



Aprimora

PROJETO DE IMPLEMENTAÇÃO DE
AVALIAÇÃO DE IMPACTO REGULATÓRIO

Análise de Impacto Regulatório Correspondentes no País

SUMÁRIO

SUMÁRIO EXECUTIVO	3
1. IDENTIFICAÇÃO DO SEGMENTO	4
2. DESCRIÇÃO DO PROBLEMA REGULATÓRIO	9
<i>RECONHECIMENTO DOS CORRESPONDENTES DIGITAIS</i>	9
<i>GESTÃO DA CONTRATAÇÃO E DA ATUAÇÃO DOS CORRESPONDENTES</i>	11
3. OBJETIVOS DO TRATAMENTO REGULATÓRIO	14
4. ALTERNATIVAS DE TRATAMENTO REGULATÓRIO	15
<i>RECONHECIMENTO DOS CORRESPONDENTES DIGITAIS</i>	15
<i>GESTÃO DA CONTRATAÇÃO E DA ATUAÇÃO DOS CORRESPONDENTES</i>	17
5. PROPOSTA REGULATÓRIA	18
6. ESTRATÉGIAS PÓS-APROVAÇÃO DA NORMA	20
RESPONSÁVEIS PELA ELABORAÇÃO	21

SUMÁRIO EXECUTIVO

A Resolução nº 3.954, de 24 de fevereiro de 2011, disciplina a contratação de correspondentes no País por instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil (BCB). A Análise de Impacto Regulatório (AIR) relatada neste documento tem por foco principal o aprimoramento na contratação e na atuação desses agentes, em vista da atuação de novos entrantes nesse mercado, atuando por intermédio de plataformas eletrônicas (correspondentes digitais) em contrapartida à tradicional atuação na forma presencial, e das reclamações existentes relacionadas ao processo de oferta e contratação de operações de crédito, em especial do consignado, originadas pelo canal de correspondentes no País.

Observa-se que o mercado financeiro vem passando por constantes mudanças, principalmente com surgimento de novas tecnologias, tal como fornecimento de produtos e serviços financeiros por plataformas eletrônicas. Dessa forma, faz-se necessário alguns aprimoramentos normativos que possam tornar as contratações de correspondentes, pelas instituições financeiras e demais autorizadas a funcionar pelo Banco Central, mais aderentes ao modelo negocial atual. Em relação aos pontos de melhoria detectados, o primeiro a ser destacado relaciona-se ao fato de que a regulamentação vigente não está completamente adaptada ao cenário atual de fornecimento de produtos e serviços de maneira digital, justamente em um cenário de aumento na quantidade de entidades atuando como correspondente no País por meio de plataforma eletrônica.

Deve-se ressaltar também que a gestão da atuação dos correspondentes pelas instituições contratantes ainda é considerada deficiente, com registro de má conduta, fraudes e baixa qualidade do atendimento por parte dos correspondentes contratados.

Após a consideração de diversas estratégias para o tratamento dos elementos apontados acima, inclusive a hipótese de solução não normativa, são sugeridos os seguintes aprimoramentos na Resolução nº 3.954, de 2011:

- Inclusão explícita da possibilidade de atuação do correspondente por meios digitais;
- Instituição de política de atuação e de contratação de correspondentes no País; e
- Aprimoramento nas exigências de qualificação dos agentes que atuem com a atividade de recepção e encaminhamento de proposta de operações de crédito e de arrendamento mercantil.

1. IDENTIFICAÇÃO DO SEGMENTO

Uma entidade que atua como correspondente de uma instituição financeira ou de outra instituição autorizada a funcionar pelo BCB é um mandatário dessa instituição, permitindo-lhe ampliar o canal de oferta de diversos produtos e serviços da instituição. Uma das principais razões que motivaram a regulamentação dos correspondentes reside na constatação de que essas entidades propiciam oportunidades de melhoria da capilaridade e do alcance da atuação das instituições, inclusive em locais nos quais o custo de estabelecimento de agências ou postos de atendimento das instituições gera desincentivo para fazê-lo.

Após diversos anos de atuação dos correspondentes no País, pode-se afirmar que o aumento da capilaridade da oferta de produtos e serviços financeiros foi alcançado e que todos os municípios brasileiros possuem acesso a serviços ofertados por instituições financeiras e outras autorizadas a funcionar pelo BCB. Além disso, a crescente digitalização levou ao desenvolvimento de novos modelos de negócio no mercado de correspondentes, os chamados correspondentes digitais, os quais não estão previstos de maneira explícita pela regulamentação vigente.

No âmbito internacional, a experiência brasileira de regulamentação desses agentes foi pioneira e referência para outras jurisdições. Nesse sentido, ao longo dos anos, vários reguladores visitaram o Brasil para intercâmbio de informações e conhecimento in loco dessa experiência. Assim, como o Brasil é a referência na regulamentação desse segmento, não identificamos experiências internacionais que pudessem ser utilizadas.

A Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, atribui, de forma ampla, ao Conselho Monetário Nacional (CMN) a competência de regular a constituição, funcionamento e fiscalização das instituições que exercem atividades no sistema financeiro. Com base nessa competência legal, considerando o objetivo de expandir os canais de acesso da população a produtos e serviços bancários, mas mantendo a segurança do sistema financeiro e o controle pelas instituições participantes sobre os produtos e serviços financeiros ofertados, o CMN, a partir de meados dos anos 1990, autorizou as instituições financeiras a contratar empresas para a prestação de serviços de atendimento a clientes e usuários, criando a figura do correspondente no País. Desde então, essa regulamentação passou por vários aprimoramentos, ampliando a atuação desses agentes e, mais recentemente, incrementando os controles, especialmente para os correspondentes que atuam no encaminhamento de propostas de operações de crédito. Com a expansão do mercado de crédito, especialmente das

operações de crédito consignado, a concorrência entre as instituições financeiras e o uso desses agentes para a distribuição dessas operações se intensificou, provocando algumas distorções do modelo.

Atualmente, a matéria é regulamentada pela Resolução nº 3.954, de 2011. Essa resolução, além de estabelecer quais as atividades podem ser exercidas pelos correspondentes, prevê, entre outros comandos, total responsabilidade da instituição contratante, cláusulas mínimas que devem constar dos contratos, exigências de controle, exigências de qualificação e de remuneração específicas para os correspondentes que atuam no encaminhamento de propostas de crédito.

Em particular, o art. 3º desta Resolução, determina que apenas as sociedades, os empresários e as associações definidas na Lei nº 10.406 (Código Civil), de 2002, os prestadores de serviços notariais e de registro disciplinados pela Lei nº 8.935, de 1994, e as empresas públicas, podem atuar como correspondentes. Com relação às atividades passíveis de serem exercidas pelos correspondentes, o art. 8º da mencionada resolução prevê as seguintes atividades:

I - recepção e encaminhamento de propostas de abertura de contas de depósitos à vista, a prazo e de poupança mantidas pela instituição contratante;

II - realização de recebimentos, pagamentos e transferências eletrônicas visando à movimentação de contas de depósitos de titularidade de clientes mantidas pela instituição contratante;

III - recebimentos e pagamentos de qualquer natureza, e outras atividades decorrentes da execução de contratos e convênios de prestação de serviços mantidos pela instituição contratante com terceiros;

IV - execução ativa e passiva de ordens de pagamento cursadas por intermédio da instituição contratante por solicitação de clientes e usuários;

V - recepção e encaminhamento de propostas de operações de crédito e de arrendamento mercantil concedidas pela instituição contratante, bem como outros serviços prestados para o acompanhamento da operação;

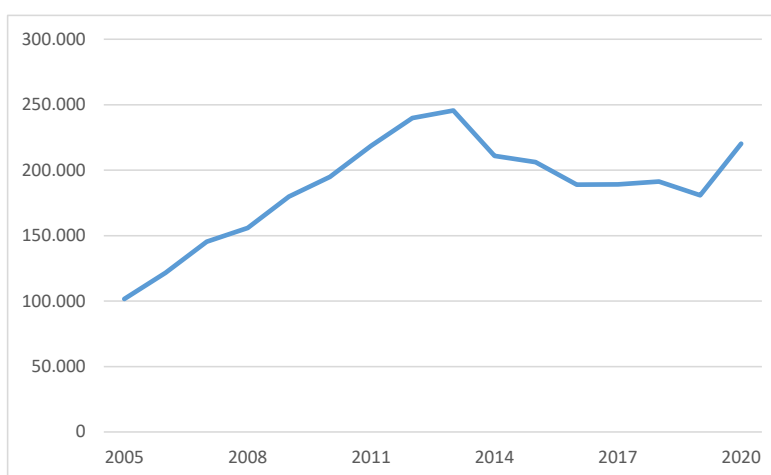
VI - recebimentos e pagamentos relacionados a letras de câmbio de aceite da instituição contratante;

VII - recepção e encaminhamento de propostas de fornecimento de cartões de crédito de responsabilidade da instituição contratante; e

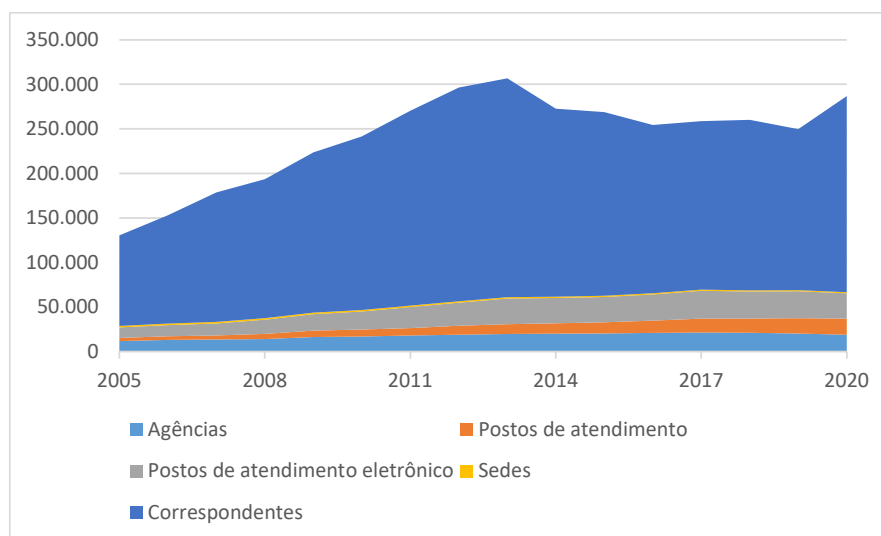
VIII - realização de operações de câmbio de responsabilidade da instituição contratante.

Conforme dados constantes do Unicad, sistema de informações sobre entidades de interesse do BCB, até o final de 2020, existiam cerca de 220 mil correspondentes no País contratados por instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo BCB. A evolução histórica do número de correspondentes contratados pode ser vista na figura a seguir.

Gráfico 1 – Quantidade de correspondentes no Brasil



Para se ter uma ideia da importância dos correspondentes no País para o atendimento da população brasileira no oferecimento de produtos e serviços financeiros, o gráfico a seguir mostra uma comparação do número de sedes de instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo BCB, de agências, de postos de atendimento, de postos de atendimento eletrônico e de correspondentes.

Gráfico 2 – Comparação dos pontos de atendimento, exceto ATM¹ e POS²

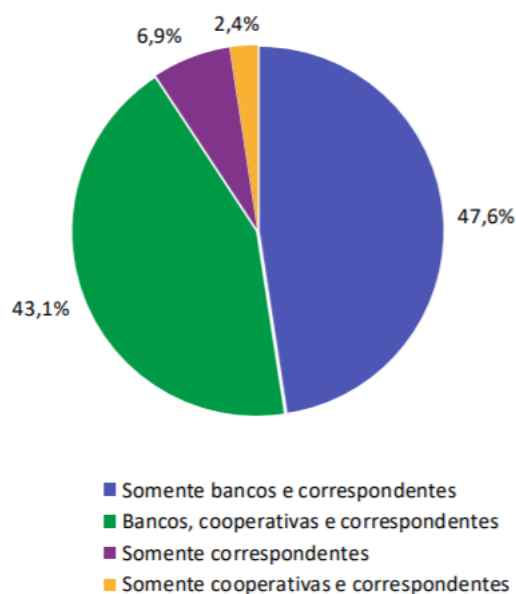
Conforme o gráfico 2, é possível perceber que os correspondentes no País representam a grande maioria dos pontos de atendimento, exceto ATM e POS, disponíveis à população, responsáveis por quase 77% deles.

Quanto ao perfil do público-alvo dos correspondentes, os estudos mostram que eles atendem, em geral, parcela menos favorecida da população, visto que são mais especializados no atendimento presencial. Não é por acaso, por exemplo, que o único ponto de atendimento relativo a serviços financeiros em alguns municípios brasileiros seja um correspondente, conforme gráfico constante do Relatório de Cidadania Financeira (RCF) de 2018³, de autoria do BCB, e reproduzido abaixo:

¹ Sigla em inglês referente a *Automated Teller Machine*. No Brasil, são os terminais de autoatendimento.

² Sigla em inglês referente a *Point of Sale*. No Brasil, são as maquininhas para realização de transações de pagamento utilizando cartões de crédito e débito.

³ O Relatório de Cidadania Financeira de 2018 está disponível em https://www.bcb.gov.br/content/cidadaniafinanceira/documentos_cidadania/RIF/Relatorio%20Cidadania%20Financeira_BCB_16jan_2019.pdf.

Gráfico 3 – Tipos de pontos de atendimento nos municípios – 2017

Fonte: Relatório de Cidadania Financeira (2018)

O RCF de 2018 ainda destaca que:

Embora as transações nos canais digitais estejam aumentando velozmente, os canais de atendimento físico ainda são responsáveis por grande parte dessas operações (dados de 2017), com destaque para os correspondentes bancários (28%), que perdem apenas para as transações em internet banking (36%) e ficam acima das efetuadas por meio de celular (14%).

[..]

Esses aspectos demonstram que, apesar do rápido crescimento dos canais remotos, os pontos de atendimento presenciais ainda têm um importante papel a desempenhar, pelo menos neste momento, principalmente para a população que vive mais distante dos grandes centros urbanos e nos municípios que contavam apenas com correspondentes bancários, que, em 2017, somavam 382.

De qualquer maneira, observou-se um aumento na quantidade de entidades atuando como correspondentes no País em um modelo mais moderno, exclusivamente por meio de plataformas eletrônicas, o que ficou conhecido como “correspondente digital”.

É importante destacar que o crescimento da atuação de correspondentes no País por meios digitais teve seu início por volta dos anos de 2014 e 2015, principalmente com a popularização das *fintechs*.

O BCB, por meio de sua supervisão, de relatos de associações de instituições reguladas e da imprensa, percebeu esse movimento do mercado e passou a acompanhá-lo, de modo a identificar quais modelos de negócios estavam sendo desenvolvidos e qual seria a melhor maneira de tratar a questão.

Após diversos debates com instituições de mercado e a realização de estudos sobre o tema, houve a regulamentação de duas novas modalidades de instituição financeira, a sociedade de crédito direto (SCD) e a sociedade de empréstimo entre pessoas (SEP), por meio da Resolução nº 4.656, de 26 de abril de 2018.

Algumas entidades que operavam como correspondentes digitais migraram para os novos modelos regulados de SCD e SEP, passando a serem instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo BCB. Ocorre, no entanto, que diversas outras entidades optaram por seguir atuando apenas como correspondentes no País.

Em geral, os correspondentes no País que atuam por meio digital são contratados por instituições financeiras menores, tais como sociedades de crédito, financiamento e investimento, bancos de menor porte e, até mesmo, as recém criadas SCDs. Atualmente, muitos desses correspondentes digitais são representados por associações que incluem SCDs e SEPs entre seus associados.

2. DESCRIÇÃO DO PROBLEMA REGULATÓRIO

Identificou-se os seguintes elementos do problema regulatório:

- Reconhecimento dos correspondentes digitais; e
- Gestão da contratação e da atuação dos correspondentes.

RECONHECIMENTO DOS CORRESPONDENTES DIGITAIS

A norma que dispõe sobre a contratação de correspondentes no País, Resolução nº 3.954, de 2011, está completando 10 anos de existência em 2021. Porém, ao longo deste período, com o dinamismo do setor, o fornecimento de produtos e serviços financeiros vem se tornando intensivamente digital, inclusive no segmento de correspondentes, conforme relatado no capítulo anterior deste relatório.

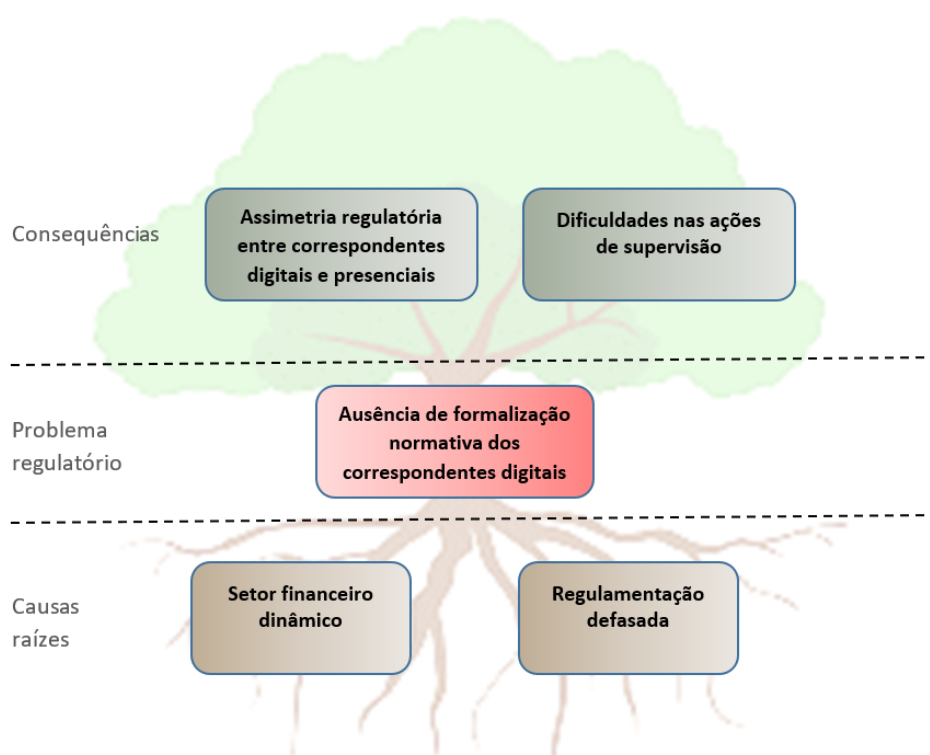
Essa evolução do mercado e o fato de não haver uma previsão explícita do correspondente digital na regulamentação do tema acabou gerando uma distorção no sentido de que algumas dessas entidades que atuam como correspondente de forma digital não se enxergam exatamente como correspondentes, mas acabam operando nesses moldes por exigência das instituições contratantes, que devem observar a regulamentação do CMN.

Como a Resolução nº 3.954, de 2011, tinha sido construída com base na atuação presencial dos correspondentes, surgiram dúvidas sobre a maneira de aplicação de determinados dispositivos normativos ao correspondente que atua de forma digital, podendo haver assimetrias regulatórias em relação ao correspondente tradicional, que atua de maneira presencial.

Além disso, considerando a implementação do Open Banking no Brasil, nos termos da Resolução Conjunta nº 1, de 4 de maio de 2020, cuja fase 3 prevê o compartilhamento do serviço de encaminhamento de proposta de operação de crédito, a atuação de correspondentes por meio de plataforma eletrônica ganhará ainda mais importância, o que acarreta a necessidade de trazer maior clareza jurídica em relação a modelos de negócios digitais para evitar assimetrias regulatórias.

A representação desse problema em um diagrama de árvore do problema pode ser vista na Figura 1 abaixo.

Figura 1 – Árvore do problema “Ausência de formalização normativa dos correspondentes digitais”



A principal causa desse problema é a relativa defasagem da regulamentação para atender ao dinamismo do mercado financeiro. Em geral, o mercado avança mais rapidamente que a legislação ou que a regulação. No mercado financeiro, isso não podia ser diferente e tem se tornado mais intenso com a forte evolução tecnológica que ocorreu nas últimas décadas. Um agravante é que, mesmo o regulador tomando conhecimento de que determinado ato normativo está desatualizado, nem sempre é possível implementar mudanças céleres, uma vez que existe uma capacidade operacional limitada e uma agenda regulatória que não é capaz de abranger todos os temas.

Quanto às consequências desse problema, percebe-se que a ausência de formalização normativa faz com que diversos agentes desse mercado não se vejam representados na regulamentação, gerando dúvida e certa insegurança se seu modelo de negócio de fato é o de um correspondente ou não. Além disso, mesmo entendendo que o modelo de negócio, de forma geral, está enquadrado como o de um correspondente, restam dúvidas sobre a aplicação de alguns dispositivos, que podem acabar não sendo cumpridos. Dessa forma, é possível que haja uma percepção de assimetria regulatória entre os correspondentes que atuam de forma presencial e aqueles que atuam de forma digital.

Convém ressaltar que a falta de clareza normativa pode, inclusive, gerar dúvidas e inseguranças na própria área de supervisão do BCB, pois determinados dispositivos, por terem sido concebidos considerando uma atuação presencial dos correspondentes, simplesmente não são possíveis de serem cumpridos por correspondentes digitais.

GESTÃO DA CONTRATAÇÃO E DA ATUAÇÃO DOS CORRESPONDENTES

A gestão da contratação e da atuação dos correspondentes, principalmente no que diz respeito à atividade de recepção e encaminhamento de proposta de operações de crédito e de arrendamento mercantil é considerada deficiente. Nos trabalhos de supervisão conduzidos pelo Departamento de Supervisão de Conduta do Banco Central, verifica-se que, entre os produtos financeiros mais reclamados pelos cidadãos brasileiros, o crédito consignado é sem dúvida um dos mais importantes. E quando se verificam as reclamações sobre o tema, pode-se constatar que quase a totalidade nasce do processo de oferta e contratação de tais operações originadas pelo canal de correspondente no País. Bancos com grandes carteiras de consignado do mercado, que atuam apenas por meio de rede própria, possuem níveis de reclamações inferiores a bancos de médio e pequeno porte, que dependem inteiramente da captação de operações por meio correspondentes.

Portanto, é possível concluir que a contratação de operações de crédito via correspondente resulta em diversos tipos de reclamações, sendo as mais frequentes: não reconhecimento da contratação da operação, não reconhecimento das condições formalizadas, restrição de atendimento, fraudes, não reconhecimento da portabilidade, restrição à portabilidade.

Corroborando essas informações, a Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon) do Ministério da Justiça, por meio da Nota Técnica N° 12/2021/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ, que se concentra especialmente nos correspondentes, afirma haver um aumento significativo das reclamações dos clientes do crédito consignado.

Gráfico 4 – Quantidades de reclamações com crédito consignado - Sindec

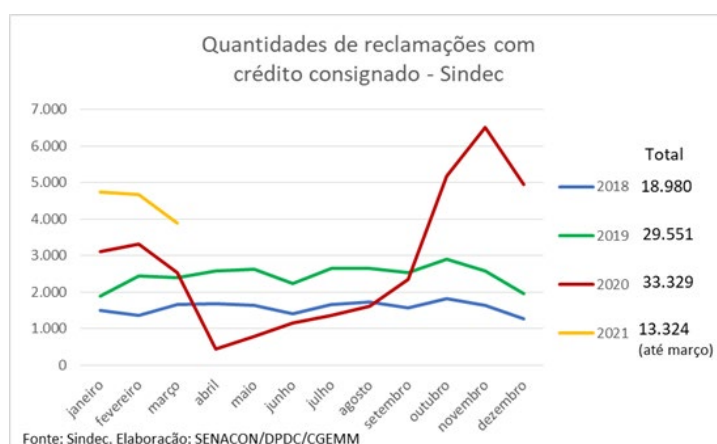
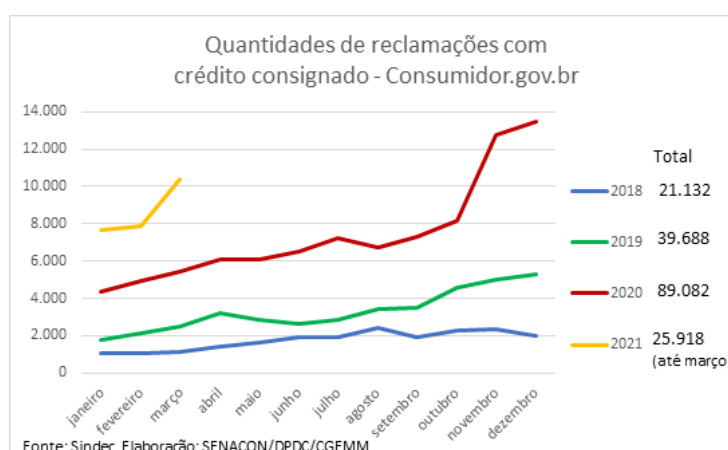


Gráfico 5 – Quantidades de reclamações com crédito consignado – Consumidor.gov.br



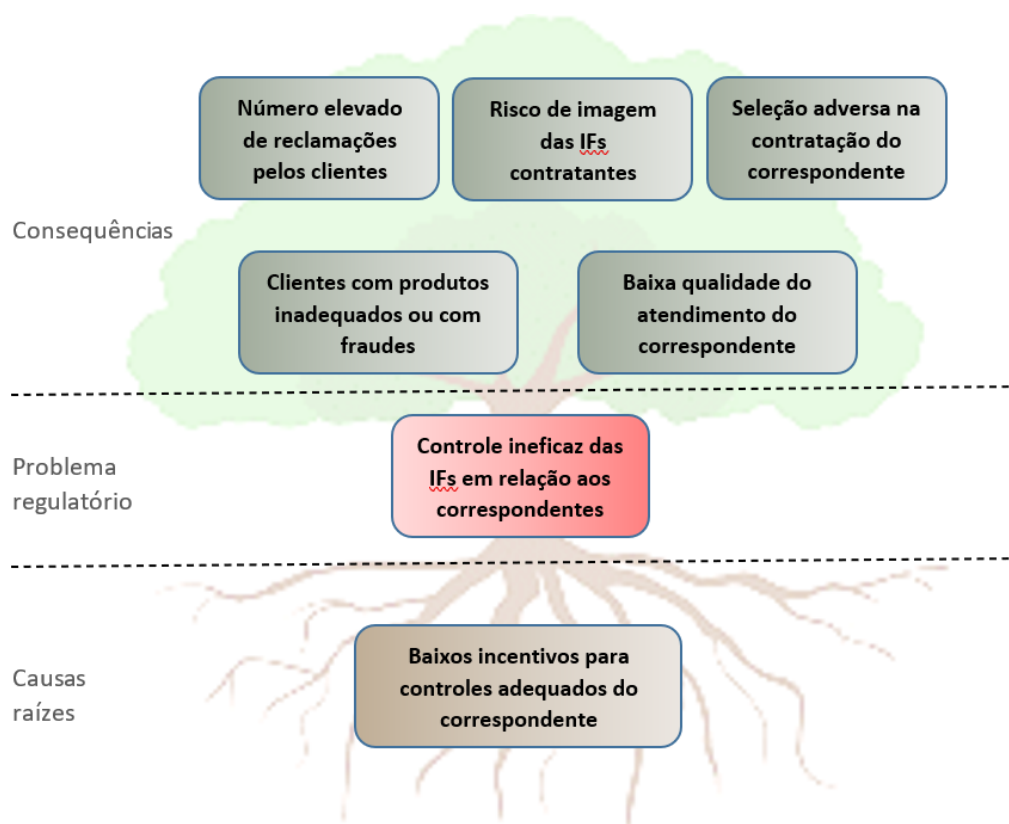
A Resolução nº 3.954, de 2011, já deixa explícito que o correspondente atua por conta e sob as diretrizes da instituição contratante, que assume inteira responsabilidade pelo atendimento pres-

tado aos clientes e usuários por meio do contratado, à qual cabe garantir a integridade, a confiabilidade, a segurança e o sigilo das transações realizadas por meio do contratado, bem como o cumprimento da legislação e da regulamentação relativa a essas transações. Além disso, a instituição contratante já deve adequar seus controles internos para poder monitorar as atividades de atendimento ao público realizadas por intermédio de correspondentes, devendo, inclusive, estabelecer plano de controle de qualidade.

No entanto, esses dispositivos, por serem genéricos, parecem não estar surtindo o efeito desejado, pois permitem às instituições contratantes desenvolverem textos simplórios e sem qualquer formalidade organizacional. Como exemplo típico, são definidas como instâncias decisórias da aplicação de sanções os gerentes comerciais das entidades, o que naturalmente acarreta claro conflito de interesses. Além disso, em muitos casos, simplesmente não há um reporte à alta administração.

Esse problema pode ser visualizado em representação de árvore do problema, de acordo com a Figura 2 abaixo:

Figura 2 – Árvore do problema “Controle ineficaz das IFs em relação aos correspondentes”



Identificou-se que a causa raiz desse problema é relativo baixo incentivo a que as instituições contratantes mantenham rígido controle de seus correspondentes. Considerando que o número de

correspondentes contratados pelas instituições financeiras é muito grande, as contratantes assumem o risco de não controlarem com rigor todos os seus correspondentes contratados. Além disso, uma atuação mais agressiva dos correspondentes, mesmo que extrapolando boas práticas de conduta, tende a gerar mais operações e, conseqüentemente, mais receita tanto para o correspondente quanto para as instituições contratantes.

Com base nisso, percebe-se que os incentivos econômicos são um fator relevante que leva as instituições financeiras a não implementarem mecanismos adequados para controlar a qualidade de atuação de seus correspondentes, provocando o problema regulatório identificado, qual seja, o controle ineficaz das instituições financeiras em relação aos correspondentes.

Como conseqüências desse problema, destaca-se que, em geral, há poucos incentivos para as instituições contratarem correspondentes que atuam de maneira correta, respeitando todos os preceitos de uma boa conduta no atendimento de clientes, uma vez que a atuação agressiva tende a produzir melhores resultados, pelo menos no curto prazo. Isso pode levar a uma seleção adversa, por parte das instituições contratantes, das entidades que serão contratadas como correspondentes. Isso também gera outras conseqüências, como a baixa qualidade técnica no atendimento dos correspondentes, o fornecimento de produtos inadequados aos clientes e a existência de fraudes, em que, por exemplo, o cliente recebe um crédito em sua conta referente a uma operação que não solicitou. Naturalmente, isso implica um número elevado de reclamações referentes a essas entidades e, conseqüentemente, potencial risco de imagem às instituições financeiras contratantes, uma vez que é sempre ela que está fornecendo aquele produto ou serviço ao cliente, sendo o correspondente um mero mandatário.

3. OBJETIVOS DO TRATAMENTO REGULATÓRIO

Os objetivos do tratamento regulatório são:

- reduzir assimetrias regulatórias existentes entre os correspondentes que atuam por meio presencial e digital; e
- melhorar os controles, a qualidade e a gestão dos correspondentes contratados.

4. ALTERNATIVAS DE TRATAMENTO REGULATÓRIO

Com base no exposto ao longo do Capítulo 2 desta AIR, discutiremos as estratégias de tratamento aos problemas regulatórios identificados.

Destaca-se que o Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, que regulamenta a análise de impacto regulatório, estabelece um rol de metodologias que podem ser utilizadas, mas permite que o órgão escolha outra metodologia, desde que justifique tratar-se da metodologia mais adequada para a resolução do caso concreto.

Nesse caso específico, considerando a dificuldade de quantificar aspectos dos problemas regulatórios, em sua maioria relacionados a questões de conduta, e a indisponibilidade de dados, a metodologia utilizada para comparação das diversas alternativas consideradas foi uma análise qualitativa de seus custos e benefícios para os agentes afetados (instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo BCB, entidades que atuam como correspondentes no País, sociedade e esta Autarquia).

RECONHECIMENTO DOS CORRESPONDENTES DIGITAIS

O primeiro problema se refere ao eventual reconhecimento expresso da possibilidade de as instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo BCB de contratarem correspondentes que atuem por meios digitais. As duas estratégias antagônicas são: (a) proibição da utilização de plataformas eletrônicas⁴; ou (b) admissão da utilização das plataformas. Por sua vez, a estratégia de admissão da utilização de plataformas eletrônicas pode ser decomposta nas seguintes estratégias: detalhamento normativo da atuação dos correspondentes presenciais e digitais ou adaptações normativas simples da norma vigente com salvaguardas mitigadoras de riscos para abarcar os correspondentes digitais.

A utilização de meios virtuais ou digitais nos negócios permite a dispensa de estruturas físicas de alto custo e que muitas vezes pouco contribuem para a oferta dos produtos. Também possibilita a melhoria da capacidade de comunicação com os atuais e potenciais clientes e a adoção de ferramentas mais sofisticadas de análise dos produtos ofertados, entre outros benefícios. Deste modo,

⁴ Para fins dessa discussão, considera-se plataforma eletrônica sistema eletrônico operado pelo correspondente no País, que permite a oferta de produtos e serviços da instituição contratante mencionados na regulamentação de correspondentes e a realização de atendimento ao cliente por meio de sítio eletrônico na internet, aplicativo ou outras plataformas de comunicação em rede.

entende-se que o reconhecimento normativo da possibilidade de instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo BCB contratarem correspondentes digitais gera incentivos para a evolução tecnológica da oferta de produtos financeiros, aumenta a capilaridade da oferta desses produtos e diminui assimetrias regulatórias entre o correspondente que atua de forma presencial e o que atua de forma digital.

Quanto ao desdobramento da estratégia de admissão da utilização de plataformas eletrônicas, deve ser observado que o modelo do correspondente continua o mesmo, independentemente se de modo presencial ou digital, cabendo apenas a construção de salvaguardas específicas para cada uma das formas de atuação, visando a mitigar os riscos provenientes de cada uma dessas maneiras de atuação.

Assim, fica claro que detalhar o modo de atuação do correspondente presencial e do correspondente digital não seria recomendável, uma vez que o reconhecimento da possibilidade de contratação de correspondentes digitais e a adaptação simples de dispositivos da Resolução nº 3.954, de 2011, além de incentivar a evolução tecnológica do segmento, não impõem mudanças importantes nos critérios de contratação de correspondentes, nem impactos significativos na estrutura de custos ou em outros fatores que afetem a atuação dos correspondentes. A adaptação desses termos, em princípio, assegura que as instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo BCB possam contratar correspondentes que atuam em formato digital, e, na verdade, até pode reduzir riscos e custos, visto que esse tipo de modelo de negócio já está em operação e tende a crescer com a entrada em vigor do *Open Banking*.

No entanto, convém criar mecanismos mitigadores de riscos para essa atuação por meio de plataforma eletrônica, de maneira similar aos já existentes para a atuação de forma presencial. Como os principais problemas identificados na atuação de forma digital ocorrem nas atividades relacionadas a operações de crédito, entende-se que, para esse tipo de operação, é necessário assegurar que a plataforma eletrônica possua níveis mínimos de qualidade, bem como que haja indicação, pelo correspondente à instituição contratante, de pessoa natural responsável por essa plataforma. A discussão das alternativas ao próximo problema abordará em mais detalhes essas questões relacionadas à plataforma eletrônica e à estrutura de responsabilização.

GESTÃO DA CONTRATAÇÃO E DA ATUAÇÃO DOS CORRESPONDENTES

O segundo problema diz respeito ao controle ineficaz das instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo BCB em relação aos correspondentes. A primeira alternativa considerada é manter a regulamentação da forma que ela se encontra atualmente, mas, considerando as informações da área de supervisão de conduta deste Banco Central e os dados da Senacon, a situação atual está longe de ser ideal, o que torna essa opção não recomendada.

Considerou-se também a possibilidade de vedação da oferta e da contratação de operações de crédito por meio de canais de voz. Isto porque este canal dificulta a apresentação detalhada das informações necessárias para a fundamentação adequada da decisão do cliente e não está amparado em contrato formalizado da operação, razão pela qual existem discussões se poderia ser considerado um título adequado de crédito. Porém, dado que este é um problema relacionado à oferta de crédito por qualquer instituição autorizada pelo BCB a realizar este serviço, conclui-se que deve ser tratado por meio de norma de âmbito mais geral do que a norma aplicável à contratação de correspondentes.

De maneira relacionada, a área de supervisão de conduta do Banco Central e a Senacon mencionam também que o consumidor às vezes é surpreendido com a contratação de operação não requisitada ou em termos não acordados com a instituição financeira. Algumas instituições estão procurando mitigar essa prática ratificando a contratação por meio de envio ao consumidor de imagens do contrato e do registro da resposta do cliente confirmando a anuência com os termos da contratação. Como no caso do parágrafo anterior, entendemos que a solução normativa deste problema é aplicável não apenas ao caso dos correspondentes, mas a todas as instituições financeiras autorizadas a ofertar crédito.

De forma alternativa, consideramos que a correção desse problema pode passar por melhorias na responsabilização e no controle da instituição contratante em relação à qualidade do atendimento do correspondente no País. Apesar de a instituição contratante já precisar indicar um diretor responsável pela contratação de correspondentes no País e adotar um plano de controle da qualidade do atendimento do correspondente, entendemos que a obrigatoriedade de instituir uma política de atuação e de contratação, que deverá ser documentada e aprovada pelo conselho de administração da instituição contratante, trará maior grau de responsabilização para a alta hierarquia das instituições que optarem pela contratação de correspondentes.

Essa política deverá conter, no mínimo, critérios exigidos para contratação, mecanismos de controle de qualidade da atuação do correspondente e regras de remuneração pela prestação de serviços. Destaca-se que a auditoria interna da instituição contratante deverá avaliar, periodicamente, a efetividade dos mecanismos de controle. Existem algumas opções para essa periodicidade: algumas normas vigentes estabelecem requerimentos de periodicidade semestral (relatório do comitê de auditoria, relatório de ouvidoria, relatório de contas encerradas e o Open Banking), enquanto outras estabelecem requerimento de periodicidade anual (relatório de conformidade, relatório de efetividade, controles internos). Em discussões com o mercado, ao se propor periodicidade semestral, algumas associações representativas de determinados segmentos colocaram que talvez 18 meses fosse o ideal.

Ainda em relação a essa alternativa, considerando a digitalização do sistema financeiro, entende-se que seria importante uma estrutura de responsabilização mais específica para o caso em que o correspondente preste a atividade de recepção e encaminhamento de propostas de operações de crédito e de arrendamento mercantil por meio de plataforma eletrônica. Nesse sentido, os correspondentes no País deverão informar às instituições contratantes uma pessoa natural responsável pela plataforma eletrônica, que também deverá ser considerada apta no mesmo exame de certificação aplicável às equipes que atuam no atendimento de operações de crédito e de arrendamento mercantil.

Essa mesma alternativa também considera, no que tange ao controle da atividade de recepção e encaminhamento de propostas de operações de crédito e de arrendamento mercantil por meio de plataforma eletrônica, que a plataforma eletrônica deva possuir qualificação técnica suficiente para assegurar que os produtos e serviços sejam adequados às necessidades, interesses e objetivos dos clientes e que sejam prestadas informações necessárias à livre escolha e à tomada de decisões por parte dos clientes, de forma clara e adequada à natureza e complexidade de operações de crédito e de arrendamento mercantil.

5. PROPOSTA REGULATÓRIA

Com base no exposto acima, sugere-se a adoção dos seguintes tratamentos aos problemas regulatórios:

1. Reconhecimento normativo da possibilidade de contratação de correspondentes que atuem por meios digitais; e
2. Criação de obrigatoriedade para que:
 - 2.1. a instituição contratante institua política de atuação e de contratação de correspondentes no País, que deverá ser documentada e aprovada pelo conselho de administração, sendo que a periodicidade da avaliação da auditoria interna da instituição contratante será anual; e
 - 2.2. os correspondentes que atuem com a atividade de recepção e encaminhamento de proposta de operações de crédito e de arrendamento mercantil indiquem à instituição contratante pessoa natural responsável pela plataforma eletrônica, que também deverá ser considerada apta em exame de certificação; e para que a plataforma eletrônica possua qualificação técnica suficiente que assegure *suitability*, entrega de informações essenciais e transparentes para que o cliente possa tomar sua decisão.

Adicionalmente, o Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019, que dispõe sobre a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto editados por órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, o que inclui o CMN e o BCB, cria a obrigação de realização de revisão e consolidação de todo o arcabouço regulatório.

A Resolução nº 3.954, de 2011, já foi alterada por outras seis resoluções, quais sejam:

- Resolução nº 3.959, de 31 de março de 2011;
- Resolução nº 4.035, de 30 de novembro de 2011;
- Resolução nº 4.114, de 26 de julho de 2021;
- Resolução nº 4.145, de 27 de setembro de 2012;
- Resolução nº 4.294, de 20 de dezembro de 2013; e
- Resolução nº 4.811, de 30 de abril de 2020.

Assim, será necessário fazer a consolidação dos referidos atos normativos, revogando eventuais dispositivos que se encontram obsoletos, bem como adotar os padrões mais atuais de técnica legislativa.

Além das citadas Resoluções, ainda está vigente a Circular nº 2.978, de 19 de abril de 2000, que dispõe sobre os procedimentos relativos à instrução de processos e à remessa de informações relacionadas com a contratação de correspondentes no País e que regulamentava a Resolução nº 2.707, de 30 de março de 2000, que, no passado, estabelecia as regras para a contratação de correspondentes no País, mas que se encontra revogada.

A referida Circular encontra-se, atualmente, obsoleta em relação à regulamentação vigente. Cabe citar, ainda, a existência da Carta Circular nº 3.618, de 14 de novembro de 2013, que esclarece um aspecto de dispositivo normativo da Resolução nº 3.954, de 2011.

6. ESTRATÉGIAS PÓS-APROVAÇÃO DA NORMA

Considerando que alguns dos ajustes propostos demandarão ajustes nas políticas internas das instituições e aprovação de documentos pelas instâncias superiores, entende-se necessário estabelecer prazo para entrada em vigor das novas regras para fevereiro de 2022, de modo a dar um prazo de 6 meses para que as instituições possam se ajustar às alterações propostas.

Outro ponto de alteração que pode provocar impacto no mercado das instituições contratantes e em seus correspondentes no País é a atuação de correspondentes por meio de plataforma eletrônica no âmbito do Open Banking. No entanto, esse assunto será tratado em fórum específico, relativo à implementação do Open Banking.

Quanto às estratégias de fiscalização e de monitoramento, destaca-se que a área de supervisão do BCB já vinha atuando na fiscalização e monitoramento dos serviços prestados pelos correspondentes, atividade que continuará a ser desempenhada com maior disponibilidade de recursos, em face dos aprimoramentos regulatórios propostos com a medida em tela.

Nesse sentido, a política de atuação e de contratação de correspondentes, que passa a ser requerida, tem grande potencial de aperfeiçoamento das práticas de mercado e será utilizada como baliza para ações de Supervisão de Conduta, especialmente nos segmentos em que há maior incidência de reclamações relacionadas com correspondentes. Os avanços quanto a requerimentos específicos para plataformas digitais permitirão também maior uniformidade nas características principais desse tipo de correspondente e o necessário respaldo para ações de Supervisão de Conduta que se façam necessárias.

Quanto ao prazo máximo vislumbrado para atualização da regulamentação de correspondentes, considerando essas mudanças propostas, entende-se que seria recomendável estabelecer 10 anos para revisão da regulamentação referente a correspondentes no País. Convém esclarecer que, mesmo com essa previsão de revisão em 10 anos, o BCB continuará acompanhando o mercado e poderá promover alterações que se fizerem necessárias.

RESPONSÁVEIS PELA ELABORAÇÃO

(Assinado digitalmente)

Paula Ester Farias de Leitão

Chefe Adjunta

Departamento de Regulação do Sistema Financeiro (Denor)

(Assinado digitalmente)

João André Calvino Marques Pereira

Chefe

Departamento de Regulação do Sistema Financeiro (Denor)