

CRÉDITO CONSIGNADO: DINÂMICA E EFEITOS DA FLEXIBILIZAÇÃO DAS CONDIÇÕES DE FINANCIAMENTO

PAYROLL LOANS: DYNAMIC AND EFFECTS OF FLEXIBILIZATION OF THE FINANCING CONDITIONS

Angélica Pott de Medeiros¹
Giulia Xisto de Oliveira²
Reisoli Bender Filho ³

RESUMO

A discussão proposta centrou-se em analisar o crédito consignado em termos de crescimento e estrutura e dos efeitos da flexibilização das regras de financiamento sobre a concessão dessa modalidade de crédito, considerando os montantes contratados e os respectivos segmentos: setor público, aposentados e pensionistas e setor privado. A análise dos resultados evidenciaram que, apesar de crescente, o crédito consignado tem apresentado volumes menores de concessão, inclusive com redução nos últimos anos, a despeito da flexibilização das regras de contratação; embora a estrutura tenha se mantido praticamente constante ao longo do período, a crise fiscal trouxe uma nova dinâmica à concessão do consignado e; as novas regras de concessão apresentaram efeitos positivos para o segmento de aposentados e pensionistas, cujo crescimento após a flexibilização das regras de contratação foi o dobro daquele observado para o segmento do setor público.

Palavras-chave: crédito consignado; condições de financiamento; economia brasileira.

Abstract

The proposed discussion focused on analyzing payroll loans in terms of growth and structure and the effects of the flexibilization of financing rules on the granting of this type of credit, considering the amounts contracted and the respective segments: public sector, retirees and pensioners, and private sector. The analysis of the results showed that, in spite of increasing, payroll-deductible loans have presented lower concession volumes, even with reduction in recent years, despite the flexibility of contracting rules; although the structure remained practically constant throughout the period, the fiscal crisis brought a new momentum to the granting of payroll and; the new concession rules had positive effects for the segment of retirees and pensioners, whose growth after flexibilization of contracting rules was twice that observed for the public sector segment.

Key-words: payroll loans; financing conditions; Brazilian economy.

JEL Classification: E21; E51; E60.

¹ Doutoranda em Administração pelo PPGAdm/UFSC. Mestra em Administração pelo PPGA/UFSC. Bacharela e Licenciada em Administração pela UFSM.. E-mail: apm_angelica@yahoo.com.br

²Graduanda em Administração - UFSM. Bolsista do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC) do CNPq. E-mail: giulixisto@gmail.com

³ Doutor em Economia Aplicada pela UFV. Professor adjunto da Universidade Federal de Santa Maria. E-mail : reisolibender@yahoo.com.br

INTRODUÇÃO

A oferta de crédito impacta no desenvolvimento econômico dos países, pois ao se ampliar a concessão, expande-se também as condições de crescimento e desenvolvimento econômico, dado seu reflexo sobre o bem-estar das famílias. Essa dinâmica apoia-se, sobremaneira, na visão Keynesiana, que tem na demanda agregada o mecanismo de expansão econômica, tendo o crédito papel central para o desenvolvimento, propulsão do investimento e acumulação de capital, contribuindo também à formação das expectativas dos agentes econômicos (GALEANO; FEIJÓ, 2010). Na perspectiva das famílias, o acesso ao crédito traz também a possibilidade de aquisição de bens e investimentos, gerando empregos e ampliando a renda (SANT'ANNA; BORÇA JUNIOR; ARAUJO, 2009).

Na economia brasileira, Freitas (2009) argumenta que após a implantação do Plano Real (1994), o sistema bancário passou por melhorias e aumento no grau de sofisticação. Mesmo com instituições bancárias mais sólidas, os bancos continuaram preferindo investir em títulos públicos em vez de concessão de crédito. Entretanto, nos primeiros meses de 2003, devido a menor volatilidade macroeconômica e a estabilidade na política econômica, os bancos reverteram sua política, passando a expandir a oferta de crédito. Política que também fazia parte do conjunto de medidas microeconômicas governamentais implementadas para estimular a atividade econômica.

Este movimento ocorreu em função das expectativas positivas à economia, quando os bancos, públicos e privados, viram na expansão do crédito uma estratégia para o aumento da lucratividade. E sendo as taxas de juros para concessão de crédito à pessoa física mais elevadas que as taxas de crédito à pessoa jurídica, o crédito pessoal se tornou rentável para as instituições financeiras. Para Schuh, Coronel e Bender Filho (2016), por suas características particulares, este tipo de crédito consiste em um recurso imediato que possibilita aquisições de bens ou serviços, com o pagamento posterior e de forma fracionada. Além do poder de compra gerado, ocasiona também o fomento da atividade econômica, motivo pelo qual as instituições têm cada vez mais investido neste tipo de modalidade de empréstimo, inclusive expandindo para uma gama populacional cada vez maior.

Sobre este processo, Freitas (2009) discute que, o sistema bancário, além de realizar a intermediação financeira, realiza também a concessão de crédito, criando moeda. Em uma busca pela ampliação dos lucros, os bancos atuam em um ambiente onde a instabilidade e a incertezas são grandes e necessitam de garantias para suas operações ou no mínimo uma previsibilidade considerável, cenário esse que caracterizou a expansão do crédito pessoal.

Todavia, Porto (2013) ressalta que a concessão de crédito embora de extrema importância para a economia, até o final da década de 1970, era inexpressiva devido a cultura de investimentos em poupança e pagamentos à vista ou em pouquíssimas parcelas a prazo, sobremaneira no que tange a modalidade de empréstimo pessoal. Foi somente a partir da implementação do Plano Real, em 1994, que essa modalidade ganhou expressividade, quando ocorreu um aumento expressivo nas concessões do crédito ao consumidor.

Em meio a esse contexto de ampliação do crédito, surge o chamado crédito consignado que, conforme a Lei n. 10.820, de 17 de dezembro de 2003, possibilita

aos trabalhadores regidos pela CLT (Consolidação das Leis do Trabalho - aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943) obterem empréstimos e autorizarem seu desconto direto na folha de pagamento, respeitando o limite de 30%. Os anos seguintes confirmaram este movimento, sendo que o crédito consignado apresentou crescimento contínuo, configurando-se como principal instrumento de crédito direto, atingindo mais de dois terços do total de crédito pessoal concedido a partir de novembro de 2009 e se mantendo assim até 2017 (BACEN, 2017).

Todavia, passadas mais de duas décadas da implementação do Plano Real, em meio ao um cenário político-econômico singular, com instabilidade política e retração econômica, as regras para a concessão do crédito consignado passaram por mudanças. Cita-se a Lei n. 13.172, de 21 de outubro de 2015, que amplia a margem do desconto para 35% e a Lei n. 13.313, de 14 de julho de 2016, que traz a possibilidade do uso de 10% da conta do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) como garantia nas operações do crédito consignado, além de 100% da multa paga pelo empregador em caso de demissão sem justa causa.

Pautado neste novo cenário, de instabilidade econômica e política, e de mudanças nas regras de concessão, objetiva-se analisar o comportamento do crédito consignado e os impactos das novas leis, especificamente: examinar o crédito consignado em termos (i) de crescimento e estrutura e (ii) dos efeitos da flexibilização das regras de financiamento (n. 13.172/2015 e n. 13.313/2016) sobre a concessão dessa modalidade crédito, considerando os montantes contratados e os respectivos segmentos: setor público, aposentados e pensionistas e setor privado. Considerando que a concessão de crédito é benéfica ao sistema econômico, famílias, empresas e governo, gerando dinamicidade, assim, faz-se necessário avaliar quais os impactos das mudanças políticas e das leis na concessão desta modalidade de crédito. Também, a reformulação nas regras do crédito consignado ocorreu como uma tentativa de reduzir a restrição de crédito e recursos financeiros provocada pela crise econômica-fiscal.

Além desta introdução, o texto está estruturado em outras quatro seções, as quais estão divididas em duas partes. A evolução e a estrutura do crédito consignado e a revisão da literatura acerca desta modalidade de crédito estão discutidas nas seções dois e três. Já os dados, os resultados e as conclusões encontram-se nas seções finais, quatro e cinco.

CRÉDITO CONSIGNADO: EVOLUÇÃO E COMPOSIÇÃO

A década de 1980 marcou o fim do período ditatorial (1964-1985) e o início do processo democrático e, embora o novo regime tivesse na resolução dos problemas sociais seu principal objetivo, um problema econômico a ser resolvido era a inflação. Passado o período do Milagre Econômico (1968-1973), as taxas de inflação começaram a crescer descontroladamente. Decorrente disso, nos anos de 1980, o governo passou a estudar estratégias para conter a escalada dos preços, como o ajuste dos preços e salários (indexação); no entanto, a indexação ocasionava a inflação inercial que se caracteriza pela memória inflacionária e pela resistência aos métodos de estabilização de preços (BARBOSA, 2012).

Tendo em vista que o crescimento dos preços estava aumentando devido às dívidas externas e também às falhas dos planos de indexação, buscou-se em medidas heterodoxas a contenção da inflação, pela implementação do Plano Cruzado (1986), que consistia no congelamento de preços e na conversão salarial pela média sem aviso prévio. Além disso, a conversão salarial só poderia ocorrer quando a inflação

chegasse a 20%, limitando a ocorrência de inúmeros reajustes salariais em pouquíssimo tempo semelhante ao período de indexação (SERRANO, 2010).

Segundo Hisi (2011), esse plano falhou no combate ao controle dos preços, assim como outros que foram implementados até o início da década de 1990⁴, sendo que, em meio a tantas tentativas de controle inflacionário, o Plano Real (1994), considerado como um projeto econômico dotado de características predominantemente ortodoxas, diferente dos anteriores, obteve êxito no controle dos preços. Esse plano foi divulgado antecipadamente e tinha várias etapas, uma delas foi a indexação que significava a coexistência de duas moedas, uma mais fraca que estaria sujeita a problemas inflacionários estando em circulação e a outra com âncora externa, livre da inflação.

A Unidade Real de Valor (URV) era uma espécie de moeda virtual, a âncora externa, e também uma referência estável de valor, baseada no dólar. Mais tarde, a URV tornou-se o Real, a nova moeda nacional e, como estava ancorada no dólar, manteve a paridade cambial inicialmente. Associado a essa mudança, ocorreu um processo de redução de despesas, fazendo com que esse conjunto de fatores mantivesse a inflação próxima de zero.

A partir de então, com a inflação em níveis baixos e estável, as instituições financeiras começaram a focar em estratégias para aumentar a lucratividade, sendo a oferta de crédito uma destas ações. Modalidade que se baseou no empréstimo imediato com pagamento a prazo e em parcelas fixas. Ademais, além de serem propostas várias modalidades de crédito, foram disponibilizados recursos às diferentes faixas de renda, incluindo as de menor poder aquisitivo (SCHUH; CORONEL; BENDER FILHO, 2016).

Para Tristão *et al.* (2014), em 1994, as principais modalidades de crédito eram o habitacional, o crédito direcionado à indústria e o crédito comercial. Porém, ao longo dos anos essa estrutura foi sendo modificada e, em 2001, as modalidades com maior participação correspondiam ao crédito pessoal, crédito concedido às indústrias e crédito para outras finalidades (VIEIRA; ROMAR; FERREIRA, 2014).

Dentre as modalidades do crédito pessoal, o crédito consignado possui expressiva representatividade, que segundo a Lei n. 10.820, de 17 de dezembro de 2003, estabeleceu que os funcionários regidos pela CLT poderiam autorizar de forma irrevogável o desconto do crédito concedido direto em folha de pagamento. De acordo com a Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990, os funcionários públicos, políticos, militares e pensionistas também adquiriram o direito a consignação (BRASIL, 2003).

Schuh, Coronel e Bender Filho (2016) destacam que essa modalidade de crédito foi considerada como uma inovação e um dos grandes responsáveis pelo aumento no volume de concessões do crédito pessoal devido às grandes vantagens que oferece, caso das baixas taxas de juros, o desconto de forma prática e fácil, fidelização de clientes e segurança para as instituições financeiras.

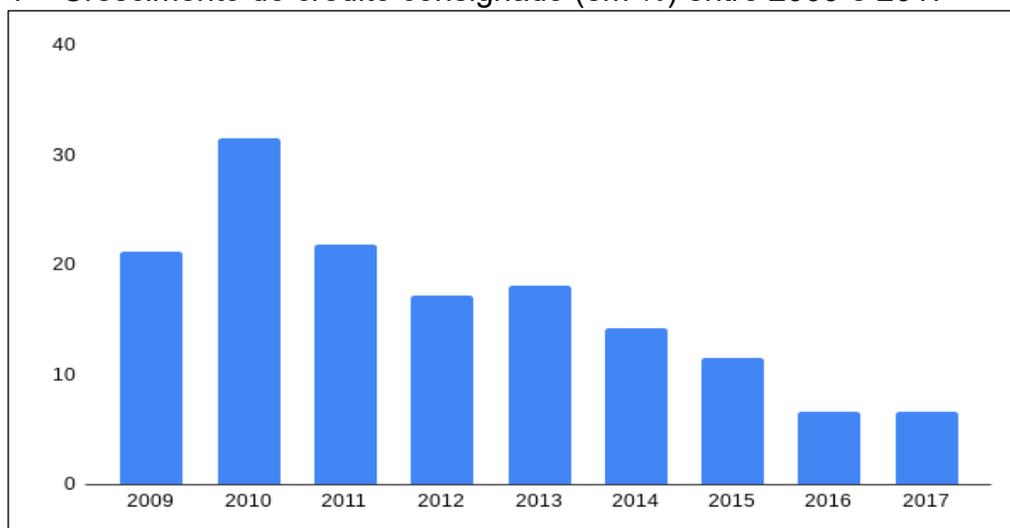
Decorrente destas condições, desde sua implementação, a concessão do crédito consignado cresceu continuamente até o ano de 2008, quando passou a apresentar comportamento volátil com tendência de declínio (ver Figura 1). Outra característica desta modalidade está na participação crescente em relação ao montante de crédito pessoal ofertado (ver Figura 2).

Observa-se que a participação do crédito consignado no crédito pessoal era de 62% em 2007, tendo aumentado ao longo da última década, atingindo 74% em 2017, confirmando as ações direcionadas das instituições financeiras à concessão deste tipo

⁴ Cruzado II (Jun 1987); Verão I (Jan 1989); Verão II (Maio 1989); Collor I (Mar 1990) e Collor II (Jan 1991).

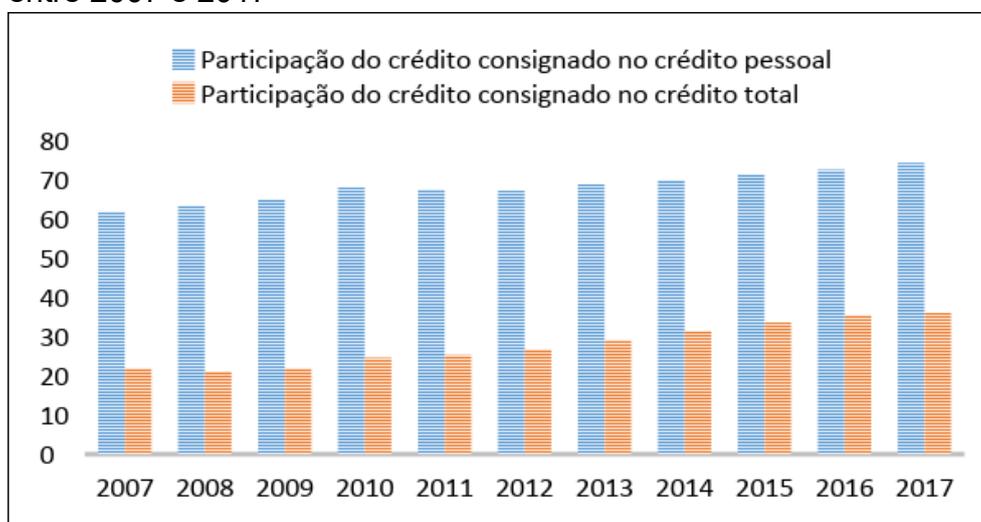
de crédito. Quando considerado o crédito total, que engloba crédito a pessoas físicas e jurídicas, igualmente verifica-se crescimento expressivo, sendo que a participação do crédito consignado passou de 21% em 2007, para cerca de 36% em 2017 (BACEN, 2017).

Figura 1 – Crescimento do crédito consignado (em %) entre 2009 e 2017



Fonte: Elaborado pelos autores com base em Bacen (2017).

Figura 2 – Participação do Crédito Consignado no Crédito Pessoal e no Crédito Total (em %) entre 2007 e 2017



Fonte: Elaborado pelos autores com base em Bacen (2017).

O processo dos anos iniciais foi, em grande medida, ancorado no cenário de estabilidade do início dos anos 2000, o qual esteve associado a um cenário externo favorável que gerou condições de expansão do emprego e da renda na economia brasileira. Assim, em meio a este contexto, as instituições de crédito, com expectativas de redução das taxas de juros, passaram a investir na expansão de crédito, sobremaneira, o pessoal.

Por outro lado, o ano de 2008 marcou o processo de inversão da trajetória de expansão creditícia em função da contração econômica provocada pela crise

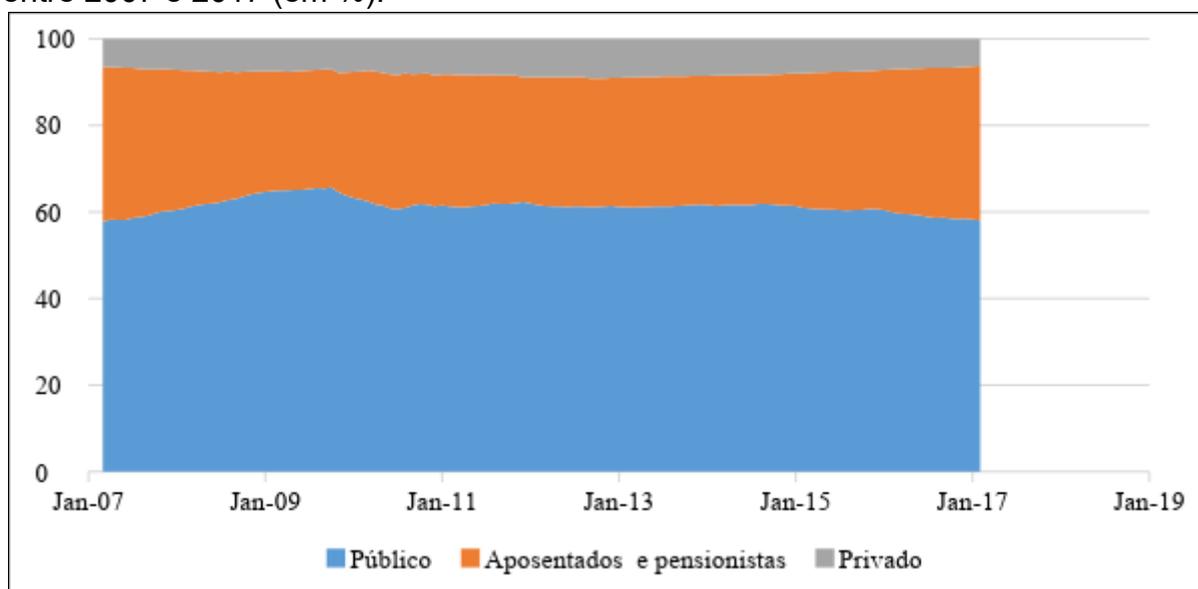
internacional. Freitas (2009) complementa, expondo que a crise global que atingiu fortemente o Brasil neste período, com a desvalorização do real, congelamento dos mercados interbancários e fuga por segurança dos investidores, contraiu a oferta de crédito em consequência da incerteza quanto ao cenário econômico.

Passados três anos, em 2010, a concessão do crédito consignado apresentou crescimento expressivo, período que coincide com o de maior crescimento da atividade econômica do pós-crise. Nos demais anos, sobremaneira nos três últimos, o volume de crédito concedido vem reduzindo-se de forma substancial, similarmente ao encontrado para o produto agregado. Trajetórias que sugerem a possibilidade de um comportamento causal entre a concessão de crédito e a atividade econômica.

Todavia, mesmo com baixo crescimento nos últimos anos, o crédito consignado continua tendo uma participação significativa como modalidade no crédito pessoal e também está ganhando espaço dentro das concessões de crédito total, demonstrando que o país tem investido cada vez mais no crédito às famílias e na modalidade consignada, que facilita o acesso a renda e aumenta, ainda que transitoriamente, o poder aquisitivo.

Outra especificidade do crédito consignado está na concessão para segmentos diferenciados, quais sejam: funcionários do setor público, aposentados e pensionistas do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e funcionários do setor privado. Considerando essa estrutura, de forma geral, observa-se que, em média, o setor público, ao longo de praticamente dez anos, tem representado cerca de 60% do total crédito consignado concedido, os aposentados e pensionistas do INSS perfazem cerca de 31%, enquanto que o restante, aproximadamente 9%, destinou-se ao setor privado, conforme a Figura 3.

Figura 3 – Participação dos segmentos no total do crédito consignado concedido entre 2007 e 2017 (em %).



Fonte: Elaborado pelos autores com base BACEN (2017).

Temporalmente, a partir de 2009 nota-se uma queda relativa nas concessões de crédito ao setor público, ainda que em processo lento, passando de 65,6% em outubro de 2009 para 58% em fevereiro de 2017. Esta queda tem sido relativamente suprimida pelos aposentados e pensionistas, que tem elevado sua participação na concessão de crédito consignado, principalmente nos últimos dois anos, quando a

participação deste segmento passou de aproximadamente 32% para 36%. Paralelamente a isso, o crédito consignado para aposentados e pensionistas do INSS vem ganhando maior espaço na oferta creditícia das instituições financeiras.

A respeito deste crescimento, Porto (2014) enfatiza que os índices de endividamento deste segmento também têm aumentado, situação que mostra que o país investiu muito em crédito e pouco em educação financeira, afetando principalmente o público idoso que demonstra certa debilidade quando o assunto é organização financeira, como a perda de memória e carência afetiva. Tais fatores podem ser a razão dos idosos aderirem em massa ao crédito consignado.

Por outro lado, em termos absolutos, a queda da concessão do setor público determinou uma redução no total de concessões do crédito consignado, refletindo entre outros fatores o cenário econômico internacional e o processo de desequilíbrio fiscal brasileiro. Comportamento similar vem ocorrendo com o crédito consignado para o setor privado que, desde 2013, vem experimentando uma constante queda.

Diante deste cenário recessivo e sendo a oferta de crédito um importante canal à expansão econômica, recentemente, nos anos de 2015 e de 2016, ocorreram mudanças nas leis a respeito do crédito consignado. A Lei n. 13.172, de 21 de outubro de 2015, amplia a margem do desconto para 35% e a Lei n. 13.313, de 14 de julho de 2016, traz a possibilidade do uso de 10% da conta do FGTS como garantia nas operações do crédito consignado, além de 100% da multa paga pelo empregador em caso de demissão sem justa causa, trazendo mais segurança às instituições financeiras e também incentivando a tomada de empréstimos (BRASIL, 2016).

EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS

Por constituir-se em uma modalidade de crédito recente, sua discussão encontra-se ainda limitada em termos analíticos. Igualmente, os condicionantes e os mecanismos propagadores desta modalidade também não estão completamente discutidos. Nesta perspectiva, as evidências empíricas acerca do crédito consignado estão resumidas no Quadro 1.

Quadro 1 – Evidências empíricas sobre o crédito consignado

Autores	Objetivo/ Metodologia	Principais resultados
Schuh, Coronel e Bender Filho (2017)	Identificar a relação entre a concessão de crédito consignado e os agregados macroeconômicos reais, no período de 2004 a 2014. estudo quantitativo que utiliza a estimação do modelo Vetor de Correção de Erros (VEC), o cálculo das funções impulso-resposta e a decomposição da variância, além do teste de causalidade de Granger.	O crédito consignado influencia o comportamento da atividade econômica, mas apesar de sua concessão proporcionar uma alavancagem no curto prazo, esse crescimento não é sustentável a longo prazo. Nesse cenário, há o crescimento exponencial do consumo das famílias ao longo da última década, todavia a produtividade da indústria e os investimentos não acompanharam tal evolução. Depreende-se, com isso, que o modelo de crescimento atual gera expansão, porém seus efeitos são limitados.
Leão, Fernandes e Martins (2016)	Investiga como as estratégias de endividamento financeiro e contratação de créditos estão afetando a vida de servidore(a)s. estudo quanti-qualitativo com a distribuição de questionários entre 200 servidore(a)s.	Concluiu que despesas relacionadas ao cotidiano, aliadas às contratações recorrentes de empréstimos consignados, podem contribuir negativamente no orçamento doméstico com repercussões no bem-estar psíquico, pessoal e social.
		Continua ...

Autores	Objetivo/ Metodologia	Principais resultados (continuação)
Santos (2015)	<p>Abordar a questão do ônus da sucumbência em face do princípio da causalidade nas ações de consignação em pagamento.</p> <p>Comentam-se os artigos 897 do Código Processualista de 1973, bem como o artigo 546 do Novo Código de Processo Civil de 2015 (Lei 13.105 de 16 de março de 2015).</p>	<p>Concluiu que o novo Código de Processo Civil em nada modificou o instituto da ação de consignação, mantendo os mesmos critérios do código ultrapassado. O credor continuará a ser penalizado, ou seja, condenado ao pagamento das custas e honorários, nos casos em que o Magistrado julgar procedente o pedido do autor/devedor e, ainda, quando ocorrer o simples fato do credor receber e der quitação ao débito.</p>
Rosa e Andrade (2015)	<p>estudo do superendividamento no Direito brasileiro.</p> <p>Analisa-se os instrumentos de tutela existentes e as mudanças do Projeto de Lei (nº 283), pela Comissão de Juristas do Senado Federal no ano de 2012, o qual ainda aguarda aprovação.</p>	<p>Em que pese à importância do instituto do superendividamento, o Anteprojeto de Lei atribui uma responsabilidade grande ao fornecedor de crédito na diminuição dos casos de superendividamento, impondo a este uma constante vigilância sobre o consumidor e pouco se preocupa em definir de forma detalhada o funcionamento do instituto.</p>
Melo e Lima (2015)	<p>Analisar a repercussão econômica do empréstimo consignado para os aposentados do Regime Geral de Previdência Social</p> <p>Pesquisa bibliográfica</p>	<p>A elevação na concessão do crédito consignado se deu por dois motivos: o primeiro é apontado pelo governo como decorrente da crise que dominava o cenário econômico no período, e o outro foi devido a mudança nas regras do crédito consignado, quando o governo procurou flexibilizar o crédito, estimulando o consumo e reativando a economia do país. Pessoas físicas foram autorizadas a comprometer até 30% de sua renda com a captação do crédito, na modalidade empréstimo pessoal, e depois da edição da IN/80, esse percentual passou a 35%.</p>
Tristão <i>et al.</i> (2014)	<p>Estudar a influência dos fatores macroeconômicos sobre a concessão do crédito pessoal e habitacional no período posterior à implantação do Plano Real</p> <p>Para o alcance do objetivo, foram estimadas regressões individuais para ambos os tipos de crédito (o crédito pessoal e o habitacional)</p>	<p>Os resultados indicaram que o crédito pessoal foi mais suscetível a mudanças nas variáveis macroeconômicas, com mudanças de curto prazo, sendo influenciado, sobretudo positivamente, pela formalização do emprego e, negativamente, pelo comportamento da taxa de juros. Por sua vez, para o crédito habitacional, os reflexos das mudanças políticas são mais efetivos no longo prazo, porém, devido à baixa significância das variáveis macroeconômicas, exceto a taxa de juros e o volume de poupança, os resultados, ainda que preliminares, sugerem que o montante de crédito habitacional concedido pode, em grande medida, refletir questões conjunturais, como também decisões de política econômica.</p>
Costa e Ribeiro (2014)	<p>Estudar a relação de dependência dos consumidores com o crédito, culminando no superendividamento destes, situação que possui diversos reflexos, caracterizando um sistema que não pode ser tolerado sem que viole a dignidade humana.</p> <p>Pesquisa bibliográfica</p>	<p>É inconteste que o ser humano é dotado de livre arbítrio e de racionalidade, cabendo a este a decisão sobre a real necessidade de celebrar o contrato de aquisição de crédito. No entanto, para que tal relação contratual seja equilibrada e minimize a situação de inadimplência (e conseqüentemente de indignidade dos contratantes do crédito), tais indivíduos devem ser esclarecidos ao máximo acerca dos termos e conseqüências da sua contratação, sendo esta a forma mais efetiva de assegurar-lhe o crédito sem que este contrato esteja baseado em erros e abusos de quaisquer espécies.</p>
		<p style="text-align: right;">Continua...</p>

Autores	Objetivo/ Metodologia	Principais resultados (continuação)
Lopes <i>et al.</i> (2014)	<p>Realizar o levantamento do perfil dos idosos aposentados e pensionistas usuários de Empréstimos Consignados do município de Barra do Pirai/RJ.</p> <p>Desenvolvida uma pesquisa de orientação quantitativa, aplicada por meio de 41 questionários a idosos acima de 60 anos usuários de Empréstimo Consignado, durante o mês de Abril de 2014.</p>	<p>Os resultados obtidos mostram que na cidade de Barra do Pirai, os idosos adquirem empréstimos para aquisição de bens materiais, contrariando assim a hipótese inicial deste trabalho que era a do endividamento. (...) embora tenhamos notamos que os entrevistados mostraram receio de se declararem endividados. E esses poucos que assumiram dívidas, fizeram questão de deixar claro que a grande maioria desses débitos não são próprios (são para familiares).</p>
Junior e Zdanowicz (2013)	<p>Analisar o perfil do crédito adotado no Brasil pelos agentes financeiros privados no período de crescimento econômico entre 2003 e 2013</p> <p>Pesquisas bibliográficas e descritivas correlacionando os fatos ocorridos com a atuação dos pelos bancos privados</p>	<p>O trabalho avaliou a participação dos bancos privados no processo de expansão creditícia entre 2003 e 2013. Com o aumento da relação do crédito frente ao Produto Interno Bruto, que chegou a patamares de 56% em dezembro de 2013, viu-se que o comportamento do crédito praticado por esses agentes foi diferente ao longo desse período, evidenciando, portanto, o caráter da liquidez e aversão a riscos. Desta forma, verificou-se que até o ano de 2008 houve maior participação dos bancos privados no volume de operações de crédito. Também a contribuição dos agentes públicos, atuando de forma anticíclica, como forma de manter a economia aquecida, fez com que ocorresse maior variação acumulada no período analisado, contribuindo para sustentar o posicionamento adotado pelo governo.</p>
Marisco e Fernandes (2012)	<p>Estudar a responsabilidade civil das partes envolvidas quanto à eventual infração ao direito do consumidor diante das normas para consignações em folha de pagamento dos servidores públicos.</p> <p>Análise feita com servidores públicos do Estado de Rondônia, estabelecida pela Lei Complementar 622 de 11 de julho de 2011.</p>	<p>A regulamentação e a entrada em vigor da Lei Complementar n.º 622/2011 no estado de Rondônia trouxe grandes avanços para a matéria. Podemos citar dois aspectos importantes: o primeiro, visto como a tentativa de frear o superendividamento dos consumidores/ servidores ao verificarem o comprometimento da sua renda mensal, e o segundo, um controle maior na disponibilização pelas instituições financeiras no momento da concessão e execução do empréstimo consignado, atentando-se se o servidor preenche ou não os requisitos objetivos que autorizam a liberação do empréstimo.</p>
Pulcine, Santos e Oliveira (2010)	<p>Analisar a evolução das solicitações do crédito consignado, bem como o perfil dos requisitantes e os motivos que os levam a solicitar essa modalidade de empréstimo.</p> <p>Realizou-se pesquisa bibliográfica exploratória com pesquisa documental</p>	<p>Concluiu-se que, é uma modalidade de crédito que vem crescendo expressivamente nos últimos anos, devido ao baixo risco de inadimplência e facilidade de análise e aprovação. Já o perfil do cliente é composto principalmente mulheres que solicitam esse tipo de crédito para quitar dívidas, o que demonstrando de um lado, as necessidades dos aposentados brasileiros para atender suas necessidades financeiras. Revela ainda que, os requisitantes do crédito dependem de recursos pessoais e de recursos de terceiros, em especial, dos empréstimos bancários para manter um determinado padrão de vida.</p>

Fonte: Elaborada pelos autores.

Em termos gerais, os trabalhos seguem áreas e linhas distintas, predominando enfoques jurídicos e econômicos. Dentre aqueles com ênfase econômico, duas linhas podem ser destacadas: a primeira relacionada ao endividamento, centrada em estudos em nível individual a partir da coleta de dados primários, que busca analisar o perfil, os fatores e condicionantes da contração do crédito consignado, caso dos trabalhos de Pulcine, Santos e Oliveira (2008), Lopes, Gomes, Santos, Junqueira e Filho (2014), Melo e Lima (2015) e Leão, Fernandes e Martins (2016); enquanto que

a segunda direciona-se a estudos em nível macroeconômico, explorando em geral os efeitos do crédito consignado sobre a atividade econômica, caso dos estudos de Junior e Zdanowicz (2013), Tristão, Vieira, Ceretta e Bender Filho (2014) e Schuh, Coronel e Bender Filho (2017).

Todavia, independente da abordagem utilizada e dos resultados encontrados, verifica-se que os estudos sobre o crédito consignado têm crescido nos anos recentes juntamente com a expansão da oferta e da contratação desta modalidade, comportamento que ratifica a importância desta política como instrumento de expansão econômica.

ANÁLISE DA DINÂMICA DO CRÉDITO CONSIGNADO FRENTE ÀS NOVAS CONDIÇÕES DE CONCESSÃO

Ao longo da última década, a instabilidade financeira pautou a economia global. Não diferente ocorreu com a economia brasileira que teve esse processo aprofundado por crises internas, de ordem tanto política quanto fiscal. Estes constantes eventos têm limitado a capacidade de recuperação da economia brasileira em curto prazo, neutralizando os efeitos de medidas econômicas transitórias, caso da flexibilização das regras de contratação da principal modalidade de crédito pessoal, o crédito consignado.

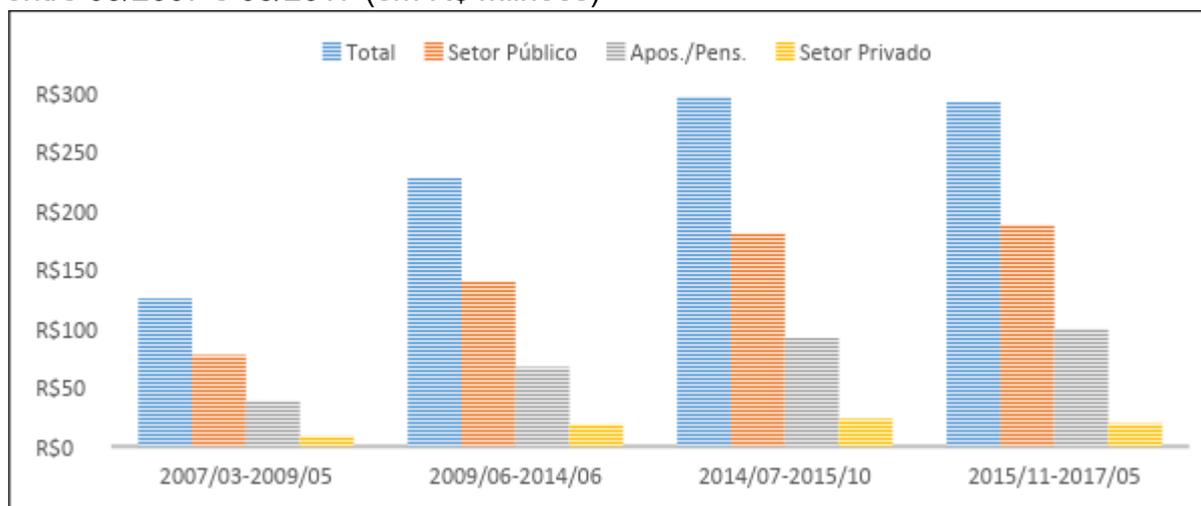
Dada esta conjuntura de descontinuidade econômica e, sendo o crédito um dos instrumentos de política utilizado para estimular a atividade econômica, buscou-se evidências de alterações em termos de crescimento, estrutura e participação dos segmentos decorrente das novas condições de concessão do crédito consignado nos diferentes momentos da recente conjuntura econômica brasileira.

Foram considerados quatro períodos, quais sejam: crise econômica internacional – 2007/03-2009/05; pós-crise econômica – 2009/06-2014/06; crise fiscal – 2014/07-2015/10 e; pós-flexibilização das regras de concessão – 2015/11-2017/05. Embora não tenham datas consensuais e definidas tanto de início ou quanto de fim, ou mesmo de uma sobreposição e/ou continuidade de eventos, a definição de ambos os períodos seguiu o comportamento dos agregados macroeconômicos, como também as principais linhas conjunturais encontradas na literatura (ALMEIDA JUNIOR, PESSOA, LISBOA, 2015; PASTORE, 2016; SALTO, 2016).

Para isso, utilizaram-se informações referentes os anos de 2007 a 2017, as quais estão divididos em crédito consignado total e também nos três segmentos: crédito consignado para o setor público, crédito consignado para o setor privado e crédito consignado para aposentados e pensionistas (ver Figura 4 e Tabelas 1 e 2).

Analisando numericamente, verifica-se que o volume de crédito consignado mais que duplicou nos dez anos analisados (2007-2017), passando de uma média de cerca de R\$125 milhões no período do início e auge da crise econômica global 2008/2009, para uma média de aproximadamente R\$290 milhões no período pós-mudanças nas regras de concessão desta modalidade de crédito, volume semelhante a média observada a partir de 2014 (crise fiscal), período em que o desequilíbrio fiscal passa a dominar o conjunto das contas públicas, pelo fato de a arrecadação não evoluir na mesma proporção das despesas. Conforme discutem Almeida, Lisboa e Pessoa (2015), enquanto as receitas crescem em magnitude similar ao PIB, as despesas evoluem continuamente, ocasionadas por diversas normas legais que regulam as políticas públicas em suas diversas estruturas.

Figura 4 – Saldos médios por período do crédito consignado total e por segmento entre 03/2007 e 05/2017 (em R\$ milhões)



Fonte: Elaborado pelos autores com base BACEN (2017).

Entre os segmentos, o setor público que respondeu por pouco menos de dois terços do volume concedido, manteve a participação praticamente constante nos três primeiros períodos analisados, porém no período posterior a flexibilização das regras de contratação, cresceu cerca de 3,5 pontos percentuais, atingindo volume próximo dos R\$188 milhões. Evolução também observada no segmento de aposentados e pensionistas, cuja participação atingiu média de 34,3% nos últimos 18 meses, correspondente a um volume de R\$100 milhões (BACEN, 2017).

Já a concessão para o setor privado mostra tendência oposta, depois de atingir 8,5% no período da crise econômica internacional, coincidente com os últimos resultados positivos da economia brasileira, retrocedeu a 6,7%, média encontrada para o período posterior as mudanças nas regras de contratação do crédito consignado. Resultado que representa redução de cerca de 20% em relação ao período de maior contratação (2009/06-2014/06) e de aproximadamente 16% em relação ao período anterior (2014/07-2015/10).

Tabela 1 – Participação por segmento por período (em %)

	Pré-crise econômica internacional 2007/03-2009/05	Pós-crise econômica 2009/06-2014/06	Crise fiscal 2014/07-2015/10	Flexibilização regras de concessão 2015/11-2017/05
Total	100.00	100.00	100.00	100.00
Setor Público	61.74	61.74	61.02	64.42
Apos./Pens.	30.93	29.77	31.01	34.31
Setor Privado	7.34	8.49	7.96	6.75

Fonte: Elaborado pelos autores com base BACEN (2017).

Complementando, ao se analisar o crescimento da concessão do crédito consignado, verifica-se um cenário distinto (ver Tabela 2). Em termos de volume total, a maior expansão ocorreu entre meados de 2009 e 2014, quando o crescimento superou os 80% em relação ao período anterior, movimento expansionista que prevaleceu até 2015, embora com menor pujança; todavia, no período posterior a

flexibilização das regras de contração o volume concedido foi menor que nos períodos anteriores.

Cabe ressaltar que no período pós-crise econômica internacional os bancos privados reduziram a oferta de crédito de maneira geral. Assim, o crédito passou a ser sustentado pelos bancos públicos, na forma de uma estratégia expansionista do governo federal para enfrentar a crise econômica instaurada (DIEESE, 2014).

Tabela 2 – Taxas de crescimento em relação ao período anterior (em %)

	Pré-crise econômica internacional	Pós-crise econômica	Crise fiscal	Flexibilização regras de concessão
	2007/03-2009/05	2009/06-2014/06	2014/07-2015/10	2015/11-2017/05
Total	-	81.04	30.38	-1.45
Setor Público	-	81.06	28.86	4.03
Apos./Pens.	-	74.29	35.81	9.01
Setor Privado	-	109.35	22.38	-16.48

Fonte: Elaborado pelos autores com base BACEN (2017).

Detalhando esta dinâmica, enquanto o segmento “setor público” alavancou o crescimento do volume concedido no período anterior à crise fiscal, os aposentados e pensionistas foram responsáveis pela expansão, ainda que em ritmo menor, no período de aprofundamento da crise das finanças públicas. Diferentemente, o setor privado que apresentou maior crescimento observado no primeiro período analisado, quando mais que duplicou seu montante contratado, vem retraindo-se sistematicamente, com queda de aproximadamente 16% no período seguinte as novas regras de concessão.

Ressalta-se que a partir de sua introdução no mercado, em 2004, a modalidade do crédito consignado para aposentados e pensionistas do INSS apresentou grande aceitação, tornando-se a modalidade de crédito mais difundida entre essa parcela da população. Conforme Gigliucci (2011), a expansão do crédito à aposentados e pensionistas manteve-se diante da situação macroeconômica em função de ser pouco influenciada por flutuações econômicas regionais. Isso cabe também aos servidores públicos, que possuem estabilidade de emprego, além de uma renda futura certa, o que não ocorre no setor privado.

CONCLUSÕES

O crédito consignado encontra-se em posição singular na estrutura creditícia atual, com regras de concessão e condições de financiamento, por um lado, segura e de baixo risco para as instituições financeiras, usada inclusive como política de estímulo econômico e, por outro, proporciona acesso a renda, aumentando o poder aquisitivo, ainda que transitoriamente, aos agentes demandantes de crédito. Embora recente, essa modalidade que já representa a principal modalidade de crédito pessoal, recentemente passou por mudanças nas regras de concessão com a finalidade de ampliar as condições de financiamento. Também têm sido empregado como parte do conjunto de políticas anticíclicas, de base microeconômica, para o enfrentamento da instabilidade econômica brasileira.

Diante disso, o presente estudo teve por objetivo analisar o crédito consignado em termos (i) de crescimento e estrutura e (ii) dos efeitos da flexibilização das regras de financiamento (n. 13.172/2015 e n. 13.313/2016) sobre a concessão dessa

modalidade crédito, considerando os montantes contratados e os respectivos segmentos: setor público, aposentados e pensionistas e setor privado.

Dentre os resultados encontrados, evidencia-se o crescimento no volume de crédito consignado concedido, especialmente no período entre 2009 e 2014. Enquanto o segmento “setor público” alavancou o crescimento do volume concedido no período anterior à crise fiscal, os aposentados e pensionistas foram responsáveis pela expansão, no período de aprofundamento da crise das finanças públicas. Apesar disso, o setor público manteve-se com o maior volume das concessões. E, por outro lado, o setor privado apresentou redução na sua participação.

Ademais, destaca-se que: (i) apesar de crescente, o crédito consignado tem apresentado volumes menores de concessão, inclusive com resultados negativos nos últimos anos, a despeito da flexibilização das regras de contratação; (ii) embora a estrutura tenha se mantido praticamente constante ao longo do período, a crise fiscal trouxe uma nova dinâmica à concessão do consignado, com o segmento aposentados e pensionistas superando a demanda deste tipo de crédito em termos de crescimento; (iii) o crédito ao setor privado apresentou maior volatilidade, inclusive com involução nos anos recentes, acompanhando mais diretamente o cenário econômico, e; (iv) as novas regras de concessão mostraram melhor resultado para o segmento de aposentados e pensionistas, cujo crescimento após a flexibilização das condições de contratação foi o dobro daquele observado para o segmento do setor público.

A linha descritiva adotada, embora suficiente para estruturar as discussões, não possibilita aprofundamento analítico a respeito das relações entre as variáveis, seja de resposta ou causal. A partir disto, o direcionamento proposto para outros estudos acerca desta temática parte de bases e metodologias estatísticas que possibilitem a quantificação dos efeitos, como também o relacionamento como a estrutura econômica. Além disso, faz-se importante destacar que a flexibilização das regras de concessão do crédito consignado é recente, podendo apresentar resultados mais consistentes em horizontes maiores de tempo.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA JUNIOR, M.; LISBOA, M.; PESSOA, S. O ajuste inevitável: ou o país que ficou velho antes de se tornar desenvolvido. **Geesta**, São Paulo, 23 jul. 2015. Disponível em: <<http://geesta.com.br/noticias/index.php/2015/07/23/o-ajuste-inevitavel-ou-o-pais-que-ficou-velho-antes-de-se-tornar-desenvolvido/>>. Acesso em: 11 dez. 2017.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Sistema Gerenciador de Séries Temporais**. Brasília, 2017. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/sgspub/>>. Acesso em 20 mar. 2017.

BARBOSA, L. G. C. O governo Lula e a política econômica brasileira: continuidade ou ruptura?. **Revista Todavia**, Porto Alegre, v. 3, p. 34-51, 2012.

BRASIL. Lei n. 10.820, de 17 de dezembro de 2003. Dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 18 dez. 2003.

CARPENEDO JUNIOR, P. R.; ZDANOWICZ, J. E. **Perfil do crédito dos agentes financeiros privados de 2003 à 2013**. 2015. 16 f. Monografia (Especialização em

Finanças) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2015. Disponível em <<http://hdl.handle.net/10183/142130>>. Acesso em 09 de ago. 2017.

COSTA, J. H. R; RIBEIRO, M. S. P. Superendividamento: Consumo ou crédito irresponsável?. In: Congresso Brasileiro de Processo Coletivo e Cidadania, 2., 2014, Ribeirão Preto. **Anais...** Ribeirão Preto: [s.d], 2014. Disponível em: <<http://www9.unaerp.br/revistas/index.php/cbpcc/article/viewFile/390/451>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIECONÔMICOS – DIEESE. A evolução do crédito na economia brasileira 2008-2013. **Nota Técnica** n. 135, 2014. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/notatecnica/2014/notaTec135Credito.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2018.

DOS SANTOS, M. F M. S. A ação de consignação em pagamento: Considerações sobre o ônus da sucumbência frente ao princípio da causalidade. **Revista Direito em Ação**, Brasília, v. 14, n. 1, 2015.

FREITAS, M. C. P. de. Os efeitos da crise global no Brasil: aversão ao risco e preferência pela liquidez no mercado de crédito. **Estudos Avançados**. v. 23, n. 66, 2009.

GALEANO, E. V.; FEIJÓ, C. **Crédito e crescimento econômico**: uma exploração regional para a economia brasileira nos anos 2000. Universidade Federal Fluminense, 2010. Texto para Discussão n. 268. Disponível em: <http://www.uff.br/econ/download/tds/UFF_TD268.pdf>. Acesso em: 08 dez. 2017.

GIGLIUCCI, P. H. C. **Crédito consignado a aposentados e pensionistas do INSS: evolução e fatores de sua expansão**. 2011. 58 p. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12138/tde-29032012-183533/en.php>>. Acesso em: 20 jan. 2018.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6ª ed. São Paulo. Editora Atlas, 2008.

HISI, A. O panorama da inflação nos anos 80 e as medidas adotadas pelos diferentes governos. **ComCiência**, Campinas, n. 128, 2011. Disponível em: <http://comciencia.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-76542011000400004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 dez. 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Série de dados**. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

LEÃO, A. P. C; FERNANDES, R. A. U; MARTINS, M. M. Empréstimos consignados e endividamento familiar: estudo junto a servidore(a)s público(a)s federais em Pernambuco. **Oikos**: Revista Brasileira de Economia Doméstica, Viçosa, v. 27, n. 2, p. 152-174, 2016.

LOPES, P. L; GOMES, C. C. S; SANTOS, E. R; JUNQUEIRA, F. C; FERRREIRA FILHO, E. P. Levantamento do Perfil dos Idosos Aposentados e Pensionistas Usuários de Empréstimo Consignado do Município de Barra do Piraí/RJ. In: Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia, 11., 2014, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: AEDB, 2014.

MARISCO, F. A; FERNANDES, R. M. P. A responsabilidade civil na concessão do empréstimo consignado: uma análise do superendividamento do servidor público no estado de Rondônia. **Revista de Direito Público**, Londrina, v 7, N. 2, P. 157-180, maio/ago. 2012.

MELO, A. N; LIMA, A. A. B. Concessão de crédito consignado aos aposentados do regime geral de previdência social: Análise da repercussão econômica. **Revista Arquivo Jurídico**, Teresina, v. 2, n. 2, p. 103-115. Jul./Dez. 2015.

PASTORE, A. C. Desajuste fiscal e inflação: uma perspectiva histórica. In: BACHA, E. (Org.). **A crise fiscal e monetária brasileira**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

PORTO, E. A. **Evolução do crédito pessoal no Brasil e o superendividamento do consumidor aposentado e pensionista em razão do empréstimo consignado**. 2013. 160 p. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2013.

PULCINE, P. R; SANTOS, V. S; OLIVEIRA, E. A. A. Q. O papel do crédito consignado brasileiro para aposentados e pensionistas. In: Encontro Latino Americano de Iniciação Científica, 12., 2010, São José dos Campos. **Anais...** São José dos Campos: [s.d], 2010.

ROSA, T. H; ANDRADE, F. S. Notas sobre a tutela do consumidor superendividado no Brasil: Um novo caso de proteção da pessoa contra si mesmo (atualidades e perspectivas). **Revista Arquivo Jurídico**, Teresina, v. 2, n. 1, p. 81-104. Jan./Jun. de 2015.

SALTO, F. **Os efeitos fiscais das políticas do Banco Central**. In. SALTO, F.; ALMEIDA, M. **Finanças Públicas: da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade**. Rio de Janeiro: Record, 2016.

SANT'ANNA, A. A.; JUNIOR, G. R. B.; ARAUJO, P. Q. de. Mercado de Crédito no Brasil: Evolução Recente e o Papel do BNDES (2004-2008). **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 31, p. 41-60, jun. 2009.

SCHUH, A. B.; CORONEL, D. A.; BENDER FILHO, R. Evolução do crédito consignado e sua relação com a atividade econômica agregada (2004-2014). In: Simpósio de Engenharia de Produção, 23., 2016, Bauru. **Anais...** Bauru: SIMPEP, 2016.

SERRANO, F. O conflito distributivo e a teoria da inflação inercial. **Revista Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, p. 395-421, maio/ago. 2010.

TRISTÃO, P. A; VIEIRA, K. M; CERETTA, P. S; BENDER FILHO, R. Evolução do crédito pessoal e habitacional no Brasil: Uma análise da influência dos fatores macroeconômicos no período pós-real. **Estudos do CEPE**, n. 40, Julho-Dezembro, p.78-106, 2014.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 2ª ed., Edição. São Paulo. Editora Atlas, 1998.

VOLPON, T. A. **Globalização e a Política:** de FHC a Lula. Rio de Janeiro: Revan, 2003.