

FUNDAMENTOS ECONÔMICOS DA PROPOSTA DE REGULAMENTAÇÃO DA ATIVIDADE DE BANCOS DE DADOS DE PROTEÇÃO AO CRÉDITO: UMA REGULAÇÃO PARA COMBATER A ASSIMETRIA DE INFORMAÇÕES NO BRASIL¹

*Bruno Carazza dos Santos,²
Otávio Ribeiro Damaso³ e
Silvio Furtado Holanda⁴*

1. Introdução

O desenvolvimento econômico de um país está intimamente relacionado à prevalência de um clima propício à realização de negócios e ao nível de desenvolvimento do mercado de crédito. Quando os custos das transações e dos empréstimos são baixos, não apenas o nível de bem estar da sociedade é mais elevado, como fricções relevantes que reduzem o potencial de crescimento da economia são eliminadas.

A literatura econômica entende que a eficiência dos mercados de crédito depende de duas condições que se complementam: (i) a existência de instrumentos que permitam a redução das assimetrias de informação e, conseqüentemente, a avaliação do risco de inadimplência do potencial tomador de crédito (condição *ex-ante*) e (ii) a existência de instituições, arcabouços legais e sistema judiciário que façam valer os contratos (condição *ex-post*).

¹ Os autores participaram da elaboração e das discussões que resultaram no envio ao Congresso do PL nº 5.870/2005, que pretende regulamentar a atividade dos bancos de dados de proteção ao Crédito no Brasil. Deve-se frisar que o presente artigo representa as opiniões particulares dos autores sobre o assunto; não constitui, portanto, a visão oficial do Ministério da Fazenda sobre o tema.

² Mestre em Economia pela Universidade de Brasília (UnB) e gestor governamental da Gerência Regional de Administração do Ministério da Fazenda em Minas Gerais.

³ Especialista em Matemática para Economia e Administração pela Universidade de Brasília (UnB) e Secretário-Adjunto de Política Econômica do Ministério da Fazenda.

⁴ Mestre em Economia pela Universidade de São Paulo (USP) e Coordenador-Geral da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda.

As pesquisas relacionando a eficiência dos mercados de crédito à redução das assimetrias de informações ganharam espaço na discussão acadêmica a partir da década de 1970. Esses estudos teóricos revelam que se o mercado não dispõe de informações suficientes para avaliar o risco de um cliente potencial, ele não consegue diferenciar os bons pagadores dos devedores contumazes, e por isso eleva a taxa de juros de todos os clientes para cobrir os prejuízos decorrentes do risco de inadimplência futura. Na prática, os bons pagadores acabam pagando pelos maus devedores, pois não há informações que permitam distinguir um grupo do outro.

Os bancos de dados de proteção ao crédito ajudam a corrigir as ineficiências do mercado de crédito geradas pela assimetria de informação, pois coletam, organizam e transmitem ao mercado informações sobre o comportamento de indivíduos e firmas. Ao atingirem um estágio de desenvolvimento adequado, diversos são os benefícios que tais instrumentos propiciam aos consumidores, a começar pela redução das taxas de juros e ampliação da oferta de crédito para aqueles que historicamente cumprem a maior parte de suas obrigações.

O desenvolvimento desses bancos de dados tende a beneficiar especialmente a população de baixa renda e as micro e pequenas empresas, que geralmente não possuem patrimônio e ativos suficientes a serem oferecidos em garantia nas operações de crédito. Com a expansão do volume de informações pelos bancos de dados, contudo, esses dois importantes segmentos da sociedade passam a contar com o seu próprio histórico de pagamentos, que constitui uma “garantia reputacional” para o mercado de crédito. Com esse instrumento, o risco de inadimplência é minorado, ampliando os negócios e barateando o custo do crédito para os bons pagadores.

Infelizmente, devido à ausência de uma regulação adequada, os bancos de dados de proteção ao crédito no Brasil ainda não apresentam as características necessárias para estimular a expansão do volume e a redução do custo das operações de crédito e comerciais. Além disso, não há uma legislação abrangente que proteja efetivamente o consumidor contra danos à sua reputação. No Brasil, os bancos de dados praticamente só coletam e disseminam informações sobre inadimplência, informações negativas, criando as chamadas “listas negras”. As informações positivas, de adimplemento, que demonstram que o consumidor ou a empresa são bons pagadores, não são coletadas devido à ausência de amparo legal para essa atividade. Esse processo gera duas conseqüências graves que se refletem na elevação do custo das transações. De um lado, os emprestadores e vendedores não conseguem

avaliar de modo satisfatório o risco de inadimplência de seus clientes – gerando os problemas de seleção adversa e risco moral identificados pela literatura econômica. Por outro lado, como não são distribuídas informações positivas, limita-se a competição entre as instituições financeiras e de comércio pelos melhores clientes.

A regulamentação da atuação dos bancos de dados de proteção ao crédito no Brasil representa mais um importante avanço na condução da agenda microeconômica do Governo Federal voltada para o desenvolvimento do mercado de crédito e o aumento da segurança das relações comerciais.

A agenda microeconômica conduzida pelo Governo Federal nos últimos anos tem como um de seus grandes objetivos tornar o mercado de crédito mais eficiente e melhorar o ambiente de negócios no país. A aprovação da nova Lei de Falências, a criação do crédito consignado em folha de pagamento e uma série de inovações no sistema judicial e nos mercados de crédito imobiliário e agrícola são algumas das conquistas destinadas a reforçar a proteção aos direitos dos credores, contribuindo assim com o aprimoramento das condições *ex-post* necessárias para um mercado de crédito desenvolvido.⁵ A proposta de regulamentação da atividade dos bancos de dados de proteção ao crédito e relações comerciais contribui com o aprimoramento das condições *ex-ante*, complementando-se, dessa forma, com as medidas supracitadas.

O presente artigo procura apresentar uma visão geral dos fundamentos econômicos que nortearam a discussão sobre a regulamentação da atividade dos bancos de dados de proteção ao crédito e relações comerciais. Na Seção 2 é apresentado um panorama da discussão teórica sobre a função desempenhada pelos bancos de dados no combate aos efeitos decorrentes da assimetria de informações nas transações creditícias e comerciais, discorrendo sobre os problemas de seleção adversa, risco moral e renda informacional.

A Seção 3 resume as recomendações encontradas na literatura e na experiência internacional sobre o que deve conter um sistema ideal de compartilhamento de informações, principalmente no que se refere à presença de bancos de dados públicos e privados, a abrangência das fontes de informações, a predominância de informações positivas e negativas, o limite

⁵ Uma abrangente discussão sobre esses e outros aperfeiçoamentos legais e institucionais no país pode ser encontrada no documento “Reforças Microeconômicas e Crescimento Econômico de Longo Prazo”, elaborado pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda e disponível no endereço http://www.fazenda.gov.br/spe/Texto_Versao%20Final%205.pdf.

temporal para a manutenção dos dados e as regras de privacidade que devem ser respeitadas.

Aracionalidade econômica explorada nas Seções 2 e 3 serve de subsídio para a análise da situação dos problemas do sistema de proteção ao crédito no Brasil atualmente (Seção 4) e da discussão sobre os principais pontos da proposta de regulamentação da atividade dos bancos de dados de proteção ao crédito e relações comerciais (Seção 4).

Embora não represente a opinião oficial do Governo Federal, este texto pretende contribuir para o debate no Congresso Nacional, onde deve receber novas contribuições da sociedade para o seu aperfeiçoamento.

2. A Racionalidade Econômica dos Bancos de Dados de Proteção ao Crédito

O crescimento econômico de um país está intimamente relacionado com um clima propício de negócios e o desenvolvimento do mercado de crédito. As decisões de gastos privados e investimentos dos agentes econômicos dependem em grande parte da existência de segurança institucional para as transações comerciais e de oferta de crédito para a sua concretização. Assim, quando os custos das transações e dos empréstimos em uma economia são baixos, têm-se um ambiente propício para o desencadeamento de um movimento duradouro de investimentos e geração de emprego e renda.

A literatura econômica analisa a eficiência dos mercados de crédito sob duas óticas principais. De um lado, o mercado creditício depende de instituições, arcabouços legais e um sistema judiciário que façam valer o estabelecido nos contratos, permitindo ao credor, em caso de descumprimento, a execução das garantias e o pagamento do valor devido com as decorrentes multas e juros de mora (Townsend (1979), Aghion and Bolton (1992), Hart and Moore (1994, 1998)). Essa vasta corrente da literatura considera que quanto maior a proteção aos direitos dos credores, maior será o volume de crédito concedido e menores as taxas de juros cobradas nos empréstimos. Estudos teóricos e empíricos desenvolvidos nessa direção serviram de inspiração para diversas reformas realizadas pela maioria dos países nas últimas décadas, como a modernização da legislação falimentar e dos instrumentos de execução de garantias e as medidas destinadas a aumentar a eficiência do sistema judiciário.

Uma outra linha de pesquisa, no entanto, passou a ganhar espaço na década de 1970. A partir de trabalhos como Akerlof (1970), Jaffe and Russell

(1976) e Stiglitz and Weiss (1981), as ineficiências no mercado de crédito começaram a ser explicadas pela incapacidade dos emprestadores em identificar qual a probabilidade de o seu potencial cliente vir a se tornar inadimplente. Essa assimetria de informações torna o emprestador mais conservador na concessão do crédito, cobrando taxas de juros mais altas para compensar eventuais *defaults* no futuro e recusando-se a emprestar à menor desconfiança quanto ao perfil do tomador do empréstimo.

Apesar de apresentarem explicações distintas para o mau desempenho do mercado creditício em uma economia, essas duas abordagens são complementares. A conclusão é que o mercado de crédito depende de um sistema eficiente de mecanismos para fazer cumprir de maneira adequada o estabelecido nos contratos, assim como de um sistema abrangente de informações que permita ao emprestador conhecer o perfil e o passado creditício de seus clientes. Trata-se, portanto, de um sistema com incentivos *ex ante* (as informações) e *ex post* (o poder dos credores) destinado ao desenvolvimento do mercado de crédito (Djankov et al., 2005). Akerlof (1970) ilustra essa complementaridade entre os dois mecanismos ao explicar os altos *spreads* verificados nos mercados de crédito da Índia, na década de 1960:

“While the large banks in the central cities have prime interest rates of 6, 8, and 10 per cent, the local moneylender charges 15, 25, and even 50 per cent. The answer to this paradox is that credit is granted only where the granter has (1) easy means of enforcing his contract or (2) personal knowledge of the character of the borrower.” (p. 499).

Embora a literatura econômica apresente a dualidade e a complementaridade da proteção aos contratos e da disponibilidade de informações para o mercado de crédito, o mesmo se aplica às demais relações comerciais. Assim como as decisões de investimento dependem de marcos regulatórios sólidos que reduzam incertezas quanto ao futuro, a disponibilidade de informações, a baixo custo e fácil acesso, também contribui significativamente para a redução dos custos das transações comerciais. Como o foco da literatura reside no mercado de crédito, a discussão a seguir centrará nessa dimensão do problema, embora caiba destacar que suas conclusões podem, em geral, ser estendidas às transações comerciais em geral.

Analisando as causas do volume de crédito privado disponíveis em um país, Djankov et al (2005) constata que o desenvolvimento de um sis-

tema de informações eficientes tem importância central para os países em desenvolvimento. Enquanto os países desenvolvidos possuem um sólido sistema de proteção aos direitos dos credores, os países em desenvolvimento geralmente não dispõem de condições institucionais suficientes para fazer valer o cumprimento dos contratos. Logo, a criação de amplos mecanismos de compartilhamento de informações são ainda mais necessárias nas economias menos avançadas. Por essa razão este artigo explorará essa dimensão do mercado de crédito: a relação entre informação e as condições de empréstimo numa economia. Como a atividade de emprestar dinheiro envolve risco, problemas decorrentes da incapacidade de avaliar a probabilidade de pagamento e de inadimplência refletem-se nos preços e condições dos empréstimos. Quando a instituição credora não dispõe de condições de distinguir de maneira apropriada os bons e os maus pagadores, o que a literatura comumente denomina *assimetria de informações*, dois problemas retroalimentadores afetam o custo e a disponibilidade de crédito: a seleção adversa e o risco moral.

Sem dispor de informações suficientes, quem empresta não tem capacidade de discriminar adequadamente o risco de inadimplência de um potencial cliente. Assim, em vez de atribuir taxas de juros mais favoráveis aos bons clientes e elevar o custo para aqueles com alta probabilidade de aplicar um calote, é estabelecida uma taxa de juros média capaz de cobrir eventuais prejuízos decorrentes da inadimplência. Ao se defrontarem com uma taxa de juros que é mais alta do que aquela que seria justa pelo seu perfil de crédito, alguns bons clientes podem desistir de tomar o empréstimo. Como resultado, a instituição financeira,⁶ que “juntou o joio e o trigo” e estabeleceu uma taxa de juros única, acaba desestimulando os clientes de menor risco, selecionando apenas aqueles que têm risco maior e, assim, aceitam pagar uma taxa de juros mais alta (Barron and Staten, 2003). Esse fenômeno é conhecido na literatura como *seleção adversa*. Deve-se destacar que esse processo é dinâmico, pois como selecionou os piores clientes, a inadimplência efetiva observada pelo prestador será maior, o que levará a uma elevação da taxa de juros para os novos clientes, num processo retroalimentador que elevará ainda mais as taxas de juros.

⁶ Como boa parte da literatura econômica sobre assimetria de informações refere-se ao crédito concedido por instituições financeiras, mais especificamente por bancos, seus efeitos podem ser plenamente estendidos ao mercado de crédito não bancário, constituído por operadoras de cartão de crédito, financeiras, empresas varejistas e atacadistas, etc.

Além de desencorajar os clientes de menor risco a tomar o crédito, as taxas de juros mais altas também induzem as firmas que pegaram o empréstimo a adotar estratégias mais arriscadas em seus projetos. Isso porque o aumento na taxa de juros reduz a atratividade de seu negócio e, portanto, estimula o empresário a seguir estratégias que possam elevar a sua rentabilidade, mesmo que a um risco maior (Stiglitz and Weiss, 1981). Assim, além de selecionar clientes com maior propensão ao risco, a ausência de informações adequadas também produz o incentivo perverso de tornar os tomares de empréstimos mais arrojados. Esse segundo efeito da assimetria de informações é chamado pela literatura de *risco moral*.

De acordo com Stiglitz and Weiss (1981), ao perceberem que a elevação contínua das taxas de juros para cobrir o efeito da inadimplência diminui a rentabilidade de suas carteiras de crédito, devido à seleção de clientes com maior risco e ao estímulo a estratégias mais arriscadas de negócios, as instituições financeiras decidem racionar a oferta de crédito, mesmo que haja demanda para tal. O resultado final, portanto, não é nada eficiente: altas taxas de juros que excluem do mercado os bons tomadores de empréstimo, demanda e oferta reprimidas de crédito e estímulo a estratégias arriscadas de negócios.

Para minimizar os efeitos da seleção adversa e do risco moral sobre a rentabilidade de seus negócios, a instituição financeira procura obter informações suficientes para calcular de maneira segura a probabilidade de inadimplência de um cliente. O banco começa a elaborar o seu banco de dados a partir da exigência de comprovantes de renda e patrimônio para a abertura de contas correntes, concessão de cartões de crédito, etc. Com o passar do tempo e o aprofundamento do relacionamento com o cliente, a instituição financeira passa a dispor de mais elementos para avaliar corretamente o risco do cliente. Torna-se capaz, portanto, de precaver-se dos problemas decorrentes da assimetria de informações, a seleção adversa e o risco moral. Mas essa melhoria da situação dos bancos normalmente não se reflete numa transferência total de benefícios para o cliente bancário.

A pesquisa econômica teórica e aplicada identifica no mercado bancário um fenômeno de apropriação, pelo banco, de uma determinada *renda informacional* decorrente da quantidade de informação que ele obtém de seu cliente, mas que não é compartilhada ao mercado. A partir do estreitamento do relacionamento entre o banco e o seu cliente, o banco extrai informações importantes sobre o seu fluxo de receitas e despesas, hábitos de consumo, patrimônio, que lhe permite calcular com bastante segurança a probabili-

dade de risco daquele cliente. Ao não compartilhar essas informações com seus concorrentes e impor barreiras ao desejo do cliente de transferir essas informações para outros bancos (portabilidade de informações bancárias), os bancos passam a deter um monopólio sobre as informações de seus clientes. Esse monopólio reduz a competição bancária, pois os consumidores tornam-se cativos da instituição financeira com a qual mantêm relacionamento há algum tempo. Isso acontece porque a perspectiva de começar um relacionamento bancário do zero, apresentando-se como um desconhecido para o banco concorrente, apresenta um alto custo inicial para o cliente, que prefere continuar na instituição atual (Chu and Schechtman, 2003). Analisando o mercado bancário norueguês, Kim et al. (2001) estimaram esse custo de mudança em cerca de um terço da média da taxa de juros dos empréstimos entre 1988 e 1996 na Noruega.

Consciente de que os incentivos para o cliente trocá-la por uma concorrente são baixos, a instituição financeira consegue estabelecer preços e condições que não sejam condizentes com o seu real risco de inadimplência. Em outras palavras, mesmo que um cliente seja avaliado como de baixo risco, a instituição financeira lhe cobra uma taxa de juros mais alta, apropriando-se do que a literatura chama de *renda informacional* (Negrin (2001), Pagano and Jappelli (1993), Chu and Schechtman, (2003)). A renda informacional é, portanto, um adicional (*spread*) em relação à taxa de juros condizente com o risco do cliente.⁷

Sendo assim, a mera existência de informações não é suficiente para que o cliente se beneficie de uma discriminação eficiente de preços de acordo com o seu risco. É fundamental que exista uma adequada disseminação das informações pelo mercado de crédito, de forma que os clientes não sejam desincentivados a deixar uma instituição apenas porque ela detém o monopólio de suas informações. E esse papel tem sido exercido na maior parte das economias pelos bancos de dados de proteção ao crédito, sejam eles públicos, organizados pelos bancos centrais ou autoridades de supervisão bancária, ou privados, os chamados registros de crédito ou *bureaus* de crédito. Essas entidades são responsáveis pela coleta, compilação, disseminação e análise

⁷ Esse exercício de poder de monopólio sobre as informações de um cliente não é característico apenas no mercado creditício bancário. Empresas varejistas que desenvolvem um eficiente sistema de coleta de informações de seus clientes exploram a renda informacional de seus clientes por meio de crediários e cartões de crédito próprios.

de informações de crédito obtidas de diversas fontes de dados, geralmente bancos, varejistas, atacadistas, financeiras, etc.

Os bancos de dados de proteção ao crédito surgiram com o crescimento econômico, o surgimento de grandes cidades, a intensa migração populacional e a diversificação do consumo. À medida que as operações de crédito tornavam-se mais fragmentadas e esparsas espacialmente, os bancos de dados individuais de uma empresa retratavam apenas uma fração do perfil creditício de seus clientes. De acordo com Miller (2000), os registros individuais tornaram-se limitados em escopo e em cobertura populacional, pois só envolviam os clientes com histórico de relacionamento com aquela firma e naquela localidade, além de ser extremamente custoso e demorado desenvolver um arquivo satisfatório. Essas dificuldades incentivaram o compartilhamento de informações, primeiro no âmbito do comércio, e em seguida envolvendo financeiras e bancos. Pagano and Jappelli (1993) demonstram que a cooperação destinada à troca de informações é mais provável quanto maiores a mobilidade territorial das famílias, a heterogeneidade dos tomadores de empréstimos e o tamanho do mercado de crédito, e também quanto menor o custo do compartilhamento.

De acordo com Negrin (2001), os bancos de dados surgiram para explorar as economias de rede geradas pelo compartilhamento de bancos de dados individuais dos emprestadores. Como as informações espalhadas por todo o mercado de crédito são complementares na formação de um perfil abrangente dos clientes, os emprestadores passaram a se organizar em associações com o objetivo de trocar dados sobre clientes ou simplesmente a contratar firmas privadas criadas para coletar dados e fornecer relatórios de histórico creditício para suas fontes de informação.

A vantagem dos bancos de dados de proteção ao crédito no combate à assimetria de informações no mercado de crédito é evidente, pois além de reduzir a incidência dos problemas de seleção adversa e de risco moral, não apresenta os efeitos negativos para o cliente bancário decorrentes da extração de renda pelo monopólio informacional exercido quando os seus dados ficam restritos a uma só instituição.

De acordo com Miller (2003), a existência de bancos de dados abrangentes, construídos pela contribuição de diversas fontes de informações, identifica com clareza o comportamento pregresso do cliente em relação aos empréstimos tomados. Seguindo o antigo preceito de que o “comportamento passado é um dos melhores indicadores do comportamento futuro”, os registros de crédito permitem uma melhor avaliação da probabilidade de inadim-

plência e, assim, a correta precificação dos empréstimos, evitando a seleção adversa. Além disso, a disseminação de informações para todo o sistema de crédito incentiva uma maior disciplina dos tomadores de empréstimo, que passam a ter consciência de que atrasos ou não-pagamentos de uma dívida firmada com uma instituição serão imediatamente comunicados a todas as demais. Temendo “sujar seu nome na praça” e ser excluídos do mercado de crédito, os clientes tenderão a ser mais prudentes em relação ao pagamento de suas obrigações, o que reduz o risco moral. Por fim, Jappelli and Pagano (2000) atentam que as taxas de juros só são reduzidas para o cliente bancário se a obtenção de informações sobre si ocorrer de modo transparente e com baixo custo de obtenção pelo mercado, características que os bancos de dados de proteção ao crédito têm condição de oferecer.

Os registros de crédito são, portanto, instrumentos eficientes de expansão do crédito e redução dos custos de transação na análise e concessão de crédito, no entender de Villar et al. (2003). A literatura revela, ainda, que os grandes beneficiados pelo desenvolvimento dos *bureaus* de crédito são as micro e pequenas empresas e os consumidores de baixa renda. De acordo com Barron and Staten (2003), a inexistência de sistemas de compartilhamento de informações leva as instituições financeiras a exigir garantias que não podem ser oferecidas pelos segmentos economicamente mais vulneráveis de uma economia. A inexistência de um patrimônio que possa ser dado em garantia e a baixa renda fazem com que os consumidores mais pobres só recebam crédito caso se disponham a pagar elevadíssimas taxas de juros. Gallindo and Miller (2001) também demonstram que os problemas de assimetria de informação são maiores para as pequenas empresas, que não apresentam padrões de contabilidade e gerência satisfatórios, além do fato de os bancos e as consultorias não se interessarem em montar estruturas de análise de crédito apropriadas para lidar com a grande diversidade dos pequenos negócios. Somando-se a esse quadro, a evasão fiscal e informalidade restringem ainda mais a predisposição dos bancos a concederem crédito.

O grande mérito de um sistema de registros que dissemine relatórios com o histórico de crédito de indivíduos e firmas é a constituição de um outro tipo de garantia para os empréstimos. Trata-se do que Miller (2003) chama de “garantia reputacional”, que é especialmente útil para a população de baixa renda e os pequenos empresários. Como geralmente esse segmento não dispõe de patrimônio, a única garantia que pode ser oferecida em um empréstimo é a sua reputação, comprovada por um passado de fiel cumprimento de suas obrigações perante o mercado. Se os *bureaus* de crédito possuírem

um inventário adequado de informações creditícias sobre o seu histórico de pagamentos, principalmente em relações cotidianas de consumo e crédito (como o pagamento de serviços públicos e o pequeno crédito comercial no varejo), as instituições financeiras podem se sentir mais confortáveis em estender seu crédito a esse segmento mais vulnerável da população, o que tem efeitos consideráveis sobre o emprego, a renda e as condições sociais de um país.

3. Desenho de um sistema ideal de informações creditícias: recomendações da experiência internacional

Diante das grandes vantagens de um sistema de compartilhamento de informações, a literatura econômica tem se perguntado quais seriam as características necessárias de uma regulação que estimule o crédito por meio do combate à assimetria de informações. A experiência internacional revela uma diversidade muito grande de desenhos regulatórios para os bancos de dados de proteção ao crédito. Em linhas gerais, essas diferenças giram em torno de cinco temas principais: (i) natureza do sistema, baseado em instituições públicas ou privadas, ou ambas, (ii) a abrangência dos bancos de dados, em relação às fontes de informações, (iii) natureza das informações coletadas, se apenas negativas ou permitindo também o fluxo de dados positivos, (iv) o alcance temporal em que as informações permanecem nos registros e (v) as regras de defesa da privacidade e do acesso dos clientes. A seguir esses tópicos serão analisados separadamente.

3.1 Bancos de dados públicos ou privados

A predominância, em um país, de bancos públicos ou privados depende de aspectos institucionais. De acordo com Miller (2003), muitos países possuem legislações muito restritivas em relação ao compartilhamento de informações pessoais no mercado, razão pela qual o desenvolvimento de bancos de dados privados é muito limitado. Em alguns casos, para resolver o problema da assimetria de informações no mercado de crédito, o próprio governo se encarrega de montar um *bureau* de crédito para coletar e distribuir os dados. Geralmente esse processo é capitaneado pelo banco central ou pela agência supervisora do sistema financeiro, que alia a disseminação dos dados agregados de um cliente aos bancos à função de coletar dados para supervisão bancária.

Além dos bancos de dados públicos, o intenso desenvolvimento tecnológico verificado nas duas últimas décadas reduziu em muito o custo de compartilhamento de informações, levando a um intenso processo de criação e, por outro lado, de fusão e aquisição de bancos de dados privados (Barron and Staten, 2003).

Djankov et al. (2005), ao analisar a situação dos sistemas de disseminação de informações em 129 países, identificou que, em 2003, 71 deles apresentavam bancos de dados públicos, e em 55 foram encontrados bancos privados. Os autores ainda identificaram uma especialização em função da influência jurídica dos países. Enquanto países de inspiração no direito civil francês costumam ter uma predominância de registros públicos, as nações derivadas da *common law* baseiam-se mais intensamente nos bancos de dados privados.

A despeito dessa especialização cultural na opção pelos dois modelos, Jappelli and Pagano (2000) acreditam que os sistemas são, antes de tudo, complementares. Isso porque cada qual possui vantagens e desvantagens que acabam se compensando. Enquanto os registros públicos, por serem comandados geralmente pela autoridade supervisora do sistema financeiro, têm o mérito de obter compulsoriamente os dados da totalidade dos bancos, eles não coletam dados de outros importantes agentes concedentes de crédito, como financeiras, companhias de cartões de crédito, empresas varejistas e atacadistas, etc. Esse tipo de fonte não bancária, bastante representativo no mercado de crédito, só consegue ser atingido pelos bancos de dados privados. Além disso, os bancos de dados públicos, por razões operacionais, muitas vezes estabelecem que apenas as operações que ultrapassem um valor mínimo devem ser informadas pelo banco, o que limita seu escopo apenas para os empréstimos de valores mais altos, o que muitas vezes elimina do universo de informações os clientes de menor renda e as operações de baixo valor unitário. Esse é um grave problema, pois os indivíduos menos favorecidos são justamente aqueles que mais dependem de sua garantia reputacional.

Os bancos de dados privados, por sua vez, geralmente apresentam a vantagem de incluir as fontes de informações não bancárias e operações de menor monta. Apresentam, portanto, maior diversidade de informações e são mais eficientes em envolver o cliente de menor renda. Mas como não possuem elementos de coerção próprios de uma autoridade de supervisão bancária, muitas vezes não conseguem incluir empréstimos bancários em seus registros.

3.2 *Abrangência dos bancos de dados em relação às fontes de informações*

A abrangência limitada dos bancos de dados é reconhecida na literatura como um entrave à elaboração de amplos históricos creditícios. Barron and Staten (2003) criticam a especialização dos bancos de dados em diferentes segmentos, como acontece bastante freqüentemente na América Latina, em que associações de bancos e entidades representativas do comércio criaram seus próprios registros de crédito, exigindo exclusividade de suas fontes. Nessa configuração do mercado, em que coexistem bancos de dados feitos separadamente pelo comércio e pelos bancos, mas que não compartilham informações, os emprestadores não conseguem formar um perfil completo de seus clientes, o que prejudica a avaliação do risco e, em consequência, limita e encarece o crédito.

Para demonstrar o efeito da restrição na abrangência de um banco de dados sobre o seu poder de prever a inadimplência em uma carteira de crédito, Barron and Staten (2003) realizaram um exercício em que foi tomada uma amostra de 67.130 clientes cadastrados na empresa americana Experian, uma das três maiores empresas de bancos de dados do mundo, em maio de 1997. De posse das informações sobre o passado creditício de clientes anônimos arquivadas na empresa, os autores realizaram um processo de seleção com dois tipos de informações sobre um mesmo indivíduo. Num primeiro caso, foram analisadas apenas as informações provenientes de empresas varejistas. No segundo, a seleção foi feita com o histórico creditício completo do indivíduo, com informações vindas de todos os tipos de fontes. Em cada grupo foram selecionados os 60% melhores clientes e verificada a inadimplência ocorrida nos dois anos seguintes. Os autores verificaram que a taxa de inadimplência do grupo selecionado pelas informações completas foi de 1,18%. Em contrapartida, os clientes aprovados com base nos dados provenientes apenas do varejo mostraram uma inadimplência de 1,9%, 61% maior. Ou seja, o modelo mais abrangente mostrou-se muito mais seguro para a avaliação de risco de crédito.

Por esse motivo, o mercado de crédito de um país encontra-se melhor aparelhado para lidar com os problemas derivados da assimetria de informações quando puder contar com um sistema híbrido, com bancos de dados públicos e privados, e que não seja excessivamente fragmentado, permitindo o amplo acesso às informações provenientes com o maior número e a maior variedade possíveis de fontes.

3.3 *Informações positivas e negativas*

Além de afetada pela origem das informações coletadas, a qualidade de um sistema de banco de dados de proteção ao crédito também depende da natureza dos dados envolvidos. Os registros de crédito podem trabalhar com dois tipos de informações: relativas a inadimplência (informações “negativas”) ou aos hábitos de pagamento em dia das parcelas (informações “positivas”).

Os bancos de dados especializados apenas em informações negativas são os mais simples de serem construídos e constituem a origem da maior parte dos registros privados. Com o objetivo de se precaver contra devedores contumazes, associações comerciais e de bancos começaram a trocar informações sobre os clientes que se tornavam inadimplentes ou aplicavam calotes, as temidas “listas negras”. Além de exercerem o papel de alertar os emprestadores para não emprestarem a quem já se encontra inadimplente com outra instituição vinculada à associação, os registros negativos ainda têm a função de forçar os devedores a manterem-se adimplentes. É um instrumento de coerção ao pagamento das dívidas, pois o cliente sabe que, ao deixar de pagar alguma parcela, o seu nome será enviado para a “lista negra” e, em consequência, o mercado de crédito automaticamente se fechará para aquele indivíduo ou firma. O risco de “ter a sua reputação manchada” no mercado é um incentivo à adimplência. Os bancos de dados de proteção ao crédito que veiculam informações negativas são, portanto, um mecanismo destinado à eliminação do risco moral nos empréstimos.

Mas a existência de apenas informações negativas em um banco de dados não permite aos emprestadores a eliminação dos outros dois problemas relacionados à assimetria de informações: a seleção adversa e a extração de renda informacional. De posse apenas da informação de que um potencial cliente está ou foi inadimplente, a instituição financeira ou varejista não consegue classificá-lo como um bom ou mau cliente. Essa classificação só pode ser feita a partir do conhecimento do passado creditício daquele indivíduo ou firma; depende, portanto, também de informações sobre os seus hábitos de pagamento, o que o mercado chama de “informações positivas”.

De acordo com Jappelli and Pagano (2000), um registro de crédito que oferece informações sobre a forma como um indivíduo honrou os seus compromissos no passado permite ao emprestador identificar mais facilmente os bons pagadores. Além disso, se o banco de dados disponibiliza ao mercado um retrato fiel do comportamento do cliente perante as dívidas que tomou ao

longo da vida, as instituições que concedem crédito podem concorrer pela preferência daqueles com menor risco. A combinação de melhores condições de avaliação e maior concorrência pelos bons clientes permite o estabelecimento de taxas de juros e condições condizentes com o risco do cliente. Essa discriminação de preços mais eficiente elimina a seleção adversa e a extração da renda informacional, reduzindo o custo e aumentando o volume de crédito.

Para verificar o efeito da disponibilidade de informações positivas e negativas na previsão de inadimplência, Chandler and Parker (1989) analisaram os relatórios de crédito de mais de 16.500 solicitantes de crédito em empresas de cartão de crédito e crédito rotativo. Separando as informações em dois grupos, um apenas com informações negativas e o outro completo, com informações positivas e negativas, os autores calcularam o poder de cada um deles em prever a inadimplência ao final do período. Os resultados revelam que o poder preditivo de um modelo que utilize informações de histórico creditício é até 52% maior do que aquele que só utiliza informações negativas.

Realizando o mesmo exercício descrito anteriormente sobre os efeitos da abrangência sobre o poder de previsão dos relatórios de bancos de dados, Barron and Staten (2003) também comprovaram a melhor eficácia dos registros que utilizam informações positivas e negativas sobre aqueles que lidam apenas com dados negativos. Analisando os dados obtidos junto à Experian, e também selecionando em cada grupo os 60% clientes com melhor perfil de crédito, os autores chegaram à conclusão de que a taxa de erro dos registros negativos foi 76,3% maior do que as falhas nos bancos de dados completos. Enquanto 3,35% dos clientes aprovados utilizando somente informações negativas tornaram-se inadimplentes posteriormente, apenas 1,90% dos aprovados no modelo completo apresentaram *default* futuro.

Aplicando o mesmo exercício no banco de dados da Central de Risco de Crédito do Banco Central do Brasil entre outubro de 2000 e outubro de 2002, Chu and Schechtman (2003) encontram uma taxa de *default* de 3,37% para o modelo com informações negativas, enquanto o modelo que mescla dados positivos e negativos apresentou uma taxa de inadimplência de 1,84%, uma diferença de 83%.

Esses resultados levam Barron and Staten (2003:304) a concluir que um país que apresenta uma regulação de bancos de dados de proteção ao crédito que permite apenas o fluxo de informações negativas e protege a

exclusividade dos registros em relação a suas fontes tendem a apresentar um mercado de crédito mais restrito.

3.4 O limite temporal dos registros de um banco de dados

Outro aspecto destacado pela literatura é a possibilidade, prevista em diversas legislações, de conceder uma “segunda chance” ao devedor que se tornou inadimplente. É comum na experiência internacional o estabelecimento de um limite temporal à permanência de uma informação negativa nos bancos de dados. Diversos países entendem que o indivíduo ou a firma que ficou inadimplente no passado tem direito a se reabilitar perante a sociedade, tendo condições de “limpar o seu nome” depois de decorrido certo espaço de tempo. Apesar dos benefícios dessa “segunda chance”, a extensão do prazo para a eliminação de informações negativas afeta diretamente o objetivo de redução dos problemas de assimetria de informação no mercado de crédito.

De acordo com Villar et al. (2003:418), se a informação negativa é omitida do banco de dados após um curto espaço de tempo, a utilidade do registro em evitar a seleção adversa é comprometida, pois os emprestadores não têm condição de avaliar corretamente o risco de seus clientes diante de um histórico incompleto. Além disso, ao possibilitar que a anotação de uma inadimplência seja apagada no curto prazo, a regulação dá um sinal errado para o devedor, que identifica que os custos dos atrasos serão proporcionais ao tempo em que seu nome fica “sujo na praça”. Como consequência, seus esforços para manter-se em dia com as prestações serão menores quanto menor o prazo de permanência da informação negativa no banco de dados, o que estimula o risco moral. O pior cenário, de acordo com os autores, é aquele em que a informação negativa é imediatamente apagada após a regularização do atraso. Nesse caso, os incentivos para a adimplência são muito reduzidos.

Jappelli and Pagano (2000:18) coloca essa questão do prazo de manutenção de uma informação negativa como a definição da memória do sistema de compartilhamento de informações. Segundo os autores, num sistema de memória infinita, em que as informações negativas nunca são apagadas, os custos impostos ao devedor no caso de inadimplência são tão grandes que a própria decisão de tomar o crédito é afetada, pois o cliente teme os altos custos de entrar numa “lista negra” eterna. Já no outro extremo, quando as informações negativas são limpas assim que o pagamento dos atrasados acontece, o sistema não disciplina os tomadores de empréstimo a permanecer adimplentes, além de não oferecer condições de discernimento entre os bons

e os maus pagadores. Uma regulação eficiente deve buscar um adequado equilíbrio entre a possibilidade de reabilitação e a qualidade de um registro o mais completo possível. A média identificada na experiência internacional é um prazo de permanência de informações negativas de cinco anos.

3.5 Regras de defesa da privacidade e do acesso dos clientes

Por fim, as legislações sobre bancos de dados de proteção ao crédito devem atentar para um aspecto fundamental em seu relacionamento com o cliente: o cuidado com a privacidade. Segundo Barron and Staten (2003: 287), ao optar por tomar um crédito, o indivíduo voluntariamente troca um pouco de sua privacidade pelos bens e serviços que o empréstimo lhe permitirá adquirir. Afinal de contas, o credor normalmente exige informações sobre seu histórico creditício, emprego, renda e patrimônio para realizar a análise de crédito. Com o advento dos bancos de dados de proteção ao crédito e o desenvolvimento tecnológico, essa preocupação com a privacidade ganha importância, pois as barreiras à disseminação de informações pessoais pela sociedade foram praticamente eliminadas.

Jappelli and Pagano (1999:16) demonstram que a preocupação em coibir violações ao direito à privacidade está presente na legislação da maior parte dos países. As garantias individuais envolvem aspectos como restrições a consultas que não estejam vinculadas a uma operação de crédito ou transação comercial, vedações a informações relativas a preferências pessoais (religiosas, políticas, sexuais, etc.) e condições de acesso, questionamento e correção de dados arquivados no seu próprio registro.

A garantia de que o indivíduo possa consultar os dados arquivados sobre si em um banco de dados é geralmente chamado de *direito de acesso* na literatura. Villar et al. (2003:411-414) revelam que o direito ao acesso é fundamental para o pleno conhecimento do consumidor sobre as informações que são arquivadas a seu respeito, podendo identificar erros e omissões que possam prejudicá-lo numa análise de crédito. Para que a garantia ao acesso seja eficaz, a consulta aos registros deve ser imediata e ter baixo custo.

Ao ser identificada a existência de erros, a regulação também deve exigir que os bancos de dados apresentem condições apropriadas de questionamento e correção. Apresentando um conjunto de regras que permita a fiscalização individual da atuação dos bancos de dados, a qualidade dos registros tende a aumentar. É o que defendem Jappelli and Pagano (2000:22):

“There is one privacy-protection rule that directly improves the accuracy of the data stored by credit information systems: entitling individuals with the right to inspect and correct mistaken information about them. Such feedback not only improves the quality of information, but also helps to correct the negative bias in reporting that credit bureaus are often blamed for.”

A literatura recomenda estender o direito ao acesso aos registros individuais do banco de dados também à lista das empresas que solicitaram relatórios de crédito de uma pessoa. Segundo Villar et al. (2003:414), a possibilidade de que os consumidores saibam quem pesquisou os seus históricos de crédito está presente na legislação sobre bancos de dados dos Estados Unidos, União Européia, Argentina, Chile e México, dentre outros países. A utilidade desse dispositivo é que em geral os indivíduos sabem para quais instituições eles solicitaram crédito nos últimos meses. Ao verificar que uma firma de quem não pretendeu tomar empréstimo consultou o banco de dados, o consumidor tem condições de identificar quem está violando a lei. Trata-se, segundo os autores, no modo mais efetivo de assegurar a confidencialidade dos bancos de dados.

Embora a preocupação com a privacidade esteja onipresente na experiência internacional, Jappelli and Pagano (1999:16) identificam três níveis diferentes de intensidade dessa proteção legal. Ao analisar uma amostra de 45 países, os autores verificaram que a Argentina apresenta a legislação mais frouxa, em que qualquer indivíduo pode consultar informações sobre qualquer empresa ou firma num banco de dados, independentemente de autorização ou intenção de realização de negócios. Os Estados Unidos são tidos como um exemplo de país com um nível de segurança intermediário, em que as informações podem ser obtidas por um interessado apenas se houver um propósito específico, como uma operação de crédito ou, como permite a legislação americana, uma seleção de emprego. Os países da União Européia apresentam um grau de proteção à privacidade maior, pois requisitam um consentimento explícito do indivíduo para que uma instituição financeira ou comercial realize a consulta ao banco de dados.

Os pesquisadores são unânimes ao afirmar, no entanto, que regras de proteção à privacidade excessivamente restritivas podem evitar que os consumidores se beneficiem da redução das taxas de juros e da ampliação do acesso ao crédito decorrentes do desenvolvimento dos bancos de dados de proteção ao crédito. Jappelli and Pagano (1999:17) argumentam que países como França, Israel e Tailândia possuem salvaguardas tão rígidas para

a privacidade que a regulação chega ao extremo de impedir o aparecimento de bancos de dados de proteção ao crédito privados.

De toda a discussão sobre os aspectos institucionais dos sistemas de compartilhamento de informações, pode-se concluir que uma regulação ideal deve favorecer a complementariedade entre bancos de dados públicos e privados, a abrangência de fontes de informação, tomando o cuidado de proibir a exigência de cláusulas de exclusividade entre os registros e suas fontes. Além disso, os registros devem ser compostos por informações positivas e negativas, com um limite temporal razoável para a manutenção destas. E os consumidores devem ser protegidos por um sistema de garantias de acesso e questionamento às informações, sem exageros que aumentem em demasia o custo de coleta e disseminação dos dados.

Djankov et al. (2005:18), ao pesquisar as legislações sobre bancos de dados de proteção ao crédito em mais de uma centena de países, chega à seguinte conclusão sobre a relação entre a regulação e as suas consequências sobre o mercado de crédito:

“As noted earlier, credit registries vary significantly in their design. We analyze the extent to which particular characteristics of registries are associated with more private credit with a detailed survey of the structure, rules, and governing laws of credit registries. We find that registries that distribute a broader range of data and provide legal incentives to ensure quality are associated with significantly more private credit. We identify six characteristics that in the data encourage private credit: 1) both positive information, meaning loans outstanding and payment history on accounts in good standing, and negative information, meaning defaults and arrears, is distributed; 2) data on both firms and individual borrowers is distributed; 3) data from retailers, trade creditors, and/or utilities, as well as from financial institutions, is distributed; 4) five or more years of historical data is available; 5) data are collected on all loans of value above 1 percent of income per capita and 6) laws provide for borrowers’ right to inspect their own data.”

Apenas com um aparato regulatório bem equilibrado uma economia pode se beneficiar em plenitude dos benefícios dos bancos de dados sobre o crédito. Djankov et al. (2005), realizando um exercício econométrico analisando direitos de credores e características dos bancos de dados em 129 países, comprovam que o compartilhamento de informações exerce um importante papel na explicação do volume de crédito em um país. Os

seus resultados revelam que a introdução de registros de crédito públicos aumentam a taxa de crescimento anual do crédito em uma economia em 2,2 pontos percentuais, e a criação de bancos de dados privados eleva a média em mais 4,2 pontos percentuais. Esses resultados são condizentes com aqueles obtidos por Gallindo and Miller (2001), que comprovaram o efeito benéfico dos bancos de dados em reduzir as restrições de financiamento em países em desenvolvimento. Melhorias na qualidade da regulação dos bancos de dados podem ser responsáveis por reduções de até 25% na necessidade de recorrer a financiamento próprio para as decisões de investimentos de firmas na América Latina, o que demonstra que o mercado de crédito torna-se muito mais receptivo quando é capaz de obter informações confiáveis sobre as firmas que demandam seus empréstimos.

Esses resultados atestam a conclusão de Barron and Staten (2003:184), que atribuem a uma legislação que estimula o fluxo de informações creditícias na economia a função de um dos pilares da destacada expansão do crédito nos Estados Unidos nas duas últimas décadas. No entender dos autores, o ambiente institucional propício à atividade dos bancos de dados de proteção ao crédito foi fundamental para a saudável combinação de expansão de crédito e a manutenção de baixos níveis de inadimplência na economia americana.

4. A atividade dos bancos de dados de proteção ao crédito no Brasil e a necessidade de um marco regulatório

A origem dos bancos de dados de proteção ao crédito no Brasil remonta à década de 1950 e tem origens similares à de boa parte de seus similares ao redor do mundo: a busca do comércio local por proteção contra devedores contumazes.

Bessa (2003) contextualiza o nascimento desses bancos de dados no Brasil da seguinte maneira:

“Percebeu-se, naturalmente, que a coleta de informações seria mais ágil, eficaz e barata se exercida por entidade voltada, com exclusividade, para tal fim. Em julho de 1955, 27 comerciantes reuniram-se em Porto Alegre, na sede da associação de classe, para fundar o Serviço de Proteção ao Crédito – SPC. Poucos meses depois, em outubro de 1955, foi instituído em São Paulo sistema semelhante. Em 1962, foi a vez de Belo Horizonte. (...) Registre-se que não havia objetivo lucrativo; a intenção era unicamente de resguardar os interesses dos associados,

possibilitando-lhes, com o conhecimento das informações, analisar melhor os riscos de concessão de crédito a determinada pessoa” (p. 28).

Percebe-se, portanto, que a natureza desses bancos de dados era a proteção do crédito, razão pela qual eram disseminadas predominantemente *informações negativas* sobre os consumidores, como atrasos e calotes. Havia nisso um duplo objetivo: (i) evitar que outras instituições ficassem expostas a consumidores identificados com um passado ruim junto a outros credores e (ii) utilizar a inscrição nesses bancos de dados como instrumento de coerção para os indivíduos pagarem em dia suas obrigações, sob pena de “ver seu nome sujo na praça”.

Nas últimas décadas, o desenvolvimento do mercado de bancos de dados de proteção ao crédito seguiu essa estratégia de privilegiar a disseminação de informações negativas sobre os consumidores. Essa é a principal função desempenhada pelas mais de 950 Câmaras de Dirigentes Lojistas instaladas em municípios brasileiros, pelas Associações Comerciais de São Paulo, Rio de Janeiro e Paraná, além do Serasa – Centralização de Serviços de Bancos S.A., banco de dados que tem como acionistas as principais instituições financeiras instaladas no país.

Como visto no estudo da literatura econômica a respeito, a predominância da informação negativa no Brasil compromete o funcionamento do mercado de crédito por não permitir aos emprestadores, com base apenas em informações sobre a existência de dívida em atraso, precificar de maneira adequada os seus empréstimos.

Pelo lado dos consumidores, essa situação também gera enormes distorções. Suponha-se o caso de dois consumidores que buscam, junto a um credor, a obtenção de um empréstimo. Ambos contam com anotações negativas, o que muito provavelmente significará para ambos a negação de sua solicitação. Mas a informação negativa esconde completamente a realidade. Seguindo a abstração, um dos consumidores conta realmente com uma dívida em atraso, há doze meses, no valor de R\$ 10 mil, referente à compra financiada de um automóvel. Já o outro consumidor, que sempre pagou dívidas em dia, devido a uma mudança de endereço, não recebeu sua fatura de energia elétrica ou telefone referente a R\$ 40 e, por essa razão, teve seu nome incluído na “lista negra” de um banco de dados. Ambos os consumidores tiveram seu crédito negado pela existência de dívidas em atraso, embora o segundo tenha sido penalizado pela inexistência de um histórico creditício.

Bessa (2003:185) ilustra a situação brasileira da seguinte forma:

“No Brasil, nega-se o crédito unicamente pelo fato de alguém possuir qualquer espécie de registro em bancos de dados de proteção ao crédito. O fornecedor, por meio de seus empregados, normalmente com pouca instrução, apenas verifica se há alguma inscrição nos serviços de proteção ao crédito. Não há análise do valor da dívida, há quanto tempo está vencida, muito menos, é solicitado qualquer esclarecimento adicional ao consumidor que poderia, por exemplo, ter em mãos o comprovante do pagamento do débito com o condomínio do seu prédio.”

A situação brasileira deixa tanto a desejar que a própria utilização dos bancos de dados como instrumento de coerção para o pagamento das dívidas é relativizada pela prática de apagar o registro negativo assim que a situação de inadimplência é regularizada. Como demonstrado na seção anterior, essa prática diminui os incentivos para o devedor manter-se adimplente, o que compromete ainda mais a função dos bancos de dados como instrumentos de eliminação da assimetria de informações no Brasil.

Essa situação representa um sério entrave ao desenvolvimento pleno do mercado de crédito no Brasil, principalmente se for considerada a importância que os mesmos adquiriram no Brasil. De acordo com pesquisa realizada por Pinheiro e Moura (2001) junto a instituições financeiras, as informações negativas fornecidas por entidades como CDL, Serasa e SPC são centrais na decisão de fornecimento ou não de crédito:

“No mercado de varejo, onde é concedido um grande número de empréstimos de baixo valor para pequenas empresas e pessoas físicas, a variável discriminante é o cadastro de crédito do tomador, que tende a priorizar fortemente as informações restritivas. Nesse caso, as informações negativas fornecidas pelos BICs [bureaus de informação de crédito] são os dados mais relevantes e provavelmente os únicos utilizados no processo de decisão de crédito” (p. 13).

Além de prejudicar a determinação do preço e das condições dos empréstimos em função do risco, o uso exclusivo de registros negativos em um sistema de informações de crédito também fomenta a criação de barreiras à disseminação de dados positivos, o que resulta na extração de renda informacional dos clientes bancários e varejistas. Esse fenômeno, descrito pela literatura econômica e descrito na seção 2 acima, é identificado na economia brasileira por Pinheiro e Moura (2001:09), que atestam que “*quanto mais obscuras as informações publicamente disponíveis, maior tenderá a ser a*

fatia de crédito canalizada por segmentos de mercado não-competitivos, onde os bancos exploram seu monopólio de informações para extrair renda dos tomadores, cobrando taxas de juros acima daquelas que prevaleceriam em um contexto de informações simétrica”. De acordo com levantamento realizado pelos autores, apenas 5% dos tomadores de crédito junto ao sistema financeiro nacional deviam a mais de uma instituição bancária, valor influenciado principalmente pelos pequenos devedores (com empréstimos inferiores a R\$ 50 mil).

O efeito combinado de um sistema de informações de crédito que só utiliza registros negativos e a criação de barreiras por parte das instituições financeiras e de varejo ao fluxo de informações (como os entraves burocráticos à portabilidade de cadastros bancários, por exemplo) desincentiva os bancos a repassar ao consumidor os bônus decorrentes da pontualidade do pagamento de suas prestações. A sensação de que as taxas de juros nos empréstimos não são baixas o bastante para justificar os anos de fidelidade a um banco ou a uma rede varejista foi frequentemente levantada nas discussões sobre a elaboração da proposta de regulamentação da atividade de bancos de dados de proteção ao crédito, a ser discutida na seção seguinte. Essa imperfeição do mercado é em parte causa pela ausência de um sistema de informações creditícias abrangente no Brasil.

Em síntese, os bancos de dados de proteção ao crédito no Brasil não exercem de maneira satisfatória nenhuma das funções necessárias para expandir o volume e reduzir o custos das operações de crédito e das transações comerciais no país por meio da diminuição da assimetria de informações. Como eles praticamente só coletam e disseminam informações negativas, não permitem uma avaliação de risco satisfatória, impedindo o combate à seleção adversa. O risco moral também é pouco minorado devido à prática de apagar imediatamente os registros negativos quando a dívida é paga, quando o ideal seria deixar registrada a regularização da situação de inadimplência. Por fim, como não são distribuídas informações positivas, as instituições financeiras e de comércio dispõem de poucos meios de competir pelos melhores clientes, o que permite a extração de renda informacional dos consumidores.

As razões para que os bancos de dados de proteção ao crédito no Brasil não sejam eficazes no combate à assimetria de informação são em grande medida reflexo da pouca regulação existente sobre a sua atividade no Brasil. Falta ao país um marco legal e infralegal eficiente para disciplinar a atuação desses bancos de dados, abrindo espaço para a coleta e transmissão de informações positivas sobre os consumidores. Como demonstrado nas seções

anteriores, para a realização de uma análise de risco de crédito efetiva, são fundamentais informações quanto ao passado creditício e de consumo de uma pessoa. Mas a legislação brasileira é omissa quanto a essa importante dimensão, o que cria uma incerteza jurídica que impede sua difusão.

A atuação dos bancos de dados de crédito no Brasil é basicamente regulamentada por um único artigo presente no Código de Defesa do Consumidor – CDC (Lei n.º 8.078/90), transcrito a seguir:

“Art. 43. O consumidor, sem prejuízo do disposto no art. 86, terá acesso às informações existentes em cadastros, fichas, registros e dados pessoais e de consumo arquivados sobre ele, bem como as suas respectivas fontes.

§ 1º Os cadastros e dados de consumidores devem ser objetivos, claros, verdadeiros e em linguagem de fácil compreensão, não podendo conter informações negativas referentes a período superior a 5 (cinco) anos.

§ 2º A abertura de cadastro, ficha, registro e dados pessoais e de consumo deverá ser comunicada por escrito ao consumidor, quando não solicitada por ele.

§ 3º O consumidor, sempre que encontrar inexatidão nos seus dados e cadastros, poderá exigir sua imediata correção, devendo o arquivista, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, comunicar a alteração aos eventuais destinatários das informações incorretas.

§ 5º Consumada a prescrição relativa à cobrança de débitos do consumidor, não serão fornecidas, pelos respectivos Sistemas de Proteção ao Crédito, quaisquer informações que possam impedir ou dificultar novo acesso ao crédito junto aos fornecedores.”

A rigor, o art. 43 do CDC versa sobre (i) o acesso dos consumidores às informações sobre si presentes nos bancos de dados, (ii) os prazos de permanência de uma informação negativa no banco de dados, (iii) a comunicação ao consumidor sobre abertura de registros com dados a seu respeito, (iv) o direito à correção dos dados inexatos, (v) a natureza pública dos bancos de dados de proteção ao crédito (que os torna sujeitos ao *habeas data*) e (vi) a prescrição das informações negativas.

No entanto, a brevidade com que esses temas são tratados no CDC e a ausência de norma infralegal que detalhe esses dispositivos tornam o Código passível de questionamentos judiciais, limitam o desenvolvimento

dos bancos de dados e prejudicam a proteção efetiva aos cadastrados. Como resultado, a atividade dos bancos de dados não cumpre a sua missão de fomentar o mercado de crédito com informações, dentro dos limites aceitáveis de preservação da privacidade dos indivíduos.

A carência de uma ampla regulação sobre a atividade dos bancos de dados de proteção ao crédito no Brasil foi a principal conclusão de uma Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI criada pela Câmara dos Deputados em 2003. Embora tenha sido organizada com o objetivo de investigar supostas irregularidades nas atividades da Serasa – Centralização de Serviços dos Bancos S/A, um dos maiores bancos de dados privados do país, a chamada “CPI da Serasa” tornou-se um importante fórum de discussão sobre a atuação dessas empresas no país. Depois de analisar os procedimentos técnicos e operacionais dessa entidade, ouvir diversos concorrentes do setor, autoridades governamentais e entidades de proteção ao consumidor, a CPI conclui que a grande deficiência nesse campo no Brasil era a inexistência de um marco regulatório eficiente para os bancos de dados. No seu Relatório Final, a CPI assim conclui a investigação:

“É incontestável que o exercício da atividade dos bancos de dados é legítimo, mas, no decorrer das investigações, verificou-se a existência de diversas lacunas legais, que podem prejudicar tanto o cadastrado, como o arquivista. Cabe a esta Casa Parlamentar, portanto, a adoção de providências no sentido de aprimorar o sistema legal vigente. A conclusão da relatoria parcial da legalidade foi nesse sentido, de que todos os pontos levantados como prejudiciais, decorrentes da atividade dos bancos de dados, ‘são resultado da ausência de uma ação eficaz do Poder Público nos últimos anos, porém, o estabelecimento de um marco regulatório mais preciso para o sistema de proteção de crédito com criação de novas regras e normas legais mais duras e mais claras, pode ser o grande resultado dos trabalhos parlamentares da CPI da Serasa” (p. 54).

A constatação de que era necessário um marco legal abrangente para disciplinar a atividade dos bancos de dados no país levou o Governo Federal a iniciar um amplo processo de discussão para a elaboração de uma legislação equilibrada, com estímulos ao desenvolvimento desse mercado, sem, no entanto, desconsiderar as preocupações com a privacidade do consumidor. A proposta de regulamentação da atividade de bancos de dados elaborada pelo Governo Federal representa o produto de um intenso debate com representantes de diversos setores interessados nessa regulação. Como no Congresso

Nacional essa discussão será amplificada numa interlocução ainda mais intensa com a sociedade, vale retratar, na seção seguinte, um breve sumário dos caminhos traçados durante a sua elaboração pelo Poder Executivo.

5. A proposta de regulamentação da atividade de Bancos de Dados de Proteção ao Crédito

Desde o início de 2004 a elaboração de uma legislação sobre bancos de dados de proteção ao crédito é parte integrante da agenda microeconômica desenvolvida pelo Governo Federal. O objetivo de criar uma regulação capaz de gerar condições propícias para o desenvolvimento desse mercado e com garantias para os cadastrados uniu esforços do Ministério da Fazenda, do Ministério da Justiça, da Casa Civil e do Banco Central do Brasil.

A elaboração da proposta de regulamentação enviada ao Congresso Nacional consumiu meses de pesquisas e discussões sobre um modelo que contemplasse as diversas preocupações e características do mercado brasileiro. Nesse processo, foram realizadas diversas reuniões com representantes dos principais bancos de dados de proteção ao crédito em atividade no país, integrantes do Sistema Nacional de Proteção ao Consumidor, entidades civis de defesa ao consumidor, acadêmicos e especialistas nacionais e internacionais. Como forma de aprofundar o debate com a sociedade, uma versão preliminar da proposta de regulamentação foi colocada em Consulta Pública pela Casa Civil durante o mês de março de 2005, tendo recebido um número superior a duas centenas de contribuições, provenientes de mais de sessenta interessados, dentre pessoas físicas, bancos de dados e entidades civis.

Em linhas gerais, a proposta de regulamentação traz três importantes inovações: (i) a própria regulamentação ampla da atividade de banco de dados de proteção ao crédito, o que pelas regras até então em vigor se limitava a um único artigo do Código de Defesa do Consumidor (art. 43), (ii) a permissão legal para que bancos de dados passem a reunir informações de adimplemento (informações “positivas”) dos cadastrados e (iii) a autorização para que tais entidades possam proceder análises com base nas informações colhidas.

5.1 A regulamentação da atividade de bancos de dados de proteção ao crédito

A discussão sobre a proposta de regulamentação partiu do diagnóstico sobre a ineficiência dos bancos de dados de proteção ao crédito no Brasil em

enfrentar o problema da assimetria de informações e também das inúmeras queixas relativas à ineficácia da regulação atual (art. 43 do Código de Defesa do Consumidor) em proteger o cadastrado. Chegou-se à conclusão, portanto, que um marco regulatório sobre o assunto deveria criar condições para minimizar os problemas de seleção adversa, risco moral e extração de renda informacional, assim como criar regras claras e meios efetivos para proteger a privacidade dos cadastrados. As arestas presentes nessa aparente contradição de objetivos foram aparadas com a criação de um sistema de incentivos que balanceasse o estímulo ao fluxo de informações com contrapesos destinados a evitar que ele ocorresse de forma desordenada e sem segurança.

A proposta de regulamentação da atividade dos bancos de dados de proteção ao crédito partiu do princípio de que a melhor forma de evitar que o fluxo de informações ocorra desordenadamente, com graves danos à privacidade de indivíduos e empresas, é conferindo ao cadastrado totais condições de controle e acompanhamento a respeito da origem e do uso das informações sobre a sua pessoa no mercado. A criação de uma legislação com regras claras e um amplo sistema de acesso e questionamento às informações é a maior garantia ao cadastrado de que as informações distribuídas a seu respeito correspondem fielmente a seu histórico de pagamentos. A proposta de regulamentação elaborada pelo Governo Federal, portanto, oferece condições efetivas para viabilizar os objetivos delineados pelo Código de Defesa do Consumidor.

Embora o CDC já estabeleça, no caput do art. 43, que o consumidor tem direito a conhecer as informações arquivadas sobre a sua pessoa num banco de dados de proteção ao crédito, não existe previsão legal ou regulamentação que defina os critérios para a concretização desse acesso. Em outras palavras, o consumidor tem direito ao acesso, mas não dispõe de meios para exercê-lo. Para salvaguardar os cadastrados contra danos à privacidade de suas informações, o Capítulo IV da proposta de regulamentação é dedicada exclusivamente a definir os direitos dos cadastrados relativos a acesso, impugnação e retificação das informações arquivadas em bancos de dados de proteção ao crédito.

A proposta de regulamentação também veda a possibilidade de os bancos de dados estabelecerem políticas que impeçam, limitem ou dificultem o acesso do cadastrado às informações sobre a sua pessoa. Todo cadastrado poderá requerer ao banco de dados, de maneira gratuita e a qualquer tempo, informações arquivadas sobre a sua pessoa. Ele poderá também solicitar uma listagem das fontes de informações e de todos os consulentes que realizaram

pesquisas sobre seu nome nos seis meses anteriores ao pedido, além de um texto sumário contendo os direitos dos cadastrados e os órgãos governamentais a quem pode recorrer caso considere que seus direitos tenham sido infringidos. Essas medidas permitirão que o indivíduo tenha total conhecimento sobre aquilo que é transmitido ao mercado a seu respeito.

A proposta também regula a impugnação de informações registradas sobre si num banco de dados. Ao perceber que uma informação que não condiz com a realidade está sendo disseminada ao mercado, o cadastrado deve encaminhar um questionamento formal ao banco de dados. A partir do recebimento da impugnação, o banco de dados terá o prazo de dez dias úteis para se manifestar a respeito, facultando-se ao cadastrado exigir resposta por via postal. Caso o banco de dados não consiga constatar a veracidade da informação impugnada, deve retirá-la no prazo de dez dias. Se não aceitar a impugnação do cadastrado, o banco de dados deve apresentar uma justificativa por escrito da sua decisão de não alterar a informação.

A aceitação total ou parcial da impugnação do cadastrado deve vir acompanhada de comprovação e justificativa da regularização do registro. Como resultado, os bancos de dados devem informar essa alteração a todos os consulentes que tenham tido acesso à informação retificada, caso o cadastrado deseje, como forma de reparação. Se a informação foi fornecida ao banco de dados pela fonte, essa deve informar imediatamente a todos os bancos de dados para os quais as informações foram encaminhadas. O objetivo, nesse caso, é garantir a qualidade das informações que circulam pelo sistema de informações creditícias brasileiro. E, conforme destaca a literatura internacional, a melhor maneira para atingir esse fim é garantir que o próprio cadastrado monitore a qualidade de seus registros, mediante condições adequadas de acesso.

A proposta de regulamentação também estabelece que as informações sejam coletadas e utilizadas apenas com o objetivo a que se destinam, proibindo expressamente o registro de informações não relacionadas a crédito ou a transações comerciais e também de informações sensíveis, como origem social e étnica, convicções pessoais (políticas, religiosas, sexuais, etc.) e de saúde.

A recomendação da literatura de se desenvolver um banco de dados abrangente, agregando dados provenientes de diversas fontes, é atendida pela vedação de exigência de exclusividade entre bancos de dados e suas fontes e pela menção explícita de que a finalidade do banco de dados é coletar, armazenar, analisar e circular informações destinadas a subsidiar a concessão de crédito e outras transações comerciais. Dessa maneira, os bancos de dados possuem amparo legal para firmar acordos de coleta e circulação de dados

provenientes não apenas de instituições financeiras, mas também de varejistas e atacadistas, operadoras de cartão de crédito, etc. Assim, os bancos de dados poderão ser bastante amplos, retratando da melhor maneira possível o perfil de crédito de um indivíduo ou firma.

Uma das principais críticas apresentadas pela CPI do Serasa foi a indefinição, existente na atual legislação brasileira, de responsabilidades expressas para os diversos agentes da cadeia de coleta e divulgação de informações creditícias. A proposta de regulamentação procura lidar com esse problema levando em consideração o princípio, presente no Código de Defesa do Consumidor, de que o banco de dados, a fonte e o consulente respondem solidariamente por possíveis danos causados ao cadastrado. Esse dispositivo permite ao cadastrado acionar judicialmente qualquer membro da cadeia de coleta e disseminação de informações quando se sentir lesado material ou moralmente. Mas, para fins de ação de regresso e na resolução de controvérsias, foram estabelecidas as responsabilidades de cada um dos agentes dessa cadeia, a fim de minimizar disputas judiciais. Sendo assim, a fonte de informação, que é o ente que alimenta o sistema com informações, deve ser responsável pela veracidade dos dados veiculados. A responsabilidade do banco de dados inicia a partir do momento em que a fonte lhe informou o fato novo observado sobre o consumidor. Ele deve, portanto, responder pela integridade da informação, zelando pelo manejo e controle de seus sistemas, tomando o cuidado necessário para evitar vazamentos. Já do consulente, que é o cliente que adquire relatórios de histórico creditício sobre o cadastrado, exige-se a confidencialidade sobre as informações recebidas, de modo que as mesmas não sejam difundidas indevidamente para terceiros. A definição normativa dessas atribuições constitui um passo fundamental para a fiscalização e a coerção de abusos em relação ao cadastrado, além de dirimir diversos questionamentos judiciais sobre o assunto e facilitar a responsabilização por erros e danos.

5.2 Permissão para coleta de informações de adimplemento (informações “positivas”)

Conforme mostra o debate acadêmico retratado nas Seções 2 e 3, os problemas decorrentes da assimetria de informações só são eliminados por um sistema que colete e transmita dados de maneira abrangente e que retratem satisfatoriamente os hábitos de pagamento de um indivíduo ou firma. Só assim a instituição que concede crédito consegue avaliar o risco real de inadimplência de um potencial cliente. Levando em consideração as características do mercado brasileiro, esses objetivos somente seriam alcançados

com o amparo legal à disseminação de informações positivas e à análise e classificação de risco dos clientes.

A grande inovação conceitual da proposta de regulamentação é permitir expressamente a coleta e o manuseio de informações positivas, eliminando categoricamente a intensa insegurança jurídica sobre esse assunto, observada em diversas decisões judiciais divergentes nos últimos anos.

A disseminação de informações de adimplemento é destinada a corrigir a grande distorção do sistema brasileiro de proteção ao crédito, que utiliza a negativação como ameaça ao pagamento dos créditos e oferece ao mercado de crédito e de varejo uma única informação sobre o histórico de pagamentos de um indivíduo ou firma: se ele está ou não com uma dívida em atraso no sistema. Ao permitir a coleta e disseminação de informações sobre adimplemento, os indivíduos e as firmas poderão se beneficiar com o registro também de seus pagamentos que foram realizados pontualmente, como acontece na imensa maioria das operações. Assim, os bancos de dados de proteção ao crédito apresentarão um retrato mais completo sobre a situação creditícia do indivíduo ou firma, pois os dados negativos serão analisados num contexto muito mais amplo, incluindo todo o universo de operações positivas. Isso permitirá ao mercado de crédito e de varejo diferenciar de maneira mais eficiente os bons e os maus pagadores, gerando os resultados esperados de redução da assimetria de informações.

Embora as evidências empíricas e teóricas a respeito sejam enfáticas a respeito dos benefícios das informações positivas para o barateamento e a expansão do volume de crédito e de negócios em uma economia, surgiram algumas dúvidas quanto aos seus benefícios para a sociedade brasileira.

Uma resistência em relação às informações positivas reside na sua definição. O uso da expressão “informação positiva” mostrava-se vago em relação à natureza da informação, o que poderia ter implicações sobre a privacidade de indivíduos. Afinal de contas, dados a respeito de patrimônio, saldo bancário, fluxo de receitas, situação fiscal, dentre outros, têm caráter positivo para a redução da assimetria de informações, mas sua disseminação ao mercado atinge o campo da privacidade e são protegidos, no Brasil, por legislação referente ao sigilo bancário e fiscal. Por essa razão, optou-se por utilizar a expressão “informações de adimplemento” em lugar de “informações positivas” na proposta de regulamentação. Com essa atitude, autoriza-se expressamente a coleta de informações a respeito de pagamentos realizados pelo indivíduo ou firma ao longo de sua vida financeira, o que contribui para a construção de um abrangente histórico de crédito do cadastrado sem diminuir a proteção a seus sigilos bancário e fiscal.

Outra resistência à permissão da disseminação de informações de adimplemento no mercado brasileiro é relativa à situação de cadastrados com poucos ou até mesmo nenhum registro no banco de dados. Para alguns, a existência de um histórico com curta duração teria o efeito de uma informação negativa, pois os emprestadores cobrariam uma taxa de juros mais cara por desconhecer o seu potencial cliente. Embora esse fenômeno realmente possa ocorrer, principalmente em relação a pessoas muito jovens, a multiplicidade de informações que um indivíduo ou firma realiza cotidianamente (compras parceladas no varejo, operações com cartões de crédito, pagamentos de serviços de concessionários públicos, etc.) permite que em pouco tempo esse problema de “desconhecimento” do mercado seja eliminado.

À parte essas dúvidas e temores, a grande vantagem da disseminação de informações “positivas” reside na possibilidade de que os indivíduos mais frágeis na economia brasileira (a população de baixa renda e micro e pequenas empresas) pudessem se beneficiar da única garantia que podem oferecer num empréstimo ou numa relação comercial: a sua reputação. A redução dos custos e o aumento do volume de crédito pretendidos com a difusão de informações “positivas” terão efeitos significativos sobre o bem-estar e o desenvolvimento econômico, principalmente desses segmentos sociais menos favorecidos.

Além de autorizar expressamente o uso de informações positivas, a proposta de regulamentação também reduz o custo de sua coleta no mercado, dispensando o banco de dados de sua comunicação prévia ao cadastrado, como ocorre com as informações de inadimplência. Como o adimplemento é a regra, e não a exceção, entendeu-se que não se justifica informar ao cadastrado a cada pagamento de uma parcela que a mesma foi efetuada e registrada num banco de dados. Do contrário, o custo desse serviço seria impraticável, inibindo que o mercado circule dados de adimplemento de crédito. Como garantia, o cadastrado poderá a qualquer tempo cancelar a autorização de fornecimento das informações ao banco de dados e requerer a supressão das informações de adimplemento. Essa determinação elimina uma grave incerteza jurídica que pairava na legislação brasileira, conforme atesta Villar et al (2003: 407), que afirma que o temor quanto à aplicação das determinações do Código de Defesa do Consumidor relativas à notificação prévia inibia a coleta de informações positivas no Brasil, o que comprometia significativamente a qualidade dos bancos de dados brasileiros.

5.3 Permissão para que os bancos de dados procedam à análise das informações

Mas os benefícios do aumento do fluxo de informações no mercado dependem da forma como o mercado processa esses dados, transformando-os

em análises de risco que prevejam com um considerável grau de segurança a probabilidade de inadimplência de um cliente. As incertezas a respeito da possibilidade de realização de análises e classificações de risco no Brasil também foram pacificadas com o estabelecimento na proposta de regulamentação de autorização expressa à realização dessas atividades pelos bancos de dados. Com o objetivo de conferir maior transparência nesses procedimentos, exige-se que os bancos de dados tornem públicos os principais elementos considerados no emprego de suas técnicas econométricas e estatísticas, assim como nos sistemas de pontuação. Para assegurar a segurança dos cadastrados, a transmissão de análises de risco entre bancos de dados somente é permitida mediante solicitação do próprio cadastrado.

Com esse conjunto de medidas, o Governo Federal busca oferecer ao Congresso Nacional a sua contribuição para dotar o país de um arcabouço legal que incentive a troca de informações pertinentes ao crédito e a transações comerciais, reduzindo o problema da assimetria de informações, proporcionando uma redução das taxas de juros cobradas em empréstimos e a ampliação das relações comerciais, favorecendo principalmente os indivíduos e as empresas que apresentem um bom histórico de crédito.

De maneira geral, as principais sugestões da literatura econômica e da experiência internacional foram contempladas, assim como a maior parte das conclusões a que chegou a Comissão Parlamentar de Inquérito que pesquisou extensamente a atividade dos bancos de dados de proteção ao crédito no Brasil (no Anexo 1 consta um comparativo entre as recomendações da CPI e os equivalentes dispositivos da proposta de regulamentação).

O resultado final das longas discussões com a sociedade foi uma proposta de normativo que pretende reduzir significativamente a incerteza jurídica no que diz respeito à atuação dos bancos de dados de proteção ao crédito no Brasil, estimular o seu desenvolvimento em bases sólidas e garantir efetivas condições de acesso ao cadastrado.

6. Conclusão

Partindo do diagnóstico da existência de uma lacuna regulatória que dificultava o bom desenvolvimento do mercado de crédito e das relações comerciais no Brasil, bem como criava fricções judiciais entre empresas e consumidores, o Governo Federal elaborou proposta de regulamentação da atividade de bancos de dados de proteção ao crédito. Essa proposta é fruto de um intenso e construtivo debate entre vários órgãos do Governo Federal, contando inclusive com a participação efetiva de entidades representativas de diversos setores interessados no desenvolvimento de um sistema de compar-

tilhamento de informações eficiente, e principalmente as entidades de defesa do consumidor. É fruto também de uma ampla pesquisa econômica, que explorou não só a teoria e as experiências brasileira e de diversos países.

Adequado às necessidades e características da sociedade brasileira, essa proposta de regulamentação pretende oferecer as condições institucionais necessárias para o desenvolvimento dos bancos de dados de proteção ao crédito no Brasil, reduzindo, com isso, o problema da assimetria de informações amplamente catalogado na teoria econômica. O objetivo maior, no entanto, é criar condições institucionais para que haja uma ampliação do nível de negócios no Brasil, em especial, de crédito, e que com isso haja a ampliação do volume de recursos emprestados, a redução das taxas de juros cobradas e que mais pessoas passem a se utilizar desse instrumento como forma de melhorar o seu nível de bem estar social.

7. Bibliografia

- Aghion, Philippe and Patrick Bolton. "An Incomplete Contracts Approach to Corporate Bankruptcy". *Review of Economic Studies*, 59, pp. 473-494, 1992.
- Akerlof, George A. "The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism." *The Quarterly Journal of Economics*, volume 84, issue 3, August 1970, pp. 488-500.
- Barron, John M. and Michael Staten. "The Value of Comprehensive Credit Reports: Lessons from the U.S. Experience". In: Miller, Margaret J. *Credit Reporting Systems and the International Economy*, 2003.
- Bessa, Leonardo Roscoe. *O Consumidor e os Limites dos Bancos de Dados de Proteção ao Crédito*. Editora Revista dos Tribunais, Biblioteca de Direito do Consumidor, nº 25, 2003, 286 p.
- Chandler, Gary G. and Lee E. Parker. "Predictive Power of Credit Bureau Reports". *Journal of Retail Banking*, 11 (4): 47-54, Winter 1989.
- Chu, Victorio Yi Tson and Ricardo Schechtman. "O Uso de Informações no Crédito Bancário." 2º Relatório de Economia Bancária e Crédito, Banco Central do Brasil, 2003.
- Djankov, Simeon, Caralee McLiesh and Andrei Shleifer. "Private Credit in 129 Countries". NBER Working Paper Series, nº 11078, January 2005.
- Gallindo, Arturo and Margaret J. Miller. "Can Credit Registries reduce Credit Constraints? Empirical Evidence on the Role of Credit Registries in Firm Investment Decisions". Annual Meetings of the Inter-American Development Bank, Santiago, Chile, March 2001.

- Hart, Oliver and John Moore. "A Theory of Debt Based on the Inalienability of Human Capital". *Quarterly Journal of Economics*, 109, pp. 841-879, 1994.
- Hart, Oliver and John Moore. "Default and Renegotiation: A Dynamic Model of Debt". *Quarterly Journal of Economics*, 113, pp. 1-42, 1998.
- Jaffe, Dwight and Thomas Russell. "Imperfect Information, Uncertainty, and Credit Rationing." *The Quarterly Journal of Economics*, volume 90, issue 4, November 1976, pp. 651-666.
- Jappelli, Tullio and Marco Pagano. "Information Sharing, Lending and Defaults: Cross-Country Evidence." CSEF Working Paper nº 22, March 1999
- _____. "Information Sharing in Credit Markets: a Survey." CSEF Working Paper nº 36, March 2000.
- Miller, Margaret J. "Introduction". In: Miller, Margaret J. *Credit Reporting Systems and the International Economy*, 2003.
- Negrin, José Luis. "Credit Information Sharing in Mexico: Evaluation, Perspectives and Effects on Firms' Access to Bank Credit." Center for Research on Economic Development and Policy Reform, Working Paper nº 114, November 2001.
- Pagano, Marco and Tullio Jappelli. "Information Sharing in Credit Markets." *The Journal of Finance*, volume XLVIII, issue 5, December 1993, pp. 1693-1718.
- Pinheiro, Armando Castelar e Alkimar Moura. "Segmentação e Uso de Informação nos Mercados de Crédito Brasileiros". *Textos para Discussão nº 88*, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, fevereiro de 2001.
- Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda. "Reformas Microeconômicas e Crescimento de Longo Prazo". Dezembro de 2004. Disponível em: http://www.fazenda.gov.br/spe/Texto_Versao%20Final%205.pdf.
- Stiglitz, Joseph E. and Andrew Weiss. "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information." *The American Economic Review*, volume 71, issue 3, June 1981, pp. 393-410.
- Townsend, Robert. "Optimal Contracts and Competitive Markets with Costly State Verification". *Journal of Economic Theory*, 21, pp. 265-293, 1979.
- Villar, Rafael del, Alejandro Díaz de León, and Johanna Gil Hubert. "Regulation of Personal Data Protection and of Credit Reporting Firms: A Comparison of Selected Countries of Latin America, the United States, and the European Union". In: Miller, Margaret J. *Credit Reporting Systems and the International Economy*.

Anexo: Comparativo da proposta de regulamentação da atividade de Bancos de Dados de Proteção ao Crédito elaborada pelo Poder Executivo com as recomendações da CPI da Serasa:

Recomendação da CPI	Proposta de Regulamentação da atividade de Bancos de Dados de Proteção ao Crédito
<p>Descrição da atividade dos bancos de dados, compreendendo a coleta, o armazenamento, o tratamento e a circulação de dados e informações.</p> <p>Possibilidade de amplo acesso para o próprio cadastrado aos dados a seu respeito.</p>	<p>Art. 2º Para os efeitos desta Medida Provisória, considera-se: I – banco de dados: conjunto de dados pessoais, gerenciado ou administrado por pessoa jurídica, relativo a pessoas naturais ou jurídicas, destinado à coleta, armazenamento, análise e circulação de dados a terceiros com finalidade de concessão de crédito ou outras transações comerciais;</p> <p>Art. 19. É garantido ao cadastrado o acesso gratuito, a qualquer tempo, às informações sobre ele existentes no banco de dados, cabendo a este disponibilizar os meios necessários.</p> <p>§ 1º É proibido aos bancos de dados estabelecer políticas ou realizar operações que impeçam, limitem ou dificultem o acesso do cadastrado às informações sobre ele registradas.</p> <p>§ 2º Ficam os bancos de dados obrigados, quando solicitados, a fornecer ao cadastrado: I – informações sobre ele constantes de seus arquivos, no momento da solicitação; II – indicação das fontes relativas às informações de que trata o inciso anterior, incluindo endereço e telefone para contato; III – indicação dos bancos de dados com os quais as informações foram compartilhadas, nos termos do art. 10; IV – indicação de todos os consulentes que tiveram acesso a qualquer informação sobre ele nos seis meses anteriores à solicitação; e V – cópia de texto contendo sumário dos direitos dos cadastrados definidos em lei ou em normas infralegais pertinentes à relação do cadastrado com bancos de dados, bem como a lista dos órgãos governamentais aos quais o cadastrado pode recorrer, caso considere que esses direitos foram infringidos.</p>
<p>Distinção entre fontes oficiais e fontes privadas.</p>	<p>A proposta incluiu dispositivo claro a respeito de regularização de informações provenientes de serviços notariais, registros públicos e cartórios distribuidores forenses:</p>

Recomendação da CPI	Proposta de Regulamentação da atividade de Bancos de Dados de Proteção ao Crédito
<p>Atribuição de responsabilidade aos fornecedores, sem isentar os gestores dos bancos de dados de quaisquer responsabilidades que lhes possam ser atribuídas.</p>	<p>Art. 13. O banco de dados registrará a regularização das obrigações cuja informação de inadimplência foi obtida junto a serviços notariais, de registros públicos ou de cartórios distribuidores forenses no prazo de dez dias úteis do pagamento, da desistência ou do cancelamento do protesto, do depósito em juízo do valor da dívida, da suspensão da execução ou de qualquer outra razão de extinção ou suspensão da exigibilidade da obrigação.</p> <p>Art. 24. O banco de dados, a fonte e o consulente são responsáveis objetiva e solidariamente pelos danos materiais e morais que causarem ao cadastrado pela inobservância das disposições desta Medida Provisória.</p> <p>Parágrafo único. Na hipótese de ação de regresso e na resolução de controvérsias entre o banco de dados, a fonte e o consulente, são responsáveis:</p> <p>I – os bancos de dados, pela integridade das informações, conforme recebidas das respectivas fontes;</p> <p>II – as fontes, pelos danos causados ao cadastrado, decorrentes de informações inverídicas fornecidas a bancos de dados;</p> <p>III – os consulentes, pela não-observância da confidencialidade e pelo uso das informações obtidas junto a banco de dados para fins alheios à sua relação comercial com o cadastrado.</p>
<p>Comprovação documental da existência da dívida. O documento original deverá permanecer em poder da fonte, a qual deverá apresentá-lo sempre que solicitado.</p>	<p>Art. 4º As informações, para fins de coleta, armazenamento e circulação pelos bancos de dados devem ser objetivas, claras, verdadeiras e de fácil compreensão.</p> <p>§ 1º Para os fins do <i>caput</i>, consideram-se:</p> <p>(...)</p> <p>III – verdadeiras: aquelas exatas e sujeitas a comprovação nos termos desta Medida Provisória;</p> <p>Art. 9º As comunicações previstas neste Capítulo serão realizadas pelo banco de dados ou pela fonte, conforme pactuado entre estes, sem prejuízo da responsabilidade solidária prevista no art. 24 desta Medida Provisória.</p> <p>(...)</p>

Recomendação da CPI	Proposta de Regulamentação da atividade de Bancos de Dados de Proteção ao Crédito
	<p>§ 3º. Ficam a fonte ou o banco de dados, de acordo com o disposto no <i>caput</i>, obrigados a manter comprovante do envio a que se refere o § 1º deste artigo pelo prazo de um ano, a contar da data de supressão da informação.</p> <p>Art. 21. O cadastrado tem direito a impugnar qualquer informação sobre ele registrada em bancos de dados. (...)</p> <p>§ 4º Na ausência de comprovação da veracidade da informação registrada pelo banco de dados ou pela fonte, fica o banco de dados obrigado a excluí-la, no prazo mencionado no § 3º deste artigo.</p>
<p>Comunicação da anotação de informação negativa, realizada pela fonte ou pelos bancos de dados mediante carta com postagem comprovada, ou por correio eletrônico, assinado por certificado digital, nos termos da ICP-Brasil, no endereço fornecido pelo próprio cadastrado à fonte, por ocasião da celebração do negócio jurídico.</p>	<p>Art. 9º As comunicações previstas neste Capítulo serão realizadas pelo banco de dados ou pela fonte, conforme pactuado entre estes, sem prejuízo da responsabilidade solidária prevista no art. 24 desta Medida Provisória.</p> <p>§ 1º A comunicação ao cadastrado será efetuada por:</p> <p>I – carta ou telegrama, com postagem comprovada, para o endereço informado por escrito pelo cadastrado; ou</p> <p>II – carta com aviso de recebimento.</p>
<p>Atualização do endereço para comunicação, fornecido por ocasião da celebração do contrato, sob pena de presumir-se realizada no endereço anteriormente informado.</p>	<p>Art. 9º</p> <p>§ 4º Compete ao cadastrado a veracidade e a atualização por escrito, junto às fontes das informações, sobre o seu endereço, cabendo a estas a sua correta inclusão no banco de dados.</p>
<p>Comunicação complementar ao cadastrado e ao banco de dados, pela fonte, na hipótese de cessão do crédito anotado.</p>	<p>Art. 10. É permitido o compartilhamento de informações entre bancos de dados, ressalvadas as protegidas por sigilo.</p> <p>§ 1º O compartilhamento de informações deverá ser comunicado ao cadastrado na forma prevista no artigo 9º desta Medida Provisória, bem como à fonte prestadora da informação.</p>

Recomendação da CPI	Proposta de Regulamentação da atividade de Bancos de Dados de Proteção ao Crédito
<p>Impugnação do cadastrando na forma prevista na Lei do Habeas Data, inclusive com a estruturação de procedimento para a solicitação da correção de dados à distância.</p>	<p>§ 2º O banco de dados que receber informações por meio de compartilhamento equipara-se, para todos os efeitos desta Medida Provisória, ao banco de dados 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.</p> <p>Art. 21. O cadastrado tem direito a impugnar qualquer informação sobre ele registrada em bancos de dados.</p> <p>§ 1º A impugnação deverá ser apresentada ao banco de dados onde constar a informação, garantindo-se ao cadastrado a comprovação do registro e o seu teor.</p> <p>§ 2º A impugnação também poderá ter por fundamento a impossibilidade de localização do credor para pagamento da dívida ou em negativa deste de receber o valor devido.</p> <p>§ 3º O banco de dados terá o prazo de dez dias úteis, a partir do recebimento da impugnação, para se manifestar, rejeitando formalmente o pedido ou retificando a informação.</p> <p>§ 4º Na ausência de comprovação da veracidade da informação registrada pelo banco de dados ou pela fonte, fica o banco de dados obrigado a excluí-la, no prazo mencionado no § 3º deste artigo.</p> <p>§ 5º O cadastrado terá direito a apresentar o questionamento e a receber a resposta por via postal.</p> <p>§ 6º Caso não aceite a impugnação apresentada pelo cadastrado, o banco de dados deve apresentar a ele declaração por escrito justificando a manutenção da informação impugnada.</p>
<p>Manutenção em cada capital, pelos bancos de dados, de instalações para o atendimento gratuito ao público em geral.</p>	<p>Houve um entendimento de que essa exigência seria uma restrição ao desenvolvimento de bancos de dados locais ou regionais, o que diminuiria a concorrência nesse setor.</p> <p>Para atender à questão da proximidade do consumidor com os bancos de dados, a proposta de regulamentação prevê a apresentação de questionamentos por via postal:</p> <p>Art. 21. O cadastrado tem direito a impugnar qualquer informação sobre ele registrada em bancos de dados.</p> <p>(...)</p> <p>§ 5º O cadastrado terá direito a apresentar o questionamento e a receber a resposta por via postal.</p>

<p>Recomendação da CPI</p>	<p>Proposta de Regulamentação da atividade de Bancos de Dados de Proteção ao Crédito</p>
<p>Exceções ao dever de comunicação, contemplando as hipóteses de dados provenientes de fontes públicas e informações positivas (hábitos de pagamento e compromissos financeiros assumidos).</p>	<p>Art. 7º Poderão ser incluídas no banco de dados as informações de inadimplemento de qualquer obrigação decorrente de lei ou de contrato, desde que emitido o título ou documento fiscal, corresponsante, devidamente contabilizado. (...) § 3º O registro de inadimplemento em banco de dados independe de protesto ou registro em cartório mas, quando protestado, dispensa a comunicação prévia do consumidor. Art. 8º A inclusão em banco de dados de informação de inadimplemento está dispensada de comunicação prévia ao cadastrado, desde que obedecido o disposto no artigo 5º desta Medida Provisória.</p>
<p>Classificações das informações em públicas e privadas, e destas em sigilosas e não sigilosas.</p>	<p>Entendeu-se que essa distinção não seria necessária, principalmente em razão das legislações de sigilo fiscal e bancário que regulam essa matéria.</p>
<p>Anotação do fato da inadimplência tão logo ocorrida a inexecução da obrigação, sendo que a respectiva anotação não deverá constar do banco de dados quando o interessado informar que a obrigação é objeto de discussão judicial.</p>	<p>Art. 7º Poderão ser incluídas no banco de dados informações de inadimplemento de qualquer obrigação decorrente de lei ou de contrato, desde que emitido o título ou documento fiscal, corresponsante, devidamente contabilizado. § 1º Obrigações decorrentes de decisão judicial somente poderão ser incluídas após iniciada a execução definitiva. § 2º É proibida a inclusão de informação decorrente de contratação por telefone ou por outro meio que gere dúvidas sobre a identidade do devedor, ressalvada a possibilidade de ser confirmada a identidade por qualquer meio. § 3º O registro de informação de inadimplemento em banco de dados independe de protesto ou registro em cartório mas, quando protestado, dispensa a comunicação prévia do consumidor.</p>

<p>Recomendação da CPI</p>	<p>Proposta de Regulamentação da atividade de Bancos de Dados de Proteção ao Crédito</p>
<p>Definição da obrigatoriedade de anotação de informações verdadeiras, tanto para constar o fato da inadimplência existente e as respectivas ocorrências complementares, quando houver, como para não constarem informações inverídicas.</p>	<p>Art. 4º As informações, para fins de coleta, armazenamento e circulação pelos bancos de dados devem ser objetivas, claras, verdadeiras e de fácil compreensão.</p> <p>§ 1º Para os fins do caput, consideram-se:</p> <p>I – objetivas: aquelas descritivas dos fatos e que não envolvam juízo de valor;</p> <p>II – claras: aquelas que possibilitem o imediato entendimento do cadastrado independentemente de remissão a anexos, fórmulas, siglas, símbolos, termos técnicos ou nomenclatura específica;</p> <p>III – verdadeiras: aquelas exatas e sujeitas a comprovação nos termos desta Medida Provisória;</p> <p>IV – de fácil compreensão: aquelas em sentido comum que assegurem ao cadastrado o pleno conhecimento do conteúdo, sentido e alcance dos dados sobre ele registrados.</p>
<p>Exclusão gratuita da anotação da inadimplência, após o recebimento pelos bancos de dados, da respectiva informação devidamente comprovada.</p>	<p>Art. 12. As fontes informarão aos bancos de dados a regularização de obrigações no prazo de:</p> <p>I – um dia útil, caso o pagamento seja realizado diretamente ao credor ou a pessoa por este autorizada a receber o pagamento; ou</p> <p>II – três dias úteis após a liquidação financeira do instrumento de pagamento, respeitadas as normas específicas editadas pelo Conselho Monetário Nacional, caso o pagamento seja realizado na rede bancária.</p> <p>§ 1º Caso o devedor exiba ao credor a comprovação do pagamento pela rede bancária o prazo será de um dia útil.</p> <p>§ 2º Uma vez recebida a informação de regularização da obrigação proveniente da fonte, o banco de dados deverá realizar o seu registro imediato.</p> <p>Art. 13. O banco de dados registrará a regularização das obrigações cuja informação de inadimplência foi obtida junto a serviços notariais, de registros públicos ou de cartórios distribuidores forenses no prazo de dez dias úteis do pagamento, da desistência ou do cancelamento do protesto, do depósito em juízo do valor da dívida, da suspensão da execução ou de qualquer outra razão de extinção ou suspensão da exigibilidade da obrigação.</p>

Recomendação da CPI	Proposta de Regulamentação da atividade de Bancos de Dados de Proteção ao Crédito
<p>Explicação de que o prazo prescricional constante do § 5º do art. 43 do CDC é o da ação ordinária de cobrança da dívida, devendo a anotação permanecer por cinco anos, contados da data do fato da inadimplência.</p>	<p>Art. 14. A regularização será registrada imediatamente pelo banco de dados mediante entrega do respectivo documento comprobatório pelo cadastrado.</p> <p>Art. 22. Uma vez aceita, total ou parcialmente, a impugnação apresentada pelo cadastrado nos termos do art. 21 desta Medida Provisória, o banco de dados deverá apresentar-lhe a comprovação e justificativa da regularização do registro.</p> <p>§ 1º Os bancos de dados, quando solicitados pelo cadastrado, devem informar, no prazo de dez dias, a alteração de que trata o caput para consulentes que tenham tido acesso à informação objeto de retificação.</p> <p>§ 2º Em se tratando de aceite total ou parcial de informação fornecida por fonte, caberá a esta comunicar, imediatamente, a todos os bancos de dados para os quais tais informações foram encaminhadas com base no art. 10 desta Medida Provisória.</p> <p>§ 3º O banco de dados que tiver conhecimento de que determinada informação deve ser retificada comunicará imediatamente esta ocorrência aos bancos de dados que compartilharam a informação.</p>
	<p>Art. 15. Informações de inadimplemento e de regularização de obrigações inadimplidas não poderão constar de bancos de dados por período superior a cinco anos contados da data do vencimento da obrigação.</p> <p>Parágrafo único. A prescrição do direito de ação de cobrança não impede a manutenção da informação pelo período previsto no <i>caput</i>.</p>

