

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS

PROJETO DE LEI Nº 2.524, DE 2019

Altera a Lei nº 12.414, de 9 de junho de 2011, para vedar que instituições financeiras controlem, direta ou indiretamente, gestores de bancos de dados com informações de adimplemento, de pessoas naturais ou de pessoas jurídicas.

Autor: Deputado LUIZ PHILIPPE DE ORLEANS E BRAGANÇA

Relator: Deputado OTTO ALENCAR FILHO

I – RELATÓRIO

A proposição, de autoria do ilustre Deputado Luiz Philippe de Orleans e Bragança Luiz Philippe de Orleans e Bragança veda a que instituições financeiras detenham o controle de gestores dos bancos de dados com informações de adimplemento, de pessoas naturais ou jurídicas, para formação de histórico de crédito, o chamado cadastro positivo.

Esclarece que tais gestores não estarão sujeitos a limite mínimo de capital.

Serão dados 2 anos para se ajustar ao comando desta lei.

Além desta Comissão, a proposição em tela foi distribuída às Comissões de Defesa do Consumidor, Finanças e Tributação e Constituição e Justiça e de Cidadania, estando sujeita à apreciação conclusiva das comissões em regime de tramitação ordinária.

Não foram apresentadas emendas nessa Comissão.

É o relatório.



II - VOTO DO RELATOR

Não há dúvida que a maior fonte de poder de mercado no sistema financeiro é a assimetria de informação. As instituições financeiras com contato direto com os seus clientes tiveram, historicamente, vantagens significativas frente às que não conheciam tais clientes. Simplesmente, podiam calibrar as condições de financiamento ao perfil do cliente que só elas conheciam. Os demandantes de crédito eram praticamente reféns das instituições financeiras de quem eram clientes.

Baseado nesta realidade que se aprovou a Lei nº 12.414/11 que criou o cadastro positivo. Curiosamente, o mecanismo de mercado criava um cadastro para informações negativas, nas quais o Serasa sempre foi um representante conhecido, mas não um cadastro positivo. A ameaça de incluir o nome de um inadimplente no Serasa funciona como um incentivo ao tomador não deixar de pagar e isso favoreceu a que as instituições ofertantes de crédito tivessem também um incentivo a fornecer àquela empresa sobre as inadimplências existentes. Falar mal recompensava mais do que falar bem para as instituições financeiras e, portanto, o mecanismo de mercado funcionou bem para a criação espontânea do cadastro negativo no mercado.

O cadastro positivo representaria tanto um substituto como um complementar fundamental do cadastro negativo para mitigar a assimetria de informação e, portanto, o poder de mercado no sistema de crédito do sistema financeiro nacional.

No entanto, o mecanismo criado em 2011 tinha um problema fundamental: o consumidor teria que autorizar expressamente a instituição financeira para fornecer os seus dados aos bureaux de informação de crédito. Este é o chamado “opt-in”, quando o cliente está de fora e escolhe se entra ou não. Cabe ao consumidor preencher um formulário, indicando para quais bureaux de crédito a instituição financeira deveria entregar as informações do cliente. Naturalmente que, dada a proximidade da instituição financeira com o



seu cliente, ela poderia induzi-lo a não autorizar qualquer entrega de suas informações ou de apenas autorizar a entrega aos bureaux associados à própria instituição financeira.

Ao “opt-in” se contrastaria o mecanismo de “opt-out”, presente na legislação norte-americana, quando o cliente já está automaticamente em todos os bureaux de crédito, devendo ele solicitar a sua remoção se assim o desejar. Ou seja, aqui o cliente está dentro e escolhe se sai ou não.

Como se diz em economia comportamental, a “arquitetura da decisão” do cliente definida na Lei 12.414/11 poderia fazer com que a instituição financeira induzisse a um determinado tipo de escolha pelo cliente, o que preveniria a mitigação do poder de mercado resultante da assimetria de informação desejada com a medida.

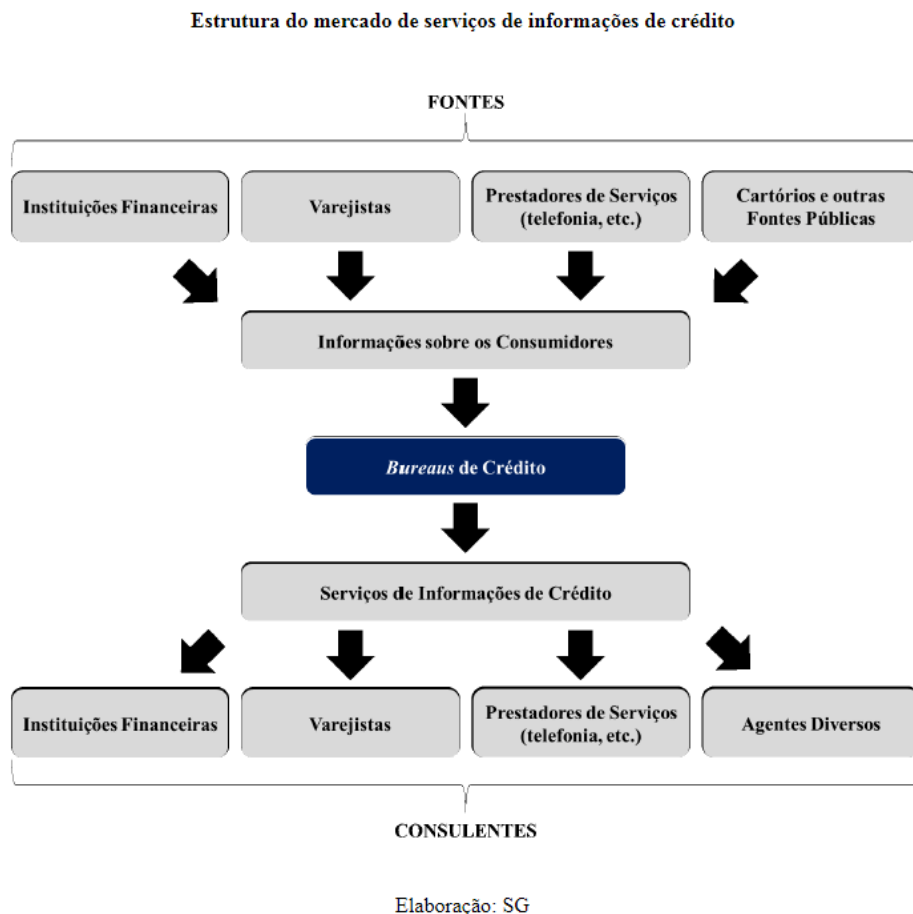
Este elemento foi decisivo na análise que o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) realizou em 2016 sobre a GIC (Gestora de Inteligência de Crédito, que virou o “Quod”), um bureau constituído pelos cinco maiores bancos brasileiros, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Santander, Bradesco e Itaú. Este ato de concentração foi alvo de um Acordo de Controle de Concentrações (ACC) com o objetivo de mitigar eventuais problemas anticompetitivos derivados da integração vertical dos cinco principais bancos do país com um bureau de crédito, a GIC (transformada em Quod).

Para entendermos a motivação do CADE para firmar este compromisso, cabe acompanhar o Conselheiro-Relator do caso, Paulo Burnier¹. A estrutura do mercado de serviços de informações de crédito pode ser visualizada na figura abaixo constante do parecer do relator.

Primeiro, instituições financeiras, varejistas, prestadores de serviços como telefonia e luz, cartórios e outras fontes de informações sobre os consumidores passam tais informações para os bureaux de crédito. Estes últimos, por sua vez, trabalhando esta informação bruta, prestam os serviços

¹ Disponível em
https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?DZ2uWeaYicbuRZEFhBt-n3BfPLlu9u7akQAh8mpB9yNEZwuGpGZBtR7XIh-p0dBbbqLjJXoVU7K8Ai_FZsY5y9dx_QYxUt_RYRgkeVJe_TsThg5ULxX7wx6ak8DqIZrz

de informação de cada cliente para instituições financeiras, varejistas, prestadores de serviços e agentes diversos.



As fontes originais fornecem as informações (no caso, os insumos deste “processo produtivo” particular), gratuitamente para os bureaux. No caso do cadastro negativo voluntariamente e no caso do cadastro positivo, como imposição da lei a partir de 2011, desde que autorizado pelo cliente. Já os chamados “consulentes”, na parte de baixo da figura, pagam pelos serviços de informação de crédito para evitar “calotes”.

Trata-se de um “mercado de dois lados” em que quanto mais informações um dos lados presta, maior o valor do Bureaux para o lado dos consulentes. São próprias do negócio, portanto, significativas externalidades de rede nos bureaux de crédito, o que pode criar espaço para indevidas estratégias anticompetitivas. Apesar destas externalidades implicarem uma estrutura de mercado naturalmente concentrada na maioria dos países, não



seria adequado permitir que alguns bureaux sejam capazes de reduzir artificialmente ainda mais o número de agentes no mercado.

Foi por isso que o relator no CADE apontava em final de 2016 que era *“perceptível a preocupação do legislador com a não discriminação entre bureaux de crédito, especialmente nos artigos 8º e 12 (da Lei), os quais estabelecem que as fontes de informações (instituições financeiras, por exemplo) devem fornecer os dados dos cadastrados a todos os bureaux de crédito autorizados pelo consumidor”*. Ademais, o relator opinou que poderia haver capacidade e incentivo para as instituições financeiras discriminarem outros bureaux e influenciarem a escolha do consumidor, no caso, direcionando-os para a GIC (atualmente, Quod) e excluindo outros bureaux.

O relator destaca, contudo, que, como o mercado de crédito é muito maior do que o mercado de informações de crédito dos bureaux, o problema seria muito menos a discriminação no mercado de Bureaux do que no próprio mercado de crédito. Assim, ações que comprometam o crescimento do mercado de bureaux estariam, ao fim e ao cabo, objetivando atenuar os ventos da concorrência que se deseja no mercado de crédito.

Neste cenário, o CADE aprovou o ato de concentração com a assinatura de um detalhado Acordo de Controle de Concentração (ACC) que estava basicamente direcionado a evitar a discriminação no mercado de bureaux de crédito e que são descritas pelo próprio relator:

*“Compromisso II.2 diz respeito ao fornecimento de dados para o cadastro negativo. Nele, as Requerentes se comprometem a estabelecer um mecanismo que garanta que **todos os bureaux recebam as informações de maneira não discriminatória, simultânea e indistintamente.***

O Compromisso II.3 trata da coleta de autorizações para o cadastro positivo, de maneira que a Gic não seja privilegiada. Para isso, as Requerentes se comprometem a utilizar o formulário apresentado em Anexo ao ACC.....

*O Compromisso II.4 está relacionado à governança corporativa, com medidas que preservem a **independência entre a Gic, as Requerentes, a CIP² e a Febrabran, a exemplo***

2 CIP é a Câmara Interbancária de Pagamentos, uma sociedade civil sem fins lucrativos que foi criada em 2001 com o objetivo de garantir a transparência e a segurança das transações financeiras.



de proibições de compartilhamento de informações sensíveis do ponto de vista concorrencial.

O Compromisso II.5 diz respeito à manutenção do relacionamento comercial. As Requerentes **comprometem-se a continuar contratando e consultando os bureaux atualmente contratados**, desde que os serviços ofertados pelos mesmos continuem contribuindo para suas respectivas análises de crédito e que os preços cobrados por estes serviços estejam dentro das condições de mercado. Assim, mantem-se a capacidade dos bureaux de continuarem como concorrentes efetivos no mercado.

O Compromisso II.6 concerne ao **não compartilhamento de estruturas entre as Requerentes e a Gic**. A obrigação exige que a Gic não receba condições de contratação e custos mais vantajosos do que aquelas oferecidas ao demais bureaux, da parte da Câmara Interbancária de Pagamentos (CIP). Além disso, o compromisso também garante que as Requerentes não irão compartilhar com a Gic estruturas comerciais, jurídicas, de TI ou qualquer infraestrutura que interfira em sua autonomia e independência.

O Compromisso II.7 é referente às campanhas publicitárias, garantindo que **as Requerentes não realizem campanhas em benefício da Gic**. O compromisso, contudo, não impossibilita que as Requerentes atuem na promoção do cadastro positivo, a exemplo da busca por autorizações dos clientes para compartilhamento das informações positivas e também não impossibilita as ações publicitárias da Gic de forma independente.

O Compromisso II.8 diz respeito às atividades da Gic. Nele, **fica restrito o escopo de atuação da Gic, que se limitará às atividades típicas de bureaux de crédito**. O objetivo da cláusula é evitar que a Gic migre para outros mercados relevantes e que, conseqüentemente, levante preocupações concorrenciais. Além disso, fica acordado que **as Requerentes não enviarão informações de protestos de forma discriminatória** aos demais bureaux, medida essa que visa afastar o problema ligado ao uso da Gic como possível hub de protestos das Requerentes.

O Compromisso II.9 trata das metas envolvendo o cadastro positivo. O acordo prevê que **o total de adesões ao cadastro positivo deverá atingir níveis predeterminados** a serem obtidos ao longo do período de vigência do ACC. O número de autorizações que exceder a meta estabelecida em qualquer dos períodos acima será utilizado para fins de cumprimento das metas dos períodos subsequentes. O objetivo de tal compromisso é garantir que os benefícios e eficiências da operação sejam alcançados minimamente. As metas foram acordadas entre as Requerentes e o CADE, levando-se em



conta um aumento significativo no número de consumidores presentes no cadastro positivo e a realidade do mercado bancário e de serviços de informações de crédito”.

A informação que obtivemos do CADE é que houve pleno cumprimento dos compromissos acima assumidos pela GIC (Quod) e pelos bancos. Ou seja, a indicação da autoridade de concorrência é que a possibilidade de discriminação relacionada à integração vertical, que é a questão central da presente proposição, não se realizou.

A Conselheira do CADE Cristiane Alckmin, por sua vez, destacou a importância nesse ato de concentração do “opt-in” como condicionante de eventuais estratégias discriminatórias anticoncorrenciais. Segundo Alckmin, a não obrigatoriedade das pessoas físicas e jurídicas se cadastrarem no cadastro positivo e o fato de os bancos serem as instituições mais próximas do consumidor final, característicos do “opt-in”, responderiam por boa parte do fato de a Lei nº 12.414/11 não ter destravado o crédito no País.

No entanto, em 2019, a Lei Complementar nº 166, de 08/04/19, trocou o sistema de “opt-in” pelo de “opt-out”. Ou seja, o que foi considerado como a principal crítica à arquitetura de decisão desenhada na Lei 12.414/11 para implementar um mercado de bureaux de crédito que quebrasse a assimetria de informação, principal fonte de poder de mercado no setor financeiro, foi desmontada. Ademais, o “opt-in” aumentaria muito os problemas da verticalização. Assim, este problema desapareceu em 2019.

Outra mudança que está começando a entrar em operação pelo Banco Central agora é o chamado “Open Banking” (OB). Segundo Guimarães (2021)³, o OB confere aos consumidores maior controle sobre seus dados, podendo disponibilizá-los para as instituições financeiras da forma que melhor lhes convier. Segundo o autor, *“o OB brasileiro promete ser um dos mais completos do mundo, pois, ao final de sua última fase, em Dezembro de 2021, haverá também o compartilhamento de informações sobre produtos de investimentos, seguros e câmbio, o que já é chamado de ‘Open Finance’ ”*. Conforme o autor, *“o sistema financeiro aberto, resultado destas medidas, tem*

³ Guimarães, O.S. “Como o Open Banking pode aumentar a concorrência bancária?” Disponível em <http://www.brasil-economia-governo.org.br/2021/07/07/como-o-open-banking-pode-aumentar-a-concorrenci-bancaria/>



o potencial de solucionar ou atenuar diversas imperfeições observadas no mercado bancário, tanto do lado da oferta quanto da demanda, como assimetrias de informação dos consumidores e também das instituições entre si, além de reduzir custos de mudança de bancos". Podemos afirmar, portanto, que o OB irá "radicalizar" ainda mais as mudanças introduzidas pelo cadastro positivo. Discussões sobre discriminação geradas por integração vertical se tornam ainda mais sem sentido.

Por fim, o Brasil, tal como resto do mundo, encontra-se no meio de um típico processo de "destruição criativa" no sistema financeiro com as chamadas Fintechs. Conforme o Banco Central, as *"Fintechs são empresas que introduzem inovações nos mercados financeiros por meio do uso intenso de tecnologia, com potencial para criar novos modelos de negócios. Atuam por meio de plataformas online e oferecem serviços digitais inovadores relacionados ao setor"*.

Há dois tipos de Fintechs de crédito no Brasil, intermediando credores e devedores por meio de negociações realizadas em meio eletrônico: a Sociedade de Crédito Direto (SCD) e a Sociedade de Empréstimo entre Pessoas (SEP), cujas operações constarão do Sistema de Informações de Créditos (SCR). O BACEN destaca as seguintes vantagens das Fintechs: 1) Aumento da eficiência e concorrência no mercado de crédito; 2) Rapidez e celeridade nas transações; 3) Diminuição da burocracia no acesso ao crédito; 4) Criação de condições para redução do custo do crédito; 5) Inovação; 6) Acesso ao Sistema Financeiro Nacional.

A Revista "The Economist" em maio de 2021 fez um conjunto de matérias sobre o fenômeno "Fintech" e seu impacto no mercado financeiro. Em um artigo específico intitulado "The fintech revolution: A wave of startups is changing finance—for the better"⁴, argumenta-se que as Fintechs estão cortando custos e melhorando a qualidade dos sistemas financeiros o que injeta muito mais concorrência no setor. Elas não têm todo o ônus regulatório do sistema financeiro convencional, sistemas de tecnologias de informação antigos e nem redes de agências físicas. Seu custo como proporção do crédito

4 Disponível em <https://www.economist.com/leaders/2015/05/09/the-fintech-revolution>.



concedido seria, em média, de 2% contra entre 5/7% do sistema de crédito convencional, o que lhes permite emprestar a juros menores.

O típico problema de assimetria de informação e, portanto, de avaliação de risco, nesse segmento é contornado de várias maneiras pelas Fintechs segundo a Revista. Utilizam informações das redes sociais e de empresas de logística para avaliar o desempenho de pequenos negócios, além de *machine learning*.

Este artigo da “The Economist” enfatiza que

“este tipo de empréstimos baseados em dados teria claras vantagens sobre as decisões baseadas em um simples score de crédito ou de encontros entre o banco e o cliente. As análises de humanos teriam mais preconceitos que os algoritmos: Os bancos italianos cobram mais de mulheres donas de pequenos de negócios do que de homens, ainda que as primeiras tenham uma inadimplência menor..... a avaliação de risco que se baseia na informação do mundo online é melhor que a de um funcionário do banco em uma agência.”

Ademais, este artigo da The Economist destaca que as Fintechs:

“criarão um cenário mais diverso e, portanto, estável de crédito..menos concentrado geograficamenteevitando ainda dois dos riscos mais básicos do setor bancário: descasamento de maturidades e alavancagem. Os bancos tomam compromissos de curto prazo como depósitos e os transforma em ativos de longo prazo como hipotecas. Algumas Fintechs como a Lending Club, a Prosper e a Zopa simplesmente realizam o “encontro” de tomadores e emprestadores diretamente. Os bancos tomam emprestado pesadamente para financiar seus empréstimos; as novas plataformas não. Em lugar disso, o emprestador compromete o seu próprio dinheiro até o pagamento final, se realizado, suportando todo o risco de inadimplência”.

Em síntese, este artigo conclui que as Fintechs “mudarão as finanças mais profundamente do que qualquer regulador jamais conseguiu fazer”, o que torna a necessidade de regulações como a dessa proposição totalmente ociosas.



Outra matéria da “The Economist” intitulada “Como as fintechs vão comer o negócio dos bancos”⁵, aponta que a participação das firmas financeiras não bancárias está crescendo. Em particular, plataformas de pagamentos estão se tornando uma porta para que as plataformas tecnológicas atraiam mais usuários. Empresas como a ANT, Grab e a Tencent estão usando os dados que as transações de pagamentos proveem para determinar o risco de inadimplência dos tomadores. A ANT que só entrou no negócio de financiamento ao consumidor em 2014, já havia tomado 10% deste mercado em 2020 na China.

Uma característica importante dos bancos tradicionais é que eles frequentemente exigem garantias reais, como carros e casas. O chefe do BIS, um clube dos Bancos Centrais, Agustín Carstens, afirmou em março de 2021, segundo o artigo, que as informações que as plataformas de pagamento adquirem podem contar com muito mais dados que os bancos convencionais. Daí que tais dados podem acabar sendo muito mais relevantes como garantias do adimplemento do crédito do que as próprias garantias. Assim, “os dados podem substituir as garantias”.

Segundo Markus Brunnermeier, da Universidade de Princeton, “a informação que as plataformas de pagamentos têm sobre os clientes é tão completaque se pode falar em “uma inversão da assimetria de informação” na qual os emprestadores conhecem mais que os próprios tomadores sobre sua capacidade de repagamento”.

Sendo assim, somos pela **REJEIÇÃO do Projeto de Lei nº 2.524, de 2019.**

Sala da Comissão, em de de 2022.

Deputado OTTO ALENCAR FILHO
Relator

5 “How fintechs will eat into banks’ business”. Publicado em
<https://www.economist.com/special-report/2021/05/06/how-fintech-will-eat-into-banks-business>

