

Crédito ao consumidor e superendividamento

Uma problemática geral

JOSÉ REINALDO DE LIMA LOPES

SUMÁRIO

1. Crédito ao consumo – problemática geral 2. Legislação comparada 3. Brasil 4. O que está em jogo?

Este texto é uma primeira reflexão sobre um tema que vem sendo debatido desta mesma perspectiva em outros lugares. Muito embora haja disposições sobre o crédito ao consumidor no CDC, não houve ainda a abordagem da questão deste ponto de vista nos comentários que sobre o assunto se fizeram. O que escrevo a seguir é basicamente a minha exposição no curso promovido pelo Brasilcon e pela Escola do Ministério Público do Rio Grande do Sul, em 12 de julho de 1995, na cidade de Caxias do Sul, RS.

1. CRÉDITO AO CONSUMO – PROBLEMÁTICA GERAL

A chamada sociedade de consumo é uma sociedade de massas e de classes: suas relações definem-se pelo mercado, que ao mesmo tempo permite interações anônimas e despersonalizadas entre grande número de pessoas (por isso sociedade de massas) e determinadas pela sua posição respectiva no processo produtivo (na apropriação dos benefícios da vida social, por isso sociedade de classes). O *crédito ao consumo* é um estímulo ao consumo, é um elemento de dinamização da produção capitalista. Pressupõe um movimento perpétuo, jogando para o futuro uma perspectiva de incessante crescimento e desenvolvimento. Sendo que o mercado depende do constante crescimento do consumo (planejado pelas unidades produtivas, especialmente por aquelas que acumulam saber, conhecimento e infor-

José Reinaldo de Lima Lopes é Professor Doutor da Faculdade de Direito da USP; Professor Visitante da Universidade da Califórnia, San Diego. Pesquisador do CEDISO-Centro de Estudos, Direito e Sociedade.

mação, como as grandes corporações capazes de influir determinadamente nos mercados). A contrapartida desta confiança ilimitada no futuro é a generalização do seguro social e privado (Ewald e Sunstein). Tudo pode ser vendido a crédito, tudo pode ser objeto de seguro. Nestes termos, ao lado do crédito (que se transforma numa indústria), grandes somas de capitais dirigem-se também para a indústria do seguro, inclusive o seguro do crédito.

O crédito é um instrumento de criação de moeda, já que esta não é uma mercadoria como as outras. Por isso, em todos os Estados nacionais que ainda emitem e controlam suas respectivas moedas aceita-se que o Banco Central, ou banco emissor, retenha parte da moeda depositada com os particulares (bancos privados) sob a forma de depósitos compulsórios, para reduzir o multiplicador da moeda. O crédito é, pois, uma questão de política geral monetária e de desenvolvimento (daí a regulação deste mercado com fixação de limites de prazo, de taxas, de valores por consumidor, incentivo a consumo: Alexandridou, 1994,155).

Crédito ao consumo é um sistema de financiamento, por meio de crédito direto concedido pelo comerciante, mas, sobretudo, por financeiras, bancos e cartões de crédito. Em todos os casos, o consumidor tende a transformar-se no cliente, que mantém relações continuadas, permanentes muitas vezes.

Outro aspecto a ser lembrado é a situação particular do consumidor em países subdesenvolvidos. Benjamin (Benjamin, 1994) adverte para distinção entre problemas de *qualidade* dos bens e serviços e os problemas de *disponibilidade*: o direito de defesa do consumidor está voltado para os primeiros, não para os segundos, por enquanto, embora o segundo seja essencial nos países pobres. Ou seja, existe nas sociedades periféricas e pobres um problema anterior ao da qualidade, que poderíamos chamar de integração econômica das massas, ou extensão da cidadania econômica (de um certo ponto de vista). Há uma política do consumidor, ao lado de um direito de defesa do consumidor.

Por outro lado, nas sociedades periféricas (embora em todas haja o problema) é alarmante a divisão de classes: o direito do consumidor não pode ser um instrumento de proteção apenas dos mais afluentes e articulados, dos consumidores de bens mais sofisticados, com voz e vez na mídia, com capacidade pessoal e

coletiva de resistência, influência e pressão sobre o Estado, em qualquer dos três poderes. A legislação que assumisse um consumidor-tipo estaria destinada ao fracasso ou à aplicação não equitativa (seletiva ou lotérica, como dizem Wanderley Guilherme dos Santos e José Eduardo Faria).

No do Brasil, o crédito ao consumo destinado a certas classes sociais é fonte de escândalos que chegam ao foro internacional, como a *escravidão (informal) por dívidas*. Há, pois, nas sociedades de classes, e especialmente pobres como o Brasil, duas espécies de consumidores: os privilegiados e os desfavorecidos (ou hipossuficientes, como diz nosso CDC no art. 6º, VIII). Os primeiros têm acesso mais fácil a créditos e bens, embora sujeitos a práticas restritivas e ilícitas também. Constituem a chamada – vulgarmente – classe média ou classe alta. No Brasil, eles compõem os 10% mais ricos da população, que concentram 48,1% da riqueza nacional (números relativos a 1990, e que mostram a concentração havida desde 1981, quando concentravam “apenas” 44,9% da riqueza). Às vezes são cortejados pelos credores, às vezes não. Os bancos oferecem seus produtos (crédito) como um sonho, vendendo-os como qualquer produto na forma de propaganda, em horários nobres da televisão, do rádio, dos jornais. Mesmo sendo privilegiados, estes consumidores sofrem da *vulnerabilidade* dos consumidores em geral – técnica, jurídica, às vezes fática.

Os segundos, os consumidores desfavorecidos, são os pobres – estimulados ao consumo, seja superfluo, seja necessário. O consumo necessário destas classes subalternas atinge coisas banais na vida urbana, como, por exemplo, eletrodomésticos dos mais simples. Mas os mais simples dos eletrodomésticos são-lhes inacessíveis, se não lhes for concedido crédito. São os consumidores de que fala Françoise Domont-Naert (Domont-Naert, 1992). Pobreza, insuficiência de recursos disponíveis, precariedade do seu *status* social, subdesenvolvimento cultural, exclusão dos modos de vida dominantes, ausência de poder no seio da sociedade, são as características desse grupo. No Brasil, o quadro é absolutamente dramático, se levarmos em conta que os 50% mais pobres da população detêm apenas 12% da renda nacional (números relativos a 1990 e que apresentam uma queda de 2,5% em comparação com 1981, quando os 50% mais pobres detinham 14,5% da renda). Em outras palavras, metade da população

brasileira é composta por consumidores *desfavorecidos*, para além de *vulneráveis*.

Um problema raramente mencionado no Brasil tem sido o do superendividamento dos consumidores (*overindebteness, surendettement*). Trata-se do fenômeno social (e não apenas pessoal) da inadimplência dos consumidores por ultrapassarem sua capacidade de consumo a crédito. Em geral, a questão, do ponto de vista do direito, é tratada como um problema pessoal (moral, muitas vezes) cuja solução passa apenas pela execução pura e simples do devedor. Esquece-se que o endividamento depende de que o consumidor tenha tido acesso ao crédito (responsabilidade do credor), que tenha sido estimulado e incentivado a consumir e a consumir a crédito, que tenha sido vítima, em certos casos, de uma força maior social, qual seja, uma recessão, uma onda de desemprego (hoje em dia desemprego *estrutural* crescente, dado o *jobless growth*).

O crédito ao consumo, como aliás toda a disciplina do consumidor (seja o direito de defesa do consumidor, seja a política do consumidor), precisa ser tratada juridicamente como fruto do Estado-social. Em outras palavras, é uma disciplina jurídica da extensão da cidadania social (de direitos sociais). Seguindo a advertência de Ramsay (Ramsay, 1994), é por isso que o crédito ao consumo precisa ser regulado. Nisto há três vertentes ou espécies de regulação: a) regulação da indústria para os que têm acesso (classe média) – aí se aplicam plenamente as regras do art. 52 do nosso CDC; b) regulação para evitar a discriminação contra setores e grupos determinados, por motivos de pertença ou identidade; c) regulação para redistribuir socialmente os custos do superendividamento (de natureza social e não pessoal).

2. LEGISLAÇÃO COMPARADA

Embora o direito nunca possa ser comparado sem que se analise a cultura jurídica, o sistema institucional de aplicação e o ambiente social em que vigora, uma visão das legislações de diversos países pode ser uma porta de entrada importante para uma primeira abordagem deste problema do crédito ao consumo. É o que faremos a seguir.

a. União Européia

Existe uma *Diretiva do Conselho*, de 22.12.86 (*Diretiva do Conselho 87/102 emendada pela Diretiva 90/88*, de 22.2.90). Por ela,

o consumidor deveria receber informação adequada sobre taxa de juros (dever de informação das condições do empréstimo ou financiamento). A diretiva exclui certos créditos de caráter não-comercial como, por exemplo, o crédito imobiliário. Distingue créditos de grande porte do crédito ao consumo e exclui créditos muito pequenos da sua disciplina, para não onerá-los administrativamente. Para a diretiva o “consumidor significa a pessoa natural que age com fins externos (estranhos) à sua atividade profissional” (art. 1º-2/a). Outra *Diretiva do Conselho*, de 15.12.89, estabelece regras técnicas (liberalizantes do movimento do capital e flexíveis) para coordenação das leis a respeito de instituições financeiras.

b. *Dinamarca* – Estabeleceu pela Lei nº 398/13.6.90, regras sobre a transparência nas taxas de juros.

c. *Finlândia* – A Lei de Bancos (de depósitos), de 28.12.90 criou no seu Capítulo 5 a “Proteção dos clientes”: ali se estabelece a proibição de afirmações enganosas, práticas comerciais abusivas. Pela lei, todos os contratos-padrão precisam ser apreciados pela autoridade supervisora dos bancos. A competência da autoridade supervisora dos bancos e do *Ombudsman* dos consumidores para regular a matéria é concorrente.

d. *França* – É a Lei nº 89/1010 de 31.12.89, que dispõe sobre endividamento de consumidores (incorporada ao Código do Consumo – Lei nº 93/949 de 26 de julho de 1993). Este, no art. 331, institui uma comissão que investiga os casos de *surendettement (overindebteness)* – *superendividamento*. Um procedimento amigável de convenção das condições de pagamento de todos os credores para o *consumidor de boa-fé, pessoa física*, para seus débitos *não-profissionais* (art. 331-2) pode ser iniciado. O plano é solicitado pelo devedor e pode conter: abatimento ou redução de juros, remissão de valores, consolidação ou substituição de garantias e formas de sua execução. Caso o devedor não preencha os requisitos ou em 60 dias não se chegue a um acordo pode-se iniciar a insolvência. Como no caso da Diretiva do Conselho, a lei francesa prevê uma aplicação estrita e estreita do conceito de consumidor.

e. *Alemanha* – Lei do Crédito ao Consumo, de 17.12.90 (*Verbrauchercredit Gesetz*), em vigor desde 1º de janeiro de 1991 abrange todo crédito ao consumo, inclusive o rotativo, a antecipação por cheque especial (abertura de

crédito), o hipotecário, o *leasing* e a criação de pequenas empresas. Há regras para *proteção social* do consumidor, tais como a redução de juros de mora, pagamentos em atraso etc. A regulação dos limites de juros ficou de fora, assim como os casos de insolvência. A proteção dos consumidores em matéria de crédito iniciou-se com a jurisprudência. Os tribunais começaram usando o critério do art. 138(I) do BGB – examinando se o contrato poderia ser anulado por violação dos *bons costumes* e sobretudo se houvesse preavalecimento da fraqueza de outrem. Desequilibrada, a liberdade de contratação, prevista na Lei Fundamental de Bonn, não poderia vigorar e os tribunais puderam interferir no contrato (Kemper, 1994). A insolvência dos consumidores será disciplinada junto com as insolvências em geral na nova *Insolvenzordnung* (InsO) a entrar em vigor em 1999, o que deverá incluir o perdão dos débitos no prazo de sete anos (Kemper, 1995).

f. *Inglaterra* – Vigora ali, desde 1974, um *Consumer Credit Act* que dá à Corte capacidade de mandar pagar o que achar razoável quando o consumidor atinge um estado de insolvência.

g. *Bélgica* – A Lei de 12 de junho 1991 impõe ao financiador (mutuante) o dever de agir como um bom financiador: se o mutuante concede crédito acima da capacidade do tomador (mutuário) o juiz pode exonerar o consumidor de parte dos juros de mora e reduzir as obrigações ao principal.

h. *Portugal* – O Decreto-Lei nº 359/91, de 21.9.91, aplica-se a créditos concedidos a pessoas singulares, fora de sua atividade comercial ou profissional, conforme a Diretiva do Conselho acima mencionada. Vigora para os créditos dentro do limite de 30.000 a 6.000.000 de escudos e também não inclui empréstimos imobiliários. Acompanhando uma tendência do direito do consumidor de recuperar o instituto do arrependimento, prevê um período de reflexão (art. 8º) de sete dias úteis para arrependimento.

i. *Estados Unidos* – Em 1968 entrou em vigor o *Consumer Credit Protection Act*, emendado em 1980. Os temas de defesa do consumidor de crédito são em primeiro lugar a transparência e a informação ao consumidor (*Title I – Truth in Lending Act*), em segundo lugar defesa contra práticas abusivas (*Title II – Extortionate Credit Transaction*), em terceiro lugar restrições ao excesso de garantias (*Title III – Restrictions on Garnishment*). Estabelece uma Comissão

Nacional de Finanças do Consumidor (*Title IV – National Commission on Consumer Finance*). Em 1970 e 1974 foi também emendado para acrescentar dispositivos relacionados aos cartões de crédito. Em 1974 foi também aprovado o *Equal Credit Opportunity Act*, contra discriminação por idade, sexo, estado civil, raça, cor, origem étnica ou nacional, religião, recebimento de assistência social ou exercício legítimo de direitos legalmente protegidos. Trata-se, como se vê, de proteção do consumidor para ter acesso ao crédito numa sociedade em que a falta de crédito significa exclusão social, marginalização. Data de 1977 o *Fair Debt Collection Practices Act*. No sistema norte-americano, ao contrário dos sistemas civilistas, há uma disponibilidade generalizada para a insolvência civil. O regime é muito liberal permitindo um *fresh start*. Por disposição constitucional, a insolvência é matéria de legislação e jurisdição federal.

3. BRASIL

O modelo de desenvolvimento brasileiro iniciado nos anos 30 e consolidado nos anos 60 foi o de uma industrialização financiada pelo Estado, pelo capital internacional e por poupança interna voluntária ou obrigatória. Deste período as Leis nº 4.131/62 (capital estrangeiro), 4.595/64 (reforma bancária), 4.728/65 (mercado de capitais, inclusive alienação fiduciária), 4.380/64 (correção monetária nos contratos imobiliários) etc.

Era preciso criar um mercado consumidor inexistente, dada a pobreza e a concentração de renda já existente. O remédio foi ampliar o crédito ao consumo. Tudo se poderia comprar a prazo, desde um par de sapatos a qualquer outro bem. Os bens duráveis poderiam ser objeto de alienação fiduciária em garantia. O modelo faliu nos anos 80 com o fim da entrada de capital estrangeiro, com as crises do petróleo, com a democratização (aumento das demandas sociais) e com o empobrecimento generalizado, fruto das políticas de concentração de renda (pois a filosofia de base de então, como a de hoje, era de que só o capital poderia promover o desenvolvimento nacional, e para isso era preciso incentivar o capitalismo e acelerar sua concentração para dar-lhe capacidade de investimento).

O modelo neoliberal que vem sendo perseguido nos anos 90 gerou – no Plano Real – uma

estabilização da moeda, mas o custo social já aparece sob a forma de uma inadimplência dos consumidores. Notícia veiculada pela *Folha de S. Paulo*, de 23 de junho de 1995, 2-9, dá conta de que havia naquela altura 1.800.000 consumidores com carnês em atraso. Segundo a Associação Comercial de São Paulo (ACSP) as 11 mil firmas cadastradas no Serviço de Proteção ao Crédito queriam renegociar as dívidas. Uma rede de lojas informava que havia 8% de atraso entre seus clientes, sendo que um ano antes a média de atraso era de 2,8%. Para resolver o caso, estava disposta a abrir mão dos 10% de multa de mora, renegociar a dívida e prolongar o prazo em até 10 vezes, mantendo a taxa de juros de 7,5% ao mês. Nitidamente, o problema não era de um consumidor ou outro, mas um verdadeiro fenômeno social, resultado da explosão de consumo ocorrida nos meses anteriores (após a estabilização relativa da moeda). Por isso mesmo, o Conselho Monetário Nacional mudou as regras para o cheque especial (crédito rotativo) e cartão de crédito.

O superendividamento é, portanto, um fato e um fato social e de política econômica e monetária. O CDC prevê, no art. 52, uma disciplina dos *contratos de crédito ao consumo* – com as seguintes garantias a favor dos consumidores: preço do produto em moeda corrente nacional; montante dos juros de mora e taxa efetiva anual de juros (na Comunidade Europeia trata-se da Taxa Anual de Encargos Efetiva Global que deve revelar o custo total do crédito, encargos, taxas etc.); acréscimos legalmente previstos; número e periodicidade das prestações; soma total a pagar, com e sem financiamento; limite da multa de mora (a 10%) do valor da prestação; liquidação antecipada com redução dos juros (revogando, assim, o art. 955 do C. Civil). Em geral sendo contratos de adesão, aplicam-se a eles as regras do art. 54 do mesmo CDC.

A cláusula de arrependimento (art. 49) seria aplicável? Em princípio sim. Mas neste caso, a lei brasileira é mais restrita do que a de Portugal, pois somente se a contratação ocorre fora do estabelecimento, prevê-se o arrependimento.

Não foi imaginado um esquema especial de insolvência para o consumidor. Nestes termos, a insolvência civil é insuficiente. Nela não há uma investigação das causas pessoais e sociais que levaram à insolvência, nem mesmo um esquema de negociação que permita ao consumidor sair da situação, como parece ser o ob-

jetivo da legislação francesa. Nossa insolvência é apenas uma execução coletiva, sem atentar para os fatos da vida do consumidor desfavorecido, para o julgamento especial que permita tratamento diferenciado quando o superendividamento se dever a uma atitude de boa ou má-fé.

A jurisprudência vinha criando e sustentando algumas defesas individuais para o consumidor: já havia decisões favorecendo os consumidores no sentido de ter por nulas as procurações outorgadas às financeiras para emitir títulos (letras de câmbio) ou transferi-las (coisa que foi objeto do Decreto-Lei n° 359/91 de Portugal, art. 11, pois as letras de garantia só podem ser nominais, “não à ordem”). Além disso, houve decisões no Rio Grande do Sul dando pela inconstitucionalidade da busca e apreensão liminar com base no Decreto-Lei n° 911/69 – alienação fiduciária – entendendo tratar-se de um privilégio inconstitucional para as financeiras (Tribunal de Alçada RS – 3ª Câmara Cível, 1910447679 – Porto Alegre; o juiz não pode ser obrigado a dar a liminar, tutela antecipada, sem poder exercer o juízo concreto sobre o perigo de mora). Houve também julgados mitigando a prisão do depositário infiel.

4. O QUE ESTÁ EM JOGO?

Tratando-se do crédito ao consumo, especialmente do tema do superendividamento dos consumidores, claro que estão em jogo tanto a política de consumo quanto o direito do consumidor. De política de consumo porque a insolvência dos consumidores é um fato social, com origens muitas vezes na *força maior social* – desemprego, período de turbulência econômica geral. Nestas circunstâncias, quem deve pagar a conta? O problema torna-se um problema de políticas públicas e de redistribuição. De direito do consumidor porque a saída da insolvência requer mecanismos aplicados também caso a caso. Mesmo que se deva por princípio abandonar a ideologia fácil e freqüente de que os pobres são os responsáveis por sua própria pobreza (Iain Ramsay).

Saídas para o superendividamento devem passar pelas concordatas e reorganizações negociadas, hoje disponíveis apenas para o capital e o capitalista. Nestes casos teria aplicação o art. 6º, V, do CDC – revisão de cláusulas excessivamente onerosas –, num ambiente de renegociação coletiva, obedecida a *par conditio creditorum*. Além disso, dando apli-

cação também aos dispositivos do CDC sobre os serviços de educação e informação (CDC art. 6º, II e III) e prevenção, seria preciso alertar os consumidores para os riscos do endividamento, inclusive ensinando-lhes os cálculos mínimos dos encargos.

Há um problema geral de política do consumo no equívoco dos órgãos de defesa do consumidor (privados ou públicos) de aceitar o consumismo, aceitar uma perspectiva econômica equivocada, conformista, sem capacidade de ser crítica do sistema que provoca o superendividamento. Exemplar disso seria o fato de que alguns iniciaram ações para que os depositantes recebessem juros e correção monetária nas poupanças; outros iniciaram ações para que alguns pagassem menores prestações. Vê-se que os interesses são conflitantes. Quem é o consumidor a ser defendido diante do sistema financeiro: o depositante, ou o mutuário? Em geral, até hoje, o depositante é encarado como o consumidor, mas na outra ponta da intermediação feita pelos bancos está o consumidor mutuário. Nada disso foi jamais discutido entre nós pelas associações de consumidores ou pelos institutos privados.

Assistimos à concessão de anistias pelo poder público (de multas, de impostos e de dívidas) para diferentes setores, não para os consumidores de crédito, isto é, para os beneficiários (ou vítimas) de crédito ao consumo. Qual o impacto concentrador de renda que tudo isto tem? Claro está que a defesa do direito do consumidor pode perder-se em enormes equívocos quando não atenta para estes aspectos distributivos e macroeconômicos da questão. Como sugere Wilhelmsson, trata-se de substituir uma estratégia de antagonismo por uma de cooperação (pois a solução do endividamento passa a ser problema concertado entre devedor e credores), personalizada (a solução padrão universal não serve para cada caso ou categoria), e dinâmica (não se negocia apenas sobre o contratado, mas sobre as condições de pagamento futuras). Trata-se também de rever as perspectivas mais gerais da teoria dos contratos, como já tenho dito em outro texto: arrependimento e lesão, institutos tradicionais na teoria contratual anterior ao liberalismo econômico, estão voltando, como instrumentos de regulação concreta (antes que abstrata) e personalizada.

A defesa do consumidor desfavorecido, sobretudo, coloca um problema de ordem geral, especialmente no que diz respeito a sua representação. Se bem que a perspectiva do consu-

midor vulnerável ou hipossuficiente esteja na base do direito do consumidor, um ideal a ser permanentemente lembrado é o da autonomia individual. Com isto quero lembrar que a defesa do consumidor precisa guardar-se continuamente contra uma perspectiva paternalista que afinal termina sendo antidemocrática. Quero também lembrar que a defesa coletiva do consumidor por meio de substitutos ou representantes termina sempre fazendo reaparecer a questão espinhosa da representação democrática. De um lado, o poder dado ao Ministério Público no direito brasileiro dá a este órgão uma capacidade incontrolada de decisão: sendo uma carreira preservada da influência externa por um necessário e válido isolamento, corre o risco de tornar-se um guardião paternalista (quicá autoritário) dos direitos do povo que não conta com mecanismos de prestação de contas ao próprio povo. De outro lado, as chamadas entidades da sociedade civil, inclusive associações de consumidores, correm todos os riscos da representação corporativa de interesses (sobretudo a incapacidade de apreciação global da problemática do consumo, restringindo-se a uma defesa de interesses homogêneos), sem falar da natural tendência da oligarquização das organizações todas (Robert Michels). Ainda acompanhando Wilhelmsson, mesmo que seja indispensável haver formas coletivas de ação, nem todas as organizações envolvidas nesta ação têm o mesmo grau de fiabilidade para os consumidores.

Bibliografia

- ALEXANDRIDOU, Elisa. Consumer credit in Greece. *Consumer Law Journal*, v. 3, n. 5, p. 155-156. 1994.
- BENJAMIN, Antonio H. *Consumer protection in less developed countries; The Latin American experience: paper on Summer Programme in Community Consumer Law*, Louvain-la-Neuf.
- DOMONT-NAERT, Françoise. *Consommateur-défavorisés: crédit et endettement*. Bruxelas: Kluwer, 1992.
- KEMPER, Rainer. The Current Situation of Consumer Credit Law in the Federal Republic of Germany. *Consumer Law Journal*, v. 2, n. 5, p. 157-170. 1994.
- _____. The coming consumer bankruptcy scheme with the release of the residual debt in Germany. *Consumer Law Journal*, v. 3, n. 2, p. 69-75. 1995.

MARQUES, Cláudia Lima. *Contratos no Código de Defesa do Consumidor*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

RAMSEY, Iain. *Developing consumer law in Asia*. [s.l.]: IOCU, 1994. Consumer credit law as

distributive justice.

WILHELMSSON, Thomas. *Developing consumer law in Asia*. [s.l.]: IOCU, 1994. Regulation of contract terms.