

PARECER N° , DE 2014

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, sobre o Projeto de Lei do Senado n° 300, de 2005, que acrescenta parágrafos ao art. 6° da Lei n° 10.820, de 17 de dezembro de 2003, que *dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento, e dá outras providências*, para determinar que a taxa de juros cobrada sobre empréstimos consignados em folha a aposentados pelo Regime Geral de Previdência Social não exceda a taxa básica da economia (taxa Selic) em cinco pontos percentuais ao ano; bem como sobre os Projetos de Lei do Senado n° 276, n° 345, n° 565 e n° 641, todos de 2007, que alteram dispositivos da mesma Lei n° 10.820, de 17 de dezembro de 2003, e da Lei n° 8.213, de 24 de julho de 1991, que *dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social*, para, respectivamente, permitir ao titular de benefício do Instituto Nacional do Seguro Social solicitar o bloqueio de seu registro para impedir descontos decorrentes de operação de crédito consignado; limitar em vinte por cento, da remuneração ou do benefício disponível, o desconto de pagamento de valores referentes a empréstimos, financiamentos e operações de arrendamento mercantil a idosos que percebam até três salários mínimos; vedar a diferenciação nas condições de empréstimo consignado ao aposentado, pensionista e trabalhadores da ativa; exigir a presença do tomador na assinatura e na entrega dos documentos requisitados quando da formalização do contrato de empréstimos, financiamentos e operações de arrendamento mercantil com desconto em folha de pagamento de aposentados e pensionistas do INSS.

RELATOR: Senador CYRO MIRANDA

I – RELATÓRIO

Encontram-se nesta Comissão de Assuntos Sociais (CAS), para deliberação, nos termos dos arts. 90, I, e 100, I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), os seguintes projetos, brevemente caracterizados.

O PLS nº 300, de 2005, do Senador Paulo Paim, que determina que a taxa de juros cobrada sobre empréstimos consignados em folha a aposentados pelo Regime Geral de Previdência Social, incluindo a taxa de abertura de crédito, não exceda em cinco pontos percentuais ao ano a taxa do Sistema Especial de Liquidação e Custódia (Taxa Selic) ou a taxa que vier a substituí-la.

O projeto exclui do limite de cinco pontos percentuais sobre essa taxa básica da economia, os acréscimos tributários, os juros de mora e os custos associados à recuperação de crédito.

O autor justifica a proposição assinalando que os juros cobrados ainda são elevados, apesar da tendência de queda dos últimos anos, e que, dada a estrutura de mercado do sistema financeiro brasileiro, caberia às instituições reguladoras coibir os abusos praticados. Dessa forma, na ausência de limitações impostas pelo Conselho Monetário Nacional, resta ao Parlamento limitar os juros, tendo em vista o baixo risco de crédito aos aposentados.

O PLS nº 276, de 2007, do Senador Valdir Raupp, que acrescenta §§ 7º e 8º ao art. 6º da Lei nº 10.820, de 2003, para permitir aos titulares de benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) bloquear, a qualquer tempo, a realização de descontos referentes a empréstimos com consignação em folha de pagamento. Ficam ressalvados os descontos já autorizados, referentes a empréstimos anteriormente contratados.

O PLS nº 345, de 2007, do Senador Paulo Paim, que, em seu art. 1º, altera a redação do inciso I do § 2º do art. 2º da Lei nº 10.820, de 2003, de modo a limitar a vinte por cento da remuneração disponível a soma dos descontos sobre empréstimos consignados em folha de pagamento, quando o tomador tiver idade superior a sessenta anos e renda mensal inferior a três salários mínimos. O limite de vinte por cento também é introduzido no § 5º do art. 6º da norma em tela, para alcançar os benefícios pagos a aposentados e pensionistas com idade acima de sessenta anos e renda de até três salários mínimos.

O art. 2º do citado PLS nº 345, de 2007, introduz novo parágrafo (§7º) no art. 6º da Lei nº 10.820, de 2003, para garantir aos titulares de benefícios de aposentadoria e pensão do RGPS o direito de terem suspensos os descontos de prestações de empréstimos em folha de pagamento, sempre que declararem expressamente que tais empréstimos não foram realizados. Pela norma proposta, caberia às instituições financeiras comprovar a contratação contestada.

Por fim, o art. 3º do PLS nº 345, de 2007, modifica o inciso VI do art. 115, da Lei nº 8.213, de 1991, para determinar que o desconto de pagamentos de empréstimos, financiamentos e operações de arrendamento mercantil ficam limitados a vinte por cento do benefício previdenciário, no caso de tomadores com idade superior a sessenta anos e renda mensal inferior a três salários mínimos. Os demais beneficiários continuam sujeitos ao limite de trinta por cento.

O PLS nº 565, de 2007, do Senador Paulo Paim, que acrescenta o § 7º ao art. 6º da Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, com o objetivo de vedar, nas operações de crédito com desconto em folha de pagamento de aposentados e pensionistas do Regime Geral da Previdência Social, a cobrança de custos financeiros superiores aos menores custos suportados pelos trabalhadores da ativa.

Na sua justificção, o autor argumenta que a cobrança de taxas de juros mais altas para aposentados e pensionistas caracteriza discriminação contra a pessoa idosa, infração prevista na Lei nº 10.471, de 2003, o chamado Estatuto do Idoso, e observa que as taxas de juros e tarifas cobradas dos trabalhadores da ativa são normalmente disciplinadas por convênios, que possibilitam condições financeiras mais favoráveis do que as normalmente impostas a aposentados e pensionistas.

O PLS nº 641, de 2007, do Senador Pedro Simon, que acrescenta o art. 7º-A à Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, para determinar que a autorização para a retenção de valores nas contas de benefícios pagos pelo INSS ou para o desconto em folha de pagamento dos valores referentes ao pagamento de empréstimos, financiamentos e operações de arrendamento mercantil concedidos por instituições financeiras e sociedades de arrendamento mercantil, seja formalizada mediante contrato específico, exigida a presença do tomador para a assinatura e a entrega dos documentos requisitados.

Segundo o autor do PLS nº 641, de 2007, a proposição atende à demanda de tomadores de empréstimos consignados, com desconto em folha de pagamento ou benefício de seguridade, que vêm sendo levados a equívocos ou iludidos pelas facilidades nas ofertas de obtenção de crédito, por meios de comunicação, particularmente os eletrônicos e telemarketing. Tais ofertas e facilidades levam à tomada do crédito sem a devida reflexão e atenção do tomador.

Os projetos tramitam em conjunto por força da aprovação do Requerimento nº 902, de 2013, do Senador José Agripino e também serão analisados na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), onde terão decisão terminativa.

Conforme consta no processado, o PLS nº 300, de 2005, recebeu relatórios favoráveis e voto em separado pela rejeição no âmbito daquela Comissão, desde o ano de sua apresentação, sem que tenha havido oportunidade de serem apreciados.

O PLS nº 276, de 2007, e o PLS nº 345, de 2007, já tramitavam em conjunto por força da aprovação do Requerimento nº 1.325, de 2007, apresentado pelos Senadores Antonio Carlos Valadares e Inácio Arruda. O Requerimento nº 569, de 2011, apresentado pelo Senador Álvaro Dias, foi aprovado para tramitação conjunta também do PLS nº 565 e do PLS nº 641, ambos de 2007.

Os projetos já tiveram relatórios apresentados na CAE e na CAS. Assim, o presente relatório atualiza os votos anteriores em relação a todas as propostas ora sob análise, em conformidade com a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que *dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona*, alterada pela Lei Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001.

II – ANÁLISE

Compete à Comissão de Assuntos Sociais, nos termos do art. 100, opinar sobre relações de trabalho, previdência social e assuntos correlatos.

Como a matéria foi distribuída apenas para a CAS e a CAE, analisamos, também, os seus aspectos constitucionais, jurídicos e regimentais, cabendo consulta à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, conforme dispõe o inciso I do art. 101 do RISF. Ainda que os aspectos econômicos e financeiros sejam abordados regimentalmente na CAE, não poderemos nos furtar, em nossa análise no âmbito desta Comissão de Assuntos Sociais, a versar sobre as questões econômico-financeiras, de modo a aquilatar as consequências sociais da eventual aprovação, isolada ou em conjunto, dessas proposições.

Entendemos que não há óbices constitucionais aos projetos de lei, pois o art. 48 da Constituição Federal (CF), notadamente em seu inciso XIII, estabelece que cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre matéria financeira, cambial e monetária, instituições financeiras e suas operações.

Quanto à juridicidade e técnica legislativa, adota-se a espécie normativa adequada, ou seja, projeto de lei ordinária. Como a espécie legislativa foi objeto de dúvida durante a tramitação do PLS nº 300, de 2005, avaliamos que não se trata de matéria relativa à estrutura do sistema financeiro nacional, nos termos do art. 192 da Lei Maior, que exigiria lei complementar. Ademais, pela própria incidência de seus dispositivos, constata-se tratar-se de projetos de lei que alteram o ordenamento jurídico na esfera das leis ordinárias.

Lembramos, em relação à Lei nº 4.595, de 1964, que o Supremo Tribunal Federal (STF) tem o entendimento de que apenas os seus dispositivos que se referem à estrutura do Sistema Financeiro Nacional são recepcionados como complementares pela Constituição Federal. Nesta linha, pode ser citado trecho do acórdão do STF no julgamento da ADIN nº 449, em 29 de agosto de 1996, que teve como relator o Ministro Carlos Velloso:

As normas da Lei 4.595, de 1964, que dizem respeito ao pessoal do Banco Central do Brasil, foram recebidas, pela CF/88, como normas ordinárias e não como lei complementar.

Portanto, os projetos em análise não apresentam óbices de natureza constitucional, jurídica e regimental, exceto quanto a dispositivos do PLS nº 345, de 2007, que vinculam o salário mínimo para determinados fins, o que é vedado pelo art. 7, IV, da Carta Magna.

Em 17 de setembro de 2003, o Presidente da República editou a Medida Provisória (MPV) nº 130, dispondo sobre as operações de crédito em consignação. A MPV foi convertida na Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, beneficiando especialmente os trabalhadores sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), na medida em que essa modalidade de operação de crédito permite o desconto das parcelas relativas a empréstimos, financiamentos e operações de leasing na folha de pagamento dos empregados.

As operações de crédito consignado preexistiam à MPV, mas eram restritas a funcionários públicos. De outro lado, os bancos também realizavam empréstimos similares aos consignados aos trabalhadores cujos salários eram depositados em contas correntes da instituição financeira cedente e cujas prestações eram descontadas na data do recebimento do salário.

Depreende-se que a providência adotada ampliou o mercado, pois assegurou a possibilidade de celebração de acordos entre instituições financeiras e empresas, com o estabelecimento de parâmetros financeiros e condições gerais aplicáveis aos empregados, permitindo reduzir os riscos e custos administrativos das operações.

A Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, estabelece que os empregados regidos pela CLT poderão autorizar, de forma irrevogável e irretroatável, o desconto em folha dos valores referentes ao pagamento de empréstimos, financiamentos e operações de arrendamento mercantil concedidos por instituições financeiras e sociedades de arrendamento mercantil, quando previsto nos respectivos contratos.

1) Análise do PLS nº 300, de 2005, que limita a taxa de juros a cinco pontos percentuais acima da taxa básica.

Conforme o art. 6º da referida Lei nº 10.820, de 2003, nos termos da redação dada pela Lei nº 10.953, de 2004, os titulares de benefícios de aposentadoria e pensão do Regime Geral de Previdência Social podem autorizar o INSS a proceder aos descontos em folha de pagamento e, de forma irrevogável e irretratável, a instituição financeira na qual recebam seus benefícios reter, para fins de amortização, valores referentes ao pagamento mensal de empréstimos, financiamentos e operações de arrendamento mercantil por ela concedidos, quando previstos em contrato, nas condições estabelecidas em regulamento, observadas as normas editadas pelo INSS.

Quanto ao mérito, não podemos deixar de reconhecer que a proposição legislativa pode, em situações adversas, acarretar o fim do mercado de crédito consignado em folha aos aposentados. Isso por causa da possibilidade de variação expressiva da taxa básica de juro da economia que, ao alterar o custo de oportunidade do capital, poderia reduzir a disposição das instituições financeiras de alocar recursos para a linha de crédito consignado aos aposentados, na hipótese de o valor tabela ser inferior ao que vigor no mercado à época.

Observamos que o Poder Executivo, por meio do Conselho Nacional da Previdência Social (CNSP) e do INSS, com base na própria Lei nº 10.820, de 2003, para assegurar condições efetivamente mais favoráveis aos aposentados e pensionistas, tomadores de empréstimo consignado em folha de pagamentos, tem estabelecido restrições, desde 2005, inclusive o estabelecimento de um teto para os juros dos empréstimos consignados. Sem dúvida que o PLS teve o grande mérito de apontar para a necessidade de limites e restrições.

Dessa forma, não há discordância quanto a existir limitação aos juros efetivos cobrados a aposentados e pensionistas, mas tão somente quanto à rigidez desse limite. Os limites fixados pelo INSS têm a vantagem de que, ao mesmo tempo em que preservam o interesse dos segurados, podem ser ajustados às mais diversas conjunturas macroeconômicas.

Isso é especialmente importante quando se constata que os riscos de crédito não são os únicos riscos associados aos empréstimos consignados. Em relação ao projeto em comento, o risco mais relevante refere-se à possibilidade de variação futura na taxa de juros, o que pode afetar a rentabilidade da operação.

Para que não houvesse uma redução da oferta de empréstimos sob tabelamento rígido, uma opção seria admitir taxas flutuantes. Mas não seria prudente fazer com que os aposentados tomassem empréstimos a taxas flutuantes, pois isso transferiria ao devedor o risco de variação da taxa de juro e só aumentaria o número de ações na Justiça com o objetivo de rever o contrato, causando insegurança jurídica.

Quando o empréstimo é concedido com taxas fixas, o risco de juros é transferido para o credor. Por exemplo, um financiamento concedido em setembro de 2002 poderia cobrar, se a matéria, como proposta, já tivesse sido aprovada, no máximo, 23% a.a., valor da taxa Selic na época acrescida de 5 pontos percentuais. Cinco meses depois, já em 2003, a taxa Selic atingiu 26,5% a.a., de forma que o banco estaria incorrendo nesse custo de oportunidade do dinheiro, e recebendo, em troca, os 23% a.a. acordados no empréstimo, sujeitando-se, potencialmente, a ganhos menores, ou mesmo a prejuízos, se contabilizado o empréstimo a valor marcado a mercado (*marked-to-market*, na expressão da língua inglesa).

Além disso, há o custo administrativo. Quando se pensa em um empréstimo adicional, o custo é realmente muito baixo: basta alocar alguns minutos de um funcionário para preencher uma ficha cadastral e o sistema, automaticamente, informa se o candidato está ou não apto a receber o empréstimo. Porém, o custo de montar a estrutura, que inclui contratação e treinamento de pessoal, montagem do sistema operacional e, eventualmente, redimensionamento de toda a rede de *hardware*, entre outros, pode ser elevado, ainda mais quando se considera que os empréstimos, em média, são de pequeno valor.

Portanto, tendo em vista os custos administrativos e o risco de juros do empréstimo, se houver norma limitando a taxa de juros à taxa Selic mais 5 pontos percentuais, pode vir a ocorrer diminuição ou extinção na alocação de recursos das instituições financeiras para empréstimos consignados em folha para aposentados.

Cabe observar que os riscos de uma lei dessa natureza são elevados, haja vista que o processo legislativo, por sua própria natureza, é, e deve ser, mais lento que o mercado financeiro. Se for fixado um teto muito baixo de taxa de juros, há a possibilidade de o mercado se reduzir substancialmente para esse tipo de empréstimo, ou mesmo desaparecer, em caso de elevação substantiva da taxa básica, tendo em vista que seria difícil reverter essa norma a tempo de

impedir maiores prejuízos, exceto por meio de famigeradas medidas provisórias que são verdadeiros decretos-leis de épocas ditatoriais.

Portanto, entendemos não ser uma solução ótima o estabelecimento de limite de juro por parte do Congresso Nacional, particularmente o teto proposto pelo PLS. Acreditamos que, para assegurar condições efetivamente mais favoráveis aos aposentados, as restrições que têm sido estabelecidas pelo CNPS, inclusive teto para os juros dos empréstimos consignados, são mais eficientes.

Concluindo, a proposição em análise nesta Comissão visa a promover justiça social e distribuição de renda, mas promove ineficiência econômica e efeitos não desejados para os aposentados e pensionistas e já está em vigência um modelo que atua no mesmo sentido, com mais eficácia.

2) Análise dos PLS n°s 276, 345, 565 e 641, todos de 2007.

Quanto ao mérito dessas propostas, ressaltamos as boas intenções dos autores. Na justificação dos projetos, alertam ser comum que os idosos incorram em excesso de endividamento por conta de *marketing* agressivo ou mesmo da pressão de familiares. Alertam também para a ocorrência de lesão aos idosos que muitas vezes vêm seus benefícios ou remunerações descontados sem que tenham realizado qualquer operação financeira.

Em que pese a eventual existência de tais problemas, entendemos ser mais adequado buscar saná-los por meio de aperfeiçoamentos nas normas infralegais e nos procedimentos administrativos de comunicação, em vez de alterar as leis. O acesso ao crédito barato é muito útil para as famílias, pois permite a antecipação do consumo ou a substituição de dívida mais cara por dívida mais barata. O mercado de crédito pessoal, antes da edição da Lei n° 10.820, de 2003, era limitado e ainda mais caro do que é hoje. Um dos principais responsáveis para o fraco desenvolvimento desse mercado era o elevado risco de inadimplência. A disseminação do crédito consignado só foi possível pela redução desse risco, por sua vez resultante das condições estabelecidas na Lei.

Em vista desse expressivo avanço no mercado de crédito, com os benefícios propiciados diretamente às famílias, além dos benefícios indiretos na forma de impulso ao crescimento econômico, entendemos ser prudente não

modificar a legislação do crédito consignado, especialmente quando tais modificações possam resultar no aumento do risco de inadimplência. Como visto, os efeitos positivos do crédito consignado se deram justamente por meio da redução desse risco, que certamente subiria com a permissão para que o tomador possa simplesmente suspender os descontos dos benefícios do RGPS, como pretendem ambos os projetos.

Acreditamos que os casos de fraude contra aposentados e pensionistas sob a forma de falsos empréstimos sob consignação em folha de pagamento não justificam a criação de mecanismo de bloqueio ou suspensão de descontos. Se há fraude, não há dívida e qualquer desconto já é ilegal, deixando de se configurar um problema legislativo para se tornar uma questão policial e judicial.

Também não entendemos adequada a redução do limite de comprometimento do benefício ou da remuneração, com base em critérios de faixa de renda e de idade, modificação prevista no PLS nº 345, de 2007. A providência não afeta significativamente o risco do grupo visado, além de retirar da sua esfera decisória a avaliação da parcela desejável de comprometimento da renda, dentro dos limites concedidos aos demais grupos.

A respeito das normas infralegais vigentes relativas ao crédito consignado, o assalariado, o servidor público e o beneficiário do INSS são tratados separadamente. Nesse último caso, vale destacar a Instrução Normativa INSS/DC nº 121, de 1º de julho de 2005, alterada pela Instrução Normativa INSS/Pres nº 5, de 12 de maio de 2006. A primeira norma faz referências à necessidade de autorização do beneficiário para a efetivação do crédito consignado. A segunda norma introduz procedimentos para que as reclamações relativas a fraudes e descontos indevidos sejam analisados dentro de certos prazos, estando as instituições responsáveis por irregularidades sujeitas às punições lá previstas.

No caso do PLS nº 565, de 2007, que pretende igualar o custo dos empréstimos aos aposentados aos dos empregados da ativa, entendemos que a proposta tem o inconveniente de considerar que o único critério na determinação do custo dos empréstimos bancários é o *status* do tomador no que diz respeito à atividade ou inatividade. Não é este o caso. Os critérios de determinação dos juros em empréstimos são múltiplos. Dois aposentados, em condições distintas, podem ter taxas distintas; o mesmo se diga de trabalhadores da ativa. É certo que as instituições, muitas vezes, estabelecem avenças com órgãos e empresas

no que impõem condições específicas, inclusive limites máximos de juros. Esses acordos, entretanto, são voluntários e se aplicam a universos restritos. A lei, diferentemente, tem caráter geral. Não é recomendável que as taxas, que dependem de múltiplos fatores, sejam sujeitas ao balizamento de um só critério.

Como bem aponta o autor da proposição, se houver discriminação contra o idoso, estará configurado crime. E essa discriminação ocorrerá se, na presença de condições semelhantes de risco de crédito e de custo administrativo, a taxa cobrada do aposentado for superior à cobrada do trabalhador da ativa. Parece-nos que a previsão inserta no Estatuto do Idoso, legislação cujo autor é o nobre Senador Paulo Paim, também autor do PLS nº 565, de 2007, é suficiente para reprimir qualquer discriminação contra os idosos e aposentados.

Em relação ao PLS nº 641, de 2007, em exame, vale enfatizar que o art. 6º da citada Lei nº 10.820, de 2003, foi alterado pela Lei nº 10.953, de 2004, de modo a deixar claro que os titulares de benefícios de aposentadoria e pensões do Regime Geral de Previdência Social poderão autorizar a retenção de valores relativos à amortização de empréstimos, financiamentos e arrendamento mercantil, realizados com a instituição financeira onde recebam seus benefícios – **observadas as normas editadas em ato próprio pelo INSS**. (cf. art. 6º, *in fine*, e §1º, da citada Lei n 10.820, de 2003, com a redação dada pela Lei nº 10.953, de 2004). Dessa forma, o inciso III do art. 3º da Instrução Normativa INSS/PRES nº 28, de 16 de maio de 2008, torna o Projeto em comento prejudicado.

III – VOTO

Pelo exposto, o voto é pela rejeição dos Projetos de Lei do Senado nº 300, de 2005, e nºs 276, 345, 565 e 641, de 2007.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator