, mas é possível comparar os valores presentes líquidos desses montantes e taxas de juros numa data determinada, igual para todos. Ora, para um dado fluxo financeiro e uma certa taxa de juros, quanto mais extenso o horizonte temporal, maior será o valor presente líquido. Por exemplo, na comparação de duas empresas que solicitam crédito nas mesmas condições, a empresa sustentável tem um horizonte temporal de operações muito mais longo do que o da outra empresa que em algum momento cessará suas atividades pelo esgotamento de recursos; não é surpresa que a empresa sustentável apresente maior valor presente líquido e se torne melhor candidata ao recebimento do crédito.

Em abril de 2010, a Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN) e o Ministério do Meio Ambiente, assinaram o Protocolo de Intenções visando ao desenvolvimento sustentável que pressupõe a preservação ambiental e uma contínua melhoria no bem estar da sociedade. Conhecido como PROTOCOLO VERDE, declara que os bancos envidarão os melhores esforços para levar à prática os seguintes princípios:

1. Oferecer linhas de financiamento e programas que fomentem a qualidade de vida da população e o uso sustentável do meio ambiente;
2. Considerar os impactos e custos socioambientais na gestão de seus ativos e nas análises de risco de projetos;

3. Promover o consumo consciente de recursos naturais e de materiais deles derivados nos respectivos processos internos;
4. Informar, sensibilizar e engajar continuamente as partes interessadas nas políticas e práticas de sustentabilidade das instituições, e,
5. Promover a cooperação e integração de esforços entre as instituições aderentes ao Protocolo.

Para acompanhar e mensurar os avanços do setor quanto ao Protocolo, foi criado, com a consultoria da Fundação Getúlio Vargas/Centro de Estudos em Sustentabilidade a Matriz de Indicadores do Protocolo Verde. Desenvolvida com a participação dos bancos, organizações não governamentais, órgãos de governo, e a sociedade civil por meio de consulta pública, a Matriz representa um importante avanço nas questões socioambientais.

Neste contexto, uma das primeiras iniciativas refere-se ao Licenciamento Ambiental. Levantamentos e estudos com a participação de órgãos do governo vêm sendo realizados. O objetivo é tornar o Licenciamento Ambiental um processo e um instrumento razoavelmente padronizado entre as várias esferas de governo e facilitar a consulta por parte das instituições financeiras sobre a regularidade e aderência à legislação por parte das empresas solicitantes de financiamentos.

Assim, além de se comprometer a adotar práticas mais ecológicas em suas atividades cotidianas, reduzindo o consumo de papel e de energia, o setor financeiro privado nacional assumiu, principalmente, a responsabilidade de conceder crédito apenas a empreendimentos que contribuam para o desenvolvimento sustentável do País. Esse mesmo pacto de boas intenções já havia sido firmado, em agosto de 2008, por cinco instituições financeiras públicas durante cerimônia realizada na sede do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

A maior parte das instituições financeiras já conta com departamentos e profissionais especializados para analisar os pedidos de financiamento a projetos que envolvam sustentabilidade e impliquem impactos sobre o meio-ambiente; parte delas são aderentes aos Princípios do Equador, ao Combate ao Trabalho Escravo e fazem parte do Índice de Sustentabilidade Empresarial (ISE) da BM&F Bovespa.

Isso mostra que as instituições financeiras estão em sintonia com as demandas da sociedade, que cobra cada vez mais coerência empresarial e quer ter certeza sobre a finalidade dada ao dinheiro emprestado.

A assinatura do Protocolo Verde está alinhada aos princípios que estimulam o comportamento ético e responsável por todos, o que inclui, necessariamente, a transparência em suas ações e o diálogo permanente, comprovando o compromisso dos bancos com o desenvolvimento e a criação de valor para toda a sociedade.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas que fortaleçam práticas e procedimentos empresariais voltados à sustentabilidade das operações no tempo e ao uso racional de recursos naturais, integrando assim aspectos econômicos com as dimensões sociais e ambientais em todas as decisões. Entende, ainda, que a questão ambiental é perfeitamente compatível com o crescimento das operações de crédito e financiamento e com o desenvolvimento econômico sustentável.

13.1 – Comercialização de créditos de carbono

O Protocolo de Quioto (1997) estabeleceu uma cota máxima para cada país signatário emitir gases de efeito estufa. No plano nacional, a redução de emissões pode ser alcançada por diferentes instrumentos, dentre os quais se destacam a tributação de emissões acima de determinado patamar e a troca de reduções obtidas por uma empresa pelo excesso de emissões por outras. Diversos estudos demonstram que o custo social das trocas de emissões (*cap-and-trade*) é menor do que o da tributação dos excessos. Como o dióxido de carbono é o principal e mais disseminado dos gases que causam efeito estufa, ganhou ímpeto a troca de reduções de emissão, por aqueles que ficam aquém de suas cotas, por moeda dos que emitem além de suas cotas, de tal forma que as emissões totais continuem dentro dos limites estabelecidos pelo Protocolo. A fim de atingir os objetivos de redução de forma mais eficiente, sem prejudicar o objetivo ambiental, foram adotados três mecanismos de mercado, também chamados “mecanismos de flexibilização”, a saber: Comércio de Emissões (CE), Implementação Conjunta (IC) e Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), sendo este o único aplicável a países em desenvolvimento.

No mercado de carbono, criou-se um valor transacionável para a redução de emissões de gases (pelo princípio, cada tonelada de gás carbônico que deixar de ser emitida ou que for removida da atmosfera por um país poderá ser negociada no mercado mundial). Adicionalmente, para além do contexto do Protocolo, existem os chamados mercados voluntários - uma alternativa para projetos de menor escala ou para países não signatários do Protocolo, ou que não precisam diminuir suas emissões. No entanto, a falta de padrões uniformes, qualidade e reconhecimento governamental formal são alguns desafios que precisam ser superados.

Nesse contexto, diversos setores da economia brasileira têm discutido formas de impulsionar o mercado de créditos de carbono na economia brasileira. Recentemente, um evento organizado pela Bolsa de Valores Mercadorias e Futuros (BM&FBOVESPA), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial serviu como ponto de partida para a troca de experiências entre instituições financeiras e para consolidar e estimular a participação nesse novo mercado.

Os debates enfatizaram as incertezas jurídicas, a necessidade de alguma regulação e de uma padronização do mercado, e a falta de clareza nas definições dos projetos elegíveis. Também ressaltaram a importância do papel das instituições financeiras como fomentadoras dos projetos de redução de emissões e intermediadoras do mercado doméstico com o mercado internacional. As exposições foram marcadas por otimismo. Ao mesmo tempo em que foram projetadas tendências de crescimento do mercado no futuro, mesmo pós-2012, registrou-se a necessidade de uma regulamentação mais clara que proporcione condições para esse crescimento, principalmente na América Latina.

O Congresso Nacional o Grupo Parlamentar Brasil – União Européia, presidido pelo Deputado Sebastião Bala Rocha (PDT/AP), tem capitaneado os debates sobre o tema. Diversos *workshops*, com a presença das Confederações patronais, foram organizados pelo Grupo Parlamentar a fim de promover a articulação institucional entre o setor público e o privado para implementação do Fórum Brasileiro de Commodities Ambientais.

No âmbito do Executivo, o Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) implantou o Mercado Brasileiro de Redução de Emissões (MBRE) na BM&F, que comporta um banco de projetos para a atração de investimentos externos e um sistema de leilão de créditos de

carbono. O MDIC também discute a organização do mercado a termo de créditos de carbono, para o qual será necessária a regulamentação do mercado pela CVM, no sentido de estabelecer as regras necessárias para que as reduções de emissões esperadas, quantificadas em projetos MDL brasileiros aprovados no *Executive Board* do Protocolo de Quioto, possam ser traduzidas em valores mobiliários, negociáveis no mercado a futuro.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas de fortalecimento do mercado de transações com créditos de carbono que incentivem a transparência e a segurança jurídica dessas transações, voltadas, sobretudo, para a comercialização desses créditos, mas que também contemplem questões de homologação de certificadores e de certificação de projetos e que concedam papel acessório a medidas tributárias.

13.2 – Licenciamento ambiental

O setor financeiro integrou a busca pela sustentabilidade com práticas de negócio. Em 2010, a adesão dos bancos ao Protocolo Verde ilustra o compromisso das instituições com questões concernentes ao resguardo do meio ambiente e à responsabilização dos causadores de danos.

As instituições financeiras balizam a concessão de crédito pela Lei nº 6.938/1981, que estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente, e pelo compromisso assumido no Protocolo Verde, negando financiamento àqueles que não comprovem o devido atendimento à legislação ambiental.

Por meio do Protocolo Verde, os bancos signatários passaram a incluir dentre os critérios de avaliação dos riscos do financiamento, como condição para sua concessão, a verificação do cumprimento da legislação ambiental pelos potenciais tomadores. Para comprovar a regularidade ambiental dos projetos a serem financiados, os bancos passaram a exigir, dentre os documentos para acesso ao crédito, a licença ambiental, expedida pelo Poder Público. A medida garante menores riscos de crédito e, conseqüentemente, taxas, prazos e outras condições mais favoráveis a tomadores com responsabilidade socioambiental. Já as empresas que não atendam à legislação ambiental ou cujos projetos agreguem potencial risco ao meio-ambiente passam a ter dificuldades no acesso a crédito negado, o que inviabiliza seu negócio.

Em que pese a determinação da sociedade e das instituições financeiras em promover a sustentabilidade e preservar o meio-ambiente, o rigor na avaliação de projetos com impacto ambiental deve ser conciliado com a necessidade de agilidade no processamento das informações, uma vez que processos excessivamente longos oneram as empresas e afetam sua competitividade.

Nesse sentido, a CNF vê com cautela projetos de lei em tramitação no Congresso marcados por excessivo detalhamento de condições para aprovação de licenças ambientais, algumas das quais desnecessárias e outras redundantes. Ao retirarem a racionalidade e a agilidade do processo de concessão de licenças ambientais, sem com isso contribuírem para o rigor das avaliações, propostas dessa natureza se tornam entraves ao crescimento econômico, na medida em que projetos de grande envergadura podem ser paralisados e outros podem não ser financiados.

O atrelamento da concessão de crédito à apresentação de licença ambiental impulsiona boas práticas e contribui para que projetos não-sustentáveis ou agressivos ao meio ambiente sejam inviabilizados. Nesse contexto, as instituições financeiras têm sido cada vez mais exigentes na solicitação da licença ambiental nos contratos de financiamento de projetos. As instituições financeiras não podem ser objetiva e solidariamente responsáveis por eventuais degradações causadas por atividades que financiaram nos casos em que foram exigidas do solicitante do crédito todas as licenças ambientais e demais autorizações ordenadas pelo poder público.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas voltadas para o aprimoramento da legislação que trata da concessão de licenças ambientais, voltadas para dispositivos legais objetivos, assentados em indicadores verificáveis, que assegurem maior segurança jurídica e transparência nas transações que envolvam licenças ambientais, ao mesmo tempo em que prevejam tramitação da concessão de tais licenças num intervalo de tempo compatível com o financiamento e com a realização dos projetos com impacto ambiental. Para a CNF, as instituições financeiras não podem ser responsabilizadas pelos impactos ambientais de projetos cujo financiamento foi concedido mediante a apresentação de licenças ambientais e demais autorizações exigidas pelo Poder Público.

13.3 – Calamidades públicas

No Brasil, a decretação de estado de calamidade pública pelos municípios está frequentemente ligada a enchentes, deslizamentos de terras, vendavais e estiagem, desastres naturais que causam sérios danos à comunidade afetada, inclusive à incolumidade ou à vida de seus integrantes. Em muitos dos eventos recentes, que causaram grande comoção em toda a população brasileira, as instituições financeiras assumiram papel protagônico na solução dos problemas que seguem na esteira dos desastres, seja ao suspender cobranças e tarifas, seja ao conceder créditos extraordinários para reconstrução de áreas e instalações afetadas, seja ainda ao atuarem como agentes captadores de doações, na forma de depósitos ou de mantimentos e outros materiais.

Os desastres naturais que ocorrem em território brasileiro inspiraram diversos parlamentares a apresentarem meritórios projetos voltados para a prevenção e mitigação de calamidades públicas. Nesses projetos, destaca-se a adequada preocupação com a capacidade das vítimas de desastres naturais arcarem com pagamentos de suas contas e demais compromissos financeiros, inclusive tarifas por serviços bancários e prestações de financiamentos das mais variadas espécies, pelo menos até que se restabeleça a normalidade. Considera-se acertadamente, nesses casos, que muitas das vítimas são obrigadas a abandonar seus lares, ficando impossibilitadas temporariamente de trabalhar e, conseqüentemente, de garantir sua sobrevivência e manter seus compromissos.

Em que pese o acerto dessas preocupações, elas não consideram dois elementos importantes. Em primeiro lugar, a maioria das vítimas de desastres naturais é atingida menos por manifestações violentas da natureza e mais pela ausência de medidas de política pública, ou pela não aplicação de medidas existentes. O caso mais evidente é o da ocupação irregular do solo, que pode se tornar fatal quando acontecem no Brasil enchentes de verão, que em outros países causam número menor de vítimas mesmo quando sobrevêm com igual intensidade. Em segundo lugar, no mundo inteiro, as

companhias seguradoras ou não oferecem cobertura, ou a proveem de forma muito limitada aos chamados “atos de Deus”, isto é, a sinistros causados pela ação violenta da natureza. A razão pela qual esse tipo de cobertura não é disseminado é a mesma que impede seguradoras de cobrirem vítimas de guerras ou de atentados terroristas: os custos de uma cobertura dessa natureza seriam exorbitantes, dada a ausência de cálculos atuariais e dado o grande número de pessoas atingidas.

Em todos os setores da economia, aumentos de custos são incorporados aos preços finais de bens e serviços. No setor financeiro não é diferente. Suspensões de tarifas e de financiamentos, ao lado da obrigação de conceder créditos direcionados a taxas abaixo das de mercado, significam custos que as instituições financeiras agregam às margens bancárias, sob pena de inviabilizarem suas operações se não o fizerem. Em boa medida, esses custos representam indenizações de seguro disfarçadas, às quais não correspondem prêmios.

A Constituição Federal estabelece em seu artigo 182 que compete ao Poder Público ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades e garantir o bem-estar de seus habitantes. Nesse quadro, a inexistência de políticas públicas, a não aplicação de políticas existentes e sinistros causados pela natureza não podem se converter em obrigações para instituições financeiras, que onerem todos os tomadores de crédito e usuários de serviços. A solução correta passa pela formulação de políticas públicas voltadas para prevenção e mitigação de desastres naturais, pela rigorosa aplicação daquelas já existentes (tais como ocupação do solo) e pela criação de seguros oficiais que preencham a lacuna deixada por seguradoras privadas que não têm capacidade financeira para cobrir os “atos de Deus”.

Por um lado, não é razoável sobrecarregar as instituições financeiras com os ônus que advêm da ausência de políticas públicas, da não aplicação de políticas existentes e de seguros disfarçados contra sinistros causados por manifestações violentas da natureza. Por outro, é razoável exigir que as instituições financeiras cumpram o papel que lhes reserva o artigo 192 da Constituição Federal, de “promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade”. Para tanto, é necessário conciliar a oferta de serviços e de produtos financeiros diferenciados em condições excepcionais de calamidades públicas com a viabilidade econômica das empresas que atuam no setor financeiro. A melhor maneira de fazê-lo é pela criação de incentivos e pela livre concorrência, na qual a imagem institucional tem peso muito grande.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas voltadas para prevenção e mitigação de calamidades públicas associadas a desastres naturais, à rigorosa aplicação de políticas públicas formuladas para tratar das causas e consequências desses desastres e à criação de fundos ou seguradoras oficiais, financiadas com recursos públicos, que deem cobertura a sinistros provocados por manifestações violentas da natureza, além de criarem incentivos para a oferta de serviços e de produtos financeiros diferenciados em condições excepcionais em bases voluntárias e concorrenciais.

2011



2011



14 QUESTÕES DE SEGURANÇA

A imagem das instituições financeiras está fortemente ligada a questões de segurança. Por transacionarem a mais fungível de todas as *commodities* – o dinheiro – e operarem com bens e valores, as instituições financeiras, no mundo inteiro, adotam as mais avançadas medidas de segurança física e de proteção de dados e informações. Esse sofisticado aparato de segurança está na raiz da percepção de que a segurança é voltada para as próprias instituições. Nada mais equivocado.

O corolário dessa percepção equivocada é o de que as instituições financeiras se preocupam com segurança para evitar perdas, na medida em que os custos de medidas preventivas de proteção são inferiores aos prejuízos potenciais de atos de violência e outros delitos cometidos contra as empresas. Tais perdas podem ser expressivas, mas são mitigadas por diversas modalidades de provisões, de reservas e de apólices de seguro. O exame mais superficial das medidas de segurança adotadas por instituições financeiras revela que são três seus objetos: os empregados, os clientes e a imagem do setor.

Os funcionários de instituições financeiras são objeto das medidas de segurança não só pela proteção de sua incolumidade física, no caso de atos de violência, mas também pela responsabilidade que compartilham no manuseio de valores. No caso de atos criminosos contra instituições financeiras, com ou sem emprego de violência, sobressai a preocupação com a proteção física e moral das pessoas que executam as mais variadas tarefas nas instalações das empresas do setor.

Também os clientes são destinatários das medidas de segurança. Essa preocupação começa, naturalmente, pela incolumidade física dos clientes que frequentam instalações de instituições financeiras, tais como agências bancárias e caixas automáticos. Porém, estende-se também às transações. Na verdade, os produtos e serviços ofertados pelo setor incorporam, no sentido mais amplo, um elemento de segurança: a certeza de que a transação será finalizada e liquidada nos termos contratados, sem prejuízo para os clientes. É nesse quadro que ganha importância a proteção de dados e de informações confidenciais.

Por fim, a matéria-prima básica das instituições financeiras é a confiança. As empresas do setor compram e vendem promessas de pagamentos e de recebimentos que só se materializam nos prazos acordados, nos termos acertados, porque prevalece a confiança mútua entre pessoas – físicas e jurídicas – e instituições. Confiança, do latim *credere*, é um dos alicerces do setor e o traço principal do crédito. Problemas de segurança podem afetar essa confiança e, com ela, a solidez das instituições.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas voltadas para o fortalecimento da proteção das instalações físicas, dos procedimentos e das informações das empresas do setor que aumentem a proteção para funcionários, para clientes e para a confiança que alicerça as operações financeiras, no entendimento de que são propostas realistas e exequíveis, a cujo custo corresponda efetivo aumento da proteção.

14.1 – Crimes eletrônicos

Crimes eletrônicos, tais como acesso não autorizado a portais para movimentar contas correntes e clonagem de cartões, não são cometidos contra instituições financeiras: suas vítimas são os usuários dos serviços, isto é, a sociedade. O número de operações e o volume financeiro associados a crimes eletrônicos vêm crescendo exponencialmente. Há indicações de que o Brasil já é o primeiro país do mundo nessa modalidade criminososa.

Numa estimativa preliminar, a Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN) avalia que, apenas em 2010, as fraudes eletrônicas somaram pouco menos de R\$ 1 bilhão, ao passo em que fraudes documentais excederam R\$ 650 milhões. No mesmo período, roubos de agências bancárias totalizaram cerca de R\$ 60 milhões – isto é, quinze vezes menos. Em 2009, foram clonados mais de treze mil cartões de pagamento (de crédito e de débito) e 158 máquinas foram apreendidas por estarem adulteradas pelo equipamento de captura ilegal de dados (“chupa cabras”). Os incidentes com a criminalidade eletrônica e com clonagem de cartões devem ser bem numerosos, uma vez que nem todos os casos de clonagem e outros golpes são relatados à polícia. Os crimes eletrônicos constituem-se, cada vez mais, em importante fonte de financiamento do crime organizado.

O combate ao crime eletrônico tem sido dificultado pela ausência de tipificação penal que permita a condenação dos autores desse tipo de fraude. Ainda que haja projetos sobre a matéria no Congresso Nacional, sua tramitação tem sido lenta, o que estimula ainda mais a prática dessa atividade criminososa.

A tramitação de projetos de lei que tratem de crimes eletrônicos enfrenta resistências. A principal delas é a falta de consenso entre os diversos atores envolvidos na discussão do projeto acerca de temas como possibilidade de cerceamento de liberdades e violação de privacidade, bem como questões tópicas tais como tempo de armazenagem de dados em servidores, uso de *software* livre e combate à pedofilia, para citar alguns. Em que pese sua importância, esses temas guardam pouca relação com a necessidade premente de se inverter a curva de crescimento exponencial dos crimes cometidos por meio eletrônico.

Além dos pontos não consensuais dos projetos, sua discussão tem sido postergada em razão de posição defendida pelo Executivo de somente discutir os crimes eletrônicos após estabelecer uma legislação que proteja os direitos e as liberdades individuais de usuários e servidores, por meio do Marco Civil da Internet, nos moldes de legislações civis já existentes em diversos países.

O anteprojeto do Marco Civil da Internet reúne regras para determinar direitos e deveres e responsabilidades de internautas, provedores de acesso e atuação do Estado no ambiente virtual. As propostas estão organizadas em pouco mais de trinta artigos a partir de três temas centrais: garantia às liberdades e proteção aos direitos dos usuários; responsabilidades dos atores que participam da internet; e o papel do Poder Público no desenvolvimento da web como ferramenta social. Dentre os destaques do texto estão: (1) a garantia do sigilo do conteúdo das comunicações e à preservação da intimidade, vida privada, honra e imagem do usuário; (2) a remoção ou o bloqueio, pelo provedor de serviço, de conteúdos considerados ofensivos ou criminosos caso seu responsável não se identifique e formalize uma contranotificação; (3) a disseminação de dados e informações públicos, de forma aberta e estruturada; (4) a prestação de serviços públicos de atendimento ao cidadão de forma integrada, simplificada e por múltiplos canais de acesso; e (5) a determinação de que os dados de navegação do usuário deverão ser armazenados em ambiente seguro por, no máximo, seis meses.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas voltadas para a tipificação penal de crimes cometidos por meio eletrônico contra usuários de serviços financeiros e sublinha a urgência da adoção dessa tipificação para conter o crescimento acelerado dessa modalidade criminosa. Para a CNF, tal tipificação pode ser aprovada no bojo de projetos de escopo mais limitado, para ser posteriormente incorporada a proposições mais amplas, de modo a agilizar o processo de formação de uma norma que iniba tais práticas.

14.2 – Lavagem de dinheiro

Para o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), o crime de lavagem de dinheiro caracteriza-se por um conjunto de operações comerciais ou financeiras que buscam a incorporação na economia de cada país, de modo transitório ou permanente, de recursos, bens e valores de origem ilícita.

A Lei de Lavagem de Dinheiro (Lei nº 9.613/1998, alterada pela Lei nº 10.467/2002), tipifica o crime de lavagem de dinheiro como “ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente” de crimes antecedentes. Esses crimes antecedentes são: tráfico ilícito de substâncias entorpecentes ou drogas afins; de terrorismo e seu financiamento; de contrabando ou tráfico de armas, munições ou material destinado à sua produção; de extorsão mediante sequestro; contra a Administração Pública, inclusive a exigência, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, de qualquer vantagem, como condição ou preço para a prática ou omissão de atos administrativos; contra o sistema financeiro nacional; praticado por organização criminosa; e praticado por particular contra a administração pública estrangeira.

O setor financeiro constitui um elo crítico da cadeia de atos ilícitos que caracterizam crimes de lavagem de dinheiro. Mesmo que os autores desse crime realizem operações financeiras lícitas, a legislação envolve o setor financeiro na detecção da lavagem de dinheiro e no seu combate. A Lei nº 9.613 enumera as entidades que operam com “a captação, intermediação e aplicação de recursos financeiros de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira; a compra e venda de moeda estrangeira ou ouro como ativo financeiro ou instrumento cambial; a custódia, emissão, distribuição, liquidação, negociação, intermediação ou administração de títulos ou valores mobiliários”. Estão incluídas as bolsas de valores e bolsas de mercadorias ou futuros; as seguradoras, as corretoras de seguros e as entidades de previdência complementar ou de capitalização; as administradoras de cartões de credenciamento ou cartões de crédito, bem como as administradoras de consórcios para aquisição de bens ou serviços; as administradoras ou empresas que se utilizem de cartão ou qualquer outro meio eletrônico, magnético ou equivalente, que permita a transferência de fundos; as empresas de arrendamento mercantil (*leasing*) e as de fomento comercial (*factoring*); e as demais entidades cujo funcionamento dependa de autorização de órgão regulador dos mercados financeiro, de câmbio, de capitais e de seguros.

Essas instituições devem: identificar seus clientes e manter o cadastro atualizado; na hipótese de o cliente constituir-se em pessoa jurídica, a identificação deve abranger as pessoas físicas autorizadas a representá-la, bem como seus proprietários; manter registro de toda transação em moeda nacional ou estrangeira, títulos e valores mobiliários, títulos de crédito, metais, ou qualquer ativo passível de ser convertido em dinheiro, que ultrapassar limite fixado pela autoridade competente. Já o Banco

Central deve manter registro centralizado formando o cadastro geral de correntistas e clientes de instituições financeiras, bem como de seus procuradores. Ademais, as instituições devem dispensar especial atenção às operações que possam constituir-se em sérios indícios de lavagem de dinheiro e comunicá-los às autoridades competentes, sem dar ciência desse ato a seus clientes, tais como transações que ultrapassem limite fixado pelas autoridades competentes, bem como proposta ou a realização de transações com fortes indícios de lavagem de dinheiro. As instituições financeiras sujeitam-se a penalidades administrativas pelo descumprimento dessas obrigações.

A Lei Complementar 105, de 2001, ampliou o acesso do COAF a informações bancárias. Também a Lei nº 10.701/2003 ao incluir o financiamento ao terrorismo como crime antecedente à lavagem de dinheiro, ampliou a competência do COAF para obter informações de comunicantes e criar um registro nacional de contas bancárias.

A legislação reservou papel protagônico às instituições financeiras no combate à lavagem de dinheiro. Há indicações de que o setor vem desempenhando esse papel a contento: só no ano de 2010, o COAF recebeu 1.038.505 comunicações sobre lavagem de dinheiro.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas no sentido de tornar cada vez mais transparentes as operações financeiras, de maneira a identificar casos de instrumentalização de instituições financeiras por agentes criminosos envolvidos em lavagem de dinheiro, no entendimento de que os sigilos bancário, fiscal e de informações de clientes e de funcionários serão sempre resguardados nos limites de Lei Complementar.

14.3 – Competência de estados e municípios para legislar em matéria de segurança bancária

A prerrogativa constitucional de estados e municípios para legislar em matéria de segurança afeta vários aspectos da atividade bancária, entre eles a arquitetura das agências, seu horário de funcionamento, o trânsito e estacionamento de veículos de transporte de valores e o número e a disposição de vigilantes, para menciona alguns.

As questões de segurança afetas a bancos não variam de localidade a localidade, tampouco são específicas de determinadas regiões ou estados. Na verdade, trata-se de oferecer a funcionários e a clientes de bancos medidas de proteção as mais eficazes possíveis, de dissuasão da atividade criminosa – com ou sem emprego de violência –, de prevenção de crimes e de minimização de possíveis conseqüências desses crimes para a incolumidade física e para a integridade patrimonial das pessoas que freqüentam as agências. Por mais que seu custo seja amplamente compensado pelo resguardo que oferecem a vidas humanas e ao patrimônio, tais medidas de proteção são onerosas, porque envolvem sofisticada tecnologia, treinamento de pessoal, construção de instalações especiais e emprego de vigilantes, entre outros. Tornam-se ainda mais onerosas porque não são uniformes: são regulamentadas por dispositivos dispersos em milhares de municípios, o que impede ganhos de escala na compra de equipamentos ou no planejamento de instalações, por exemplo.

A consolidação de medidas de segurança bancária no plano federal propiciaria importante uniformização de procedimentos, com grande ganho de escala que permitiria estender medidas mais eficazes a um número maior de agências, para benefício de funcionários e de clientes de agências bancárias.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia Proposta de Emenda Constitucional que desloque para a União a competência exclusiva para legislar em matéria de segurança bancária.

14.4 – Vigilância privada

No Brasil, o efetivo de vigilantes privados supera o das Forças Armadas. A categoria presta relevantes serviços aos funcionários e clientes de instituições financeiras, ao contribuir para a incolumidade física e a integridade patrimonial dessas pessoas.

Os meios a serem utilizados na vigilância privada bancária deverão ter como objetivo a utilização de equipamentos e de soluções eletrônicas, mais eficazes. A utilização de armas letais deverá ser evitada. Não é aumentando a quantidade de vigilantes armados que a vigilância bancária será resolvida.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia Proposta de Emenda Constitucional que desloque para a União a competência exclusiva para legislar em matéria de segurança bancária.

14.5 – Caixas automáticos

O Brasil é um dos países pioneiros no uso de terminais automáticos, com tecnologia sofisticada de operação e medidas de segurança que incorporam o estado da arte. Há no país quase duzentos mil terminais automáticos, que representam poderosa ferramenta não apenas para facilitar o relacionamento de clientes com instituições bancárias, mas também para estender a própria bancarização.

Os terminais automáticos, ou ATMs (do inglês *Automatic Telling Machine*), apresentam implicações de segurança, tanto no seu funcionamento quanto no ambiente que os cerca.

A evolução tecnológica, que, por exemplo, incorporou *chips* nos cartões de débito e de crédito, torna cada vez mais difícil a atividade criminosa de subtrair informações de contas correntes e de clonagem de cartões. Mesmo assim, as instituições financeiras sustentam pesados investimentos em tecnologia para eliminar totalmente esse tipo de fraude.

Já as questões de segurança do ambiente que cerca os equipamentos são mais complexas. Os aparelhos são bastante uniformes em sua forma de operação – e, portanto, uma solução tecnológica serve a milhares deles – ao passo em que sua localização se dá nos ambientes mais diversos:

dentro de agências bancárias, nos vestíbulos de *shopping centers*, nos corredores de aeroportos, em estabelecimentos comerciais, por exemplo. São ambientes sobre os quais as instituições financeiras não têm controle algum, estando na jurisdição do Poder Público já que, nos termos do artigo 144 da Constituição Federal, a segurança pública “é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas voltadas ao fortalecimento de medidas de segurança das operações e do uso de caixas bancários automáticos, no entendimento de que tais propostas não imputam a agentes privados os ônus que a Constituição Federal destina ao Poder Público para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

14.6 – Agências bancárias

Agências bancárias são instalações meticulosamente desenhadas para propiciar a funcionários e a clientes as melhores condições possíveis de conforto e de segurança. Contudo, as instituições bancárias têm dificuldade em otimizar os recursos destinados à segurança de suas agências por conta da ampla diversidade de regras de construção e de funcionamento. Tais regras estão sob competência dos 5.565 municípios brasileiros, o que torna o simples acompanhamento desses dispositivos bastante complexo e oneroso.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia Proposta de Emenda à Constituição que desloque para a competência exclusiva da União a regulamentação da arquitetura, dos dispositivos de segurança e do funcionamento, inclusive no que toca a horários, das agências bancárias.

14.7 – Segurança do transporte de valores

O transporte de valores tem implicações de segurança para os profissionais armados que acompanham os veículos e para a população próxima desses veículos, dado que sua carga, no mundo inteiro, é objeto de atos criminosos violentos.

Veículos de transporte deslocam não apenas dinheiro em espécie, mas também objetos de valor, tais como metais e pedras preciosas, bem como documentos, sobretudo cheques. Os riscos de segurança inerentes ao transporte de valores podem ser imediatamente mitigados pela exclusão dos cheques da carga desses veículos de transporte. Para tanto, a digitalização de documentos, examinada na seção **6.3 – Digitalização / Arquivamento de documentos**, representaria importante avanço também em termos de segurança.

As implicações de segurança para os vigilantes privados que acompanham o transporte de valores estão estreitamente vinculadas à formação e qualificação desses profissionais, examinada na seção **14.4 – Vigilância privada**.



Já no que diz respeito à segurança da população, os veículos de transporte circulam e estacionam em vias e áreas públicas sobre as quais as instituições financeiras não têm qualquer controle, já que se aplica aqui o artigo 144 da Constituição Federal, que reza: “a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”. Nesse caso, a competência é predominantemente dos municípios, o que dificulta às instituições bancária a uniformização de procedimentos, com ganhos de escala com economias que poderiam reverter em maiores investimentos em segurança.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas voltadas para a digitalização de documentos que confirmam às cópias digitais idêntico valor jurídico dado aos originais; para o fortalecimento das medidas de segurança do transporte de valores, quando o ônus da segurança pública não recaia sobre entes privados; e para o deslocamento para a competência exclusiva da União da regulamentação do trânsito e do estacionamento de carros-fortes.

14.8 – Equipamentos e tecnologia de segurança

Os equipamentos e a tecnologia de segurança empregados por instituições financeiras são estreitamente vinculados à tecnologia da informação. Com isso, sofrem atualizações permanentes, tanto de base física (*hardware*) quanto de programas (*software*), ao mesmo tempo em que são lançadas inovações.

Equipamentos de segurança que podem ser divididos em quatro categorias principais: alarmes internos, proteção perimetral, circuito fechado de televisão e controles de acesso. No Brasil, o mercado de segurança atravessa fase de grande crescimento. Para a Associação Brasileira de Empresas e Sistemas Eletrônicos (ABESE), as vendas desses equipamentos apresentaram crescimento médio de 13% por ano na última década. Em alguns anos, como em 2006 e 2007, o setor chegou a movimentar cerca de R\$ 2,4 bilhões. Já para a Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (ABINEE), o segmento de equipamentos de segurança eletrônica deve crescer 70% entre 2010 e 2012, para atingir R\$ 900 milhões em vendas. Em abril de 2010, durante a 5ª Feira e Conferência Internacional de Segurança (ISC Brasil) e a 4ª Feira Internacional de Segurança Urbana (*Intersecurity 2010*), mais de cem marcas nacionais e internacionais apresentaram seus produtos e serviços.

A imposição de regras para balizar o uso, por instituições financeiras, de equipamentos de segurança vai de encontro a esse vibrante mercado e amputa possibilidades de inovação e de atualização tecnológica. A livre escolha dos equipamentos e da tecnologia que melhor se adequam às necessidades de segurança das instituições financeiras é a melhor maneira de assegurar, num mercado altamente competitivo, que estas empregarão o estado-da-arte na proteção de seus funcionários, seus clientes, suas informações e instalações.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas de incentivo à adoção e à modernização de equipamentos e tecnologias de segurança por instituições financeiras, no entendimento de que tais propostas não interferem na liberdade de escolha dos produtos e serviços de segurança que melhor se adequam às necessidades de cada instituição e não impõem os ônus da segurança pública a entes privados.

2011



15 FINANCIAMENTO DE LONGO PRAZO

A consolidação da estabilidade econômica no Brasil lançou luz sobre a importância crescente de recursos e de instrumentos de financiamento de longo prazo. Para a economia brasileira sustentar crescimento econômico de 5% ao ano, serão necessários recursos de poupança que elevem investimentos (formação bruta de capital fixo) a um patamar superior a 22% do PIB. Tais investimentos deverão ser dirigidos, sobretudo, a obras de infraestrutura que solucionem os gargalos que impedem ganhos de produtividade de todos os setores da economia. São obras de longa duração, às quais correspondem financiamentos de longa maturação.

Hoje, financiamentos de longo prazo estão praticamente restritos às linhas de crédito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que conta com empréstimos do Tesouro Nacional, com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e com o repagamento de operações de longo prazo vincendas, entre outros. Nenhuma outra instituição financeira tem acesso a fundos dessa natureza.

Os Certificados de Depósito Bancário (CDB) - principal fonte de captação dos bancos no mercado local - nunca se tornaram títulos amplamente negociados no mercado, apesar de regulamentados pelo Banco Central e registrados para negociação na CETIP - Balcão Organizado de Ativos e Derivativos. Conforme definidos pela regulamentação, os CDBs têm fortes características de contratos bilaterais, com condições específicas estabelecidas pelo seu emissor, prazos não muito longos e poucos negócios no mercado secundário. Em geral, há previsão de recompra pelo emissor que acaba conferindo ao investidor uma garantia de liquidez. Nos últimos cinco anos, o prazo médio de emissão dos CDBs (indexados ao DI) praticamente dobrou, alcançando atualmente algo próximo a três anos. Contudo, isso não é garantia de *funding* de longo prazo para os bancos, na medida em que esses certificados podem ser recomprados quase que a qualquer tempo e tampouco contribuem para mitigar o descasamento estrutural entre os prazos das operações de crédito com direcionamento obrigatório estabelecidos na legislação vigente e aqueles a que fazem jus os investidores em poupança ou em depósitos a prazo.

Há ainda outros instrumentos hoje disponíveis para captação pelas instituições financeiras no mercado interno, como, por exemplo, os CDBs subordinados (Resolução nº 3.444/07, do CMN), as operações compromissadas (Resolução nº 3.339/06, do CMN), as LCA - Letra de Crédito do Agronegócio (Lei nº 11.076/04) e as Cédulas de Debêntures (Lei nº 6.404/76, art. 72). Entretanto, a despeito de suas particularidades, os CDBs subordinados, por exemplo, não estão sujeitos à contribuição ao Fundo Garantidor de Crédito (FGC) e a recolhimento compulsório - estes têm praticamente as mesmas restrições apontadas para os CDBs tradicionais citadas acima. Em particular, as Cédulas de Debêntures não representam um instrumento livre de captação do banco, já que o valor de emissão está limitado ao lastro de debêntures existentes na carteira do banco emitidas por empresas não financeiras. Portanto, o crédito está vinculado ao desempenho desses papéis. Cumpre lembrar, ainda, que, normalmente, esses instrumentos não possuem um mercado secundário ativo.

O mercado financeiro internacional dispõe de diversos instrumentos de captação já utilizados atualmente pelos bancos brasileiros. As instituições nacionais têm facilidade em emitir esses ativos no

exterior (*bonds*), pelo registro de Programas e da realização de emissões em tranches, conforme as oportunidades de mercado. Em geral, este é um mercado com bom nível de liquidez e com preços em tela em diversos ambientes de informação e negociação.

O ano de 2008 foi particularmente marcante para o sistema financeiro, dada a profundidade e a extensão da crise de crédito internacional e seus impactos relevantes sobre a liquidez nacional e internacional. É inegável que a restrição de acesso às linhas externas, com o fechamento de uma das principais fontes de captação de longo prazo das instituições financeiras, agravou um desequilíbrio que já vinha se consolidando nos últimos anos no sistema financeiro brasileiro: o descasamento de prazos das operações ativas e passivas dos bancos.

É necessário, de antemão, reconhecer que a questão do descasamento tem motivações de naturezas diversas, como é o caso, por exemplo, da estrutura dos recolhimentos compulsórios, que ainda hoje remonta às condições macroeconômicas vigentes na implementação do Plano Real, e que provoca um descasamento estrutural entre os prazos das operações de crédito com direcionamento obrigatório estabelecidos na legislação vigente e aqueles a que fazem jus os investidores em poupança ou em depósitos a prazo.

Outra questão de vital importância - e que precisa ser debatida de forma ordenada entre emissores, intermediários, investidores e gestores de portfólio - é a existência de diversos ativos e operações que combinam liquidez e relação risco/retorno em condições extremamente desfavoráveis ao alongamento de prazos. Essa conjugação de fatores funciona como um desincentivo à ampliação da maturidade dos títulos emitidos e está enraizada na cultura de curto prazo dos agentes econômicos domésticos. Hoje, cerca de 40% da dívida pública federal ainda é remunerada pela Taxa SELIC, bem como mais de 90% da dívida privada está representada por ativos atrelados ao Depósito Interfinanceiro (DI), ambos indexadores de curtíssimo prazo.

Da mesma forma, outro aspecto a ser considerado nessas discussões, e que está direta ou indiretamente associado aos anteriores, diz respeito às regras de tributação aplicáveis aos títulos e valores mobiliários de renda fixa, que tampouco contribuem para o incentivo ao mercado secundário de títulos.

A oferta de financiamento de longo prazo no Brasil passa pela criação de instrumentos de captação de longa maturação, de um mercado secundário com ampla liquidez para transações com esses instrumentos e pela construção de um arcabouço jurídico que confira garantia jurídica às operações. Nesse cenário, os investidores institucionais - fundos de pensão, seguradoras e fundos de investimento, por exemplo - adquirem especial importância como agentes, e o mercado de capitais torna-se crítico como o local em que as operações vão se realizar.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas de criação de instrumentos de captação de recursos de longo prazo, ao mesmo tempo em que sublinha a importância da criação concomitante de mercado secundário líquido para esses instrumentos, no entendimento de que as operações com esses instrumentos, no mercado de capitais, dar-se-ão por livre negociação, no âmbito de um arcabouço legal que ofereça segurança jurídica.

15.1 – Letras Financeiras

Em fevereiro de 2010, o Conselho Monetário Nacional regulamentou, por meio da Resolução nº 3.836, Letra Financeira (LF), título de crédito que consiste em promessa de pagamento em dinheiro, nominativo, transferível e de livre negociação. A emissão desse título havia sido autorizada no final de 2009 pela Medida Provisória nº 472, que também definiu as principais características do papel.

A Letra Financeira é fruto de um projeto desenvolvido pela Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais (ANBIMA) e apoiado por diversas entidades representativas do sistema financeiro. Seu objetivo é oferecer às instituições financeiras uma alternativa de captação de longo prazo, por meio de um instrumento ágil, simples e padronizado, com retornos mais atraentes para emissões de mais maturidade - capazes de, por sua natureza corporativa, gerar um forte mercado secundário.

A Resolução autoriza a emissão de LF por bancos múltiplos, comerciais e de investimento, sociedades de crédito, financiamento e investimento, caixas econômicas, companhias hipotecárias e sociedades de crédito imobiliário. O título, que não poderá ser emitido com valor nominal unitário inferior a R\$ 300 mil, terá prazo mínimo de 24 meses, sendo vedado o resgate, total ou parcial, antes do vencimento pactuado.

Quanto à remuneração, a LF poderá ser prefixada, combinada ou não com taxas flutuantes, ou atrelada a índice de preços. A norma, no entanto, traz algumas restrições, como a impossibilidade de existência de uma cláusula de resgate antecipado e a vedação quanto à emissão com cláusula de variação cambial, bem como a necessidade de que a LF com cláusula de subordinação seja emitida apenas por meio de oferta privada.

Posteriormente, os aspectos contábeis e a incidência do recolhimento compulsório foram regulamentados pelo Banco Central, por meio da edição da Carta-Circular nº 3.432 e da Circular nº 3.487, ambas de março de 2010. A primeira criou, no COSIF, os títulos contábeis para registro das obrigações por emissão das Letras Financeiras, enquanto que a Circular incluiu essa rubrica contábil entre aquelas cujo somatório do saldo constitui valor sujeito a recolhimento compulsório e encaixe obrigatório sobre recursos a prazo.

A incidência de recolhimento compulsório à alíquota de 15%, no entanto, pode reduzir sua atratividade, na medida em que aproxima o seu custo de emissão ao de ativos similares, diminuindo o espaço para que os bancos possam oferecer retornos mais atraentes para emissões de maior maturidade e, assim, induzir os investidores a abrirem mão da liquidez de curto prazo proporcionada por ativos concorrentes.

Embora a regulamentação da LF ainda possa ser aperfeiçoada com base na experiência que se vier a adquirir com o novo título, o instrumento traz boas perspectivas para o mercado, ampliando as alternativas de captação de recursos pelas instituições financeiras. Além de contribuir para a redução do descasamento de operações ativas e passivas de longo prazo, o novo papel também poderá estimular o desenvolvimento do mercado secundário de renda fixa, na medida em que o emissor poderá adquirir até 5% do valor total da emissão exclusivamente por meio de Bolsa de Valores ou de mercados organizados de balcão.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia o aprimoramento da legislação que regulamenta a Letra Financeira com vistas à criação de um mercado secundário líquido para o título, num arcabouço legal que confira segurança jurídica às operações. Esse aprimoramento passa pela revisão de entraves ao crescimento do número das operações e dos montantes envolvidos, tais como: a adoção de uma cláusula de resgate antecipado; a autorização para emissão com cláusula de variação cambial; a autorização para oferta pública de LF com cláusula de subordinação; a extinção do recolhimento compulsório à alíquota de 15%; e a revisão das regras de tributação aplicáveis aos títulos e valores mobiliários de renda fixa, para incentivar o mercado secundário desses títulos.

15.2 – Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) é um conjunto de projetos de investimento e uma sistemática de acompanhamento e gestão desses projetos que procura superar gargalos que limitam a expansão da atividade econômica e da geração de empregos no Brasil.

O PAC é coordenado pelo Comitê Gestor do PAC (CGPAC), composto pelos ministros da Casa Civil, da Fazenda e do Planejamento. Há também o Grupo Executivo do PAC (GEPAC), integrado pela Subchefia de Articulação e Monitoramento (Casa Civil), Secretaria de Orçamento Federal e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (Planejamento), além da Secretaria Nacional do Tesouro (Fazenda). O GEPAC busca estabelecer metas e acompanhar a implementação do PAC.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras, ao apoiar propostas voltadas para a eliminação dos gargalos que limitam o crescimento da economia brasileira, indica que os investimentos necessários para sustentar expansão continuada do PIB acima de 5% ao ano excedem a capacidade de poupança do setor público brasileiro. Esses investimentos esbarram em restrições fiscais cuja flexibilização teria impacto negativo sobre o nível geral de preços e as taxas de juros. Para a CNF, a superação desses gargalos demanda compartilhamento de riscos e de financiamento com o setor privado e passa pela consolidação de instrumentos financeiros de longo prazo que sejam negociados num robusto mercado secundário líquido. A CNF sublinha o caráter voluntário desse compartilhamento de riscos

2011



2011



16 CRÉDITO

O crédito, no Brasil, passa por transformações estruturais profundas, que resultam em aumento do volume ofertado, ampliação do prazo médio e redução da margem bancária (*spread*).

Em relação ao PIB, o volume total de crédito passou de 25,8% em 2001 (ou R\$ 336 milhões) para 30,9% em 2006 (ou R\$ 732 milhões), 35,2% em 2007 (ou R\$ 936 milhões), 40,5% em 2008 (ou R\$ 1,227 milhões), 44,4% em 2009 (ou R\$ 1,414 milhões) para atingir 46,6% do PIB em 2010 (ou R\$ 1,704 milhões). No ano passado, recursos livres representaram 30,6% do PIB (ou R\$ 1,117 milhões) e direcionados atingiram 16,0% do PIB (ou R\$ 586 milhões). Dos recursos livres, em 2010 metade do total foi destinado a pessoas físicas e a outra metade a pessoas jurídicas (15,3% do PIB cada).

Recursos direcionados praticamente dobraram nos últimos dez anos, passando de 8,5% do PIB para 16,0% do PIB. Hoje, para cada dois reais concedidos pelos bancos em modalidades de crédito livres, um é obrigatoriamente concedido em modalidades direcionadas. A concessão de financiamentos a taxas subsidiadas para determinados segmentos implica custos para o setor financeiro, uma vez que tais taxas são inferiores aos custos de captação e não cobrem despesas operacionais e de pessoal. Esses custos são diluídos na carteira total de operações de financiamento, com o que são elevadas as taxas que incidem sobre outras modalidades de financiamento.

Do lado das operações ativas dos bancos, houve um aumento progressivo dos prazos, em grande medida como resposta à disponibilização de novas modalidades de operações (como, por exemplo, a do crédito consignado) e, ainda, como resultado do próprio processo de estabilidade econômica. Entre dezembro de 2003 e outubro de 2008, as operações de crédito no âmbito do sistema financeiro passaram de 25,8% do PIB para 39,5%, e o prazo médio dessas operações se elevou de 296 para 492 dias, para as pessoas físicas, e de 170 para 310 dias, no caso das pessoas jurídicas. Em especial, no segmento de pessoas físicas, os empréstimos consignados e as operações de financiamento de veículos foram os principais responsáveis por este movimento.

As margens bancárias (*spreads*) vinham declinando de forma consistente desde 2003, para atingir 22,34% em dezembro de 2007. A elevação a partir do final de 2007 deve-se ao aquecimento da economia e depois ao agravamento da crise externa. A normalização dá-se então a partir de 2009. O *spread* passa de 30,7% em fevereiro de 2009 para 24,1% março de 2010. Essa tendência é ainda mais acentuada no comportamento dos *spreads* em operações de pessoas físicas: de 50% em janeiro de 2004 para 31,92% em dezembro de 2007. Depois da alta de 2008, os níveis já estão abaixo ao pré-crise, de 45,0% em fevereiro 2009 para 29,7% em março 2010. No caso do crédito pessoal, a queda foi de 61,0% em março 2004 para 31,2% em março de 2010. Para o crédito consignado, passou de 38,8% em março de 2005 para 27,0% em março de 2010. Para pessoas jurídicas, os *spreads* também declinaram desde 2003 (de 14,37% em janeiro de 2004 para 11,89% em dezembro de 2007). Ademais, o patamar dessas operações é bem mais baixo, praticamente em linha com padrões internacionais, passando de 19,9% em fevereiro de 2009 para 17,1% em março 2010.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia projetos voltados à ampliação do acesso de pessoas físicas e jurídicas às diversas modalidades de crédito, para o que é essencial a expansão da bancarização, a aprovação de um cadastro positivo e a redução dos fatores que condicionam as margens bancárias (spreads), tais como tributação sobre intermediação financeira e depósito compulsório, num ambiente concorrencial de livre negociação em condições de igualdade para todas as instituições autorizadas a operar pelo Banco Central.

16.1 – Alienação fiduciária

O instituto da alienação fiduciária constitui-se na transferência da propriedade de um bem móvel ou imóvel do devedor, ou fiduciante, para o credor, ou fiduciário, a fim de garantir a liquidação de uma dívida ou obrigação. Acontece quando da aquisição de bens a crédito, sendo o bem a própria garantia. O arcabouço da alienação fiduciária trouxe a inadimplência para níveis confortáveis para o setor bancário operar e com isso promoveu aumento na concessão de crédito, principalmente o imobiliário.

Por oferecer segurança na execução da garantia, o contrato de alienação fiduciária tornou-se o principal instrumento usado nos contratos para aquisição de bens móveis e imóveis adquiridos a crédito e no longo prazo. Hoje, está intrinsecamente ligado ao crédito para financiamentos da casa própria, veículos, equipamentos, maquinários e também contribuiu para estimular os bancos a investirem em linhas de crédito para a população.

O contrato de alienação fiduciária foi regulamentado no Brasil na década de 60, com a Lei nº 4.728/1965, que regulou o mercado de capitais destinado a dinamizar o financiamento de bens móveis, atribuindo como garantia da instituição que empresta o dinheiro a propriedade do bem, e posteriormente com o Decreto-Lei 911, de 1969. Com o advento da Lei 9.514/1997, a alienação fiduciária deixou de ser exclusividade de bens móveis e passou a incluir os bens imóveis no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação, tornando-se um instrumento extremamente eficiente para o financiamento imobiliário e um estímulo à concessão de crédito. Desde então, o regime fiduciário tem estado presente na legislação voltado ao setor imobiliário, como é o caso da Lei 10.931/2004, que instituiu o Patrimônio de Afetação.

Uma discussão importante que envolve esse instituto trata da extinção do contrato de alienação fiduciária quando houver o desaparecimento ou perecimento da coisa objeto do acordo, por motivo de força maior ou caso fortuito (como furto ou roubo). Com isso, o contrato de alienação fiduciária seria equiparado ao contrato de depósito. Ocorre que o perecimento da coisa alienada já foi devidamente regulado no Código Civil em seu artigo 1.436, no qual se estabelece que a cessação da propriedade fiduciária está prevista nos seguintes casos: da extinção da obrigação; do perecimento da coisa alienada fiduciariamente; da renúncia do fiduciário, caso em que o crédito persiste sem a garantia; da confusão; da ocorrência de adjudicação judicial; e da remissão ou da venda da coisa fiduciária. Também o Superior Tribunal de Justiça (STJ) firmou posicionamento no sentido de que o perecimento da coisa depositada exclui a obrigação do depositário de restituir o objeto do depósito, eximindo-o da conduta infiel, sem, contudo, excluir sua responsabilidade pelo débito.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas voltadas para a expansão do instituto da alienação fiduciária a outros bens, de maneira a ampliar o leque de modalidades de crédito que poderiam se beneficiar de redução das taxas de juros, bem como para o aprimoramento do marco regulatório desse instituto, sem trazer ônus adicionais aos tomadores (tais como a criação de novos trâmites para registro de bens móveis e/ou imóveis e de entraves burocráticos desnecessários), inclusive pela reafirmação do entendimento de que o desaparecimento ou perecimento da coisa objeto do acordo não extingue a responsabilidade pelo débito.

16.2 – Crédito consignado

O crédito consignado compromete parcela da renda dos tomadores de crédito para pagamento direto das prestações, o que contribui para dar mais garantia à intermediação financeira e reduzir o custo do crédito. Essa modalidade, além de ampliar o acesso dos trabalhadores ao crédito com condições mais favoráveis, possibilita o crescimento do mercado de consumo, principalmente relacionado aos bens duráveis e de construção. Por ser uma modalidade recente, ainda carece de aprimoramentos.

Esse instrumento de crédito, principalmente depois da inclusão dos trabalhadores sob regime da CLT em 2003 e dos aposentados e pensionistas em 2004, tornou-se umas das modalidades de empréstimo que mais crescem no mercado brasileiro. Dados do Banco Central do Brasil mostram que a participação relativa desses empréstimos no total do crédito pessoal concedido pelo mercado é de 60,3%, tendo crescido 37,8% em 2010 com relação ao ano de 2009. Por se tratar de uma alternativa de dívida mais barata, houve uma forte migração dos contratos de crédito pessoal a favor dos empréstimos em consignação. Para o crédito consignado, dado o aumento do número de operações e do volume financeiro, as margens bancárias (*spreads*) passaram de 38,8% em março de 2005 para 27,0% em março de 2010.

As discussões sobre o consignado estão centradas em duas questões: as taxas de juros cobradas, apesar de serem as mais atrativas, e a exclusividade de alguns bancos para concessão dessa modalidade de crédito a segmentos específicos, tais como servidores públicos. No Congresso Nacional, proposições variadas passam pela revogação, pelo tabelamento, pela exclusividade a instituições públicas e por limitações diversas ao crédito consignado.

A limitação das taxas de juros é inócua, porque a redução dessas taxas passa pela construção de condições que propiciem o aumento da oferta de crédito. Para tanto, a concorrência é fator fundamental tanto para redução dos custos quanto para ampliação da base de clientes. Algumas medidas já vêm sendo implementadas. O Governo, em acordo com o setor privado, limitou os juros do consignado para aposentados e pensionistas em 2,34% ao mês, para o empréstimo, e 3,36% ao mês, para o cartão consignado. Também se examina limitar os juros para os servidores públicos na ativa. O portal do Ministério da Previdência Social também fornece uma lista completa de instituições financeiras que oferecem crédito consignado com prestações deduzidas dos benefícios, com as respectivas taxas de juros cobradas.

No caso específico de aposentados e pensionistas, dispositivos legais dificultam a equiparação das taxas de juros cobradas desses tomadores de crédito consignado às cobradas de trabalhadores da ativa. A relação que o trabalhador tinha com o banco antes de se aposentar é bastante diferente daquela que se estabelece entre o banco e o trabalhador rural ou o trabalhador em áreas afastadas de

centros urbanos. Dispositivos legais emanados do INSS induzem todas as instituições financeiras a sempre aplicarem, para dada unidade da Federação, as taxas de juros mais elevadas. É o caso do § 11 do artigo 1º da Instrução Normativa INSS/DC 121/2005, com a redação que lhe deu a Instrução Normativa INSS/Pres 24/2007, que lê: “§ 11 - Os encargos praticados pela instituição financeira nas operações de empréstimos, financiamentos e operações de arrendamento mercantil deverão ser idênticos para todos os beneficiários, na mesma Unidade da Federação, admitindo-se variação, exclusivamente, em função do prazo da operação. Quaisquer alterações dos encargos deverão ser informadas ao INSS com antecedência mínima de cinco dias úteis.” Criou-se uma norma de isonomia de taxas a serem praticadas por uma instituição financeira em uma mesma unidade da Federação. Por força dessa norma, os custos mais altos de originação constituem o parâmetro para toda e qualquer operação de crédito no mesmo estado. Isto é, as instituições financeiras operam no teto, sem flexibilidade para tratamentos diferenciados diante de diferentes segmentos de interessados no consignado. Como essa taxa, no teto, é uniforme para uma mesma unidade da Federação, cria-se a situação curiosa em que o teto se converte num piso de taxa de juros a serem aplicadas a operações com aposentados. Ou seja, após ter sido fixada no pico em função dos custos mais altos de originação de operações de crédito, essa taxa de juros para aposentados de um mesmo estado passa a ser a taxa mínima que é oferecida a esses clientes.

Já a eventual concentração dessa modalidade de crédito em alguns bancos, sejam instituições oficiais, sejam apenas instituições com capital superior a determinado patamar, violaria os princípios constitucionais da ordem econômica, entre eles o da livre iniciativa (art. 1º, IV, e 170, “caput”) e da livre concorrência (art. 170, IV), além de caracterizar o abuso de poder econômico vedado pelo art. 173, §4º. A concentração implicaria provável aumento das taxas de juros (porque dificilmente poucas instituições teriam recursos para atender à crescente demanda por essa modalidade em todo o País), piora na qualidade dos serviços e dificuldade de acesso para os tomadores que se encontram em localidades não atendidas pelas instituições beneficiadas pela reserva de mercado.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas voltadas para a ampliação do acesso a todas as modalidades de crédito, inclusive o consignado, que contemplem livre fixação das taxas de juros, ao lado de medidas de incentivo para redução das taxas de juros assentadas sobre livre concorrência, que impliquem igualdade de tratamento e de condições para instituições financeiras independentemente de seu porte e da natureza do controle de seu capital, liberdade de contratação por todos os segmentos da população e liberdade no uso do financiamento pelo seu tomador. A CNF também apoia propostas de educação financeira direcionada para os segmentos da população que fazem maior uso do crédito consignado.

16.3 – Crédito ao consumidor

Em 2010, o avanço da massa real de rendimentos e o elevado grau de confiança dos consumidores deram grande estímulo ao crédito direto ao consumidor (CDC). O aumento do número de operações e do volume de financiamentos concedidos reduziu as margens bancárias (*spreads*) dessa modalidade de 61,0% em março de 2004 para 31,2% em março de 2010. Para 2011, contudo, a perspectiva de um novo ciclo de aperto monetário e o aumento do endividamento do consumidor no início do ano

possivelmente reduzirá o volume de concessões dessa modalidade de crédito, que também passa a competir com outras tais como crédito consignado e microcrédito.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas voltadas para a ampliação do acesso ao crédito direto ao consumidor e o aumento do volume de recursos ofertados nessa modalidade que se assentem nos princípios constitucionais da livre concorrência e da liberdade para atividade econômica, com livre renegociação de dívidas e livre negociação de taxas de juros. Uma vez que o CDC não conta com garantias reais, trata-se de uma modalidade que seria particularmente beneficiada pelo histórico de adimplemento dos tomadores (o cadastro positivo) acessível a todos os fornecedores de crédito, de maneira a incrementar as vendas de bens de consumo duráveis, com consequente estímulo para a atividade econômica e a geração de empregos. Para a CNF, o segmento de tomadores de CDC constitui público prioritário para programas de educação financeira.

16.4 – Microcrédito

Os bancos desenvolveram quatro estratégias de gestão para o atendimento à população de baixa renda: as organizações conhecidas como financeiras, o crédito ao consumidor em parceria com redes varejistas, a oferta de crédito consignado (crédito com desconto em folha) e as organizações especializadas em microcrédito.

O microcrédito é uma modalidade de financiamento de baixos montantes a micro e pequenos negócios. Proporciona acesso ao crédito a pequenos empreendedores que, por comumente não contarem com garantias reais aos empréstimos, têm dificuldade para obter financiamento nas modalidades tradicionais. O capital obtido com o empréstimo é geralmente usado para atualizar ou ampliar os instrumentos de trabalho. De maneira geral, os repagamentos de empréstimos são canalizados para outras operações de microcrédito para tomadores da mesma comunidade. Com isso, a solidariedade e a coesão social desempenham papel crítico no funcionamento das carteiras de microcrédito, que normalmente apresentam taxas de inadimplência muito baixas.

Dados do Banco Central estimam que a demanda por microcrédito no Brasil seja de aproximadamente R\$ 12 bilhões, demandados por um potencial de sete milhões de clientes.

Em 2005, foi promulgada a Lei nº 11.110, que institui o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), com os objetivos de: incentivar a geração de trabalho e renda entre os microempreendedores populares; disponibilizar recursos para o microcrédito produtivo orientado; e oferecer apoio técnico às instituições de microcrédito produtivo orientado, com vistas ao fortalecimento institucional destas para a prestação de serviços aos empreendedores populares. O Banco Central, em 2005, publicou a Resolução nº 3.310, que estabelece que os bancos múltiplos com carteira comercial, os bancos comerciais e a Caixa Econômica Federal devem manter aplicados em operações de microcrédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores, valor correspondente a, no mínimo, 2% (dois por cento) dos saldos dos depósitos à vista captados pela instituição. Caso a instituição não aplique esses recursos em operações de microcrédito, será obrigada a recolher esses recursos compulsoriamente sem remuneração junto ao Banco Central.

O Governo também criou o Fundo Garantidor de Operações (FGO), que permite que as instituições financeiras operem com risco e custos mais baixos, impactando diretamente o preço final para o tomador de crédito. O FGO foi implantado efetivamente em 20 de agosto de 2009 com o objetivo de garantir parte dos empréstimos concedidos pelos bancos cotistas do fundo, o que proporcionará a flexibilização das garantias e redução das taxas de juros das operações. O limite máximo de garantia prestada pelo fundo é de até 80% do valor emprestado. Para se habilitar a utilizar o fundo, as instituições financeiras devem contribuir com 0,5% do valor garantido em carteira.

São necessários aprimoramentos no microcrédito para ampliar o acesso de tomadores e o volume de recursos colocados à disposição destes. Para as instituições financeiras, os custos operacionais e financeiros muitas vezes superam largamente a receita oriunda de financiamento de pequeno valor, a taxas de juros reduzidas, vinculadas gratuitamente a assessoria técnica ao cliente. Considerando que o acesso ao crédito é uma poderosa alavanca para incrementar a renda da população, gerar empregos e contribuir para o combate à pobreza, fica ressaltada a importância de políticas públicas que estimulem o aumento da participação do setor financeiro na expansão do microcrédito.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas voltadas para a ampliação do acesso ao microcrédito e o aumento do volume de recursos disponíveis para essa modalidade, assentadas no princípio constitucional da liberdade econômica, que assegurem igualdade de condições a todas as instituições dispostas a operar esse tipo de financiamento e liberdade para fixação de taxas de juros e de limites financeiros para os tomadores.

16.5 – Crédito rural

O crédito rural é instrumento de política agrícola no Brasil desde 1964, pelo Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR). Até 1994, o financiamento do setor agropecuário era feito essencialmente a partir de recursos públicos a um custo indexado. Com a estabilidade econômica advinda do Plano Real, os empréstimos começaram a ser feitos com taxas pré-fixadas e a renegociação das dívidas ocorreu com o Programa de Securitização Rural e do Programa Especial de Saneamento de Ativos (PESA).

A reestruturação e a criação de novas linhas de financiamento tiveram como objetivo desenvolver um setor que é diretamente responsável pelo emprego de mais de 17 milhões de pessoas (IBGE) e favorecer o custeio e a comercialização da produção rural. Por ser uma atividade econômica que depende fundamentalmente de fatores climáticos, os produtores necessitam de recursos para investir e manter suas atividades durante o período até colheita e posterior comercialização.

Um dos pontos de estrangulamento para o crédito rural é justamente esse período de carência de que necessita o produtor rural: muitas vezes, os agricultores perdem controle de seus compromissos durante esse período e não acumulam recursos para o serviço dos financiamentos, dificultando a sua

adimplência no período seguinte. Da mesma forma, financiamentos de longo prazo, para compra de equipamentos e para melhorias no campo, interferem na viabilização de novos créditos, pois reduzem a capacidade de pagamento dos tomadores.

No Congresso Nacional, existem mais de setenta projetos que tratam de crédito rural. A maioria deles propõe o alongamento e a renegociação de dívidas, enquanto outros tratam da impenhorabilidade do maquinário agrícola, da liberação de garantias hipotecárias e da inexigibilidade de seguros. No entanto, faltam propostas que ofereçam soluções perenes para o problema do ciclo de endividamento agrícola.

As causas dos problemas econômicos enfrentados pelo agronegócio passam também por ineficiências tecnológicas, gerenciais e comerciais dos próprios agricultores. Para problemas dessa natureza, créditos abundantes, subsídios ou facilidades nas negociações das dívidas não apresentam soluções, que estão mais ligadas a um sistema de educação rural que proporcione aos agricultores conhecimentos agrônômicos, zootécnicos veterinários e administrativos – bem como de educação financeira para o produtor rural.

As discussões sobre crédito rural estão centradas em duas questões principais, a saber: as condições financeiras dessa modalidade de crédito (com propostas de subsídios os mais variados) e a suspensão de obrigações financeiras na ocorrência de fatores externos adversos que prejudiquem a produção. Essas questões aparecem, por exemplo, nas discussões acerca de um Estatuto dos Mutuários do Crédito Rural.

As margens bancárias (*spreads*) são afetadas em boa medida pelos créditos direcionados. Recursos direcionados praticamente dobraram nos últimos dez anos, passando de 8,5% do PIB para 16,0% do PIB. Hoje, para cada dois reais concedidos pelos bancos em modalidades de crédito livres, um é obrigatoriamente concedido em modalidades direcionadas. A concessão de financiamentos a taxas subsidiadas para determinados segmentos implica custos para o setor financeiro, uma vez que tais taxas subsidiadas são inferiores aos custos de captação e não cobrem despesas operacionais e de pessoal. Esses custos são diluídos na carteira total de operações de financiamento, com o que são elevadas as taxas que incidem sobre outras modalidades de financiamento. Assim, a concessão aos produtores rurais e suas cooperativas de financiamento de crédito rural a taxas de juros controladas, desvinculados da capacidade de pagamento da atividade rural, em períodos que obedeçam ao calendário agrícola editado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, teria impacto sobre o volume de crédito ofertado para outras modalidades e sobre as taxas de juros que recaem sobre essas outras modalidades.

Já sobre a suspensão ou prorrogação de obrigações financeiras na ocorrência de condições climáticas adversas, doenças ou ataques de pragas tecnicamente incontroláveis, bem como flutuações dos preços dos produtos agropecuários, discute-se na verdade um seguro disfarçado. Operações do financiamento não se confundem com apólices de seguro, que preveem a cobrança de um prêmio ao qual corresponde indenização na hipótese de ocorrer o sinistro coberto pelo contrato. Os riscos envolvidos numa operação financeira não são os de ocorrência de sinistros, mas sim os ligados a descasamentos de taxas, de prazos e de moedas, bem como os vinculados à capacidade de adimplemento do tomador. Esses riscos são ainda maiores se as instituições financeiras não puderem contar com histórico de adimplemento dos tomadores – o que também contribui para que os custos de inadimplência sejam diluídos em toda a carteira, com conseqüente aumento das taxas de juros.

A inclusão de um seguro nas operações de financiamento, sem o correspondente prêmio, oneraria ainda mais a operação, com reflexos sobre o volume de crédito ofertado e as margens bancárias de outras modalidades de financiamento.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas voltadas para a ampliação do acesso de produtores rurais ao crédito e o aumento do volume ofertado para essa modalidade de financiamento que se assentem nos princípios constitucionais da livre concorrência e da liberdade para atividade econômica, com livre renegociação de dívidas; livre negociação de taxas de juros, que não precisam necessariamente ser subsidiadas; livre negociação de seguro que cubra a suspensão ou prorrogação de obrigações financeiras na ocorrência de condições adversas; registro do histórico de adimplemento dos tomadores acessível a todos os fornecedores de crédito; e livre negociação da penhorabilidade de equipamentos e liberação de garantias hipotecárias. Para a CNF, os tomadores de crédito rural se beneficiariam grandemente da inclusão de disciplinas de educação financeira no sistema de educação rural.

16.6 – Cooperativas de crédito

Recentes alterações na legislação introduziram profundas mudanças no sistema de crédito cooperativo para flexibilizar a prestação de serviços de natureza bancária aos associados. A Lei Complementar nº 130, de abril de 2009, e a Resolução nº 3.859 do Conselho Monetário Nacional, de maio de 2010, introduziram inovações que aproximam cada vez mais os regulamentos legais aplicáveis às cooperativas de crédito às normas bancárias. Essas inovações vão desde a criação de novas hipóteses de captação de recursos até a autorização para que as cooperativas possam fazer distribuição de cotas de fundos de investimento.

Dados de 2009 do Banco Central demonstram que as cooperativas de crédito estão em acelerado crescimento em relação às instituições financeiras. Embora ainda ocupem um pequeno espaço no Sistema Financeiro Nacional, o segmento vem apresentando expressivo crescimento, não apenas em volume, mas também em percentual de participação na área bancária. Quanto aos ativos comerciais, as cooperativas de crédito cresceram 29,58% em 2009, enquanto os bancos cresceram 19,30%. Nos depósitos totais, as cooperativas cresceram 29,22% e os bancos 14,53%. No que se refere ao patrimônio líquido das cooperativas, o segmento praticamente se igualou ao dos bancos: aumentou 20,62% em 2009, enquanto que os bancos aumentaram 21,05%. A mesma situação se repete nas operações de crédito: as cooperativas cresceram 21,27% contra um crescimento de 21,37% dos bancos naquele ano.

Publicada em 17 de abril de 2009, a Lei Complementar nº 130, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Crédito Cooperativo, revogou dispositivos das Leis nºs 4.595/64 e 5.764/71, que restringiam a concessão do crédito, e possibilitou novas formas de prestação de serviços de natureza financeira.

Um dos dispositivos revogados é o artigo 40 da Lei nº 4.595, que estabelecia a exigência de carência de trinta dias para que a cooperativa concedesse empréstimos ao associado. Do normativo destacam-se: (a) reconhecimento da existência do Sistema Nacional de Crédito Cooperativo (SNCC) e permite a associação de pessoas jurídicas sem qualquer distinção às cooperativas de crédito; (b) autorização

para captação de recursos e a concessão de créditos e garantias com a utilização de operações com outras instituições financeiras e recursos obtidos de pessoas jurídicas; as cooperativas de crédito poderão inclusive ter acesso a recursos oficiais para o financiamento das atividades de seus associados; (c) permissão para constituir cooperativas centrais de crédito com o objetivo de organizar, em comum acordo e em maior escala, os serviços econômicos e assistenciais de interesse das filiadas, integrando e orientando suas atividades, bem como facilitar a utilização recíproca dos serviços; essas atividades poderão ser delegadas às confederações constituídas pelas cooperativas centrais de crédito; e (d) a concessão de crédito rural, que antes somente poderia ser realizada por cooperativa de crédito com fins específicos, agora poderá ser realizada por qualquer instituição.

Já o Conselho Monetário Nacional aprovou, em maio de 2010, a Resolução nº 3.859, que definiu as atividades das cooperativas de crédito e introduziu diversas mudanças no crédito cooperativo. Dentre as inovações está, por exemplo, a autorização para as cooperativas, que antes eram limitadas a regiões mais isoladas do país, passem a operar em grandes centros urbanos.

Outros dispositivos relevantes da Resolução do BACEN são: (a) possibilidade de obtenção de empréstimos ou repasses de instituições financeiras nacionais ou estrangeiras, inclusive por meio de depósitos interfinanceiros; recebimento de recursos oriundos de fundos oficiais e, em caráter eventual, recursos isentos de remuneração ou a taxas favorecidas, de qualquer entidade, na forma de doações, empréstimos ou repasses; captação dos associados de depósitos sem emissão de certificado; (b) aplicação de recursos no mercado financeiro, inclusive em depósitos à vista e depósitos interfinanceiros, observadas eventuais restrições legais e regulamentares específicas de cada aplicação; (c) contratação de serviços com o objetivo de viabilizar a compensação de cheques e as transferências de recursos no sistema financeiro, de prover necessidades de funcionamento da instituição ou de complementar os serviços prestados pela cooperativa aos associados; e (d) prestação dos seguintes serviços visando ao atendimento a associados e a não associados: i) cobrança, custódia e serviços de recebimentos e pagamentos por conta de terceiros, a pessoas físicas e entidades de qualquer natureza, inclusive as pertencentes aos poderes públicos das esferas federal, estadual e municipal e respectivas autarquias e empresas; ii) colocação de produtos e serviços oferecidos por bancos cooperativos, inclusive os relativos a operações de câmbio, em nome e por conta da instituição contratante; iii) distribuição de recursos de financiamento do crédito rural e outros sujeitos a legislação ou regulamentação específicas, ou envolvendo equalização de taxas de juros pelo Tesouro Nacional, compreendendo formalização, concessão e liquidação de operações de crédito celebradas com os tomadores finais dos recursos, em operações realizadas em nome e por conta da instituição contratante; e iv) distribuição de cotas de fundos de investimento administrados por instituições autorizadas, observada a regulamentação aplicável editada pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

A estrutura do cooperativismo de crédito também vem sendo organizada no âmbito sindical. Em 2007, o sistema confederativo de representação sindical das cooperativas reunia quarenta entidades com registro no Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), sendo 36 sindicatos e quatro federações. Nos dias 26 de março e 6 de abril de 2010, foram publicados no Diário Oficial da União despachos do Secretário de Relações do Trabalho que reconhecem a criação da Confederação Nacional das Cooperativas (CNCOOP), que agrega, dentre outras cooperativas, as de Crédito.

A Confederação Nacional da Indústria (CNI) e a Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC) impugnaram o ato de concessão do registro sindical no Ministério do Trabalho com o argumento de que a nova Confederação não teria atendido às regras autorizativas para

a criação da entidade. A CNC argumenta que há coincidência parcial de representatividade com as Confederações patronais já existentes e acrescenta: “regidas pela Lei nº 5.764/71, as sociedades cooperativas não constituem categoria econômica, mas forma de organização para prestação de serviços, que podem ser os mais variados possíveis, desenvolvendo atividades que se projetam em diversos planos sindicais”. Na mesma linha, a CNI alega que a concessão do registro sindical é ilegal, pois as cooperativas não são categoria econômica, conforme disposto na CLT e na Constituição Federal, de maneira que eventual representatividade genérica da CNCOOP coincidiria com a de outras entidades detentoras de regular registro sindical.

No Congresso Nacional, tramitam diversos projetos de lei no sentido de incentivar ainda mais o desenvolvimento do setor cooperativista. As proposições apresentadas pretendem, em grande parte, a isenção de tributos, autorização de utilização dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e o recebimento de repasses de recursos dos Fundos Constitucionais. Outros projetos pretendem autorizar a prestação de serviços pelas cooperativas, que hoje somente são realizados pelos bancos ou correspondentes bancários.

As cooperativas de crédito passarão a ter papel mais relevante na ampliação da bancarização, tanto pela identificação de novos nichos de mercado quanto pela competição com instituições financeiras que operam em nichos consolidados. A ampliação do escopo de atividades das cooperativas de crédito terá implicações positivas para diluição da concentração bancária, diversificação do leque de instituições, aumento da concorrência e lançamento de novos produtos, entre outros.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas voltadas para a expansão e o fortalecimento da rede de cooperativas de crédito, importante instrumento de bancarização e de ampliação do acesso a financiamentos, que preservem o caráter solidário de operações passivas e ativas limitadas aos cooperados, no entendimento de que a equiparação das cooperativas de crédito a instituições bancárias, sem a correspondente regulação e supervisão, introduz grave risco sistêmico que afeta a economia como um todo.

16.7 – Fundo Garantidor de Créditos (FGC)

O Fundo Garantidor de Créditos (FGC) é uma entidade privada, sem fins lucrativos, com o objetivo de administrar recursos destinados à proteção dos titulares de créditos contra a insolvência bancária. Sua missão é contribuir a proteção do pequeno poupador, promover a estabilidade do Sistema Financeiro Nacional e prevenir contra uma possível crise bancária sistêmica.

A formação de redes de proteção e controle do sistema financeiro foi uma tendência em vários países do mundo na década de 90. No Brasil, a conquista da estabilidade econômica com o Plano Real, e a conseqüente retração das atividades bancárias, contribuíram para a criação de um sistema de garantias de depósitos e para sanar as ineficiências do próprio setor.

O Fundo foi criado em 1995 pela Resolução nº 2.197 do Conselho Monetário Nacional (CMN). Até então, os únicos contratos segurados eram aqueles vinculados à caderneta de poupança, cobertos

pelo Fundo de Garantia dos Depósitos e Letras Imobiliárias (FGDLI), até o limite de R\$ 5.000,00. Hoje, o valor máximo da garantia proporcionada pelo FGC está estabelecido em R\$ 60.000,00.

No ano de 2008, o FGC teve papel importante no sentido de amenizar a crise, quando passou a comprar carteiras de crédito de bancos com dificuldade de liquidez. Ao longo de seus anos de existência, o Fundo foi se adaptando às mudanças da economia nacional, tornando-se um instrumento de apoio ao crédito, com capacidade comprovada de suportar os cenários de estresse.

Seguindo os passos do sucesso do FGC, o Governo criou, por meio da Medida Provisória nº 459/2009 (transformada na Lei nº 11.977/2009), o Fundo Garantidor da Habitação Popular (FgHab), para assegurar a quitação de prestações de mutuários do sistema habitacional que fiquem desempregados. A lógica é semelhante ao papel do FGC, proporcionar segurança aos investidores do setor habitacional, além de uma expansão ainda maior do setor.

As instituições financeiras acreditam que o patrimônio do FGC, de mais de 25 bilhões de reais, alimentado pelas contribuições mensais das instituições financeiras, já atingiu um patamar adequado para proporcionar a diminuição ou a suspensão das contribuições. O terceiro parágrafo do artigo terceiro do Anexo II à Resolução nº 3.251/2004 – Regulamento do Fundo Garantidor de Créditos afirma que: *Quando as disponibilidades do FGC atingirem 2% (dois por cento) do total dos saldos das contas cobertas pela garantia, no conjunto das instituições associadas, o conselho de administração, por proposta da diretoria executiva, devidamente fundamentada, apresentada ao Banco Central do Brasil, para exame e submissão à prévia autorização do Conselho Monetário Nacional, pode deliberar a suspensão temporária das contribuições das instituições associadas para o fundo.*

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas voltadas para o fortalecimento e a ampliação da cobertura do Fundo Garantidor de Créditos que mantenham o caráter privado do FGC e seus objetivos estatutários atuais, bem como confirmam à gestão do Fundo total autonomia para fixar a natureza e os limites das garantias, cujo financiamento por meio de recolhimento de fração do saldo das modalidades cobertas possa ser suspenso sempre que o patrimônio do FGC atingir patamar compatível com seus propósitos.

2011



O crédito imobiliário passou por uma grande expansão na última década. A partir da definição de um modelo que trouxe sustentação e garantias ao crédito imobiliário, aliado ao crescimento do investimento governamental e da implementação de políticas públicas de habitação mais modernas, o crédito imobiliário não parou de crescer. As leis que instituíram a alienação fiduciária, a securitização de recebíveis imobiliários, o Patrimônio de Afetação e a regra do incontroverso ofereceram o arcabouço institucional necessário para alavancar o setor. Antes desse marco, não havia estímulos às instituições financeiras, já que o risco era excessivamente elevado para o retorno das operações.

O Brasil vive um momento de estabilidade política e econômica que muito contribui para esse momento de expansão do crédito imobiliário. Existe uma confiança maior no mercado e um crescente acesso ao crédito por parte da população, especialmente a de baixa renda. O mercado também tem atraído investidores estrangeiros.

Em 2010, o setor de crédito imobiliário divulgou números recordes e a expectativa é que em 2011 o mercado continue aquecido. Contudo, a euforia do setor não impede que certas preocupações sejam revisitadas. O provimento de recursos de longo prazo (*funding*), incapaz de ser sustentado pelos depósitos da poupança, cria a necessidade de se desenvolver um mercado secundário de recebíveis imobiliários, o qual responderá pelo volume de recursos necessários à continuidade da expansão do setor.

A Letra Financeira, como título de longo prazo, é uma das alternativas de *funding* que deverá substituir a poupança e os recursos do FGTS no crédito imobiliário. Para a Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança (ABECIP), uma outra possibilidade interessante é a implantação dos *Covered Bonds*, títulos emitidos por bancos com a garantia de carteiras de crédito imobiliário.

O debate também envolve a questão da queda na taxa de juros dos financiamentos, situação que passa diretamente pela criação do chamado “cadastro positivo” de consumidores e pela transparência dos contratos. Um grupo de trabalho, com representantes do Governo e do setor privado, também trabalha para padronizar financiamentos habitacionais desde a sua origem e, assim, facilitar as transações futuras.

Além disso, ainda é preciso expandir o instituto da alienação fiduciária, aprimorar o patrimônio de afetação, desburocratizar as transações e promover a dedutibilidade de juros do financiamento imobiliário sobre o imposto de renda.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas voltadas tanto para a inovação e diversificação de fontes de financiamento para o crédito imobiliário quanto para o fortalecimento dos instrumentos para concessão desse tipo de crédito, entre eles a redução das taxas de juros e demais encargos, bem como a assunção de obrigações, pelos tomadores, por meio de contratos claros e transparentes que ofereçam segurança jurídica a todas as partes envolvidas.

17.1 - Patrimônio de Afetação e Regra do Incontroverso

A falência de uma das maiores construtoras do país, em meados da década de 90, fez com que legisladores se debruçassem sobre dispositivos do Direito brasileiro que objetivassem a proteção do proprietário de imóveis. Naquele momento, apesar dos mecanismos de proteção contratual, as leis ainda careciam preencher algumas lacunas.

O regime do patrimônio de afetação preencheu uma dessas importantes lacunas. É a concepção de que determinados bens passam a vincular-se a um fim específico. No caso da incorporação imobiliária, o objetivo é evitar que o incorporador utilize recursos de um empreendimento em outros, visando resguardar o regular andamento do empreendimento e os recursos aplicados pelos adquirentes das unidades imobiliárias. Dentro desse regime, em caso de falência da empresa incorporadora, a Comissão de Representantes dos adquirentes assumirá a administração da incorporação e prosseguirá a obra independente dos efeitos da falência. Cabe, no entanto, ao incorporador optar pelo regime da afetação, por intermédio do “termo de afetação”, que deverá ser averbado no Registro de Imóveis.

Outro instrumento criado juntamente com o Patrimônio de Afetação foi a Regra do Incontroverso, que estabelece que nas ações judiciais que tenham por objeto obrigação decorrente de empréstimo, financiamento ou alienação imobiliária, o autor deverá discriminar na petição inicial, dentre as obrigações contratuais, aquelas que pretende controverter, quantificando o valor incontroverso, sob pena de inépcia. Assim, o valor incontroverso deverá continuar sendo pago no tempo e modo contratados. O objetivo dessa norma é fazer com que a parte se comporte, durante a tramitação do processo, com fidelidade ao contrato, tratando de cumprir a obrigação incontroversa.

Além de dinamizar o crédito no País, tais instrumentos contribuem para viabilizar um fluxo constante de recursos para novas operações. Contudo, ainda podem ser aperfeiçoados, para benefício dos tomadores de crédito imobiliário.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas de aprimoramento dos instrumentos que visam a dar mais segurança aos contratos imobiliários, sobretudo daqueles instrumentos que contribuem para a desjudicialização da resolução de conflitos e para incrementar a atividade produtiva.

17.2 – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)

O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e a caderneta de poupança são as duas principais fontes de recursos para a habitação no País. Para o ano de 2011, a expectativa é que, somados os recursos da poupança (R\$ 82,5 bilhões) e do FGTS (R\$ 23 bilhões), será liberada a quantia recorde de R\$ 105,5 bilhões, o suficiente para a compra de 1,2 milhões de imóveis novos e usados.

No Congresso Nacional, existem diversas discussões a respeito de mudanças no FGTS. Em 2008, a Comissão de Trabalho da Câmara dos Deputados criou uma Subcomissão para analisar as mais de duzentas propostas legislativas que buscam alterar a atual legislação do Fundo, com vistas a

adequá-la às mudanças sociais e econômicas ocorridas nos últimos anos. O principal ponto objeto de alteração é ampliação das possibilidades de saque nas contas vinculadas.

Outra questão bastante debatida é quanto à remuneração do fundo. Atualmente, os depósitos nas contas vinculadas são remunerados, na quase totalidade dos casos, à Taxa Referencial (TR) mais 3% ao ano, conforme estabelece a Lei nº 8.036/1990. A TR, cuja metodologia de cálculo é definida pelo Conselho Monetário Nacional, acompanha a remuneração dos Certificados de Depósitos Bancários (CDBs), com posterior aplicação de um redutor.

Diversos projetos de lei sugerem a substituição da TR pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Os autores das propostas legislativas afirmam que a rentabilidade obtida com a TR sequer repõe a inflação e, sendo assim, defendem o reajuste do saldo do fundo por um índice oficial de inflação e uma taxa de juros. No entanto, especialistas defendem que uma mudança na correção pode desequilibrar o sistema e iniciar uma avalanche de ações judiciais daqueles que se sentirem lesados e quiseram uma eventual revisão de contratos.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras, ao mesmo tempo em que apoia propostas para o aprimoramento do uso de recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço para financiamento imobiliário, acompanha com interesse propostas de fortalecimento da higidez do sistema de crédito imobiliário e da segurança jurídica dos contratos, na medida em que somente um setor imobiliário sólido propiciará a garantia que está na raiz da função social do FGTS.

17.3 – Concentração de atos registrais na matrícula

A legislação de registros públicos constitui um emaranhado de disposições, muitas das quais com emprego de termos e expressões que dificultam a compreensão por parte do cidadão, que fica sem saber ao certo quais as atribuições de cada serviço extrajudicial. Tais dificuldades geram insegurança jurídica. Nesse quadro, há necessidade de se facilitar a transação imobiliária e proporcionar maior transparência e clareza nas informações, de modo que a Administração Pública e o cidadão saibam, com certeza, em qual notário efetuar o registro e, também, onde procurar os atos de seu interesse. A concentração dos atos registrais em uma só matrícula não só facilita os trâmites, como também proporciona uma redução do tempo de espera nos processos de financiamento e dos custos incorridos pelo tomador, já que bancos e instituições financeiras não precisarão exigir tantas certidões antes de conceder o crédito.

Dr. Marcelo Guimarães Rodrigues, Desembargador do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, em artigo publicado no *Consultor Jurídico* afirma que:

O princípio da concentração na matrícula que possibilite a averbação premonitória de todo e qualquer evento suscetível de afetar o direito de propriedade imobiliária – sinônimo de risco na aquisição imobiliária no registro, que deságua em ágio do preço – quando adotado em sua integralidade, abrangendo inclusive ações administrativas de órgãos públicos, resultará em segurança jurídica completa para o tráfico jurídico-imobiliário. Implica a diminuição

de custos, drástica redução na exigência de certidões e eliminação da prática de contratos de gaveta, cuja existência teimosamente é reconhecida em alguns casos, até mesmo quando há hipoteca anterior.

A concentração da matrícula também contribui para a modernização tecnológica da sociedade brasileira, que caminha para a informatização de processos e procedimentos. Confere maior agilidade à consulta e preservação mais segura da informação, além da unificação de dados, o que permite uma gestão da informação mais eficiente.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas voltadas para a simplificação dos procedimentos e registros notariais, na medida em que tais propostas reforçam a segurança jurídica das relações contratuais e facilitam, também pelos termos e expressões empregados, a clara compreensão pelos mutuários de seus direitos e obrigações.

17.4 – Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS)

O Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS) foi criado pela Resolução nº 25/1967 para, dentre outras atribuições, absorver eventuais saldos devedores residuais, provocados pelo descompasso entre, por um lado, a periodicidade de aplicação dos índices de correção monetária aos saldos devedores e às prestações e, por outro, dos índices de reajuste dos salários, após decorrido o prazo contratual do financiamento.

A assunção desses compromissos ocorreu ao longo do tempo sem a imprescindível cobertura de recursos orçamentários. Com isso, o FCVS, que havia sido criado com o propósito de liquidar eventuais saldos devedores residuais, passou a assumir, desde aquela época, responsabilidades crescentes, incompatíveis com o seu patrimônio e seu fluxo de caixa, acarretando, como consequência, o acúmulo da dívida ao longo do tempo. As sucessivas postergações do pagamento das obrigações do Fundo foram também decisivas ao alcance do nível de desequilíbrio ora existente entre o ativo e o passivo do FCVS.

Diante da absoluta incapacidade financeira do FCVS vir a honrar as obrigações que assumiu junto às instituições financeiras, a Medida Provisória nº 1.520/1996 estabeleceu a assunção pela União, mediante novação, das dívidas de responsabilidade do FCVS, facultada às instituições credoras.

Hoje, os financiamentos imobiliários não mais se utilizam da cobertura do FCVS, e sim da alienação fiduciária como forma de garantia do contrato. No entanto, muitos contratos firmados na década de 70, por exemplo, estão sendo encerrados nos dias atuais, fazendo com que os conflitos sobre a cobertura do FCVS sejam revisitados.

Um dos problemas que ainda pede solução é a questão da cobertura do Fundo para mais de um financiamento. Muitas instituições financeiras que financiaram com cobertura do Fundo, ao pedir a quitação da dívida, deparam-se com a existência de um segundo financiamento em nome do mutuário, o qual não havia sido comunicado, e que impossibilita o resgate do saldo residual.

O Governo tem mostrado interesse em dar solução às questões que envolvem o FCVS. Em dezembro de 2010, foi editada Medida Provisória que autoriza o Fundo a assumir, na forma disciplinada em ato do Conselho Curador do Fundo de Compensação de Variações Salariais (CCFCVS), direitos e obrigações do Seguro Habitacional do Sistema Financeiro da Habitação (SH/SFH), e a oferecer cobertura direta a contratos de financiamento habitacional averbados na Apólice do SH/SFH. Também em 2010 foi enviado ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 7781 tratando do mesmo assunto.

Nesse quadro, a CNF não considera correto que as instituições financeiras sejam oneradas pela má gestão do FCVS ao longo de décadas, como, por exemplo, pela devolução na forma de títulos públicos dos ativos líquidos que foram depositados em contas de reservas bancárias.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia medidas que visem à resolução extrajudicial de conflitos ligados a operações de crédito imobiliário, ao incentivar a conciliação de forma a garantir aos mutuários e instituições financeiras a realização de seus direitos. Por isso, apoia propostas voltadas para a resolução do problema do FCVS que não onerem indevidamente nem as instituições financeiras nem os mutuários adquirentes de boa-fé.

17.5 Depósitos de Caderneta de Poupança

As discussões sobre depósitos em caderneta de poupança e o financiamento imobiliário estão centradas em duas questões, a saber: a perspectiva de os recursos de poupança serem insuficientes para gerar recursos destinados ao financiamento imobiliário e a possibilidade de a remuneração da caderneta de poupança situar-se acima de outras aplicações financeiras, à medida que caem as taxas de juros, o que encareceria o crédito imobiliário.

Sobre a disponibilidade de recursos de poupança, em dezembro de 2010 foi editada a Resolução nº 3.932/10, do Conselho Monetário Nacional, que passa a valer a partir de 1º de março de 2011. A Resolução altera e consolida as normas sobre direcionamento dos recursos captados em depósitos de poupança pelas entidades integrantes do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Determina que no mínimo 65% dos depósitos de caderneta de poupança sejam direcionados para o financiamento imobiliário, dos quais no mínimo 80% em operações de financiamento habitacional no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e o restante em operações de financiamento imobiliário contratadas a taxas de mercado.

A Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança (ABECIP) estima que as contratações de operações de financiamento imobiliário crescerão 50% em 2011, 40% em 2012, 30% em 2013 a 2014 e 20% em 2015. Ocorre que os depósitos em caderneta de poupança, por sua vez, deverão crescer apenas 20% entre 2011 e 2013. Com isso, faltariam recursos dessa fonte para o crédito imobiliário.

Em 2010, o total de crédito imobiliário no âmbito do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo atingiu R\$ 110 bilhões, contra o saldo de cadernetas de poupança no SBPE de R\$ 300 bilhões; isto

é, o financiamento imobiliário comprometeu 37% da poupança. Consideradas as premissas de crescimento de ambos os saldos, já em 2013 o saldo do crédito imobiliário comprometerá aproximadamente 70% da poupança. Naquele ano, o saldo de cadernetas de poupança no SBPE deverá atingir R\$ 518 bilhões, para um total de crédito imobiliário no âmbito do SBPE de R\$ 358 bilhões. Em 2104, o crédito imobiliário deverá representar 78% do saldo de poupança, passando a 84% em 2015.

Sobre a remuneração dos depósitos de poupança, por sua vez, as regras atuais preveem capitalização mensal com base na Taxa Referencial (TR) mais 6% ao ano. A TR, criada em 1995, é uma taxa básica referencial dos juros a serem praticados no mês vigente, e não um reflexo da inflação do mês anterior. A TR é calculada e divulgada pelo BC diariamente, em função do volume de captação de CDBs e RDBs. Por ser isenta de Imposto de Renda, a remuneração da poupança se aproxima da remuneração de outras alternativas de aplicação que rendam taxa SELIC próxima de 8,5% ao ano. Significa que se a taxa de juros básica cair abaixo de 8,5% ao ano, a poupança se tornará uma das opções mais atrativas do mercado e para ela migrarão grandes volumes de recursos, oriundos, por exemplo, de fundos de investimento.

Dentre as aplicações concorrentes com a caderneta de poupança, estão os fundos de investimento vinculados ao Certificado de Depósito Interbancário (Fundos DI), por serem uma opção conservadora de investimento. Esses fundos aplicam seu patrimônio em títulos públicos. Redução no patrimônio desses fundos implica menor disponibilidade de recursos para financiamento de títulos da dívida pública, o que pode introduzir um piso para a queda dos juros, já que o governo só continuaria a captar se emitisse títulos com rendimento maior que o da poupança.

Por um lado, a migração de recursos dos fundos DI para a poupança aumentaria os recursos à disposição do crédito imobiliário. Por outro, o custo de captação do financiamento imobiliário passaria a estar entre os mais altos do mercado, o que encareceria as operações na ponta do tomador de empréstimo. Várias soluções têm sido examinadas para esse cenário, entre elas a limitação do volume financeiro dos saldos de depósitos – vinculados ao CPF dos depositantes – e a introdução de um redutor que compatibilizasse a remuneração da poupança com a SELIC sempre que esta fosse inferior a 8,5% ao ano.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas voltadas para o equilíbrio econômico e financeiro entre mutuários de crédito imobiliário e poupadores. Para a CNF, tais propostas poderiam visar à expansão do saldo de depósitos em caderneta de poupança por meio de incentivos fiscais para captação desses recursos e da livre negociação de taxas de juros, bem como a criação de instrumentos de captação de longo prazo destinados ao financiamento do crédito imobiliário, compatíveis com os custos desse financiamento.

17.6 – Consórcio imobiliário

O consórcio imobiliário constitui mais uma alternativa de financiamento para compra, construção ou reforma da casa própria a custo financeiro reduzido. A exemplo do financiamento imobiliário, o consórcio também inclui cláusula de alienação fiduciária que permite a redução da taxa de juros

embutida na operação. Ademais, permite o uso do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço para amortizar saldo, quitar o total da dívida ou abater até 80% das prestações.

A ampliação do uso do FGTS no consórcio de imóveis foi autorizada pelo Conselho Curador do Fundo no final de 2009, nos casos em que o consorciado é titular da cota e também o titular da conta de FGTS, não possui outro imóvel financiado pelo Sistema Financeiro da Habitação em nenhum lugar do país e não é proprietário de imóvel no local onde mora e trabalha. O imóvel objeto do consórcio deve estar enquadrado nas regras do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), com valor de mercado de até R\$ 500 mil e financiamento, mediante a carta de crédito, limitado a R\$ 425 mil. O uso do FGTS é permitido para o trabalhador que conta com pelo menos três anos no regime do Fundo. Nesse caso, o uso do FGTS no consórcio só pode ser feito se o titular da conta tiver sido contemplado com a carta de crédito e usado a mesma para a aquisição do imóvel, registrado em cartório.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia proposições voltadas para a equiparação das regras de consórcio imobiliário às de financiamento imobiliário, não só para imóveis adquiridos, reformados ou construídos no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação, mas também para os imóveis enquadrados no Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo.

2011



18

TAXA DE JUROS E MARGENS BANCÁRIAS (*SPREAD*)

Os bancos não fazem os juros, talvez fosse mais certo dizer que os juros fazem os bancos. O juro é o preço que paga o tomador pela escassez do crédito, pela cunha fiscal e pelo deficit nas contas fiscais do setor público.

No Brasil, a taxa básica de juros é a SELIC (que deriva do Sistema Especial de Liquidação e Custódia, mecanismo de compensação manual criado pelo Banco Central em 1979 que dava suporte às operações de mercado aberto com títulos públicos). A taxa SELIC é fixada oito vezes por ano pelo Comitê de Política Monetária (COPOM), o órgão decisório da política monetária do Banco Central responsável por estabelecer a meta para a taxa básica de juros e as diretrizes da política monetária. O COPOM, criado em junho de 1996, é composto pelos membros da Diretoria Colegiada do BCB: o Presidente e os Diretores de Política Monetária, Política Econômica, Assuntos Internacionais, Normas e Organização do Sistema Financeiro, Fiscalização, Liquidações e Controle de Operações de Crédito Rural, e Administração.

Em qualquer economia, a taxa básica de juros é composta por uma taxa de juros real ajustada por expectativas inflacionárias e preferências de liquidez. A taxa de juros real flutua conforme a oferta e demanda por fundos (por exemplo, um superávit comercial aumenta a oferta de fundos e reduz taxa de juros real). A taxa de juros de ativos sem risco é a soma da taxa real de juros e das expectativas inflacionárias (o ativo sem risco é, por exemplo, um título público de curto prazo porque não tem risco de moratória ou calote, não tem risco de liquidez, e, por ser de curto prazo, responde pouco a variações bruscas de taxas de juros, além de ser mais simples prever inflação de curto prazo).

Para fixar a taxa básica de juros, os membros do COPOM consideram algumas variáveis, entre elas as projeções de inflação, o volume de moeda em circulação, a evolução do crédito e a velocidade de crescimento da economia. O setor financeiro não tem controle sobre nenhuma das variáveis consideradas pelo Comitê para fixação da taxa básica de juros. Porém, independentemente da taxa de juros básica, as instituições financeiras podem aplicar taxas de juros diferentes a pessoas jurídicas, a pessoas físicas ou ao Governo em função de diferentes custos e riscos – ainda que, para o fornecedor de crédito, a rentabilidade dessas operações, eliminados os custos e riscos, seja praticamente a mesma.

Um fator determinante da taxa de juros aplicada pelas instituições financeiras é a escassez de recursos. Um banco só pode emprestar livremente cerca de 20% dos depósitos à vista. O restante é destinado a aplicações cujo rendimento é inferior à taxa de captação do sistema, tais como depósito compulsório em espécie no Banco Central, depósito em títulos, microcrédito e crédito rural. Não é incomum os depósitos compulsórios no Banco Central superarem o total de empréstimos à indústria. Crédito escasso é crédito caro.

Outro limitador importante do volume de crédito ofertado por uma instituição financeira, com impacto sobre a taxa de juros é o seu capital, uma vez que acordos internacionais (como as regras de Basileia) e regulamentos brasileiro limitam a alavancagem, isto é, a relação entre o total de créditos

concedidos e o capital. Ao realizar operações rentáveis, as instituições financeiras auferem lucros que permitem que elas se capitalizem e assim possam aumentar o volume de crédito, investir em tecnologia e aumentar seu poder de competição no mundo globalizado.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas voltadas para a ampliação do acesso ao crédito e a expansão do volume do crédito, em todas suas modalidades, que tratem das causas fundamentais que respondem pelas elevadas taxas de juros no Brasil, tais como a necessidade de financiamento do setor público, as expectativas de inflação, o saldo de transações com o exterior e o depósito compulsório.

18.1 – Capitalização de juros para prazos inferiores a um ano

O Código Comercial brasileiro autorizava a incidência de juros sobre saldo devedor com frequência superior a doze meses, em seu artigo 253, que estabelecia: “*É proibido contar juros de juros; esta proibição não compreende a acumulação de juros vencidos aos saldos liquidados em conta corrente de ano a ano*”. Para prazos inferiores a um ano, contudo, a questão não está pacificada.

As práticas internacionais no mercado financeiro e de capitais, a quase totalidade das operações financeiras realizadas no mundo, bem como todos os estudos de viabilidade econômico-financeira são efetivados com base no critério de juros compostos, ou capitalização composta. No Brasil, existe restrição legal para a capitalização de juros, comumente referida como anatocismo. O Supremo Tribunal Federal adotou a Súmula nº 121, de 13 de dezembro de 1963, cuja redação é a seguinte: “*É vedada a capitalização de juros, ainda que expressamente convencionada*”. É possível que a Súmula nº 121 tenha se inspirado na expressão “*é proibido contar juros dos juros*”, contida no artigo 4º da Lei de Usura, cujo texto reproduz o artigo 253 do Código Comercial Brasileiro de 1850. Este, por sua vez, foi diretamente influenciado pelo artigo 1.154 do Código Civil Francês, de 1804, e pelo artigo 286 do Código Comercial Português, de 1833, os quais não vedam a utilização do critério de juros compostos. Em outubro de 2009, a publicação de um Manifesto assinado por 32 professores especialistas em matemática financeira reacendeu os debates. O Manifesto, intitulado “*Declaração de Defesa das Ciências Econômicas, Financeira e Jurídica*” expressa a preocupação com a Súmula nº 121.

Muitas vezes, toma-se equivocadamente como cobrança de juros sobre juros o que na verdade é a incidência de juros sobre saldo devedor ao qual é acrescentada parcela não paga, ou de juros sobre capital aplicado ao qual foi acrescentado rendimento em período anterior. A capitalização de juros se aplica a cadernetas de poupança, fundos de investimentos em renda fixa, fundos de previdência, fundos de pensão, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), títulos de capitalização, títulos de renda fixa privados e todos os títulos da dívida pública federal, estadual e municipal, sejam eles com renda pré ou pós-fixados, crédito pessoal parcelado, financiamento de veículos, todas as formas de crediário de lojas, empréstimos para aposentados, financiamentos e repasses de recursos feitos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), todas as modalidades de financiamentos habitacionais realizados dentro e fora do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e muitos outros.

A Lei de Usura (Decreto nº 22.626, de 1933) singulariza a situação dos bancos e remete para legislação específica - que seria a Lei nº 4.595/64, a qual é omissa quanto à questão da capitalização. A Medida Provisória 1.963-22, de 25 de agosto de 2000, tratou, em seu artigo 5º, de autorização para pactuação da capitalização de juros com periodicidade inferior a um ano nas operações ativas e passivas realizadas pelas instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional. Naquela ocasião, o Poder Público conferiu legalidade a uma prática usual dos sistemas financeiros do mundo todo, inclusive do Brasil, que era objeto de questionamentos em virtude da redação pouco clara de dispositivos legais anteriores. A partir da edição da MP e daquela que a sucedeu, a Medida Provisória 2.170, de 23 de agosto de 2001, o Superior Tribunal de Justiça muitas vezes recorreu ao dispositivo para negar provimento a ações que questionassem a prática da capitalização de juros.

Ocorre que foi ajuizada Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) junto ao Supremo Tribunal Federal que questiona a legalidade do dispositivo da Medida Provisória nº 2.170-36/2001 (antiga MP 1963-22/2000), com a alegação de que o instrumento legal, por não ter sido convertido em lei após longo período, não atendia aos requisitos de relevância e urgência da Constituição Federal. A Emenda Constitucional 32, de 11 de setembro de 2001, que alterou o rito de tramitação de MPs no Congresso, foi promulgada após a edição da MP 2.170 que, por essa razão, jamais foi convertida em lei ordinária.

As decisões de Tribunais Superiores a favor da capitalização para prazos inferiores a um ano se escoram assim numa Medida Provisória que pode ser revogada pelo Supremo Tribunal Federal. A situação é controversa, porque há também decisões contrárias à capitalização. Também há no Congresso vários Projetos de Leis contrários à capitalização por prazo inferior a um ano que, se aprovados, introduziriam grande insegurança jurídica nas relações das instituições financeiras com seus clientes.

Decisão que suspenda os efeitos da MP, com efeito retroativo, terá o condão de revolver centenas de milhares de contratos, com imprevisível impacto no sistema financeiro e também nas contas públicas. De fato, o argumento se volta contra o regime da EC 32, que permitiu que um grupo de MPs (aí incluída a que trata da capitalização) permanecesse em vigor até que fossem revogadas por outra MP ou por lei editada pelo Congresso.

Não se sustenta o argumento de que a extinção da capitalização contribuiria para a redução das taxas de juros. O patamar das taxas de juros é determinado, entre outros, pela taxa básica praticada pelo Banco Central (SELIC), que reflete decisões de política monetária, à qual se acrescentam a percepção de risco de inadimplência, depósitos compulsórios, destinações obrigatórias, custos operacionais e encargos fiscais. Assim, na eventualidade da extinção da capitalização de juros, uma taxa mensal de 2,00% ao mês — que corresponde a uma taxa anual, efetiva, de 26,82% — seria convertida em taxa nominal de 2,23% ao mês (a qual, multiplicada linearmente por 12, resultaria na mesma taxa anual de 26,8%).

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas voltadas para a regulamentação da capitalização de juros para prazos inferiores a um ano, no entendimento de que a capitalização de juros não é sinônimo de anatocismo, ou seja, do duplo encargo de juros sobre uma mesma base, mas sim uma prática internacionalmente aceita de atualização de valores financeiros que acrescenta ou encargos, ou remunerações em diferentes períodos com base no saldo do período imediatamente anterior.

18.2 – Tabelamento de juros

A percepção equivocada de que as instituições financeiras auferem maiores lucros quanto mais altas as taxas de juros deriva da experiência de indivíduos e de empresas como aplicadores de recursos. Uma pessoa física ou jurídica que aplica seus recursos em renda fixa terá maior retorno quanto mais altas as taxas de juros. A esse retorno para o aplicador corresponde um custo para o tomador de poupança – que no caso da renda fixa pode ser o Poder Público, emitente de títulos que lastreiam fundos de investimento. Ocorre que as instituições financeiras não são nem aplicadores de recursos, nem tomadores da poupança de terceiros, mas sim os intermediários entre esses dois agentes. Para o intermediário, a taxa de juros é, em princípio, neutra.

Na realidade, essa neutralidade é relativa. Os bancos não têm interesse na manutenção de elevados custos para o tomador final. Ao contrário, taxas elevadas para o tomador de crédito não só aumentam o risco de inadimplência, mas também desestimulam a atividade econômica, com reflexos negativos sobre os resultados da intermediação financeira. Os lucros dos bancos derivam tanto do repagamento de empréstimos quanto de uma economia sólida, em crescimento sustentado. Juros altos beneficiam o capital dos bancos e remuneram aplicações que as instituições fazem por conta própria. Esses rendimentos, porém, não são a fonte básica de seus resultados.

Ao contrário do que se pensa, a queda dos juros tende a aumentar o lucro dos bancos, porque atraem mais tomadores de crédito; reduzem a inadimplência e, com ela, as provisões para devedores duvidosos; aumentam a escala das operações (com diluição dos custos fixos por um número maior de clientes); e aceleram o giro dos negócios, com recebimento mais rápido da parcela da margem (*spread*) que corresponde a lucro.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas voltadas para a redução das taxas de juros, assentadas nos princípios constitucionais da liberdade da atividade econômica e da igualdade, que tratem das causas fundamentais que respondem pelas elevadas taxas de juros no Brasil, tais como a necessidade de financiamento do setor público, as expectativas de inflação, o saldo de transações com o exterior e o depósito compulsório.

18.3 – Tabelamento de margem bancária (*spread*)

A questão da margem bancária (ou *spread*) não é simples. O *spread* tem sido apresentado como a mera diferença entre a taxa de captação e a taxa de empréstimo dos bancos. É apontado como abusivo porque os bancos captariam à taxa SELIC, que em janeiro de 2011 passou a 11,25% ao ano, e emprestariam a taxas médias ao redor de 40% ao ano, para ganhar cerca de 30%. Equivocadamente, esses 30% são apontados como lucro dos bancos. Nesse raciocínio, há equívocos tanto conceituais quanto metodológicos.

Há, antes de tudo, alguma confusão entre patamar da taxa básica de juros e *spread*. Nos dois casos, os bancos são erroneamente apontados como responsáveis pelas taxas de juros elevada e pelas margens amplas. A taxa básica de juros é fixada pelo Comitê de Política Monetária (COPOM) do Banco Cen-

tral, a partir do exame de variáveis como projeções de inflação, o volume de moeda em circulação, a evolução do crédito e a velocidade de crescimento da economia. O setor financeiro não tem controle sobre nenhuma das variáveis consideradas pelo Copom para fixação da taxa básica de juros.

Já no que toca ao *spread*, há três equívocos fundamentais que contaminam a discussão e impedem que as partes interessadas busquem soluções inovadoras e eficazes. O primeiro equívoco é o de que os bancos auferem lucros excessivos e tais lucros seriam obtidos a partir de *spreads* amplos. O segundo é o de que os *spreads* praticados no Brasil são absurdamente mais amplos do que os verificados em outros países. O terceiro equívoco é o de que os bancos controlam todas as variáveis que determinam o *spread* e assim procuram manter as margens deliberadamente amplas.

A percepção equivocada de que os bancos obtêm resultados exagerados vem da publicação do valor absoluto de lucros das empresas do setor. Não há sentido em se comparar lucros nominais de diferentes setores da economia, até porque as empresas desses setores apresentam portes muito variados. Uma vez que se encontram no setor financeiro algumas das maiores empresas do país, é natural que seus lucros nominais estejam também entre os maiores. Em outros setores, como os de mineração e de energia, também há empresas de grande porte, que apresentam os maiores lucros do Brasil, sem que se qualifiquem tais lucros como exorbitantes. Para bem comparar o desempenho de diferentes setores da economia, há que se recorrer a um critério homogêneo, aplicável a todos indistintamente. Esse critério é o da rentabilidade, isto é, o da razão entre lucro e patrimônio líquido. As instituições financeiras brasileiras não apresentam lucratividade excepcional quando cotejadas com as de outros setores e de outros países.

Comparados com outros setores da economia, os bancos, ao contrário do que se acredita, não são os mais rentáveis. Uma boa fonte para essa comparação é o levantamento anual do Valor Financeiro. Segundo aquela publicação, em 2003, com rentabilidade de 18,2%, os bancos foram o 12º setor mais rentável (o primeiro colocado, comércio exterior, apresentou rentabilidade de 54,2%); em 2004, os bancos ocuparam a 13ª posição (rentabilidade de 17,4%, contra 39,0% da siderurgia); em 2005, a 5ª posição (rentabilidade de 22,3% contra 45,9% da mineração); em 2006, a 9ª posição (rentabilidade de 19,5% contra 38,2% da mineração); em 2007, a 5ª posição (rentabilidade de 23,6%, contra 35,9% da mineração). No último levantamento do Valor, feito em 2008, os bancos ocuparam a 10ª posição, com rentabilidade de 19,8% (o primeiro colocado, comércio atacadista, apresentou rentabilidade de 48,3%). Diferentemente de outros setores, as instituições financeiras não podem determinar sua estrutura de capital e, com isto, alterar a rentabilidade sobre o patrimônio líquido, uma vez que estão sujeitas a limites de capital em função do Acordo de Basiléia.

Também ao contrário do que se propaga, os bancos brasileiros não são os mais rentáveis do mundo. Percebe-se isso intuitivamente pelo fato de que não há notícia de corrida de grandes bancos internacionais para o mercado brasileiro. Ao contrário, inúmeros grandes conglomerados, multinacionais ou regionais, mantêm suas operações em outros mercados tão ou mais rentáveis do que o brasileiro. Em 2008, a rentabilidade média dos maiores bancos brasileiros (de 17,2%) ficou abaixo da rentabilidade média dos bancos de países como o Chile (17,9%), México (19,9%), Espanha (21,5%), Turquia (22,4%), Austrália (22,7%), China (25,1%), África do Sul (30,2%), Indonésia (30,7%), Colômbia (31,4%) e Peru (52,5%).

O segundo equívoco, o de que os *spreads* praticados no Brasil são muito mais amplos do que os de outros países, nasce da comparação simplista de dados do Banco Central com dados internacionais.

Não é correto tomar-se a amostragem do Banco Central como medida do *spread* brasileiro para compará-lo com o de outros países, uma vez que o BC considera em seus cálculos menos da metade das operações de crédito realizadas no Brasil, em volume. Isso é válido tanto para pessoas físicas quanto para pessoas jurídicas.

Para pessoas físicas, as operações de crédito utilizadas pelo Banco Central para a mensuração do *spread* representam 50,5% do total das operações de crédito do segmento. Não se pode falar simplesmente de “*spread* sobre operações com pessoas físicas”, já que é muito ampla a variação da margem bancária entre diferentes modalidades de crédito. Por exemplo, em 2008, o *spread* médio sobre operações de crédito consignado foi de 2,3%, contra 2,5% para financiamento de veículos, 3,8% para crédito pessoal e 8,7% para o cheque especial. Os cálculos da autoridade monetária consideram apenas cheque especial, crédito pessoal, aquisição de veículos e aquisição de outros bens. O BC não considera segmentos importantes, em alguns dos quais o *spread* é muito inferior: financiamento habitacional (que representa 16,3% do total do crédito para pessoas físicas), cartão de crédito não-financiado (10,9% do total), *leasing* (10,4%), cartão de crédito (4,6%), crédito a cooperativas (3,8%) e outras operações (3,4%). Operações de crédito habitacional têm *spread* de 6% ao ano e as de *leasing* têm *spread* estimado em 14,9% ao ano – ambas muito abaixo do *spread* médio calculado pelo BC. Incluídas as demais operações, o *spread* de pessoas físicas cai de 30,8% para 24,9%.

Para pessoas jurídicas, por sua vez, as operações registradas pelo BC correspondem a 39,4% do total das operações de crédito. O Banco Central considera apenas desconto de duplicatas, desconto de notas promissórias, capital de giro, conta garantida, aquisição de bens, “*vendor*”, adiantamentos sobre contratos de câmbio e repasses externos. O Banco Central, na sua estimativa de *spread* para pessoas jurídicas, não considera empréstimos do BNDES (que representam 18,3% do total do crédito concedido a pessoas jurídicas), repasses do BNDES (15,2% do total), crédito rural (8,9%), *leasing* (5,4%), cartão de crédito não-financiado (3,8%) e outras operações (que totalizam 9,1% do total). Se forem acrescentados à amostragem do BC os repasses do BNDES (com *spread* de 4%), o crédito rural (com *spread* de 8,75% até junho de 2007 e de 6,75% a partir de julho de 2007) e o *leasing* (com *spread* de 14,9%), o *spread* médio para pessoas jurídicas se reduz de 17,1% para 12,7%.

De forma consolidada, o *spread* calculado a partir de uma amostragem mais ampla de operações se reduz de 24,1% para 17,7%. O saldo de operações incorporadas passa de 43,88% do total, conforme metodologia do Banco Central, para 72,23% no cálculo que inclui outras operações importantes, de prazo mais longo. Tanto no crédito a pessoas físicas quanto jurídicas, a ampliação do universo de operações consideradas não só reduz o *spread* médio, mas também permite avaliação mais estável, pois reduz efeito das operações de curto prazo, normalmente mais sensíveis a flutuações.

Por fim, o terceiro equívoco, o de que os bancos controlam todas as variáveis que determinam o *spread*, está na raiz da percepção errônea de que o lucro das instituições será tanto maior quanto mais largas forem as margens. Qualquer que seja a margem bancária, os bancos têm algum controle sobre apenas um dos fatores que determinam o *spread*: os custos administrativos. Em 2008, esses custos representaram 11,8% do *spread*. Nem mesmo os custos operacionais são inteiramente controlados por um setor sujeito a dezenas de leis e regulamentos que dispõem sobre a arquitetura das agências, procedimentos de segurança, horários de funcionamento, qualificação de funcionários e outros – todos onerosos.

Os bancos não têm controle algum sobre as demais variáveis que compõem o *spread* bancário. Entre os outros fatores, a inadimplência é o de maior impacto: em 2008, respondeu por 33,6% do *spread*. Os

bancos vendem uma mercadoria fungível – dinheiro – em troca de uma promessa de recebimento. O preço dessa mercadoria é determinado pela frequência com que essa promessa é cumprida. A inadimplência, isto é, a promessa não cumprida por parte de alguns aumenta o preço da mercadoria para todos. Também tem grande impacto a tributação sobre a intermediação financeira, quesito em que o Brasil, ao lado da Nigéria, é uma exceção no cenário internacional. Impostos sobre intermediação financeira, diretos e indiretos, responderam por 22,8% do *spread* em 2008. No Brasil, incidem sobre a intermediação financeira o IOF de 1,88%, o COFINS de 3% sobre o total da receita e da captação, o PIS de 0,65% sobre o total da receita e da captação, a CSLL de 15% (que era de 9% em 2008) e o Imposto de Renda de 25%. Depósito compulsório junto ao BC e créditos de destinação obrigatória representaram outro fator que determina o *spread* (respondem por 1,9% das margens). Em qualquer mercado, escassez de recursos tende a tornar a mercadoria mais cara. No mercado financeiro, essa escassez é agravada pelo fato de que os bancos não podem dispor de toda a mercadoria: boa parte dela é destinada, por força de lei, a compradores fixos (como são os créditos direcionados, por exemplo, à agricultura e ao financiamento imobiliário) e outra boa parte dela segue para depósito compulsório no Banco Central. O Brasil recolhe os maiores depósitos compulsórios do mundo: 47% sobre depósitos à vista (contra 19% na Argentina, o segundo colocado nesse quesito, e 10% nos Estados Unidos. Como anomalia, recolhe-se no Brasil depósito compulsório também sobre depósitos a prazo. Por fim, o Fundo Garantidor de Crédito também influencia o *spread* (determinou 0,6% da margem em 2008). Deduzidos todos esses fatores, em 2008 o *spread* líquido foi de 29,4%

As variáveis que determinam o *spread* flutuam ao sabor ora da política macroeconômica do Governo, ora da conjuntura internacional. O setor financeiro não produz recursos, apenas os transfere do grupo de poupadores para o grupo dos tomadores de empréstimos. O setor não tem como combater a escassez de recursos quando grandes empresas não mais encontram linhas de financiamento no exterior e passam a buscá-las no mercado doméstico, onde competem com tomadores de menor porte. Os bancos também não podem alterar os créditos direcionados e as exigências de depósito compulsório no Banco Central. Neste momento, o setor tem alertado para a questão da tributação da intermediação financeira. A eventual redução do PIS/COFINS, IOF e CSLL sobre operações financeiras significaria custo menor ao tomador de empréstimo, o qual teria seu lucro aumentado e passaria a recolher mais imposto de renda. Já que tampouco controla a inadimplência, o setor também tem trabalhado pela aprovação, no Congresso Nacional, do Cadastro Positivo. A experiência internacional mostra que a inadimplência foi muito reduzida nos países que introduziram o cadastro de tomadores adimplentes.

Se os bancos não obtivessem nenhum lucro, se a taxa básica da economia, a SELIC, fosse zero, se os depositantes abdicassem de seus rendimentos e se o crédito fosse perfeito, ainda assim o tomador de empréstimos arcaria com uma taxa de quase 30% ao ano por conta de impostos, contribuições, FGC, compulsório e destinação obrigatória de recursos.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas voltadas para a redução das margens bancárias (*spreads*) assentadas nos princípios constitucionais da liberdade da atividade econômica e da igualdade, os quais estão em desacordo com a imposição de tabelamentos de taxas ou de contribuições adicionais. Para a CNF, a redução dos *spreads* é função do ambiente macroeconômico estável, de ganhos de eficiência e escala em função do aumento no volume das operações, bem como de avanços no marco regulatório. A agenda para maior redução dos *spreads* passa por: (a) desoneração fiscal; (b) redução da inadimplência e custos associados a ela; (c) redução do compulsório; e (d) queda dos custos administrativos, inclusive os associados à regulação.

18.4 - Limitação dos juros cobrados sobre cheque especial

A oferta de cestas de produtos variados, que atendam a diferentes necessidades dos clientes, é um dos elementos essenciais para que o mercado satisfaça com eficiência toda a sorte de demandas, evite a queda do consumo e contribua para o crescimento econômico. O cheque especial é parte dessa cesta.

O cheque especial é uma operação de crédito emergencial que não conta com qualquer tipo de garantia. As taxas de juros que incidem sobre essa modalidade são mais elevadas porque se caracteriza uma situação típica de assimetria de informação, na qual o devedor conhece sua situação financeira, mas dela não dá a conhecer ao credor, e também porque os bancos devem manter recursos ociosos disponíveis para saque, o que encarece a operação. A introdução de um cadastro de devedores adimplentes (cadastro positivo) pode contribuir para reduzir essa assimetria de informação e com isso diminuir as taxas de juros que incidem sobre o cheque especial.

A inadimplência responde por cerca de 30% da margem bancária (*spread*). No cheque especial, a inadimplência é ainda maior, o que alarga mais a margem. Em abril de 2009, por exemplo, registrou-se um total de 10,6% de inadimplentes no cheque especial, contra 5,4% relativos ao empréstimo pessoal. A duplicação do nível de ausência de pagamento valida a preocupação dos bancos quanto à manutenção da diferença entre os valores das taxas nas duas modalidades. Em carteiras de crédito com alta inadimplência, os custos operacionais e as perdas são distribuídos pelos clientes adimplentes, que, por essa razão, arcam com taxas mais elevadas.

Não faz sentido para o tomador utilizar o limite de cheque especial para, por exemplo, comprar bens de consumo duráveis. Para esse tipo de operação ele pode recorrer ao crédito direto ao consumidor ou ao arrendamento mercantil (*leasing*) a taxas mais reduzidas. Assim, o uso correto do cheque especial também depende do conhecimento dos produtos e serviços financeiros, isto é, de educação financeira.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas voltadas para a redução das taxas de juros de todas as modalidades de financiamento, inclusive do cheque especial, centradas na redução da assimetria de informação que prevalece em operações de crédito que não contam com garantia, no entendimento de que a imposição de limites, em violação do princípio constitucional da liberdade da atividade econômica, induz à contração do volume de crédito disponível em dada modalidade.

18.5 – Depósito compulsório

A crise financeira internacional de 2008 ilustrou a importância do recolhimento de depósitos compulsórios no Banco Central. Na pior fase da crise, a liberação de parcelas do compulsório para compra, pelos bancos de maior porte, de carteiras de empréstimos foi essencial para injetar liquidez na economia e resguardar a saúde financeira das instituições de menor porte, evitando-se assim uma crise sistêmica. Contudo, esse não é o papel primordial do recolhimento de depósitos compulsórios.

Como instrumento de política econômica, o recolhimento de depósito compulsório presta-se sobre-

tudo à execução da política monetária. Contudo, também contribui para a solvência de instituições e para prover liquidez ao mercado, como indicou a crise de 2008. Ademais, constitui-se numa tributação disfarçada, com impacto sobre a oferta e o custo do crédito.

Como instrumento de política monetária, o depósito compulsório destina-se a reduzir o multiplicador bancário, isto é, a relação entre a base monetária e os agregados monetários. Quanto maior o compulsório, menor a capacidade dos bancos de produzirem moeda escritural e, portanto, menor essa relação entre base e agregados monetários, o que teria o mesmo efeito de uma elevação das taxas de juros.

No que diz respeito ao fornecimento de liquidez e fomento à solvência, a manutenção de níveis elevados de depósitos compulsórios representa uma restrição à expansão das carteiras creditícias, uma vez que as instituições financeiras, em virtude dos riscos intrínsecos à sua atividade, necessitam manter uma reserva de liquidez sob a forma de títulos livres. Quanto menor essa reserva, maior o risco de liquidez e menor a possibilidade de alocação de recursos às operações de crédito. A liberação dos compulsórios propicia maior liquidez financeira – ainda que na forma de títulos livres – que é direcionada a ativos de maior rentabilidade, com expansão do crédito.

Por fim, o recolhimento de compulsório atua como uma tributação disfarçada porque a remuneração dos depósitos pelo Banco Central é feita a taxas inferiores às praticadas no mercado, o que transfere para a autoridade monetária a diferença entre essa remuneração e a taxa de aplicação dos bancos.

A manutenção de elevados níveis de compulsório aumenta as margens bancárias (*spreads*), diminui a oferta de crédito e pressiona a taxa de juros básica real, com impacto negativo sobre o crescimento econômico. O Brasil recolhe os maiores depósitos compulsórios do mundo: 47% sobre depósitos à vista (contra 19% na Argentina, o segundo colocado nesse quesito, e 10% nos Estados Unidos). Como anomalia, recolhe-se no Brasil depósito compulsório também sobre depósitos a prazo.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas voltadas para a redução dos níveis de recolhimento de depósitos compulsórios, bem como para a flexibilização do emprego e da liberação desses depósitos na ocorrência de oscilações acentuadas de liquidez que possam representar risco sistêmico para os fornecedores de crédito.

2011



Seja diante do Poder Judiciário, perante instâncias administrativas ou no Fisco, a isonomia no tratamento de instituições financeiras envolvidas em diferentes questões é fundamental para sedimentar a segurança jurídica das relações entre elas, entre elas e seus clientes, entre elas e seus funcionários, bem como entre elas e o Poder Público. As instituições financeiras se regem, entre outros, pelo princípio constitucional da igualdade, expresso no artigo 5º da Constituição Federal (“Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”) e que se manifesta em outros dispositivos da Lei Maior (como o art. 150: “Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos”).

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia proposições voltadas para o fortalecimento dos princípios constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência pela eliminação de discriminações que afetem instituições financeiras, seja pelo controle de seu capital – público ou privado –, seja pelo seu porte – pequenas, médias e grandes –, seja ainda pelo seu raio de atuação – locais, regionais e nacionais.

19.1 – Depósito de disponibilidades de caixa da União, estados, Distrito Federal e municípios

A Constituição Federal dispõe, no seu artigo 164, § 3º, que “As disponibilidades de caixa da União serão depositadas no Banco Central; as dos estados, do Distrito Federal, dos municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei”.

A questão do depósito das disponibilidades de caixa da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios está vinculada à necessidade de se constituir recursos para os bancos públicos, nos três níveis de Governo (disponibilidades de caixas federais depositados em bancos federais, disponibilidades de caixas estaduais e municipais nos respectivos bancos estaduais) para financiar políticas públicas. Tais disponibilidades de caixa, pela sua liquidez intrínseca, podem ser destinadas pelo banco depositário a diferentes operações ativas com o propósito de buscar rendimentos que fortaleçam a posição do banco gestor como financiador ou executor dessas políticas públicas.

Ocorre que a interpretação do disposto no artigo 164, § 3º gera equívocos que violam o princípio da igualdade. Muitos Tribunais de Contas entendem que o legislador, ao tratar do depósito de disponibilidades de caixa, na verdade abrangeu todo tipo de ativos (tais como aplicações, títulos da dívida

pública e demais haveres) ao abrigo da segurança do recurso público e do princípio da moralidade. Porém, o próprio legislador (no caso, o Senado Federal) ao editar as Resoluções 40 e 43, que tratam do endividamento e dos limites de endividamento do setor público, estabeleceu clara diferença entre, por um lado, disponibilidades de caixa e, por outro, aplicações financeiras e demais haveres financeiros.

Não poderia ser diferente, pois se o objetivo do legislador era de que o depósito à vista gerasse rendimentos (*floating*) para o banco público financiar políticas públicas, o mesmo depósito, se aplicado em banco privado, geraria rendimentos apenas para esse banco privado. Contudo, a aplicação das disponibilidades em operações lastreadas em títulos públicos federais caracteriza outro quadro, totalmente distinto. Aplicação em títulos públicos por estado ou município, em banco público ou privado, geraria rendimentos não mais para o banco depositário, mas sim para o titular da aplicação, isto é, os estados, o Distrito Federal e os municípios.

Com o ajuste fiscal e enquadramento das finanças de estados e municípios na Lei de Responsabilidade Fiscal, muitos desses estados tiveram seus bancos privatizados ou extintos. Uma vez que o depósito de disponibilidades de caixa no seu respectivo banco deixou de ser viável, esses estados e municípios se viram obrigados a depositarem suas disponibilidades em bancos públicos de outros estados da Federação ou em bancos do Governo federal, não mais gerando rendimentos (*floating*) para os seus respectivos bancos estaduais – financiadores ou executores de políticas públicas dos Estados. Com isso, desvirtuou-se o propósito original do dispositivo constitucional.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras entende que a aplicação de recursos de estados, do Distrito Federal e de municípios em títulos públicos federais poderia ser feita também em bancos privados porque: (1) gera recursos adicionais para o setor público financiar suas políticas públicas, da mesma forma que teria gerado se aplicado em bancos públicos; (2) contribui para o financiamento da dívida pública federal; (3) é feita de maneira transparente, a taxas de mercado, sem geração de rendimentos para o banco privado (*floating*); e (4) atende ao preceito constitucional da livre concorrência, pois bancos públicos e privados concorrerem em igualdade de condições sempre em benefício do estado titular da aplicação.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas voltadas para a explicitação do disposto no artigo 164, § 3º da Constituição Federal sobre depósito de disponibilidades de caixa de estados, Distrito Federal e municípios para afastar a interpretação de que também aplicações desses entes públicos em títulos públicos federais estariam restritas a bancos oficiais e autorizar que aplicações dessa natureza fossem feitas também em bancos privados.

19.2 – Folhas de pagamento de servidores públicos

Conferir as mesmas oportunidades de negócio para instituições financeiras públicas e privadas é positivo para o mercado, para o Estado e sobretudo para os consumidores. A licitação das folhas de pagamentos dos servidores públicos confere maior transparência ao ato de escolha da instituição bancária que prestará este serviço e resulta em maiores receitas para o Erário, bem como em mais benefícios para o servidor público.

A concentração dessa atividade, ao limitar a livre concorrência do mercado e o direito de escolha do consumidor, diverge dos preceitos constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência (art.170, IV, CF). O mercado deve ter a livre iniciativa para buscar o melhor nicho, a melhor oportunidade e oferecer a melhor opção para seus clientes, neste caso o Estado e os servidores.

Não existe norma que determine uma instituição específica para gerir os depósitos salariais dos servidores. A ausência de norma dessa natureza é uma oportunidade para o Estado reforçar sua responsabilidade de atender ao interesse público, conferindo isonomia no tratamento dispensado aos bancos públicos e privados, com o objetivo de usufruir a eficiência decorrente da competição entre empresas do setor financeiro.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia proposições voltadas para o fortalecimento dos princípios constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência pela eliminação de discriminações que afetem instituições financeiras, seja pelo controle de seu capital – público ou privado -, seja pelo seu porte – pequenas, médias e grandes -, seja ainda pelo seu raio de atuação – locais, regionais e nacionais.

2011



A Constituição Federal assegura tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País (art. 170, IX). Também estabelece que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei (artigo 179).

A conceituação de micro, pequena e média empresa considera critérios quantitativos, como número de empregados ou faturamento anual bruto. No Brasil, a principal norma que classifica firmas segundo o porte empresarial, a Lei Complementar N° 123, de 2006, adota o critério de faturamento. A Lei define como microempresas o empresário, a pessoa jurídica, ou a ela equiparada, que aufera, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a duzentos e quarenta mil reais. Já as empresas de pequeno porte são aquelas em que o empresário, a pessoa jurídica, ou a ela equiparada, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta superior a duzentos e quarenta mil reais e igual ou inferior a dois milhões e quatrocentos mil reais. Hoje no Brasil, 99% das empresas são micro e pequenas, mas só faturam 24% do PIB, e 1% que são as médias e grandes faturam 76% do Produto Interno Bruto.

No último censo do IBGE, no ano de 2000, as microempresas e empresas de pequeno porte responderam por pouco mais de 98% das 4,1 milhões de empresas do Brasil e contratavam cerca de 45% dos 30,5 milhões de trabalhadores do país (46,2% dos trabalhadores da indústria, 79,7% do comércio e 29,0% do setor de serviços). Cerca de metade eram do tipo empregadora e a outra metade do tipo familiar. A Resolução GMC n° 59/98 do MERCOSUL introduziu critérios quantitativos para balizar as linhas de financiamento à exportação. Em 2000, 64% das 16.016 empresas que exportaram eram micro e pequenas empresas.

O Estatuto das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte é a referência para a elaboração de políticas que respeitem o tratamento jurídico diferenciado e simplificado, determinado pela Constituição Federal em seus artigos 170 e 179. Trata: (a) da apuração e recolhimento dos impostos e contribuições da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, mediante regime único de arrecadação, inclusive obrigações acessórias; (b) do cumprimento de obrigações trabalhistas e previdenciárias, inclusive obrigações acessórias; e (c) do acesso a crédito e ao mercado, inclusive quanto à preferência nas aquisições de bens e serviços pelos Poderes Públicos, à tecnologia, ao associativismo e às regras de inclusão.

As discussões em torno de microempresas e empresas de pequeno porte estão centradas em várias questões, das quais se destacam três. Uma é a inscrição em cadastros de restrição ao crédito bem como protestos por dívidas públicas (que, por exemplo, somente poderiam ser realizados após o trânsito em julgado dos processos de execução e cobrança). Outra questão é a intermediação obrigatória do sindicato na contratação do trabalhador avulso. A terceira questão é a alteração na ordem de preferência estabelecida na Lei n.º 11.101, de 9 de fevereiro de 2005 (recuperação de empresas), para priorizar os créditos das microempresas e empresas de pequeno porte.

As microempresas e empresas de pequeno porte são a fronteira da inovação e da geração de emprego. É comum que o microempresário e o empresário de pequeno porte não contem com experiência profissional ou qualificação acadêmica para iniciar e manter um negócio. Ademais, enfrentam problemas de concorrência, de logística e de histórico de crédito. Nesse quadro, justifica-se o preceito constitucional do favorecimento a esse tipo de empresas. Contudo, tal favorecimento está voltado preferencialmente para as relações das microempresas e empresas de pequeno porte com o Poder Público. Nas relações com o setor privado e o restante da sociedade, o interesse coletivo sobrepõe-se ao individual (como, por exemplo, o interesse individual dos credores) e a solidez da atividade empresarial deve ser buscada para benefício de todos. Essa solidez se constrói com as práticas de mercado, sobretudo a livre concorrência e a livre negociação.

É parte dessa prática de mercado a inscrição em cadastros de restrição ao crédito de devedores inadimplentes, a livre contratação de empregados sem intermediação obrigatória do sindicato e o risco de transacionar com outras empresas que podem eventualmente ir à falência, quando então os créditos prioritários atendem a imperativos sociais.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas voltadas para o fortalecimento das microempresas e empresas de pequeno porte e para a explicitação dos preceitos constitucionais de tratamento preferencial a esse segmento, assentadas nos princípios constitucionais da livre concorrência e do livre exercício da atividade econômica, incompatíveis com a imposição a entes privados de obrigações compulsórias no seu relacionamento com qualquer segmento específico do setor empresarial.

2011



2011



A intermediação financeira viabiliza e concretiza a conjunção de interesses e necessidades dos agentes econômicos, fazendo confluir, em tempo, volumes e preços, os fluxos de recursos daqueles que acumulam poupança (agentes superavitários) para os que deles necessitam para a realização das suas atividades (agentes deficitários).

Mútuos realizados fora do sistema financeiro, embora possam também satisfazer a necessidade de recursos dos tomadores, não podem receber o mesmo tratamento dos mútuos bancários: não se acham abrangidos pelos objetivos e princípios próprios ao sistema financeiro, não demandam pesados investimentos em estrutura administrativa, não requerem a constituição de reservas e provisões, não se submetem à rigorosa fiscalização do Estado, não encerram riscos sistêmicos e não se sujeitam às contingências próprias à atividade de intermediação financeira de poupança e crédito, que presume, em benefício de todo o sistema e das partes que o compõem, o equilíbrio entre os fluxos de captação e aplicação de recursos de terceiros.

No mundo todo, operações bancárias se revestem de grande complexidade. As implicações das questões bancárias são muito próprias do setor, que é possivelmente o mais regulado, supervisionado e fiscalizado da economia. Isso se explica pelo impacto potencial sobre toda a economia de eventuais problemas nos bancos, sejam tópicos, sejam sistêmicos.

O tratamento de questões afetas a bancos demanda, na maioria das vezes, profundo e minucioso conhecimento de todas suas dimensões – legais, regulatórias, contábeis, fiscais e operacionais. Não é incomum questões bancárias serem tratadas de maneira superficial, negligenciando-se o impacto de propostas sobre o acesso ao crédito, o custo dos financiamentos, a oferta de serviços, a geração de empregos e a confiança no sistema bancário.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas voltadas para a consolidação da higidez e da solidez do sistema bancário baseadas em exame profundo e minucioso de todas as suas implicações legais, regulatórias, contábeis, fiscais e operacionais e do seu impacto, entre outros, sobre o acesso ao crédito, o custo dos financiamentos, a oferta de serviços, a geração de empregos e a confiança no sistema bancário.

21.1 – Tarifas bancárias

Tarifa é a contrapartida da prestação de um serviço e, por essa razão, equivale a um preço. Reflete a remuneração dos custos envolvidos na prestação do serviço e sofre variações em razão de mudanças nos níveis de oferta e demanda associados ao serviço oferecido. As tarifas bancárias, em específico, também funcionam dessa maneira e são formadas a partir do movimento do mercado que tenta compatibilizar oferta e demanda, produzindo um preço de equilíbrio.

As tarifas praticadas pelos bancos ganharam notoriedade nos últimos anos e são normalmente tratadas como “abusivas”. Argumenta-se, por exemplo, que a variedade de tarifas bancárias e sua cobrança aumentaram desde 1994, com a estabilização monetária, e têm representado uma importância cada vez maior nas receitas das instituições financeiras. Afirma-se também que o aumento das tarifas pesa nos bolsos dos clientes bancários, provocando insatisfação e motivando denúncias junto aos órgãos de defesa do consumidor. Na esteira dessas constatações, surgiram diversas iniciativas com vistas a inibir determinadas cobranças.

O Conselho Monetário Nacional (CMN) e o Banco Central emitiram normativos com vistas a regular a cobrança de tarifas pelas instituições financeiras. Dentre eles, o mais significativo foi a Resolução 3.518, de 2007, que padronizou as tarifas bancárias e estabeleceu a gratuidade para diversos serviços, como: fornecimento de cartão de débito; até dois extratos por mês no terminal de auto-atendimento; emissão de cheques independente de valor; compensação de cheques; duas transferências; etc. As tarifas também não poderão ser cobradas de clientes com insuficiência de saldo. Além dessas medidas, a norma estabeleceu que a criação de uma nova tarifa será submetida à análise prévia do Banco Central e os reajustes nos preços dos serviços bancários só poderão ocorrer a cada 180 dias.

O setor bancário iniciou um amplo programa de autorregulação, com o intuito de dar mais transparência à cobrança de tarifas, padronizá-las, satisfazer seus clientes e diminuir as reclamações infundadas. Evidentemente, os bancos são os maiores interessados em proporcionar a seus respectivos clientes um atendimento que não só atenda às suas expectativas como seja, também, fator de fidelização destes clientes e, portanto, de sustentabilidade de seus negócios.

Para tanto, a Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN) desenvolveu um sistema de registro e divulgação das tarifas bancárias: o STAR - Sistema de Divulgação de Tarifas de Produtos e Serviços Financeiros, disponível no portal eletrônico da entidade no endereço: <http://www.febraban-star.org.br>. O programa permite aos clientes consultar, por exemplo, as tarifas vigentes no dia, sua evolução, com base no último dia do mês e a comparação entre as tarifas praticadas pelas instituições financeiras.

Desde a criação do STAR e a publicação da Resolução 3.518, o setor bancário se tornou ainda mais competitivo, a padronização das tarifas facilitou a vida dos clientes e as tarifas estão mais baixas. As diminuições mais expressivas foram para os serviços de cheque de Transferência Bancária (cheque TB, utilizado para transferências de recursos de salários de uma instituição para outra, com queda de 72%); cheque visado (59,48%) e transferências entre contas de uma mesma instituição financeira no terminal auto-atendimento e em outros meios eletrônicos (42,86%). Outros serviços de grande importância no dia-dia da população também tiveram suas tarifas reduzidas, como os de saque da conta corrente e da conta de poupança (diminuição de 5,82% para as transações realizadas nos caixas das agências e de 8,23% nos caixas eletrônicos); extrato mensal de conta corrente ou conta poupança no caixa das agências (15,78%) e segunda via de cartão de débito (10%).

A discussão em torno de tarifas bancárias está centrada na ampliação da atuação do Banco Central e na limitação tanto de cobrança de tarifas quanto no próprio valor dessas tarifas. Algumas propostas, meritórias pelo propósito de favorecer os clientes bancários, caminham no sentido contrário, na medida em que podem reduzir, dentre outras coisas, a capacidade do setor bancário de oferecer uma maior diversidade de serviços que viabilizam as transações, aumentam a segurança destas e trazem mais comodidade aos clientes.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas voltadas para maior transparência na criação de tarifas bancárias e na fixação de seus valores, assentadas nos princípios constitucionais da livre concorrência e da liberdade de exercer atividade econômica, que incentivem a autorregulação e a ampliação do acesso de clientes a informações sobre serviços bancários e as correspondentes tarifas que os remuneram.

21.2 – Horário de funcionamento de agências bancárias

Muitas das exigências estabelecidas em leis municipais sobre o funcionamento dos bancos ferem a Constituição Federal. A Carta prevê no caput do seu artigo 48 que cabe ao Congresso Nacional, com sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente: “Art.48... XIII - matéria financeira, cambial e monetária, instituições financeiras e suas operações.”

A norma fundamental que rege a atividade dos bancos é a Lei nº 4.595/1964, recepcionada como Lei Complementar pela Constituição de 1988. Dentre as demais normas de Direito que regem os Bancos, destacam-se a Lei nº 4.728/1965, que disciplina o mercado de capitais e estabelece medidas para o seu desenvolvimento; e as Leis 7.102/1983 e 9.017/1995, que tratam de segurança bancária. Nenhuma dessas normas outorga a estados e municípios competência para legislar em matéria de horário de funcionamento de agências bancárias.

A Lei nº 4.595/1964 dispõe sobre o Conselho Monetário Nacional (CMN), o Banco Central da República do Brasil e todas as demais instituições financeiras públicas e privadas. Esse diploma legal confere ao Conselho Monetário Nacional competência para “regular a constituição, funcionamento e fiscalização dos que exercem atividades subordinadas a esta lei, bem como a aplicação das penalidades previstas”. O CMN tem os poderes que lhe foram conferidos pelos incisos VI e VIII, do artigo 4º, da Lei nº 4.595: “VI - disciplinar o crédito em todas as suas modalidades e as operações creditícias em todas as suas formas, inclusive aceites, avais e prestações de quaisquer garantias por parte das instituições financeiras; VIII - regular a constituição, funcionamento e fiscalização dos que exercem atividades subordinadas a esta lei, bem como a aplicação das penalidades previstas”. O artigo 5º da Lei nº 4.595 acentuou que “as deliberações do Conselho Monetário Nacional ... obrigarão também os órgãos oficiais ...”.

O artigo 10º da Lei nº 4.595/64, enfatizando seu dever de cumprir as leis federais e as normas do Conselho Monetário Nacional, atribuiu ao Banco Central competências privativas entre as quais as de seus incisos V, VIII, IX, “a”, “b”, abaixo transcritos:

- “V - exercer o controle do crédito sob todas as suas formas;*
- VIII - exercer a fiscalização das instituições financeiras e aplicar as penalidades previstas;*
- IX - conceder autorização às instituições financeiras, a fim de que possam:*
 - a) funcionar no País;*
 - b) instalar ou transferir suas sedes, ou dependências, inclusive no exterior.”*

“Competência privativa” é competência exclusiva, que ninguém mais pode exercer.

O § 1º do artigo 10 da Lei nº 4.595, regendo o transcrito inciso IX, estipulou: “§ 1º - No exercício das atribuições a que se refere o inciso IX deste artigo, com base nas normas estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional, o Banco Central da República do Brasil, estudará os pedidos que lhe sejam formulados e resolverá conceder ou recusar a autorização pleiteada, podendo incluir as cláusulas que reputar convenientes ao interesse público.”

Relativamente à fixação do horário de funcionamento de instituições financeiras, o artigo 4º, inciso VIII, da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, atribui competência privativa ao Conselho Monetário Nacional para dispor a respeito, encontrando-se o assunto regulamentado pela Resolução nº 2.301, de 25 de julho de 1996.

Muitos municípios tentam regular matéria bancária. Porém, os Tribunais Regionais, assim como os Tribunais Superiores, são unânimes em reconhecer que compete exclusivamente à Lei Federal estabelecer as regras de funcionamento dos bancos sob os mais diferentes aspectos. São algumas dessas decisões:

• **“ADMINISTRATIVO. HORÁRIO BANCÁRIO MODIFICADO POR LEI MUNICIPAL, COMPETÊNCIA DO BANCO CENTRAL DO BRASIL.**

1. *A Constituição Federal conferiu à União Federal competência privativa no que concerne aos assuntos relativos ao sistema financeiro nacional. Tal competência, referente ao horário de funcionamento dos estabelecimentos bancários, foi delegada pelo Conselho Monetário Nacional ao Banco Central do Brasil.*

2. *Não pode, assim, o município legislar sobre a matéria.*

3. *Remessa oficial improvida. (MAS nº 90.03.008081/SP, TRF 3ª Região, 4ª Turma, Relator Juiz Graciano Rodas, v.u., DJU 03.06.91, pág. 00162).”*

• **“CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA E SEUS LIMITES. HORÁRIO DE FUNCIONAMENTO DOS BANCOS.**

A pretexto de atender a seus interesses peculiares, não pode o município legislar contrariando dispositivo de lei federal.

1. *A fixação do funcionamento do horário bancário é da competência da União. Precedentes do Supremo Tribunal Federal e Súmula nº 19 do Superior Tribunal de Justiça.*

2. *Remessa oficial desprovida. (MAS nº 90.03.000212/SP, TRF 3ª Região, 3ª Turma, Relatora Juíza Anamaria Pimentel, v.u., DJU. 06.04.92, pág. 00162).”*

A propósito de muitos outros temas, numerosos acórdãos evidenciam estarem na esfera da União as normas que regem o funcionamento dos bancos. O acórdão Souza Pires, com citações de diferentes arestos, prossegue no mesmo sentido:

• **“CONSTITUCIONAL. FUNCIONAMENTO DE ESTABELECIMENTO BANCÁRIO. HORÁRIO.**

1. *A competência para legislar sobre o funcionamento dos estabelecimentos bancários é da União Federal (Constituição de 1988, art. 22, VI e VII - Lei nº 4.595/64).*

2. *O interesse nacional na fixação do horário bancário sobrepuja o interesse meramente local.*

3. *A Lei nº 02/87 do Município de Jacobina/BA é inconstitucional, porque, fixando o horário bancário, invadiu competência reservada à União Federal. (MAS nº 89.01.24856/BA, TRF 1ª Região, 2ª Turma, Relator Juiz Hermenito Dourado, v.u., DJU. 20.11.89)."*

4. *A Jurisprudência é pacífica sobre a matéria: "A fixação do horário bancário, para atendimento ao público, é da competência da União" Súmula 19, do Superior Tribunal de Justiça (Diário da Justiça, Seção I de 7/12/90, p.14.682)*

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia proposições voltadas para a explicitação da competência exclusiva da União na definição do horário de funcionamento das agências bancárias.

21.3 – Cheques

A emissão, regulamentação e restrição ao uso do cheque tem sido objeto de debates. O cheque é um título revestido de formalidade legal e que contém uma ordem de pagamento à vista, ou seja, ordem de pagamento em dinheiro, emitido a débito de uma conta corrente mantida em banco ou instituição financeira que lhe seja equiparada e, para que assim se caracterize, necessita serem observados os requisitos legais determinados pela lei.

Com o avanço no uso dos cartões de crédito e débito, chegou-se a acreditar que o cheque acabaria por desaparecer. Dados do próprio BACEN apontam que, entre 2003 e 2008, o uso anual do cheque caiu 36%, de 2,136 bilhões de documentos para 1,373 bilhão de cheques. No mesmo período, o cartão de débito cresceu 217%.

A função do cheque em todo mundo é regulada por instrumentos internacionais, dos quais o Brasil é signatário. Com isso, alterações na legislação que trata do assunto (por exemplo, para criar instrumento que legalize o cheque pré-datado) podem violar esses instrumentos internacionais e ferir as regras consolidadas e praticadas ao redor do mundo.

Em 2009, o Banco Central colocou em audiência pública minuta de Resolução e de Circular que tratam de diversos aspectos relacionados à disciplina do cheque e sua regulamentação. O objetivo foi discutir controles de segurança na utilização desse instrumento de pagamento, de forma a reduzir os custos dos bancos e do comércio com problemas, tais como: emissão fraudulenta de cheques roubados, suspensão indevida de pagamento ou o extravio de folhas de cheques, emissão de cheques sem fundos, etc. A minuta de Resolução trata do fornecimento de cheques a correntistas, oposição ao seu pagamento (suspensão), devolução pelo banco e cadastro nacional de ocorrências com cheques. Já a Circular trata dos motivos para devolução de cheques.

As minutas tratavam dos seguintes pontos: (a) exigência de que as instituições financeiras instituíam critérios e condições próprios, visando ao correto uso do cheque; (b) inclusão na folha de cheque da data de sua confecção, com possibilidade de devolução pelo banco sacado caso a emissão

ocorra após 12 meses da data impressa; (c) obrigatoriedade de o correntista desbloquear as folhas de cheques, quando o talão for enviado ao domicílio, sem possibilidade de desbloqueio automático pela simples emissão de cheque; (d) exigência de boletim de ocorrência para o cancelamento de folha de cheque em branco, roubada ou extraviada; (e) redefinição dos procedimentos para o fornecimento de informações ao beneficiário de cheque devolvido sobre o emissor desse meio de pagamento; e (f) especificação das ocorrências que devem ser objeto de registro no cadastro nacional de ocorrências com cheques, de forma a aumentar a segurança no seu uso. Não se cuidou do cheque pré-datado.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas que fortaleçam a segurança jurídica no uso de cheques e que estejam em harmonia com regras e práticas que constam de instrumentos internacionais dos quais o Brasil é signatário.

21.3.1 – Pagamento de cheques pré-datados ou sem fundos

O artigo 4º da Lei nº 7357/85 (Lei do Cheque) determina que “o emitente deve ter fundos disponíveis em poder do sacado e estar autorizado a sobre eles emitir cheque, em virtude de contrato expresso ou tácito”. A provisão de fundos deve, pois, existir antes da emissão do cheque e deve resultar de um contrato preliminar que autorize o emitente a dispor desses fundos por meio do cheque. Mesmo assim, difundiu-se no Brasil o uso do cheque pré-datado, que se assemelha mais a um título de crédito do que a uma ordem de pagamento. A esse respeito, Superior Tribunal Justiça aprovou a Súmula nº 370, de 2009, que reza: “caracteriza dano moral a apresentação antecipada do cheque pré-datado”.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas que mantenham o caráter de ordem de pagamento à vista dos cheques, ao explicitar a exigência de disponibilidade de fundos mesmo para os cheques pré-datados e ao vedar o pagamento de cheques pela instituição financeira do sacado sempre que não houver ou fundos imediatamente disponíveis, ou um contrato anterior que preveja o pagamento nos casos de carência de fundos.

21.3.2 – Processamento de cheques com uso de imagens

O uso de equipamentos capazes de capturar a imagem do cheque, cruzá-lo e endossá-lo nos depósitos em autoatendimento é uma ótima solução para ganhos de eficiência na operação com esse instrumento de pagamento. Porém, em decorrência da legislação vigente, o documento, cuja imagem seria capturada no autoatendimento, deverá ser recolhido fisicamente para garantir aquele depósito, uma vez que a imagem não tem validade legal.



Para viabilizar futuras operações com imagens de cheques, a Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN) vem trabalhando na padronização dos documentos. Estes deverão conter campos pré-delimitados que obrigam o usuário a grafá-los de maneira padronizada. Com isso, aumentará substancialmente o índice de reconhecimento com técnicas de reconhecimento óptico de caracteres, utilizado para caracteres padronizados (*Optical Character Recognition - OCR*) e de reconhecimento inteligente de caracteres, utilizado para manuscrito (*Intelligent Character Recognition - ICR*).

Mesmo que o cheque seja um meio de pagamento com uso cada vez menor, a redução dos custos de processamento do documento mantém os benefícios que ele ainda pode oferecer à sociedade.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas que incorporem avanços tecnológicos voltadas para o reconhecimento da validade jurídica de imagens de cheques, que dispensem a coleta e armazenagem dos documentos físicos, como forma de dar maior eficiência ao processamento desse meio de pagamento.

21.3.3 – Sustação de cheques

A sustação de cheques é um ato previsto na Lei nº 7.357/1895 e pode ocorrer de duas formas: ou a revogação (também chamada de contra-ordem), ou a oposição – que se excluem mutuamente. A primeira (contra-ordem) é ato exclusivo do emitente do cheque e somente tem vigência depois de expirado o prazo de apresentação. Já a oposição pode ser efetuada tanto pelo emitente quanto pelo beneficiário ou portador e tem vigência imediata.

O artigo 36 da Lei nº 7.357 dispõe que a sustação do cheque “fundada em relevante razão de direito”, sendo que “não cabe ao sacado julgar da relevância da razão invocada pelo oponente” (§ 2º). A sustação de cheques, sem razões de fato ou de direito que a autorizem, constitui ilícito penal, tipificado como estelionato, e pode resultar em processo criminal e na condenação do emitente.

Ocorrem casos em que emitentes e beneficiários de cheques se valem de má-fé na sustação de cheques para se evadirem de compromissos liquidados por esse meio de pagamento. A princípio, a sustação de cheques deveria ser ordenada – por emitentes ou por beneficiários – como medida preventiva nos casos de subtração ilícita do documento (furtos, assaltos, extorsões) e de extravios decorrentes de atos involuntários (como acidentes). São esses eventos que podem ser objeto de Boletim de Ocorrência policial, cuja simples apresentação no ato da sustação contribuiria para desincentivar eventuais fraudes, já sujeitas a muitas penalidades, e para reforçar a segurança jurídica desse meio de pagamento.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas voltadas para a introdução na legislação vigente de dispositivo que requeira a apresentação de Boletim de Ocorrência nos casos de sustação de cheques como forma de evitar fraudes e dar maior segurança jurídica a esse meio de pagamento.

21.4 – Transações eletrônicas

As transações bancárias por meio eletrônico, seja utilizando caixas automáticos, seja pela Internet, representam número crescente de operações. Tais operações propiciam facilidade aos consumidores de produtos e serviços bancários, com segurança e agilidade. Contudo, em alguns casos requerem dos usuários conhecimento sobre esses produtos e serviços, que é suprido ou por informações nos próprios portais eletrônicos, ou por contatos com gerentes de conta e demais profissionais do setor. Por um lado, cabe ao usuário avaliar sua familiaridade com produtos e serviços financeiros disponíveis em meio eletrônico. Por outro, cabe ao setor financeiro promover educação financeira e oferecer informações sobre o uso adequado desses produtos e serviços.

Em 2009, o número de operações bancárias de auto-atendimento pela Internet ultrapassou o das realizadas em terminais bancários. Naquele ano, foram realizadas 8,365 milhões de transações por acesso remoto contra 8,133 milhões de transações em caixas eletrônicos. Em 2008, operações bancárias pela internet haviam totalizado 7,234 milhões de transações. Já a emissão de cheques reduziu-se em 8,2% entre 2008 e 2009, para representar 9,8% da quantidade total de pagamentos de varejo.

No Brasil, há grande potencial para crescimento de transações bancárias eletrônicas. Pesquisa da empresa de segurança digital Gemalto consultou 1.500 executivos do Brasil, Estados Unidos, Reino Unido, Alemanha e França para concluir que 60% dos brasileiros entrevistados usam o serviço de *internet banking* ao menos uma vez por semana, contra 69% dos franceses, 72% dos alemães, 73% dos britânicos e 75% dos norte-americanos. Segundo a pesquisa, o Brasil lidera a utilização de dispositivos de segurança (como *tokens*) no acesso a bancos pela internet: 96%, contra 91% nos Estados Unidos, 89% no Reino Unido, 73% na Alemanha e 70% na França.

O aumento do número de transações financeiras implica redução dos custos operacionais ligados à geração, transporte e armazenamento de informações registradas em papel. Além dos benefícios ambientais que oferecem, transações eletrônicas também barateiam tarifas ligadas a produtos e serviços. Contudo, o crescimento dessas operações é, muitas vezes, limitado pela exigência de registros em papel.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas voltadas para a equiparação das transações eletrônicas às transações físicas em tudo o que diz respeito aos efeitos jurídicos dessas operações, bem como as voltadas para o incremento da oferta de informações claras, em linguagem simples, sobre produtos e serviços disponíveis em meio eletrônico.

21.5 – Sigilo bancário

A Constituição Federal prevê no artigo 5º, incisos X, XII e XIX, a tutela e proteção à violação de correspondências e informações. A doutrina e a jurisprudência compartilham o entendimento de que a inviolabilidade do sigilo bancário deva estar assegurada com base nesses dispositivos constitucionais. O Supremo Tribunal Federal mais de uma vez foi decisivo ao afirmar que o sigilo de dados de operações financeiras é o desdobramento do direito à privacidade assegurado no dispositivo constitucional, cuja violação requer ordem judicial.

A regulamentação do dispositivo constitucional foi feita por meio da Lei nº 9.613/1998, que dispõe sobre os crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores, e pela Lei Complementar nº 105, de 2001, que dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras.

O sigilo bancário constitui-se em obrigação para os bancos e em direito para os correntistas. É a obrigação que têm os bancos de não revelar, salvo nas formas previstas em lei, informações que venham a obter em virtude de suas operações. Sua violação é uma violação do direito à privacidade por revelar preferências pessoais e atos particulares que integram a personalidade dos detentores de depósitos. A patologia do direito à privacidade é o uso de má-fé para ocultar por trás do sigilo bancário movimentações ilegais, ou com uso de recursos obtidos de forma ilícita.

As discussões em torno do sigilo bancário são centradas no uso indevido desse direito à privacidade para fins ilícitos e estão balizadas pela busca do equilíbrio entre, por um lado, maior fiscalização, controle e registro das operações financeiras e, por outro, respeito à privacidade individual. A quebra do sigilo bancário sempre será possível quando houver indícios materiais de condutas ilícitas. É assegurado o contraditório, sem prejuízo da indenização por danos à parte lesada. Nessa discussão, prevalece a questão da capacidade interventiva do Poder Público por meio de decisões administrativas de iniciativa da Receita Federal, do Ministério Público e de Tribunais de Contas.

A Receita Federal argumenta que deve prevalecer o interesse público sobre o privado para justificar a quebra indiscriminada do sigilo bancário do contribuinte. Para tanto, a Receita, com base na Lei nº 105/2001 e Decreto nº 3.724/2001, expede as “Requisições de Informações sobre Movimentações Financeiras” (RMF) e requisita, no âmbito administrativo, extratos de contas bancárias e aplicações financeiras, relativos ao período fiscalizado de contribuinte pessoa física ou jurídica, sob pena de agravamento de multas onerosas.

Ainda que seja justificável que tenha o Fisco acesso às informações relativas a movimentações bancárias, para fins de tributação, o acesso deve ser assegurado sem prejuízo dos direitos individuais do contribuinte, como sublinha o artigo 145, §1º da Constituição, que reza: “Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte”.

A lei que regula o processo administrativo assegura ao contribuinte “ter ciência da tramitação dos processos administrativos em que tenha a condição de interessado, ter vista dos autos, obter cópias de documentos neles contidos e conhecer as decisões proferidas” (art. 3º da Lei nº 9.784/1999). Porém, no curso do procedimento administrativo não é facultado ao contribuinte o acesso aos motivos pelos quais autoridade fiscal levantou seu sigilo bancário. Sem essa informação, o contribuinte não tem como submeter o caso ao Poder Judiciário e não pode verificar se o procedimento administrativo se enquadra em alguma das hipóteses de indispensabilidade previstas no artigo 3º do Decreto nº 3.724/01. É por essa razão que o conflito entre o interesse do Fisco e o direito à privacidade do contribuinte requer uma terceira pessoa, imparcial, na figura do juiz, para determinar se documentos bancários sigilosos são ou não indispensáveis.

Apesar de carregarem implicações constitucionais, tem crescido o número de iniciativas que ampliam a capacidade interventiva da Receita Federal e de órgãos como o Ministério Público e os Tri-

bunais de Contas, por exemplo. Dentre essas iniciativas, destacam-se as recentes decisões no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ), bem como propostas legislativas que permitem o acesso a dados bancários sigilosos por determinados órgãos.

Em 24 de novembro de 2010, por seis votos a quatro, o STF decidiu que a Receita Federal pode ter acesso direto, sem autorização prévia do Poder Judiciário, a dados financeiros sigilosos do contribuinte investigado em processo administrativo ou procedimento fiscal. No mesmo sentido, o STJ já sinalizou a possibilidade de estender essa prerrogativa também aos membros do Ministério Público. No Congresso Nacional, o assunto também vem sendo tratado em alguns projetos de lei que, além de permitir ao Fisco e ao Ministério Público o acesso a dados sigilosos, também ampliam o rol de órgãos habilitados a fazê-lo.

Os Ministros do STF entenderam que a Constituição não impede que órgãos fiscalizadores tenham acesso a dados financeiros sigilosos sem autorização prévia do Poder Judiciário. O STF advertiu, no entanto, que essas informações não podem vazar durante a comunicação de um órgão a outro. Ressaltaram que não há quebra de sigilo quando um banco envia dados para a Receita, mas sim a transferência para o Fisco do dever de manter esses dados protegidos do público. Entendeu a maioria do colegiado que é válido o artigo 6º da Lei Complementar nº 105/2001, que permite que autoridades e agentes fiscais tributários da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios acessem “documentos, livros e registros de instituições financeiras, inclusive os referentes a contas de depósitos e aplicações financeiras” de contribuintes que respondam processo administrativo ou procedimento fiscal.

Em 17 de novembro de 2010, a 2ª Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ) sinalizou entendimento no sentido de estender a atribuição dada ao fisco para os promotores.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas voltadas à explicitação do artigo 6º da Lei Complementar nº 105/2001, que trata do sigilo bancário, para firmar o entendimento de que apenas decisão judicial poderá determinar o acesso às informações de movimentação bancária de pessoa física ou jurídica e assim justificar a restrição do direito fundamental à privacidade em prol do interesse público.

21.6 – Comissão de permanência

Denomina-se comissão de permanência o encargo que o banco cobra do mutuário a partir do momento em que este se torna inadimplente. O encargo foi criado pela Resolução nº 15, de 28 de janeiro de 1966, do Conselho Monetário Nacional. Atualmente, encontra-se regulamentado pela Resolução nº 1.129, de 1986, do mesmo Conselho. Por sua letra, o dispositivo autoriza as instituições financeiras a cobrar de seus devedores inadimplentes remuneração pelo capital mutuado “às mesmas taxas pactuadas no contrato original ou à taxa de mercado do dia do pagamento”. A legalidade da referida cobrança foi pacificada pela Segunda Seção do STJ em 04 de agosto de 2003, no julgamento do recurso especial nº 271.214/RS, de relatoria do Ministro Carlos Alberto Menezes Direito.

Os bancos realizam intermediação financeira, ou seja, captam recursos de uns para emprestá-los a outros. O equilíbrio do sistema financeiro repousa, portanto, entre outros fatores, no adequado casamento – em termos de volume, preço e prazo – entre os fluxos das operações ativas e passivas das instituições financeiras.

Quando um banco realiza uma operação de empréstimo (utilizando para tanto recursos captados de poupadores), ele projeta para o seu vencimento (e a tanto se compromete) outra operação, correspondente ou ao resgate de operação passiva (de depósito ou de investimento), ou a nova operação ativa (em função de outras captações). Se no vencimento do empréstimo que o banco concedeu não ocorre o seu pagamento (porque inadimplente o devedor), o banco se vê obrigado a buscar no mercado os recursos necessários para honrar as operações projetadas e já comprometidas, incorrendo, para tanto, nos custos correspondentes, incluindo os custos de captação às taxas então vigentes e os demais custos fiscais e administrativos decorrentes da intermediação financeira. São esses os custos que a instituição intermediadora tem para a “permanência” da operação ativa nos seus livros, mesmo depois da data originalmente pactuada para o seu pagamento e respectiva baixa contábil.

A comissão de permanência visa, portanto, a simplesmente recompor para o banco credor os custos incorridos para a obtenção do capital com que esperava contar no vencimento de sua operação de empréstimo, bem como a manutenção do empréstimo não liquidado, com as características que assume tal empréstimo depois do inadimplemento.

Esses custos, dadas as naturais oscilações do mercado, podem ser superiores ou inferiores aos juros pactuados para o período de normalidade do contrato vencido e não pago. Tais custos também variam entre instituições financeiras diferentes porque, da mesma forma que diferentes instituições financeiras adotam, no período de normalidade do contrato, taxas de juros remuneratórios distintas (tendo por parâmetro seus respectivos custos operacionais, riscos envolvidos e o volume das operações), é natural que essas mesmas instituições se vejam na contingência de utilizar taxas diferentes para remuneração/compensação do custo do capital no período da inadimplência.

A fórmula de cálculo da comissão de permanência, assentada em bases estritamente técnicas, mostra-se neutra em sua concepção: pode beneficiar ou o banco, ou o devedor inadimplente, em funções das oscilações do custo de captação e da taxa vigente no momento em que se verifica a inadimplência.

Não é correto o entendimento de que a comissão de permanência deva ser estabelecida com base em taxa de juros fixa definida no momento da assinatura do contrato, tampouco o entendimento de que deva estar limitada à taxa de juros do contrato. A comissão de permanência (1) não pode estar limitada à taxa de juros contratada para o período da normalidade; (2) deve estar cumulada com os juros de mora e a multa convencional; e (3) não pode estar cumulada a quaisquer outras quantias compensatórias.

Sobre a fixação de taxa na assinatura do contrato, nada há de irregular em que a comissão de permanência não seja especificada, em percentuais fixos, no momento da contratação, especialmente em cenários econômicos mais instáveis, com altos índices de inflação ou alta incerteza sobre os níveis gerais de inadimplemento apresentado pela economia. A comissão de permanência tem dupla natureza: de remuneração e recomposição da expressão econômica da obrigação de pagamento, apurada segundo a “*taxa de mercado do dia do pagamento*”. Esse último aspecto é fundamental. Trata-se de mecanismo de recomposição de expressão econômica de obrigação de pagamento. Por

essa razão, a definição em momento futuro do percentual que incidirá sobre o débito, desde que fixado com base em parâmetros equilibrados e apuráveis de modo seguro, não ofende as normas voltadas à defesa dos consumidores, em especial as relativas ao direito à informação, à boa-fé objetiva e à equidade contratual, sobretudo quando ajustado entre as partes, no momento da contratação, o critério a ser adotado.

Já sobre a limitação aos juros remuneratórios do período de normalidade do contrato, estes em nada se relacionam com o custo do dinheiro no momento em que o empréstimo é contraído; a comissão de permanência tem a ver com o custo do dinheiro no momento de sua liquidação, necessariamente em atraso. A serem idênticos os custos do empréstimo, antes e depois do vencimento, a preocupação que gerou a criação da comissão de permanência estará totalmente esvaziada, por perder a função de proteger o sistema financeiro da elevação dos custos decorrentes da inadimplência (servirá, muito ao contrário, como verdadeiro estímulo ao descumprimento das obrigações).

Por fim, a comissão de permanência ostenta a mesma natureza compensatória dos juros remuneratórios, embora incida em diferente período do contrato (o de mora), como consequência do inadimplemento do devedor. Os juros remuneram (compensam economicamente) o credor pelo uso de seu capital no período de normalidade do contrato, ou seja, até o vencimento da obrigação de pagar; a comissão de permanência compensa o credor (recompondo o equilíbrio da relação entre as partes), após caracterizado o inadimplemento do devedor, pelos custos incorridos para a obtenção de outro crédito, necessário para cobrir aquele que não foi pago. Estabelecida a natureza compensatória da comissão de permanência, fica clara a razão pela qual a norma do CMN (Resolução nº 1.129) permite a sua cobrança cumulativamente com os juros da mora, mas não com “*quaisquer outras quantias compensatórias*” do atraso no pagamento.

A comissão de permanência constitui elemento que contribui para a redução do nível da taxa de juros praticada nos contratos em geral, ao prever um mecanismo que cumpre a função de alocar os custos decorrentes do inadimplemento para aqueles que efetivamente lhe deram causa, e não diluí-los para toda a sociedade.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas voltadas para a explicitação da cobrança de taxa mensal correspondente à comissão de permanência, que deverá ser divulgada pela instituição credora, na forma determinada pelo Conselho Monetário Nacional. A CNF apoia propostas que contemplem a cobrança de comissão de permanência durante 180 (cento e oitenta) dias contados a partir do vencimento da operação ou da respectiva parcela pactuada, limitada às mesmas taxas praticadas pela instituição credora em operações de crédito de pronta disponibilidade, ou de abertura de crédito em conta, sem contudo, estar limitada à taxa de juros contratada para o período da normalidade. Após 180 (cento e oitenta) dias, o saldo devedor da operação ficaria sujeito a juros moratórios, prévia e livremente pactuados, garantida, no mínimo, a taxa que estiver em vigor para a mora do pagamento de impostos devidos à Fazenda Nacional. Para a CNF, a comissão de permanência deve estar cumulada com os juros de mora e a multa convencional, mas não seria permitida a cobrança de quaisquer outras quantias compensatórias pelo atraso no pagamento dos débitos vencidos.

2011



2011



Consolida-se a tendência de definição de padrões contábeis internacionais associados tanto à formulação de políticas macroprudenciais orientadas para a estabilidade do sistema financeiro quanto à comparação de balanços contábeis de empresas de todo o mundo para balizar decisões de investimento. Para o Brasil, após ter alcançado o grau de investimento, essa tendência é crítica para permitir a inserção dinâmica da economia nos fluxos internacionais de bens, serviços e capitais.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas voltadas para a internalização no Direito brasileiro de medidas macroprudenciais e de padrões contábeis internacionais que facilitem o acesso de empresas brasileiras ao mercado financeiro internacional em condições mais vantajosas.

22.1 – Acordo de Basiléia III

O Comitê de Supervisão Bancária de Basiléia, criado em 1974 pelos presidentes dos bancos centrais de dez países desenvolvidos, reúne autoridades para estabelecer padrões de conduta, melhorar a qualidade da supervisão bancária e fortalecer a solidez e segurança do sistema bancário internacional. Reúne-se no Banco de Compensações Internacionais, em Basiléia, Suíça.

O primeiro conjunto de recomendações do Comitê, ou “Acordo de Basiléia” (*International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards*), de 1988, foi ratificado por mais de cem países e procurou reforçar a solidez do sistema bancário mundial e restabelecer a competitividade entre as principais instituições financeiras. Buscou a equalização internacional das normas prudenciais porque a Lei Glass/Steagall dos Estados Unidos obrigava bancos americanos a operar com capital próprio mais elevado do que o exigido dos demais bancos internacionais, o que dava àqueles vantagem competitiva.

Em 2004, para lidar com a crescente complexidade dos produtos financeiros e a capacidade inovadora das instituições financeiras, o “Acordo de Basiléia II” definiu três pilares – capital, supervisão e transparência e disciplina de mercado – e 25 princípios básicos sobre contabilidade e supervisão bancária. O eixo central seria a utilização de modelos internos para a determinação do capital necessário para as instituições financeiras atravessarem momentos de turbulência (testes de estresse). Contudo, a deficiência nas informações e a forte expansão dos mercados não regulados evidenciou que a autorregulação era ineficiente.

Depois de “Basiléia II”, o mercado financeiro agravou o risco de formação de bolhas e aumentou o risco sistêmico, que aflorou na crise financeira internacional de 2008. Em consequência, aumentou a importância dos aspectos macroprudenciais, isto é, do tratamento do risco sistêmico.

Em julho de 2010, o Comitê de Basileia de Supervisão Bancária anunciou algumas diretrizes do que será o “Acordo de Basileia III”. No comunicado, foi sublinhada a necessidade de efetiva melhora da qualidade, da quantidade e da consistência do capital das instituições financeiras; da redução do viés pró-cíclico da regulação; e da limitação da alavancagem, com fortalecimento da liquidez. O novo Acordo tratará do capital das instituições financeiras, de limites mínimos para reservas e para liquidez, de limites de alavancagem e do risco moral que representam as grandes instituições. Porque as medidas terão impacto contracionista sobre o crédito e o crescimento econômico, deverão ser implementadas de forma gradual até 2018.

Há indicações de que as definições de capital serão mais rígidas, com restrições para a utilização de créditos tributários e investimentos em empresas financeiras relacionadas. Deverá ser estabelecido um piso mínimo, o chamado “Nível 1”, para o capital de maior qualidade (como as reservas líquidas, ações, lucros retidos e alguns títulos híbridos) na proporção de 6% desse tipo de capital em relação aos ativos ponderados ao risco. Ademais, serão acrescentados dois outros níveis de capital, um a ser determinado pelos testes de estresse e outro de natureza contracíclica, a ser acumulado durante os períodos de resultados positivos.

Sobre limites mínimos para reservas e para liquidez, as reservas deverão ser aumentadas para que o patrimônio líquido absorva perdas inesperadas relacionadas ao valor dos seus ativos. Já a liquidez estaria sujeita a dois limites mínimos, um para absorver os choques de curto prazo e outro, com horizonte de um ano, para estabelecer o mínimo necessário de captações estáveis em função da liquidez dos ativos e das atividades da instituição.

Com respeito a limites de alavancagem, espera-se que seja estabelecido um limite de 3% na relação entre o capital Nível 1 e o total dos ativos.

Com relação ao risco moral, por fim, espera-se que o Comitê proponha medidas para tratar dos bancos sistemicamente importantes (*too big to fail*), que se beneficiam de desigualdade competitiva por serem candidatos a recursos oficiais subsidiados em caso de turbulências graves.

Os bancos brasileiros enquadram-se nos parâmetros que se discute para o “Acordo de Basileia III”, em especial nos limites de capital e de alavancagem. Mesmo assim, a conclusão do Acordo ensejará novas normas do Banco Central e possivelmente inspirará propostas de iniciativa parlamentar.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas voltadas para a regulamentação dos novos parâmetros a serem definidos pelo “Acordo de Basileia III” assentadas em critérios rigorosamente técnicos que considerem a solidez e higidez do sistema financeiro, as peculiaridades do setor financeiro brasileiro (em particular a contabilização de créditos tributários) e o fato de os bancos brasileiros já se enquadrarem em muitos dos limites que serão determinados pelo Acordo. A CNF sublinha a importância da competência legislativa residual do Conselho Monetário Nacional na formulação dessas propostas.

22.2 – Harmonização de regras contábeis com padrões internacionais

A adoção dos padrões internacionais de contabilidade pelo Brasil foi condição fundamental para o País obter o tão almejado *status* de grau de investimento.

Originada no projeto de Lei nº 3.741/2000, que tramitou no Congresso Nacional por mais de sete anos, a Lei nº 11.638/2007, que entrou em vigor em 1º de janeiro de 2008, teve como principal consequência a atualização das regras contábeis brasileiras e a harmonização dessas regras com os pronunciamentos internacionais especialmente os emitidos pelo Comitê de Normas Internacionais de Contabilidade (*International Accounting Standards Board* - IASB), por meio dos Padrões Internacionais de Demonstrações Financeiras (*International Financial Reporting Standards* - IFRS).

A Lei 11.638/07 atualiza uma legislação contábil de mais de três décadas de existência, contribuindo expressivamente para facilitar o acesso das empresas nacionais aos mercados externos, além de aumentar a atração de capitais estrangeiros para o País. Dentre as principais alterações produzidas pela Lei nº 11.638/07, duas, de grande relevância, merecem destaque: (1) a substituição da Demonstração das Origens e Aplicações de Recursos – DOAR, pela Demonstração dos Fluxos de Caixa; e (2) a obrigatoriedade da Demonstração de Valor Adicionado (DVA) no conjunto das demonstrações financeiras, no que concerne a sua elaboração e divulgação.

A convergência das normas contábeis nacionais para o padrão internacional de demonstrações financeiras possibilita aos investidores estrangeiros, sobretudo os investidores institucionais, avaliar corretamente e comparar os balanços das empresas de qualquer parte do mundo. Assim, ao viabilizar essa convergência internacional, a Lei nº 11.638/07 possibilita o benefício do acesso das empresas brasileiras a capitais externos a uma taxa de risco menor e, logo, a um custo também menor.

Além disso, a nova legislação contábil produz maior transparência das demonstrações financeiras em geral, inclusive em relação às chamadas sociedades de grande porte não constituídas sob a forma de sociedade por ações.

Mesmo com os benefícios advindos da nova legislação, melhorias podem ser perseguidas. Tramitam no Congresso Nacional propostas que alteram a Lei nº 11.638 no sentido de conferir maior segurança jurídica aos atores do segmento societário estabelecendo, de modo explícito, a compulsoriedade da publicação das demonstrações contábeis pelas sociedades limitadas de grande porte, bem como propiciar que essas publicações sejam feitas pela rede mundial de computadores.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas voltadas para o aprimoramento da Lei nº 11.638/2007, de forma a prever a publicação de demonstrações contábeis também pelas sociedades limitadas de grande porte, ou na mídia impressa, ou na internet, em sítios indicados pelos órgãos públicos competentes (tais como as Juntas Comerciais e a Comissão de Valores Mobiliários), assentadas na clara definição de parâmetros de definição do que sejam “sociedades limitadas de grande porte”) calcados em critérios objetivos tal como faturamento anual ou número de empregados.

2011



No contrato de arrendamento mercantil (*leasing*), instituído pela Lei nº 6.099/74, o proprietário de um bem, também chamado de arrendador, cede seu direito de posse e usufruto a um arrendatário por meio do recebimento de prestações periódicas. O contrato poderá prever a opção de compra do bem pelo arrendatário, a renovação do contrato ou a devolução do bem ao final do período de pagamento das parcelas.

A operação de concessão de *leasing* é fundamentada na concepção econômica de que o fato propulsor de rendimentos para uma empresa é a utilização e não a propriedade de um bem. Nesse sentido, esse instrumento de crédito tem contribuído para fomentar o crescimento econômico pela ampliação e renovação do parque produtivo e tecnológico brasileiro. É uma alternativa não só para a aquisição, mas também para a modernização de máquinas e equipamentos, tais como computadores, veículos, imóveis e aeronaves, entre outros bens. Pelo mecanismo de valor residual, que pode ser negociado em cada contrato, a empresa tem a opção da troca de modelo antigo por outro mais recente, mantendo-se atualizada tecnologicamente.

O arrendamento mercantil, ou *leasing*, é um importante instrumento para atender as necessidades de investimento de pessoas físicas e jurídicas. A modalidade tem conhecido período de grande expansão. O número de contratos multiplicou-se por seis nos últimos anos, passando de 871.587 em 2005 para 4.276.708 em 2008 e 4.811.314 em 2009. Também o valor presente desses contratos multiplicou-se por seis, passando de R\$ 21,9 bilhões em 2005 para R\$ 106,7 bilhões em 2008 e R\$ 110,3 bilhões em 2009. Em 2008, pessoas físicas representaram 68,8% deste mercado, o setor de serviços respondeu por 14,09%, a indústria por 8,28% e o comércio por 7,4%.

Apresenta a vantagem de não imobilizar todo o capital que seria demandado no caso da compra, melhorando, dessa forma, o fluxo de caixa da empresa.

Tem outra vantagem se comparado a outras linhas de crédito destinadas a pessoa jurídica: propicia benefício fiscal às empresas tributadas pelo critério de lucro real, pois permite que as contraprestações (valor pago periodicamente à empresa de *leasing*) sejam contabilizadas como despesas operacionais, o que reduz a base para a tributação do Imposto de Renda (IR). O prazo mínimo legal da operação de *leasing* é de 24 meses para bens com depreciação de até cinco anos (veículos e equipamentos de informática) e de 36 meses para os demais bens (máquinas, equipamentos e imóveis). O cálculo do benefício fiscal depende da depreciação do bem e do prazo de financiamento. Não há incidência do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), mas incide o Imposto Sobre Serviços (ISS).

A modalidade já é bastante disseminada entre pequenos e médios empresários, mas o comportamento da economia brasileira e mundial pode permitir ainda maior crescimento para outros segmentos.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas voltadas para a ampliação do acesso a operações de arrendamento mercantil (*leasing*) e para o aumento do volume de crédito ofertado por essa modalidade, assentadas nos princípios constitucionais da livre concorrência e da liberdade de exercício da atividade econômica, que contribuam para a capitalização e a modernização tecnológica das empresas brasileiras, sobretudo as de menor porte.

23.1 – Valor Residual Garantido (VRG)

Nos termos da Portaria nº 564 do Ministério da Fazenda, de 3 de novembro de 1978, Valor Residual Garantido é o: “preço contratualmente estipulado para exercício da opção de compra, ou valor contratualmente garantido pela arrendatária como mínimo que será recebido pela arrendadora na venda a terceiros do bem arrendado, na hipótese de não ser exercida a opção de compra”. Em que pese a clareza da definição da Portaria, ainda ocorrem equívocos que envolvem o valor residual garantido, cujo pagamento antecipado ora é visto como exercício de opção de compra, ora é visto como restituição devida ao arrendatário nos casos em que esse pagamento foi parcelado.

A Resolução BACEN nº 2.309, de 28 de agosto de 1996, é o instrumento que “disciplina e consolida as normas relativas às operações de arrendamento mercantil”. A Resolução nº 2.309 prevê que “as contraprestações e demais pagamentos previstos no contrato, devidos pela arrendatária, sejam normalmente suficientes para que a arrendadora recupere o custo do bem arrendado durante o prazo contratual da operação e, adicionalmente, obtenha um retorno sobre os recursos investidos” (art. 5º inciso I) e que “as despesas de manutenção, assistência técnica e serviços correlatos a operacionalidade do bem arrendado sejam de responsabilidade da arrendatária” (art. 5º inciso II).

O pagamento antecipado do VRG não caracteriza exercício de opção de compra. Sobre a relação entre VRG e opção de compra, a Resolução nº 2.309 estabelece no seu artigo 7º inciso VII alínea “a” que: “a previsão de a arrendatária pagar valor residual garantido em qualquer momento durante a vigência do contrato, não caracterizando o pagamento do valor residual garantido o exercício da opção de compra”. Acrescenta que “o preço para o exercício da opção de compra seja livremente pactuado, podendo ser, inclusive, o valor de mercado do bem arrendado” (Art. 5º inciso III).

Também a Súmula 293/2004 do Superior Tribunal de Justiça decidiu que “a cobrança antecipada do valor residual garantido (VRG) não descaracteriza o contrato de arrendamento mercantil”. Tal entendimento é consentâneo com as operações de arrendamento mercantil, uma vez, que o pagamento parcelado do VRG não configura o exercício da opção de compra, já que a essa só pode ser exercida ao final do contrato de arrendamento.

O pagamento antecipado do VRG também não configura restituição devida ao arrendatário nos casos em que esse pagamento foi parcelado. Ocorrendo a devolução do bem objeto de arrendamento ao arrendante, este será vendido no mercado pela melhor oferta e o valor obtido será utilizado para amortizar ou liquidar as parcelas vencidas e não pagas, além das eventuais despesas (administrativas e/ou judiciais). Restando saldo positivo, a diferença será devolvida ao arrendatário. Assim, pela condição acima estabelecida, os valores residuais pagos parceladamente no curso do contrato de arrendamento não comportam qualquer restituição ao arrendatário, salvo na hipótese de saldo positivo remanescente. Ocorrendo a renovação do arrendamento ou o exercício de compra o valor pago a título de VRG poderá ser utilizado para tais efeitos.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas voltadas para a explicitação da destinação do Valor Residual Garantido em operações de arrendamento mercantil (*leasing*) que estabeleçam que o pagamento do VRG não caracteriza exercício de opção de compra e também não configura restituição devida ao arrendatário nos casos em que esse pagamento foi parcelado.

2011



2011



24 CARTÕES DE CRÉDITO

O cenário econômico positivo, com ampliação da renda dos trabalhadores e redução dos níveis de pobreza, criou condições para as instituições financeiras e outras empresas oferecerem crédito com menor risco e mais benefícios para o tomador. Entre as modalidades mais acessíveis, dinâmicas e seguras, está o cartão de crédito, um importante instrumento de democratização do acesso ao crédito e de bancarização das camadas de renda mais baixa. Os números evidenciam um aumento da população bancarizada, que usa cada vez mais esse meio de pagamento em substituição ao cheque e ao dinheiro.

Trata-se de um segmento que vem apresentando crescimento robusto, tanto nos índices de faturamento como no número de transações. No Brasil, dois terços de todas as compras com cartão de crédito são feitas na modalidade parcelado sem juros. O volume de crédito disponível tem crescido a taxas em torno de 44% ao ano e hoje gira em torno de R\$ 450 bilhões anuais. Mesmo durante a crise financeira de 2008, a oferta de crédito por meio de cartões não sofreu qualquer tipo de redução. Paralelamente ao crescimento desse mercado, cresceram as preocupações relacionadas à defesa do consumidor e à defesa da concorrência na indústria.

O uso de cartões de crédito é incentivado também pelo prazo de até 35 dias dado ao portador para pagar a fatura sem cobrança de encargos. Esse benefício reduz o custo financeiro dos consumidores, pois, não fosse esse período de carência eles teriam de usar linhas de crédito onerosas para cobrir eventuais fluxos financeiros negativos existentes entre a data da compra e a da entrada de seus proventos mensais.

O lojista, por sua vez, recebe os recursos geralmente trinta dias após a venda e não corre o risco da inadimplência, que é integralmente assumido pelo emissor do plástico. A expansão no volume financeiro negociado com cartão significa que o comércio não perdeu vendas.

A indústria de cartões também colabora para o aumento da formalidade na economia, pois desestimula a ilegalidade pelo simples fato de que os dados de todas as transações nos estabelecimentos comerciais ficam à disposição dos órgãos de fiscalização.

Entrou em vigor o Código de Ética e Autorregulação da Associação Brasileira das Empresas de Cartões de Crédito e Serviços (ABECS), que, entre outros tópicos, zela pelas boas práticas comerciais. Em junho de 2010, a ABECS encaminhou aos cuidados do Banco Central, Secretaria de Direito Econômico e Secretaria Especial de Acompanhamento Econômico um estudo com uma série de proposições de melhorias para a indústria.

As discussões em torno de cartões de crédito estão centradas na diferenciação de preços nas formas de pagamento, na redução dos juros para o consumidor que utiliza crédito rotativo e na interoperabilidade dos terminais de transações (POS). Outras questões debatidas são a entrada de novas empresas no mercado, a padronização das tarifas, o selo de boas práticas criado pelo próprio setor para estimular o respeito ao cliente com o bom funcionamento das relações comerciais e de negócios, e a promoção da educação financeira.

A diversidade de componentes na estrutura da indústria de cartões, constituída por emissores, credenciadores, bandeiras e processadores, precisa ser levada em conta para a produção legislativa. Muitas iniciativas legislativas carecem de observância a princípios técnicos importantes para a saúde desse mercado. Ademais, muitas propostas, por desconhecimento da estrutura da indústria, associam cartões aos bancos e tratam da matéria ao lado de questões tipicamente bancárias, como tarifas e *spread*. No Congresso Nacional prosperam iniciativas que definem todos os componentes da indústria de cartões como instituições financeiras, conseqüentemente, submetendo-os à supervisão do Banco Central. Oito propostas tramitam nesse sentido.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas voltadas para a ampliação do acesso a cartões de créditos, importante instrumento de bancarização, e de aumento do volume de crédito ofertado por essa modalidade, assentadas em sólidos fundamentos técnicos e que considerem a estrutura da indústria de cartões, constituída por emissores, credenciadores, bandeiras e processadores. A CNF sublinha que o Código de Autorregulação da indústria é uma poderosa ferramenta de defesa do consumidor e de defesa da concorrência no setor.

24.1 - Fiscalização pelo Banco Central

O Banco Central, observando a legislação vigente, já se mostrou favorável a três linhas de supervisão e regulação da indústria de cartões de crédito:

- 1) as atividades restritas a instituições financeiras e de sistema de pagamentos deverão ser reguladas pelo Conselho Monetário Nacional e pelo Banco Central do Brasil;
- 2) os fatores de sanidade concorrencial seriam de responsabilidade do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC), composto pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), pela Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça (SDE) e pela Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (SEAE); e
- 3) no que diz respeito às relações consumeristas, o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), integrado pela SDE, por meio do seu Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC), e pelos Procons, seria o responsável.

Não está totalmente clara a competência legal do Banco Central e do Conselho Monetário Nacional (CMN) para regular a indústria de cartões de crédito. A questão que gera o debate no BACEN é se as administradoras de cartão podem ou não ser consideradas instituições financeiras. Existe um parecer da Procuradoria do Banco, emitido em 2008 em resposta à ação ajuizada pelo Ministério Público Federal, que sustenta a tese de que as administradoras de cartões de crédito não podem ser enquadradas como instituições financeiras, e por isso não estariam sujeitas à fiscalização do BC e à regulação do CMN.

Apesar de não ter firmado posição nesse sentido, o BACEN não parece cogitar uma legislação que lhe permita regular o setor de cartões de crédito, deixando que a concorrência e a maior transparên-

cia do setor sejam obtidas mediante mudanças legais a serem propostas pelo Congresso Nacional e complementadas por medidas de autorregulação, que o setor já começou a adotar.

A CNF entende que a legislação atual já sujeita o setor de cartões de débito e crédito às determinações do Conselho Monetário Nacional e à fiscalização do Banco Central do Brasil. No caso dos emissores, cujas atividades principais se resumem na análise e concessão de crédito aos portadores, na emissão e administração dos cartões, mediante entrega do plástico, ativação, controle de uso e emissão de fatura, empréstimo e financiamento, a fiscalização se dá por já serem instituições financeiras. No Brasil, os bancos são os emissores de cartões. Quanto às credenciadoras, observa-se que possuem as atividades de compensação e liquidação das transações com os cartões de crédito e débito sujeitas à fiscalização do Banco Central do Brasil, em virtude da Lei 10.214/01.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas voltadas para a extensão da competência legal do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central à indústria de cartões de crédito para fins de regulação, supervisão e fiscalização.

24.2 - Diferenciação dos preços em função do meio de pagamento utilizado

Boa parte dos comerciantes é partidária da cobrança, pelos lojistas, de preço diferenciado entre as vendas pagas em dinheiro e as que são feitas com cartões. Alegam que as operadoras de cartão de crédito só repassam os valores das compras no prazo de trinta dias, não configurando, portanto, pagamento à vista, e que cobram uma taxa de fornecedor pela utilização da bandeira da operadora do cartão de crédito, que gira em torno de 5% do valor da operação realizada. Esse custo é repassado ao consumidor, diluído no valor dos produtos e serviços. Segundo essa perspectiva, caso fosse permitido estipular valores diferenciados de acordo com a forma de pagamento, os fornecedores poderiam conceder descontos aos consumidores que pagam à vista (tidos como a parcela mais pobre da população, que em sua maioria não possuem cartão de crédito), já que nesses casos não incidem taxas e o comerciante dispõe imediatamente da quantia paga.

A prática comercial de cobrança de preço diferenciado em razão da forma de pagamento, ao favorecer as compras com dinheiro, desestimula a utilização de cartões pelos consumidores que os possuem. Na direção contrária, observa-se um movimento de substituição paulatina do dinheiro vivo e do cheque pelo cartão. A maior penetração dos cartões de crédito junto à população de baixa renda contribui para esse movimento. Estudo divulgado pela Itaucard mostra que a participação da baixa renda (até R\$ 1.499 / mês) no faturamento da indústria de cartões de crédito cresceu 142% entre 2003 e 2007. Nesse período, foram emitidos 31 milhões de novos cartões para usuários com renda até R\$ 1.499, enquanto para as demais rendas foram emitidos 15 milhões de plásticos.

Reduzir a utilização do cartão de crédito é negar todos os benefícios que proporciona a comerciantes e a consumidores. Por um lado, os fornecedores arcam com o custo de 5% para contratarem o serviço de cartão de crédito; por outro, têm ganhos de segurança, seja porque deixam de manter dinheiro

vivo em seu estabelecimento, seja porque o risco de inadimplência é transferido para o banco emissor do cartão. Já os consumidores possuem, dentre outras vantagens, a segurança de carregar somente o cartão, sendo desnecessário portar consigo dinheiro em espécie para os pagamentos à vista.

Ademais, a opção de pagar com desconto quando a compra for feita com dinheiro pode estimular a informalidade e, em alguns casos, a sonegação de impostos. Todas as operações com cartões são registradas e reportadas ao Governo pelos adquirentes. Outros meios de pagamento podem ter controle menor.

A Confederação Nacional das Instituições financeiras apoia propostas voltadas para a manutenção da igualdade de preços entre compras à vista, com dinheiro vivo ou cheque, e compras por meio de cartões de crédito, como forma de fortalecer a segurança das relações comerciais, formalizar transações de compra e venda com correspondente recolhimento de tributos e ampliar o uso de cartões, com os correspondentes benefícios da bancarização.

24.3- Limitação dos juros sobre o crédito rotativo

É frequente a crítica de que, no Brasil, as taxas de juros que incidem sobre o crédito rotativo são mais elevadas do que as cobradas em outros países. Ocorre que a indústria de cartões de crédito brasileira tem duas características que a diferenciam do resto do mundo. É dado ao portador um prazo de até 35 dias para pagar a fatura sem cobrança de encargos. Essa carência, sem ônus algum para o usuário do cartão de crédito, não existe em outros países, onde a incidência de juros inicia-se imediatamente após o uso do meio de pagamento. Cerca de apenas 5% dos portadores de cartões recorrem ao crédito rotativo; a maioria, ao honrar a fatura integralmente na data do vencimento, não incorre em encargo algum. Ao lado dessa peculiaridade brasileira, dois terços de todas as compras com cartão de crédito são feitas na modalidade parcelado sem juros. Não há notícia de país em que compras parceladas no cartão de crédito sejam isentas de quaisquer encargos.

O uso de cartões de crédito, seja durante o período de carência de 35 dias, seja para compras parceladas sem juros, implica custos operacionais para a indústria, que incorre em despesas de processamento da operação do momento da compra até o recebimento da fatura pelo cliente. A esses custos não corresponde nenhuma receita gerada pelo pagamento da fatura integral na data do vencimento, após o período carência, e pelo pagamento das parcelas de compras a prazo, uma vez que esses recursos são transferidos às empresas credenciadas e aos comerciantes. Com isso, a totalidade dos custos operacionais e financeiros da indústria é arcada pela minoria de portadores que recorre ao crédito rotativo. A democratização desses encargos reduziria dramaticamente a taxa de juros cobrada pelos cartões de crédito. Simulações indicam que a simples cobrança de uma taxa de juros de 1% ao mês sobre todas as operações feitas com cartões de crédito – durante o prazo de carência e sobre compras parceladas – reduziriam a taxa que incide sobre o crédito rotativo de, em média, 16% ao mês para, em média, 6,5% ao mês.

A experiência brasileira e a internacional indicam que juros percebidos como altos não são reduzidos



por medidas destinadas a limitá-los diretamente, mas sim pelo estímulo a maior concorrência no setor, inclusive com a entrada de novos atores.

A adoção do cadastro positivo também contribuiria para a redução gradual das taxas de juros que incidem sobre o crédito rotativo. Na ausência desse instrumento, a indústria de cartões não conta com informações sobre adimplência de seus clientes, o que força a fixação de taxa de juros que reflita o custo de inadimplência de toda a carteira de clientes. Com o cadastro, as instituições financeiras poderão aplicar taxas diferenciadas para quem oferece menor risco.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas voltadas para a redução da taxa de juros que incide sobre o crédito rotativo dos cartões, pela incidência de taxa de juros reduzida sobre todas as operações realizadas com esse meio de pagamento, inclusive durante o período de carência entre a despesa e o pagamento da fatura e inclusive para compras parceladas. Para a CNF, o estímulo à concorrência no setor, assentada nos princípios da igualdade e da liberdade da atividade econômica, e a adoção do cadastro positivo muito contribuiriam para a redução das taxas de juros sobre operações com cartões de crédito.

24.4 - Compartilhamento dos terminais e verticalização

O compartilhamento dos terminais de captura de transações (POS) foi objeto de grande debate. Até pouco tempo, as grandes redes, como os supermercados, eram as únicas que usavam os chamados “Pontos de Venda” (PDVs) que aceitam variadas bandeiras. No entanto, com exceção desses grandes estabelecimentos, a regra era: para cada bandeira, o comerciante necessitava ter um terminal específico. Isso porque, no caso dos sistemas Visa e Mastercard, o trabalho de credenciar estabelecimentos comerciais não é realizado pela bandeira, mas por outra firma, chamada de adquirente ou credenciadora. No Brasil, a Cielo ainda era a única credenciadora da Visa e a Redecard, a única credenciadora da Mastercard. No entanto, não há mais a exclusividade no credenciamento, pois já se concedeu autorização para que alguns bancos, como Santander, o façam.

Tramitavam no Congresso Nacional propostas destinadas a romper o que era visto como um duopólio Mastercard e Cielo, para eliminar os contratos de exclusividade das credenciadoras com suas respectivas bandeiras e para estimular a entrada de novos adquirentes e de novas bandeiras no setor. Isso porque, se os terminais fossem interoperáveis, o lojista poderia pagar somente um aluguel e se credenciar para quantas bandeiras desejasse.

A intenção de várias propostas parlamentares era, ao extinguir a exclusividade, permitir que um número maior de credenciadores, oferecendo diferentes bandeiras, com máquinas compartilhadas e sistemas interligados, pudesse contribuir para a redução dos encargos, como taxas de juros e tarifas, associados aos cartões. Não se cuidou que uma regulação excessiva pudesse significar apenas aumento de custos de operação, com diminuição dos serviços e mesmo uma elevação dos custos ao usuário.

A indústria de cartões de crédito evoluiu naturalmente para a eliminação da exclusividade no pro-

cesso de credenciamento. A solução do problema passou pela livre concorrência e pela liberdade de exercer atividade econômica. Quando uma empresa permite que outra utilize sua infraestrutura, é natural que demande algum tipo de pagamento – na forma, por exemplo, de um valor fixo por transação ou de um percentual do valor da compra. Por isso, deve-se permitir a cobrança de uma tarifa para o uso do terminal por terceiros, que não pode, no entanto, inviabilizar o uso do terminal, pois, dessa forma, transformaria a interoperabilidade em letra morta.

A questão do compartilhamento de terminais foi vinculada à da concorrência na indústria de cartões. É de se esperar que barreiras à entrada no setor permaneçam por algum tempo, ligadas à necessidade de capital inicial elevado para instalar os terminais em milhares de estabelecimentos e *know how* técnico. Contudo, também essas barreiras serão superadas pela livre concorrência e pela liberdade de exercício da atividade econômica.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas voltadas para o estímulo à concorrência e à modernização tecnológica da indústria de cartões de crédito que viabilizem econômica, financeira e tecnicamente questões como a interoperabilidade de terminais de captura de transações, assentadas nos princípios constitucionais da livre concorrência e do livre exercício da atividade econômica.

2011



2011



A solidez e sofisticação do setor financeiro brasileiro contribuem para a inserção dinâmica e competitiva da economia do Brasil nos fluxos internacionais de bens, serviços e capitais. Essa inserção promove oportunidades, como a criação de uma rede de negócios regional na América Latina, e esbarra em alguns obstáculos, como a ausência de um acordo contra bitributação com os Estados Unidos – praticamente o único grande país desenvolvido que não mantém acordo dessa natureza com o Brasil.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas voltadas para facilitar a inserção dinâmica e competitiva da economia brasileira nos fluxos internacionais de bens, serviços e capitais, seja ao fornecerem amparo legal para iniciativas com esse objetivo, seja por removerem obstáculos a ele.

25.1 – Brasil Investimentos e Negócios - Projeto BRAiN

O fortalecimento da rede de negócios da América Latina e do papel do Brasil na mesma levou à criação da Brasil Investimentos e Negócios (BRAiN) como o veículo para catalisar sua implementação.

As principais regiões do mundo estão estruturadas em redes de negócios. Redes são formadas por quatro tipos de polos, de acordo com seu escopo de atuação: globais, regionais, locais e especializados. América do Norte, Europa e Ásia concentram a maior parte da atividade econômica global e já se estruturam em redes de negócios articuladas, com diversos tipos de países. Esta configuração está, no entanto, sofrendo mudanças. As regiões mais desenvolvidas estão passando por profundas crises e transformações que criam um novo entorno de desafios e oportunidades para a América Latina e o Brasil, em especial.

A América Latina tem a oportunidade de transformar e aperfeiçoar sua ainda incipiente arquitetura de rede. A região possui tamanho e potencial de crescimento que vêm chamando a atenção de todo o mundo, porém os vínculos entre seus polos de negócios locais são muitas vezes intermediados pelos grandes países globais de Nova Iorque e Londres. Este é o momento para a América Latina alavancar seu grande potencial e suas importantes vantagens estratégicas, como seu peso no comércio internacional e suas multilaterais, para criar uma rede mais conectada entre países, minimizando intermediários ao acesso aos capitais e gerando novas oportunidades de negócios, renda e emprego por meio de vínculos diretos fortalecidos com outras redes regionais. Vários países na região já começaram este processo, mas ainda falta percorrer um caminho significativo que requer esforços consistentes por parte da América Latina e do Brasil.

O Brasil reúne as qualidades necessárias para se tornar também um dos polos desta nova arquitetura regional. O País tem um papel importante no continente e deve crescer com vigor na próxima década, fortalecendo seus vínculos com os países vizinhos e com o mundo. A visão do Projeto BRAiN

é consolidar o Brasil como um dos polos regionais de investimentos e negócios com conectividade global que, junto com cinco outros países da região, atue na criação de uma rede regional fortalecida e mais conectada com o mundo.

Um setor financeiro desenvolvido é vital para catalisar a formação desta rede, atraindo investidores externos, trazendo liquidez de capitais e financiando o crescimento de toda a região. A força e a solidez do sistema bancário e do mercado de capitais de alguns dos países latino-americanos servem de ponto de partida nessa caminhada.

A visão de uma rede de negócios com o Brasil como um de seus polos não requer movimentos artificiais de liberalização e exposição imprudentes. Não é preciso ser inconsistente com o perfil dos países da região, com economias sólidas, diversificadas e com crescente projeção internacional. Por exemplo, não se trata de um projeto que requer total conversibilidade cambial ou vantagens fiscais. A visão é de uma economia com rápida capacidade de recuperação, adaptável e diversificada, com um setor de serviços internacionalizado que suporte a projeção das multilatinas e gere benefícios para os diversos setores da economia e da sociedade da América Latina como um todo.

Uma rede regional mais forte na América Latina deve trazer grandes benefícios para todos os países da região. O maior acesso aos capitais internacionais deve potencializar o crescimento local. As empresas da região terão condições mais favoráveis para se expandirem e se internacionalizarem, criando demanda por serviços internacionalizados e gerando empregos em toda a economia.

A BRAiN foi criada para ajudar a catalisar as mudanças necessárias para a formação desta rede regional na América Latina, tendo o Brasil como um dos polos regionais. A BRAiN busca preencher a atual lacuna de coordenação entre os representantes dos setores público e privado tarefa que já é cumprida por entidades equivalentes em outros países.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas voltadas para a criação de marco legal que balize a formação de uma rede regional de negócios na América Latina, tendo o Brasil como um dos polos regionais, conforme a visão do Projeto BRAiN.

25.2 – Acordo contra bitributação entre o Brasil e os Estados Unidos

Em 17 de março de 2007, o Secretário da Receita Federal, Jorge Rachid, e o Embaixador dos EUA, Clifford Sobel, assinaram, em Brasília, acordo sobre troca de informações tributárias que poderá ter implicações importantes sobre sigilos fiscal e bancário. A ratificação do acordo está sendo discutida pelo Congresso Nacional. Há expectativa de que esse acordo, de iniciativa brasileira, facilite a assinatura de um instrumento contra bitributação com os Estados Unidos. Contudo, é baixa a probabilidade de o Brasil vir a assinar acordo contra bitributação com os EUA.

No passado, cooperação tributária e bitributação eram parte de um único pacote negocial. O acordo que o Congresso Nacional ora aprecia inova ao escalonar esses dois elementos, a começar pela ratificação da troca de informações tributárias. Tentativas anteriores de assinatura de acordo contra

bitributação com os EUA não prosperaram em virtude de divergências inconciliáveis quanto à cláusula de crédito tributário (*tax sparing*).

O Código Tributário Nacional já dispõe que “a Fazenda Pública da União, na forma estabelecida em tratados, acordos ou convênios, poderá permutar informações com Estados estrangeiros no interesse da arrecadação e da fiscalização de tributos” (art. 199 do CTN). O acordo mais antigo firmado pelo Brasil foi com o Japão, em 1967. Na década de 70, foram promulgados oito acordos (1972 – Bélgica e França, 1975 – Dinamarca, 1976 – Alemanha, Áustria, Espanha e Suécia, 1980 – Luxemburgo), contra quatro na década de 80 (1981 – Noruega, 1982 – Argentina, 1985 – Canadá e 1988 – Equador) e nove na década de 90 (1991 – Coreia, Filipinas, Holanda, Hungria, República Checa e Eslováquia, 1992 – Índia, 1993 – China, 1994 – Itália e 1998 – Finlândia). Na década passada, foram promulgados seis acordos (2001 – Portugal, 2003 – Chile, 2006 – África do Sul, Israel, México e Ucrânia). Dos doze países que detinham os maiores estoques de investimentos diretos no Brasil em 2006, apenas três não firmaram acordos contra dupla tributação (Estados Unidos, o maior investidor; Suíça, o nono maior; e Reino Unido, o décimo segundo maior).

O acordo negociado com os EUA permitiria ingerência estrangeira na administração tributária, atividade essencial ao funcionamento do Estado, que é exercida por servidores de carreira para garantir segurança dos contribuintes contra abusos e arbitrariedades. Também o intercâmbio de informações sem necessidade do Estado contraparte é prática não costumeira na administração tributária brasileira e onera a administração sem fundamento.

Entre outros aspectos, o acordo: permite intercâmbio de informações fiscais sobre pessoas físicas que não precisam necessariamente ser nacionais brasileiras ou americanas, sequer residentes no Brasil ou nos EUA (art. II); prevê solicitação de informações pelo Ministro da Fazenda ou pelo Secretário da Receita Federal (art. IV. 1); define “informação” como “qualquer fato, declaração, documento ou registro” (art. IV. 1) e inclui procedimentos administrativos nas “medidas para coletar informação” (art. IV. 1); prevê que informações sejam solicitadas e fornecidas independentemente de as partes necessitarem delas para fins tributários ou penais (art. V.1); permite que autoridade da parte requerente esteja presente nas dependências da administração tributária durante fiscalizações (art. V.3) e que funcionários da parte requerente possam entrevistar pessoas físicas e examinar registros no território da parte requerida (art. VI); e impede que pedidos de informação sejam recusados sob a alegação de que a responsabilidade tributária está sendo questionada pelo contribuinte (art. VII.3). Ademais, a legislação brasileira desconhece a figura do “juramento” (art. V.3.b do acordo), apenas o “compromisso de dizer a verdade”.

Na realidade, não se trata de um acordo (sobre matérias de menor relevância), mas sim um tratado (entre dois Estados para constituir, regular, modificar, alterar ou extinguir vínculo de direito). A Constituição determina que “compete privativamente ao Presidente da República celebrar tratados” (art. 84, VIII); o Presidente da República pode delegar competência para assinar tratados a Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República e ao Advogado-Geral da União (art. 84 parágrafo único), bem como ao Ministro das Relações Exteriores e chefes de Missão Diplomática. Nesse quadro, o Secretário da Receita Federal não teria competência para assinar tratados.

Tributos (impostos, taxas e contribuições de melhoria) são caracterizados pelo fato gerador, base de cálculo e alíquota, definidos segundo princípios legais que variam conforme os países. Os Estados Unidos adotam cumulativamente os princípios da nacionalidade do indivíduo (pessoa física ou

jurídica), da residência desse indivíduo e da fonte de produção na caracterização do fato gerador e na imposição de alíquotas. O Brasil, por sua vez, adota apenas os princípios de residência e de fonte. Essa coincidência de dois princípios faz com que a renda produzida em um dos dois países e recebida por residente em outro seja tributada por ambos.

Há pouca probabilidade de o Brasil vir a assinar acordo contra bitributação com os EUA. Desde 1967, nas negociações com o Brasil, os EUA têm manifestado interesse apenas por evitar bitributação sobre pessoas físicas e jurídicas; conciliar conceitos de renda tributável e despesa dedutível (*price transferring*); e trocar informações contra evasão fiscal. A legislação fiscal americana, mesmo na ausência de um acordo contra bitributação, permite o crédito fiscal de impostos pagos na fonte no exterior. O Brasil, por sua vez, tem interesse na atração de investimentos, razão pela qual seus acordos contra bitributação preveem redução do Imposto de Renda Retido na Fonte. Para assegurar que o benefício fiscal seja repassado ao investidor, os acordos contêm: (a) cláusula de isenção, que obriga o país do investidor a não tributar receitas de lucros e dividendos; e (b) cláusula de crédito tributário (*tax sparing*), que permite dedução de IRRF brasileiro – com a alíquota anterior à do acordo, mais alta – da tributação sobre juros, royalties, assistência técnica e licenças. Os 28 acordos contra bitributação assinados pelo Brasil contêm cláusula de *tax sparing*, que não aparece em nenhum dos sessenta acordos assinados pelos Estados Unidos.

Se o Brasil assinar acordo com os EUA sem essa provisão, países que firmaram com o Governo brasileiro podem denunciar seus acordos. Tal provisão consta, por exemplo, de acordos firmados com alguns dos maiores investidores no Brasil, tais como Holanda (segundo maior investidor – art. 11, 12 e 23 do Decreto 355/1991), Espanha (terceiro maior investidor – art. 11 e 12 do Decreto 76.976, de 2 de janeiro de 1976), França (quarto maior investidor – art. XI, XII e XXII do Decreto 70.506/1972), Alemanha (quinto maior investidor – art. 11, 12 e 24 do Decreto 76.988/1976), Portugal (sexto maior investidor – art. 11, 12 e 23 – Decreto 4.012/2001), Canadá (sétimo maior investidor – art. XI, XII e XXII do Decreto nº 92318/1986), Japão (oitavo maior investidor – art. 10, 11 e 22 – Decreto 61.899/1967), Itália (décimo maior investidor – art. 11, 12 e 23 do Decreto 85.985/1981) e Luxemburgo (décimo primeiro maior investidor – art. 11, 12 e 24 do Decreto 85.051/1980).

A cláusula de *tax sparing* também consta do acordo do Brasil com a China (artigos 11, 12 e 23 – Decreto nº 762/1993). Já no caso do acordo dos EUA com a China, assinado em 1996, há provisão que denuncia o tratado automaticamente no caso de a diferença entre alíquotas superar 5% (ou no caso de os EUA assinarem acordo com cláusula de *tax sparing* com terceiro país).

A cláusula de *tax sparing* pode eventualmente ter pouco efeito prático, na medida em que o Brasil tributa sobre uma base bruta (por exemplo, 15% sobre o total dos juros remetidos para o exterior), ao passo em que os EUA tributam sobre o resultado líquido (por exemplo, 25% sobre o resultado da operação que envolveu o recebimento de juros do Brasil: esse resultado pode ser apenas o “*spread*” entre o custo de captação e a receita de repasse de recursos para o Brasil). Essa diferença de fatos geradores implica a acumulação de créditos fiscais da empresa dos EUA contra o Tesouro norte-americano ainda maiores do que os assegurados pela cláusula de *tax sparing*. Esses créditos são contabilizados como ativo (considerados dois anos retroativos e cinco anos para frente), o que distorce o balanço da empresa: *financial ratios*, tais como resultado / total dos ativos, são afetados negativamente e se refletem na cotação das ações da empresa.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras apoia propostas voltadas para a viabilização da assinatura de um acordo contra bitributação entre o Brasil e os Estados Unidos, balizadas pelo rigoroso respeito ao ordenamento jurídico brasileiro, em particular no que diz respeito ao resguardo dos sigilos fiscal e bancário, que prevejam negociações conduzidas pela prática internacional do entendimento sobre um conjunto consolidado e indivisível de instrumentos (*single undertaking*) e que considerem, antes de qualquer coisa, a conciliação de posições divergentes sobre cláusula de crédito tributário (*tax sparing*).

2011



Conselho de Representantes

Presidente

Fabio Colletti Barbosa

Vice-Presidente

Marcelo Fidêncio Giufrida

Membros Natos:

Presidente da Associação Brasileira de Bancos (ABBC)

Renato Martins Oliva

Presidente da Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança (ABECIP)

Luiz Antonio Nogueira de França

Presidente da Associação Brasileira das Empresas de Leasing (ABEL)

Osmar Roncolato Pinho

Presidente da Associação Nacional das Instituições de Crédito, Financiamento e Investimento (ACREFI)

Érico Sodré Quirino Ferreira

Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais (ANBIMA)

Marcelo Fidêncio Giufrida

Presidente da Associação Nacional das Corretoras e Distribuidoras de Títulos de Valores, Câmbio e Mercadorias (ANCORD)

Manoel Felix Cintra Neto

Presidente da Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN)

Murilo Portugal Filho

Membros Eleitos

Fabio Colletti Barbosa

Ney Castro Alves

Diretoria Executiva:

Diretor Presidente

Fabio Colletti Barbosa

Vice-Presidente

Oswaldo de Assis Filho

Vice-Presidente Executivo

José Ricardo da Costa Aguiar Alves

Diretores Executivos:

Antonio Augusto de Almeida Leite (ACREFI)

Filipe Ferrez Pontual Machado (ABECIP)

Helio Duarte (FEBRABAN)

Luiz Kaufman (ANBIMA)

Wilson Roberto Levorato (FEBRABAN)

Conselho Fiscal

Titulares:

Allan Rivail da Silva Guimarães (ANBIMA)
Carlos Tafla (ABEL)
Luiz Sérgio Barbosa (FEBRABAN)

Suplentes:

Carlos Eduardo Sampaio Lofrano (ABBC)
José Ataliba Ferraz Sampaio (ANCORD)
Luciana Junqueira de Azevedo Vieira (ABECIP)

Assessoria

Gerente de Relações Institucionais

Marcos Borges de Castro

Gerente Adjunto de Relações Institucionais

Damião Cordeiro de Morais

Assessores

Adryelle Pedrosa Fontes	Hávila da Nóbrega Oliveira
Camila Alcaine Fernandes	Marconi Edson Borges Machado
Fernando Velloso Neto	Pedro Henrique Pessanha Rocha
Gabriela do Amaral Santos Salgado	Roberta Jacarandá Moreira Azevedo

Organização e Edição

Adryelle Pedrosa Fontes

Revisão

Tereza Cavalcanti

Projeto Gráfico

Lamparina Design

2011



Confederação Nacional das Instituições Financeiras

Endereço: SCS, Quadra 1, Bloco H, Edifício Morro Vermelho, 15º andar •
CEP 70399-900 • Brasília • DF

Telefone: (61) 3218-5300 • Fax: (61) 3218-5322

© 2011 CNF - Todos os direitos reservados



Confederação Nacional das Instituições Financeiras

