

# Cadastro Positivo: a solução para o combate à assimetria informacional no setor bancário brasileiro?

Gabriel Araújo Souto\*

*Introdução. 1 O contexto do Cadastro Positivo. 1.1 Os agentes envolvidos no Cadastro Positivo. 1.2 Os direitos e as obrigações dos agentes do Cadastro Positivo. 2 O Cadastro Positivo e a assimetria informacional. 3 O impacto do Cadastro Positivo no setor bancário brasileiro. Conclusão. Referências.*

## Resumo

O presente artigo tem o objetivo de analisar os efeitos da assimetria informacional no mercado bancário brasileiro e de que forma o Cadastro Positivo pode mitigar a disparidade de informações entre os agentes desse mercado. Assim, questiona-se como o Cadastro Positivo pode solucionar o problema da assimetria de informação no setor bancário brasileiro. Sob esse contexto, o trabalho discute como as normas que regulamentam o Cadastro Positivo se relacionam com o panorama bancário nacional. Ao longo do seu desenvolvimento, o texto explica de que forma a assimetria informacional afeta os bancos e as suas operações de empréstimo e como o Cadastro Positivo pode ser uma solução para essa problemática. Por fim, o artigo conclui apresentando os fatores pelos quais o Cadastro Positivo não erradica, mas apenas mitiga a assimetria informacional no setor bancário brasileiro.

**Palavras-chave:** Cadastro positivo. Lei 12.414/2011. Assimetria informacional. Acesso ao crédito bancário. Setor bancário brasileiro.

---

\* Pesquisador do Laboratório de Pesquisa em Políticas Públicas e Internet (Lapin/UnB). Estudante visitante do LLM de *Global Antitrust Law & Economics* da *Antonin Scalia Law School of George Mason University*. Acadêmico de Direito do Instituto Brasileiro de Direito Público (IDP).

## *Positive Credit Registry: the solution to combat information asymmetry in the Brazilian banking market?*

### *Abstract*

*The purpose of this paper is to analyze the effects of informational asymmetry on the Brazilian banking market and how the Positive Credit Registry can mitigate the disparity of information among the agents in this market. Thus, the question arises as to whether the Positive Credit Registry can solve the problem of informational asymmetry in the Brazilian banking industry. In this context, the paper discusses how the rules that regulate the Positive Credit Registry relate to the national banking context. Throughout its development, the text explains how informational asymmetry affects banks and their lending operations and how the Positive Credit Registry can be a solution to this problem. Finally, the paper concludes by presenting the factors for which the Positive Credit Registry does not eradicate, but only mitigates the informational asymmetry in the Brazilian banking market.*

**Keywords:** *Positive credit registry. Law 12.414/2011. Information asymmetry. Access to bank credit. Brazilian banking market.*

### **Introdução**

A informação assimétrica no contexto bancário tem como base a relação de incapacidade entre os bancos e os tomadores de empréstimos de obterem acesso mútuo à informação das especificidades e comportamentos individuais. São exemplos de tal inaptidão a informação benéfica ao banco do grau de vontade de um cliente para ser adimplente, ou o risco de insolvência e a hígidez do banco para que o cliente tenha uma segurança de eventuais custos macroeconômicos imprevistos, seja devido ao alto custo envolvido para obter tais informações ou a impossibilidade em obtê-las.

Os efeitos da assimetria de informação no setor bancário podem provocar uma precificação imperfeita das taxas de crédito devido ao risco moral de uma das partes, ou seja, a mudança para um comportamento negativo, como o não cumprimento do contrato de empréstimo, ou a completa inviabilidade do negócio entre as partes devido à seleção adversa, em que, à medida que os bancos aumentam suas taxas de juros para se protegerem da inadimplência no contexto de assimetria informacional, eliminam os clientes de baixo risco ou bons pagadores que costumam ser adimplentes e atraem os clientes de alto riscos ou maus pagadores que não tendem a honrar o contrato de empréstimo (AKERLOF, 1970, p. 488-500).

À luz da redução do risco de negócios decorrentes da assimetria informacional e dos seus efeitos negativos, vários mecanismos são naturalmente criados pelos participantes do mercado a fim de projetar uma estrutura de contrato específica para reduzir os efeitos de incerteza da qualidade de empréstimo e do risco de crédito.<sup>1</sup> Um desses mecanismos é o estabelecimento de um colateral, ou seja, um ativo que foi dado como garantia de pagamento, que tem como propósito a mitigação do risco de crédito (ARROYO, 2007, p. 9). A exigência de garantias elevadas geralmente ocorre quando as

---

<sup>1</sup> O risco de crédito é definido como a possibilidade de o tomador de empréstimo de não cumprir com as obrigações contratuais do contrato de empréstimo (COMITÊ DE SUPERVISÃO BANCÁRIA DA BASILEIA, 2000b, p. 1).

informações sobre os tomadores de empréstimo, sejam eles pessoas físicas ou jurídicas, são deficientes, de modo que os bancos usam esse instrumento para gerenciar riscos e cobrir potenciais perdas.

Todavia, a exigência de garantias para empréstimos como forma de mitigar a assimetria informacional gera barreiras à entrada de novos clientes que desejam obter empréstimos bancários, mas que possuem ativos de baixo valor monetário, os quais podem proporcionar uma alta taxa de juros resultante da falta de previsibilidade de adimplência e, conseqüentemente, afastando-os de assinarem um contrato de empréstimo com o banco. Portanto, faz-se necessário o aumento da informação disponível aos bancos a fim de tornar o empréstimo menos arriscado, proporcionando a redução da necessidade de colaterais de alto valor e a redução da taxa de juros, gerando uma maior oferta de crédito no mercado.

A partir dessa ideia, surge a possibilidade da aplicação do método de *screening*, quando uma parte desinformada toma ações para induzir a parte informada a revelar informações privadas (MANKIW, 2011, p. 472). O raciocínio é que o *screening* elimina as assimetrias de informações que podem existir com base em dados e, em última análise, o crédito é concedido pelo banco àqueles que são qualificados para o seu recebimento e têm a capacidade de pagar (BOSE; COTHREN, 1997, p. 433), o que propicia uma precificação mais justa aos clientes e a possibilidade da redução do *spread* bancário (BARBOSA; MARÇAL, 2011, p. 127).<sup>2</sup>

Assim, insere-se na técnica de *screening* o Cadastro Positivo, instrumento estabelecido e disciplinado pela Lei 12.414, de 9 de junho de 2011 (Lei do Cadastro Positivo), que proporciona a utilização de informações acerca do adimplemento de dívidas de pessoas naturais e jurídicas para a formação de histórico de crédito. Tal instrumento objetiva melhor avaliação do risco envolvido em operações financeiras a partir da mitigação da assimetria informacional, fato que é objeto de estudo deste artigo.

Sob esse contexto, adotar-se-á a metodologia de pesquisa qualitativa, mediante análises descritivas e explicativas a partir de pesquisa bibliográfica, em que se obterão as principais teorias acerca do presente tema, auxiliando na solução à pergunta apresentada. Ademais, torna-se necessária a delimitação do escopo do estudo, que focará exclusivamente na operacionalização do Cadastro Positivo em operações de crédito realizada por bancos, relacionando esse contexto à assimetria informacional e ao seu impacto no setor bancário brasileiro. Ainda, cabe esclarecer que o tema será trabalhado sob o viés da pontuação de crédito, o *credit scoring*,<sup>3</sup> não tangenciando, portanto, a classificação de crédito, o *credit rating*,<sup>4</sup> e focará especificamente no panorama da análise de crédito em âmbito nacional.

Por fim, o artigo foi dividido em quatro seções, além da introdução e da conclusão. A primeira seção apresenta o espectro normativo e socioeconômico do Cadastro Positivo e sua relação com os contratos de empréstimos e os birôs de crédito, além de detalhar os agentes envolvidos no Cadastro Positivo, bem como seus direitos e obrigações. Já a segunda seção demonstra de que forma a assimetria informacional é problemática e como é identificada no setor bancário, analisando a relação entre o Cadastro Positivo e a assimetria informacional, e de quais formas o primeiro pode mitigar o último a fim de desenvolver relações híidas e transparentes entre os bancos e os cadastrados sob esse sistema. Em seguida, a terceira seção discorre sobre os efeitos do Cadastro Positivo no setor bancário brasileiro e de quais formas essa prática pode o afetar positivamente. Finalmente, a conclusão apresentará as reflexões finais sobre o tema e a resposta à pergunta proposta.

---

<sup>2</sup> O *spread* bancário é a diferença, em pontos percentuais, entre a taxa de juros pactuada nos empréstimos e financiamentos e a taxa de captação de recursos financeiros pelo banco (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2016, p. 11).

<sup>3</sup> O *credit scoring* é uma ferramenta que os credores usam para avaliar informações sobre os riscos envolvidos em operações de empréstimo com base no comportamento financeiro prévio de consumidores, gerando ao final uma pontuação de crédito ao consumidor (EXPERIAN, 2019, p. 1).

<sup>4</sup> O *credit rating* é a opinião de uma agência de crédito sobre a capacidade e a disposição de uma entidade, como uma empresa ou governo, em cumprir suas obrigações financeiras na íntegra e em um prazo determinado (STANDARD & POORS, 2014, p. 2).

## 1 O contexto do Cadastro Positivo

O compartilhamento de informações tem como base o princípio de que a melhor predição para um comportamento futuro é o comportamento passado (MILLER, 2000, p. 2), ou seja, para lidar com os riscos de inadimplemento, os bancos aplicam ferramentas para prever e avaliar o comportamento dos interessados em obter um empréstimo bancário.

A decisão de concessão de crédito varia de acordo com a natureza e a capacidade de gerenciamento de riscos tanto dos bancos quanto dos seus clientes e da regulação prudencial<sup>5</sup> vigente perante essa relação. As solicitações de crédito são analisadas considerando as informações fornecidas pelos clientes e as informações disponibilizadas pelos birôs de crédito. Assim, estabelece-se a pontuação de crédito, uma pontuação que serve para definir o limite de crédito de cada cliente ou um valor máximo de empréstimo sob determinada taxa de juros.

O Cadastro Positivo, ou seja, o estabelecimento do histórico de crédito de pessoas naturais ou de pessoas jurídicas compiladas em banco de dados com informações de adimplemento possibilitou a existência de uma transferência direta de informações entre os agentes participantes em contratos de empréstimo. Portanto, o objetivo da pontuação de crédito propiciada pelo compartilhamento de informações financeiras oriunda da Lei do Cadastro Positivo é reduzir a assimetria de informação, reduzir empréstimos inadimplentes, criar capital informativo e, em geral, melhorar o acesso ao crédito (OWINO, 2014, p. 6), já que o aumento e o compartilhamento uniforme de informações do histórico de crédito reduzem os custos operacionais de obtenção de empréstimos (MILLER, 2000, p. 7).

### 1.1 Os agentes envolvidos no Cadastro Positivo

A Lei do Cadastro Positivo, em seu art. 2º, define quatro tipos de agentes no contexto do Cadastro Positivo: o gestor, pessoa jurídica responsável pela gestão e processamento do banco de dados; o cadastrado, pessoa natural ou jurídica que tenha seus dados no banco de dados; a fonte, pessoa natural ou jurídica que forneça os dados do cadastrado ao banco de dados e que realiza operações financeiras que lhe impliquem risco financeiro e o consultante, pessoa natural ou jurídica que acessa as informações disponíveis no banco de dados.

No contexto da concessão de crédito, os bancos comerciais são as instituições financeiras predominantes nesse tipo de operação e, portanto, assumem primariamente a função de fonte dos bancos de dados, já que são eles que alimentam os sistemas com os dados de seus clientes. Com uma oferta muito mais diversificada de produtos e serviços financeiros, o banco aproveita a oportunidade de ser uma fonte privilegiada de informações confidenciais privadas, proporcionando-lhe acesso à informação. Esse acesso ajuda o banco a manter e fortalecer uma vantagem competitiva de avaliar e controlar os candidatos ao crédito, diferenciando-os de outros intermediários financeiros por sua vantagem informacional e, principalmente, pela credibilidade da informação veiculada no mercado financeiro (FREIXAS; ROCHET, 1999, p. 3).

Embora tenham uma vantagem de informação específica sobre outros intermediários financeiros, os bancos permanecem pouco informados sobre os seus potenciais clientes. Portanto, os bancos estão interessados em obter o máximo de informação privada possível sobre a qualidade dos requerentes de crédito (STIGLITZ; WEISS, 1981, p. 393-394). Assim, usam contratos como

---

5 A regulação prudencial, voltada às instituições financeiras, prima pelo desenvolvimento de requisitos sobre gerenciamento de riscos e capital mínimo para lidar com os riscos inerentes às suas atividades (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2003, p. 95).

meio eficaz de resolver problemas de informação para os solicitantes de crédito. Na estruturação dos contratos, após uma análise cuidadosa, os bancos propõem cláusulas contratuais restritivas para concessão de empréstimos (TFAILY, 2017, p. 656).

Como os bancos não são capazes de controlar as ações do tomador de empréstimo, devem construir a oferta de empréstimo de tal forma que o devedor atue como preferem (STIGLITZ; WEISS, 1981, p. 394). Ao avaliar o custo do crédito, os bancos cobram um preço pelos serviços de intermediação oferecidos sob incerteza e estabelecem os níveis de taxa de juros para depósitos e empréstimos. Com base nos contratos, podem distribuir o empréstimo, pedir garantias e aumentar os juros.

Para esse fim, os bancos podem circunstancialmente concordar em compartilhar informações sobre pessoas naturais e jurídicas compiladas em um banco de dados próprio, assumindo também a posição de gestor de banco de dados à luz da Lei do Cadastro Positivo ou terceirizando esse serviço para instituições conhecidas como birôs de crédito. Os birôs de crédito, a partir de um banco de dados próprio e, portanto, caracterizados como gestores de bancos de dados, desenvolvem um perfil de crédito dos consumidores e os fornecem pontuações de crédito. Assim, o acesso a esses perfis sob demanda possibilita que os bancos usem esses dados para subsidiar os procedimentos de análise de novos contratos de empréstimo (PAGANO; JAPPELLI, 1993, p. 1699).

Desse modo, os potenciais tomadores de empréstimo terão seus dados disponibilizados em bancos de dados para posterior análise de crédito, configurando-os como cadastrados. Os cadastrados *a priori* podiam aderir a esse tipo de banco de dados de forma voluntária, como consta no art. 9º da norma que regula o Cadastro Positivo, mediante autorização expressa pelo cadastrado por meio de assinatura em instrumento específico ou em cláusula apartada. Todavia, com o advento da Lei Complementar 166, de 8 de abril de 2019, normatizou-se a adesão compulsória dos cidadãos brasileiros ao Cadastro Positivo.

Ademais, no contexto bancário, nota-se que a função de consultante, ou seja, quem acessa os dados do cadastrado, é também associada às atividades das instituições financeiras que realizam empréstimos. Conforme o art. 15 da Lei do Cadastro Positivo, o acesso às informações do cadastrado poderá apenas ser realizado por pessoas naturais ou jurídicas que com ele mantiverem ou pretenderem manter relação comercial ou creditícia. Assim, conforme a norma, e sob o prisma de que o banco esteja angariando cadastrados para usufruírem de seus serviços ou que esteja realizando análises de créditos sobre seus clientes, conclui-se que o banco também exerce a função de consultante.<sup>6</sup>

## 1.2 Os direitos e as obrigações dos agentes do Cadastro Positivo

A qualidade dos dados do cadastro pode ser melhorada por meio de regulamentos que garantam à população o direito de acessar seus dados, permitindo-lhes detectar e relatar eventuais erros (HAINZ, 2011, p. 25). No entanto, deve haver a contrapartida de que o cadastrado possua direitos sobre seus próprios dados e ferramentas acessíveis para gerir e contestar esse tipo de informação e eventuais erros no banco de dados.

A proteção dos direitos do cadastrado tem potencial de garantir um ambiente no qual a fonte e o cadastrado desejarem firmar contratos financeiros. A proteção desses direitos estimula tanto os credores quanto os tomadores de crédito a estabelecer contratos de empréstimo e a cumprir suas cláusulas e, por isso, constitui um fator essencial ao desenvolvimento financeiro (GALINDO; MICCO, 2004, p. 30).

---

<sup>6</sup> Esclarece-se, portanto, que os bancos assumem a função de fonte dos bancos de dados quando estes compartilham os dados de seus clientes, podendo assumir a função de gestor de banco de dados se estes desenvolverem um sistema próprio de Cadastro Positivo (banco de dados interno) e/ou a função de consultante quando esses bancos de dados planejam cooptar novos clientes ou fornecer novos serviços a seus clientes por meio de análises de crédito consultando um banco de dados de Cadastro Positivo de um birô de crédito (banco de dados externo).

Destacam-se, portanto, os direitos do cadastrado presentes na Lei do Cadastro Positivo de ter acesso gratuito às suas informações no banco de dados do gestor, podendo solicitar a impugnação de qualquer informação sobre ele erroneamente anotada e obter o cancelamento do cadastro quando solicitado. Ainda, o cadastrado usufrui do direito de ter os seus dados utilizados somente para a finalidade para a qual eles foram coletados, sendo informado sobre a identidade do gestor do banco de dados, o objetivo do armazenamento e do tratamento dos dados pessoais, bem como os destinatários dos dados em caso de compartilhamento.

Cabe destacar, ainda, o guia de melhores práticas para a divulgação de risco de crédito emitido pelo Comitê de Supervisão Bancária de Basileia, uma das principais entidades no mercado bancário internacional, que propõe recomendações de práticas para o setor visando fortalecer a solidez de sistemas financeiros nacionais e internacionais. Esse guia, que constitui uma *soft law*<sup>7</sup> para o setor bancário brasileiro, aborda que um banco deve fornecer informações sobre seu uso de modelos de pontuação e de risco de crédito, incluindo informações qualitativas e quantitativas sobre esses métodos, de que forma são utilizados e sua abrangência (COMITÊ DE SUPERVISÃO BANCÁRIA DA BASILEIA, 2000a, p. 11), o que possui respaldo similar na Lei do Cadastro Positivo que, em seu art. 5º, IV, apresenta como direito do cadastrado o conhecimento dos principais elementos e critérios considerados para a análise de risco.

Em relação aos gestores de banco de dados, eles devem manter os bancos de dados seguros e atualizados, em consonância com o Decreto 9.936, de 24 de julho de 2019, que estipula requisitos mínimos sobre gestão e segurança, sendo obrigados a fornecer ao cadastrado, por telefone ou por meio eletrônico, todas as informações sobre ele constantes no Cadastro Positivo, indicando para quem as suas informações foram compartilhadas e quais consulentes obtiveram acesso aos seus dados. Ainda, o gestor de banco de dados que operar com informações oriundas de instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil (BCB) deve observar os requisitos para o seu registro perante a autarquia antes de iniciar a operacionalização do banco de dados, conforme dispõe a Resolução 4.737, de 29 de julho de 2019 do BCB. Ademais, a Lei do Cadastro Positivo proíbe que os gestores de bancos de dados colem e registrem informações excessivas, ou seja, que não sejam relacionadas à análise de risco de crédito do consumidor e informações sensíveis, como dados sobre etnia, orientação sexual, saúde e convicções religiosas.

Já os bancos, na função de fonte, são obrigados a atualizar e corrigir informações enviadas aos gestores de bancos de dados, além de fornecerem a eles informações sobre o cadastrado mediante solicitação e de forma não discriminatória. Além disso, a Lei do Cadastro Positivo garante que as informações do cadastrado poderão ser acessadas por bancos que com ele mantiverem ou pretenderem manter relação comercial ou creditícia. Anteriormente, a Lei do Cadastro Positivo exigia dos bancos a obtenção do consentimento prévio dos seus clientes para abertura de cadastro nos bancos de dados dos gestores, porém tal obrigação foi revogada pela Lei Complementar 166/2019, a qual manteve a possibilidade de cancelamento do cadastro nesses bancos de dados mediante solicitação posterior à adesão ao Cadastro Positivo.

No que tange às obrigações e responsabilidades comuns do gestor de banco de dados, da fonte e do consulente, aqueles são responsáveis objetivamente e solidariamente pelos danos materiais e morais que causarem ao cadastrado, podendo estar sujeitos a sanções e penas nas situações em que o cadastrado for consumidor à luz do Código de Proteção e Defesa do Consumidor.

---

7 *Soft law* é um termo para designar certo instrumento regulatório cujo valor normativo é limitado e que não gera obrigações jurídicas, mas que pode assumir um peso normativo significativo e produzir efeitos concretos quando aplicado.



## 2 O Cadastro Positivo e a assimetria informacional

A assimetria de informação pode ser definida como a diferença entre o que o tomador de empréstimo conhece e o que o banco conhece. Na teoria contratual, a assimetria de informação lida com o estudo de decisões em transações onde uma parte tem mais ou melhor informação do que a outra. Isso tem o potencial de criar um desequilíbrio de poder, fazendo com que transação entre as partes cause uma falha de mercado (MERRILL, 2017, p. 6).<sup>8</sup>

A assimetria informacional é especialmente problemática na avaliação do mercado de crédito. Isso acontece porque os tomadores de empréstimo têm informações sobre sua vontade de pagar, sobre suas garantias já prometidas, ou ainda, caso sejam pessoas jurídicas, estão cientes de suas habilidades na indústria e de informações internas sobre seus projetos, obtendo assim uma vantagem informacional (AKERLOF, 1970, p. 488). No entanto, por outro lado, toda essa informação é de difícil acesso pelos credores, desenvolvendo assim um processo de risco moral<sup>9</sup> e impedindo a existência de uma transferência direta de informações com qualidade entre os participantes do mercado (LELAND; PYLE, 1977, p. 371).

Dessa forma, os credores têm dificuldade em determinar se um tomador de empréstimo é um bom pagador ou, alternativamente, um mau pagador. Portanto, devido a essa impossibilidade de distinção resultante da assimetria informacional, o credor só fará o empréstimo a uma taxa de juros que reflita a qualidade média dos tomadores bons e ruins. Assim, os bons pagadores estarão pagando uma taxa de juros mais alta do que precisariam, porque os maus pagadores pagam uma taxa de juros menor do que deveriam, o que pode resultar na saída dos bons pagadores do mercado e levar à seleção adversa.<sup>10</sup>

Ao realizar a análise de crédito e avaliar o custo de empréstimo, os credores cobram um preço pelos serviços de intermediação oferecidos sob incerteza e estabelecem os valores de taxa de juros de empréstimos. A disparidade entre os custos brutos de empréstimo e o retorno líquido do empréstimo define os custos intermediários, que incluem custos de informação, transação, administração, operacionais e inadimplência (RHYNE, 1998, p. 6-7), esta última representando em 2018 o percentual de 24% do custo total do crédito no Brasil (SANTANDER, 2018, p. 3). Dessa forma, um dos principais meios de reduzir a assimetria informacional e, conseqüentemente, reduzir os riscos bancários e a alocação ineficiente de crédito, pode ser a redução do custo da informação e o aumento da sua qualidade (FREIXAS; ROCHET, 1999, p. 246).

Portanto, se um credor tiver informações creditícias mais completas sobre o tomador de empréstimo, o banco poderá alocar com mais precisão o valor do risco, afastando-o da taxa de juros mais alta em decorrência da assimetria informacional e resultando em um produto de valor melhor para o cliente (MERRILL, 2017, p. 4). Além disso, por meio da troca de informações sobre seus candidatos a empréstimos, os bancos podem melhorar seu conhecimento sobre as características e o comportamento deles. A princípio, essa redução das assimetrias informacionais pode diminuir os problemas de seleção adversa e risco moral nos empréstimos (LIN; MA; SONG, 2012, p. 87), bem como alterar os incentivos dos devedores para serem adimplentes (OWINO, 2014, p. 13). Assim, uma das formas de reduzir os problemas de informação é a utilização da reputação do tomador de empréstimo através da pontuação de crédito construída por meio de um histórico de desempenho positivo de adimplência, ou seja, o Cadastro Positivo.

8 A falha de mercado é um conceito na teoria econômica em que a alocação de bens e recursos por um mercado livre não é eficiente. O risco moral e a seleção adversa, conceitos que serão explicados adiante, são considerados exemplos de falhas de mercado.

9 O risco moral é o risco da má-fé de uma parte em uma transação que pode ter fornecido informações enganosas sobre seus ativos, responsabilidades ou capacidade de crédito (AKERLOF, 1970, p. 488-489).

10 O problema de seleção adversa ocorre quando à medida que os credores aumentam suas taxas de juros para se protegerem da inadimplência e, por outro lado, atraem apenas tomadores de alto risco e eliminam os tomadores de baixo risco (AKERLOF, 1970, p. 493).

### 3 O impacto do Cadastro Positivo no setor bancário brasileiro

O acesso ao crédito é um importante determinante do crescimento econômico (RAJAN; ZINGALES, 1998, p. 559). Dessa forma, o acesso ao crédito pode expandir as oportunidades econômicas para todos com níveis mais altos de entrada e uso de serviços bancários associados a menores obstáculos financeiros para pessoas e empresas.

Espera-se que o Cadastro Positivo proporcione o acesso ao crédito mais justo por meio de menores riscos e custos mais baixos, beneficiando principalmente os bons pagadores de baixa renda e a população não bancarizada que não possuem acesso a empréstimos. Além disso, acredita-se que, com o compartilhamento de dados, o consumidor tenha mais chances de obter taxas menores e prazos mais longos quando solicitar empréstimos ou realizar financiamentos (POWELL et al., 2004, p. 11-13).

Consonante a esse panorama, um estudo do Santander prevê que o nível de inadimplência deve cair em 43%, e o percentual de tomadores de crédito aprovados passará de aproximadamente 40% para 75%, ou seja, um aumento de 88% com a ampla adoção do Cadastro Positivo (SANTANDER, 2018, p. 3). O banco calcula que a inclusão automática de consumidores no cadastro tem potencial de aumentar o volume de crédito em 10% do Produto Interno Bruto (PIB) e proporcionar a redução potencial de 2 pontos percentuais na taxa de juros média para os tomadores de crédito (SANTANDER, 2018, p. 3-4). Por sua vez, a Associação Nacional dos *Bureaus* de Crédito (ANBC) prevê que a ampliação do Cadastro Positivo pode representar para as empresas um aumento de R\$790 bilhões, ou seja, 12% do PIB na geração de negócios e acrescer à economia até R\$1,1 trilhão em médio prazo, possibilitando o ingresso de 22 milhões de pessoas no mercado de crédito (ANBC, 2018, p. 1).

Ainda, há uma relação positiva entre a existência de birôs de crédito e o crescimento do acesso ao financiamento e da produtividade, já que os países com birôs de crédito públicos ou privados desfrutam de maior penetração financeira, com o aumento proporcional do crédito privado em relação ao PIB (DJANKOV et al., 2005, p. 5). A crescente importância da classificação e pontuação de crédito para empréstimos cria incentivos para a obtenção de dados com melhor qualidade e de baixo custo, e também exige esforços adicionais para analisar grandes volumes de dados presentes no Cadastro Positivo, o qual proporciona o aumento do fluxo de informações fornecidas aos birôs de crédito para o processo de pontuação.

Dessa forma, os bancos fazem transações de empréstimo e quantificam o risco do cliente com base em estatísticas de pontuações de crédito e de suas características e informações registradas em um banco de dados (SCHREINER, 2003, p. 57). Os bancos podem obter acesso ao perfil financeiro de seus clientes usando seus próprios dados ou acessando o banco de dados de birôs de crédito. Os birôs de crédito ajudam os bancos fornecendo uma pontuação de crédito que os credores podem usar para determinar como um tomador de crédito pode desempenhar sua adimplência durante a vigência do contrato de empréstimo.

Os bancos, ao receberem informações sobre a atividade de seus clientes em outras empresas, terão modelos de risco de crédito mais eficientes. Assim, o número de participantes no Cadastro Positivo é um indicador-chave dos níveis de adimplência. Dessa forma, esse indicador pode ser correlacionado ao risco de inadimplência e, portanto, ser um recurso importante para ajudar as instituições financeiras a identificar clientes melhores. Logo, a suposição é que os bancos aumentarão o acesso ao crédito quando estiverem mais confiantes de que os clientes realizarão o reembolso do empréstimo e executarão de forma menos dispendiosa os contratos em caso de inadimplência (MERRILL, 2017, p. 28).

Logo, é possível associar a disponibilidade de informações de crédito sobre os tomadores de crédito no Cadastro Positivo como fator determinante para a redução dos *spreads* bancários. Pelo fato da importância dos bancos terem ferramentas para avaliar e mensurar o grau de risco de inadimplência dos seus clientes (CHU; SCHECHTMAN, 2003, p. 68), a acessibilidade desses à informação sobre prováveis credores



diminui o risco de inadimplência, reduzindo, portanto, os *spreads* bancários (GELOS, 2006, p. 6) em um efeito estimado entre 2% a 4% em sua redução permanente (BARBOSA; MARÇAL, 2011, p. 127).

Cabe, ainda, destacar o impacto concorrencial do Cadastro Positivo. É fato que a ausência de informações iniciais de potenciais clientes dificulta a entrada e o estabelecimento de novos entrantes no mercado bancário. Portanto, a remoção das barreiras à entrada de novos concorrentes pode ser realizada por meio da redução ou pela eliminação da vantagem de informações de bancos consolidados no mercado, desse modo aumentando a concorrência no mercado de crédito (GELOS, 2006, p. 7). Nesse panorama, torna-se extremamente necessária a função dos birôs de crédito que, por meio da gestão de bancos de dados relacionados ao Cadastro Positivo, facilitam a entrada de novos concorrentes ao compartilharem homogeneamente as informações dos cadastrados, desenvolvendo assim um ecossistema uniforme de acesso à informação.

Dessa forma, proporciona-se o aumento do grau de competitividade no mercado de concessão de crédito, elevando-se conseqüentemente a eficiência da alocação de crédito e o volume de empréstimos. Como resultado, nessa outra linha de raciocínio, os *spreads* bancários também podem ser reduzidos pelos bancos, uma vez que haverá maior concorrência por empréstimos com maior incentivo para os devedores pagarem e permanecerem adimplentes no Cadastro Positivo (GELOS, 2006, p. 23).

Apesar de a Lei do Cadastro Positivo mitigar a barreira à entrada de novos operadores de empréstimo, poder-se-ia argumentar, em um primeiro momento, que o Decreto 9.936/2019, ao estabelecer o patrimônio líquido mínimo de R\$100 milhões para que quaisquer gestores de dados possam receber e gerenciar informações relativas ao Cadastro Positivo, criaria colateralmente uma barreira à entrada de novos birôs de crédito que forneçam serviços específicos a entidades financeiras, uma vez que esses birôs terão que considerar o requisito monetário para operacionalização no mercado de crédito. No entanto, tal medida normativa pode ser compreendida sob a égide da priorização da segurança operacional e do compartilhamento de informações no mercado de crédito, uma vez que os birôs de crédito com tamanho patrimônio possuem recursos financeiros mais apropriados para gerir a quantidade de informações em seus bancos de dados, contribuindo em contrapartida para uma maior segurança e higidez ao Sistema Financeiro Nacional, mitigando assim o risco sistêmico.<sup>11</sup>

## Conclusão

O desenvolvimento e o crescimento dos mercados de crédito dependem do acesso a dados oportunos, confiáveis e precisos sobre as experiências de crédito dos tomadores de empréstimo. O acesso ao crédito pode ser melhorado facilitando a criação e ampliação de acordos de empréstimo e aumentando a informação sobre a credibilidade potencial dos tomadores de empréstimo por meio do histórico de adimplência, como é realizado pelo Cadastro Positivo.

Onde os registros de crédito e as leis de garantias efetivas estão ausentes, como em muitos países em desenvolvimento, os bancos fazem menos empréstimos (BANCO MUNDIAL, 2018, p. 1). Esse não é o caso do Brasil, que se mostra à frente quanto aos marcos regulatórios de *credit scoring* e histórico de adimplimento, tanto no âmbito público como no âmbito privado. No entanto, conforme análise do Banco Mundial, apesar do alto grau de informações de crédito que o setor bancário brasileiro possui<sup>12</sup> e a facilidade de obter informações dos tomadores de empréstimo advinda do Cadastro

---

<sup>11</sup> O risco sistêmico é a transmissão do choque isolado relacionado ao comportamento oriundo de um determinado agente para outros participantes do mercado, gerando um efeito dominó no sistema financeiro (MARTINS; ALENCAR, 2009, p. 4).

<sup>12</sup> O Brasil atinge a pontuação máxima no índice de profundidade de informações de crédito em estudo realizado pela instituição (BANCO MUNDIAL, 2018, p.1).

Positivo, ainda é difícil de se obter crédito no país, fato refletido pela 99ª posição do Brasil em uma amostra internacional de 190 países quanto a esse quesito (BANCO MUNDIAL, 2018, p. 1).

A premissa fundamental extraída desses dados é que a atividade econômica exige regras e regulamentações que sejam eficientes, acessíveis a todos que precisam usá-las e que sejam simples de implementar. Assim, ocasionalmente, há mais ênfase em uma maior regulamentação, com requisitos de divulgação de informações mais rigorosos nas transações entre banco e tomador de empréstimo e, em outras ocasiões, a ênfase é dada às regulamentações simplificadas para a conclusão das formalidades de inicialização de contratos de empréstimo e de compartilhamento de histórico de crédito. Sendo assim, onde a regulamentação de pontuação de crédito é particularmente onerosa, os níveis de informalidade são mais altos, o que tem um custo: as empresas do setor informal geralmente crescem mais lentamente, têm menos acesso a crédito e empregam menos trabalhadores, impactando diretamente a economia do país (BANCO MUNDIAL, 2007, p. 22-27).

Nota-se que a informação assimétrica é uma característica definidora dos mercados de crédito. Os bancos que oferecem crédito a tomadores de empréstimos enfrentam incertezas quanto à capacidade de adimplência de seus clientes, na medida em que não conseguem observar algumas das características e ações dos tomadores de empréstimo. Essas assimetrias informacionais podem levar ao racionamento de crédito e podem ser um impedimento para o desenvolvimento de um mercado competitivo. No entanto, no processo de empréstimo, os bancos coletam algumas informações sobre a capacidade creditícia dos tomadores de empréstimo, de modo que, com o tempo, eles possam resolver parcialmente os problemas associados às assimetrias informacionais com o auxílio de ações e regulações governamentais que possam aumentar a eficiência na obtenção de informações pelos bancos.

Para combater a assimetria de informação do ponto de vista governamental, além do desenvolvimento de normas, deve haver políticas públicas voltadas à educação dos tomadores de empréstimo. Dessa forma, se o tomador de empréstimo souber mais sobre as condições do negócio de empréstimo por meio da educação financeira e souber como angariar mais informações sobre o banco ao qual ele está pleiteando um empréstimo, ele pode, por si próprio, diminuir a assimetria informacional o qual enfrenta (VINING; WEIMER, 1988, p. 295). A princípio, nesse sentido, o auxílio governamental é capaz de ajudar a reduzir drasticamente a assimetria de informação no mercado de crédito.

Porém, à luz do conceito microeconômico de eficiência de Pareto, haverá um ponto em que os mercados de crédito não ficarão melhores com a adição de outra unidade de informação na relação entre o banco e o tomador de empréstimo (MERRILL, 2017, p. 14-15). Sendo assim, há um limite para a eficiência do Cadastro Positivo e, conseqüentemente, para sua aplicação empírica no contexto da assimetria informacional. Além disso, sob esse mesmo conceito, quando tal ponto de equilíbrio for atingido, uma eventual maior regulação a fim da obtenção de informações para eliminar a assimetria informacional poderia prejudicar um dos agentes econômicos em prol do outro e alavancar a desigualdade social (STIGLITZ, 1975, p. 283-299), o que iria de encontro ao viés do Cadastro Positivo de aumentar a oferta de crédito à população brasileira. Conclui-se, portanto, que o Cadastro Positivo por si só não é suficiente para erradicar o contexto da assimetria informacional no setor bancário nacional. Todavia, ele constitui ferramenta fundamental para mitigar a disparidade de informações entre bancos e tomadores de empréstimos, além de beneficiar imensamente o ecossistema econômico brasileiro ao criar meios para a redução das taxas de empréstimo e a redução do *spread* bancário ao cidadão brasileiro.

## Referências

- AKERLOF, George A. The market for “lemons”: Quality uncertainty and the market mechanism. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 84, n. 3, p. 488-500, 1970.
- ARROYO, Martín R. Information asymmetries, credit rationing and banking concentration: The Argentinean case. **Master in Finance & Banking Series of Centro Internacional de Formación Financiera**, 2007. Disponível em: [https://mpr.aub.uni-muenchen.de/29968/1/MPRA\\_paper\\_29968.pdf](https://mpr.aub.uni-muenchen.de/29968/1/MPRA_paper_29968.pdf). Acesso em: 3 mar. 2019.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS BUREAUS DE CRÉDITO (ANBC). Novo Cadastro Positivo injetará cerca de R\$ 1 trilhão na economia. **Blog da ANBC**, 2018. Disponível em: [https://www.anbc.org.br/lormais\\_materias.php?cd\\_materias=47&friurl=-Novo-Cadastro-Positivo-injetara-cerca-de-R-1-trilhao-na-economia--#.XH8LDlNKiT8](https://www.anbc.org.br/lormais_materias.php?cd_materias=47&friurl=-Novo-Cadastro-Positivo-injetara-cerca-de-R-1-trilhao-na-economia--#.XH8LDlNKiT8). Acesso em: 23 fev. 2019.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. Normas relativas à regulação prudencial. **Relatório de maio de 2003 de Estabilidade Financeira**, 2003. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/htms/estabilidade/2003\\_maio/PortuguesCapitulo5.pdf](https://www.bcb.gov.br/htms/estabilidade/2003_maio/PortuguesCapitulo5.pdf). Acesso em: 20 fev. 2019.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. Juros e *Spread* Bancário – Informações até junho de 2016. **Série Perguntas Mais Frequentes - Programa de Educação Financeira do Banco Central do Brasil**, 2016. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/conteudo/home-ptbr/FAQs/FAQ%2001-Juros%20e%20Spread%20Bancario.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2019.
- BANCO MUNDIAL. The Informal Sector: What Is It, Why Do We Care, and How Do We Measure It?. In: **Informality: Exit and exclusion**. The World Bank, Chapter 1, 2007. Disponível em: [siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/CHI.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/CHI.pdf). Acesso em: 13 fev. 2019.
- BANCO MUNDIAL. World Development Indicators: Financial access, stability and efficiency. **The World Bank Data Catalog**, 2018. Disponível em: [wdi.worldbank.org/table/5.5](http://wdi.worldbank.org/table/5.5). Acesso em: 12 fev. 2019.
- BARBOSA, Renato C. O.; MARÇAL, Emerson F. The impacts of information asymmetry in determining bank spreads. **Revista Gestão & Políticas Públicas**, v. 1, n. 2, 2011.
- BOSE, Niloy; COTHREN, Richard. Asymmetric information and loan contracts in a neoclassical growth model. **Journal of Money, Credit, and Banking**, p. 423-439, 1997.
- BRASIL. Banco Central do Brasil. **Resolução nº 4.737, de 29 de julho de 2019**. Dispõe sobre o fornecimento, pelas instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, das informações de adimplemento de pessoas naturais e de pessoas jurídicas aos gestores de bancos de dados de que trata a Lei nº 12.414, de 9 de junho de 2011, e sobre as condições para a obtenção e o cancelamento de registro desses gestores. Diário Oficial da União, 31 de julho de 2019, Seção 1, p. 58. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-4.737-de-29-de-julho-de-2019-207940548>. Acesso em: 31 jul. 2019.
- BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor)**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Diário Oficial da União, 12 de setembro de 1990, Seção 1, p. 1. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm). Acesso em: 13 fev. 2019.

BRASIL. Congresso Nacional **Lei nº 12.414, de 9 de junho de 2011 (Lei do Cadastro Positivo)**. Disciplina a formação e consulta a bancos de dados com informações de adimplemento, de pessoas naturais ou de pessoas jurídicas, para formação de histórico de crédito. Diário Oficial da União, 10 de junho de 2011, Seção 1, p. 2. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12414.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12414.htm). Acesso em: 10 fev. 2019.

BRASIL. Congresso Nacional **Lei Complementar nº 166, de 8 de abril de 2019**. Altera a Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, e a Lei nº 12.414, de 9 de junho de 2011, para dispor sobre os cadastros positivos de crédito e regular a responsabilidade civil dos operadores. Diário Oficial da União, 09 de abril de 2019, Seção 1, p. 1. Disponível em: [http://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/KujrwoTZC2Mb/content/id/70693213](http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/KujrwoTZC2Mb/content/id/70693213). Acesso em: 9 abr. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.936, de 24 de julho de 2019**. Regulamenta a Lei nº 12.414, de 9 de junho de 2011, que disciplina a formação e consulta a bancos de dados com informações de adimplemento, de pessoas naturais ou de pessoas jurídicas, para formação de histórico de crédito. Diário Oficial da União, 25 de julho de 2019, Seção 1, p. 1. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9936.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9936.htm). Acesso em: 25 jul. 2019.

CHU, Victorio; SCHECHTMAN, Ricardo. O uso de informações no crédito bancário. In: **Economia bancária e crédito – avaliação de 4 anos do projeto juros e spread bancário**. Brasília: Banco Central do Brasil, v.4, 2003. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/ftp/rel\\_economia\\_bancaria\\_credito.pdf](https://www.bcb.gov.br/ftp/rel_economia_bancaria_credito.pdf). Acesso em: 22 fev. 2019.

COMITÊ DE SUPERVISÃO BANCÁRIA DA BASILEIA. Best Practices for Credit Risk Disclosure. **Basel Committee Publications**, 2000a. Disponível em: <https://www.bis.org/publ/bcbs74.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2019.

COMITÊ DE SUPERVISÃO BANCÁRIA DA BASILEIA. Principles for the Management of Credit Risk. **Basel Committee Publications**, 2000b. Disponível em: <https://www.bis.org/publ/bcbs75.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2019.

DJANKOV, Simeon; MCLIESH, Caralee; SHLEIFER, Andrei. Private credit in 129 countries. **Journal of financial Economics**, v. 84, n. 2, p. 299-329, 2007.

EXPERIAN. Credit score basics. **Experian Consumer Education Content**, 2019. Disponível em: <https://www.experian.com/assets/consumer-education-content/brochures/credit-score-basics.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2019.

FREIXAS, Xavier; ROCHET, Jean-Charles. **Microeconomics of banking**. MIT press, 1999.

GALINDO, Arturo; MICCO, Alejandro. Creditor protection and financial markets: empirical evidence and implications for Latin America. **Economic Review (Atlanta, Ga.)**, v. 89, n. 2, p. 29-38, 2004.

GELOS, Gaston, R. Banking spread in Latin America. **International Monetary Fund Working Papers 06/44**, 2006. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2006/wp0644.pdf>. Acesso em: 22 fev. de 2019.

HAINZ, Christa. Measuring Information Sharing in Credit Markets. **CESifo DICE Report**, v. 9, n. 1, p. 21-27, 2011.

- LELAND, Hayne E.; PYLE, David H. American Finance Association. **The Journal of Finance**, v. 32, n. 2, 1977.
- LIN, Chen; MA, Yue; SONG, Frank M. What drives bank operating efficiency? The role of bank competition and credit information sharing. **Chapters**, 2012. Disponível em: [https://ideas.repec.org/h/elg/eechap/14045\\_4.html](https://ideas.repec.org/h/elg/eechap/14045_4.html). Acesso em: 26 fev. 2019.
- MANKIWI, Gregory N. Principles of microeconomics. **New Delhi: Cengage Learning**, 6th edition, 2011.
- MARTINS, Bruno S.; ALENCAR, Leonardo S. Concentração Bancária, Lucratividade e Risco Sistêmico: uma abordagem de contágio indireto. **Trabalhos para Discussão**, nº 190, 2009. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pec/wps/port/wps190.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2019.
- MERRILL, Howard J. III. Consequences of Information Asymmetry on Corporate Risk Management. **Applied Economics Theses**, n. 21, 2017. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/3c5b/fa4604b1b63eao81aof5f9ca84aob2dc54bf.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2019.
- MILLER, Margaret. Credit reporting systems around the globe: the state of the art in public and private credit registries. In: **World Bank. Presented at the Second Consumer Credit Reporting World Conference, held in San Francisco, California**, 2000.
- OWINO, Ochola J. The effect of credit information sharing on the cost of credit of commercial banks in Kenya. **Nairobi: Unpublished Thesis from University of Nairobi**, 2014.
- PAGANO, Marco; JAPPELLI, Tullio. Information sharing in credit markets. **The Journal of Finance**, v. 48, n. 5, p. 1693-1718, 1993.
- POWELL, Andrew et al. Improving Credit Information, Bank Regulation, and Supervision: On the Role and Design of Public Credit Registries. **World Bank Policy Research Working Paper 3443**, 2004.
- RAJAN, RAGHURAM G.; ZINGALES, LUIGI. Financial Dependence and Growth. **The American Economic Review**, v. 88, n. 3, p. 559-586, 1998.
- RHYNE, Elisabeth. The yin and yang of microfinance: Reaching the poor and sustainability. **MicroBanking Bulletin**, v. 2, n. 1, p. 6-8, 1998.
- SANTANDER. Cadastro Positivo vem aí! **Estudos Macro**, 2018. Disponível em: [https://cms.santander.com.br/sites/WPS/documentos/arq-estudos-macro-download-17-07-18-cadastro-positivo/18-07-20\\_202507\\_180718+cadastro+positivo.pdf](https://cms.santander.com.br/sites/WPS/documentos/arq-estudos-macro-download-17-07-18-cadastro-positivo/18-07-20_202507_180718+cadastro+positivo.pdf). Acesso em: 2 mar. 2019.
- SCHREINER, Mark. Scoring: The Next Breakthrough in Microcredit?. **Occasional paper**, v. 7, 2003. Disponível em: [http://www.cgap.org/docs/OccasionalPaper\\_07.pdf](http://www.cgap.org/docs/OccasionalPaper_07.pdf). Acesso em: 23 fev. 2019.
- STANDARD & POOR'S. Guide to credit rating essentials. **S&P Understanding Rating Series Version 1,5**, 2014. Disponível em: [https://www.spratings.com/documents/20184/760102/SPRS\\_Understanding-Ratings\\_GRE.pdf/298e606f-ce5b-4ece-9076-66810cd9b6aa](https://www.spratings.com/documents/20184/760102/SPRS_Understanding-Ratings_GRE.pdf/298e606f-ce5b-4ece-9076-66810cd9b6aa). Acesso em: 5 jul. 2019.
- STIGLITZ, Joseph E. The theory of screening, education, and the distribution of income. **The American Economic Review**, v. 65, n. 3, p. 283-300, 1975.
- STIGLITZ, Joseph E.; WEISS, Andrew. Credit rationing in markets with imperfect information. **The American Economic Review**, v. 71, n. 3, p. 393-410, 1981.

TFAILY, Ali. Managing Information Asymmetry and Credit Risk–A Theoretical Perspective. In: **Proceedings of the International Management Conference**. Faculty of Management, Academy of Economic Studies, Bucharest, Romania, 2017. p. 652-659.

VINING, Aidan R.; WEIMER, David L. Information asymmetry favoring sellers: A policy framework. **Policy Sciences**, v. 21, n. 4, p. 281-303, 1988.