Proposta de Lei de Centrais Privadas de Registro de Crédito em Moçambique

Comentários sobre a proposta de Lei encaminhada pelo
Banco de Moçambique

Cornelio Farias Pimentel

20/08/2012

O presente trabalho objetiva comparar a proposta de Lei elaborada pelo Banco de Moçambique com os padrões internacionais e oferecer contribuições visando o aperfeiçoamento do texto.

Sumário

Introdução e Sumário Executivo.....	3
CAPÍTULO II.....	5
CAPÍTULO III.....	6
Secção II.....	7
Secção III.....	7
Secção III.....	9
CAPÍTULO IV	10
CAPÍTULO V	11
CAPÍTULO VI	11
CAPÍTULO VII	13
Conclusão	13

Introdução e Sumário Executivo

Um sistema de informações de crédito eficiente constitui-se em um dos principais pilares para viabilizar a inclusão financeira, potencializar o desenvolvimento do País e um sistema financeiro sólido e eficiente, e contribui para o desenvolvimento sustentável e a estabilidade econômica de um País.

A distribuição eficiente de informações de crédito entre os agentes econômicos propicia decisões de crédito mais consistentes e rápidas, reduz o risco de crédito, estimula maior disciplina dos tomadores de crédito e a prática de taxas de juros mais justas. Reduz, ainda, o risco de operações fraudulentas decorrentes do uso de documentos fraudados ou furtados, assim como o chamado “risco moral”.

Um sistema de informações de crédito que reúna o máximo possível de informações em uma mesma base de dados reduz a assimetria de informações e permite aumentar o conhecimento sobre o mercado de crédito, e facilita a adoção de políticas que visem à expansão da oferta de crédito, com processos de concessão mais simples, seguros e precisos. A expansão do crédito gera importantes efeitos multiplicadores em termos de crescimento econômico, e amplia o bem estar da população.

O compartilhamento de dados e informações deve ocorrer de maneira rigorosa, obedecer a critérios científicos, com transparência entre as partes, e de forma completa. Quanto maior o volume de informações, maior será a oferta de crédito e mais justas serão as taxas de juros, compatíveis com os riscos assumidos pelo provedor do crédito.

O sistema contribui também para que as instituições financeiras e não financeiras, que ofertam crédito, melhorem a gestão de suas carteiras porque dá acesso a informações que permitem melhor conhecer o perfil dos tomadores de crédito. Com base nessas informações, podem oferecer produtos com condições de taxa ou de prazo mais favoráveis, e adequadas a cada tipo de cliente.

Um sistema de informações de crédito constitui-se em ferramenta eficaz para a Supervisão Bancária do País ao permitir uma melhor avaliação do risco tomado pelas instituições fornecedoras de crédito e a comparação entre as diferentes carteiras de crédito e, em consequência, um adequado requerimento de capital, compatível com o nível de risco de crédito assumido pelos agentes financeiros. Torna, ainda, mais eficaz o diagnóstico e a prevenção de crises bancárias, por ser ferramenta rápida e moderna de identificação de instituições com problemas potenciais em suas carteiras de crédito.

O perfeito funcionamento de um sistema de informações de crédito depende fundamentalmente de uma adequada base legal e regulamentar, que deve ser clara, precisa, consistente e não discriminatória, e deve regular as relações entre todos os entes envolvidos no processo, tanto provedores de informações quanto instituições centralizadoras e processadoras das informações, e proteger os direitos dos consumidores.

O presente trabalho objetiva comparar o projeto de Lei elaborado pelo Banco de Moçambique com padrões internacionais e contribuir com sugestões para o aperfeiçoamento da proposta.

Os melhores padrões e práticas internacionais estão condensados no documento denominado “*General Principles for Credit Reporting*”, disponível no sítio eletrônico do Banco Mundial (www.worldbank.org), publicado em setembro de 2011.

Referido documento representa a consolidação de todo o conhecimento e experiências acumuladas ao longo do tempo por diversas organizações que tratam dos temas informações e relatórios de crédito. É resultado do trabalho de uma força tarefa constituída por 25 membros representantes de todas as regiões geográficas do planeta, e de instituições como: Banco Mundial/IFC, Comissão Europeia, Banco Europeu, Banco Europeu para Reconstrução e Desenvolvimento, Federal Reserve, dos Estados Unidos da América, Regulador de Crédito da África do Sul, Agência Espanhola de Proteção de Dados, Banco de Basileia (BIS), Banco Central da Alemanha, Banco Central do Brasil, dentre outras importantes organizações.

Cabe registrar, por oportuno, que a proposta de lei ora em análise foi elaborada seguindo os mencionados Princípios Gerais para Reportes de Crédito, e representa um avanço extraordinário para o País ao propiciar a implantação de um sistema de informações de crédito compatível com os mais avançados mercados de crédito. Uma vez aprovada a lei, nos termos ora propostos, representará o “estado da arte” em termos de base legal e regulamentar.

Assim, apresentamos, a seguir, algumas recomendações, num total de 27, referindo-nos tão somente àqueles itens para os quais entendemos pertinente oferecer alguma contribuição. Quanto aos demais, consideramos adequados.

CAPÍTULO II LICENCIAMENTO

Artigo 4

(Obrigatoriedade de licença)

1. Recomendação:

Acrescentar o item “3”, com a seguinte redação: “3. A licença concedida pelo Banco de Moçambique é intransferível e inegociável”.

Argumentação: referido item visa deixar claro que a licença obtida não poderá ser negociada livremente no mercado. É de uso exclusivo da instituição a quem foi concedida a autorização.

Artigo 6

(Revogação e suspensão da licença)

2. Recomendação:

Acrescentar à alínea “f” os termos: ... pondo em risco a sua solvência, **a guarda e a integridade dos dados e das informações de crédito**, a eficácia das suas operações e a confiança do público.

Argumentação: a lei deve dar poderes ao Banco de Moçambique para agir com rigor e tempestivamente sempre que ocorrer negligências quanto à adoção das melhores e mais modernas práticas e ferramentas para a perfeita coleta, arquivo e processamento dos dados e informações geradas. Qualquer ponto falho nesse sistema pode comprometer a confiança da população e causar sérios danos a todos os envolvidos.

3. Recomendação:

Item 2: acrescentar os seguintes termos: “... decidir pela suspensão da licença por prazo a ser estabelecido pelo Banco de Moçambique, prorrogável por igual período.

Argumentação: é importante estabelecer prazo a ser cumprido pela central de informação de crédito a fim de evitar interpretações discricionárias e sucessivas. Durante o prazo concedido, a empresa deve apresentar plano consistente de recuperação. Caso o plano não represente propostas consistentes e factíveis, o Banco de Moçambique terá poderes para implementar outras medidas saneadoras ou decidir pela revogação da licença.

4. Recomendação:

Item 4: acrescentar os seguintes termos: “Determinada a revogação, a Central de Informações de Crédito deve **cessar imediatamente suas operações** e **adotar** todas as medidas necessárias ...”

CAPÍTULO III CENTRAIS DE INFORMAÇÃO DE CRÉDITO

Secção I

Princípios gerais

Artigo 7

(Requisitos gerais)

- 5. Recomendação:** acreditamos não estar suficientemente claro se uma empresa internacional pode estabelecer uma subsidiária em Moçambique, nem se uma empresa ou sócios estrangeiros podem exercer o controle de uma central de informação de crédito.

Argumentação: Considerando tratar-se um sistema novo a ser desenvolvido no País seria recomendável deixar aberta, e até estimular, a possibilidade de empresas especializadas nesse tipo de negócio ingressarem no mercado doméstico trazendo, assim, conhecimento (know-how) e experiência inexistentes ou raramente disponíveis em Moçambique.

- 6. Recomendação: Item 1. Alínea “d”:** adotar a seguinte redação: “**Manter** capital social, integralmente subscrito e realizado, e **patrimônio líquido** mínimos em níveis a serem estabelecidos por Aviso pelo Banco de Moçambique”.

Argumentação: evitar que resultados desfavoráveis, especialmente aqueles obtidos no período de implantação, até atingir o ponto de equilíbrio, venham comprometer os níveis adequados de capitalização da empresa.

Artigo 8

(Actividades permitidas):

- 7. Recomendação: Item 1:** incluir na alínea “a” os seguintes termos: “Recolha, armazenamento e gestão de informações de clientes, **garantidores, respectivas operações de crédito, histórico de recuperação do crédito, valor e tipo das garantias requeridas, renda mensal da família do tomador de crédito e faturamento anual das empresas tomadoras de crédito**”.

Argumentação: o sistema dever ser formado por duas bases de dados: uma relativamente às informações cadastrais dos devedores e dos respectivos garantidores, tais como: nome, filiação, data de nascimento (para pessoas físicas), número de identificação, renda familiar (ou faturamento anual para as empresas), endereço, setor de atuação, etc.. Outra base de dados com informações relativas às operações de crédito tais como: data de contratação, valor, finalidade, origem dos recursos, número de parcelas, vencimento(s), moeda, histórico de pagamentos, tipo das garantias requeridas e respectivos valores, etc. A renda das famílias e o faturamento anual das empresas são informações imprescindíveis para avaliar o grau de comprometimento da renda ou do faturamento das pessoas tomadoras de crédito, e conseqüentemente, evitar o superendividamento e o aumento do risco de crédito.

- 8. Recomendação: Item 4:** retirar os termos “vida privada e”.

Argumentação: algumas informações privadas serão necessariamente coletadas tais como data de nascimento, filiação, endereço, número de identidade, renda, etc. A manutenção desses termos pode gerar interpretações divergentes e causar transtornos numa eventual disputa quanto às informações coletadas e distribuídas entre os agentes. O mais importante é garantir a segurança, a integridade das informações e a partilha adequada e segura.

Secção II

Administração e Fiscalização

Artigo 9

(Idoneidade dos membros dos órgãos sociais)

- 9. Recomendação: item 2:** apenas uma correção trocando a palavra “obrigação” por “obrigações”: ... ou tendência para não cumprir pontualmente as suas **obrigações** ou para ...

Secção III

Partilha de informação

Artigo 14

(Disponibilização de informação)

- 10. Recomendação: item 1, alínea b, inciso ii:** alterar a redação do inciso para: “ii. O assinante concorde, mediante termo de compromisso devidamente assinado, partilhar sua base de dados de crédito, ou de seguros, com a central de informação de crédito e adotar todas as medidas necessárias para garantir a integridade, a segurança e o uso adequado das informações e relatórios, em conformidade com o que estabelece esta lei.”

Argumentação: assinantes não subordinados à regulamentação e supervisão do Banco de Moçambique deverão também fazer parte do grupo de usuários das informações geradas pelas centrais de informação de crédito o que, sem um compromisso formal, dificulta a eventual aplicação de penalidades por negligência na guarda e uso das informações. A condição de reciprocidade de informações estimula a participação no sistema e minimiza a resistência em compartilhar informações com os concorrentes, pois os acessos serão mútuos.

- 11. Recomendação: itens 4, 5, 6 e 7:** excluir os referidos itens.

Argumentação: para que o sistema possa ser eficiente e eficaz, e contribuir efetivamente para boas decisões de crédito, é imprescindível ao credor obter uma “fotografia” completa do potencial cliente, assim como conhecer o nível de comprometimento da sua renda e seu

histórico de crédito. Informações mantidas em silos dificultam o acesso ao crédito e a evolução dos clientes para níveis superiores, além manter um certo grau de assimetria das informações, de aumentar os riscos de informações inexatas e os custos de coleta e processamento das informações. Para que o sistema possa contribuir com mais eficiência para a inclusão financeira, é indispensável conhecer, também, o comportamento histórico dos cidadãos em relação ao pagamento das contas de fornecimento de energia, água, telefone (histórico de pagamentos não registrados no sistema financeiro). Trata-se de colateral reputacional que permite ampliar a capacidade dos agentes de crédito em utilizar o histórico de crédito do tomador como forma de melhor avaliar o risco a que está se expondo.

Artigo 16

(Centros de processamento de dados)

12. Recomendação: a experiência tem mostrado que, especialmente no estágio inicial do sistema, o baixo volume de dados e acessos podem eventualmente dificultar ou até inviabilizar a implantação das centrais de informação de crédito, cujo número de instituições, inclusive, deve ser limitado pelo Regulador. O baixo volume de dados, entretanto, pode eventualmente ser contornado se a infraestrutura de armazenamento e de processamento puder também hospedar sistemas e informações de países fronteiriços, dentro de uma mesma região, por exemplo. Portanto, recomenda-se reavaliar este artigo dentro dessa nova ótica.

Artigo 17

(Requisitos de retenção de dados)

13. Recomendação: item 2: reformular o texto para: “2. As informações de clientes e respectivas operações de crédito, devem ser mantidas em arquivo por um período máximo de 5 (cinco) anos, contado a partir da quitação da operação de crédito. Após esse período, as informações devem ser despersonalizadas e podem ser mantidas por prazo indeterminado, exclusivamente para fins estatísticos e para alimentar modelos de avaliação do risco de crédito.”

Argumentação: *presume-se que as operações de crédito para investimento e habitacional, especialmente, sejam operações de longo prazo e, portanto, devem ser mantidas na base de dados pelo menos até 5 anos após sua liquidação. Todavia, a retenção das informações em base de dados por período mais longo período, ainda que despersonalizadas, aumentam significativamente o grau de previsibilidade dos modelos de risco de crédito.*

Secção III

Regras de Conduta

Artigo 18

(Deveres das centrais de informação de crédito)

14. Recomendação: alínea “a” – reformular o texto para: “a) Manter instalações, equipamentos de informática, sistemas de processamento, armazenamento e partilha de informações sob os mais modernos e avançados padrões de segurança, e adequados ao perfeito desenvolvimento de suas atividades;”

***Argumentação:** os equipamentos, softwares e as ameaças às redes de computadores sofrem rápida evolução e, portanto, tornam-se obsoletos em curto espaço de tempo, o que requer contínuos investimentos em atualizações.*

15. Recomendação: alínea “c”: acrescentar:e submeter informações com a qualidade e **tempestividade** necessárias à satisfação da demanda.

***Argumentação:** a informação deve ter qualidade, mas também ser tempestiva, de modo a permitir rápidas decisões de crédito e abreviar ao máximo o processo de concessão de crédito.*

16. Recomendação: alínea “d”: reformular o texto para: “d) Manter manuais operacionais devidamente atualizados relativamente ao carregamento, consolidação, controle da qualidade dos dados, fidedignidade da fonte de informação, arquivamento, consultas, segurança e procedimentos para o tratamento de reclamações, visando assegurar a exatidão, a atualização dos dados e informações contidas nas bases de dados e o adequado funcionamento do sistema;”

***Argumentação:** como regra geral, há uma tendência das instituições em elaborar manuais para apenas cumprir exigências regulamentares. Porém, há dificuldade em mantê-los atualizados, o que, no decorrer do tempo, torna esses manuais ineficientes ou até imprestáveis. Se o processo de consolidação e atualização da base de dados não for desenvolvido com a cautela necessária pode comprometer a qualidade e exatidão das informações. Portanto, é recomendável fazer esse processo também constar nos manuais, dada a sua relevância.*

Recomenda-se, ainda, que a Supervisão das instituições verifique regularmente a atualização e aderência aos manuais adotados pela empresa.

17. Recomendação: incluir alíneas “h”, “i” e “j” (passando a atual alínea “h” para a letra subsequente), com as seguintes redações:

“h) adotar sistema de controles internos consistentes e de gestão de riscos visando a identificação e a gestão dos riscos inerentes aos processos utilizados;”

“i) adotar regras claras e detalhadas quanto a periodicidade e a forma de atualização dos dados e informações, e definir os eventos que requeiram atualização imediata;”

“j) adotar plano de continuidade de negócio que garanta o perfeito funcionamento e o fluxo das informações entre os agentes, mesmo em situação adversa;

Argumentação: *a atividade apresenta riscos operacionais, legais e reputacionais inerentes ao sistema em relação à estruturação, padronização, consolidação dos dados, processamento, tráfego de informações por redes informatizadas, guarda e manutenção dos dados, acessos não autorizados, etc, etc. Portanto, é imprescindível que os riscos sejam perfeitamente identificados e adotadas as medidas necessárias à mitigação desses riscos.*

É imprescindível que todos os agentes envolvidos no processo conheçam, com clareza, sua responsabilidade no processo e as regras de funcionamento do sistema, de modo a garantir o perfeito funcionamento do sistema e o fluxo das informações entre os agentes. Para tanto, deve também ser mantido um plano de continuidade de negócios, pois, a partir de determinado estágio de desenvolvimento do sistema, todos os provedores de crédito dependerão inteiramente do perfeito funcionamento do sistema para a concessão de operações.

CAPÍTULO IV

ASSINANTES E PROVEDORES DE DADOS

Artigo 21

(Assinantes e provedores de dados)

18. Recomendação: incluir no sistema todas as instituições financeiras provedoras de crédito, ainda que estas venham a participar, também, da Central de Registros de Crédito do Banco de Moçambique. Assim, sugerimos “incluir alínea nos seguintes termos: **bancos, microbancos, cooperativas de crédito, sociedades de locação financeira e sociedades de investimento.**”

Argumentação: *o perfeito funcionamento do sistema depende dos provedores de crédito disporem de todas as informações necessárias para uma adequada decisão de crédito. Preferencialmente obtidos de uma só fonte. A experiência tem mostrado que sistemas em forma de silos propiciam assimetria de informações, divergências, encarecem a coleta, o acesso, o processamento e a consolidação das informações.*

CAPITULO V CONFIDENCIALIDADE

Artigo 31

(Exclusão do dever de segredo)

19. Recomendação: alterar a redação para: “A partilha de informações de clientes, operações de crédito e indenizações de seguros, realizada nos termos da presente Lei não infringe ao dever de segredo.”

***Argumentação:** o texto recomendado dá maior amplitude ao dever de segredo, já que informações serão partilhadas entre todos os participantes do processo.*

Artigo 32

(Dever de segredo)

20. Recomendação: item 6: alterar a redação para: “6. Em nenhuma circunstância pode ocorrer divulgação de informação pelo assinante a terceiros, salvo a agentes contratados com a finalidade de o auxiliar na recuperação de qualquer dos seus créditos, ou mediante solicitação e autorização por escrito da pessoa contratante, situação que submete a pessoa contratada ou autorizada ao dever de segredo contido no item 4.”

***Argumentação:** dar maior amplitude ao dever de segredo estendendo a obrigatoriedade às pessoas e agentes contratados para atuar na recuperação de créditos.*

CAPÍTULO VI DIREITOS DO CLIENTE

Artigo 33

(Obtenção de relatórios)

21. Recomendação: item 1: alterar a redação para: “1. O cliente tem o direito de obter um relatório sobre as anotações ou registros relativos à sua pessoa mantidos pela Central de Informação de Crédito, em linguagem facilmente inteligível, incluindo a identificação das entidades que tenham disponibilizado e consultado essas informações.”

***Argumentação:** reforçar a necessidade de o relatório ser elaborado em linguagem acessível e claramente inteligível às pessoas leigas sobre o assunto, visto que os relatórios partilhados regularmente contêm informações codificadas de difícil compreensão às pessoas não especializadas sobre o assunto.*

22. Recomendação: item 2, alínea “a”: acrescentar: ..., caso o cliente não tenha recebido um relatório gratuitamente nos últimos 90 (noventa) dias.

Argumentação: evitar onerar demasiadamente a central de informação de crédito e o fornecimento em duplicidade de relatório já disponibilizado gratuitamente nos casos em que o cliente busque, na sequencia, crédito em mais de um agente financiador.

Artigo 34

(Direito à informação)

23. Recomendação: item 1, a seguinte redação: “1. O cliente, devidamente identificado, tem o direito de conhecer todas as informações registradas a seu respeito e obter da Central de Informação de Crédito, sem custos:”

Argumentação: é importante garantir “habeas data” aos clientes. Essa condição minimiza os conflitos entre clientes e central de informação de crédito e garante maior credibilidade ao sistema, além de diminuir a ocorrência de fraudes e propiciar maior consistência aos registros.

24. Recomendação: item 1, alínea “c”: acreditamos estar equivocada a citação “...nos termos da alínea c) do nº 1, do presente artigo”. Deveria referir-se à alínea “b”.

Artigo 35

(Direito à reclamação)

25. Recomendação: a recomendação neste artigo não se refere à redação, mas sim ao Banco de Moçambique para estabelecer, por Aviso, prazos para todas as etapas do processo de correção das informações, visando, desta forma, minimizar as situações de conflito e postergação das soluções, em prejuízo ao cliente.

Artigo 37

(Unidades de informações)

26. Recomendação: alterar a redação do artigo para: “As centrais de informação de crédito devem estabelecer unidades de serviço de informações para lidar com reclamações e outras questões de clientes. As unidades de atendimento ao cliente devem possuir funcionários em quantidade suficiente e devidamente treinados, e permitir o fácil acesso em toda a área geográfica de atuação da central de informação de crédito.”

Argumentação: visto as centrais trabalharem com informações sensíveis dos consumidores, é imprescindível uma estrutura eficiente de atendimento às questões dos consumidores. Uma estrutura eficiente é de vital importância para o sucesso, o conhecimento e a aceitação do sistema pela população.

CAPÍTULO VII MUDANÇA DE COMPOSIÇÃO E LIQUIDAÇÃO

Artigo 40

(Base de dados)

27. Recomendação: item 1: recomenda-se que seja estabelecido um prazo para a transferência. Esse prazo estabelecido em lei facilita a ação do Banco de Moçambique em situações conflituosas ou de procrastinação por parte das centrais na adoção da medida.

Conclusão

Finalmente, recomenda-se a existência de uma estrutura de auditoria interna, responsável por manter a alta administração informada sobre o funcionamento da instituição e sobre a aderência às leis, aos regulamentos e aos controles internos da instituição. Os relatórios internos devem também ficar à disposição do Banco de Moçambique.

Observamos ainda que ao longo do texto da proposta de lei, ora as referências às centrais de informação de crédito são escritas utilizando-se letras maiúsculas, ora, letras minúsculas.

Atenciosamente,

Cornélio Farias Pimentel