

A LEGALIDADE DOS JUROS NO BRASIL E A PEC Nº 79, DE 2019: O PODERIO DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS NA CONDUÇÃO DA ECONOMIA NACIONAL

LEGALITY OF INTEREST IN BRAZIL AND PEC No. 79 OF 2019: THE POWER OF FINANCIAL INSTITUTIONS IN CONDUCTING THE NATIONAL ECONOMY

RESUMO

Altas taxas de juros operadas pelas instituições financeiras vêm retardando a retomada da economia após a última crise financeira. A constante ausência de uma restrição legal aos juros praticados por essas instituições tem dado permissão para que sejam elas, e não o setor público, a ditar os rumos da economia. Enquanto o Copom, vem constantemente minorando a taxa de juros básicos, a Selic, o setor financeiro vem mantendo seus juros num patamar intimidador à captação do crédito e investimento nas bases produtivas. A legislação nacional tem passado por uma série de tentativas de estabelecer um teto para os juros empregados internamente, inclusive com a recente Proposta de Emenda à Constituição nº 79, de 2019, que visa inserir o § 4º, no art. 192, do diploma constitucional. Contudo, argumentos anteriores empregados para inutilizar e, por fim, revogar o antigo § 3º, do mencionado artigo, deverão ser transpostos. Enquanto isso, as instituições financeiras vêm mantendo um sério privilégio que as retira de restrições, deixando-as trafegar livremente e determinar a condução da economia nacional.

Palavras-chave: juros; constituição, PEC nº 79, de 2019; economia.

ABSTRACT

High interest rates operated by financial institutions have been delaying the recovery of the economy after the last financial crisis. The constant absence of a legal restriction on interest charged by these institutions has given permission for them, and not the public sector, to dictate the direction of the economy. While the Copom has been constantly lowering the basic interest rate, the Selic, the financial sector has been maintaining its interest rates at an intimidating level for attracting credit and investing in the productive bases. National legislation has undergone a series of attempts to establish a ceiling for interest employed internally, including the recent Proposed Amendment to Constitution No. 79, of 2019, which aims to insert § 4, in art. 192, of the constitutional diploma. However, previous arguments used to render useless and, finally, to revoke the old § 3, of the mentioned article, must be transposed. driving the national economy.

Keywords: Interest; constitution, PEC nº 79, of 2019; economy.

1 - INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como enfoque os juros praticados pelas instituições financeiras que tenham por finalidade realizar empréstimos às pessoas físicas e jurídicas como consumidores e produtores.

Através da oferta de crédito, vital para a circulação da economia, muitas atividades econômicas e comerciais se materializam. Sendo um instrumento indispensável para que produtores, empreendedores e comerciantes possam realizar seus projetos e arrecadar os frutos futuros. A ausência do crédito fomenta a realidade da estagnação mercantil, mantendo a economia em patamares baixos.

O Estado vem controlando a atividade econômica, a inflação e o nível de investimento no país, através de pequenos ajustes, pelo Copom, na taxa básica de juros, a Selic. Este manejo objetiva referenciar as taxas aplicadas pelo mercado, estimular ou desestimular o consumo. As instituições financeiras captam empréstimos ao valor da taxa Selic e o repassam ao mercado cobrando juros superiores, nos quais são embutidos seus custos operacionais, lucros e os riscos pela possível inadimplência dos tomadores. Nos últimos anos, a taxa básica de juros vem caindo intentando incentivar a economia e gerar mais emprego e renda às famílias, contudo, os tomadores de crédito ainda não conseguem sentir o impacto que essa desaceleração, da taxa de juros, pode gerar. A economia ainda se encontra estagnada, o desemprego em um patamar alto, empresas não conseguem incrementar seus investimentos e a geração de postos de trabalho.

Fato é que apesar, da taxa Selic chegar ao patamar mais baixo da história, atualmente 5,5% a.a., os tomadores de crédito enfrentam outra realidade, altíssimos juros ofertados pelas instituições financeiras inibem que o recurso do crédito seja utilizado na produção. Desse modo, apesar dos esforços governais para atenuar o efeito da última crise, o setor financeiro não responde à altura e vem obstaculizando os empréstimos, mediante altas taxas de juros. Isso faz com que o tomador que necessita do crédito fique paralisado, inibindo o investimento em novos produtos e serviços que poderiam gerar renda e emprego.

Olhando por este prisma, percebe-se que quando o poder público não limita o poderio de certos setores, acaba ficando refém dos mesmos. Através da ausência de regulação no teto dos juros, os rumos da economia acabaram ficando mais nas mãos das instituições financeiras do que do setor público, pela sua capacidade de regulação. Quer dizer que, se os bancos operassem com taxas de juros aceitáveis, como é a realidade de diversos países, a economia poderia ser estimulada e caminhar para um crescimento de forma mais acelerada.

Mas, vale ressaltar que em um cenário de muito crédito da praça, também existe a possibilidade de entrar em um ciclo de crescimento tipo *financial ledge*, no qual o escalada se dá pela oferta de crédito e não pela produção de real, gerando um círculo vicioso de necessidade de crédito e possibilitando a criação de bolhas especulativas que acabam ocasionando novas crises financeiras. Quer dizer que o equilíbrio é vital para a economia, encontrar o ponto certo, requer arte e colaboração dos setores para que seja ocasionada uma harmonia de mercado.

Contudo essa cooperação não muito visível no setor financeiro, enquanto se visualiza esforços do poder público com a diminuição da taxa Selic, quase não há incentivos

às micro, pequenas e médias empresas, assim como, aos pequenos tomadores autônomos para uma ascensão econômica.

No passado a legislação nacional tendia para a manutenção de um baixo teto nas taxas de juros e isso ainda perdura ao prestador particular, todavia as instituições financeiras que são as grandes detentoras do capital nacional ficam excluídas da vedação legal de abuso na cobrança desses juros.

Mesmo havendo tentativa de propostas legislativas visando delimitar as taxas de juros operadas pelo setor financeiro ao tomador comum de crédito, óbices conjunturais têm impedido sua continuidade.

Assim, esse trabalho tem por intenção explorar a legislação pertinente, inclusive sobre a recente Proposta de Emenda à Constituição nº 79, de 2019, com o fim de tentar compreender o poder que fora transmitido, ao longo dos anos, às instituições financeiras e as possibilidades modificar a estrutura atual.

2 JUROS, REGULAÇÃO E CONCORRÊNCIA: INCOERÊNCIAS E CONSEQUÊNCIAS

Quando o Estado tende a regular sua economia através de ajustes na taxa básica de juros e, ao mesmo tempo, não estipula um teto sobre os juros operacionalizados pelo setor financeiro, acaba havendo uma transferência de poder. Isso ocorre porque os efeitos esperados pelo setor público se esbarram nos interesses das instituições financeiras. Como essas instituições objetivam lucratividade, enquanto elas acharem um terreno propício a cobrar taxas exageradas de juros, elas o farão. Em contrapartida, a coletividade que espera um reaquecimento do setor produtivo, fica refém do crédito oferecido pelas entidades das finanças, podendo haver um resultado de estagnação econômica e alto endividamento, fomentando o agravamento da desigualdade social.

Junta-se a isso, um cenário de alta concentração bancária ocorrida após o Plano Real. As instituições que vinham de uma conjuntura inflacionária, na qual o lucro financeiro provinha dos *float* bancário,¹ passaram a visualizar um quadro diverso que alteraria suas bases de rendimentos. Havendo necessidade do setor em se adequar ao novo momento. Assim, Negrão expõe que:

O fim da receita inflacionária demandava ações vigorosas no corte de custos e no aumento de receitas. Sem expertise para obter tais resultados de forma consistente, uma grande parcela dos bancos, então existentes, centrou seus esforços exclusivamente no tripé elevação de tarifas, diminuição do número de agências e concessão indiscriminada de empréstimos.²

¹NEGRÃO, Cassiano Luiz Crespo Alves. **Algumas Considerações Sobre a Concentração Bancária no Sistema Financeiro Nacional**. Câmara dos Deputados. Estudo, julho de 2002, p. 7

²*ibid*, p. 7

Além disso, a Lei nº 8.884, de 1994, havia sido excluída do âmbito das instituições financeiras, graças à Advocacia-Geral da União com o Parecer GM-020, de 5 de abril de 2001, que restou aprovado pelo Presidente da República, o qual dispõe que a referida legislação não teria incidência sobre o setor financeiro, uma vez que, teria caráter de lei ordinária. Posteriormente, o art. 127, da Lei nº 12.529, de 2011, revoga quase que a totalidade da Lei nº 8.884, de 1994, deixando uma lacuna sobre o qual órgão estatal, BACEN ou CADE, seria o responsável em fiscalizar as instituições financeiras.

Anteriormente a promulgação da Lei nº 12.529, de 2011, havia ficado estabelecido que o diploma a reger as condições de concorrência entre as instituições financeiras seria a Lei nº 4.595, de 1964. “Isso porque a Lei de 1964, que detém, a teor do art. 192 da Constituição Federal, estatuta de lei complementar, expressamente outorga ao Banco Central, em seu art. 18, § 2º, a competência privativa para”³ regular essas questões. Portanto, até o 2011, era pacífico que o responsável pela fiscalização e controle da concorrência entre as instituições financeiras seria o BACEN.

E entre o emaranhado das estruturas regulatórias e a falta de incentivo à concorrência bancária, restou-se, ainda em dias atuais, um setor financeiro altamente concentrado.

Não obstante, ainda haver dúvidas, sobre o conflito de competência entre o BACEN e o CADE, existe um esforço de ambas autarquias em adotar um modelo de cooperação. A questão já foi discutida pelo Superior Tribunal de Justiça que acabou empatada, com três ministros votando pela competência exclusiva do BACEN, e outros três pela competência compartilhada.⁴

Com efeito, desde quando pendente o julgamento pelo STJ, administrativamente BACEN e CADE tentaram chegar a um modelo que conciliasse as competências de ambas as autarquias. Não só pediram a revisão administrativa do parecer formulado pela AGU, mas também, em resultado das discussões de grupo de trabalho formado por representantes das duas autarquias, assinaram em Fevereiro de 2018 um memorando de entendimentos em que previram a atuação via intercâmbio de informações, inclusive para discussão de parâmetros técnicos com vistas a assegurar maior harmonização e consistência de procedimentos e da edição de normas de interesse comum.⁵

Com esse terreno fértil de concentração de mercado, aliado a falta de regulação de um teto na taxa de juros, foi aberto caminho para uma lucratividade considerável pelas instituições financeiras e, ainda, colocado em suas mãos a faculdade de escolher o momento em que irão liberar o crédito em melhores ou piores condições ao tomador.

³*ibid*, p.8

⁴FERNANDES, Micaela Barros Barcelos. **Cade e Bacen: do conflito de competência à atuação conjunta no mercado financeiro**. JOTA. Opinião e Análise.

⁵*ibid*.

A nível exemplificativo, após o Copom realizar o último corte na taxa básica de juros que chegou ao menor nível da história, com 5,5% ao ano. O Jornal Valor Econômico traz estampado, em capa do dia 26 de setembro de 2019, a seguinte matéria: “Banco não repassa a cliente menor taxa Selic da história”.⁶ A reportagem ilustra que não há clara conexão entre os cortes de da taxa Selic e os juros operados aos tomadores de crédito através das instituições financeiras. A lógica seria que com uma menor taxa Selic, o crédito aos bancos ficaria mais barato e a diferença deveria ser repassada ao cliente. O chamado *spread* bancário que é a diferença entre o valor que o banco paga para captar o empréstimo e o valor que ele cobra para emprestar, segundo a reportagem, acabou ficando maior após a queda da Taxa Selic.

A diferença entre a queda dos custos de captação e dos empréstimos engordou a margem bruta dos bancos. O chamado *spread* bancário subiu 0,5 ponto percentual no período, de 31,1 pontos percentuais para 31,6 pontos percentuais.⁷

Quer dizer, que as instituições atuam livremente, conforme sua conveniência e oportunidade, sem dimensionar o reflexo econômico gerado pelos seus próprios atos. Essa independência, pode tornar os atos governamentais de fomento ao crescimento econômico inócuos.

Incoerentemente, mesmo que haja uma preocupação em ajustar a economia, são as financeiras quem podem escolher os rumos da Nação, ainda que isso não seja a intenção do governo e nem da população. Aumentando as taxas de juros às pessoas jurídicas se tem uma contração na produção e, conseqüentemente, na oferta de emprego. Aumentando a taxa de juros às pessoas físicas se tem uma contração do consumo que gera a retração do comércio e sequencialmente, da produção e do emprego. Quer dizer que, mexer livremente nas taxas de juros, em uma economia que passou a ser dependente do capital bancário, se torna um imenso poderio nas mãos dessas instituições. Em um estudo publicado no ano 2008, Omar, demonstra como os juros podem afetar a economia como todo.

Conseqüentemente, a taxa de juros desempenha um papel chave na tomada de decisões econômicas, já que interfere nos preços e nos custos de todos os setores da economia. É importante notar que há estreitas relações entre a taxa de juros e as variáveis econômica chave como: a inflação, o desemprego, a taxa de câmbio, os fluxos de capital, a estrutura da balança de pagamentos e o nível da dívida externa e interna. Um aumento na taxa de juros afetará investimento e consumo negativamente e, assim, interferirá no crescimento da economia.⁸

⁶RIBEIRO, Alex; TAIAR, Estevão. **Banco não repassa a cliente menor taxa Selic da história**. Valor Econômico, Ano 20, Número 4845, 26 de setembro de 2019.

⁷RIBEIRO, Alex; TAIAR, Estevão. **Banco não repassa a cliente menor taxa Selic da história**. Valor Econômico, Ano 20, Número 4845, 26 de setembro de 2019, p. C1

⁸OMAR, Jabr H. D. **Taxa de Juros: comportamento, determinação e implicações para a economia brasileira**. Econ. contemp., Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, p. 463-490, set./dez. 2008, p. 465

O mesmo autor, ao explicar a teoria de Keynes, ilustra a relação entre a taxa de juros e a expectativa de investimento futuro.

Keynes (1983, cap. 11), por sua vez, sugeriu dois fatores como determinantes fundamentais dos gastos com investimento: a taxa de juros e as expectativas das firmas de lucratividade futura dos projetos de investimentos. Keynes chamou o retorno esperado que um empresário pode obter de um novo investimento de Eficiência Marginal do Capital (EMC). Assim, quanto maior a lucratividade futura, maior o nível do investimento. Conseqüentemente, a EMC depende do custo do capital, que é a taxa de juros. Sendo assim, quando a taxa de juros sobe, certos projetos tornam-se inviabilizados.⁹

Uma taxa de juros robusta inviabiliza projetos, impedindo investimentos e a criação de postos de trabalho. Apesar desse mencionado estudo ter sido redigido ao ano de 2005 e publicado em 2008, até a atualidade pouco mudou no mercado dos juros. Para se ter uma ideia, ao final do ano de 2011, a taxa Selic se encontrava em 11%. Naquele tempo, os bancos operavam com a taxa mensal de capital de giro até 365 dias, para pessoas jurídicas em: Banco do Brasil 1,81%; Banco Itaú 1,90%; Bradesco 2,31% e; Caixa Econômica Federal 2,22%¹⁰. Na atualidade com a taxa Selic operando pela metade do valor (5,5%), as taxas de juros do capital de giro, destas instituições, se encontram nos seguintes patamares: Banco do Brasil 0,92%; Banco Itaú 1,46%; Bradesco 1,70% e; Caixa Econômica Federal 2,61%¹¹. Note-se que somente o Banco do Brasil tem aplicado uma taxa juros próxima a diminuição havida na Taxa Selic, as demais instituições, Banco Itaú e Bradesco diminuíram um pouco suas taxas, mas ainda estão acima do declínio da taxa Selic. Em contrapartida, a Caixa Econômica Federal elevou esta modalidade de concessão de crédito.

Em relação às pessoas físicas, o cenário é um pouco diferente. Enquanto a taxa Selic estava casa dos 10,5% em janeiro de 2012, as taxas mensais de juros oferecidas aos clientes bancários, pessoas físicas, na modalidade de crédito pessoal não consignado, se encontrava nos seguintes patamares: Banco do Brasil 3,44%; Banco Itaú 4,96%; Banco Bradesco 5,58% e; Caixa Econômica Federal 5,04%¹². Sete anos mais tarde, com a Selic em

⁹ *Ibid*, p. 480

¹⁰ Fonte: Banco Central do Brasil.

<https://www.bcb.gov.br/acesoinformacao/legado?url=https:%2F%2Fwww.bcb.gov.br%2Ffis%2Ftaxas%2Fhtml%2F20111231%2Ftx011040.asp> - Capital de giro 14/12/2011 a 20/12/2011

¹¹ Banco central do Brasil:

https://www.bcb.gov.br/estatisticas/reporttxjuros/?path=conteudo%2Ftxcred%2FReports%2FTaxasCredito-Consolidadas-porTaxasAnuais.rdl&nome=Pessoa%20jur%C3%ADica%20-%20Capital%20de%20giro%20com%20prazo%20at%C3%A9%20365%20dias¶metros=tipopessoa:2;modalidade:210;encargo:101&exibeparametros=false&exibe_paginacao=false – Capital de giro / 05/9/2019 a 11/9/19

¹² Banco central do Brasil. **Relatório da Taxa de Juros. Pessoa Física. Crédito Pessoal Não Consignado.**

03/01/2012 a

09/01/2012. <<https://www.bcb.gov.br/estatisticas/reporttxjuros/?path=conteudo%2Ftxcred%2FReports%2FTaxasCredito-Consolidadas-porTaxasAnuais-Historico.rdl&nome=Hist%C3%B3rico%20Posterior%20a%2001%2F01%2F2012&exibeparametros=true>>

5,5%, a realidade das taxas dessas instituições são as seguintes: Banco do Brasil 3,65%; Banco Itaú 4,35%; Banco Bradesco 5,23% e; Caixa Econômica Federal 2,78%¹³. Percebe-se que, com exceção da Caixa Econômica Federal, mesmo com a taxa Selic sendo praticada em nível bem abaixo do período anterior, quase não se nota alteração na oferta da taxa de juros destinados às pessoas físicas. Inclusive, pode-se perceber que, na atualidade, o Banco do Brasil vem aplicando, nessa modalidade de crédito, uma taxa superior a utilizada no início de 2012.

Isso demonstra, que a falta de alinhamento entre a pretensão estatal e a pretensão das instituições financeiras freiam ou, pelo menos, retardam o crescimento econômico.

Em análise sobre o momento pré-crise de 2008, nos Estados Unidos, o economista Joseph Stiglitz, visualizou um cenário de alto endividamento da população norte-americana, causada pela oferta irrestrita de crédito, juros altos, regulação econômica precária e a insaciedade das instituições na obtenção do lucro. Nas palavras do autor, tem-se:

Costumava haver leis que limitavam as taxas de juros – as denominadas leis de usura. Essas restrições existem desde os tempos da Bíblia e são frequentes na maioria das religiões – desde a origem da história da exploração dos pobres pelos emprestadores de dinheiro, muitas vezes descritos como a segunda profissão mais antiga do mundo. Mas os Estados Unidos de hoje puseram de lado as lições dos perigos da usura. Com taxas de juros tão altas, fazer empréstimos se tornou altamente lucrativo, mesmo que certa parcela dos titulares dos cartões não pagasse o que devia. Era mais fácil dar cartões a qualquer pessoa viva do que se dedicar ao difícil trabalho de avaliar o crédito e julgar quem tem capacidade creditícia ou não.¹⁴

Em seguida, o referido autor expõe uma das estratégias utilizadas pelo setor financeiro para incrementar o uso do crédito:

Todos os adolescentes eram inundados com ofertas de cartões de crédito. Muitas famílias assumiram dívidas enormes e, em um ciclo que fazia lembrar a escravidão por dívida, trabalhavam para pagar o banco.¹⁵

¹³Banco Central do Brasil. **Relatório da Taxa de Juros. Pessoa Física. Crédito Pessoal Não Consignado**. 05/09/2011 a 11/09/2019.

<https://www.bcb.gov.br/estatisticas/reporttxjuros/?path=conteudo%2Ftxcred%2FReports%2FTaxasCredito-Consolidadas-porTaxasAnuais.rdl&nome=Pessoa%20F%C3%ADsica%20-%20Cr%C3%A9dito%20pessoal%20n%C3%A3o%20consignado¶metros=tipopessoa:1;modalidade:221;encargo:101&exibeparametros=false&exibe_paginacao=false>

¹⁴STIGLITZ, Joseph. **O Mundo em Queda Livre**: Os Estados Unidos, o mercado livre e o naufrágio da economia mundial. Companhia das Letras, 2010. E-book Kindle, Posição 3543

¹⁵*Ibid*, Posição 3600

Ao final deste capítulo da história norte-americana, uma bolha especulativa, ocasionada pela comercialização de hipotecas *subprime* de venda de imóveis, se rompe dando início a pior crise da história, daquele país, desde o *crash* de 1929.

De outro lado é importante lembrar que a realidade atual é o mundo globalizado. O capital circula entre as nações e novos desafios são gerados. O poder de muitas empresas e instituições financeiras, acaba minorando o poder do setor público. Na avaliação de Vieira, essa circulação transnacional foi motivada pelos próprios conglomerados e empresas, havendo uma forte alteração no cenário do comando das economias nacionais

Os agentes mais dinâmicos da globalização não são os governos que formaram mercados comuns em busca de integração econômica, mas os conglomerados e empresas transnacionais que dominam a maior parte da produção, do comércio, da tecnologia e das finanças internacionais. (...) Quem comanda a economia global é cada vez mais o mercado financeiro: em última análise, são as grandes corporações, e não os governos, que decidem sobre o câmbio, taxa de juros, rendimento da poupança, dos investimentos, preço de *commodities* etc.¹⁶

O desvio das finalidades dos setores, impulsiona um desequilíbrio em toda a sociedade e, principalmente, nas faixas que dependem da produção de base. Para contornar a matéria, a nação deveria contar com leis claras que buscassem o amparo da coletividade como um todo, possibilitando um crescimento coordenado e sustentável. Desse modo, na sequência, será abordada alguns pontos da legislação nacional sobre o assunto e a recente tentativa de limitar o poder dessas instituições através de maior controle sobre os juros por ela aplicados.

3 O TRATAMENTO JURÍDICO DOS JUROS: DE 1916 À PEC Nº 79, DE 2019.

O antigo código civil de 1916, permitia a livre pactuação dos juros, desde que por cláusula expressa, inclusive com a possibilidade de capitalização¹⁷. Sua única restrição ocorria em relação a taxa de juros moratórios, quando não convencionado, que deveria ser de 6% ao ano¹⁸.

¹⁶ VIEIRA, Liszt. **Cidadania e Globalização**. 3ª tiragem. Rio de Janeiro, editora Record, 1999. P. 80-81

¹⁷ Lei 3071, de 1º de janeiro de 1916. Art. 1.262. É permitido, mas só por cláusula expressa, fixar juros ao empréstimo de dinheiro ou de outras coisas fungíveis.

Esses juros podem fixar-se abaixo ou acima da taxa legal (art. 1.062), com ou sem capitalização.

¹⁸ CARVALHO, Adriana Therezinha Carvalho Souto Castanho de. **A Fixação de Juros Remuneratórios pelas Instituições Financeiras e os Preceitos Constitucionais da Livre Iniciativa e da Livre Concorrência**, Série Aperfeiçoamento de Magistrados 5. *Curso "Juros – Aspectos Econômicos e Jurídicos"*, p. 17

Lei 3071, de 1º de janeiro de 1916. Art. 1.062. A taxa dos juros moratórios, quando não convencionada (art. 1.262), será de seis por cento ao ano.

Art. 1.063. Serão também de seis por cento ao ano os juros devidos por força de lei, ou quando as partes os convencionarem sem taxa estipulada.

De acordo com Lopes e Ribeiro¹⁹ Getúlio Vargas, após enfrentar os efeitos advindos da recessão que atingira o Brasil, na década de 1930, escasseando a exportação do café e, ocasionando uma contratura na economia interna, editou duas novas normas, entre as quais dispunham a contenção da máxima dos juros.

O liberalismo no tratamento da matéria, contudo, durou pouco. A Grande Depressão atingiu o Brasil com a redução nas importações de café por parte dos países ricos, o que desequilibrou a balança comercial, diminuindo a capacidade de importação e levando à deterioração da taxa de câmbio. Como consequência, o nível de atividade econômica interna reduziu-se.

A reação do governo revolucionário de Getúlio Vargas foi a edição, em 1933, de duas normas de caráter flagrantemente nacionalista: o Decreto n. 22.626, de 7 de abril, conhecida como Lei da Usura, e o Decreto n. 23.501, de 27 de novembro, que estabelecia o curso forçado da moeda nacional.²⁰

O Decreto nº 22.626, de 7 de abril de 1933, conhecido como Lei de Usura, traz em seu preâmbulo duas considerações que merecem ser abordadas. A primeira diz respeito às legislações modernas que vinham adotando normas severas para regular, impedir e reprimir os excessos praticados pela usura. A segunda, que aqui se transcreve, “considerando que é de interesse superior da economia do país não tenha o capital remuneração exagerada impedindo o desenvolvimento das classes produtoras,” demonstra uma séria preocupação com a realocação de recursos do setor produtivo para o financeiro. Com a economia brasileira baseada nas produções agrícolas diz-se que a motivação do decreto se deu devido aos onerosos empréstimos concedidos aos produtores rurais.

No mesmo dia 7 de abril em que era publicado o decreto-lei, *O Globo* trazia uma esclarecedora entrevista com o ministro da Fazenda, Oswaldo Aranha. Ele observava que o decreto-lei “é consequência de velhos estudos” sobre a situação da lavoura, “presa a empréstimos onerosos”. Acrescentava que o assunto fora ventilado nas discussões sobre a nova Constituição, nas quais se cogitou “a criação de um instituto de crédito que beneficiasse a lavoura e que fosse pelo menos o começo de um banco hipotecário e agrícola”.²¹

Em que pese, fosse a Lei de Usura direcionada ou não ao setor agrícola, ressalta-se que à época, a importância da agricultura para a economia nacional era ainda mais considerável. E de qualquer forma, vislumbrou-se uma conexão entre dispendiosos

¹⁹ LOPES, Christian Sahb Batista; RIBEIRO, Mariana Richter. **A disciplina dos juros no direito brasileiro após o advento do Código Civil de 2002**. Meritum – Belo Horizonte – v. 9 – n. 1 – p. 15-66 – jan./jun. 2014.

²⁰ LOPES, Christian Sahb Batista; RIBEIRO, Mariana Richter. **A disciplina dos juros no direito brasileiro após o advento do Código Civil de 2002**. Meritum – Belo Horizonte – v. 9 – n. 1 – p. 15-66 – jan./jun. 2014, 24

²¹ FRANCO, Gustavo H. B. **A Moeda e a Lei: uma história monetária brasileira 1933-2013**. Ed. Zahar, 1ª ed. 2017.

empréstimos e a fragilização da economia. Qualquer setor produtivo, que venha a ficar refém do sistema de crédito, vê seus recursos escassear e a transferência de renda ao sistema financeiro que, ao contrário, nada produz.

A limitação ostentada pela Lei de Usura, se encontra no artigo 1º, que expõe que “é vedado, e será punido nos termos desta lei, estipular em quaisquer contratos taxas de juros superiores ao dobro da taxa legal.” Esse artigo era correlato ao art. 1.062, do antigo código civil de 1916, acima mencionado, que dispunha uma limitação a taxa de juros não convencionadas em 6% ao ano. Desta feita, os juros máximos permitidos pelo decreto de 1933, seria de 12% ao ano.

Em 2002, entra em vigência o novo código civil que, em seu artigo 591, limita a taxa de juros, referente ao mútuo, ao patamar estabelecido pelo artigo 406, do mesmo diploma. Ou seja, a taxa que estiver em vigor para a mora do pagamento de impostos devidos à Fazenda Nacional, que atualmente seria a taxa Selic.

Ocorre que, entendeu-se que essa limitação somente se referia ao mútuo praticado de forma eventual, sem caracterização de exercício de atividade econômica.²² Desse modo, as instituições financeiras ficaram de fora da restrição imposta pelo código.

À vista disso, a lei a ditar as regras das instituições financeiras é a Lei nº 4.595 de 1964, que após a promulgação da Constituição de 1988, foi recepcionada com carácter de Lei Complementar. De acordo, com o artigo 17, desse diploma, consideram-se instituições financeiras:

[...]as pessoas jurídicas públicas ou privadas, que tenham como atividade principal ou acessória a coleta, intermediação ou aplicação de recursos financeiros próprios ou de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira, e a custódia de valor de propriedade de terceiros.

Parágrafo único. Para os efeitos desta lei e da legislação em vigor, equiparam-se às instituições financeiras as pessoas físicas que exerçam qualquer das atividades referidas neste artigo, de forma permanente ou eventual.

Assim, o regime jurídico que rege essas entidades é diverso daquele disposto no código civil e outras legislações, restando como órgão responsável para fixação dos patamares dos juros praticados, o Conselho Monetário Nacional, nos conformes do art. 4º, IX, da Lei 4.595/64.

Essa diferenciação garantiu uma independência ímpar a essas instituições, deixando o terreno limpo para que operassem com a taxa de juros que julgassem mais oportuna. Enquanto aos emprestadores eventuais, as barreiras legais vinham a inibir sua atuação no mercado.

²² CARVALHO, Adriana Therezinha Carvalho Souto Castanho de. **A Fixação de Juros Remuneratórios pelas Instituições Financeiras e os Preceitos Constitucionais da Livre Iniciativa e da Livre Concorrência**, Série Aperfeiçoamento de Magistrados 5. *Curso “Juros – Aspectos Econômicos e Jurídicos”*, p. 19

Em 1988, entra em vigor a nova Constituição do país, na qual a ordem econômica e financeira prevista no artigo 170, se funda na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, com a finalidade de assegurar existência digna a todos, conforme os ditames da justiça social, observando-se os princípios, entre outros, da função social da propriedade, livre concorrência, defesa do consumidor, redução das desigualdades sociais e busca do pleno emprego. Quer dizer que em paralelo à livre iniciativa e livre concorrência, nosso diploma constitucional trouxe por base outros preceitos que devem ser observados e respeitados.

Não só o diploma constitucional trata dos ditames da ordem econômica voltada à coletividade, a Lei n. 12.529, de 30 de novembro de 2011, traz a clara redação já em seu artigo 1º, que a finalidade desta lei é estar em consonância com os preceitos constitucionais atentando para a livre iniciativa, livre concorrência, função social da propriedade, defesa do consumidor e repressão ao abuso do poder econômico, contendo ainda, além do *caput*, o parágrafo único trazendo a coletividade como titular dos bens jurídicos protegidos por esta lei. Pois bem, a preocupação da legislação nacional em amparar a coletividade frente aos abusos de pequenos grupos serve de alicerce para a busca de meios de contenção do crescimento da discrepante desigualdade social, principalmente quando essa desigualdade tende a crescer por meio de enriquecimento obtido nos mercados financeiros e desvinculados da produção de base

Seguindo essa linha de raciocínio, o artigo 192, do diploma constitucional, visa o sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade.

Além do *caput*, o artigo trazia, entre outros incisos e parágrafos que se encontram revogados, o § 3º, que contemplava a limitação dos juros reais ao patamar de 12% ao ano:

§ 3º - As taxas de juros reais, nelas incluídas comissões e quaisquer outras remunerações direta ou indiretamente referidas à concessão de crédito, não poderão ser superiores a doze por cento ao ano; a cobrança acima deste limite será conceituada como crime de usura, punido, em todas as suas modalidades, nos termos que a lei determinar.²³

Esse dispositivo encontrava-se em consonância com o Decreto nº 22.626, de 7 de abril de 1933 (Lei de Usura). Todavia, houve entendimento sobre sua inaplicabilidade às instituições financeiras, inclusive com posterior edição sumular do Supremo Tribunal Federal.

Súmula nº 596, do STF. As disposições do Decreto 22626/1933 não se aplicam às taxas de juros e aos outros encargos cobrados nas operações realizadas por instituições públicas ou privadas, que integram o sistema financeiro nacional.

²³<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigobd.asp?item=%201777>

Como o *caput* do art. 192 da constituição predizia que o sistema financeiro nacional seria regulado por leis complementares, Um Parecer do Consultor-Geral da União e acatado pelo Presidente da República, auferiu que o parágrafo constitucional, não era autoaplicável e dependia desta regulamentação, que acabou não sendo editada. O resultado foi que o parágrafo nunca vigorou na realidade e, a Lei nº 4.595, de 1964, acabou sendo recepcionada, pela constituição, com caráter de Lei complementar, vindo a ser o diploma a regular as especificidades das instituições financeiras. Mais tarde, o referido § 3º, restou-se revogado pela emenda constitucional número 40, de 2003.

Neste sentido, Klausner faz as seguintes considerações:

[...] as instituições financeiras continuam nas operações ativas que contratarem, ou seja, mútuo bancários e congêneres como contratos de abertura de crédito e financiamentos, sem sujeição a limitação da taxa de juros estipulada pelo novo Código, ou pela Constituição Federal, e sujeitos apenas aos limites impostos pelo Conselho Monetário Nacional nos termos do art. 4º, incisos VI e IX da Lei nº 4.565/65, que desde 1990 não fixa limites a mesma, deixando-a flutuar conforme as injunções do mercado, [...]²⁴

Contudo, o constituinte originário tinha como premissa evitar a transferência de renda do setor produtivo, que fomenta o giro da economia com a criação de empregos, para o enriquecimento do setor financeiro. Não havendo uma limitação a taxa de juros, desde a inaplicabilidade do dispositivo constitucional, passou-se período de intensa oferta de crédito, com juros nada módicos, que ocasionou o endividamento de mais de 60%²⁵ das famílias brasileiras. Em tentativa de contornar a situação e resgatar a intenção precípua do texto constitucional, a Senadora Zenaide Maia, como 1ª signatária, entre outros senadores, apresenta a Proposta de Emenda à Constituição nº 79, de 2019, que tem por finalidade a inserção do § 4º, ao artigo 192, para, enfim, estabelecer limite às taxas de juros praticadas pelas instituições financeiras. O referido dispositivo viria com a seguinte redação:

§ 4º As taxas de juros praticadas pelas instituições financeiras em suas operações de crédito de qualquer natureza ou finalidade não poderão exceder ao limite de três vezes a taxa básica de juros estabelecida pelo Banco Central do Brasil.²⁶

²⁴ KLAUSNER, Eduardo Antônio. **O Contrato de Mútuo no Novo Código Civil**. Revista da EMERJ, v. 5, n. 20, 2002, p. 174

²⁵ Proposta de Emenda à Constituição nº 79, de 2019. Justificação: “Do outro lado, vemos o corolário dessa distorção: a Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor (Peic), divulgada em março de 2019, pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), registrou que 62,4% das famílias brasileiras estavam endividadas, com cheque pré-datado, cartão de crédito, cheque especial, camê de loja, empréstimo pessoal, prestação de carro ou seguro. Destes, 23,4% tinham dívidas ou contas em atraso e 9,4% declararam que não terão condições de pagar suas dívidas.”

²⁶ Senado Federal. Proposta de emenda à Constituição nº 79, de 2019. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7953511&ts=1567534030074&disposition=inline>>. Acesso em: 24/09/2019

A PEC encontra-se em tramitação na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

Os projetos anteriores de leis atinentes ao assunto, se esbarraram nos dizeres dos arts. 61 § 1º, II e 84, VI, da Constituição Federal. Que, conforme explica Negrão, a competência legislativa seria privativa do Presidente da República e, mediante Decreto.

Não bastaria, contudo, a formatação de projeto de lei complementar. Nos estritos termos dos arts. 61, § 1º, II e 84, VI, da Constituição Federal, a iniciativa dessas normas, que alterarão o desenho institucional de entidades integrantes da Administração Federal (CMN e Banco Central), caberia privativamente ao Presidente da República. Com efeito, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem-se firmado pela inconstitucionalidade de normas de iniciativa parlamentar que remodelam as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa do Poder Executivo (ADI 3254-ES, 16.11.2005).

Aliás, esse tem sido o principal óbice formal às tentativas parlamentares de regular temas afetos a estruturação do sistema financeiro. Os esforços promovidos ao longo de décadas, consubstanciados em projetos de lei complementar que pretendiam conferir nova disciplina ao sistema financeiro, esbarraram na circunstância de que, para modificar a moldura atual – em que a majoritária parcela do poder normativo da atividade financeira compete ao Conselho Monetário Nacional e, complementarmente, ao Banco Central – a iniciativa haveria de ser do Poder Executivo.²⁷

A restrição legislativa das casas parlamentares, tem sido um óbice na proposta de qualquer nova Lei Complementar que venha a intentar uma limitação na taxa de juros bancários. Desse ponto, a proposição de uma Emenda Constitucional pode tentar vir a ser mais efetiva, mas é preciso ressaltar alguns pontos.

Em que pese os esforços do Senado Federal pela restrição da política das instituições financeiras em praticar juros excessivos. Necessário seria refletir se introdução de um novo parágrafo ao artigo 192, da Constituição Federal, não cairá nos mesmos argumentos utilizados para revogar o antigo § 3º, que dispunha, embora de maneira distinta, sobre o mesmo assunto. Significa dizer que, a premissa de o artigo 192, não ser autoaplicável, sendo dependente de Lei Complementar (nunca editada) continuaria a ser, o artigo constitucional, vinculado a mesma Lei 4.595 de 1964, que dispõe que cabe ao Conselho Monetário Nacional, a prerrogativa de “limitar, sempre que necessário, as taxas de juros, descontos comissões e qualquer outra forma de remuneração de operações e serviços bancários ou financeiro.”²⁸

Com exceção, de limites estabelecidos a determinadas situações como a do microcrédito, que pela Resolução nº 4.713, de 28 de março de 2019 é de 4% ao mês a taxa

²⁷ NEGRÃO, Cassiano Luiz Crespo Alves. **Algumas Considerações Sobre a Concentração Bancária no Sistema Financeiro Nacional**. Câmara dos Deputados. Estudo, julho de 2002, p 14

²⁸ Lei 4.595 de 31 de dezembro de 1964, art. 4, inc. IX.

efetiva máxima das operações de microcrédito produtivo orientado. Faz-se aqui um parêntese: essa recente resolução do Conselho Monetário Nacional dispõe sobre as operações de microcrédito e operações de microcrédito produtivo orientado. No entanto, até a Resolução anterior que disciplinava o assunto (Resolução nº 4.000, de 25 de agosto de 2011) havia referência sobre o valor da taxa de juros efetiva, sobre as operações de microcrédito, que não poderia ultrapassar a 2%. Essa vigente resolução, nada dispõe sobre essa questão, deixando uma interrogação se a taxa máxima sobre as operações de microcrédito (simples) seria, agora, a máxima de 4% ou se não haveria mais um teto sobre essa espécie de crédito. Além disso, sublinha-se que mesmo a taxa de juros efetiva máxima sendo 2%, se trata de juros bastante robustos para a realidade das baixas camadas da população, ainda mais quando se permite a capitalização dos juros.

Retornando a questão da Proposta de Emenda Constitucional nº 79, de 2019, preocupa-se que, mesmo se aprovada, ela não surta efeito devido aos argumentos anteriores utilizados pela inaplicabilidade e revogação do anterior § 3º, do art. 192, da Constituição. Em outras palavras, se o art. 192, não é autoaplicável e depende de Lei Complementar, que somente poderia ser proposta pelo Presidente do Executivo por dispor sobre assunto relativo ao Banco Central e Conselho Monetário Nacional, que dificilmente seria feito. O então artigo 192, continuaria a depender da Lei 4.595 de 1964, que estabelece que o órgão responsável é o Conselho Monetário Nacional, que não costuma disciplinar sobre o teto de juros bancários, salvo raras exceções. E, assim, a situação continua travada em uma infinita ciranda.

Enquanto pairam dúvidas sobre o futuro das propostas de leis referentes a adequação da taxa de juros para a realidade de uma nação dependente do crédito e da produção. Tal situação seria facilmente contornada, se o Conselho Monetário Nacional, simplesmente, estabelecesse um limite mais proporcional às taxas de juros.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o objetivo de ampliar o raciocínio sobre a lógica da economia e da legislação nacional, esse presente trabalho veio a expor pontos sobre como o Estado, tem, de certo modo, permitido que as instituições financeiras conduzam o ritmo da economia em contrapartida dos anseios da coletividade. Consiste em grande incoerência que em um país com uma regulamentação tão densa seja viabilizada essa transferência de poder.

Abordando questões da atuação dos juros na economia e dos diplomas legais pertinentes ao assunto, mostrou-se que os anseios dos dirigentes das nações, em fomentar um crescimento econômico, em nada condiz com a permissividade outorgada ao setor financeiro em explorar o capital conforme sua única e própria conveniência. Inconsistente com os preceitos do art. 170 e art. 192, da Constituição Federal, se verifica uma transferência de capital do setor produtivo ao setor financeiro sem qualquer interferência eficaz do poder estatal.

Ainda que, se encontre ânimo de certos autores em disciplinar e limitar as taxas de juros operados pelas financeiras brasileiras, através da recente Proposta de Emenda à Constituição nº 79, de 2019, argumentos e entraves legais, outrora utilizados, ameaçam que se logre o êxito esperado.

A imposição de uma limitação à taxa de juros, operadas aos setores de produção e consumo, por meio do Conselho Monetário Nacional, Lei Complementar ou Emenda Constitucional, poderia ensejar uma ruptura nos moldes de exploração financeira e amparar um crescimento saudável e sustentável.

Sintonizar a legalidade com os anseios coletivos, harmonizando os setores vitais da nação como o econômico, financeiro e produtivo, seria o início de um caminho rumo ao equilíbrio da sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BACEN. Banco central do Brasil:

<<https://www.bcb.gov.br/estatisticas/reporttxjuros/?path=conteudo%2Ftxcred%2FReports%2FTaxasCredito-Consolidadas>>porTaxasAnuais.rdl&nome=Pessoa%20jur%C3%ADdica%20-%20Capital%20de%20giro%20com%20prazo%20at%C3%A9%20365%20dias¶metros=tipopessoa:2;modalidade:210;encargo:101&exibeparametros=false&exibe_paginacao=false – Capital de giro / 05/9/2019 a 11/9/19

BACEN. Banco central do Brasil. Relatório da Taxa de Juros. Pessoa Física. **Crédito Pessoal Não Consignado.** 03/01/2012 a 09/01/2012. <<https://www.bcb.gov.br/estatisticas/reporttxjuros/?path=conteudo%2Ftxcred%2FReports%2FTaxasCredito-Consolidadas-porTaxasAnuais-Historico.rdl&nome=Hist%C3%B3rico%20Posterior%20a%2001%2F01%2F2012&exibeparametros=true>>

BACEN. Banco Central do Brasil. Relatório da Taxa de Juros. Pessoa Física. Crédito Pessoal Não Consignado. 05/09/2011 a 11/09/2019. <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/reporttxjuros/?path=conteudo%2Ftxcred%2FReports%2FTaxasCredito-Consolidadas-porTaxasAnuais.rdl&nome=Pessoa%20F%C3%ADsica%20-%20Cr%C3%A9dito%20pessoal%20n%C3%A3o%20consignado¶metros=tipopessoa:1;modalidade:221;encargo:101&exibeparametros=false&exibe_paginacao=false>

CARVALHO, Adriana Therezinha Carvalho Souto Castanho de. **A Fixação de Juros Remuneratórios pelas Instituições Financeiras e os Preceitos Constitucionais da Livre Iniciativa e da Livre Concorrência**, Série Aperfeiçoamento de Magistrados 5. Curso “Juros – Aspectos Econômicos e Jurídicos”.

FERNANDES, Micaela Barros Barcelos. **Cade e Bacen: do conflito de competência à atuação conjunta no mercado financeiro**. JOTA. Opinião e Análise. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/cade-e-bacen-do-conflito-de-competencia-a-atuacao-conjunta-no-mercado-financeiro-21112018>>. Acesso em 26/09/2019

FRANCO, Gustavo H. B. **A Moeda e a Lei: uma história monetária brasileira 1933-2013**. Ed. Zahar, 1ª ed. 2017.

KLAUSNER, Eduardo Antônio. **O Contrato de Mútuo no Novo Código Civil.** Revista da EMERJ, v. 5, n. 20, 2002. Disponível em: <http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista20/revista20_169.pdf>. Acesso em: 23/09/2019

Senado Federal. Proposta de emenda à Constituição nº 79, de 2019. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7953511&ts=1567534030074&disposition=inline>>. Acesso em: 24/09/2019

LOPES, Christian Sahb Batista; RIBEIRO, Mariana Richter. **A disciplina dos juros no direito brasileiro após o advento do Código Civil de 2002.** Meritum – Belo Horizonte – v. 9 – n. 1 – p. 15-66 – jan./jun. 2014.. Disponível em:

NEGRÃO, Cassiano Luiz Crespo Alves. **Algumas Considerações Sobre a Concentração Bancária no Sistema Financeiro Nacional.** Câmara dos Deputados. Estudo, julho de 2002. Disponível em:

OMAR, Jabr H. D. **Taxa de Juros: comportamento, determinação e implicações para a economia brasileira.** Econ. contemp., Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, p. 463-490, set./dez. 2008. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1415-98482008000300003>>. Acesso em: 29/09/2019

RIBEIRO, Alex; TAIAR, Estevão. **Banco não repassa a cliente menor taxa Selic da história.** Valor Econômico, Ano 20, Número 4845, 26 de setembro de 2019.

VIEIRA, Liszt. **Cidadania e Globalização.** 3ª tiragem. Rio de Janeiro, editora Record, 1999.

STIGLITZ, Joseph. **O Mundo em Queda Livre: Os Estados Unidos, o mercado livre e o naufrágio da economia mundial.** Companhia das Letras, 2010. E-book Kindle

Submetido em 30.09.2019

Aceito em 07.10.2019