

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

PUC-SP

DANIEL HENRIQUE DE MENDONÇA

**O COMPARTILHAMENTO DE INFORMAÇÕES POSITIVAS COMO
INSTRUMENTO DE REDUÇÃO DA ASSIMETRIA DE INFORMAÇÃO NA
CONCESSÃO DO CRÉDITO BANCÁRIO NO BRASIL.**

MESTRADO EM ECONOMIA POLÍTICA

SÃO PAULO

2012

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

PUC-SP

DANIEL HENRIQUE DE MENDONÇA

**O COMPARTILHAMENTO DE INFORMAÇÕES POSITIVAS COMO
INSTRUMENTO DE REDUÇÃO DA ASSIMETRIA DE INFORMAÇÃO NA
CONCESSÃO DO CRÉDITO BANCÁRIO NO BRASIL.**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de mestre em Economia Política, sob a orientação do Prof. Dr. João Machado Borges Neto.

MESTRADO EM ECONOMIA POLÍTICA

SÃO PAULO

2012

BANCA EXAMINADORA

AGRADECIMENTOS

É com muita satisfação e entusiasmo que chego ao fim de mais uma etapa na minha carreira profissional. Não foi fácil, mas os momentos mais difíceis sempre trazem uma maior recompensa no final. Não cheguei aqui sozinho e gostaria de deixar registrado os meus mais sinceros agradecimentos para as pessoas que fizeram parte dessa conquista.

Em primeiro lugar, agradeço a Deus por ter me dado saúde e serenidade para conseguir superar um desafio que pareceu, por muitas vezes, intransponível. Agradeço ao meu pai, José Manoel, e minha mãe, Vera Lucia, que, desde sempre, me ensinaram o valor do saber e me passaram a sabedoria que não se aprende na sala de aula. Agradeço a minha irmã, Juliana, que, além de me ensinar os primeiros traços e a identificar as primeiras palavras, sempre esteve ao meu lado apoiando todas as minhas decisões. Agradeço a minha sobrinha e afilhada, Laura, por ser uma fonte de felicidade nos momentos mais difíceis.

Meu agradecimento especial para os amigos sempre fiéis que estiveram junto comigo nessa caminhada: Danilo Benatti e Cristiane Sommer, irmãos de coração; Maria Paula Oliveira, Vander Nagata e André Queiróz Rocha, chefes pacientes; Raphael Salmi, Simone Lima, Eduardo Franco e Rosângela Gomes, colegas inseparáveis.

Desde o início da minha vida, pessoas especiais foram responsáveis, cada qual em uma fase distinta, pelo caminho percorrido até aqui. A minha afeição especial à primeira e inesquecível professora, Cristina; aos sempre atenciosos mestres, Fernando, Isabel e Celeste; e ao meu orientador incansável dos tempos da FEA USP, Simão Davi Silber.

No que tange aos profissionais da PUC-SP, minha eterna gratidão ao meu paciente e competente orientador professor João Machado; a todos os professores do programa de mestrado em Economia Política, em especial, os professores Rosa Maria Marques e João Batista Pamplona; e, com um carinho memorável, à “Soninha” que foi fundamental nos momentos de maior tensão, sempre com um sorriso no rosto e uma atenção solidária.

RESUMO

O objetivo principal do presente trabalho é analisar a nova legislação aprovada no Brasil (Lei nº 12.414/2011) que regulamenta o funcionamento do mercado de compartilhamento de informações positivas de crédito à luz da teoria sobre assimetria de informações e da experiência internacional, destacando similaridades e diferenças, bem como seus possíveis impactos no desempenho do mercado de empréstimos bancários local. Para isso, foi realizada uma pesquisa bibliográfica intensa sobre a literatura existente que trata da assimetria de informações, com especial atenção ao papel desempenhado pelo compartilhamento de dados sobre pessoas físicas e jurídicas, e a atuação dos birôs de crédito como instrumentos desenvolvidos para reduzir os problemas de seleção adversa e risco moral. Uma apresentação da experiência internacional é utilizada como forma de ressaltar o aspecto empírico da teoria, bem como servir de modelo de comparação para analisar os principais pontos da nova legislação brasileira à luz de resultados já mensuráveis em outras economias. É dada uma especial atenção na experiência de Hong Kong por ser considerado *benchmarking* internacional recente na criação de uma estrutura de compartilhamento de informações eficiente. Uma das principais conclusões diz respeito ao fato de que a implantação desse mecanismo é um avanço estruturante importante dentro do sistema financeiro nacional, porém, seus impactos na redução das taxas de juros, na redução da inadimplência e no aumento do volume de crédito disponível devem ocorrer no médio e longo prazo.

Palavras-Chave: Assimetria de Informação. Birô de Crédito. Cadastro Positivo. Compartilhamento de dados e informações. Crédito Bancário no Brasil. Risco Moral. Seleção Adversa

ABSTRACT

The main aim of this study is to analyze the new legislation adopted in Brazil (Law nº 12,414/2011), which regulates the functioning of the credit positive information sharing market in the light of the asymmetric information theory and the international experience, highlighting similarities and differences as well as their possible impact on performance of the bank loans local market. For this, it was performed an intensive bibliography review on the literature existent about asymmetric information, with special attention to the role played by sharing data on individuals and companies, and the role of credit bureaus as a tool developed to reduce adverse selection and moral hazard problems. A presentation of the international experience is used as a way of highlighting the empirical aspect of the theory as well as serve as a comparison model to analyze the main points of the new Brazilian legislation in the light of the results already measurable in other economies. Special attention is given to the experience of Hong Kong, whose the creation of an effective information sharing framework is considered a recent international benchmarking. One of the main conclusions is that the implementation of this mechanism is an important step forward in structuring the national financial system, but its impact in reducing interest rates, reducing delinquency rates and increasing of the credit amount available must occur in the medium and long term.

Keywords: Adverse Selection. Asymmetric Information. Brazilian Banking Credit. Credit bureau. Data and Information Sharing. Positive Data. Moral Hazard.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 – Setores da economia que compartilham informações sobre o comportamento de consumo de seus clientes (número de países).....	37
Gráfico 2 – Cartão de Crédito: montante total de rotativo utilizado e não pago x montante total do rotativo utilizado.....	55
Gráfico 3 - Endividamento das famílias com o sistema financeiro nacional em relação à renda acumulada dos últimos doze meses.....	69

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Taxa de <i>Default</i> versus Taxa de Aprovação Almejada.....	30
Tabela 2 – Taxa de Aprovação versus Taxa de <i>Default</i> Almejado.....	31
Tabela 3 - Taxa de Aprovação versus Taxa de <i>Default</i> Almejado para Brasil e Argentina.	32
Tabela 4 - Taxa de <i>Default</i> versus Taxa de Aprovação Almejada para Brasil e Argentina.	32
Tabela 5 – Produtos e serviços providos pelos birôs de crédito.	34
Tabela 6 - Armazenamento de dados positivos e negativos por país.....	36
Tabela 7 - Períodos de retenção das informações armazenadas nos bancos de dados dos birôs de crédito (em meses).....	38
Tabela 8 – Estrutura dos principais birôs de crédito asiáticos.....	45
Tabela 9 - Indicadores parâmetros para a análise dos impactos do cadastro positivo em Hong Kong.....	54

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACCIS - Association of Consumer Credit Information Suppliers
BEEPS - Business Environment and Enterprise Performance Survey
CADE - Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CCB - Central Communications Bureau (Japão)
CEPS - Centre for European Policy Studies
CIC - Credit Information Center
CPCCD - Code of the Practice on Consumer Credit Data
EBRD - European Bank for Reconstruction and Development
EUA – Estados Unidos da América
FBCJ - Federação de Bônus de Crédito do Japão
FCRA - Fair Credit Reporting Act
FDCPA - Fair Debt Collection Practices Act
FTC - Federal Trade Commission (Estados Unidos da América)
HKMA - Hong Kong Monetary Authority
IFC – International Finance Corporation
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PIB – Produto Interno Bruto
PROCON - Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor
SPC – Serviço de Proteção ao Crédito

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 BASES TEÓRICAS E RESULTADOS EMPÍRICOS A RESPEITO DA ASSIMETRIA DE INFORMAÇÃO E DO COMPARTILHAMENTO DE DADOS NA CONCESSÃO DE CRÉDITO BANCÁRIO	15
1.1 A ASSIMETRIA DE INFORMAÇÃO E SUAS CONSEQUÊNCIAS PARA O FUNCIONAMENTO DO MERCADO DE CRÉDITO.....	15
1.2 A ATUAÇÃO DOS BIRÔS DE CRÉDITO	18
1.3 OS IMPACTOS TEÓRICOS DO COMPARTILHAMENTO DE INFORMAÇÕES.....	22
1.4 RESULTADOS EMPÍRICOS QUE EVIDENCIAM A TEORIA.....	27
2 A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL NO FUNCIONAMENTO DOS BIRÔS DE CRÉDITO E O COMPARTILHAMENTO DE INFORMAÇÕES POSITIVAS	33
2.1 O COMPARTILHAMENTO DE INFORMAÇÕES DE CRÉDITO NA EUROPA.....	33
2.2 O COMPARTILHAMENTO DE INFORMAÇÕES DE CRÉDITO NOS ESTADOS UNIDOS	40
2.3 O COMPARTILHAMENTO DE INFORMAÇÕES DE CRÉDITO NA ÁSIA...42	
2.3.1 O caso de Hong Kong.....	48
2.3.1.1 Principais pontos abordados pelo CPCCD	51
2.3.1.2 Resultados do compartilhamento de informações positivas	53
3 O CADASTRO POSITIVO NO BRASIL À LUZ DA TEORIA E DA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL: POSSÍVEIS IMPACTOS ECONÔMICOS.....	57
3.1 BREVE DESCRIÇÃO DO CENÁRIO ANTERIOR AO CADASTRO POSITIVO NO COMPARTILHAMENTO DE INFORMAÇÕES DE CRÉDITO NO BRASIL.	57
3.2 OS DISPOSITIVOS JURÍDICOS DA LEI Nº 12.414/2011, A “LEI DO CADASTRO POSITIVO”	59
3.3 ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO APROVADA NO BRASIL À LUZ DA TEORIA E DA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL	63
3.4 RESULTADOS PRELIMINARES DA IMPLANTAÇÃO DO CADASTRO POSITIVO	69

CONCLUSÃO	72
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	76
ANEXOS	85

INTRODUÇÃO

Grande parte dos países desenvolvidos realizaram, nos últimos 50 anos, um importante movimento de criação de sistemas de compartilhamento de informações de crédito bancário, também conhecidos como birôs de crédito, com o intuito de reduzir os problemas com a assimetria de informação entre os tomadores e ofertantes de empréstimos, o que impedia, até então, a alocação eficiente dos recursos, além de elevar o risco de crises econômicas sistêmicas. Esse movimento se iniciou, fundamentalmente, devido a dois fatores: as sucessivas crises bancárias ocorridas nas décadas de 20 e 30, que provocaram graves problemas de inadimplência e foram, em muitos casos, derivadas da ineficiência das instituições financeiras no que tange ao gerenciamento de riscos; e, o fenômeno, iniciado nos anos 50, relacionado à criação dos grandes conglomerados financeiros que executaram uma forte estratégia de expansão geográfica e aumento da disponibilidade de recursos para estimular o consumo, gerando, portanto, uma necessidade de instrumentos mais adequados e automatizados para controle dos riscos na concessão de empréstimos.

Nos últimos 20 anos, esses mecanismos de troca de informações passaram por profundas mudanças, acompanhando a evolução nos estudos econômicos relacionados às imperfeições do mercado de crédito. Akerlof, Stiglitz e Weiss podem ser considerados os precursores das análises a respeito do impacto causado pelos problemas de assimetria de informação na definição das taxas de juros, das taxas de inadimplência e do volume de recursos disponibilizados para o crédito. No entanto, um grande número de economistas utilizou de todo arcabouço desenvolvido por esses predecessores para focar as suas análises no papel dos birôs de crédito como instrumento institucional fundamental para o bom funcionamento do mercado de empréstimos.

No Brasil, os birôs de crédito nasceram por volta dos anos 50 e, desde então, não possuíam uma legislação específica que regulasse seus funcionamentos em relação à: privacidade de dados, tipos de informações compartilhadas, utilização dos dados, regras de funcionamento, fiscalização, entre outros. No entanto, nos últimos dez anos, um intenso debate na esfera jurídica, política e empresarial, trouxe à tona a necessidade da criação de uma regulamentação específica para o mercado de informações de crédito e que, além disso, promovesse as reformas necessárias

para aumentar a eficiência dos sistemas existentes até então. O Brasil era, até meados de 2011, dentre as maiores economias do mundo, um dos poucos países que regulava apenas os órgãos restritivos de crédito, ou seja, aqueles que visam restringir empréstimos aos consumidores que não honraram as dívidas assumidas, tendo, portanto, um caráter construtivo e negativo.

O ponto de maior polêmica nessas discussões estava, possivelmente, relacionado à implantação do chamado cadastro positivo de consumidores, cujo objetivo é conceder benesses aos indivíduos considerados “bons pagadores”, ou seja, aqueles que costumam cumprir com suas obrigações de forma pontual e espontânea. Essa ferramenta tem sido apontada no mundo todo, inclusive por autoridades monetárias e econômicas, como uma importante solução para a redução do problema de assimetria de informação na concessão do crédito bancário, sendo, portanto, de fundamental importância para o desenvolvimento econômico do país. No entanto, ela traz diversas dúvidas relacionadas ao sigilo das informações dos consumidores, uso indevido dos dados, proteção à privacidade dos cidadãos e, até mesmo, sobre os reais efeitos relacionados à redução da inadimplência, do custo do crédito e o aumento do volume de recursos disponíveis para empréstimo.

Essa dissertação tem, como objetivo principal, entender, à luz da teoria e da experiência internacional, os possíveis impactos que a nova regulamentação do compartilhamento de informações positivas trará para o Brasil. Para chegar nesse objetivo maior, foi necessário entender profundamente toda a teoria relacionada aos problemas de assimetria de informações e a utilização dos birôs de crédito como forma de reduzir essas imperfeições, bem como algumas evidências empíricas que reforcem as conclusões teóricas. Além disso, para suportar a experiência internacional, foi preciso uma densa pesquisa sobre o funcionamento dos mecanismos de troca de informações em diversos países do mundo, assim como a atuação das instituições responsáveis por esse compartilhamento nessas economias.

A experiência internacional ressaltada nesse estudo diz respeito aos mercados onde o compartilhamento de informações já ocorre com relativo sucesso e onde já existem evidências dos impactos da sua utilização. Para isso, foram expostas as principais características do mecanismo de troca de dados nas seguintes regiões: Europa, continente onde a troca de informações comerciais se

iniciou há mais de um século; EUA, o qual apresenta o sistema de compartilhamento considerado mais liberal e desenvolvido do mundo; e Ásia, continente que apresentou uma grande evolução recente no que tange ao aprimoramento dos instrumentos institucionais para elevar a eficiência no gerenciamento de riscos no mercado de crédito.

O procedimento de pesquisa para realização desse trabalho foi, principalmente, a utilização de uma extensa pesquisa bibliográfica, utilizando, especialmente, os estudos desenvolvidos por Jappelli, Pagano e Padilla. É importante salientar que, para a conclusão do trabalho, foram utilizados o Diário Oficial da União onde se promulgou a nova legislação, além de diversas reportagens e entrevistas com especialistas do mercado e das próprias observações pessoais. Esse trabalho não tem a pretensão de prever, de forma numérica, o quanto o cadastro positivo irá impactar nas variáveis econômicas, haja vista o projeto de lei foi aprovado a menos de um ano. No entanto, o intuito é usar da experiência internacional e da teoria para sinalizar possíveis impactos que o mecanismo poderá ter no mercado de crédito brasileiro, dado a legislação como foi aprovada pelo governo.

A dissertação está organizada em três capítulos, além desta introdução e conclusão. No primeiro capítulo é feita uma revisão da bibliografia recente existente sobre a assimetria de informações na concessão de empréstimos bancários, com especial enfoque no papel exercido pelos birôs de informações de crédito e como suas diferentes formas de atuação podem provocar também diferentes efeitos no mercado de empréstimos. Apresentam-se também alguns estudos que discutem o impacto do compartilhamento de informações no nível geral de concessão de crédito, na taxa média de juros e nas taxas de inadimplência.

No segundo capítulo, é apresentado um panorama internacional do funcionamento dos birôs de crédito, bem como suas diferentes estruturas de atuação em diversos países. O objetivo é descrever como os mercados mais desenvolvidos vêm tratando do tema de compartilhamento de informações, destacando a utilização de dados positivos. Além disso, deu-se destaque especial para o caso de Hong Kong, em que a implementação do Cadastro Positivo é tida como benchmarking internacional recente devido aos resultados bastante consistentes verificado após a sua efetivação.

No terceiro e último capítulo, mostrarei o cenário atual do mercado de compartilhamento de informações no Brasil, detalhando, especialmente, os pontos mais relevantes da Lei brasileira 12.414, que disciplina a formação e consulta a bancos de dados com informações de adimplemento para formação de histórico de crédito, tratado comumente na literatura como “Cadastro Positivo”. Faz-se uma comparação da legislação aprovada com o funcionamento do mecanismo de compartilhamento em outros países do mundo, com destaque para Hong Kong; além de relacionar os pontos chaves da regulamentação com as proposições teóricas apresentadas no primeiro capítulo.

1 BASES TEÓRICAS E RESULTADOS EMPÍRICOS A RESPEITO DA ASSIMETRIA DE INFORMAÇÃO E DO COMPARTILHAMENTO DE DADOS NA CONCESSÃO DE CRÉDITO BANCÁRIO

1.1 A ASSIMETRIA DE INFORMAÇÃO E SUAS CONSEQUÊNCIAS PARA O FUNCIONAMENTO DO MERCADO DE CRÉDITO

Problemas de assimetria de informação são, desde meados da década de 70, um dos principais temas debatidos por estudiosos do mercado de crédito. Para as instituições financeiras, obter dados e estabelecer relações com os seus clientes atuais e possíveis mutuários fazem parte do objetivo inicial de suas atuações: Captar depósitos para ofertar empréstimos. As crises financeiras ocorridas nos últimos 50 anos e originadas a partir de problemas no sistema bancário impulsionaram a necessidade de estudos mais complexos e profundos sobre as questões que permeiam o funcionamento dos mercados de crédito. Grande parte desses estudos se concentrou nas questões referentes aos problemas decorridos da falta de um instrumento que permita aos ofertantes de empréstimos, a priori, conhecer o máximo possível das características e comportamentos dos requisitantes de crédito que, por sua parte, em uma economia com agentes racionais, conhecem todas as suas características e comportamentos individuais.

Amorim (2001) ressalta que problemas de informação são inerentes à atividade bancária:

Em uma economia composta de agentes descentralizados, produzindo especializadamente, nem empresários nem banqueiros conhecem a fundo as atividades do outro. Para obter informações, o custo é elevado e, mesmo assim, nada garante que as diferenças possam ser eliminadas. Se o banqueiro precisar de informações completas, só as conseguirá se tornar-se empresário, o que é inconcebível, ou seja, não é o custo que impede que as informações sejam igualmente distribuídas, mas, sim, a própria forma de organização da economia. (AMORIM, 2001)

Podemos definir, dessa forma, que a assimetria de informação ocorre quando “um agente ou grupo possui um pacote de informações sobre determinado tema maior ou diferente de um segundo agente ou grupo interessado nessas

mesmas informações” (AMORIM, 2001). No caso da assimetria de informação no processo de concessão de empréstimos bancários, Stiglitz (1985a) define o problema enfatizando dois momentos onde podem ocorrer níveis desiguais de conhecimento sobre as partes envolvidas na negociação: Ex ante, o banco não conhece todo o arcabouço de informações do requerente de crédito, logo, não consegue definir com precisão o grau de risco associado àquele indivíduo; e, ex post, ou seja, depois do crédito concedido, o banco não consegue acompanhar e interferir no comportamento dos consumidores e empresas que tomaram crédito. Quando tratamos das informações imperfeitas constantes no primeiro caso, estamos analisando a chamada “seleção adversa”, já no segundo caso, abordamos o chamado “risco moral” ou “*moral hazard*”.

O trabalho de Akerlof (1970), com o título “*The Market for “Lemons”: Quality Uncertainty and the Market Mechanism*”, é considerado o primeiro ensaio focado nos efeitos advindos da seleção adversa. O autor analisa, utilizando o mercado americano de carros novos e usados, os problemas informacionais existentes entre o comprador e o vendedor. Gonçalves e Tavares (2008) resumem a ideia principal do estudo de Akerlof da seguinte maneira:

Akerlof (1970) apresenta uma situação em que há um mercado para carros novos e usados, podendo cada um destes ser classificado como bom ou ruim (que tem a denominação local de “*lemon*”). Portanto, há possibilidade de carros novos bons ou “*lemons*”, bem como carros usados bons e “*lemons*”.

Na aquisição de um carro, o comprador não sabe se o carro que está adquirindo é bom ou um “*lemon*”. Esta situação ocorre pelo fato dos participantes da negociação, vendedor e comprador, possuírem conhecimentos distintos acerca da qualidade do bem. Isto é, o vendedor é mais bem informado acerca da qualidade do bem que o comprador, denotando uma assimetria de informações.

Logo, devido a esta assimetria no momento da transação, é possível vender carros bons e “*lemons*” pelo mesmo preço, uma vez que ao comprador é praticamente impossível identificar a diferença entre um carro bom e um “*lemon*”, caracterizando então a seleção adversa. (GONÇALVES E TAVARES, 2008)

Stiglitz e Weiss (1981) utilizaram o arcabouço desenvolvido por Akerlof (1970) e aplicaram os conceitos para o mercado de crédito. O objetivo dos autores era o desenvolvimento de modelos que explicassem o impacto da assimetria de informações nas imperfeições do mercado de empréstimos bancários, na definição da taxa de juros e na quantidade de recursos ofertada. Partindo do princípio de que as instituições financeiras são incapazes de obter todas as informações relevantes

para definir o risco de cada tomador, os bancos definem uma precificação baseada em um risco médio, levando em conta algumas características básicas, possíveis de comprovação, dos indivíduos e empresas que buscam por empréstimos. Em um cenário onde há excesso de demanda por empréstimos, os ofertantes podem preferir racionar¹ a quantidade de recursos ofertada ao invés de elevar as taxas de juros aplicadas, fato que contradiz a teoria walrasiana² na qual a taxa de juros seria a variável que equilibraria a demanda e a oferta de crédito.

À medida que os bancos tenham informações imperfeitas acerca dos projetos dos candidatos a empréstimos – não podendo ex ante diferenciar aqueles de baixo dos de alto risco, mas só o risco médio – um aumento nas taxas de juros para equilibrar oferta e demanda por fundos (equilíbrio walrasiano) tem dois efeitos. Primeiro, afeta adversamente o mix de candidatos, afastando os projetos de melhor qualidade e menor risco. Segundo, incentiva as empresas a empreender projetos de alto risco. Estes efeitos podem diminuir os retornos esperados dos bancos em função da maior probabilidade de falência dos tomadores de empréstimos. Por esta razão, sob certas circunstâncias, preferem racionar crédito. (CANUTO E FERREIRA, 1999)

A partir dessa constatação, discute-se o efeito que a taxa de juros provoca no perfil dos tomadores de empréstimo para um banco em particular. Quanto mais se aumenta a taxa de juros, mais o banco atrai aqueles candidatos que, de fato, estão precisando dos recursos a qualquer preço, sinal de que o risco desse tomador é mais elevado. Os consumidores ou empresas que podem optar por não obter o empréstimo, ou seja, que os recursos não são de fundamental importância para o desenvolvimento das suas atividades e que, inicialmente, se mostram com um risco mais baixo, preferem sair do mercado de crédito. Assim, o aumento da taxa de juros implica em uma deterioração do grau de risco da carteira de empréstimos da instituição financeira, podendo, inclusive, reduzir seus ganhos.

¹ De acordo com Canuto e Ferreira, (1999):

Há várias definições de racionamento de crédito. Entretanto, Stiglitz adota o que chama *pure credit rationing*: “pode haver momentos em que alguns indivíduos obtêm empréstimos, embora indivíduos aparentemente idênticos, que estejam requerendo empréstimos precisamente nos mesmos termos, não o conseguem”. (CANUTO E FERREIRA, 1999).

² Segundo Netto (1996), a teoria walrasiana, também conhecida como “lei da oferta e da procura” pode ser resumida da seguinte forma:

O sistema de equações de demandas e ofertas excedentes estará em situação de equilíbrio geral quando a configuração de preços for tal que o equilíbrio de cada agente for compatível com a igualdade entre as quantidades oferecidas e demandas em todos os mercados. (NETTO, 1996)

Para informações adicionais, consultar Walras (1983).

Segundo Greenwald, Stiglitz e Weiss (1993), “isto pode levar ao racionamento de crédito, com a taxa de juros cobrada sendo aquela que maximiza o retorno esperado dos emprestadores, à qual poderá haver um excesso de demanda por crédito.”

Stiglitz e Weiss (1992) começam a lançar luz sobre a importância da criação de instrumentos que melhorariam o conhecimento das instituições financeiras sobre o perfil de risco de seus candidatos a crédito, e seu impacto na alocação eficiente dos recursos existentes:

Como a taxa de juros não funciona perfeitamente como mecanismo de coordenação da alocação de recursos nos mercados de crédito, e dada a imperfeição da classificação feita pelos bancos de seus candidatos a empréstimos, os critérios estabelecidos pelos bancos para alocação de seus recursos passam a ser fundamentais para determinar quais indivíduos obterão ou não crédito. (CANUTO E FERREIRA, 1999)

Em meados do século XX, a única forma pela qual os credores podiam minimizar os problemas de assimetria era produzir informações sobre seus clientes através de rastreamento e monitoramento. Por exemplo, eles podiam entrevistar os candidatos, visitarem seus negócios ou empregos antes e depois da concessão do empréstimo, consultar fornecedores e compradores, entre outras ações. Apesar dos custos operacionais para essas atividades, a partir do momento em que os credores passaram a operar em larga escala, esse nível de verificação se tornou inviável dentro de uma estratégia de massificação do acesso ao crédito.

1.2 A ATUAÇÃO DOS BIRÔS DE CRÉDITO

A criação de birôs de crédito³ apareceu como uma resposta ao desafio de expansão dos grandes conglomerados financeiros, ao mesmo tempo em que as instituições deveriam manter critérios relativamente eficientes de controle dos riscos no momento da concessão dos empréstimos. “Os credores podem usar os dados

³ Birô de crédito é entendido aqui como as instituições que coletam, armazenam, padronizam e distribuem dados e informações relacionadas à atividade crédito, oriundas das instituições associadas.

dos birôs para a gestão de risco estatístico e para precificar empréstimos em função do desempenho passado.” (JAPPELLI E PAGANO, 2000, tradução nossa).

Atualmente, as instituições financeiras de diversos países compartilham dados sobre a qualidade de crédito dos tomadores de empréstimo através dos birôs. Esse compartilhamento pode ocorrer tanto voluntariamente, como de forma obrigatória através de legislação específica. A forma de organização dessas instituições pode ser através de uma empresa própria onde os bancos são os sócios; pode ser operada por uma empresa privada terceira, sem a participação direta das instituições financeiras; ou ainda, através de birôs públicos que, geralmente, são geridas pelo Banco Central.

Birôs de crédito recebem informações negativas e positivas⁴ sobre os tomadores de empréstimo diretamente dos seus associados. Eles conferem esses dados com fontes alternativas (cartórios, Receita Federal, dados públicos, etc...) e agregam informações individuais provenientes de outros setores da economia (telecomunicações, *utilities*, varejo, por exemplo), gerando os chamados “relatórios de crédito”. As instituições financeiras podem solicitar, no momento do pedido de empréstimo, o relatório de crédito do agente solicitante.

Os birôs de crédito iniciaram suas atividades, em meados dos anos 50, focados principalmente no compartilhamento de informações de inadimplência. Os relatórios de crédito só começaram a incorporar informações históricas sobre o comportamento de adimplência dos consumidores e empresas a partir dos anos 80. Atualmente, eles variam bastante com relação ao seu conteúdo, principalmente, em função do montante e do tipo de empréstimo que está sendo solicitado, além disso, questões legislativas podem restringir as possibilidades de tipos de dados captados pelas empresas especializadas no compartilhamento das informações. Os dados enviados pelo birô podem ir de uma declaração simples se aquele consumidor ou empresa têm dívidas não pagas com outros credores, até um relatório completo de todo o histórico do comportamento de consumo e crédito do postulante ao empréstimo (montante de dívida ativa, renda mensal, frequência no atraso de pagamentos, despesas mensais fixas, entre outras). Os birôs mais desenvolvidos

⁴ Em todo o trabalho, usaremos as seguintes definições para os termos informação negativa e positiva: Informações negativas são aquelas relacionadas a pendências financeiras, ou seja, comportamento de atraso de pagamentos de um consumidor ou empresa; Informações positivas são aquelas relacionadas ao histórico de hábitos de consumo e pagamento, ou seja, incluem todas as informações de adimplência.

também usam modelos estatísticos para criar e vender os chamados "*credit scores*", uma pontuação que classifica os tomadores de empréstimo em uma escala que define o risco de inadimplência daquele agente.

Jappelli e Pagano (2005) relatam que os birôs de crédito “estão expostos a um potencial conflito de interesse, especialmente quando eles são de propriedade dos credores” (JAPPELLI E PAGANO, 2005, tradução nossa). Isso se dá porque as instituições financeiras desejariam ter todas as informações sobre os potenciais tomadores de empréstimos do mercado, mas não teriam incentivos voluntários para compartilharem informações sobre seus melhores clientes com outros bancos. Esse é um dos principais motivos pelos quais, em um grande número de países, o governo teve papel fundamental na obrigação das instituições financeiras em compartilharem dados, além da imposição de fortes medidas restritivas em caso de descumprimento de contratos.

O governo, adicionalmente, tem tido uma atuação bastante ativa no mercado de compartilhamento de informações de crédito criando os seus próprios birôs em diversos países. A diferença principal entre as instituições de compartilhamento públicas e privadas reside na cobertura dos dados (o compartilhamento, geralmente, é obrigatório no caso das instituições públicas) e na completude (as empresas privadas, de forma usual, captam informações de outros setores da economia). No caso de uma economia com birôs públicos e privados, o montante a partir do qual os empréstimos devem ser comunicados ao birô público delimita o segmento de mercado de atuação dos birôs privados sem a concorrência da empresa pública. Um estudo do Federal Reserve Bank of San Francisco (2011) traz uma discussão interessante sobre a atuação pública ou privada no setor:

As agências de compartilhamento de informações de crédito públicas têm algumas vantagens sobre suas contrapartes privadas. Por exemplo, a autoridade do governo ou banco central pode tornar obrigatória a participação de todas as instituições financeiras supervisionadas. Dependendo do escopo dos dados que as instituições são obrigadas a apresentar, isso pode resultar em um conjunto mais amplo de informações de crédito do que em um sistema no qual os credores submetem os dados voluntariamente, o que é mais comum entre as agências de crédito privadas. Outra vantagem dos birôs de crédito públicos é mais evidente nos países em desenvolvimento, onde pode haver pouco incentivo econômico para a criação de agências privadas. Um relatório de 2004, do Banco Mundial, observou que o limite mínimo médio das informações captadas por birôs públicos era de US\$ 30.000, enquanto que, para as instituições privadas, era de cerca de US\$ 450,20. Assim, os credores menores, que normalmente enfrentam maiores restrições

de recursos tendem a se beneficiarem mais em um cenário com agências privadas. Os birôs de crédito privados também tendem a coletar informações relevantes de outras fontes, além das instituições financeiras supervisionadas. Estas fontes incluem documentos como registros judiciais, registros de garantias, e registros de títulos de propriedade, bem como instituições, tais como, empresas concessionárias de serviços públicos e seguradoras. (FEDERAL RESERVE BANK OF SAN FRANCISCO, 2011, tradução nossa)

Uma das questões mais polêmicas existentes na criação e atuação das empresas que centralizam a troca de informações é a proteção à privacidade. Nesse ponto, todo o arcabouço legal referente a esse tema pode ter fortes impactos sobre o funcionamento do sistema de compartilhamento de dados, bem como nos efeitos promovidos por esse instrumento na redução dos problemas de assimetria de informação. Jappelli e Pagano (2005) introduziram essa discussão na literatura econômica. Os autores afirmam que as principais variáveis relacionadas à confidencialidade das informações são as seguintes:

Os limites de acesso às informações por usuários em potencial, a proibição de compartilhamento de informações positivas, a eliminação obrigatória de informações históricas individuais após um tempo definido, a proibição da coleta de determinados tipos de informação (raça, religião, opiniões políticas, etc...), e o direito do consumidor em acessar, verificar e corrigir as informações disponibilizadas sobre ele. (JAPPELLI E PAGANO, 2005, tradução nossa).

Para os autores, “não se deve necessariamente ter uma visão negativa do efeito das leis de privacidade em sistemas de informação de crédito” (JAPPELLI E PAGANO, 2005, tradução nossa). A divulgação de alguns dados deve, inclusive, “levar as pessoas a tornarem-se tão cautelosas, que pode reduzir o incentivo ao risco e o empreendedorismo abaixo do nível socialmente desejável.” (JAPPELLI E PAGANO, 2005, tradução nossa). Como exemplo, podemos citar o que os autores chamam de “memória do sistema”. Caso a estrutura definida para atuação do birô de crédito limite a disponibilização de informações a um período relativamente curto, isso deve impactar no incentivo que os devedores têm em honrar as suas pendências financeiras, já que eles sabem que, em breve, poderão voltar ao mercado de crédito. No entanto, caso esse prazo seja demasiadamente longo, os tomadores de empréstimos podem se tornar tão avessos ao risco que, no limite, não tomam empréstimos porque, caso sofram algum problema financeiro momentâneo, sua reputação no mercado ficará prejudicada por muitos anos. Portanto, uma

preocupação moderada com a privacidade pode também servir a eficiência econômica.

Jappelli e Pagano (2005) resumem bem a importância de se estudar as características da atuação dos birôs de crédito:

O desenho do mecanismo usado para compartilhar informações de crédito importa, pelo menos, tanto quanto a decisão de criar um mecanismo de compartilhamento de informações. Os *insights* teóricos da literatura ajudam a identificar questões-chave na concepção de sistemas de informação de crédito: a relação entre os mecanismos públicos e privados, a dosagem entre o compartilhamento de informações negativas e positivas, a "memória" do sistema, e vários outros. Isto pode fornecer orientação sobre possíveis armadilhas no projeto de sistemas de informações de crédito. (JAPPELLI E PAGANO, 2005)

1.3 OS IMPACTOS TEÓRICOS DO COMPARTILHAMENTO DE INFORMAÇÕES

Tullio Jappelli, Marco Pagano e Atilano Padilla são três dos principais estudiosos das imperfeições no mercado de crédito e do papel do compartilhamento de dados na redução dos problemas relacionados à assimetria de informação. Esses autores são defensores da idéia de que a troca de informações sobre as principais características e comportamentos dos candidatos a empréstimos bancários são fundamentais para o bom desempenho do mercado de crédito. OCDE (2010) resumiu os benefícios levantados por esses autores para a criação dos birôs de crédito:

- 1) Diminuir a seleção adversa. Ao reduzir a assimetria de informações entre emprestadores e tomadores de empréstimos, os birôs de crédito permitem que os recursos disponíveis possam ser estendidos aos mutuários seguros que haviam sido precificados fora do mercado de crédito, resultando em maior concessão de empréstimos agregada (PAGANO E JAPPELLI, 1993).
- 2) Diminuir o risco moral. Instituições que compartilham informações podem aumentar o custo da inadimplência para os tomadores de crédito, aumentando assim a amortização da dívida (PADILLA E PAGANO, 2000).
- 3) Reduzir o monopólio da informação. O compartilhamento de informações de crédito traz o benefício adicional de reduzir o monopólio da informação que um credor individual tenha sobre seus mutuários. (PADILLA E PAGANO, 1997).
- 4) Reduzir o excesso de endividamento. O compartilhamento de informações entre emprestadores revela a exposição dos mutuários para todos os credores participantes desse mecanismo, reduzindo, assim, o comprometimento de renda agregado já que indivíduos

altamente endividados recebem menos crédito (BENNARDO, PAGANO E PICCOLO, 2009). (OCDE, 2009, tradução nossa).

Com relação ao primeiro item, Pagano e Jappelli (1993) “mostraram que o compartilhamento de informações reduz a seleção adversa, melhorando o *pool* de tomadores de empréstimos” (JAPPELLI E PAGANO, 2005, tradução nossa). O resultado na diminuição da taxa de inadimplência é incontestado pelos autores, no entanto, o efeito no aumento da disponibilidade de crédito é relatado com ressalvas: “quando os bancos trocam informações sobre os tipos de mutuários, o aumento implícito nos empréstimos para os mutuários de baixo risco pode não compensar a redução na concessão aos tipos de alto risco” (PAGANO E JAPPELLI, 1993, tradução nossa).

Padilla e Pagano (2000) ressaltaram o efeito disciplinador que o compartilhamento de informações traz. Os birôs de crédito, ao disponibilizarem ao mercado todas as informações de inadimplência de consumidores e empresas, estimulam o pagamento dos compromissos assumidos, uma vez que, o não cumprimento penaliza os agentes na busca por outros montantes de crédito no mercado. Esses agentes enfrentarão taxas de juros mais altas, ou até mesmo, podem não conseguir angariar novos empréstimos. Essa exposição do compromisso não cumprido, por parte dos birôs, levaria a taxas de inadimplência mais baixas, conseqüentemente, segundo os autores, a uma menor taxa de juros e um aumento nos níveis de empréstimo.

De forma complementar, Padilla e Pagano (2000) trazem uma discussão importante relacionada ao efeito disciplinador do compartilhamento de informações: A diferença no efeito quando considerado a troca de informações negativas ou positivas. Segundo os autores, a transmissão de informações positivas pelos birôs de crédito não apresentam efeito significativo sobre as taxas de inadimplência e de juros.

Ex ante, assume-se que a concorrência elimina as rendas informacionais dos bancos, de modo que a carga de juros total de seus clientes não pode ser reduzida ainda mais. Como resultado, quando as informações sobre a sua qualidade é compartilhada, os mutuários não têm nenhuma razão para mudar o seu nível de esforço e as taxas de inadimplência e de juros permanecem inalteradas. (PADILLA E PAGANO, 2000, tradução nossa)

A idéia por trás desse fato é que, um mutuário de baixo risco reduz sua preocupação com o relato da sua inadimplência para outros bancos, dado que a instituição financeira também garante, através das informações positivas, que ele é um bom cliente. Diminui-se a importância de um não pagamento dentro de uma gama de compromissos cumpridos. Além disso, como destacado pelos autores, a troca de dados positivos pode impactar, inclusive, negativamente no montante de crédito disponibilizado:

Dado que empréstimos a tomadores de risco é um investimento caro, o montante disponibilizado pode ser reduzido quando tal informação é compartilhada: os bancos que não podem compensar os custos de incumprimento por parte dos mutuários de baixa qualidade requerem uma maior probabilidade de pagamento para estarem dispostos a emprestar, e o mercado de crédito pode entrar em colapso em situações nas quais ele seria viável sem o compartilhamento de informações. (PADILLA E PAGANO, 2000, tradução nossa)

Chu (2003) discute os problemas do não compartilhamento de dados no que tange a exploração de rendas informacionais e custos de mudança (switching costs). Renda informacional está diretamente associada ao conceito de custos de mudança. Em um cenário sem compartilhamento de informações, um cliente tende a manter relacionamento com um banco que possua seu histórico de comportamento de consumo e crédito. Para trocar de instituição financeira, o cliente se depararia com uma taxa de juros mais elevada, já que essa nova instituição não teria nenhuma informação sobre seu perfil de risco. Esse “custo de mudança” faz com que o banco atual do cliente cobre um spread acima daquele que define sua real probabilidade de pagamento, também chamado de renda informacional, porque sabe que, mesmo assim, é vantajoso para o cliente ficar no banco que possui seu histórico de crédito.

A renda informacional dos clientes é uma fonte de lucros dos bancos. Em vista disso, as instituições irão competir na aquisição de novos clientes através de subsídios. Muitos dos novos clientes se tornarão bons clientes antigos e, portanto, gerarão renda informacional no futuro. A consequência dos spreads futuros maiores é a redução da demanda total de crédito. Muitos bancos, por exemplo, oferecem crédito ao consumidor ou cheque especial com taxas extremamente elevadas de modo que muitos bons clientes não tomam essas linhas. Entretanto, os bancos não reduzem estes valores para encontrarem as taxas de juros de reserva desses clientes. (CHU, 2003) ⁵

⁵ Para outros trabalhos que indicam a extração de renda informacional pelos bancos, verificar Sharpe (1990) e Dell’Ariccia (2001).

Outra questão importante para a discussão referente ao compartilhamento de informações é como o instrumento evita um superendividamento dos consumidores e empresas. É bastante comum que os agentes mantenham relacionamento com diversas instituições financeiras. Se os bancos não trocam informações entre si, eles não têm uma visão geral do montante de recursos que aquele requerente ao crédito já tomou em outras instituições. É importante ressaltar que a probabilidade de pagamento de uma dívida está diretamente relacionada ao endividamento total do agente em questão e, quando essa informação não está disponível, há um estímulo ao superendividamento dos consumidores e empresas.

Considera-se um consumidor em busca de crédito em uma empresa de cartão de crédito e em um banco que não dizem um ao outro o quanto aquele indivíduo toma emprestado de cada um. Suponha que a probabilidade de inadimplência seja uma função crescente da dívida total. Quando o consumidor pede um empréstimo ao banco, cada unidade de moeda adicional que ele toma emprestado reduz a probabilidade de reembolso do capital e dos juros para a empresa de cartão de crédito. Assim, o reembolso esperado do consumidor por unidade monetária da dívida é uma função decrescente de sua dívida total e ele tem um incentivo para o excesso de empréstimos. Antecipando este problema de *moral hazard*, ambos os credores irão racionar o montante de crédito fornecido e/ou exigir uma maior taxa de juros, ou até mesmo negar o crédito exigindo maiores garantias. (JAPPELLI E PAGANO, 2005, tradução nossa)

Com o compartilhamento de informações, esse problema de risco moral é reduzido, de forma considerável, eliminando o incentivo a tomada excessiva de empréstimos por parte dos tomadores.

Powell, Mylenko, Miller e Majnoni (2004) trouxeram à tona algumas questões relevantes que reforçam os efeitos benéficos da criação de birôs de crédito. Os autores se concentram na discussão do que seriam, na visão deles, os cinco objetivos básicos de um birô de informações:

- 1) Melhorar o acesso ao crédito: O uso de um birô de crédito pode, para um nível de risco constante, permitir que uma instituição financeira possa expandir sua carteira de empréstimos. O aumento marginal na carteira de crédito beneficiará, especialmente, aquelas empresas ou indivíduos que têm um bom histórico de pagamentos, porém, faltam-lhes outros fatores importantes para a concessão do crédito, tais como renda ou garantias. (POWELL, MYLENKO, MILLER, MAJNONI, 2004, tradução nossa).

Nesse ponto, os autores utilizam do benefício mais direto do compartilhamento de informações: a redução da assimetria de informações, para garantirem que a criação de um birô pode melhorar o acesso ao crédito. Esse trabalho traz também uma análise empírica que reforça esse argumento. Jappelli e Pagano (2005) concordam com o impacto positivo no aumento da disponibilidade de crédito: “quando os credores compartilham informações de crédito, é esperado que eles pudessem aumentar a oferta de empréstimos e/ou melhorar as taxas de juros oferecidas aos requerentes” (JAPPELLI E PAGANO, 2005, tradução nossa).

Em continuação, Powell, Mylenko, Miller e Majnoni (2004) trazem os outros objetivos da criação de um birô de crédito:

- 2) Supervisão Bancária: É usual que reguladores utilizem os dados das instituições de compartilhamento como parte do processo de supervisão financeira. Os dados são utilizados para analisar tendências no setor bancário e de crédito, usar modelos estatísticos para analisar dados do comportamento do mercado, calcular o endividamento total dos mutuários com o sistema financeiro, entre outras informações.
- 3) Para prover insumos de pesquisa econômica e subsidiar as decisões de política macroeconômica: As informações de um birô também podem ser importantes para a inteligência macroeconômica. Esses dados podem ser considerados por região, por setor, pela qualidade do mutuário e utilizados para analisar o mercado de crédito e evolução da taxa de juros em detalhe. Esta informação pode orientar e compreender o mecanismo de transmissão das decisões de política monetária.
- 4) Regulação bancária: Informações dos birôs de crédito também podem ajudar na determinação ou refinamento das regras regulamentares do sistema bancário. Muitos registros de crédito públicos estão intimamente ligados às regras de provisionamento, podendo ser usadas para analisar se a situação atual é adequada.
- 5) Promover a concorrência: Os efeitos de informações compartilhadas sobre a estrutura e conduta de mercado pode ser um pouco complexo, no entanto, obter mais informações sobre risco de crédito, provavelmente, torna o sistema bancário mais competitivo e, certamente, quanto mais informações sobre crédito se tornam acessíveis, a concorrência também tende a aumentar. (POWELL, MYLENKO, MILLER, MAJNONI, 2004, tradução nossa).

Sobre esse último ponto, os efeitos na promoção da concorrência são, no mínimo, duvidosos segundo própria ressalva dos autores. Em um modelo que considera que os bancos competem ex ante por clientes e que os tomadores de empréstimo enfrentam elevados custos de mudança, Gehrig e Stenbacka (2005) afirmam que “as rendas informacionais futuras são um estímulo à concorrência. Uma vez que o compartilhamento de informações reduz essas rendas, em seu modelo,

isso reduz a competição” (JAPPELLI E PAGANO, 2005). O fato é que a relação teórica direta entre a utilização de instrumentos de compartilhamento das informações e o aumento da concorrência é bastante questionável.

No que tange ao efeito do compartilhamento no nível de inadimplência e no preço do crédito, grande parte da literatura existente concorda que, para um mutuário individual, a troca de dados sobre o comportamento de crédito do indivíduo, reduz o não pagamento e, conseqüentemente, as taxas de juros. No entanto, Brown, Jappelli e Pagano (2007) fazem uma ressalva importante quando se trata do impacto macroeconômico:

Quando se considera a taxa média de inadimplência, efeitos de composição podem derrubar essa previsão. Suponha que o compartilhamento de informações dá acesso ao crédito para mutuários de maior risco. Mesmo se a probabilidade de inadimplência individual de cada mutuário é reduzida, a taxa de inadimplência total pode aumentar porque o peso relativo dos mutuários de maior risco aumenta no total de tomadores de crédito. Isto vai contra as estimativas dos modelos de que o compartilhamento de informações reduz a inadimplência e as taxas de juros (BROWN, JAPPELLI, PAGANO, 2007, tradução nossa).

1.4 RESULTADOS EMPÍRICOS QUE EVIDENCIAM A TEORIA

Algumas evidências empíricas mostram que a partilha de informação reduz a seleção adversa e o risco moral, conforme relatado pela teoria. Segundo Jappelli e Pagano (2005), alguns estudos importantes sobre esses temas podem ser encontrados em Doblas-Madrid e Minetti (2009), que mostraram que se as instituições financeiras criassem um birô de compartilhamento de informações de crédito, seus tomadores de empréstimo melhorariam seu desempenho de adimplência; de forma oposta, mas chegando ao mesmo resultado, Brown e Zehnder (2007) mostraram, empiricamente, que o mercado de crédito bancário poderia entrar em colapso caso não houvesse uma instituição que garantisse a troca de informações entre os bancos. No mesmo estudo, Brown e Zehnder (2007) afirmam que:

Sem um birô de crédito, os mutuários tinham uma tendência para pagar os empréstimos somente quando eles planejavam manter sua relação de crédito atual. No experimento, os mutuários provavelmente continuariam a sua relação atual com o credor, se o

montante do empréstimo fosse elevado. Se não, eles tinham um incentivo para buscarem outro relacionamento de crédito. No entanto, em economias com uma instituição de informações de crédito, os mutuários tinham uma chance maior de pagar os seus empréstimos, independentemente de eles estarem planejando continuar a sua relação atual de empréstimo ou não. Assim, pode-se entender que os birôs de crédito, através da documentação e compartilhamento do comportamento do mutuário, podem impactar positivamente no nível de adimplência. (JAPPELLI E PAGANO, 2005, tradução nossa)

Um estudo desenvolvido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2010), traz diversos exemplos de resultados que apontaram o efeito positivo do compartilhamento de informações:

Kallberg e Udell (2003) constataram que a informação histórica recolhida por um birô de crédito tinha um poderoso poder preditivo sobre a probabilidade de inadimplência. Um estudo realizado por Barron e Staten (2003) mostrou que os credores poderiam reduzir significativamente a sua taxa de inadimplência, incluindo informações mais abrangentes de mutuários em seus modelos de previsão de inadimplência. (OCDE, 2009, tradução nossa).

Jappelli e Pagano (2002), utilizando dados *cross-country*, chegaram a conclusão de que a amplitude dos mercados de crédito está associada com o compartilhamento de informações:

O volume de empréstimos bancários totais para o setor privado escalado pelo PIB é, de fato, maior em países onde a partilha está mais solidamente estabelecida e extensa. Esta relação persiste mesmo controlando outros determinantes econômicos e institucionais que impactam o volume de crédito, tais como o tamanho e a taxa de crescimento do país, e variáveis que capturam o respeito pela lei e a proteção dos direitos dos credores. (JAPPELLI E PAGANO, 2002, tradução nossa)⁶.

Brown, Jappelli e Pagano (2007) estudaram o impacto da criação de estruturas de compartilhamento de dados nos países da Europa Oriental e da antiga União Soviética. Para isso, os autores usaram dados de empresas sobre acesso e custo do crédito, extraídos do EBRD/*World Bank "Business Environment and Enterprise Performance Survey"* (BEEPS). Eles relacionaram essas informações com indicadores em nível nacional compilados a partir do "*Doing Business*", banco de dados do Banco Mundial / IFC (*World Bank*, 2006). Tanto as estimativas *cross-sectional* como as estimativas de painel mostraram que, de fato, um montante maior

⁶ (DJANKOV, MCLIESH, SHLEIFER, 2007) também mostraram que a existência de birôs de crédito está associada com maiores percentuais da relação entre o crédito privado e o PIB.

e mais barato de crédito disponível às empresas e aos consumidores estava relacionado com a troca de informações nesses países. O crédito ao setor privado aumentou de 15% do PIB em 1999 para 25% no final de 2004, em um momento onde 14 birôs de crédito surgiram. A qualidade do crédito também melhorou, com a taxa de inadimplência dos bancos caindo de 20% em 1999 para 10% no final de 2004.

Duas outras conclusões importantes desse estudo e que servem de argumento favorável para o compartilhamento de informações de crédito são: “a correlação entre disponibilidade de crédito e compartilhamento de dados é mais forte para empresas com poucas informações do que aquelas com dados transparentes” (BROWN, JAPPELLI E PAGANO, 2007, tradução nossa) - transparência aqui está relacionada à disponibilidade de informações contábeis de acordo com normas internacionais; e, nas economias com estruturas legislativas de defesa dos credores pouco desenvolvidas, a troca de informações melhora tanto o acesso ao crédito como as condições de contrato de empréstimo⁷.

Dois estudos realizados por Chu e Schechtman (2003) e por Powell, Mylenko, Miller e Majnoni (2004) são especialmente relevantes para a discussão apresentada nesse trabalho. Os primeiros autores tinham o objetivo de avaliar alguns modelos de previsão da inadimplência, analisando o impacto da inclusão apenas de variáveis relacionadas às informações negativas e com a adição de informações positivas, visando “comparar as qualidades de discriminação dos dois tipos de modelos, bem como estimar os efeitos na oferta de crédito e na inadimplência” (CHU E SCHECHTMAN, 2003).

As primeiras conclusões do estudo mostraram que tanto as variáveis negativas quanto positivas foram estatisticamente relevantes na determinação da ocorrência do não pagamento, sendo que, a inclusão das variáveis positivas aumentou substancialmente a medida de ajustamento do modelo. Com relação à qualidade dos dois modelos, foi possível verificar que a adoção de informações de adimplência melhorou, de forma relevante, a capacidade do modelo completo de discriminar situações de inadimplência. Essa conclusão é de extrema relevância para as instituições financeiras, já que, os resultados mostram a possibilidade de

⁷ Para mais informações sobre estudos que trazem os impactos do compartilhamento de informações no mercado de crédito, ver: (FALKENHEIM, POWELL E BALZAROTTI, 2002), (COWAN E DE GREGORIO, 2003), (GALINDO E MILLER, 2001), (LOVE E MYLENKO, 2003), (MILLER, 2003) e (CASTELAR PINHEIRO E CABRAL, 2001).

acurar seus modelos de *scoring* com informações de inadimplência dos consumidores e empresas postulantes ao crédito e, com isso, reduzir perdas com o não pagamento, além de aprimorar seus instrumentos de precificação (taxa de juros) dos seus empréstimos.

A respeito dos impactos em relação à inadimplência trazidos pela adoção de variáveis positivas, Chu e Schechtman (2003) apresentam o seguinte resultado (ver tabela 1), dado que, para cada modelo e cada amostra⁸, estipulou-se uma taxa de aprovação de x%, e calculou-se então a taxa de *default* realizada do grupo aprovado:

Qualquer que seja a taxa de aprovação almejada, a inclusão de informações não negativas contribui para a redução das inadimplências realizadas, sendo tal efeito maior percentualmente para menores objetivos de aprovação. Em particular, a um nível de aprovação almejada de 60%, o modelo negativo produz na amostra de construção uma taxa de default real de 3,37%, 82,84% superior à taxa produzida pelo modelo completo, de 1,84%. (CHU E SCHECHTMAN, 2003).

Tabela 1 – Taxa de *Default*⁹ versus Taxa de Aprovação Almejada.

Aprovação Almejada	Taxa de <i>Default</i> Amostra Construção			Taxa de <i>Default</i> Amostra Validação		
	Modelo Completo	Modelo Negativo	Aumento percentual	Modelo Completo	Modelo Negativo	Aumento percentual
40%	1,30%	2,78%	114,48%	1,44%	2,97%	105,86%
60%	1,84%	3,37%	82,84%	1,99%	3,39%	70,54%
80%	2,88%	3,74%	29,91%	3,03%	3,73%	23,09%
100%	6,77%	6,77%	0,00%	6,76%	6,76%	0,00%

Fonte: (CHU E SCHECHTMAN, 2003).

Para estimar o impacto do uso de informações positivas no montante de crédito ofertado pelas instituições financeiras, Chu e Schechtman (2003) calcularam “progressivamente a taxa de *default* real média até se chegar à taxa de *default* almejada. Este ponto forneceu o número de exposições aprovadas e daí as taxas de aprovação” (CHU E SCHECHTMAN, 2003). Conforme podemos verificar pela tabela

⁸ Chu e Schechtman (2003) utilizaram, na confecção do estudo e das estimativa para as variáveis, uma amostra para a construção do modelo e outra amostra foi separada para a tarefa de validação.

⁹ “Essa definição de *Default* é consistente com a recomendação de Basileia II de que um atraso de noventa dias seja um indicativo de *default*.” (SCHECHTMAN, 2006)

2, o modelo completo possui um maior volume de aprovações de crédito, especialmente para uma taxa de inadimplência esperada mais baixa. Para as instituições financeiras, isso pode significar aumento da rentabilidade de suas operações, já que ela aprova mais crédito, e com isso recebe maior volume de juros, com a mesma exposição ao risco.

Tabela 2 – Taxa de Aprovação versus Taxa de *Default* Almejado.

<i>Default</i> Almejado	Taxa de Aprovação Amostra Construção			Taxa de Aprovação Amostra Validação		
	Modelo Completo	Modelo Negativo	Diminuição percentual	Modelo Completo	Modelo Negativo	Diminuição percentual
2,00%	65,08%	49,20%	24,39%	60,18%	49,77%	17,30%
3,00%	82,27%	55,84%	31,13%	79,73%	50,47%	36,70%
4,00%	91,53%	84,81%	7,34%	91,44%	83,87%	8,29%
5,00%	96,23%	94,36%	1,95%	95,86%	94,32%	1,6%

Fonte: (CHU E SCHECHTMAN, 2003).

Nas palavras dos autores:

As duas tabelas anteriores sugerem que um ambiente que possibilita aos bancos ou credores de forma geral usar um modelo completo implica em menores taxas de inadimplência ex post e numa maior oferta de crédito. Tais benefícios são importantes para serem considerados quando do desenho de birôs de crédito e devem ser confrontados com os custos de inclusão/armazenamento do conjunto adicional de informações. (CHU E SCHECHTMAN, 2003).

Na análise apresentada por Powell, Mylenko, Miller e Majnoni (2004), o objetivo era o mesmo de Chu e Schechtman (2003): verificar a relevância da inclusão de dados positivos em modelos para estimar a probabilidade de inadimplência dos agentes. O estudo foi realizado com dados de birôs de crédito no Brasil e na Argentina, e chegou à mesma conclusão do estudo apresentado anteriormente: a informação positiva aumenta o poder explicativo dos modelos e propicia mais crédito para uma dada taxa de inadimplência ou uma menor inadimplência dado um nível de concessão de crédito. Nas tabelas 3 e 4 apresentam-se os resultados desse estudo, seguindo o mesmo raciocínio de interpretação apresentado para Chu e Schechtman (2003):

Tabela 3 - Taxa de Aprovação versus Taxa de *Default* Almejado para Brasil e Argentina.

Aprovação Almejada	Taxa de <i>Default</i> Argentina			Taxa de <i>Default</i> Brasil		
	Modelo Completo	Modelo Negativo	Decréscimo percentual	Modelo Completo	Modelo Negativo	Decréscimo percentual
40%	1,53%	2,45%	-37,6%	1,30%	2,78%	-53,2%
60%	2,98%	3,81%	-21,8%	1,84%	3,37%	-45,4%
80%	5,70%	6,03%	-5,5%	2,88%	3,74%	-23,0%
100%	12,19%	12,19%	0,0%	6,77%	6,77%	0,0%

Fonte: adaptado de (POWELL, MYLENKO, MILLER E MAJNONI, 2004, tradução nossa).

Tabela 4 - Taxa de *Default* versus Taxa de Aprovação Almejada para Brasil e Argentina.

<i>Default</i> Almejado	Taxa de Aprovação Argentina			Taxa de Aprovação Brasil		
	Modelo Completo	Modelo Negativo	Aumento percentual	Modelo Completo	Modelo Negativo	Aumento percentual
2%	-	-	-	65,08%	49,20%	32,3%
3%	60,22%	49,50%	21,7%	82,27%	55,84%	47,3%
4%	-	-	-	91,53%	84,81%	7,9%
5%	76,37%	75,76%	0,8%	96,23%	94,36%	2,0%
7%	86,02%	84,26%	2,1%	-	-	-
9%	92,76%	91,95%	0,9%	-	-	-
10%	95,24%	94,71%	0,6%	-	-	-
11%	97,50%	97,10%	0,4%	-	-	-
12%	99,59%	99,55%	0,0%	-	-	-

Fonte: adaptado de (POWELL, MYLENKO, MILLER E MAJNONI, 2004, tradução nossa).

2 A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL NO FUNCIONAMENTO DOS BIRÔS DE CRÉDITO E O COMPARTILHAMENTO DE INFORMAÇÕES POSITIVAS

2.1 O COMPARTILHAMENTO DE INFORMAÇÕES DE CRÉDITO NA EUROPA

De acordo com Jentzsch (2007), o início do mercado de compartilhamento de informações na Europa data da primeira década do século XIX. Um grupo de alfaiates ingleses montou uma sociedade para a troca de informações sobre pessoas que compraram tecidos e, repetitivamente, não efetuaram o pagamento. Sociedades similares nasceram na Alemanha e na Áustria com a única função de troca de informações de maus pagadores entre grupos fechados e com atuação exclusivamente local. A maioria dos birôs privados do continente só foi nascer um século depois, na década de 1960.

Com a inserção de novos membros na União Européia, pode-se dizer que a região passou por uma transformação nos mercados de informações e análises de crédito. Nos últimos cinquenta anos, os birôs têm desempenhado um papel fundamental no desenvolvimento de instrumentos para avaliação do risco no continente. Por conta das diferenças culturais, hábitos do consumidor e arcabouço jurídico, há muita diferença entre os mercados, os conceitos de privacidade e a proteção das informações entre os países. A harmonização entre os tipos de cadastro e de informações de crédito, por conseguinte, ainda está muito distante. Destaca-se que, principalmente no leste europeu, o mercado de compartilhamento de informações está ainda em um processo bastante lento de evolução.

A experiência européia indica que os países do continente que intensificaram suas reformas institucionais para permitir um compartilhamento completo de informações referentes ao comportamento dos consumidores de crédito, inclusive positivas, já identificam as melhorias no funcionamento do mercado bancário. Quase a totalidade dos países com uma alta relação do crédito como percentual do PIB e que já possuíam um sistema de compartilhamento de informações consolidado iniciaram, há cerca de duas décadas, importantes

discussões relacionadas ao tipo de informação que os bancos deveriam compartilhar através dos birôs de crédito públicos e, principalmente, dos birôs de crédito privados.

Alguns resultados da evolução dessas discussões podem ser encontrados no relatório “*The European Credit Information Landscape 2011*”, produzido pelo *Centre for European Policy Studies* (CEPS). O estudo é resultado de uma pesquisa realizada com 30 birôs de crédito privados membros da *Association of Consumer Credit Information Suppliers* (ACCIS) e que operam em 27 países do continente. O primeiro resultado importante trazido pelo relatório mostra que os birôs de crédito diversificaram intensamente sua atuação nos últimos anos, passando de simples entidades centralizadoras e distribuidoras de informações de crédito e consumo, para empresas que desenvolvem soluções diversas com serviços agregados importantes como: softwares, *scores*, soluções de prevenção à fraude, serviços de marketing, entre outros (tabela 5).

Tabela 5 – Produtos e serviços providos pelos birôs de crédito.

Produtos e serviços oferecidos aos clientes	Birôs de crédito que oferecem o serviço
Relatórios de crédito	100%
<i>Scores</i>	82%
Consultoria	70%
Software	56%
Prevenção à fraude	54%
Verificação de identidade	50%
Serviços de Marketing	37%
Verificação de Conta Corrente	30%
Cobrança de Dívidas	8%

Fonte: adaptado de (ROTHEMUND E GERHARDT, 2011, tradução nossa).

Com relação à obrigatoriedade do compartilhamento de dados, segundo o relatório, dos países pesquisados, apenas seis deles possuem alguma legislação que obrigue as instituições a trocarem dados sobre empréstimos. A grande maioria, dezessete deles, possui um sistema voluntário de compartilhamento. A obrigatoriedade tem um papel importante na definição de um sistema de troca de informações, especialmente quando tratamos de dados positivos. Conforme relatado no primeiro capítulo, é natural que os bancos queiram trocar entre si as informações sobre seus clientes “negativos”, porém, não queiram partilhar seus históricos

positivos de crédito, já que, com eles, conseguem extrair rendas informacionais de seus mutuários. Alguns países, como Holanda e Bélgica, obrigam as instituições financeiras a trocarem essas informações justamente porque acreditam que essa prática estimula a concorrência no setor bancário.

Rothmund e Gerhardt (2011) trouxeram dados relevantes sobre a evolução dos birôs de crédito no que diz respeito à coleta de históricos de crédito com o comportamento de adimplência (informações positivas). A tabela 6 nos mostra que os países, de forma geral, adotaram um sistema completo de compartilhamento de informações: dos 23 países analisados, apenas 5 não trocam esse tipo de informação. Além disso, o relatório ressalta um ponto importante relacionado à necessidade de uma autorização dos consumidores e empresas na utilização de seus dados:

Antes que os dados sobre os indivíduos possam realmente ser recolhidos por birôs de crédito, o consentimento do titular dos dados pode - de uma forma ou de outra - ser necessário. Os resultados da pesquisa indicam que a recolha de dados negativos pode ser conduzida sem qualquer tipo de consentimento do titular em aproximadamente 50% dos países abrangidos: em 11 dos 21 países que responderam a esta pergunta, não é necessário o consentimento. Note, no entanto, que isso não exclui o fato de que os consumidores podem (devem) ser informados sobre o processamento dos dados. Por outro lado, no entanto, a captação de informação positiva requer a autorização da utilização em 75% dos casos. (ROTHEMUND E GERHARDT, 2011, tradução nossa).

O consentimento dos titulares das informações é, de fato, relevante, já que uma necessidade de autorização muito rígida que burocratize em demasia o processo pode retardar, ou até mesmo impedir, em alguns casos, o funcionamento do sistema de compartilhamento; por outro lado, um arcabouço legislativo que não trata da solicitação dessa aceitação pode ferir o princípio da privacidade dos indivíduos.

Tabela 6 - Armazenamento de dados positivos e negativos por país

Países	Pessoas Físicas		Pequenas e médias empresas		
	Positivas e Negativas	Apenas Negativas	Positivas e Negativas	Apenas Negativas	Nenhuma Informação
Áustria	X		X		
Bélgica	X				X
Rep. Checa	X		X		
Alemanha	X		X		
Dinamarca		X		X	
Finlândia		X		X	
Grécia	X		X		
Croácia	X				X
Hungria	X		X		
Islândia		X	X		
Itália	X		X		
Holanda	X				X
Noruega		X	X		
Polônia	X		X		
Romênia	X				X
Sérvia	X		X		
Rússia	X		X		
Suécia	X		X		
Eslovênia	X				X
Eslováquia	X				X
Espanha		X		X	
Turquia	X		X		
Reino Unido	X		X		
Total	18	5	14	3	6

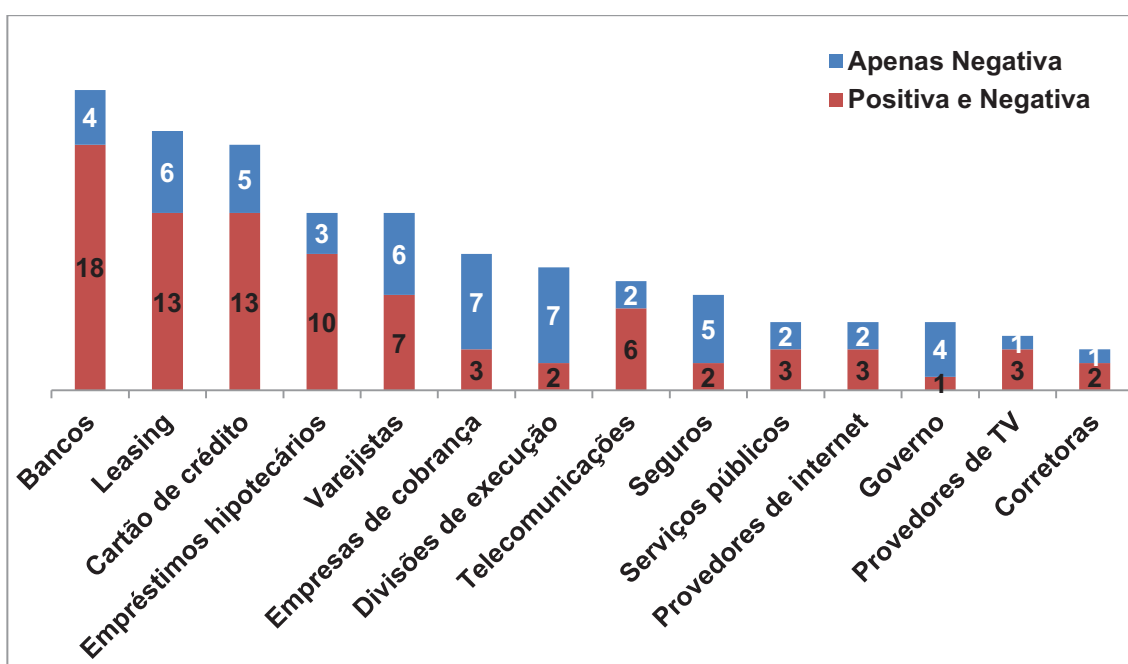
Fonte: adaptado de (ROTHERMUND E GERHARDT, 2011, tradução nossa).

Com relação aos setores da economia que são fontes de dados para os birôs de crédito, as instituições do sistema financeiro se destacam como o principal deles. No entanto, é importante a participação de outros segmentos para que uma visão ampla da capacidade de pagamento de consumidores e empresas possa ser analisada. Por exemplo, um consumidor que tenha rendimento mensal de R\$

1.000,00 e possui compromisso de pagamento mensal com uma empresa de telecomunicação no valor de R\$ 60,00, além de um financiamento em um varejista que consome, mensalmente, R\$ 190,00, possui uma renda disponível de R\$ 750,00. Quando uma instituição financeira for analisar o limite de crédito a ser disponibilizado para esse consumidor, o valor a ser considerado como capacidade de pagamento deve ser os R\$ 750,00 e não R\$ 1.000,00.

Segundo a pesquisa de Rothmund e Gerhardt (2011), os países pesquisados ainda precisam aprimorar seus sistemas de birô de crédito para que outros segmentos forneçam dados relevantes para a melhor tomada de decisão dos ofertantes de empréstimos. Fornecedores de serviços de telecomunicações e empresas prestadoras de serviços públicos que possuem informações relevantes de consumidores, principalmente os de baixa renda e com pouca atividade de crédito, ainda possuem uma atuação relativamente tímida na troca de dados. Os segmentos se distribuem da seguinte forma em relação à participação no compartilhamento de informações:

Gráfico 1 – Setores da economia que compartilham informações sobre o comportamento de consumo de seus clientes (número de países)



Fonte: adaptado de (ROTHERMUND E GERHARDT, 2011, tradução nossa).

Outra questão importante ressaltada no primeiro capítulo e captada pela pesquisa de Rothemund e Gerhardt (2011) diz respeito à chamada “memória do sistema”, ou seja, quanto tempo a informação de inadimplência permanece armazenada e disponibilizada nos bancos de dados dos birôs de crédito. Sistemas com uma “memória curta” pode reduzir o poder disciplinador do compartilhamento de informações, enquanto uma situação com uma “memória longa” pode desencorajar os candidatos à crédito a assumirem riscos. Em média, nos países pesquisados, as informações de inadimplência permanecem cerca de 60 meses nos bancos de informação enquanto estão em aberto, e, 48 meses, depois da dívida liquidada. A tabela 7 mostra a informação relativa ao período estabelecido por cada país.

Tabela 7 - Períodos de retenção das informações armazenadas nos bancos de dados dos birôs de crédito (em meses).

Países	Em aberto	Após Pagamento
Áustria	60	84
Bélgica	120	12
Rep. Checa	48	48
Alemanha	36 - 48	36 – 48
Dinamarca	24 - 60	0
Finlândia	24 - 48	24 – 36
Grécia	120	60
Hungria	n.d.	60
Itália	36	12 – 36
Holanda	n.d.	60
Noruega	48	n.d.
Romênia	48	48
Rússia	180	180
Suécia	36	36
Eslovênia	48	48
Eslováquia	60	60
Espanha	72	0
Turquia	60	60
Reino Unido	72	72

Fonte: adaptado de (ROTHERMUND E GERHARDT, 2011, tradução nossa).

O funcionamento dos mercados de birôs de crédito em alguns países do continente merece destaque por suas singularidades. O trabalho de Jentzsch (2007) reuniu um extenso levantamento sobre a atuação dos birôs de crédito na Europa: Na Alemanha, a formação de uma estrutura de compartilhamento de informações se iniciou no setor de *Utilities*¹⁰ e não no setor bancário ou varejista, como é o usual. Isso garantiu ao País um sistema de troca de dados que engloba diversos setores da economia; A Bélgica se destaca por ser um dos poucos países no continente que possuem, exclusivamente, um birô de crédito público; Na Finlândia, o Banco Central possui um único birô público de dados negativos com dados de empréstimos para consumidores que, no entanto, é gerido por uma instituição privada; No Reino Unido, a inexistência de birôs públicos e a baixa restrição à proteção de dados levaram o País a ser pioneiro na elaboração de relatórios de crédito e ter um dos mercados de birôs mais competitivos do mundo; Na Rússia, o compartilhamento de informações positivas é obrigatório. O governo tomou essa medida após a implantação do chamado “Cadastro Positivo”¹¹, de forma voluntária, não ter tido efeito, já que as instituições financeiras se negavam a trocar dados referentes aos seus melhores clientes; e, para finalizar, a França é um caso interessante, já que possui um alto grau de desenvolvimento da economia, porém, possui uma taxa de crédito ao consumo em relação ao PIB de cerca de 10% (Jentzsch, 2007), muito baixa para os padrões dos países vizinhos. O País possui uma forte legislação de proteção à privacidade dos dados dos consumidores e empresas, além de um sistema de compartilhamento, focado em dados de inadimplência, e que gera um único relatório de consulta limitada.

¹⁰ *Utilities* é o termo em inglês utilizado para designar as empresas, públicas ou privadas, responsáveis pela prestação de serviços ditos públicos, como, por exemplo, saneamento básico e geração / transmissão / distribuição de energia elétrica.

¹¹ Cadastro Positivo é o nome característico dado à base de dados com histórico de inadimplência de consumidores e empresas. É o oposto dos chamados bancos de dados restritivos, que apontam somente os momentos de inadimplência dos agentes.

2.2 O COMPARTILHAMENTO DE INFORMAÇÕES DE CRÉDITO NOS ESTADOS UNIDOS

Os EUA é, inegavelmente, o país do mundo que possui a cultura da utilização dos relatórios de crédito de forma mais consolidada. Barron e Staten (2003) afirmam que:

Os dados dos birôs de crédito a respeito dos hábitos de consumo, pagamento e utilização de empréstimos se tornaram a pedra angular da decisão de subscrição para empréstimos aos consumidores norte-americanos. Armados com os históricos de consumo e de pagamento mais abrangentes de todo o mundo, os credores norte-americanos aplicam modelos estatísticos de *scoring* para estimar o risco de não pagamento de um indivíduo com notável precisão. Essas pontuações de risco, fundamentalmente, melhoraram a eficiência do mercado de crédito dos EUA. (BARRON E STATEN, 2003, tradução nossa)

Apesar da crise originada no setor de crédito imobiliário em 2009, e que tem relação direta com o uso que se fez das informações compartilhadas disponíveis, muito mais do que com a ineficiência dos sistemas de compartilhamento de dados, o mercado de crédito ao consumo americano mostra números robustos que surpreendem: em janeiro de 2012, segundo dados do Federal Reserve¹², o estoque de crédito ao consumo nos EUA chegou ao montante de US\$ 2,5 trilhões, cifra equivalente ao Produto Interno Bruto do Brasil.

De acordo com Jentzsch (2007), algumas características particulares do sistema bancário americano contribuíram para o fomento do mercado de birôs de crédito no País: a baixa concorrência entre as instituições em uma escala nacional, ou seja, os bancos atuavam fortemente em seus locais de fundação, o que não incentivava a competição e tornava as instituições financeiras mais propensas a trocarem dados; as constantes crises bancárias ocorridas durante o século XIX; e o crescimento da assimetria de informações em decorrência da alta mobilidade dos americanos e do grande afluxo de imigrantes.

Segundo o autor, o grande impulso que alavancou o tamanho do mercado de informação de crédito nos EUA ocorreu no início da década de 70, estimulado pelos avanços tecnológicos. As grandes entidades, que possuíam recursos para

¹² Dados coletados em 14/03/2012, disponíveis em <http://www.federalreserve.gov/releases/g19/default.htm>

elevados investimentos em ferramentas de processamento de dados, passaram a se fundir ou adquirir as agências menores, ou mesmo transformarem essas em seus distribuidores de relatórios. Esse movimento foi precursor do cenário atual de oligopólio do mercado americano atual formado pelas empresas TransUnion, Experian e Equifax.

Em Hunt (2002), temos que:

Nos Estados Unidos, hoje, para cada cidadão usuário de crédito no país há, pelo menos um, e, provavelmente três, birôs de crédito com informações sobre ele. Mais de 2 bilhões de itens de informação são adicionados a essas bases de dados a cada mês, e mais de 2 milhões de relatórios são emitidos todos os dias. Em muitos casos, o acesso em tempo real à informação dos birôs de crédito reduziu o tempo necessário para aprovar um empréstimo de algumas semanas a apenas alguns minutos. (HUNT, 2002, tradução nossa)

Enquanto os relatórios de crédito têm se tornado o principal meio de avaliação de risco, consumidores que possuem pouca ou nenhuma informação (nesse grupo podemos incluir, principalmente, os imigrantes) são, atualmente, desprovidos desses recursos. Para contornar essa situação, os birôs de crédito e as instituições financeiras têm considerado, de forma recorrente, outras fontes de informação, como as empresas de serviços básicos (luz, água, telecomunicações, entre outros), seguradoras e imobiliárias para formar um histórico de crédito.

Nos Estados Unidos, o ordenamento jurídico que trata do funcionamento dos birôs e da utilização das informações de crédito é feito mediante leis específicas que regulamentam as atividades e os procedimentos. Destaca-se o “*Fair Credit Reporting Act*” (FCRA), de 1970, e o “*Fair Debt Collection Practices Act*” (FDCPA), de 1996.

O FCRA legisla sobre os direitos dos consumidores no que diz respeito aos seus relatórios de crédito, além das informações mantidas nos birôs que podem ser disponibilizadas para as instituições solicitantes. Essa é a legislação que regulamenta o Cadastro Positivo no País. Todas as empresas que lidam com informações sobre o consumidor, sendo no uso, disseminação ou compartilhamento de dados são reguladas por essa lei. O principal órgão responsável pela fiscalização é o *Federal Trade Commission*¹³ (FTC), porém outras agências federais (incluindo o

¹³ Órgão estatal responsável por evitar práticas comerciais que são anticoncorrenciais, enganosas ou injustas para os consumidores. Possui atuação equivalente no Brasil ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e à Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor (PROCON).

Federal Reserve Board¹⁴) também são responsáveis pela execução do ato entre as empresas que eles regulam. Segundo Barron e Staten (2003), o FCRA estipula que:

Os birôs de informação podem montar os relatórios de crédito dos consumidores, mas devem limitar seu conteúdo às informações factuais relativas às experiências de crédito passadas. Para isso, eles podem manter quatro tipos de informações pessoais em suas bases de dados:

- 1) Informações de identificação pessoal (por exemplo, nome, endereço, número da seguridade social).
- 2) Linhas de financiamento abertas (contas de cartão de crédito, empréstimos e leasing de automóveis, contas de hipotecas, empréstimos pessoais, etc) com dados como saldo, limite de crédito, data de abertura, data da última atividade, e histórico de pagamentos.
- 3) Dados públicos relacionados ao uso de crédito, incluindo falências, ações judiciais e protestos.
- 4) Dados dos consultantes, incluindo data e identidade da instituição que solicitou o relatório, pelo menos nos dois anos anteriores.

Os birôs podem liberar os relatórios de crédito apenas para fins autorizados como, por exemplo, operações de crédito e seguros. (BARRON E STATEN, 2003, tradução nossa)

O FDCPA, por sua vez, regulamenta as práticas de cobrança de dívidas, a fim de prevenir práticas abusivas. Para a finalidade desse trabalho, as informações mais relevantes dizem respeito à determinação de que as informações negativas devam permanecer no banco de dados por no máximo sete anos e as falências por dez anos, além do estabelecimento da obrigatoriedade que os birôs de crédito têm em fornecer um acesso anual e gratuito ao consumidor sobre sua posição de crédito (*score*).

2.3 O COMPARTILHAMENTO DE INFORMAÇÕES DE CRÉDITO NA ÁSIA

O continente asiático oferece uma visão interessante de como o mercado de compartilhamento de informações se adaptou rapidamente às mudanças que o desenvolvimento dos mercados de crédito exigiu. O expressivo crescimento regional do crédito¹⁵ e do consumo ocorrido na última década, impulsionado pelo bom

¹⁴ Banco central americano.

¹⁵ Segundo o Federal Reserve Bank of San Francisco (2011):

desempenho das economias da região pacífica, mudou a forma como as instituições financeiras dos países gerenciavam seu risco de crédito. O aumento da inadimplência, o superendividamento dos consumidores e as altas taxas de falência das empresas foram apontados como as principais causas para a crise que afetou países como Coréia do Sul, Hong Kong e Taiwan. Chakravarti e Chea (2005) afirmam que:

A crise financeira asiática durante a década de 1990 levou a um apelo urgente para a partilha de informações de crédito entre instituições financeiras em muitos países da região Ásia-Pacífico. Após a crise, vários birôs de crédito nacionais e estrangeiros foram criados, com os bancos centrais dos países sendo os principais impulsionadores. De fato, os birôs, em muitos países, estão parcial ou totalmente ligados aos governos. No entanto, existem alguns países (Japão, Coreia do Sul e Taiwan), onde essas instituições surgiram como parte natural do crescimento e sofisticação do mercado financeiro. (CHAKRAVARTI E CHEA, 2005, tradução nossa)

Um estudo apresentado pelo Federal Reserve Bank of San Francisco mostrou que, no início dos anos 2000, justamente quando as economias da região começavam a retomar o crescimento econômico após a crise financeira, quase todos os países provocaram mudanças para o desenvolvimento ou reformulação dos seus sistemas de compartilhamento de informação:

Cingapura estabeleceu o seu primeiro birô de crédito no final de 2002, ao mesmo tempo em que a Malásia ampliou o escopo das informações fornecidas pela instituição existente. O birô de crédito de Hong Kong, que tinha sido estabelecido no início de 1980, também expandiu sua oferta de informações em meados de 2003, após uma revisão na legislação sobre a privacidade dos dados. Em meados de 2005, na Tailândia, as duas agências de crédito existentes se fundiram para melhorar a eficiência e ajudar a criar uma fonte mais completa e unificada de informações de crédito. A Coréia do Sul criou um terceiro birô no início de 2006, o que aumentou a quantidade de informações oferecidas pelas duas agências existentes que haviam sido formados vários anos antes. (FEDERAL RESERVE BANK OF SAN FRANCISCO, 2011, tradução nossa)

Na Coréia do Sul, por exemplo, o crédito doméstico cresceu 24,7% em 2000, 28,0% em 2001, e 28,5% em 2003. Em Taiwan, as taxas de crescimento anuais do crédito ao consumo subiram de 4,1%, em 2002, para 13,5% em 2003, e atingiu 18,4% no primeiro semestre de 2004. Outras economias asiáticas, incluindo China, Malásia, Cingapura e Tailândia, também experimentou aumentos anuais de dois dígitos no crescimento do crédito doméstico durante a primeira metade da década. (FEDERAL RESERVE BANK OF SAN FRANCISCO, 2011, tradução nossa)

A região possui uma diversidade muito grande de estruturas de compartilhamento de informações no que diz respeito à frequência de atualização dos dados, ao uso da informação, aos segmentos da economia que fazem parte do sistema, e, principalmente, à sua formação (pública ou privada) Países como China, Vietnã, Malásia e Indonésia possuem birôs públicos de crédito geridos pelos respectivos bancos centrais. Já Índia, Taiwan, Coréia do Sul e Cingapura possuem instituições privadas de compartilhamento de dados, inclusive, com alta participação de empresas transnacionais, como o caso da Experian, em Cingapura, e da Equifax, na Índia.

Com relação ao tipo de dados coletados, no entanto, a grande maioria das economias já trabalha com a captação e divulgação de relatórios com dados positivos e negativos combinados, como demonstrado pela tabela 8. De acordo com World Bank (2011), três países da região (Malásia, Hong Kong e Cingapura) foram classificados entre os países do mundo com a maior facilidade de obtenção de crédito, em parte devido à profundidade da cobertura de informações de crédito. O estudo também sugere que “as economias mais bem classificadas no quesito facilidade de obtenção de crédito, normalmente, têm birôs que compartilham tanto dados de crédito positivos como negativos” (FEDERAL RESERVE BANK OF SAN FRANCISCO, 2011).

Tabela 8 – Estrutura dos principais birôs de crédito asiáticos

País	Birô de Crédito	Propriedade	Oferece relatórios combinados ¹⁶ ?
China	National Consumer Credit Bureau	Público	Sim
	Shanghai Credit Information Services	Privado	Sim
Hong Kong	Credit Reference Agency	Privado	Desde 2003
	Transunion Ltd.	Privado	Desde 2003
Índia	Credit Information Bureau of India	Privado / Público	Desde 2005
	Experian Credit Information Company of India	Privado	Sim
	Equifax Credit Information Services	Privado	Sim
	High Mark Credit Information Services	Privado	Sim
Indonésia	Credit Information Bureau	Público	Sim
Japão	Personal Credit Information Center	Privado	Sim
	Japan Credit Information Reference Center Corp.	Privado	Sim
	Credit Information Center Corp.	Privado	Sim
Cingapura	Credit Bureau Singapore	Privado	Desde 2002
	Dun and Bradstreet CreditScan	Privado	Desde 2011
	DP Credit Bureau	Privado	Sim
Coréia do Sul	National Information & Credit Evaluation	Privado	Desde 2002
	Korea Credit Bureau	Privado	Desde 2002
Malásia	Central Credit Reference Information Corporation	Público	Sim
	RAM Credit Information	Privado	Sim
Taiwan	Joint Credit Information Center	Privado	Desde 1994
Tailândia	National Credit Bureau	Privado / Público	Sim

Fonte: (FEDERAL RESERVE BANK OF SAN FRANCISCO, 2011, tradução nossa).

Algumas situações particulares ocorridas em determinados países do continente merecem ser elucidadas: Na China, devido à baixa proteção à privacidade individual, derivada de diversos fatores políticos e sociais, os birôs de crédito existentes captam algumas informações dos consumidores que, geralmente, não são coletadas por instituições em outros países, por exemplo, o desempenho

¹⁶ Relatórios com informações de crédito positivas e negativas. Quando disponível, o ano em que o bureau de crédito começou a fornecer informação positiva é indicado.

acadêmico, informações sobre aluguel de computadores e dados sobre devolução de livros em bibliotecas (CHAKRAVARTI E CHEA, 2005).

Na Coreia do Sul, existe uma instituição privada, sem fins lucrativos, pertencente à Federação dos Bancos da Coreia do Sul, que centraliza todas as informações sobre empréstimos bancários. Essa centralização é exigida por lei. Todos os birôs de crédito privados, com fins lucrativos, buscam informações dessa base central, agrega informações de outros setores da economia, e distribui os relatórios de crédito, bem como produtos e serviços agregados, por exemplo, *scores* e ferramentas tecnológicas para automatização de análises de crédito.

No Japão, segundo Turner, Varghese e Walker (2007):

O sistema de birôs de crédito é bastante fragmentado e caracteriza-se pela disseminação da informação segmentada onde, por exemplo, os bancos só podem acessar as informações de pagamento referentes aos empréstimos bancários, os varejistas só podem acessar as informações sobre pagamento de crédito no varejo, e assim sucessivamente. Além disso, a abrangência do sistema de compartilhamento varia consideravelmente e a qualidade dos dados que estão disponíveis é questionável. (TURNER, VARGHESE E WALKER, 2007, tradução nossa)

A informação positiva, no País, é compartilhada em pequenos grupos e ainda caminha a passos lentos para um sistema mais abrangente. Entre as organizações que compõem o mercado de compartilhamento de informações destacam-se: (i) a KSC, banco de dados gerido pela Associação de Bancos do Japão que possui dados sobre o comportamento de crédito de consumidores. É formado, basicamente por bancos, instituições financeiras e empresas de cartão de crédito; (ii) a Federação de Birôs de Crédito do Japão (FBCJ), uma central de informações composta por 33 birôs derivados empresas financeiras especializadas no crédito ao consumo; (iii) a Credit Information Center (CIC), birô de crédito responsável pela troca de dados de crédito entre varejistas e instituições financeiras ligadas ao comércio. As informações coletadas vão de uso de cartão de crédito ao comportamento de pagamento de compras parceladas; e (iv) a Central Communications Bureau (CCB), empresa com atuação semelhante ao KSC. No final dos anos 80, o governo japonês obrigou a criação de uma estrutura para interligação dos birôs existentes, apenas no que diz respeito ao comprometimento de renda dos consumidores. O objetivo é reduzir as situações de superendividamento e promover empréstimos saudáveis de consumo. (TURNER, VARGHESE E WALKER, 2007)

Na Malásia, de acordo com Chakravarti e Chea (2005), o sistema de partilha de informação positiva, lançado em 2002, é um dos melhores da região. Os dados de crédito coletados são provenientes de mais de 50 instituições financeiras que, no entanto, compartilham apenas informações referentes ao comportamento dos indivíduos na tomada de empréstimos. O birô não possui qualquer conhecimento sobre depósitos ou investimentos de qualquer consumidor ou empresa.

Apesar de bem estruturado, o mercado de informações de crédito recebia, até 2009, fortes críticas relacionadas aos seguintes aspectos: as informações de crédito distribuídas pelos birôs eram imprecisas, incompletas e desatualizadas; o período pelo qual os dados relativos à inadimplência dos indivíduos ficavam mantidos nos bancos de dados era excessivamente longo, fato que elevava o risco da tomada de crédito por parte do consumidor; e, a ausência de regras claras relacionadas aos direitos dos consumidores (falta de mecanismos de tutela, de fiscalização e de padrões de atendimento).

A principal reforma no arcabouço legislativo que regulamenta o funcionamento dos birôs de crédito ocorreu em 2010. Com a aprovação do chamado "*Credit Reporting Agencies Bill*", a fiscalização sobre os birôs de crédito cresceu significativamente. Através de padrões preestabelecidos de qualidade, as empresas de compartilhamento de dados de crédito passaram a ser obrigadas a garantir informações corretas e atualizadas sobre os indivíduos e empresas. Passou a ser obrigatório o consentimento dos consumidores antes dos dados serem recolhidos ou disponibilizados. O banco de dados, a partir de então, não pôde manter nenhuma informação em relação às pendências financeiras que ultrapasse o período de dois anos.

Na Tailândia, um dos países no qual os bancos foram mais fortemente afetados pela crise de inadimplência do sistema financeiro no final dos anos 90, o governo teve um papel decisivo no desenvolvimento de uma estrutura de compartilhamento de dados que atendesse às necessidades do mercado de crédito. Em 1999, dois birôs de crédito foram estabelecidos como resultado de iniciativas governamentais para promover uma maior estabilidade, aumentar a eficiência e reduzir os riscos no sistema financeiro. No entanto, segundo Kunvipusilkul (2009), o mercado de birôs só recebeu uma regulamentação específica, em 2002, com a

publicação do “*Credit Information Business Act*”. Os principais pontos a serem destacados sobre essa legislação são:

Apenas empresas de capital fechado, públicas ou privadas, podem operar no mercado de informação de crédito. A empresa deve obter uma licença e será regulada pelo Ministério das Finanças. Mais da metade do capital social deve pertencer à cidadãos tailandeses. Além disso, mais da metade do conselho de administração deve ser formado por cidadãos tailandeses. Por lei, as informações de crédito podem ser divulgadas apenas para os usuários que desejam utilizar as informações para análise de crédito e avaliação de emissão de cartões de crédito, e só com autorização prévia do proprietário da informação. Birôs de crédito podem armazenar informações positivas e negativas, mas há um limite para o tempo pelo qual os dados negativos podem ser armazenados: três anos para o crédito ao consumidor e cinco anos para o crédito às empresas. (KUNVIPUSILKUL, 2009, tradução nossa).

Uma das principais críticas das instituições financeiras tailandesas à legislação atual é o fato dos bancos não poderem consultar informações de pessoa física para estimar o risco de crédito de pessoas jurídicas. Na Tailândia, assim como ocorre no Brasil, dados sobre o comportamento de crédito dos donos ou sócios, individualmente, são bastante relevantes na determinação da probabilidade de uma empresa honrar com seus débitos, principalmente no caso de micro e pequenas empresas, onde o risco de crédito da pessoa física e da pessoa jurídica está diretamente relacionados. Outro ponto relevante, questionado pelos bancos, diz respeito à necessidade prévia de autorização dos indivíduos no que tange ao compartilhamento das suas informações. Instituições financeiras destinam montantes relevantes de investimentos para incentivar os consumidores a proverem essa autorização, o que, segundo eles, reduz a velocidade com que os benefícios provenientes da partilha de dados de crédito ocorram.

2.3.1 O caso de Hong Kong

A implantação do sistema de compartilhamento de informações positivas em Hong Kong é destacada nesse trabalho por ser considerada um *benchmarking*

internacional recente na criação de uma estrutura de troca de dados eficiente, e que trouxe resultados bastante significativos.

A crise financeira asiática, ocorrida no final dos anos 90, trouxe à tona a necessidade de uma profunda revisão nos mecanismos de gerenciamento de riscos utilizados pelas instituições financeiras do País. O aumento significativo dos índices de inadimplência expôs uma grave dificuldade dos bancos em controlar o superendividamento dos consumidores. Até início dos anos 2000, em Hong Kong, havia um sistema de compartilhamento de dados negativos, iniciado em 1982, porém com pouca utilização por parte das instituições financeiras. Em um artigo divulgado em 2006, Juan Perez, diretor de Mercado e Relações Institucionais da Serasa Experian¹⁷, explica um pouco do contexto de avaliação de crédito no País antes da crise:

A cultura de crédito, tanto para pessoas físicas como para jurídicas, nos países asiáticos, era fundamentada sobretudo na concessão por meio de referências, com características fragmentadas, e de outros critérios subjetivos não coerentes com o perfil financeiro global. O arcaico sistema perdurou até a crise de 1997, quando foi identificada a necessidade de um sistema eficaz e de segurança reconhecida internacionalmente para decisão de crédito, nos moldes do que é praticado nos Estados Unidos e em vários países da União Europeia. (PEREZ, 2006)

Após a crise, a economia passou por um forte processo de crescimento com o crédito ao consumo sendo o seu principal motor. “Em 2002, (...) a relação endividamento familiar e renda disponível chegou aos 140%” (LOUREIRO, 2010). No entanto, esse crescimento foi seguido de perto pelo aumento da inadimplência e do número de pedidos de falência – “de 893 casos em 1998 para 25.328 em 2002.” (TRANSUNION, 2007, tradução nossa). Os devedores que faliram deviam, em média, 42 vezes o valor da sua renda mensal (TURNER, VARGHESE E WALKER, 2007). Segundo Yuen (2006), existe um caso clássico onde um consumidor conseguiu abrir 72 linhas de crédito com a maioria dos provedores locais, incluindo os maiores bancos, ao longo de um período de dois anos. Não foram registrados atrasos de pagamento, já que o indivíduo fazia pagamentos mínimos com o dinheiro

¹⁷ A Serasa Experian, subsidiária brasileira do grupo Experian, é o maior birô de crédito do mercado brasileiro. A empresa possui o maior banco de dados sobre consumidores, empresas e grupos econômicos do mundo fora dos Estados Unidos.

recebido da abertura de novas linhas de crédito. A informação negativa só foi relatada pela primeira vez após a septuagésima segunda linha ter sido concedida.

Com o crescimento significativo das falências pessoais, em junho de 2003, o governo de Hong Kong editou o “Code of the *Practice on Consumer Credit Data*” (CPCCD), lançando, oficialmente, uma legislação para implantação do cadastro positivo no País. Neste documento, foram regulamentadas todas as disposições sobre o funcionamento do sistema de compartilhamento de dados positivos e negativos de crédito, sendo estes últimos mais restritos em relação à sua exibição. No entanto, conforme vemos em TransUnion (2007), este movimento não ocorreu sem que houvesse uma grande controvérsia:

Para além das apreensões relacionadas à proteção da privacidade pessoal, havia inquietações de que o compartilhamento de dados positivos pudesse forçar um grande número de mutuários, que já estavam superendividados, à falência e, assim, causar uma crise de crédito. Ao abordar esta preocupação, o *Office of the Privacy Commissioner for Personal Data*¹⁸ introduziu uma moratória de dois anos que proibiu os fornecedores de crédito de acessarem dados positivos para realizar análises de crédito entre junho de 2003 e junho de 2005. (TRANSUNION, 2007, tradução nossa)

A moratória permitia a formação da base de dados, porém, não autorizava sua utilização para consumidores que já eram usuários de crédito. A preocupação era válida, já que, os consumidores superendividados precisavam de crédito para reestabelecerem suas finanças pessoais. Com a utilização do cadastro positivo, provavelmente, eles teriam muita dificuldade em obter novas linhas, o que poderia, inclusive, aumentar os níveis de falência pessoal. O fim da moratória, em junho de 2005, aconteceu sem problemas significativos no crédito, no entanto, a agência monetária local teve de empreender um grande esforço, sobretudo com os bancos grandes, para que o compartilhamento de informação ocorresse de forma plena. Existia uma grande resistência, por parte das instituições, na troca de dados sobre os seus bons clientes, já que isso poderia estimular a concorrência local e, conforme visto no primeiro capítulo desse trabalho, os bancos pudessem perder a renda informacional extraída dos melhores clientes. Esse problema só foi solucionado a partir da obrigatoriedade do compartilhamento estabelecida a partir de 2005.

¹⁸ Agência governamental independente que protege a privacidade dos dados pessoais dos cidadãos.

2.3.1.1 Principais pontos abordados pelo CPCCD

O CPCCD forneceu orientações práticas para o tratamento de dados de crédito dos consumidores e empresas, incluindo sua coleta, precisão, uso, segurança, acesso e correção. O código abrange os birôs de crédito, bem como as instituições concedentes de crédito em suas negociações com os birôs e empresas recuperadoras de dívidas. Destaca-se abaixo, os principais pontos abordados pela lei e que tem impacto para a análise feita nesse estudo¹⁹:

- a) Aviso / Notificação: As instituições bancárias devem notificar ao requerente de crédito que os seus dados podem ser fornecidos a um birô de crédito e, em caso de inadimplência, a uma empresa de cobrança de dívidas. A notificação deve mencionar também sobre quais os itens de dados são divulgados. O consumidor deve ser notificado se a informação em seus arquivos tem sido usada para tomar medidas contra ele, por exemplo, negar um pedido de crédito. O provedor de crédito também deve informar ao indivíduo como contatar o birô de crédito que forneceu o seu relatório de crédito para que ele acesse os dados e solicite, se for o caso, possíveis correções. Se essas correções forem cumpridas pelo birô, a instituição financeira deve, a pedido do indivíduo, reconsiderar o pedido de crédito com base em um novo relatório.
- b) Limitação da captação de dados: Dados pessoais não podem ser captados, a menos que seja para fins reconhecidos. A legislação impõe limitações sobre o tipo de dados possíveis de coleta com a finalidade de prestação de serviço de crédito, são eles: (i) histórico de inadimplência ou atraso de pagamentos relatados por um provedor de crédito, (ii) dados de registros de informações públicas; (iii) informações sobre solicitações de crédito reportadas por uma instituição financeira na qual o consumidor tenha feito um pedido de crédito - incluindo o tipo e o montante solicitado, bem como a data da notificação do pedido; (iv) dados de perda de cartão de crédito relatado por um emissor; (v) histórico sobre cumprimento das

¹⁹ Todas essas informações foram extraídas diretamente do *Code of the Practice on Consumer Credit Data*. A legislação pode ser acessada diretamente através do link: http://www.pcpd.org.hk/english/ordinance/files/CCDCode_2011_e.pdf

dívidas assumidas, bem como seus tipos e montantes; (vi) Informações de movimentos de conta corrente, saldos e limites; (vii) dados que auxiliem na cobrança de dívidas; (viii) os dados de atividade dos birôs: provedores de crédito que acessaram dados pessoais de um indivíduo na posse da agência de informações de crédito; (ix) e dados de pontuação de *scores* de crédito.

- c) Utilização das informações captadas: As informações de crédito coletadas só podem ser usadas para fins admissíveis e acessadas por pessoal reconhecido. Os dados servem unicamente para que instituições financeiras façam a concessão, revisão, renovação ou cobrança do crédito a um consumidor ou a outra pessoa que se propôs a atuar como fiador. Outras formas de utilização englobam utilização de serviços de monitoramento de informações de crédito para que os bancos sejam avisados de mudanças nos dados de uma lista de consumidores pré-determinada; tratamento e confecção de modelos de propensão a pagamento (*scores*); e utilização para outros fins onde as informações de crédito são relevantes e podem reduzir riscos sistêmicos (exemplo na utilização de seguradoras para criação de modelos de propensão de sinistros). Não é permitido o uso dos dados com a finalidade de prospecção de clientes (marketing direto).
- d) Direitos de acesso / correção: O birô de crédito deve responder prontamente as solicitações dos consumidores para acesso aos seus dados pessoais, especialmente nos casos em que o indivíduo tenha sofrido alguma recusa na sua demanda de crédito derivada desse relatório. O prazo máximo para disponibilização das informações é de três dias úteis a partir a data do pedido. Uma vez recebido qualquer pedido de correção de dados por parte do consumidor, o birô de crédito é responsável pelo acionamento da instituição financeira ou da instituição pública relacionada e solicitar a comprovação da informação. Caso a correção solicitada não tenha relação com nenhuma instituição (dados cadastrais, por exemplo), compete ao indivíduo à apresentação de provas de tal imprecisão.
- e) Integridade das informações: O provedor de crédito só deve fornecer dados sobre os consumidores para um birô de crédito ou uma empresa de

cobrança após a verificação da precisão dos dados, ou seja, as instituições financeiras são responsáveis pela informação que compartilham. O credor é responsável pela notificação de qualquer ação que mude o status das informações anteriormente compartilhadas, como por exemplo, em decorrência do pagamento de dívida, do refinanciamento de empréstimos ou da mudança de endereço.

- f) Segurança das informações: O birô de crédito é responsável por tomar medidas adequadas para garantir a segurança dos dados de crédito dos consumidores, incluindo ações como: celebrar acordos com as instituições que especificam em detalhes os controles e procedimentos a serem aplicados quando do acesso ao banco de dados; estabelecer controles para assegurar que apenas os dados pelos quais o assinante tem direito sejam liberados; desenvolver diretrizes e procedimentos disciplinares ou contratuais em relação ao uso indevido de das informações; entre outros.
- g) Período de permanência das informações no banco de dados do birô de crédito: Sujeita a determinadas isenções, um birô de crédito deve excluir os dados de inadimplência de seus registros, no mais tardar, cinco anos a partir da data da liquidação final do montante. Para informações de órgãos públicos, a permanência é de sete anos a partir da data de publicação oficial; para falências, oito anos; para registro de solicitações de crédito, cinco anos. Para dados de adimplência e de pontuação de score, o prazo é indeterminado.

2.3.1.2 Resultados do compartilhamento de informações positivas

Um estudo realizado pela autoridade monetária de Hong Kong (Hong Kong Monetary Authority - HKMA) relata alguns resultados iniciais do compartilhamento de dados positivos na economia local. A entidade separou um conjunto de indicadores econômicos que serviram de parâmetros para a análise dos impactos desse mecanismo (vide tabela 9).

Em relação à inadimplência do cartão de crédito, o gráfico 2 mostra um indicador que leva em consideração o montante total de rotativo utilizado e não pago, pelo montante total do rotativo utilizado. Logo após a crise financeira asiática, a taxa subiu consideravelmente e de forma acentuada até chegar ao pico de 7,1% no terceiro trimestre de 2002. Com o início do compartilhamento de dados positivos, em meados de 2003, o indicador reduziu, de forma sistemática, até alcançar o patamar de 2%. O último dado disponível mostra que a taxa em 2011 fechou em 1,9%, uma das mais baixas do mundo.

Tabela 9 - Indicadores parâmetros para a análise dos impactos do cadastro positivo em Hong Kong.

	Benefícios esperados com a troca de dados positivos	Indicador
Instituições financeiras	Redução da inadimplência	Índice de inadimplência do cartão de crédito
	Redução no nível de superendividamento	Endividamento médio dos falidos em termos de sua renda mensal
Consumidores	Maior diferenciação na taxa de juros	Mudanças na distribuição percentual de recebíveis de cartão de crédito por nível de taxas de juros
	Redução dos custos	O nível das taxas cobradas sobre financiamentos com cartões de crédito
	Aumento no percentual de consumidores elegíveis a obter crédito	Relação crédito pessoal / PIB
		Número total de clientes de crédito

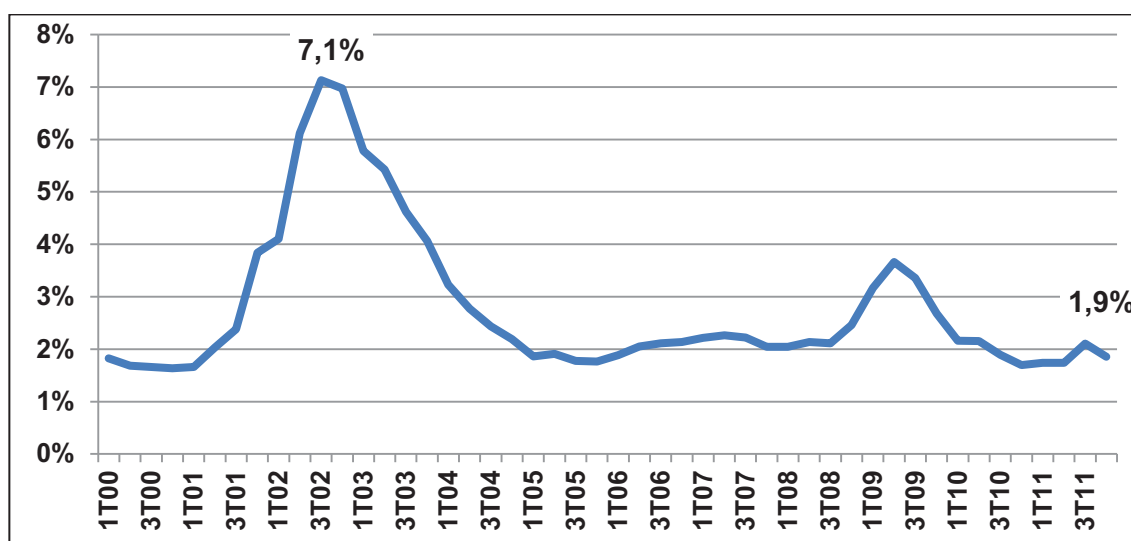
Fonte: HKMA (2006)

Segundo o estudo da HKMA (2006):

Apesar da tendência, é preciso cautela em atribuir essa queda apenas a partilha de dados positivos. O declínio deve ser analisado à luz da melhoria na economia global. É provável que a recuperação econômica, que começou no terceiro trimestre de 2003, seja um fator mais importante do que a partilha de dados positivos para explicar a rápida redução, dado a moratória de dois anos. (HKMA, 2006, tradução nossa).

No entanto, nota-se que, mesmo com a forte crise econômica mundial de 2009, o índice não chegou aos 4%, o que pode ser um bom indicador de que, de fato, o compartilhamento de dados positivos tem um impacto bastante positivo no gerenciamento de riscos por parte dos emissores de cartões de crédito.

Gráfico 2 – Cartão de Crédito: montante total de rotativo utilizado e não pago x montante total do rotativo utilizado.



Fonte: HKMA

Com relação ao problema de superendividamento dos consumidores, HKMA (2006) traz dados que mostram, de forma objetiva, que com a implantação do sistema de compartilhamento, as instituições financeiras passaram a ter uma visão ampla do comprometimento de renda dos indivíduos e puderam incorporar esse dado nos seus modelos de gerenciamento de risco. O resultado pode ser observado na queda do endividamento médio dos consumidores que pediram falência: o índice passou de 41 vezes o rendimento mensal no terceiro trimestre de 2003, para 25 vezes em agosto de 2005.

Entre os benefícios que o cadastro positivo traz para o consumidor, HKMA (2006) destaca os seguintes pontos:

Na medida em que o compartilhamento de dados positivos reduz a perda de crédito das instituições financeiras, parte dos benefícios deve ser repassada aos indivíduos em um ambiente competitivo. Os consumidores com um bom registro de crédito devem se beneficiar de custos mais baixos na obtenção de crédito, enquanto os

mutuários “sobrecarregados” deve encontrá-lo com taxas de juros menos atrativas. Eventualmente, o custo total do crédito ao consumo deve declinar como resultado de uma maior diferenciação das taxas de juros como preço de crédito de instituições financeiras de acordo com o risco de crédito dos tomadores de empréstimos individuais. Além disso, os consumidores devem ter acesso ao crédito de forma mais fácil e rápida, podendo resultar em uma maior proporção da população capaz de obter crédito junto a instituições financeiras. (HKMA, 2006, tradução nossa)

No que tange à queda e diferenciação da taxa de juros, o efeito na economia não foi instantâneo: Segundo HKMA (2006), a taxa de juros média dos cartões de crédito manteve-se estável nos primeiros três anos após a implantação do compartilhamento de informação, apesar de que, as informações mais recentes, no entanto, mostram que a taxa de 11% ao ano é menos da metade da registrada no momento da implantação. O mesmo é verificado com relação ao desvio padrão das taxas de juros aplicadas no cartão de crédito que aumentaram cerca de 1 ponto percentual de 2003 a 2005.

Com relação ao acesso ao crédito, HKMA (2006) mostra um aumento expressivo na relação crédito/PIB e no número de clientes do sistema bancário. No início da década, a relação entre os empréstimos ao setor privado e o produto interno bruto estava em 130%. Em 2010, esse número chegou a 200%²⁰. Já o número de usuários de crédito cresceu 63% nos últimos 10 anos²¹.

Embora seja difícil isolar o efeito e quantificar a contribuição do cadastro positivo no País, os indicadores mostram que o sistema de compartilhamento apresenta um papel importante na construção de um mercado de crédito mais saudável. Em vista disso, em 2011, a HKMA decidiu aumentar a base de dados de compartilhamento de dados positivos para os empréstimos imobiliários, que até então não faziam parte do sistema criado em 2003.

²⁰ Fonte: HKMA e Census and Statistics Department

²¹ Fonte: HKMA

3 O CADASTRO POSITIVO NO BRASIL À LUZ DA TEORIA E DA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL: POSSÍVEIS IMPACTOS ECONÔMICOS

3.1 BREVE DESCRIÇÃO DO CENÁRIO ANTERIOR AO CADASTRO POSITIVO NO COMPARTILHAMENTO DE INFORMAÇÕES DE CRÉDITO NO BRASIL

Apesar de terem surgidos no Brasil na década de 50, os mecanismos de compartilhamento de informações de crédito não possuíam, até o momento, nenhuma legislação específica que regulasse o seu funcionamento. Desde então, a troca de informações de crédito estava baseada, judicialmente, em artigos da Constituição de 1988, no que diz respeito ao direito de acesso à informação; do Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/1990), em relação à proteção do indivíduo contra utilização abusiva de dados próprios; da Lei de Habeas Data (Lei 9.507/1997), que garante, principalmente, a correção de informações errôneas; e, a Lei do Sistema Financeiro (Lei 4.595, Art. 38), que trata especificamente do sigilo bancário. Esse último, inclusive, é muito citado na literatura como razão primordial para a falta de compartilhamento de informações sobre o histórico de crédito no País. Por não haver legislação específica, não há um órgão governamental responsável pela regulação e fiscalização do setor. (BANCO MUNDIAL, 2005).

Existem, basicamente, três birôs de crédito privados (Serasa Experian, Boa Vista Serviços e SPC Brasil) que compartilham com seus associados apenas informações de inadimplência e desenvolvem serviços adicionais com valor agregado (por exemplo, *scorings* e softwares). Só a Serasa Experian possui uma rede de cerca de 400 mil clientes diretos e indiretos, responsáveis por mais de quatro milhões de consultas a relatórios de crédito por dia.²² O Brasil se destaca como um dos países do mundo que conseguiram a maior integração inter setorial em termos de coleta e disseminação de informações de crédito e consumo. Bancos, varejistas, empresas de telecomunicações, empresas de serviços públicos, indústria,

²² Fonte: www.serasaexperian.com.br

atacado, entre outros segmentos da economia, se associaram aos birôs de crédito em busca de ferramentas para gerenciamento do risco.

O Banco Central tem o seu registro público sobre créditos operados pelas instituições que ele supervisiona, além de uma base de dados específica relacionada às dívidas com a União. Esse birô público capta informações de todos os empréstimos concedidos aos consumidores e empresas com valor total igual ou superior a R\$ 5 mil, a vencer e vencidas. No entanto, sua atuação está mais conectada às questões de fiscalização e gerenciamento de riscos sistêmicos, do que propriamente para apoiar nas decisões de concessão de empréstimos.

O País possui uma infraestrutura para tratamentos de dados negativos bastante desenvolvida. A participação de outros segmentos da economia, não relacionados ao sistema financeiro, consegue dar uma ampla visão sobre o comportamento e hábitos de não pagamentos dos consumidores. De acordo com o World Bank (2011), mais de 60% da população adulta brasileira é coberta com informações nos birôs de crédito, volume que representa o dobro da média dos países da América Latina, e é muito próxima dos países da OCDE.

Com exceção de alguns estados que possuem legislações próprias, as informações sobre o não cumprimento de obrigações financeiras podem ser armazenadas e distribuídas por até, no máximo, cinco anos, sendo que, a partir do momento do pagamento da dívida, a anotação negativa precisa ser removida automaticamente. As informações são usadas, de forma preponderante, para negociações que envolvam a concessão de crédito, no entanto, como não existe um instrumento legal específico, quase a totalidade dos birôs vendem dados com a finalidade de prospectar novos clientes (ações de marketing direto).

O consumidor não precisa autorizar previamente as empresas ou o birô para que haja uma abertura de cadastro numa base de dados de informação de crédito, no entanto, assim que aberto, necessariamente ele precisa ser notificado. De forma complementar, não existe uma obrigatoriedade, por parte das instituições financeiras, no que tange ao envio de informações de não pagamento.

3.2 OS DISPOSITIVOS JURÍDICOS DA LEI Nº 12.414/2011, A “LEI DO CADASTRO POSITIVO”

É importante notar que, de acordo com Covas (2011), o arcabouço jurídico do País antes da aprovação da chamada “Lei do Cadastro Positivo”, nunca proibiu o compartilhamento de informações de inadimplência, inclusive, consentia o registro de dados de consumo, através do Código de Defesa do Consumidor. No entanto, a falta de uma regulamentação clara e objetiva para a coleta, armazenamento, tratamento e distribuição das informações positivas, assim como já ocorria para os dados de inadimplência, impediam o funcionamento do mecanismo. Sem instrumentos eficientes e confiáveis, as instituições financeiras tinham pouco incentivo para o compartilhamento das informações de seus clientes.

Foi exatamente para estabelecer as diretrizes e fomentar a troca de informações de inadimplência e a formação do histórico de pagamento dos consumidores de crédito no Brasil que, em junho de 2011, a presidente Dilma Rousseff aprovou a Lei nº 12.414²³, regulamentando o funcionamento do Cadastro Positivo no Brasil, o que trouxe um maior conforto jurídico aos birôs de crédito, bancos e instituições financeiras para iniciar o processo de compartilhamento de dados positivos.

Após a aprovação da Lei, o governo está trabalhando na estruturação do Decreto que irá aprofundar as diretrizes para o funcionamento, na prática, do mecanismo de troca de informações positivas. As discussões em torno desse Decreto são de extrema relevância, visto que, existe o risco real da criação de um rigor tão intenso nas diretrizes, de tal forma que, a burocratização excessiva do processo reduza os efeitos econômicos esperados com a implementação do sistema de compartilhamento de dados.

O objetivo principal da Lei nº 12.414 é “disciplinar a formação e consulta a bancos de dados com informações de adimplemento, de pessoas naturais ou de pessoas jurídicas, para formação de histórico de crédito” (Lei nº 12.414, de 9 de junho de 2011, em seu art. 1º). O texto é bastante amplo, o que, conforme exposto anteriormente, exigirá um decreto para detalhamento da regulação. De forma geral,

²³ O texto completo da Lei nº 12.414 que regulamenta o cadastro positivo pode ser encontrado em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12414.htm

pode-se dividir o conteúdo descrito na legislação em seis tópicos: (i) as informações que podem ou não serem compartilhadas, (ii) o uso que se pode fazer desses dados, (iii) os tipos de empresas que podem participam do mecanismo, (iv) os direitos dos consumidores, (v) as obrigações dos birôs de crédito, e (vi) as obrigações das instituições que compartilham as informações.

Em relação às informações que podem ou não serem compartilhadas, é importante ressaltar um primeiro aspecto relevante da legislação: ela obriga os birôs e as empresas que compartilham dados a obterem uma autorização do consumidor para abertura de cadastro prévio, sendo que, após essa permissão, as instituições podem enviar os dados para a formação do histórico das pessoas cadastradas. Além disso, o consumidor pode, a qualquer momento, solicitar o cancelamento do seu cadastro, retirando todas suas informações positivas dos bancos de dados que as compartilham.

Com a autorização do consumidor, os ofertantes de crédito podem compartilhar um “conjunto de dados financeiros e de pagamentos relativos às operações de crédito e obrigações de pagamento adimplidas ou em andamento” (LEI Nº 12.414, DE 9 DE JUNHO DE 2011, EM SEU ART. 2º), o que implica na possibilidade da troca de dados relativos ao montante de recursos emprestados, frequência do uso de crédito, modalidades de crédito utilizadas, bem como, o número e o montante de parcelas vencidas e pagas dentro do prazo. Dentre as informações proibidas de serem compartilhadas e divulgadas estão: religião, opção sexual, etnias, convicção política, variações patrimoniais, e qualquer outra que possa ser sensível a juízo individual do concedente.

Referente ao uso que se pode ter com esses dados, a “Lei do Cadastro Positivo” deixa claro que os consultantes só poderão ter acesso às informações para:

- I - realização de análise de risco de crédito do cadastrado; ou
- II - subsidiar a concessão ou extensão de crédito e a realização de venda a prazo ou outras transações comerciais e empresariais que impliquem risco financeiro ao consulente. (LEI Nº 12.414, DE 9 DE JUNHO DE 2011, EM SEU ART. 7º)

Essa definição implica que as empresas e os birôs de crédito não podem utilizar os dados dos consumidores para, por exemplo, qualquer ação relacionada à prospecção de clientes. É sabido que, no Brasil, quase a totalidade dos birôs de

crédito também oferecem produtos e serviços de marketing²⁴. No entanto, é importante ressaltar que não é feito, em momento algum, nenhuma ressalva com relação ao uso das informações dos consumidores por parte dos bancos de dados na produção de serviços de valor agregado, como por exemplo, os *scores* de crédito.

De acordo com a legislação, em relação às empresas que podem participar do mecanismo de compartilhamento, ficou estabelecido que todas as instituições ofertantes de crédito, bem como prestadores de serviços públicos (água, eletricidade, gás) e empresas de telefonia podem trocar dados dos seus consumidores. Em nenhum momento se proíbe que algum setor da economia faça parte do cadastro positivo, com exceção dos serviços de telefonia móvel na modalidade pós-paga, por motivo não justificado.

É importante ressaltar que, apesar de abrir a possibilidade para que todas as empresas que se relacionam, comercialmente ou através de relacionamento de crédito, com os consumidores possam participar dos mecanismos de compartilhamento de informações, em nenhum momento a legislação obriga a participação de uma instituição, independente do setor de atuação.

No que tange ao direito dos consumidores, os principais são os seguintes: acesso gratuito ao seu registro de informações existentes nos birôs de crédito; direito de solicitar correção de qualquer informação equivocada sobre ele, sendo que, o pedido deve ser resolvido em até 7 dias; conhecer os principais critérios utilizados para análise de seus pedidos de crédito, ou seja, conhecer como estão utilizando o seu histórico de pagamentos; ser informado sobre a abertura do seu cadastro de informações positivas em um banco de dados de crédito, inclusive com o nome da empresa responsável por gerir essa base; e, o direito de contestar, diretamente com o ofertante de crédito, qualquer negativa de concessão realizada exclusivamente por meios automatizados. Essa última questão é bastante interessante, pois dá ao consumidor o direito de questionar os modelos e plataformas tecnológicas existentes para tomada de decisão de crédito de forma automatizada.

²⁴ No que diz respeito aos dois principais birôs de crédito do País, Serasa Experian e Boa Vista Serviços, a oferta de serviços de marketing podem ser encontrados diretamente em seus sites institucionais: <http://www.serasaexperian.com.br/home/empresa/ciclos/prospeccao/index.htm> e <http://www.boavistaservicos.com.br/index>.

Aos birôs de crédito, cabe a responsabilidade pela “coleta, armazenamento, análise e acesso de terceiros aos dados armazenados” (LEI Nº 12.414, DE 9 DE JUNHO DE 2011, EM SEU ART. 2º). Todas essas informações coletadas devem permanecer, no máximo, por 15 anos dentro dos registros de crédito. Os birôs são os responsáveis por informar aos consumidores, quando solicitados, sobre todo o histórico de pagamentos relativos ao requerente constantes em suas bases de dados, bem como indicar todas as fontes que enviaram e todas as instituições que consultaram essas informações no birô. Os bancos de dados não podem, de forma alguma, estipular qualquer cláusula de exclusividade no envio de informações nas suas relações com as empresas que compartilham dados, como forma de impedir a concorrência no mercado de informações de crédito.

As empresas que participam enviando e consultando dados referentes ao comportamento de crédito e consumo dos indivíduos também possuem algumas obrigações. Elas são as responsáveis por manter os documentos que autorizam, por parte dos consumidores, a abertura do cadastro positivo em um birô de crédito, bem como deve informar a exclusão dessa autorização ou pedido de fechamento de cadastro aos bancos de dados. Qualquer correção, atualização, confirmação ou verificação solicitada pelo birô de crédito ou pelo consumidor, deve ser realizada pela empresa fonte da informação, no prazo máximo de 7 dias.

A legislação, no que tange às instituições concedentes de crédito, mais uma vez mostra uma preocupação com a concorrência no mercado de compartilhamento de informações. No artigo 8, quando trata das obrigações das fontes de informações, a lei afirma que as instituições que participam do mecanismo de compartilhamento devem enviar os dados “em bases não discriminatórias, a todos os gestores de bancos de dados que as solicitarem, no mesmo formato e contendo as mesmas informações fornecidas a outros bancos de dados.” (LEI Nº 12.414, DE 9 DE JUNHO DE 2011, EM SEU ART. 8º).

3.3 ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO APROVADA NO BRASIL À LUZ DA TEORIA E DA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

O desenvolvimento do cadastro positivo no Brasil deve auxiliar as instituições financeiras a definir, com maior precisão, o grau de risco associado aos indivíduos solicitantes de crédito, já que os bancos terão maior conhecimento de todo o arcabouço de informações referentes aos hábitos de crédito e consumo dos requerentes. Além disso, o mecanismo cria alguns incentivos para que os consumidores e empresas, clientes dos bancos, ajam de acordo com os interesses dessas instituições após o crédito concedido (diminuição do superendividamento, por exemplo). Esse fato reduz dois dos maiores problemas levantados pela literatura apresentada nesse trabalho: a seleção adversa e o risco moral.

Utilizando o arcabouço de Stiglitz e Weiss (1981), podemos aferir que, com informações mais completas, os bancos conseguirão definir uma taxa de juros de forma mais individualizada, ao invés de precificar baseado em um risco médio que leve em conta apenas algumas características básicas. Esse fato pode reduzir o efeito do racionamento de crédito que surge, justamente, pelo fato das instituições financeiras não conseguirem diferenciar aqueles clientes de baixo dos de alto risco. O cadastro positivo tem, fundamentalmente, o objetivo de individualizar a análise de risco de acordo com um histórico de crédito e consumo, ajudando os bancos no melhor conhecimento dos seus possíveis clientes.

A questão levantada por Jappelli e Pagano (2005) relacionada ao potencial conflito de interesse que pode decorrer do fato de que as instituições financeiras desejam ter todas as informações dos seus concorrentes, mas não têm incentivos voluntários para compartilhar informações com outros bancos é levada em consideração na legislação:

É vedado às fontes estabelecerem políticas ou realizarem operações que impeçam, limitem ou dificultem a transmissão a banco de dados de informações de cadastrados que tenham autorizado a anotação de seus dados em bancos de dados. (LEI Nº 12.414, DE 9 DE JUNHO DE 2011, EM SEU ART. 8º) .

O que falta, no entanto, é definir uma fiscalização e uma punição para o não cumprimento dessa regra que, de fato, desestimule as instituições financeiras a praticarem ações que prejudiquem o bom funcionamento do mecanismo.

Aqui vale destacar uma questão importante que, em alguns países como Hong Kong, por exemplo, foi fundamental para o cadastro positivo funcionar de forma plena: a obrigatoriedade dos bancos em participarem do compartilhamento de informações positivas. Na Europa, a obrigatoriedade do compartilhamento de dados ocorre em 6 dos 23 países pesquisados, segundo o estudo de Rothmund e Gerhardt (2011). No caso do Brasil, isso não está previsto no arcabouço legal. Corre-se um risco bastante significativo de que as instituições financeiras, bem como as empresas de outros segmentos da economia, simplesmente não utilizem o mecanismo devido à riscos concorrenciais e redução da possibilidade de extração das rendas informacionais.

Conforme vimos na experiência asiática, o cadastro positivo só ocorreu, de fato, após uma forte crise com origem no sistema bancário. No Brasil, nada indica que uma crise no sistema financeiro esteja por ocorrer, muito pelo contrário, os números mostram um sistema em pleno crescimento e com índices de inadimplência relativamente estáveis²⁵, o que pode dificultar ainda mais a adesão voluntária das instituições financeiras ao compartilhamento de informações positivas.

A legislação aprovada levou em consideração um ponto relevante no qual o Brasil apresenta vantagem, quando comparado com a experiência internacional: A participação de outros segmentos da economia no compartilhamento de informações sobre hábitos de crédito e consumo. Segundo estimativas do maior birô de crédito do País, 60% de todo o volume de informações constante em sua base de dados são advindas de empresas que não provêm serviços diretos de crédito. Conforme mostrado no capítulo 2, na Europa, Rothmund e Gerhardt (2011) ressaltou a necessidade dos países pesquisados em aprimorar seus sistemas de birô de crédito para que outros segmentos forneçam dados relevantes para a melhor tomada de decisão dos ofertantes de empréstimos. Essa questão é importante na medida em que os relatórios de crédito com informações positivas se tornam, de fato, um instrumento eficiente de avaliação de risco. Os consumidores que possuem, relativamente, pouca atuação no mercado de crédito (classe C e D) constroem suas reputações de pagamentos em cima de outras fontes de informação, como as

²⁵ O Banco Central do Brasil divulga, mensalmente, um panorama do sistema financeiro com dados relacionados à inadimplência no mercado bancário (Nota econômico-financeiras: Política Monetária e Operações de Crédito do Sistema Financeiro). De acordo com esse relatório, a inadimplência do consumidor, nos últimos cinco anos, ficou estável entre 7% e 8%, sendo que a exceção ocorreu em 2010 quando a taxa atingiu 5,7%.

empresas de serviços básicos (luz, água, telecomunicações, entre outros), seguradoras, imobiliárias, entre outras.

Com relação às informações possíveis de serem compartilhadas, a legislação brasileira aprovada é bastante genérica: “conjunto de dados financeiros e de pagamentos relativos às operações de crédito e obrigações de pagamento adimplidas ou em andamento por pessoa natural ou jurídica” (LEI Nº 12.414, DE 9 DE JUNHO DE 2011, EM SEU ART. 2º). A definição específica de qual o nível de profundidade na troca dos dados deve ser estabelecida por decreto adicional. No entanto, a preocupação com a privacidade das informações, deve reduzir a abrangência dos dados disponíveis, sendo que, o compartilhamento não deve atingir níveis relacionados aos movimentos de conta corrente, saldos, limites ou valores de investimentos, como ocorrem em Hong Kong e nos Estados Unidos.

Inclusive, no que tange à questão da proteção da privacidade e a confidencialidade dos dados, a legislação aprovada leva em consideração todos os pontos apontados por Jappelli e Pagano (2005) como relevantes:

- a) Os limites de acesso às informações por usuários em potencial: nesse ponto, a regulamentação é bastante incisiva em definir quem e para que fins os dados positivos devem ser acessados. Com relação à experiência internacional, o Brasil está muito próximo do que foi definido em países da Europa e da Ásia: Os dados devem ser utilizados apenas para realização de análise de risco de crédito e por pessoas que tenham ou estejam próximos de realizar transações comerciais que impliquem risco financeiro. Talvez a exceção maior seja os EUA, onde o controle sobre esses requisitos são muito menores e os dados são utilizados para diversas finalidades, inclusive para fins de marketing e prospecção de novos clientes.
- b) A eliminação obrigatória de informações históricas individuais após um tempo definido: Com relação aos dados negativos, os países delimitam um período máximo para permanência dessa informação nos bancos de dados dos birôs de crédito e, o Brasil, está bastante alinhado com a prática internacional (5 anos). Porém, em relação aos dados positivos, existem países que não determinam o período máximo de utilização, como o caso de Hong Kong e EUA. O Brasil definiu o período de 15 anos, mais próximo do que é o realizado nos países europeus. Como se trata de criar

um histórico de adimplência, o risco relacionado à “memória do sistema” é uma questão menos sensível do que quando se trata de informações negativas. É possível que os bons pagadores desejem manter seus históricos de bons clientes por tempo indeterminado.

- c) A proibição da coleta de determinados tipos de informação: Como acontece em outros países do mundo, a legislação brasileira impede a coleta de informações chamadas “sensíveis”, aquelas relacionadas com a origem social, etnia, orientação sexual, convenções políticas, religiosas e filosóficas, entre outras.
- d) Direito do consumidor em acessar, verificar e corrigir as informações disponibilizadas sobre ele: O Brasil, no que tange a essa questão, também apresenta uma prática muito semelhante aos outros países que já possuem o cadastro positivo desenvolvido. Assim como nos EUA e em Hong Kong, por exemplo, o consumidor brasileiro tem acesso gratuito ao seu registro de informações existentes nos birôs de crédito e pode, a qualquer momento, solicitar correção de qualquer informação equivocada sobre ele. Além disso, a necessidade que a legislação brasileira impõe na divulgação dos principais critérios utilizados para análise dos pedidos de crédito pode trazer um efeito bastante positivo, no longo prazo, em termos de educação financeira dos consumidores.

Cabe destacar aqui, uma questão relevante na legislação aprovada, relacionada ao direito do consumidor, e que vem sendo criticado pelos birôs de crédito e instituições financeiras: A necessidade da autorização do consumidor para abertura do seu cadastro positivo. Segundo a experiência internacional relatada, o único país onde ocorre fato semelhante é na Tailândia. A crítica reside em dois pontos principais: Essa obrigação retarda a efetividade do uso do compartilhamento de informações positivas como mecanismo utilizado de forma massificada, bem como seus benefícios esperados; e, para reduzir esse primeiro efeito, bancos e birôs precisam realizar altos investimentos em comunicação para estimular os consumidores de crédito a abrirem seus cadastros.

No que tange ao possível efeito na redução da inadimplência, na queda das taxas de juros e no aumento do volume de empréstimos com a implantação do

cadastro positivo no Brasil, à luz da teoria e da experiência internacional, tem-se que:

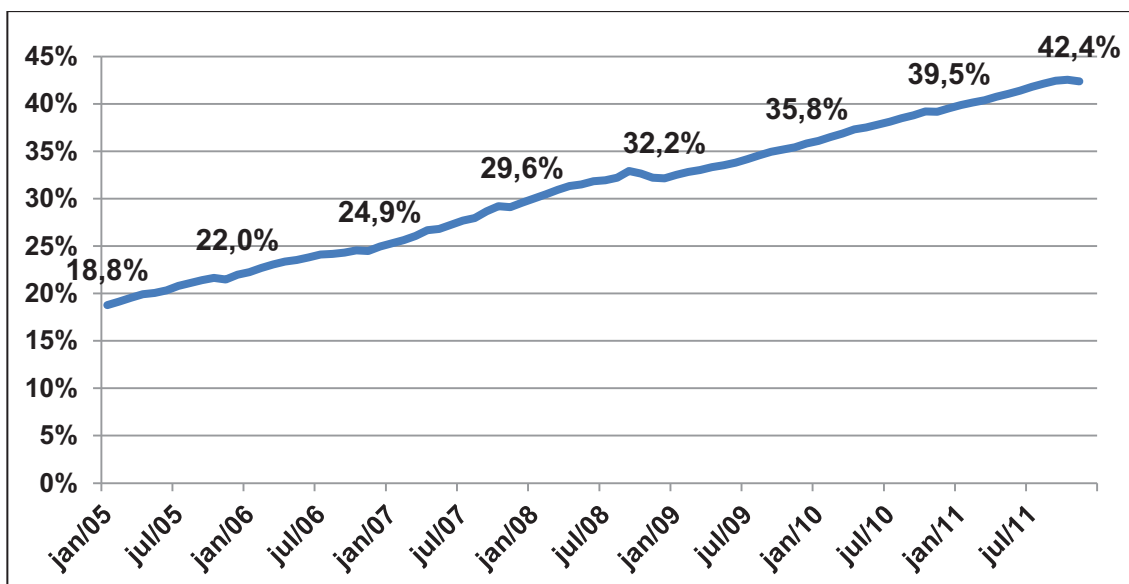
- É provável que o País tenha uma redução na sua taxa média de inadimplência: Com uma redução na assimetria de informações entre concedentes e demandantes de crédito, o gerenciamento mais eficiente dos riscos dos bancos, incluindo o estabelecimento de uma precificação mais adequada, deve incentivar a queda do índice. Chu e Schechtman (2003), nos mostra que a informação positiva aumenta o poder explicativo dos modelos de previsão de *default* das instituições financeiras e propicia uma menor inadimplência dado um nível de concessão de crédito. Em Hong Kong, conforme mostrado no capítulo 2, o índice de não pagamento dos empréstimos em cartão de crédito caiu sistematicamente após a adoção do Cadastro Positivo. Em Serasa Experian (2009), temos uma estimativa de queda de 45% na taxa de inadimplência no Brasil com a implantação desse mecanismo de troca de dados.
- Com relação à queda nas taxas de juros, a teoria e a experiência internacional não são conclusivas em relação ao efeito da implantação do Cadastro Positivo. O mais provável é que o impacto seja menos relevante e ocorra no longo prazo: Padilla e Pagano (2000) afirmam que a transmissão de informações positivas através dos birôs de crédito não apresenta efeito significativo sobre as taxas juros, visto que, a concorrência reduz as rendas informacionais do banco impedindo a redução maior na precificação do crédito. Em Hong Kong, segundo HKMA (2006), a taxa de juros média dos cartões de crédito manteve-se estável nos primeiros três anos após a implantação do mecanismo em 2005, no entanto, a taxa atual equivale a menos da metade da registrada no momento da implantação.
- O montante de recursos disponíveis para empréstimos deve aumentar: Para Pagano e Jappelli (1993), reduzindo a assimetria de informações, o cadastro positivo permite que os empréstimos sejam desdobrados aos indivíduos com baixo risco de crédito que haviam sido precificados fora do mercado, resultando em maior concessão de empréstimos agregada. Jappelli e Pagano (2002) mostraram ainda que o índice

relacionado ao volume de empréstimos para o setor privado sobre PIB era maior em países onde o compartilhamento estava mais solidamente estabelecido. De forma adicional, em Hong Kong, o número de usuários de crédito cresceu 63% nos últimos dez anos e a relação crédito/PIB evoluiu mais de 70 pontos percentuais.

Em relação aos direitos do consumidor, outro ponto na legislação brasileira chama a atenção: A possibilidade do consumidor, a qualquer momento, de “abrir” e, principalmente, “fechar” seu cadastro positivo. Nenhum outro país pesquisado permite ao indivíduo o encerramento do seu histórico de crédito a qualquer momento e por diversas vezes. Essa questão tem impacto direto no benefício trazido pelo compartilhamento de informações, no que diz respeito ao seu efeito disciplinador. O consumidor pode, caso tenha uma condição atual desfavorável em seu histórico de crédito, simplesmente solicitar o cancelamento desse cadastro e providenciar uma abertura posterior que não contabilizará a situação desfavorável passada. Com isso, o incentivo ao bom comportamento de crédito, ou seja, a punição aos “maus pagadores”, aqueles clientes que atrasam pagamentos frequentemente, pode ser reduzido significativamente.

No que se refere à redução do excesso de endividamento dos consumidores, conforme registrado no primeiro capítulo, o estudo de Bennardo, Pagano e Piccolo (2009) destacou essa questão como um dos principais benefícios trazidos pelo compartilhamento de informações positivas. Em Hong Kong, essa definição teórica foi confirmada: o endividamento médio dos consumidores que pediram falência passou de 41 vezes o rendimento mensal no terceiro trimestre de 2003, para 25 vezes em agosto de 2005. No Brasil, a troca de dados referentes ao comprometimento de renda dos indivíduos está prevista na lei e pode, em um momento bastante propício, trazer os mesmos resultados que ocorreram em outras economias.

Gráfico 3 - Endividamento das famílias com o sistema financeiro nacional em relação à renda acumulada dos últimos doze meses



Fonte: Banco Central do Brasil

O gráfico 3 traz dados que mostram um expressivo crescimento do nível de endividamento das famílias com o sistema financeiro nacional em relação à renda acumulada dos últimos doze meses. Nos últimos seis anos, o índice passou de 18,5%, no início de 2005, para atingir 41,2% no final de 2011(+130%). Apesar de ainda bem abaixo do valor registrado nos países desenvolvidos, é desejável que essa relação não cresça exponencialmente para redução dos riscos de uma crise bancária generalizada.

3.4 RESULTADOS PRELIMINARES DA IMPLANTAÇÃO DO CADASTRO POSITIVO

Apesar de decorrido apenas nove meses da aprovação da nova legislação que regulamenta o compartilhamento de dados positivos no Brasil, é relevante apontar algumas informações que possam indicar os primeiros resultados do novo mecanismo.

Sobre a adesão de consumidores e empresas ao banco de dados relacionados ao histórico de crédito, Gutierrez (2012) traz a seguinte informação:

A Serasa Experian, companhia de informações sobre análise de crédito, já possui parceria com mais de 50 empresas para seu banco de dados, com entrada de 1,7 mil consumidores por dia desde junho de 2011. Para 2012, a expectativa está em atingir entre 20% e 25% das 90 milhões de pessoas ativas no mercado de crédito nos últimos 12 meses. (GUTIERREZ, 2012)

As maiores empresas dos principais setores da economia que se relacionam diretamente com os consumidores fazem parte dessa adesão inicial. Bancos, empresas de telecomunicações, prestação de serviços públicos e varejo estão entre os principais interessados. É necessário um período relativamente longo para que as companhias que compartilharão os dados se preparem, no que tange às questões tecnológicas e de testes sistêmicos, para associação à base de dados positiva.

Ricardo Loureiro, presidente da Serasa Experian, mostra um exemplo prático de uma financeira nacional que já iniciou a utilização do mecanismo de compartilhamento e mostrou alguns resultados:

Uma das companhias já estruturada e que aderiu ao cadastro positivo da Serasa Experian é a Omni, especializada em financiamento de veículos com dez anos ou mais de uso. A redução da taxa de juros para os "bons pagadores" da Omni pode chegar a 20% e começa a vigorar a partir deste mês de janeiro. (GUTIERREZ, 2012)

Existe uma expectativa de que o governo, em uma estratégia para alavancar os resultados do cadastro positivo, passe a utilizar os bancos públicos como forma de exemplo da adoção da prática. Banco do Brasil e Caixa já fazem parte do grupo inicial de empresas que compartilham informações de adimplência e, nos próximos meses, devem anunciar o uso efetivo da ferramenta para redução das taxas de juros das instituições.

O maior desafio encontrado para uma evolução mais rápida do processo de implementação do cadastro positivo no País é a falta de incentivo às instituições, principalmente financeiras, em trocar dados relacionados aos seus melhores clientes. O mercado bancário nacional, fortemente dominado por poucas e grandes corporações, teme um acirramento maior do nível de concorrência no setor causado pela redução dos custos de mudança e da extração da renda informacional produzidas pelo compartilhamento de informações dos bons clientes.

No que tange aos dados referentes ao montante de crédito, à taxa de juros média e a inadimplência, os números não traduzem um efeito imediato da aprovação do cadastro positivo no País. A partir de dados do Banco Central do Brasil, tem-se que, de julho de 2010 a fevereiro de 2012:

- O volume de novos empréstimos para pessoa física cresceu 10,4% em relação ao mesmo período do ano anterior. A variação é 3,1 pontos percentuais menor do que a média dos últimos seis anos.
- A taxa de juros média para as concessões de crédito pessoal ficou em 49,7% ao ano. O valor representa uma elevação de 5,8 pontos percentuais em relação ao mesmo período do ano passado e uma queda de 3,8 pontos percentuais em relação à média dos últimos seis anos.
- A taxa de inadimplência média dos empréstimos para pessoa física ficou em 7,2%, o que representa um aumento de 1,2 pontos percentuais com relação ao mesmo período do ano anterior e 0,2 pontos percentuais menor do que a média dos últimos seis anos.

Como se pode notar, nenhum indicador mostrou uma evolução significativamente relevante que justifique uma afirmação de que os resultados do cadastro positivo já estão sendo notados. Serão precisos mais alguns anos para entendermos se, de fato, a implantação desse novo mecanismo de compartilhamento de dados trará os resultados positivos esperados pela teoria e demonstrados pela experiência internacional.

CONCLUSÃO

Podem-se dividir os efeitos que a teoria revela em relação aos impactos causados pela presença de assimetria de informação no mercado de empréstimos bancários, em dois grupos: as concordâncias e as discordâncias.

Em relação às concordâncias, os economistas afirmam que a prática de compartilhar dados de crédito trazem os seguintes benefícios:

- Diminuição da seleção adversa: compartilhar informações sobre os credores aumenta o conjunto de informações pelo qual os ofertantes de crédito precificam seus empréstimos de acordo com o perfil de risco de cada usuário.
- Redução do monopólio da informação e dos custos de mudança: No limite, o compartilhamento de todas as informações sobre os consumidores de crédito, no qual qualquer instituição financeira pudesse acessar esses dados, reduziria a zero o valor da renda informacional que os bancos podem extrair de seus clientes, bem como os custos de mudança para o indivíduo migrar de instituição financeira.
- Diminuição do excesso de endividamento: o compartilhamento de informações expõe, a todos os ofertantes de crédito, o real comprometimento da renda individual dos consumidores, reduzindo, dessa forma, o incentivo para que os consumidores tomem empréstimos em excesso. Isso porque, provavelmente, ele receberá menos crédito ou terá taxas de juros mais elevadas no mercado.
- Redução do risco moral: os birôs de crédito, ao disponibilizarem ao mercado todas as informações de inadimplência de consumidores e empresas, estimulam o pagamento dos compromissos assumidos, uma vez que o não cumprimento penaliza os agentes na busca por outros montantes de crédito no mercado. No entanto, para essa questão, Padilla e Pagano (2000) afirmam que, caso o compartilhamento seja de informações positivas, o efeito disciplinador da troca de dados não apresenta efeito significativo sobre as taxas de inadimplência e de juros.

Por outro lado, o efeito que a criação e o funcionamento das instituições de compartilhamento de informações têm sobre a concorrência no mercado bancário, a queda na taxa de inadimplência, a redução da taxa de juros e a elevação do crédito concedido causam visões distintas entre os autores:

- Promoção da concorrência: Powell, Mylenko, Miller e Majnoni (2004) acreditam que “obter mais informações sobre risco de crédito, provavelmente, torna o sistema bancário mais competitivo” (POWELL, MYLENKO, MILLER, MAJNONI, 2004, tradução nossa), no entanto, Gehrig e Stenbacka (2005) acreditam que “as rendas informacionais futuras são um estímulo à concorrência. Uma vez que o compartilhamento de informações reduz essas rendas, em seu modelo, isso reduz a competição” (JAPPELLI E PAGANO, 2005). A questão é que não está muito clara a relação direta entre o compartilhamento de dados e o aumento da concorrência.
- Melhorar o acesso ao crédito: O uso de um birô de crédito pode, para um nível de risco constante, permitir que uma instituição financeira possa expandir sua carteira de empréstimos para consumidores que estavam precificados fora do mercado, no entanto, Pagano e Jappelli (1993) acreditam que o aumento implícito nos empréstimos para esses consumidores de baixo risco pode não compensar a redução na concessão aos indivíduos de alto risco.
- Queda da taxa de inadimplência e da taxa de juros: a maioria dos autores concorda que, para um tomador de empréstimo individual, o compartilhamento de informações de crédito reduz o não pagamento e, consequentemente, as taxas de juros. No entanto, Brown, Jappelli e Pagano (2007) ressaltam que, quando se trata do impacto macroeconômico, efeitos de composição podem derrubar essa previsão.

A experiência internacional, de forma geral, nos mostra que, apesar de diferenças significativas no que diz respeito à estrutura dos mecanismos de compartilhamento de informações, os países vêm apresentando resultados bastante positivos com a consolidação da troca de dados entre os ofertantes de crédito. Na Europa, nos EUA e na Ásia, os países passaram por uma transformação nos

mercados de informações e análises de crédito. Nos últimos cinquenta anos, os birôs têm desempenhado um papel fundamental no desenvolvimento de instrumentos para avaliações, cada vez mais precisas, dos riscos no momento da concessão de empréstimos.

Algumas questões relacionadas à estruturação de um mecanismo eficiente de compartilhamento de dados na experiência internacional são relevantes para a discussão da criação dessa ferramenta no Brasil, visto que, pode servir como *benchmarking* de melhores práticas, salvaguarda algumas características locais particulares. Dentre essas questões se destacam: a utilização de empresas públicas e / ou privadas no mercado de informações de crédito e consumo; o papel desempenhado pelo governo como agente fomentador da troca de dados; a abrangência das informações a serem coletadas e distribuídas; os conceitos de privacidade e a proteção das informações; a diversificação das atividades dos birôs de crédito; a obrigatoriedade do compartilhamento de dados; os direitos dos consumidores; a importância da participação dos segmentos não financeiros nos acordos de troca de informações; e, a “memória do sistema”.

A partir de todo o material levantado, espera-se que as informações apresentadas e analisadas nos capítulos anteriores respondam ao objetivo principal desse trabalho, qual seja: entender, à luz da teoria e da experiência internacional, os possíveis impactos que a nova regulamentação do compartilhamento de informações positivas trará para o Brasil, no que diz respeito, especialmente, em relação ao efeito na taxa de inadimplência, na taxa de juros e no aumento da concessão de crédito.

No que tange a redução da taxa média de inadimplência, é provável que isso de fato ocorra, da mesma forma como aconteceu em Hong Kong. No entanto, esse efeito deve ser verificado de forma gradual, até mesmo porque, a implantação do cadastro positivo no País, vem ocorrendo de forma lenta.

Com relação à queda nas taxas de juros, a teoria e a experiência internacional não são conclusivas em relação ao efeito da implantação do Cadastro Positivo. O mais provável é que o impacto ocorra no longo prazo. Como o Brasil está no grupo dos países com as maiores taxas de juros de empréstimos ao consumo do mundo, existe um espaço grande para que essa queda ocorra.

Já o montante de recursos disponíveis para empréstimos deve crescer, impulsionado pela redução da assimetria de informações. Jappelli e Pagano (2002)

mostraram ainda que o índice relacionado ao volume de empréstimos para o setor privado sobre o PIB era maior em países onde o compartilhamento estava mais solidamente estabelecido. De forma adicional, em Hong Kong, o número de usuários de crédito cresceu 63% nos últimos dez anos e a relação crédito/PIB evoluiu mais de 70 pontos percentuais.

É importante ressaltar que esses efeitos estão subordinados a um decreto, em tramitação no congresso nacional, que irá detalhar o funcionamento do cadastro positivo. Existe um forte risco de que, com uma burocratização excessiva do processo, os efeitos demorem mais para serem concretizados, ou mesmo, sejam inibidos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AKERLOFF, G. **"The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanisms."** Quarterly Journal of Economics 84: 485-500, 1970.

ALDRIGHI, D. M. **"Uma avaliação das contribuições de Stiglitz à teoria dos mercados financeiros."** Revista de Economia Política, vol.26, no 1 (101), janeiro-março 2006.

AMORIM, R. L. C. **"Assimetria de informações e racionamento de crédito: novo-keynesianos versus pós-keynesianos"**. In: Teoria e Evidência Econômica, Universidade de Passo Fundo, v.9, n.17, p. 44-56, novembro 2001.

BANCO MUNDIAL, **"Sistemas de informação sobre créditos e empréstimos no Brasil"**. Centro de Estudos Monetários Latino-americanos, Março de 2005.
Disponível em: http://www.whcri.org/PDF/report_brasl-pt.pdf

BARRON, J. M., STATEN, M., **"The Value of Comprehensive Credit Reports in Credit Reporting Systems and the International Economy"**, p. 273-310, MIT Press, 2003.

BENNARDO, A., PAGANO, M., PICCOLO, S. **"Multiple-Bank Lending, Creditor Rights and Information Sharing"**, CEPR Discussion Papers 7186, C.E.P.R. Discussion Papers, 2009.

BERGER, A. N., FRAME, W. S., MILLER, N. H., **"Credit Scoring and the Availability, Price, and Risk of Small Business Credit"**, Journal of Money, Credit and Banking, Blackwell Publishing, v.37, p.191-222, 2005.

BLINDER, A., STIGLITZ, J. **"Money, Credit Constraints and Economic Activity"**, American Economic Review, 1983.

BRASIL. **Lei nº 12.414**, de 9 de junho de 2011. Disciplina a formação e consulta a bancos de dados com informações de adimplemento para formação de histórico de crédito. Diário Oficial da União, Brasília, n.111, Seção 1, p. 2, 10 de jun. 2011.

BROWN, M., JAPPELLI, T., PAGANO, M., **"Information Sharing and Credit: Firm-Level Evidence from Transition Countries"**, CSEF Working Papers 178, Centre for Studies in Economics and Finance (CSEF), University of Naples, Italy, 2007.

BROWN, M., ZEHNDER, C. **"The Emergence of Information Sharing in Credit Markets"**, IEW - Working Papers 317, Institute for Empirical Research in Economics - University of Zurich, 2007.

CANUTO, O., FERREIRA R. R. J. **"Assimetrias de informação e ciclos econômicos: Stiglitz é keynesiano?"** Texto para Discussão. IE/UNICAMP, Campinas, n. 73, maio 1999.

CARDIM DE CARVALHO, F. J. **"Economia Monetária e Financeira: Teoria e Política"**, Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

CASTELAR PINHEIRO, A., CABRAL, C., **"Credit Markets in Brazil: The Role of Judicial Enforcement and Other Institutions"**, in Pagano, M., "Defusing Default: Incentives and Institutions", Johns Hopkins University Press, 1999.

CHU, V.Y.T., **"Centrais de Informações de Crédito e Sistema Central de Risco de Crédito"**, In: Economia Bancária e de Crédito, DEPEP/Banco Central do Brasil, 2002.

CHU, V.Y.T., **"A Game-Theory Analysis of Information in Bank Lending"**, Banco Central do Brasil, 2003.

CHU, V. Y. T. SCHECHTMAN, R. **"O uso de informações no crédito bancário"**, 2º Relatório de Economia Bancária e Crédito, Banco Central do Brasil, 2003.

COSTA, A., BLUM, D. **"Registros de Informações Positivas: Impactos sobre o mercado de crédito bancário"**, Relatório Especial Tendências consultoria integrada, São Paulo, 2007.

COVAS, S. **"Regulamentação do Cadastro Positivo"**, Revista Serasa Experian Legal, ed. 118, 2011.

COWAN, K., DE GREGORIO, J., **"Credit Information and Market Performance: The Case of Chile"**. In: MILLER, M., "Credit Reporting Systems and the International Economy". Cambridge, United States, MIT Press, 2003.
CHAKRAVARTI, R., CHEA, B., **"The Evolution of Credit Bureaus in Asia-Pacific"**, Citibank - Asia Pacific Consumer Bank, Regional Business Analytics Unit - Risk Management, 2005.

DOBLAS-MADRID, A., MINETTI, R. **“Sharing Information in the Credit Market: Contract-Level Evidence from U.S. Firms”**, Social Science Research Network, Março, 2009 (acessado em 06 de fevereiro em http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1361928)

DELL'ARICCIA, G., **“Asymmetric Information and the Structure of the Banking Industry”**, European Economic Review 45, p. 1957-1980, 2001.

DELL'ARICCIA, G., FRIEDMAN, E., MARQUEZ, R. (1999), **“Adverse Selection as a Barrier to Entry in the Banking Industry”**, Rand Journal of Economics 30: 515-534.

DJANKOV, S., MCLEISH C., SHLEIFER A., **“Private credit in 129 countries”**, Journal of Financial Economics, 2007.

FALKENHEIM, M., POWELL, A., BALZAROTTI, V., **“On the Use of Portfolio Risk Models and Capital Requirements in Emerging Markets: The Case of Argentina”**, World Bank Economic Review, v.16, p.197-212, 2002.

FEDERAL RESERVE BANK OF SAN FRANCISCO, **“Credit Bureaus in Asia”**, Asia Focus, Country Analysis Unit, outubro de 2011.

GALINDO, A., MILLER, M. J., **“Can Credit Registries Reduce Credit Constraints? Empirical Evidence on the Role of Credit Registries in Firm Investment Decisions”**, Paper preparado para o Annual Meetings of the Inter-American Development Bank, Santiago, Chile, 2001.

GEHRIG, T., STENBACKA, R. **“Two at the Top: Quality Differentiation in Markets with Switching Costs”**, CIE Discussion Papers, University of Copenhagen - Department of Economics, Centre for Industrial Economics, 2005.

GONÇALVES, R. S., TAVARES, A. L. **“Seleção Adversa: Um campo para pesquisas em contabilidade”**, Revista Unieuro de Contabilidade, Brasília, v. 1, n. 1, set. 2008.

GUTIERREZ, M. **“Cadastro positivo terá forte adesão, diz Serasa”**, Diário do Comércio e Indústria, versão eletrônica, 02 de janeiro de 2012. Disponível em: <http://serfinco.blogspot.com.br/2012/01/cadastro-positivo-tera-forte-adesao-diz.html>

GREENWALD, B., STIGLITZ, J., WEISS, A. M. **"Informational Imperfections in the Capital Market and Macroeconomic Fluctuations"**, American Economic Review 74(2), May 1984.

_____, _____, _____. **"New and old Keynesians"**, Journal of Economic Perspectives, v. 7, n. 1, p. 23-44, Winter 1993.

GROSSMAN, S., STIGLITZ, J. **"On the Impossibility of Informationally Efficient Markets"**, American Economic Review 70(3): 393-408, June 1980.

HONG KONG MONETARY AUTHORITY, **"Benefits of sharing positive consumer credit data"**, Banking Development Department, Quarterly Bulletin, Março, 2006. Disponível em <http://www.hkma.gov.hk/media/eng/publication-and-research/quarterly-bulletin/qb200603/fa1.pdf>

HUNT, R. M. **"The development and regulation of consumer credit reporting in America"**, Working paper nº 02-21, Federal Reserve Bank of Philadelphia, November, 2002.

JAFFEE, D., RUSSEL, T. **"Imperfect Information, uncertainty, and credit rationing"**, Quarterly Journal of Economics, n.90, p.651-666, 1976.

JAPELLI, T., PAGANO, M. **"Information Sharing in Credit Markets: International Evidence"**, Inter-American Development Bank Research Network Working Paper R-371. Washington, DC, United States: Inter-American Development Bank, Research Department. 1999.

_____, _____. **"Information Sharing in Credit Markets: the European Experience"**, Working Paper 35, University of Salerno, Italy, 2000.

_____, _____. **"Information Sharing, Lending and Defaults: Cross-Country Evidence"**, Journal of Banking & Finance 26, p. 2017-2045, 2002.

_____, _____. **"Role and Effects of Credit Information Sharing"**, CSEF Working Papers 136, Centre for Studies in Economics and Finance (CSEF), University of Naples, Italy, 2005.

JENTZSCH, N. **"Financial Privacy. An International Comparison of Credit Reporting Systems"**, Editora Springer-Verlag Berlin Heidelberg, segunda edição, Nova York, 2007.

KALLBERG, J. G., UDELL, G. F. **"The value of private sector business credit information sharing: The US case"**, Journal of Banking & Finance, Elsevier, vol. 27, p. 449-469, Março 2003.

KÜHN, K. U., VIVES, X., **"Information Exchanges Among Firms and Their Impact on Competition"**, Office of Official Publications of the Community, Luxemburg, 1995.

KUNVIPUSILKUL, D., **"Credit information in Thailand"**, In: "Measuring financial innovation and its impact", Irving Fisher Committee on Central Bank Statistics, IFC Bulletin, nº31, Suíça, julho de 2009.

LELAND, H. E., D. H, PYLE (1977), **"Informational Asymmetries, Financial Structure and Financial Intermediation"**, The Journal of Finance 32:371-387.

LOUREIRO, R., **"Cadastro Positivo, Garantindo a Qualidade do Crédito"**, Revista Serasa Experian Legal, ed. 113, 2011.

LOVE, I., MYLENKO N., **"Credit reporting and financing constraints"**, World Bank Policy Research Paper, nº 3.142, 2003. Artigo disponível em <http://ideas.repec.org/p/wbk/wbrwps/3142.html>.

MILLER, M., **"Credit Reporting Systems Around the Globe: The State of the Art in Public and Private Credit Registries"**, In: MILLER, M., "Credit Reporting Systems and the International Economy". Cambridge, United States, MIT Press, 2003.

NETTO, D.D.C., **"Léon Walras. Compêndio dos elementos de economia política pura"**, In: Os Economistas, Editora Nova Cultural, 1996.

OCDE. **"Facilitating access to finance – Discussion paper on Credit Information Sharing"**, Paris: *Organization for Economic Co-operation and Development*, 2010. Disponível em <http://www.oecd.org/dataoecd/37/1/45370071.pdf>

ONGENA, S. R.; SMITH, D. C. **"Bank Relationships: A Review"**, Social Science Research Network, 1998.

PADILLA, A. J., PAGANO, M. **"Endogenous Communication among Lenders and Entrepreneurial Incentives"**, Review of Financial Studies, Oxford University impress para a Society for Financial Studies, v.10, p. 205-236, 1997.

PADILLA, A. J., PAGANO, M. **"Sharing default information as a borrower discipline device"**, European Economic Review, Elsevier, v. 44, p. 1951-1980, December, 2000.

PAGANO, M., JAPPELLI, T. **"Information Sharing in Credit Markets"**, Journal of Finance, American Finance Association, v. 48, p. 1693-1718, December, 1993.

PEREZ, J., **"Cadastro Positivo: Um Diferencial Competitivo"**, Revista Serasa Experian Legal, ed. 55, 2006.

POWELL, A., MYLENKO, N., MILLER, M., MAJNONI, G. **"Improving credit information, bank regulation and supervision: on the role and design of public credit registries"**, Policy Research Working paper 3443, World Bank, 2004.

RILEY, J. **"Silver Signals: Twenty-Five Years of Screening and Signaling"**, Journal of Economic Literature 39: 432-478, 2001.

ROTHEMUND, M., GERHARDT, M. **"The European Credit Information Landscape. An analysis of a survey of credit bureaus in Europe"** Industry Survey, European Credit Research Institute, 2011. Disponível em http://aei.pitt.edu/33375/1/ACCIS-Survey_FinalReport_withCover.pdf

SCHECHTMAN, R. **"A Central de risco de crédito no Brasil: uma análise de utilidade de informação"**, Trabalhos para Discussão, n.119, Banco Central do Brasil, outubro de 2006.

SERASA EXPERIAN, **"Cadastro Positivo pode derrubar inadimplência em 45% e aumentar em 19% o acesso ao crédito"**, São Paulo, 2009. Disponível em: http://www.serasaexperian.com.br/release/noticias/2009/noticia_00047.htm

SHARPE, S. A. **"Asymmetric information, bank lending, and implicit contracts - a stylized model of customer relationships"**, The Journal of Finance, v.44, nº4 Setembro, 1990.

STIGLER, G. J. **"The economics of information"**, Journal of Political Economy, v.69, junho de 1961.

STIGLITZ, J. **"Some Aspects of the Pure Theory of Corporate Finance: Bankruptcies and Take-Overs"**, Bell Journal of Economics and Management Science 3(2), 1972.

_____. **"On the Irrelevance of Corporate Financial Policy"**, The American Economic Review 64(6): 851-866, December 1974.

_____. **"Information and economic analysis: a perspective"**, Economic Journal, v.95, n.o, p. 21 – 41, 1985a

_____. **"Credit markets and the control of capital"**, Journal of Money, Credit, and Banking 17 (2), 1985b.

_____. **"Why Financial Structure Matters"**, Journal of Economic Perspectives 2(4): 121-26, Fall 1988.

_____. **"Financial Markets and Development"**, Oxford Review of Economic Policy 5(4), 1989a.

_____. **"Markets, Markets Failures, and Development"**, The American Economic Review 79(2), 1989b.

_____. **"Capital Markets and Economic Fluctuations in Capitalist Economies"**, European Economic Review 36: 269-306, 1992a.

_____. **"Explaining Growth: Competition and Finance"**, Rivista di Politica Economica LXXXII (XI), November 1992b.

_____. **"The Role of the State in Financial Markets"**, Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1993, 1994.

_____. **"More instruments and broader goals: moving toward the post-Washington consensus"**, The 1998 WIDER Annual Lecture (Helsinki, Finland), 1998.

_____. **"Beggar-Thyself versus Beggar-Thy-Neighbor Policies: The Dangers of Intellectual Incoherence in Addressing the Global Financial Crisis"**, Southern Economic Journal 66(1): 1-38, 1999.

_____. **"The Contributions of the Economics of Information to Twentieth Century Economics"**, Quarterly Journal of Economics, 1441-1478, November 2000.

_____. **"Information and the Change in the Paradigm in Economics"**, The American Economic Review 92(3), 460-501, June 2002 v. 79, n. 2.

STIGLITZ, J., WEISS, A. **"Credit Rationing in Markets with Imperfect Information"**, American Economic Review 71(3): 393-410, 1981.

_____, _____. **"Asymmetric information in credit markets and its implications for macroeconomics"**, Oxford Economic Papers, v. 44, p. 162-92, 1992.

STIGLITZ, J., GREENWALD, B. **"Rumo a um Novo Paradigma em Economia Monetária"**, São Paulo, Editora Francis, 2004.

TRANSUNION, **"Full-File Reporting: How Positive Consumer Credit Data Can Improve Banking Efficiencies and Fuel Economic Growth"**, TransUnion White Papers, 2007.

TRIVELLI, C., ALVARADO, J., GALARZA, F., **"Growing Indebtedness, Institutional Change and Credit Contracts in Peru"**, in Pagano, M., "Defusing Default: Incentives and Institutions", Johns Hopkins University Press, 2001.

TURNER, M., VARGHESE, R., WALKER, P., **"On the impact of credit payment reporting on the financial sector and overall economic performance in Japan"**, Information Policy Institute, março de 2007.

VARIAN, H. R. **"Microeconomia: princípios básicos : uma abordagem moderna"**, Rio de Janeiro: Campus, 2000.

VIVES, X., **"Information and competitive advantage"**, International Journal of Industrial Organization, Elsevier, v. 8, p. 17-35, 1990.

YUEN, A. **"Credit Reporting Companies, Legal Entities and Positive Data Reporting"**, material apresentado na 5th World Consumer Credit Reporting Conference, 2006.

WALRAS, L. **"Compêndio dos elementos de Economia Política pura"**, Coleção "Os Economistas", Abril Cultural, São Paulo, 1983.

WORLD BANK, “**Credit Bureau Development in South Asia**”, Finance and Private Sector Development Unit - South Asia Region, 2004. Disponível em: http://siteresources.worldbank.org/INTSOUTHASIA/Resources/Credit_Bureau_Development_in_South_Asia.pdf

_____. “**Doing Business 2006**”, Washington, DC, 2006. Disponível em <http://rru.worldbank.org/doingbusiness/>

_____, “**World Bank Business Environment and Enterprise Performance Survey**”, Washington, DC, 2006. Disponível em <http://www.ebrd.com/pages/research/analysis/surveys/beeps.shtml>

_____. “**Doing Business 2011**”, Washington, DC, 2011. Disponível em <http://rru.worldbank.org/doingbusiness/>

ANEXOS

ANEXO 1 - REPRODUÇÃO DO TEXTO RELATIVO À LEI Nº 12.414, DE 9 DE JUNHO DE 2011



Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 12.414, DE 9 DE JUNHO DE 2011.

Mensagem de veto

Conversão da Medida Provisória nº 518, de 2010.

Disciplina a formação e consulta a bancos de dados com informações de adimplemento, de pessoas naturais ou de pessoas jurídicas, para formação de histórico de crédito.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Esta Lei disciplina a formação e consulta a bancos de dados com informações de adimplemento, de pessoas naturais ou de pessoas jurídicas, para formação de histórico de crédito, sem prejuízo do disposto na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 - Código de Proteção e Defesa do Consumidor.

Parágrafo único. Os bancos de dados instituídos ou mantidos por pessoas jurídicas de direito público interno serão regidos por legislação específica.

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I - banco de dados: conjunto de dados relativo a pessoa natural ou jurídica armazenados com a finalidade de subsidiar a concessão de crédito, a realização de venda a prazo ou de outras transações comerciais e empresariais que impliquem risco financeiro;

II - gestor: pessoa jurídica responsável pela administração de banco de dados, bem como pela coleta, armazenamento, análise e acesso de terceiros aos dados armazenados;

III - cadastrado: pessoa natural ou jurídica que tenha autorizado inclusão de suas informações no banco de dados;

IV - fonte: pessoa natural ou jurídica que conceda crédito ou realize venda a prazo ou outras transações comerciais e empresariais que lhe impliquem risco financeiro;

V - consulente: pessoa natural ou jurídica que acesse informações em bancos de dados para qualquer finalidade permitida por esta Lei;

VI - anotação: ação ou efeito de anotar, assinalar, averbar, incluir, inscrever ou registrar informação relativa ao histórico de crédito em banco de dados; e

VII - histórico de crédito: conjunto de dados financeiros e de pagamentos relativos às operações de crédito e obrigações de pagamento adimplidas ou em andamento por pessoa natural ou jurídica.

Art. 3º Os bancos de dados poderão conter informações de adimplemento do cadastrado, para a formação do histórico de crédito, nas condições estabelecidas nesta Lei.

§ 1º Para a formação do banco de dados, somente poderão ser armazenadas informações objetivas, claras, verdadeiras e de fácil compreensão, que sejam necessárias para avaliar a situação econômica do cadastrado.

§ 2º Para os fins do disposto no § 1º, consideram-se informações:

I - objetivas: aquelas descritivas dos fatos e que não envolvam juízo de valor;

II - claras: aquelas que possibilitem o imediato entendimento do cadastrado independentemente de remissão a anexos, fórmulas, siglas, símbolos, termos técnicos ou nomenclatura específica;

III - verdadeiras: aquelas exatas, completas e sujeitas à comprovação nos termos desta Lei; e

IV - de fácil compreensão: aquelas em sentido comum que assegurem ao cadastrado o pleno conhecimento do conteúdo, do sentido e do alcance dos dados sobre ele anotados.

§ 3º Ficam proibidas as anotações de:

I - informações excessivas, assim consideradas aquelas que não estiverem vinculadas à análise de risco de crédito ao consumidor; e

II - informações sensíveis, assim consideradas aquelas pertinentes à origem social e étnica, à saúde, à informação genética, à orientação sexual e às convicções políticas, religiosas e filosóficas.

Art. 4º A abertura de cadastro requer autorização prévia do potencial cadastrado mediante consentimento informado por meio de assinatura em instrumento específico ou em cláusula apartada.

§ 1º Após a abertura do cadastro, a anotação de informação em banco de dados independe de autorização e de comunicação ao cadastrado.

§ 2º Atendido o disposto no caput, as fontes ficam autorizadas, nas condições estabelecidas nesta Lei, a fornecer aos bancos de dados as informações necessárias à formação do histórico das pessoas cadastradas.

§ 3º (VETADO).

Art. 5º São direitos do cadastrado:

I - obter o cancelamento do cadastro quando solicitado;

II - acessar gratuitamente as informações sobre ele existentes no banco de dados, inclusive o seu histórico, cabendo ao gestor manter sistemas seguros, por telefone ou por meio eletrônico, de consulta para informar as informações de adimplemento;

III - solicitar impugnação de qualquer informação sobre ele erroneamente anotada em banco de dados e ter, em até 7 (sete) dias, sua correção ou cancelamento e comunicação aos bancos de dados com os quais ele compartilhou a informação;

IV - conhecer os principais elementos e critérios considerados para a análise de risco, resguardado o segredo empresarial;

V - ser informado previamente sobre o armazenamento, a identidade do gestor do banco de dados, o objetivo do tratamento dos dados pessoais e os destinatários dos dados em caso de compartilhamento;

VI - solicitar ao consultante a revisão de decisão realizada exclusivamente por meios automatizados; e

VII - ter os seus dados pessoais utilizados somente de acordo com a finalidade para a qual eles foram coletados.

§ 1º (VETADO).

§ 2º (VETADO).

Art. 6º Ficam os gestores de bancos de dados obrigados, quando solicitados, a fornecer ao cadastrado:

I - todas as informações sobre ele constantes de seus arquivos, no momento da solicitação;

II - indicação das fontes relativas às informações de que trata o inciso I, incluindo endereço e telefone para contato;

III - indicação dos gestores de bancos de dados com os quais as informações foram compartilhadas;

IV - indicação de todos os consulentes que tiveram acesso a qualquer informação sobre ele nos 6 (seis) meses anteriores à solicitação; e

V - cópia de texto contendo sumário dos seus direitos, definidos em lei ou em normas infralegais pertinentes à sua relação com bancos de dados, bem como a lista dos órgãos governamentais aos quais poderá ele recorrer, caso considere que esses direitos foram infringidos.

§ 1º É vedado aos gestores de bancos de dados estabelecerem políticas ou realizarem operações que impeçam, limitem ou dificultem o acesso do cadastrado previsto no inciso II do art. 5º.

§ 2º O prazo para atendimento das informações estabelecidas nos incisos II, III, IV e V deste artigo será de 7 (sete) dias.

Art. 7º As informações disponibilizadas nos bancos de dados somente poderão ser utilizadas para:

I - realização de análise de risco de crédito do cadastrado; ou

II - subsidiar a concessão ou extensão de crédito e a realização de venda a prazo ou outras transações comerciais e empresariais que impliquem risco financeiro ao consulente.

Parágrafo único. Cabe ao gestor manter sistemas seguros, por telefone ou por meio eletrônico, de consulta para informar aos consulentes as informações de adimplemento do cadastrado.

Art. 8º São obrigações das fontes:

I - manter os registros adequados para demonstrar que a pessoa natural ou jurídica autorizou o envio e a anotação de informações em bancos de dados;

II - comunicar os gestores de bancos de dados acerca de eventual exclusão ou revogação de autorização do cadastrado;

III - verificar e confirmar, ou corrigir, em prazo não superior a 2 (dois) dias úteis, informação impugnada, sempre que solicitado por gestor de banco de dados ou diretamente pelo cadastrado;

IV - atualizar e corrigir informações enviadas aos gestores de bancos de dados, em prazo não superior a 7 (sete) dias;

V - manter os registros adequados para verificar informações enviadas aos gestores de bancos de dados; e

VI - fornecer informações sobre o cadastrado, em bases não discriminatórias, a todos os gestores de bancos de dados que as solicitarem, no mesmo formato e contendo as mesmas informações fornecidas a outros bancos de dados.

Parágrafo único. É vedado às fontes estabelecerem políticas ou realizarem operações que impeçam, limitem ou dificultem a transmissão a banco de dados de informações de cadastrados que tenham autorizado a anotação de seus dados em bancos de dados.

Art. 9º O compartilhamento de informação de adimplemento só é permitido se autorizado expressamente pelo cadastrado, por meio de assinatura em instrumento específico ou em cláusula apartada.

§ 1º O gestor que receber informações por meio de compartilhamento equipara-se, para todos os efeitos desta Lei, ao gestor que anotou originariamente a informação, inclusive quanto à responsabilidade solidária por eventuais prejuízos causados e ao dever de receber e processar impugnação e realizar retificações.

§ 2º O gestor originário é responsável por manter atualizadas as informações cadastrais nos demais bancos de dados com os quais compartilhou informações, bem como por informar a solicitação de cancelamento do cadastro, sem quaisquer ônus para o cadastrado.

§ 3º O cancelamento do cadastro pelo gestor originário implica o cancelamento do cadastro em todos os bancos de dados que compartilharam informações, que ficam obrigados a proceder, individualmente, ao respectivo cancelamento nos termos desta Lei.

§ 4º O gestor deverá assegurar, sob pena de responsabilidade, a identificação da pessoa que promover qualquer inscrição ou atualização de dados relacionados com o cadastrado, registrando a data desta ocorrência, bem como a identificação exata da fonte, do nome do agente que a efetuou e do equipamento ou terminal a partir do qual foi processada tal ocorrência.

Art. 10. É proibido ao gestor exigir exclusividade das fontes de informações.

Art. 11. Desde que autorizados pelo cadastrado, os prestadores de serviços continuados de água, esgoto, eletricidade, gás e telecomunicações, dentre outros, poderão fornecer aos bancos de dados indicados, na forma do regulamento, informação sobre o adimplemento das obrigações financeiras do cadastrado.

Parágrafo único. É vedada a anotação de informação sobre serviço de telefonia móvel na modalidade pós-paga.

Art. 12. Quando solicitado pelo cliente, as instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil fornecerão aos bancos de dados indicados as informações relativas às suas operações de crédito.

§ 1º As informações referidas no caput devem compreender somente o histórico das operações de empréstimo e de financiamento realizadas pelo cliente.

§ 2º É proibido às instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil estabelecer políticas ou realizar operações que impeçam, limitem ou dificultem

a transmissão das informações bancárias de seu cliente a bancos de dados, quando por este autorizadas.

§ 3º O Conselho Monetário Nacional adotará as medidas e normas complementares necessárias para a aplicação do disposto neste artigo.

Art. 13. O Poder Executivo regulamentará o disposto nesta Lei, em especial quanto ao uso, guarda, escopo e compartilhamento das informações recebidas por bancos de dados e quanto ao disposto no art. 5º.

Art. 14. As informações de adimplemento não poderão constar de bancos de dados por período superior a 15 (quinze) anos.

Art. 15. As informações sobre o cadastrado constantes dos bancos de dados somente poderão ser acessadas por consulentes que com ele mantiverem ou pretenderem manter relação comercial ou creditícia.

Art. 16. O banco de dados, a fonte e o consulente são responsáveis objetiva e solidariamente pelos danos materiais e morais que causarem ao cadastrado.

Art. 17. Nas situações em que o cadastrado for consumidor, caracterizado conforme a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 - Código de Proteção e Defesa do Consumidor, aplicam-se as sanções e penas nela previstas e o disposto no § 2º.

§ 1º Nos casos previstos no caput, a fiscalização e a aplicação das sanções serão exercidas concorrentemente pelos órgãos de proteção e defesa do consumidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nas respectivas áreas de atuação administrativa.

§ 2º Sem prejuízo do disposto no caput e no § 1º, os órgãos de proteção e defesa do consumidor poderão aplicar medidas corretivas, estabelecendo aos bancos de dados que descumprirem o previsto nesta Lei obrigações de fazer com que sejam excluídas do cadastro, no prazo de 7 (sete) dias, informações incorretas, bem como cancelados cadastros de pessoas que não autorizaram a abertura.

Art. 18. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 9 de junho de 2011; 190º da Independência e 123º da República.

DILMA ROUSSEFF

José Eduardo Cardozo

Guido Mantega

Este texto não substitui o publicado no DOU de 10.6.2011