

Seminário Banco Central sobre Acesso ao Sistema Financeiro

Tema 1: Análise de projetos de acesso e de reorganização – Fundamentos – Plano de negócio para instituição financeira – Fundamentos – Principais pontos

Para abrir a palestra relativa ao primeiro tema, o Sr. Gilson de Lima Garófalo, Vice-Presidente da ORDECON e professor da PUC e da PUC-SP, destacou que a ORDECON acolheu o Seminário por iniciativa de seu Presidente, Francisco Coelho, que também é funcionário do BACEN. Informou acreditar que o evento seria proveitoso, por abordar questões do dia a dia do mercado, e demonstrar os esforços de modernização do BACEN, que tem tornado a instituição referência mundial na área. Com isso, foi passada a palavra ao expositor, Sr. Luiz Edson Feltrim.

O Sr. Feltrim iniciou sua exposição ressaltando que a intenção do evento era promover a interação entre o BACEN, entidades do mercado financeiro e escritórios de advocacia, na tentativa de permitir a melhor formatação dos processos que passam pela análise daquela autarquia. Esses processos dizem respeito aos termos da Resolução n° 3.040/02, que foi publicada em novembro de 2002 mas entrou em vigor somente seis meses depois, dando ao mercado tempo para se adaptar às novidades, especialmente em face da mudança de governo que acontecia naquele momento.

Dentre as novidades mencionadas estava a exigência do Plano de Negócios. Nas palavras do Sr. Feltrim, todos os projetos conduzidos pelas pessoas ou empresas necessitam de um plano de ação, ou plano de negócios. Mesmo um

cidadão que pretende trocar seu carro necessita de um plano de negócios para saber como fará frente às despesas relacionadas à nova aquisição, se precisará de financiamento e etc.

A existência de um plano de negócios oferece bases mais claras para a análise dos processos submetidos ao DEORF. Atualmente, a quantidade de processos é tanta que justifica medidas como a realização do Seminário, com o objetivo de tornar mais fácil o processo. Como primeiro passo para a interação, o Sr. Feltrim resumiu a estrutura da DINOR, que encontra-se dividida em dois departamentos. Um deles é o próprio DEORF, que pode ser descrito como um setor de autorizações, e o outro é o Departamento de Normas (“DENOR”), chefiado pelo Sr. Amaro Gomes.

O regime atual de condições e autorizações relativas ao acesso ao sistema financeiro nacional é definido pela Resolução nº 3.040/02, que contém dispositivos convergentes com os 25 princípios definidos pelo Comitê da Basileia sobre o tema. O regime anterior, na vigência da Resolução nº 2.099/94, baseava-se em três vetores: (i) reputação dos controladores; (ii) origem dos recursos utilizados ou investidos; e (iii) análise dos atos societários. Com relação aos aspectos qualitativos, eram avaliados os limites operacionais e a capacidade econômico-financeira dos proponentes.

As pesquisas para a reforma da Resolução nº 2.099/64 tiveram início em 2000, com investigações sobre os padrões internacionais aplicáveis e visitas a outros países para conhecer a realidade internacional. Com base nos dados coletados nessa fase, foi elaborada uma proposta técnica interna, posteriormente levada a audiência pública e discutida com o mercado. Desse processo se originou a Resolução nº 3.040 e a Resolução nº 3.041, que continha condições para a eleição de administradores de instituições financeiras.

O Sr. Feltrim observou que do exame da regulamentação internacional sobre o tema, foi possível identificar algumas ações que procuravam garantir que a instituição financeira teria chance de sucesso. Tais ações se focavam na avaliação do grupo organizador da instituição (competência, experiência e probidade) e na avaliação de um plano de negócios, que deve conter informações

sobre os planos de condução da instituição financeiras, análise de mercado, avaliações de risco, estimativas e projeções de crescimento e etc.

Além disso, para a boa condução do processo, é necessário que os controles internos e procedimentos a serem adotados sejam eficientes e adequados, e que as projeções sejam consistentes. Tais informações devem vir acompanhadas pela opinião de auditores independentes. Há casos, por exemplo, em que são entregues demonstrações financeira não chanceladas por auditorias. Essas informações muitas vezes são inconsistentes e tornam o processo mais lento.

O processo deve ser completado com uma investigação de campo rigorosa, para a identificação e qualificação completa dos pretendentes, o que inclui a possibilidade de requisição de novas informações e a realização de entrevistas com os interessados.

De acordo com o Sr. Feltrin, no âmbito da regulamentação atual sobre acesso ao sistema financeiro nacional, um dos pontos mais importantes é o plano de negócios, cuja função deve ser melhor entendida para acelerar futuros processos.

É importante esclarecer, inicialmente, que o plano de negócios não se destina simplesmente a atender uma exigência normativa. Trata-se do documento que mostrará ao BACEN qual a visão que o postulante tem de sua futura atuação no sistema financeiro, incluindo informações claras sobre expectativas de retornos. Como ocorre em qualquer outra atividade econômica, aquele que deseja investir ou participar no sistema financeiro deve ter essa visão.

Antes da edição da Resolução nº 3.040/02, o postulante simplesmente trazia as informações ao BACEN e demonstrava a existência de recursos financeiros para fazer frente ao investimento. O processo definido pelas atuais regras de acesso ao sistema financeiro divide-se em duas etapas principais. A primeira etapa se destina ao cumprimento das exigências do art. 5º da Resolução nº 3.040/02, e culmina com a criação ou a reorganização da instituição. A segunda etapa compreende a análise dos atos societários e a emissão da autorização para funcionamento.

O art. 5º da Resolução nº 3.040/02, em seu inciso I, exige dos interessados a apresentação de uma declaração de propósitos, sejam pessoas físicas ou jurídicas. Essa declaração é prestada principalmente por pessoas ou entidades que ainda não integrem o sistema financeiro ou grupo de controle da instituição que está sendo criada ou reestruturada, mas pode ser solicitadas em outros casos. Essa exigência pode ser feita, por exemplo, para pessoa com experiência anterior no sistema financeiro mas que permaneceu muito tempo afastado da atividade.

O inciso II determina a necessidade de apresentação de um projeto, que envolve um estudo de viabilidade com análise de premissas externas (análise de segmentos de mercado) e internas (expectativa de rentabilidade e projeções financeiras. É nessa fase que se exige a apresentação do plano de negócios, que detalhará a estrutura organizacional da instituição e os controles internos a serem implementados. É nessa fase também que serão analisados aspectos de governança corporativa, estrutura e incentivos aos gestores.

Os incisos III a V trouxeram algumas exigências adicionais, como a exigência de indicação clara do Grupo de Controle, com mudanças substanciais para flexibilizar a avaliação da capacidade econômico-financeira dos controladores, e a definição clara do que significa participação qualificada (5%, nos termos do inciso V).

O inciso VI permite a realização de pesquisas sobre a reputação dos controladores. Em conjunto, os incisos III a VI permitem, inclusive, a realização de pesquisas fiscais e cadastrais junto ao próprio BACEN, para determinar a origem dos recursos. Essas pesquisas, esclareceu o Sr. Feltrim, são utilizadas de forma residual e somente para as finalidades de análise dos processos.

De acordo com a regulamentação atual, é necessária também a indicação de um responsável técnico pelo projeto apresentado. O Sr. Feltrim esclareceu que a atividade do responsável técnico não se destina estar preparado para discutir questões formais relativas ao grupo de controle, e sim para esclarecer as premissas do plano, tratando diretamente com o dono do negócio.

Outro avanço importante, de acordo com o Sr. Feltrim, é a regra que consta do art. 14 da Resolução n° 3.040/02, que indica quem pode exercer o controle de instituições financeiras, prevendo inclusive a criação de uma *holding* com o intuito exclusivo de exercer o controle da instituição e proteger o negócio, a chamada *holding* financeira pura (art. 14, inciso III).

Com relação à participação de entidade estrangeira no grupo de controle, bem como para as demais finalidades da Resolução n° 3.040/02, o Sr. Edson Feltrim, mencionou os requisitos estabelecidos pela Circular n° 3.317/06. Nos termos da Circular citada, depende do interessado no processo a demonstração de que há interesse nacional em sua participação. Essa demonstração dependerá do fornecimento de algumas informações, notadamente o nível de participação pretendido e a importância da participação para o Brasil e para o Grupo.

Ainda sobre a participação estrangeira em instituições financeiras, foi feita referência ao Decreto de 9.12.1996, que reconhece como de interesse do governo brasileiro a aquisição, em bolsa, por parte de estrangeiros, de ações sem direito a voto representativas do capital de instituições financeiras com sede no país. Também foi reconhecido como de interesse do governo o lançamento, no exterior, de programas de certificados de depósitos lastreados nessas ações.

Em seguida, o Sr. Feltrim passou a abordar o tema governança corporativa, um dos itens analisados pelo BACEN nos planos apresentados. De acordo com o palestrante, trata-se de uma definição de como serão conduzidos os negócios da instituição, com relação ao dia-a-dia das operações, o respeito às leis e regulamentos e a proteção dos depositantes, com o objetivo de evitar conflito de interesses entre os acionistas e os gestores do negócio.

É importante ressaltar, conforme alertou o Sr. Feltrim, que não existe um modelo ideal pré-concebido de medidas de governança corporativa. Existem, na verdade, um conjunto de princípios e ferramentas usualmente utilizados para garantir os objetivos desejados.

Sobre a questão da concorrência no sistema financeiro, o Sr. Feltrim citou o art. 18, § 2° da Lei n° 4.595/64, que estabeleceu a competência do BACEN para

regular as condições de concorrência entre instituições financeiras, mas que a direção que vem sendo tomada atualmente prevê uma atuação conjunta do BACEN com o CADE, nos termos do PLP 344/02 (Câmara dos Deputados) e do PLS 412/03 (Senado Federal).

Da discussão e dos debates sobre o papel desses órgãos na defesa da concorrência no setor financeiro se originou um convênio firmado entre BACEN e CADE, cuja última reunião ocorreu em 15.2.2007, com o objetivo de discutir as ações e esforços comuns, analisar propostas de normatização e realizar estudos sobre concentração no sistema financeiro.

Nessas discussões, o objetivo do BACEN é garantir um sistema financeiro competitivo, com melhores preços, produtos e serviços ofertados. As duas ações principais do BACEN para cumprir esse objetivo são a realização de estudos sobre concorrência para permitir a entrada de novos agentes e o estímulo a serviços financeiros em municípios não atendidos por agências, por meio da criação de cooperativas de crédito e o credenciamento de correspondentes bancários.

Do ponto de vista do mercado, a análise de concorrência deve permitir a entrada de novos agentes com o menor risco e a maior possibilidade de retorno possíveis. Isso porque em um mercado competitivo, os preços são menores com qualidade e eficiência operacional maiores. Ocorre exatamente o contrário em mercados concentrados, ou seja, preços maiores por serviços de qualidade e eficiência operacional menores.

Em sua conclusão, o Sr. Feltrim apresentou um resumo do que é o projeto a ser apresentado ao BACEN, ressaltando a importância de que sejam abordados os aspectos externos e internos, e que o interessado trabalhe com três cenários para gerar suas projeções de retorno e patrimônio: realista, otimista e conservador.

O projeto deve conter também condições essenciais a todos plano de mercado, com análise dos principais pontos, e previsões de como será o gerenciamento de recursos da instituição. Deve ser gerada pelo interessado uma planilha de avaliação detalhada dos aspectos externos e internos, mês a mês e que

deve ser amigável.

A partir da apresentação do plano de negócios, concluiu o Sr. Feltrim, o BACEN poderá trabalhar com tecnologia e segurança, procurando a melhora contínua da qualidade de gestão, e o respeito às metas propostas pelos interessados. O plano de negócios auxilia na decisão a ser tomada pelo BACEN, minimiza problemas futuros, ajuda a acelerar as decisões e a adequar as exigências ao porte do interessado. Permite avaliar a compatibilidade dos objetivos com os recursos disponíveis, bem como a performance das instituições.

O moderador da primeira palestra, Sr. Gilson Garófalo, cumprimentou o Sr. Feltrim por sua palestra e ressaltou a importância do acompanhamento do BACEN nos três primeiros anos após a emissão da autorização para as instituições financeiras, que caracterizou como vital.

Nesse período, somente é possível realizar esse acompanhamento com a existência de um bom plano de negócios, até mesmo para as empresas financeiras de pequeno porte que têm como um de seus objetivos principais a bancarização da população de baixa renda. Depois do comentário, o Sr. Garófalo deu início ao tempo para perguntas ao palestrante.

O primeiro participante ressaltou a importância da chamada *holding* financeira pura, mencionada na palestra e prevista na Resolução nº 3.040/02. Essa modalidade de controle de instituições financeiras vem sendo tomada pelo mercado como uma sinalização acerca da possibilidade de separar questões societárias da administração das instituições financeiras, como forma de defender o negócio, o que é considerado saudável.

Ocorre que no momento da análise do processo, o BACEN sempre pergunta ao interessado qual é a razão pela qual se pretende criar a *holding* financeira pura. Diante disso, o participante questionou se a visão do mercado estava correta?

O Sr. Feltrim confirmou ao participante que sua visão acerca do princípio da *holding* financeira pura estava correta, pois o objetivo do BACEN com a norma

era permitir a segregação da parte financeira de um conglomerado em um braço separado.

A idéia inicial do BACEN durante os estudos para a edição da Resolução n° 3.040/02 era abrir essa possibilidade para pessoas físicas, pessoas jurídicas e instituições financeiras, mas a legislação não daria ao BACEN a possibilidade de fiscalizar as instituições não financeiras, daí a criação da *holding* financeira pura. Ademais, o modelo atualmente adotado, explicou o Sr. Feltrim, evita que problemas societários ou eventuais questões sucessórias impeça a instituição financeira de operar.

Nesse sentido, a Resolução n° 3.040/02 pode ser tomada como um marco no sentido da progressiva eliminação de autorizações infralegais e do tempo envolvido nos processos, daí o interesse do BACEN de entender o negócio, a situação atual e o que está por trás do projeto.

Em seguida, foi dada a palavra a outro participantes, que observou o movimento dentro do BACEN para a bancarização das populações de baixa renda, em especial a criação de correspondentes bancários. Nesse particular, o Ministério Público do Trabalho tem questionado a aliança entre empresas financeiras e não financeiras.

Um exemplo foi a Ação Civil Pública movida contra a Caixa Econômica Federal, por meio da qual se pretendia que os correspondentes bancários fossem equiparados a bancários. A proliferação dessas ações têm levado as empresas a formalizarem Termos de Ajustamento de Conduta que prejudicam o negócio. A FEBRABAN tem agido contra essa tendência, e o participante questionou o Sr. Feltrim sobre a atuação do BACEN no assunto, na medida em que a autarquia poderia unir esforços com o mercado.

O Sr. Feltrim explicou que o BACEN já esteve no Ministério Público do Trabalho discutindo a questão e tentando demonstrar o objetivo de criação da figura do correspondente bancário em áreas em que as instituições financeiras não têm interesse em instalar agências. Com relação ao tema, há questões trabalhistas e de segurança envolvidas.

Presente ao evento, o Sr. Sérgio Darcy, ex-Diretor de Normas do BACEN, pediu a palavra para esclarecer que sempre defendeu uma regulamentação que definisse a atividade de correspondente bancário de forma clara, defendente, inclusive, que a atividade deve ser realizada de forma complementar.

Ocorre que no mercado o conceito e a prática dos correspondentes bancários têm sofrido distorções, pois os correspondentes passam a funcionar como verdadeiras agências bancárias, que só prestam serviços financeiros. Isso não pode ocorrer, pois para os correspondentes a atividade bancária deve ser complementar, não podendo ser a única atividade realizada. Esse desvirtuamento deve ser combatido.

O Sr. Garófalo, moderador da palestra, questionou o Sr. Feltrim sobre a interação entre BACEN e CADE, ao que o Sr. Feltrim respondeu que as reuniões decorrentes do convênio vêm sendo produtivas, o que põe um fim à fase de disputas, permitindo a criação de ferramentas de cooperação entre os órgãos. Ao concluir a palestra, o Sr. Garófalo cumprimentou a maneira cristalina como o BACEN vem conduzindo o assunto.
