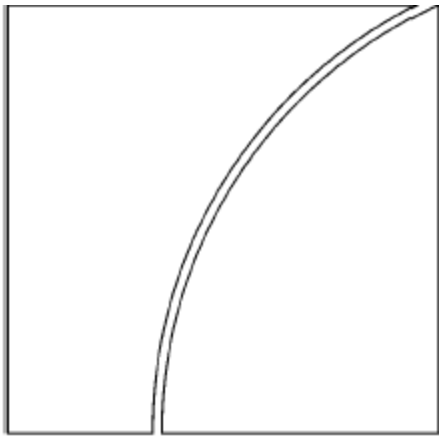
Comitê de Sistemas de Liquidação e de Pagamentos



A vigilância dos bancos centrais sobre sistemas de liquidação e de pagamentos

Maio de 2005

BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS

Título original: Central bank oversight of payment and settlement systems

Tradução livre feita por Luciano Andrade Frois

Podem ser solicitadas cópias desta publicação (em inglês) ao:

Bank for International Settlements
Press & Communications
CH-4002 Basel, Switzerland

E-mail: **publications@bis.org**
Fax: +41 61 280 9100 e +41 61 280 8100

O original desta publicação está disponível em **www.bis.org**

© Bank for International Settlements, 2005. Todos os direitos reservados. Pequenos excertos podem ser reproduzidos ou traduzidos, desde que a fonte seja citada.

ISBN 92-9131-685-7 (impresso, em inglês)
ISBN 92-9197-685-7 (*on line,* em inglês)

Prefácio

Os bancos centrais têm sempre tido um grande interesse na segurança e eficiência dos sistemas de liquidação e de pagamentos. Uma das principais funções dos bancos centrais é ser o guardião da confiança do público na moeda, sendo que essa confiança depende crucialmente da capacidade dos agentes econômicos de transferir dinheiro e instrumentos de pagamento, de forma suave e segura, por intermédio dos sistemas de liquidação e de pagamentos. Esses sistemas devem, portanto, ser robustos e confiáveis, para estarem disponíveis mesmo quando os mercados nos quais eles funcionem estiverem em crise. Eles não devem, nunca, ser a origem de tais crises.

Os bancos centrais tradicionalmente influenciam os sistemas de liquidação e de pagamentos, principalmente como fornecedores de uma variedade de serviços de liquidação e de pagamentos para outros bancos. Nesse papel, os bancos centrais fornecem um ativo de liquidação seguro e, em muitos casos, operam sistemas que permitem a transferência desse ativo de liquidação. Apenas recentemente a vigilância se tornou uma função mais formal e sistemática, mais exatamente uma função por intermédio da qual os objetivos de segurança e eficiência são promovidos pelo monitoramento dos sistemas existentes ou planejados, pela avaliação deles contra esses objetivos e, quando necessário, pela indução a mudanças. Entretanto, embora recente, esse desenvolvimento na natureza da vigilância tem sido rápido e a função agora é reconhecida como uma das principais responsabilidades dos bancos centrais.

À vista dessa importância, e da experiência que adquiriu ao longo dos anos, o Comitê de Sistemas de Liquidação e de Pagamentos sentiu que seria útil expor publicamente o que tem sido aprendido sobre vigilância efetiva. A maior parte deste relatório é descritiva e analítica, explicando porque e como os bancos centrais vigiam os sistemas de liquidação e de pagamentos. Ele aborda a necessidade da vigilância, a fonte das pertinentes responsabilidades dos bancos centrais, o escopo da vigilância e as atividades que estão envolvidas com essa função. Adicionalmente, o relatório aborda a vigilância cooperativa, na qual mais de um banco central -- ou outra autoridade -- tem responsabilidades em relação a um sistema. Entretanto, juntamente com essa descrição e análise, o relatório inclui 10 princípios para uma vigilância efetiva, cada uma delas com um texto explicativo. Cinco desses princípios se aplicam, de modo geral, a arranjos de vigilância, enquanto as outras cinco se referem especificamente aos arranjos de vigilância cooperativa. Todos os princípios são consistentes com – e em grande parte estão baseados em – trabalhos anteriores sobre sistemas de liquidação e de pagamentos publicados pelo Comitê e grupos anteriores que fizeram relatórios para os Governadores do G10.

O Comitê estabeleceu um Grupo de Trabalho de Vigilância de Sistemas de Liquidação e de Pagamentos, para ajudá-lo na produção do relatório. O CPSS é muito grato a todos os membros do grupo de trabalho, a seu Presidente, Martin Anderson, do Banco Federal da Suécia, e à Secretaria do CPSS no âmbito do BIS, pelo excelente trabalho que fizeram na preparação deste relatório.

Tommaso Padoa-Schioppa, Presidente
Comitê de Sistemas de Liquidação e de Pagamentos

Índice

Prefácio v

Introdução 1

Princípios para vigilância efetiva 3

A. Princípios gerais de vigilância 3

B. Princípios DE vigilância cooperativa internacional 5

Seção 1: A necessidade da vigilância 9

1.1 A importância dos sistemas de liquidação e de pagamentos 9

1.2 O interesse dos bancos centrais em sistemas de liquidação e de pagamentos 9

1.3 Falhas potenciais de mercado em sistemas de liquidação e de pagamentos 10

1.4 A vigilância dos bancos centrais sobre os sistemas de liquidação e de pagamentos 12

1.5 Observações finais 14

Seção 2: As responsabilidades da vigilância 15

2.1 O amparo das responsabilidades da vigilância 15

2.2 Os objetivos da vigilância 16

2.3 Os padrões de vigilância 17

2.4 Transparência 18

2.5 Observações finais 18

Seção 3: O escopo de vigilância 19

3.1 Determinação do escopo 19

3.2 Sistemas de pagamentos 20

3.3 Sistemas de liquidação de títulos e valores mobiliários e contrapartes centrais 20

3.4 Instrumentos de pagamento 21

3.5 Bancos correspondentes e custodiantes 22

3.6 Terceiros provedores de serviços 23

3.7 Observações finais 24

Seção 4: As atividades de vigilância 25

4.1 Monitoramento 25

4.2 Avaliação 26

4.3 Indução a mudanças 26

4.4 A organização da função de vigilância 29

4.5 Observações finais 30

Seção 5: A vigilância cooperativa 31

5.1 Os benefícios da vigilância cooperativa entre bancos os centrais 31

5.2 Exemplos de vigilância cooperativa entre bancos centrais 32

5.3 Uma análise da vigilância cooperativa entre bancos centrais 33
5.4 A cooperação com outras autoridades 37
5.5 Observações finais 38

Anexo 1: As fontes das responsabilidades e dos poderes de vigilância dos bancos centrais 41
Anexo 2: Designação de sistemas para fins de vigilância 49
Anexo 3: Extratos dos relatórios PFSPSI, RSLT, RCPC e do código de transparência do FMI.. 53
Anexo 4: Os princípios de Lamfalussy 55
Anexo 5: Bibliografia 59
Anexo 6: Membros do CPSS 63
Anexo 7: Membros do grupo de trabalho 65

Introdução

1. A vigilância dos sistemas de liquidação e de pagamentos é uma função de banco central, por intermédio da qual os objetivos de segurança e eficiência são promovidos pelo monitoramento dos sistemas existentes ou planejados, pela avaliação deles contra esses objetivos e, quando necessário, pela indução a mudanças.

2. Os sistemas de liquidação e de pagamentos possibilitam a transferência de dinheiro e de instrumentos financeiros. Sistemas seguros e eficientes são fundamentais para que o dinheiro seja um meio de pagamento efetivo e para o funcionamento suave dos mercados financeiros. Sistemas bem desenhados e administrados ajudam a manter a estabilidade financeira, por prevenir ou conter crises financeiras e por ajudar a reduzir o custo e a incerteza de liquidação, o que poderia, de outro modo, constituir um impedimento à atividade econômica. Os sistemas de liquidação e de pagamentos desempenham, portanto, um papel crucial em uma economia de mercado, sendo que os bancos centrais sempre tiveram um interesse especial neles, dentro de suas responsabilidades relacionadas com a estabilidade monetária e financeira.

3. Os bancos centrais estão envolvidos com sistemas de liquidação e de pagamentos de diversas maneiras. Um papel fundamental tem sido o de prover um ativo de liquidação seguro para muitos sistemas. Muitos bancos centrais são também operadores de um ou mais sistemas. Além disso, os bancos centrais provavelmente são usuários de pelo menos alguns sistemas, para implementação de suas operações de política monetária e para oferecer serviços bancários aos seus próprios clientes. Na perseguição dos seus objetivos de política pública relacionados com a estabilidade monetária e financeira, os bancos centrais têm procurado influenciar o desenho e o funcionamento dos sistemas de liquidação e de pagamentos. Atuando como usuários e algumas vezes como operadores, os bancos centrais adquiriram perícia na operação desses sistemas.

4. Outras autoridades, tais como supervisores bancários e reguladores de títulos e valores mobiliários, também podem ter responsabilidades legais ou de outra natureza em aspectos relacionados a sistemas de liquidação e de pagamentos. Quando esse é o caso, os bancos centrais estão abertos à cooperação com essas autoridades, a fim de minimizar a potencial duplicação de esforços e carga sobre os sistemas que são vigiados. Em princípio, cada autoridade deve ter responsabilidades bem definidas e ferramentas específicas para cumprir com essas responsabilidades. Por convenção, o termo “vigilância” é reservado para designar as responsabilidades e ferramentas específicas que os bancos centrais têm com relação aos sistemas de liquidação e de pagamentos, devido à característica única que eles têm de ser ao mesmo tempo uma autoridade pública e um banco.

5. O conceito de vigilância do banco central sobre os sistemas de liquidação e de pagamentos (daqui por diante simplesmente “vigilância”) se tornou mais distinto e formal nos últimos anos, como parte de uma crescente preocupação de política pública relacionada com a estabilidade financeira em geral. A vigilância se desenvolveu, em parte, em resposta à expansão do setor privado no fornecimento de sistemas de liquidação e de pagamentos. À vista de que há um risco de que o setor privado considere de modo insuficiente as externalidades negativas que poderiam causar o risco sistêmico, os bancos centrais têm procurado perseguir, no contexto das políticas públicas, os objetivos de eficiência e segurança, orientando e influenciando os operadores de sistemas. Assim, independentemente de os sistemas serem operados pelo setor privado ou pelo próprio banco central, a crescente atenção à vigilância também reflete o grande aumento nos valores das transferências processadas e liquidadas, a crescente centralização da atividade em um pequeno número de sistemas, a crescente complexidade tecnológica de muitos sistemas e a conseqüente preocupação de que o risco sistêmico poderia aumentar, se o desenho dos sistemas mais importantes não tratasse adequadamente vários riscos de liquidação e pagamento.

6. Este relatório explica porque e como os bancos centrais vigiam sistemas de liquidação e de pagamentos, olhando tanto para as similaridades quanto para as diferenças em abordagens, discutindo algumas das questões que surgem[1]. Com base nas análises apresentadas neste relatório, os membros do

[1] Para ajudar a preparar este relatório, o CPSS estabeleceu um grupo de trabalho constituído por representantes dos bancos centrais que integram o Comitê e pelo Banco Central de Luxemburgo, sendo que o relatório é baseado nas práticas de vigilância desses bancos

CPSS acordaram vários princípios para vigilância efetiva de sistemas de liquidação e de pagamentos, os quais são estabelecidos na próxima seção. Essa seção inclui também uma versão revisada dos princípios de Lamfalussy para vigilância cooperativa internacional entre bancos centrais e, quando aplicável, com outras autoridades[2]. O relatório principal é então estruturado como segue. A Seção 1 explica a importância dos sistemas de liquidação e de pagamentos e a razão pela qual os bancos centrais vigiam esses sistemas. As Seções 2 a 4 descrevem como a vigilância é atualmente realizada, focando em particular os sistemas domésticos. Finalmente, a Seção 5 examina como, para certos sistemas, há uma necessidade de efetiva cooperação entre as autoridades, focando em particular a cooperação internacional.

centrais, daqui por diante referidos como "os bancos centrais representados no relatório". Os Anexos 6 e 7 listam os membros do CPSS e do grupo de trabalho.

[2] Ver o "Relatório do Comitê de Esquemas de Compensação Interbancária dos países do Grupo dos 10" (o Relatório Lamfalussy), no que diz respeito aos princípios originais (o Anexo 4 contém um extrato do relatório).

Princípios para vigilância efetiva

7. Com base nas análises deste relatório, esta seção estabelece vários princípios para ajudar os bancos centrais a organizar e a conduzir vigilância efetiva. A Parte A contém os princípios gerais aplicáveis a todos os arranjos de vigilância, os quais os bancos centrais podem entender como úteis quando eles estiverem revendo seus próprios arranjos de vigilância. A Parte B complementa esses princípios, com outros relacionados à vigilância cooperativa internacional entre bancos centrais e, quando aplicável, com outras autoridades. Para facilidade de referência, cada princípio recebeu um título curto, mas o conteúdo do princípio só pode ser entendido se forem considerados também a descrição completa do princípio e o texto que o acompanha.

A. Princípios gerais de vigilância

8. Os sistemas de liquidação e de pagamentos são uma parte crucial da infra-estrutura financeira de um país, sendo essencial que eles funcionem de forma segura e eficiente. Muitos sistemas atendem esses objetivos de segurança e eficiência sem o envolvimento do setor público. Entretanto, em certas circunstâncias os objetivos podem não ser atendidos sem que haja alguma forma de influência pelos bancos centrais. A vigilância deve ser empreendida para identificar qualquer uma dessas circunstâncias e, quando apropriado, para induzir mudanças. A vigilância é um complemento necessário a quaisquer outros meios utilizados pelos bancos centrais para atingir seus objetivos de política pública relacionados aos sistemas de liquidação e de pagamentos (tal como operar eles próprios certos sistemas ou prestar serviços de liquidação para sistemas).

9. O escopo apropriado da vigilância depende da relevância dos diferentes sistemas de liquidação e de pagamentos relativamente aos amplos objetivos de política pública relacionados à segurança e à eficiência. O termo “sistemas” é usado neste relatório para se referir não apenas aos sistemas de liquidação e de pagamentos formais, mas também a outros esquemas, arranjos ou instituições relacionados com o processamento, compensação e liquidação, na medida em que eles são funcionalmente similares e relevantes para os objetivos de vigilância de um determinado banco central. Por exemplo, isso pode algumas vezes incluir esquemas de compensação, grandes custodiantes e bancos correspondentes. Os bancos centrais precisam ter um bom entendimento dos arranjos de liquidação e pagamentos da economia como um todo, especialmente a fim de identificar quais sistemas individuais são suficientemente relevantes para os objetivos de segurança e eficiência, para que os requisitos e os padrões da vigilância sejam aplicados a eles.

10. As diferenças entre os bancos centrais no que diz respeito ao escopo da vigilância refletem diferenças no balanceamento entre os objetivos de segurança e de eficiência, bem como diferenças nos sistemas locais de liquidação e de pagamentos. Elas também refletem o fato de que os arranjos de liquidação e de pagamentos estão mudando em razão dos desenvolvimentos que estão emergindo, tais como o crescimento das atividades dos bancos correspondentes e do uso de terceiros como provedores de serviços. Além disso, enquanto o escopo é determinado pela relevância de determinados sistemas em relação aos objetivos da vigilância, a necessidade, se for o caso, de induzir mudança depende da natureza e da escala de quaisquer falhas de mercado identificadas.

11. A intenção é que esses princípios gerais sejam aplicados independentemente de tais diferenças e desenvolvimentos. Eles são baseados na análise desenvolvida neste relatório e são consistentes com as conclusões de outros relatórios, incluindo os relatórios do CPSS “Princípios fundamentais para sistemas de pagamentos sistemicamente importantes”, de 2001, e “Questões políticas para os bancos centrais relacionadas com pagamentos de varejo”, de 2003, os relatórios do CPSS-IOSCO “Recomendações para sistemas de liquidação de títulos e valores mobiliários”, de 2001, e “Recomendações para contrapartes centrais”, de 20004, e o “Código do FMI de boas práticas sobre transparência em políticas financeiras e monetárias”, de 2000. Vigilância efetiva é sempre importante, mas o papel da vigilância pode variar de acordo com o estado do desenvolvimento da economia. Isto é discutido, adicionalmente, no relatório do CPSS “Orientação geral para o desenvolvimento de sistemas de pagamentos”.

Princípio geral de vigilância A: Transparência
Os bancos centrais devem estabelecer publicamente suas políticas relacionadas à vigilância, incluindo os requisitos e os padrões para os sistemas e, também, os critérios para determinar a quais sistemas eles se aplicam.

12. Os bancos centrais devem ser transparentes sobre seus objetivos de vigilância, para possibilitar que os operadores de sistemas de liquidação e de pagamentos entendam e absorvam os padrões e os requisitos aplicáveis. Por intermédio da transparência, os bancos centrais podem também demonstrar um grau apropriado de consistência da política de vigilância. A transparência fornece uma base para se julgar a eficácia das políticas do banco central e, conseqüentemente, o grau de resposta do banco central à performance de sua vigilância.

13. A transparência pode ser atingida de diferentes modos, mas tipicamente envolve, entre outras coisas, a divulgação de um ou mais documentos que expliquem claramente a política de vigilância do banco central. Esses documentos devem estabelecer as responsabilidades da vigilância do banco central, incluindo seus objetivos, e como ele pretende cumprir com essas responsabilidades, incluindo os padrões e os requisitos para os sistemas e, também, os critérios para determinar a quais sistemas eles se aplicam.

Princípio geral de vigilância B: Padrões internacionais
Os bancos centrais devem adotar, quando pertinentes, padrões reconhecidos internacionalmente para sistemas de liquidação e de pagamentos.

14. O uso de padrões internacionais relacionados com segurança e eficiência pode melhorar a vigilância do banco central sobre os sistemas de liquidação e de pagamentos. Tais padrões, incluindo os "Princípios fundamentais para sistemas de pagamentos sistemicamente importantes", do CPSS, as "Recomendações para sistemas de liquidação de títulos e valores mobiliários" e as "Recomendações para contrapartes centrais", do CPSS-IOSCO, são baseados na experiência coletiva de muitos bancos centrais e foram submetidos à consulta pública. O terreno comum que eles representam também torna mais fácil o trabalho conjunto dos bancos centrais, para fazer com que a vigilância cooperativa seja mais efetiva.

Princípio geral de vigilância C: Capacidade e poderes efetivos
Os bancos centrais devem ter os poderes e a capacidade para cumprir, de modo efetivo, com suas responsabilidades de vigilância.

15. Os bancos centrais devem procurar assegurar que seus poderes para obter informações e induzir mudanças, em sistemas de liquidação e de pagamentos, estão em linha com suas responsabilidades de vigilância em relação a esses sistemas. Os bancos centrais tipicamente utilizam um leque de ferramentas para realizar a vigilância, e a eficácia delas, ao invés da forma, é o que realmente importa. Na prática, a maioria dos bancos centrais usa a persuasão moral em suas atividades diárias de vigilância e, para alguns bancos centrais, essa e outras ferramentas são suficientes para a obtenção de informações e a indução de mudanças. Outros bancos centrais têm poderes estatutários, que eles podem usar se necessário.

16. Os bancos centrais devem ter recursos suficientes, incluindo pessoal adequadamente qualificado, e uma estrutura organizacional que permita que esses recursos sejam utilizados de forma efetiva. Embora diferentes modelos organizacionais possam provar que são efetivos, em todos os casos deve ficar claro qual é o setor dentro do banco central que responde pela vigilância. Aqueles envolvidos com a realização da vigilância precisarão ser capazes de tirar proveito das habilidades e da perícia de outras áreas do banco central, tais como a legal, a de mercado, a de crédito, a de auditoria e a de TI.

Princípio geral de vigilância D: Consistência
Os padrões de vigilância devem ser aplicados consistentemente a sistemas de liquidação e de pagamentos que sejam comparáveis, incluindo os sistemas operados pelo banco central.

17. A aplicação consistente dos requisitos e dos padrões, inclusive no que diz respeito aos sistemas operados pelo próprio banco central, é importante especialmente porque os diferentes sistemas podem estar

em competição direta entre si (por exemplo, diferentes esquemas de cartões fornecendo o mesmo serviço de pagamento, ou sistemas de grandes e pequenos valores sendo usados para grandes pagamentos corporativos). Os bancos centrais devem indicar claramente seus critérios de modo a determinar as situações de comparabilidade (por exemplo, por tipos de instrumentos, por tipos de participantes ou pelos atributos de risco).

18. Quando os próprios bancos centrais operam sistemas de liquidação e de pagamentos, a consistência é proporcionada pela transparência de suas políticas em relação aos seus próprios sistemas, e pela aplicação a esses sistemas, com rigor pelo menos igual, dos mesmos padrões e requisitos aplicados aos sistemas comparáveis que são operados pelo setor privado. A separação organizacional entre as funções de vigilância e as funções operacionais ajuda a assegurar a aplicação consistente dos padrões e dos requisitos.

Princípio geral de vigilância E: Cooperação com outras autoridades
Os bancos centrais, na promoção da segurança e da eficiência dos sistemas de liquidação e de pagamentos, devem cooperar com outras autoridades e bancos centrais interessados.

19. Os arranjos corporativos fornecem um mecanismo por meio do qual as responsabilidades individuais dos bancos centrais na vigilância de sistemas de liquidação e de pagamentos, bem como as de outras autoridades tais como supervisores bancários e reguladores de títulos e valores mobiliários, podem ser atendidas de forma mais efetiva via assistência mútua. Esses arranjos não implicam qualquer prejuízo às responsabilidades, estatutárias ou de outra natureza, das autoridades envolvidas. A cooperação melhora a eficiência da vigilância por minimizar a duplicação potencial de esforços e de carga sobre o sistema vigiado. Isso também ajuda a evitar a inconsistência de abordagem que poderia ocorrer se diferentes autoridades agissem de forma independente, além de reduzir a possibilidade de brechas na atividade de vigilância.

20. Os arranjos de vigilância cooperativa devem ser estabelecidos para sistemas trans-fronteiras ou multi-moedas[3], quando tais sistemas têm suficiente relevância para mais de um banco central. Na Parte B abaixo, são estabelecidos os princípios que o CPSS considera apropriados para orientar a vigilância cooperativa entre os bancos centrais que emitem as diferentes moedas.

21. Dependendo dos arranjos regulatórios nacionais e do escopo da vigilância, a cooperação pode ser também necessária, em alguns casos, entre os bancos centrais e outras autoridades tais como os supervisores bancários e os reguladores de títulos e valores mobiliários. O CPSS considera que, com modificações apropriadas para permitir o uso em circunstâncias particulares, os princípios da Parte B podem também proporcionar uma estrutura útil para a cooperação nessas circunstâncias, tanto nacionalmente quanto internacionalmente.

B. Princípios de vigilância cooperativa internacional

22. Os sistemas trans-fronteiras ou multi-moedas são potencialmente relevantes para mais de um banco central, no que diz respeito a sua vigilância. Os princípios que orientam a vigilância cooperativa entre os bancos centrais nesses casos foram estabelecidos, em 1990, no "Relatório do Comitê de Esquemas de Compensação Interbancária dos bancos centrais dos países do Grupo dos 10" (Relatório Lamfalussy). Esses princípios têm sido utilizados com sucesso em muitos arranjos de vigilância cooperativa, adicionalmente aos esquemas de compensação que inicialmente constituiam o foco principal. O CPSS reviu esses princípios à luz da experiência dos bancos centrais com eles desde 1990, tendo concluído que eles continuam a proporcionar uma estrutura útil e flexível para vigilância cooperativa internacional. Entretanto, o CPSS atualizou os princípios, em particular para deixar claro que o escopo dos princípios não está limitado aos esquemas de compensação. Em linha com as análises estabelecidas na Seção 5, os textos que os acompanham também foram revistos, para clarear a aplicação prática desses princípios. Os princípios e textos revisados são estabelecidos abaixo.

[3] Os sistemas de liquidação e/ou de pagamentos trans-fronteiras ou que operam com múltiplas moedas (*cross -border and multicurrency payment and settlement systems,* no texto original), em prol da simplicidade, serão denominados como "sistemas trans-fronteiras ou multi-moedas" (nota do tradutor).

23. Conforme explicado a seguir, o Princípio 1 se aplica a todos os sistemas trans-fronteiras ou multi-moedas, enquanto os princípios subseqüentes se aplicam somente aos sistemas que são considerados relevantes, sob o ponto de vista de vigilância, para justificar um arranjo de vigilância cooperativa. Na explicação da aplicação dos princípios de cooperação, o termo "moeda" é usado para denotar não apenas o dinheiro denominado em uma moeda específica (como é o caso, por exemplo, na parte que trata dos sistemas de pagamentos), mas também outro ativo financeiro denominado naquela moeda (como é o caso, por exemplo, na parte que trata dos sistemas de liquidação).

24. Os princípios se aplicam à vigilância cooperativa entre os bancos centrais que emitem diferentes moedas e podem, também, oferecer um arcabouço para arranjos cooperativos de bancos centrais que envolvam outras autoridades, tais como os supervisores bancários e os reguladores de títulos e valores mobiliários, quando tal vigilância cooperativa for pertinente e aceitável para essas autoridades. Os princípios não prejudicam, de nenhuma maneira, as responsabilidades, estatutárias ou de outra natureza, dos bancos centrais ou de outras autoridades que participam do arranjo cooperativo. Ao invés disso, os princípios buscam proporcionar um mecanismo para assistência mútua entre os bancos centrais e as outras autoridades, no cumprimento de suas responsabilidades individuais relacionadas com os objetivos compartilhados de eficiência e de estabilidade dos arranjos de liquidação e de pagamentos.

Princípio 1 de vigilância cooperativa: Notificação
Cada banco central que identifica a operação efetiva ou proposta de um sistema trans-fronteiras ou multi-moedas deve prestar essa informação a outros bancos centrais, que possam ter interesse no desenho e na administração prudente do sistema.

25. Para os propósitos de decidir se estabelece ou não um arranjo de vigilância cooperativa, os bancos centrais a serem informados quanto à existência do sistema, ou do propósito de sua criação, normalmente incluirão os bancos centrais de emissão das moedas que serão utilizadas no sistema, bem como os bancos centrais dos países de localização do sistema. Esses bancos centrais, por sua vez, devem procurar se informar sobre outras autoridades domésticas que possam ter interesse no desenho e administração prudente do sistema. Para os propósitos da regulação prudencial, pode também ser desejável, em alguns casos, informar aos bancos centrais dos países nos quais os participantes estão localizados, os quais, por sua vez, devem informar os supervisores ou autoridades reguladoras que tenham responsabilidades em relação aos participantes. No caso de um sistema importante que já existe e que opera com multiplicas moedas, esse princípio poderia ser atendido com a exigência de que o próprio sistema informe suas atividades aos bancos centrais e às outras autoridades que possam ter algum interesse no sistema, ou que as revele publicamente de uma maneira tal que o sistema seja transparente em relação a esses bancos centrais e autoridades. Os bancos centrais que tenham os poderes atinentes também podem exigir, se achar que isso é útil, que as instituições financeiras lhes comuniquem o fornecimento de -- ou a participação em -- qualquer sistema da espécie.

26. Os bancos centrais estão preocupados principalmente com a operação dos sistemas de grande valor, os quais constituem, ou têm o potencial de se tornar, mecanismos significativos para liquidações interbancárias. Mas o princípio 1 pode ser aplicado a todos os sistemas que possam ter uma característica trans-fronteiras ou de múltiplas moedas, sem se considerar, em primeiro lugar, sua aparente importância. O que pode parecer ser uma pequena operação em relação ao mercado de um país, por exemplo, poderá ser grande em relação aos mercados financeiros em um outro. Além disso, operações relativamente pequenas podem crescer ao longo do tempo e se tornarem mais significativas.

27. Em geral, para cada sistema da espécie que seja significativo será útil estabelecer um arranjo de vigilância cooperativa, que auxilie os bancos centrais dos países ou regiões para os quais o sistema seja particularmente relevante para as suas responsabilidades de vigilância. No caso de sistemas que oferecem serviços em um grande número de moedas, isso pode, por razões de praticidade, requerer diferentes graus de envolvimento dos bancos centrais interessados.

28. Como mencionado acima, em alguns casos o sistema pode não ter atualmente importância para a vigilância em qualquer país (ou ter importância apenas no país onde ele está localizado) e pode não haver necessidade de um arranjo de vigilância cooperativa nos moldes estabelecidos nos demais princípios. Nesses

casos, os bancos centrais interessados podem concluir pela utilidade de se estabelecer arranjos para o monitoramento continuado do sistema, de modo que sua importância possa ser periodicamente reavaliada.

Princípio 2 de vigilância cooperativa: Responsabilidade primária
Sistemas trans-fronteiras ou multi-moedas devem estar sujeitos à vigilância por um banco central que aceite a responsabilidade primária por essa vigilância, e deve haver a suposição de que o banco central do país em que localizado o sistema terá essa responsabilidade primária.

29. Por mútuo acordo, um dos bancos centrais participantes do arranjo cooperativo deve ter a responsabilidade primária pela vigilância do sistema ("o banco central com a responsabilidade primária"). A aceitação da responsabilidade primária por um banco central significa que ele concorda em cumprir com o papel estabelecido no Princípio 3. Isso não prejudica a capacidade dos outros bancos centrais de satisfazer suas responsabilidades, e não representa qualquer delegação de responsabilidade dos outros bancos centrais para o banco central com a responsabilidade primária.

30. O banco central com a responsabilidade primária precisa ter capacidade e vontade de cumprir o papel combinado. A definição de qual é o banco central que está melhor posicionado para desempenhar esse papel envolve a consideração de um leque de fatores, incluindo os poderes de vigilância disponíveis para o banco central, a relevância do sistema vigiado para os mercados financeiros locais e a capacidade do banco central para realizar uma vigilância efetiva. Esses critérios são freqüentemente atendidos de forma melhor pelo banco central do país onde o sistema está localizado (em termos de incorporação, administração e realização de operações) e, assim, há o pressuposto de que esse banco central terá a responsabilidade primária. Entretanto, pode ser acordado que outro banco central ou autoridade terá a responsabilidade primária. Essa flexibilidade possibilita a criação de estrutura de vigilância efetiva em diferentes circunstâncias, como é o caso, por exemplo, quando o sistema tem pouca importância no país onde ele está localizado, ou quando ele está localizado em mais de um país.

Princípio 3 de vigilância cooperativa: Avaliação do sistema como um todo
Na vigilância de um sistema, a autoridade com a responsabilidade primária deve avaliar periodicamente o desenho e a operação do sistema como um todo. Ao fazer isso, essa autoridade deve manter consultas com outras autoridades interessadas.

31. A realização de avaliações amplas e periódicas do desenho e da operação do sistema como um todo, com base em padrões e políticas acordados, constitui um elemento chave do papel do banco central ou de outra autoridade que tem a responsabilidade primária. Quando aplicáveis, devem ser observados padrões acordados internacionalmente, tais como os "Princípios fundamentais para sistemas de pagamentos sistemicamente importantes", do CPSS, as "Recomendações para sistemas de liquidação de títulos e valores mobiliários" e as "Recomendações para contrapartes centrais", do CPSS-IOSCO. Ao realizar essas avaliações, o banco central ou outra autoridade com a responsabilidade primária deve solicitar ativamente as opiniões dos outros bancos centrais e autoridades que participam do arranjo cooperativo, e deve reconhecer os interesses e as preocupações deles por intermédio de um processo de consultas, tirando proveito da perícia deles onde relevante. O objetivo é alcançar consenso, sem prejuízo, entretanto, ao direito de cada banco central ou autoridade, incluindo aquele com a responsabilidade primária, chegar a suas próprias conclusões e agir, quando necessário, com base nessas conclusões e em linha com suas responsabilidades.

32. O banco central ou outra autoridade com a responsabilidade primária tem muitas outras funções relacionadas com o arranjo de vigilância cooperativa, incluindo: (1) organizar um processo de cooperação que seja claro, eficiente e efetivo; (2) facilitar a distribuição da informação necessária para que os demais bancos centrais ou autoridades cumpram com suas responsabilidades no contexto do arranjo; (3) procurar entrar em acordo sobre os padrões e políticas que devem ser observados na realização da avaliação; (4) procurar o consenso em questões de interesse comum, relacionadas à administração do risco do sistema; (5) providenciar comunicação e coordenação efetivas tanto nas situações de rotina quanto em situações de "stress" que envolvam o sistema; e (6) utilizar, quando apropriado, seus poderes e influência sobre o sistema para induzir mudanças necessárias.

33. Os bancos centrais e outras autoridades participantes do arranjo cooperativo devem proteger, de forma apropriada, informações confidenciais recebidas do sistema, sem prejuízo de que essas informações, conforme for necessário, sejam compartilhadas com os demais participantes do arranjo cooperativo. O compartilhamento de informações é um dos pré-requisitos essenciais para a cooperação efetiva. Quaisquer limitações que de fato existam sobre a capacidade de compartilhar informações devem ser claramente identificadas.

34. Todos os bancos centrais e outras autoridades participantes do arranjo cooperativo devem se manter reciprocamente informados sobre os acontecimentos importantes. Além disso, para evitar inconsistências no relacionamento de vigilância com o sistema, os bancos centrais e outras autoridades devem, individualmente, conforme necessário, consultar os demais participantes do arranjo cooperativo, antes de implementar políticas ou realizar qualquer ação que possa afetar substancialmente o sistema. À vista de que passos adotado por um banco central ou outra autoridade em relação ao sistema podem ter impacto sobre os outros participantes do arranjo cooperativo, esse princípio deve, tanto quanto possível, ser interpretado de forma ampla para cobrir qualquer política ou ação que tenha um impacto significativo sobre o sistema, incluindo qualquer avaliação pública do sistema.

35. Para evitar duplicação, inconsistências ou brechas na vigilância, todos os bancos centrais e outras autoridades participantes do arranjo cooperativo devem entrar em acordo sobre suas responsabilidades e expectativas, por exemplo por intermédio de um memorando de entendimentos (ME) ou documento similar. É particularmente importante que haja clareza sobre os objetivos da vigilância cooperativa, os padrões e os requisitos em relação aos quais o sistema será avaliado, o escopo e a freqüência das informações que serão compartilhadas, bem como sobre os procedimentos para avaliação do sistema.

Princípio 4 de vigilância cooperativa: Arranjos de liquidação
A determinação sobre a adequação dos procedimentos de liquidação do sistema em determinada moeda, inclusive no caso de falhas, deve ser de responsabilidade conjunta do banco central emissor da moeda e da autoridade com a responsabilidade primária.

36. Um aspecto importante da avaliação do desenho e da operação de um sistema é a verificação da adequação de seus procedimentos de liquidação, incluindo aqueles que serão observados no caso da incapacidade de um participante de cumprir com suas obrigações de liquidação. Esses procedimentos precisam ser considerados em relação não apenas aos arranjos de administração do risco geral do sistema, mas também em relação à variedade de fatores específicos de cada moeda envolvida. Os fatores a serem considerados incluem a robustez do regime legal; as implicações legais, de liquidez e de crédito para o mercado monetário doméstico, no caso de falha na liquidação; a solvência e a liquidez da instituição de liquidação para cada moeda. Em razão de seus conhecimentos sobre os mercados domésticos, bem de sua preocupação quanto à estabilidade desses mercados, os pontos de vista do banco central emissor são particularmente importantes na avaliação dos arranjos de liquidação de um sistema. Assim, o banco central ou outra autoridade com a responsabilidade primária tem um dever particular de consultar o banco central emissor da moeda, a fim de se alcançar uma determinação conjunta quanto à adequação dos procedimentos de liquidação, inclusive no caso de inadimplência, para determinada moeda ou ativos financeiros denominados naquela moeda. Entretanto, esse princípio deve ser observado sem prejuízo ao fato de ser importante que o banco central, ou outra autoridade, a quem cabe a responsabilidade primária consulte outros participantes do arranjo cooperativo sobre todos os aspectos pertinentes para a avaliação do sistema, conforme estabelecido no Princípio 3.

Princípio 5 de vigilância cooperativa: Sistemas não-sadios
Se não houver confiança quanto à solidez do desenho ou da administração de qualquer sistema trans-fronteiras ou multi-moedas, o banco central deve, se necessário, desencorajar o uso ou a provisão de serviços para esse sistema, por exemplo pela identificação dessas atividades como práticas inseguras e não-sadias.

37. No curso do processo de consultas, os bancos centrais devem se esforçar para assegurar a operação prudente dos sistemas trans-fronteiras ou multi-moedas, em termos que sejam aceitáveis para todos os bancos centrais interessados. Entretanto, se isto não for possível em alguns casos, é claro que cada banco central deve manter sua discricionariedade para desencorajar o uso de um sistema, ou a provisão de serviços para o sistema, se, na sua avaliação, o sistema não é desenhado ou operado de forma prudente.

Seção 1: A necessidade da vigilância

1.1 A importância dos sistemas de liquidação e de pagamentos

38. Quase todas as transações econômicas envolvem alguma forma de pagamento. O dinheiro, tanto em espécie quanto na forma de depósitos bancários, é normalmente o meio de pagamento preferido para a compra de mercadorias e serviços e para o pagamento de dívidas. Enquanto muitos pagamentos de pequeno valor são feitos em espécie, pagamentos de valor maior usualmente envolvem a transferência de depósitos bancários. Os sistemas financeiros modernos também envolvem substancial negociação em instrumentos financeiros, tais como títulos de dívida, ações e derivativos. Os sistemas de liquidação e de pagamentos possibilitam a realização dessas transferências de dinheiro depositado e de instrumentos financeiros. Uma economia de mercado desenvolvida tipicamente tem vários sistemas de liquidação e de pagamentos, incluindo sistemas de grandes e de pequenos valores, como também sistemas de liquidação de títulos e valores mobiliários. Papéis importantes podem também recair sobre várias outras instituições que fornecem serviços de liquidação e de pagamentos – por exemplo, contrapartes centrais, grandes custodiantes e bancos correspondentes.[4]

39. Para sistemas de pagamentos de grande valor e sistemas de liquidação de títulos e valores mobiliários, o valor total das transações é freqüentemente tal que o equivalente ao PIB anual é girado em apenas poucos dias[5]. Empréstimos interbancários, transações com moeda estrangeira e transferências de títulos e valores mobiliários respondem pela maior parte do giro diário nesses sistemas de pagamentos de grande valor. Volumes maiores de transações são processados em sistemas de pagamentos de varejo, tais como as câmaras de compensação automáticas, esquemas de cartão e câmaras de cheques, que são utilizados para pagar o grosso dos salários, contas de serviços, impostos e faturas corporativas, e para liquidar o leque de transações com mercadorias e serviços que são necessárias para uma economia de mercado funcionar.

1.2 O interesse dos bancos centrais em sistemas de liquidação e de pagamentos

40. Em razão de que os sistemas de liquidação e de pagamentos são essenciais para os mercados financeiros e para a economia como um todo, os bancos centrais têm sempre tido um interesse intrínseco em seu funcionamento seguro e eficiente.

- A moeda como um meio de troca

Um dos propósitos fundamentais da moeda é ser um meio de troca, cumprindo aos bancos centrais o seu fornecimento[6]. Se os sistemas de liquidação e de pagamentos, os quais facilitam a troca da moeda por mercadorias, serviços e ativos financeiros, forem ineficientes ou falharem como um todo, a moeda não cumprirá esse propósito de forma efetiva. Nesse caso, restaria prejudicada uma das principais tarefas dos bancos centrais, qual seja, nominalmente, manter a estabilidade e a confiança do público na moeda e nos instrumentos e sistemas utilizados para sua transferência. Dessa forma, os bancos centrais apóiam sistemas de liquidação e de pagamentos eficientes e seguros, que facilitem as trocas e sustentem a liquidez dos mercados financeiros.

- A manutenção da estabilidade do sistema financeiro

Os sistemas de liquidação e de pagamentos são relevantes para a estabilidade financeira por duas razões. A primeira é que os grandes valores que eles algumas vezes processam criam a possibilidade de que uma falha em um sistema poderia causar instabilidade econômica e financeira mais ampla. Tendo em conta que os sistemas formam uma rede que interliga todos aqueles que participam deles, é importante que eles

---

[4] No "Glossário de termos usados em sistemas de liquidação e de pagamentos" – BIS, 2003, um sistema de pagamentos é definido como "um conjunto de instrumentos, procedimentos e, tipicamente, sistemas de transferências de fundos interbancárias que asseguram a circulação da moeda", enquanto um sistema de liquidação é definido como "um sistema usado para facilitar a liquidação de transferências de fundos ou instrumentos financeiros". Conforme mencionado na Parte A da seção anterior, neste relatório o termo "sistema" é usado para se referir não apenas a tais sistemas de liquidação e de pagamentos formais, mas também a outros esquemas, arranjos ou instituições na medida em que eles sejam funcionalmente similares e relevantes para o escopo da vigilância de um determinado banco central. Isso inclui, por exemplo, esquemas de compensação e grandes custodiantes e correspondentes bancários.

[5] Ver "Estatísticas dos sistemas de liquidação e de pagamentos em países selecionados", BIS, março de 2005, Tabelas 15 e 17.

[6] Ver por exemplo "O papel da moeda do banco central em sistemas de pagamentos", BIS, agosto de 2003.

sejam desenhados e operados de uma maneira tal que seja minimizada a probabilidade de que dificuldades financeiras de um participante se espalhe para outros participantes. A segunda razão surge do fato de que, no caso de crise financeira, os participantes do mercado ou os bancos centrais podem desejar suprir liquidez de emergência para certos participantes de um sistema de liquidação e pagamentos, em uma tentativa de encorajar a liquidação ordenada das transações no sistema de pagamentos como um todo. Sistemas de liquidação e de pagamentos seguros e eficientes facilitam o suprimento desse suporte financeiro, se ele vier a ser necessário.

- Implementação da política monetária

O funcionamento suave dos sistemas é também uma condição necessária para o fornecimento efetivo de moeda do banco central na busca dos objetivos de estabilidade monetária. Em muitos países, os bancos centrais implementam a política monetária influenciando as taxas de juros de curto prazo, por intermédio da compra e venda de títulos públicos ou por intermédio de empréstimos colateralizados. É importante que sistemas de liquidação e de pagamentos seguros e eficientes estejam disponíveis, para permitir uma transferência confiável de fundos e de títulos entre o banco central, as suas contrapartes e os outros participantes do sistema financeiro, para que os efeitos dessas transações e, conseqüentemente, o impacto da política monetária se espalhem por toda a economia.

1.3 Falhas potenciais de mercado em sistemas de liquidação e de pagamentos

41. Há muitos sistemas de liquidação e de pagamentos que funcionam de forma segura e eficiente sem a intervenção do setor público. Pode haver alguns casos, entretanto, em que “falhas de mercado” façam com que alguns sistemas não sejam tão seguros ou eficientes quanto socialmente ótimo. O setor público tem um papel potencial na mitigação dessas falhas de mercado.

(a) Externalidades negativas que causam risco sistêmico

42. Um objetivo importante de política pública, relacionado com os sistemas de liquidação e de pagamentos, é a redução do risco sistêmico, isto é, o risco de que a falha de um sistema de liquidação ou de pagamentos, ou a falha de um dos participantes em atender suas obrigações no sistema, provoque a falha de outros participantes, os quais, se não fosse por isso, estariam em condições saudáveis. Dado que o processo de liquidação e pagamento é tão fundamental para os negócios do setor bancário e para a economia em geral, é importante que os principais sistemas continuem a funcionar em situações nas quais um -- ou mais de um – de seus participantes possa estar sofrendo uma dificuldade financeira ou operacional, e que os sistemas sejam desenhados de modo a não aumentar o risco de que tais dificuldades cresçam ou se espalhem.

43. O risco sistêmico é uma forma de “externalidade negativa” – uma situação na qual os agentes econômicos não pagam, eles próprios (ou “internalizem” completamente), todos os custos associados com suas ações. No caso de sistemas de liquidação e de pagamentos, tais externalidades podem surgir quando os participantes ou os operadores dão insuficiente atenção aos custos ou perdas potenciais nos quais outros incorreriam, se eles falharem no atendimento de suas obrigações.

44. Há várias razões para que externalidades negativas possam resultar em um grau de risco sistêmico mais alto do que o ótimo, em sistemas de liquidação e de pagamentos importantes. Por exemplo, nos sistemas nos quais os pagamentos são compensados antes da liquidação final entre os bancos liquidantes, a falha de um banco em pagar sua obrigação líquida pode fazer com que outros bancos liquidantes tenham que desfazer grande número de pagamentos já processados, ou aceitar perdas que poderiam afetar sua própria solvência. Uma externalidade negativa existe em tais sistemas se os participantes não internalizam o custo social dos pagamentos desfeitos, em particular o custo que a falha deles possa causar a terceiros. Como um outro exemplo, nos sistemas em que a liquidação não é diferida, como é o caso dos sistemas de liquidação bruta em tempo real (LBTR), pode, contudo, ainda haver interdependências no que diz respeito à liquidez. Os bancos geralmente confiam nos pagamentos e nos títulos e valores mobiliários que estarão recebendo de outros participantes, para lastrear suas próprias transferências de fundos e de títulos e valores mobiliários. Existe uma externalidade negativa

nesse caso, se os participantes têm incentivos insuficientes para considerar o impacto total sobre os outros participantes, no caso deles atrasarem seus próprios pagamentos. Como um terceiro exemplo, a falha operacional em sistemas de liquidação e de pagamentos causa perturbações a seus usuários. Nesse caso, existe uma externalidade negativa se o projetista ou o operador do sistema não leva em conta o efeito completo da perturbação sobre seus usuários e, assim, não faz os investimentos que seriam necessários em segurança e resistência.

(b) Externalidades de rede e problemas de coordenação

45. Externalidades podem também surgir porque os sistemas de liquidação e de pagamentos são redes. Externalidades positivas podem ocorrer sempre que o benefício adicional relacionado com a entrada de um novo membro é maior para a rede como um todo (porque os membros já existentes podem agora transacionar de forma mais eficiente com mais membros) do que para o novo membro. Entretanto, quando uma instituição financeira decide se vai ou não participar na rede, ela pode olhar apenas para os custos e benefícios privados relacionados com a participação, e não internalizar os benefícios adicionais – se houverem – ao sistema e aos seus usuários. Desde que a percepção dos benefícios de rede, os quais freqüentemente constituem um fator importante para o sucesso de um sistema, pode depender da participação de múltiplas instituições independentes, uma grande coordenação entre essas instituições pode ser necessária. Isso pode ser difícil de acontecer, se cada uma das instituições esperar que outras instituições suportem os custos dessa coordenação, enquanto ela participará sem custos. Por sua vez, isso pode significar que é impraticável para as instituições privadas estabelecer novas redes, para assim migrar dos sistemas atuais para sistemas mais eficientes, resultando em uma inércia do mercado que é ineficiente sob uma perspectiva social. Por exemplo, mesmo se todos os bancos apoiarem a introdução de um determinado sistema, os interesses específicos dos bancos de diferentes tamanhos, ou que sejam especializados em diferentes tipos de negócios, podem não coincidir, tornando difícil que eles concordem quanto aos detalhes do sistema. Os problemas de rede podem ser particularmente difíceis em sistemas de varejo, nos quais o uso do sistema -- e correspondentemente sua utilidade -- depende não apenas dos bancos participantes, mas também do desejo dos consumidores e dos comerciantes de usarem o atinente instrumento de pagamento.

(c) Concentração de mercado e monopólios não-contestáveis

46. Sistemas de liquidação e de pagamentos tipicamente apresentam economias de escala -- eles têm custos fixos altos (custos que independem do número de transações processadas), e custos marginais que se tornam muito baixos à medida em que aumenta o número de transações processadas. Em tal situação, a concentração entre pequeno número de grandes provedores, ou mesmo um eventual monopólio, pode ser a estrutura de mercado mais eficiente. Entretanto, concentração significativa de mercado pode levar a uma alta dependência em relação a poucos sistemas de liquidação e de pagamentos, sem que haja, por definição, alternativas que estejam prontamente disponíveis. Por exemplo, embora muitas economias tenham mais de um sistema de varejo (particularmente onde os sistemas são internacionais, tal como ocorre nos esquemas de cartões), o tamanho do setor financeiro em algumas economias não é grande o suficiente para suportar mais do que um sistema de grande valor. Além disso, a concentração de mercado pode ser suficientemente significativa para dar aos provedores de serviços de liquidação poder de mercado que leve a fornecimento de níveis de serviços inferiores e a preços mais altos, a investimento mais baixo em redução de risco e, talvez, a um nível mais baixo de inovação do que o socialmente ótimo[7].

47. Finalmente, embora falhas de mercado existentes ou potenciais, tais como aquelas mencionadas acima, possam ser uma condição necessária para o envolvimento do setor público em sistemas de liquidação e de pagamentos, isso não é condição suficiente. Os formuladores de políticas devem ponderar os benefícios de mitigar uma falha de mercado com os custos de tal ação. Embora alguns dos custos relacionados com a

[7] Uma distinção deve ser feita entre um monopólio que pode ser contestado e outro que não pode. No caso de um monopólio contestável, a ameaça de entrada de um novo competidor pode ser suficiente para reduzir seu poder de mercado. Em contraste, um monopólio não-contestável pode ter incentivos mais fracos para atingir eficiências, porque é improvável que ele enfrente competição.

implantação de uma solução pública, para atender uma falha de mercado, sejam explícitos e possam ser mensurados com relativa facilidade (por exemplo, os custos com pessoal e os custos de coleta de informações), outros custos, assim como os benefícios, podem ser de difícil quantificação. Quando atuando para mitigar falhas de mercado, os formuladores de políticas devem, portanto, estar confiantes que as soluções têm benefícios líquidos. Além disso, mesmo quando há benefícios líquidos, em muitos casos pode ser preciso que os formuladores de políticas apenas identifiquem a falha, deixando para o próprio mercado a implementação da solução apropriada. De fato, um importante papel do setor público consiste em encorajar a transparência sobre como os sistemas funcionam, fortalecendo dessa forma a disciplina do mercado.

1.4 A vigilância dos bancos centrais sobre os sistemas de liquidação e de pagamentos

48. O interesse dos bancos centrais em sistemas de liquidação e de pagamentos não é novo. Por muito tempo, eles têm desempenhado um papel crucial em sistemas por oferecerem um ativo de liquidação seguro, por operarem eles próprios, em muitos casos, um ou mais sistemas, por participarem em sistemas e por contribuírem para a combinação e a efetiva observação de regras e padrões apropriados para sistemas. Por intermédio da combinação de sua função bancária e de seu papel chave na promoção da confiança pública na moeda, os bancos centrais adquiriram perícia singular sobre o modo como os sistemas de liquidação e de pagamentos funcionam, bem como sobre as potenciais falhas de mercado que possam existir, perícia essa que eles têm usado sempre para apoiar sistemas que possibilitem um meio efetivo para implantação da política monetária e que ajudem a atingir a estabilidade financeira.

49. O conceito de vigilância do banco central sobre sistemas de liquidação e de pagamentos se tornou, entretanto, mais distinto e formal ao longo dos últimos 15 anos, aproximadamente. Evoluindo das tarefas e atividades relacionadas aos sistemas de liquidação e de pagamentos, o desenvolvimento de um papel de vigilância reflete, em parte, a expansão do papel dos sistemas do setor privado, bem como um desejo de corrigir potenciais falhas de mercado. Independentemente do fato de o sistema ser desenhado, construído e operado por instituições privadas ou pelos próprios bancos centrais, a crescente importância da vigilância também reflete a crescente sofisticação, complexidade e concentração de muitos sistemas, bem como aumentos muito grandes nos valores das transferências feitas por intermédio deles. O crescimento conjunto dos valores e da concentração levantou preocupações de que o risco sistêmico poderia surgir se o desenho e a operação desses sistemas fossem inadequados. Os bancos centrais têm visto, portanto, uma necessidade de monitorar os desenvolvimentos em sistemas operados tanto pelo setor público quanto pelo setor privado e, quando apropriado, estabelecer e aplicar padrões pertinentes.

50. Não há uma definição única para vigilância (ver o Quadro 1 para algumas definições retiradas de relatórios anteriores). Enquanto alguns bancos centrais estabeleceram definições formais para vigilância em declarações públicas, para outros o escopo do termo é implícito na maneira como eles conduzem essa vigilância. Para os propósitos deste relatório, a seguinte definição é utilizada:

> "Vigilância de sistemas de liquidação e de pagamentos é uma função de banco central, por intermédio da qual os objetivos de segurança e eficiência são promovidos pelo monitoramento de sistemas existentes ou planejados, pela avaliação deles contra esses objetivos e, quando necessário, pela indução a mudanças."

Esta definição cobre os objetivos de política pública da vigilância (segurança e eficiência), seu escopo (sistemas de liquidação e de pagamentos) e suas atividades (monitoramento, avaliação e indução a mudanças). Esses três aspectos são considerados com mais detalhes nas Seções 2 a 4, respectivamente. A definição representa um elemento comum aplicável a todos os bancos centrais, embora ela não pretenda prescrever responsabilidades, objetivos ou atividades para os bancos centrais, nem o papel que outras autoridades possam desempenhar com relação aos sistemas de liquidação e de pagamentos.

51. A definição cobre não apenas a avaliação de um sistema específico contra requisitos e padrões que tenham sido estabelecidos para eles, mas também a atividade mais ampla de entender os arranjos de liquidação e pagamentos como um todo no contexto de uma economia. Esse entendimento mais amplo é necessário em parte para decidir quais sistemas são suficientemente relevantes para os objetivos de segurança e eficiência a que eles devem estar sujeitos. Mas ele é importante em si mesmo por causa das conexões entre sistemas (criadas, por exemplo, pela participação dos bancos em vários sistemas ou pelo uso de um sistema

pra liquidar posições em outro), o que significa que sistemas específicos não podem ser avaliados isoladamente. Além disso, para muitos bancos centrais, os objetivos de política pública relacionados com segurança e eficiência se aplicam ao conjunto dos arranjos de liquidação e pagamento de uma economia, como também aos seus componentes individuais. O entendimento mais amplo é também relevante para aspectos não atinentes à vigilância, relacionados com as funções do banco central de manutenção da estabilidade monetária e financeira (por exemplo, para entender como o sistema financeiro funciona e qual será o impacto da política monetária).

52. A definição de trabalho destaca as atividades da função de vigilância – monitoramento, avaliação e indução a mudanças --, que a distingue de outras funções de liquidação e de pagamento do banco central, tais como a de prover serviços de liquidação ou a de operar sistemas[8]. Entretanto, essas funções são complementares no sentido de que todas elas são realizadas com o propósito de se atingir os objetivos de política pública relacionados com segurança e eficiência em sistemas de liquidação e de pagamentos. A vigilância é também complementar à supervisão bancária (a qual pode ser ou não uma atividade adicional e separada do banco central), no sentido de que as duas contribuem para a estabilidade financeira. Entretanto, embora a vigilância efetiva provavelmente envolva relacionamentos formais com certas instituições do setor privado, especialmente aquelas que operam sistemas, o objetivo da vigilância é a segurança e a eficiência de um sistema como um todo, com foco nas interconexões entre as instituições que participam desses sistemas. O conceito de vigilância de sistemas de liquidação e de pagamentos é, portanto, distinto do de regulação e supervisão bancária, o qual tem foco na saúde de cada uma das instituições financeiras.

Quadro 1
Algumas definições de vigilância[1]

Relatório Lamfalussy (1990)

"Os bancos centrais fazem a vigilância dos desenvolvimentos nos mercados interbancários domésticos e nos sistemas de liquidação e de pagamentos que suportam esses mercados. Na qualidade de provedores finais de serviços de liquidação e de emprestadores de última instância, os bancos centrais têm um interesse especial nas práticas de administração de liquidez e crédito dos bancos, assim como nos arranjos de liquidação que vinculam suas exposições de liquidez e de crédito dentro do sistema bancário doméstico, a fim de avaliar a capacidade dos bancos de suportar acontecimentos adversos sem a necessidade de recorrer ao suporte extraordinário do banco central. Essa "vigilância" do sistema de pagamentos doméstico serve para coordenar as várias funções do banco central e pode também envolver a coordenação das responsabilidades das autoridades monetária e de supervisão bancária."

Livro Azul (2001)

Para sistemas de pagamentos: "Uma tarefa de banco central cuja principal intenção é promover o suave funcionamento dos sistemas de pagamentos. Os objetivos da vigilância são o de proteger os sistemas de pagamentos contra possíveis "efeitos-dominó", que podem ocorrer quando um ou mais participantes do sistema de pagamentos incorrem em problemas de crédito ou liquidez, e o de promover a eficiência e a robustez desses sistemas. A vigilância dos sistemas de pagamentos foca um determinado sistema (como por exemplo um sistema de transferência de fundos), ao invés dos participantes individualmente. Ela também cobre os instrumentos de pagamento.

Para sistemas de liquidação de títulos: "Uma tarefa cuja principal intenção é promover o funcionamento suave dos sistemas de liquidação de títulos, bem como proteger o sistema financeiro contra possíveis "efeitos dominó", que podem ocorrer quando um ou mais bancos no sistema de liquidação de títulos incorrem em problemas de crédito ou liquidez. A vigilância de sistemas de liquidação de títulos visa um determinado sistema (como por exemplo um sistema de transferência de títulos) ao invés dos participantes individualmente. A vigilância é realizada por uma autoridade financeira competente e/ou pelo banco central, conforme a estrutura legal local"

[8] As funções de liquidação e de pagamento do banco central podem ser classificadas de diferentes maneiras. Este relatório focaliza a distinção entre as funções de vigilância e de operador, com a última cobrindo tanto a operação quanto a propriedade dos sistemas de liquidação e de pagamentos, bem como a provisão de serviços para esses sistemas, tais como contas de liquidação (ver em particular a Seção 4.4). Outros relatórios algumas vezes se referem a uma terceira função, qual seja a do banco central como catalizador (ver, por exemplo, "Questões de política parra bancos centrais em sistemas de pagamentos de varejo", BIS, 2003). Entretanto, porque adota uma definição mais ampla para vigilância, este relatório inclui a função de catalizador dentro da função de vigilância, na medida em que ela é realizada parar atingir os objetivos da vigilância.

Quadro 1 – continuação

Princípios fundamentais (2001) e RSLT (2001)

"Uma atividade de política pública cuja principal intenção é promover a segurança e a eficiência dos sistemas de liquidação de títulos e pagamentos, bem como, em particular, a redução do risco sistêmico".

Questões de política para bancos centrais em sistemas de pagamentos de varejo (2003)

"A vigilância de sistemas de pagamento é uma atividade de política pública que tem por foco a segurança e a eficiência dos sistemas, em contraposição à eficiência e à segurança dos participantes de tais sistemas. .... Em muitos países, o papel de vigilância do banco central é considerado um elemento integral de sua função de assegurar a estabilidade financeira"

[1] O nome completo dos documentos citados neste quadro são os seguintes: Relatório Lamfalussy: "Relatório do Comitê sobre Esquemas de Compensação Interbancária dos bancos centrais do Grupo dos Dez" (BIS, 1990). Livro Azul: "Sistemas de liquidação de pagamentos e de títulos na União Européia" (BCE, 2001); Princípios Fundamentais: "Princípios fundamentais para sistemas de pagamentos sistemicamente importantes" (BIS, 2001); RSLT: "Recomendações para sistemas de liquidação de títulos" (BIS, 2001) ; "Questões de política para bancos centrais em sistemas de pagamentos de varejo" (BIS, 2003).

1.5 Observações finais

53. A vigilância dos sistemas de liquidação e de pagamentos está intimamente ligada a outras responsabilidades cruciais de políticas públicas designadas para os bancos centrais, incluindo aquelas de emitir dinheiro, que fornece um meio de troca confiável, e de salvaguardar a estabilidade financeira e monetária. O alvo da vigilância é promover os objetivos de segurança e eficiência de política pública, seja quando falhas de mercado possam significar que as soluções do setor privado falhem no tratamento adequado do risco sistêmico, ou produzam outros resultados inseguros ou ineficientes, seja quando os próprios bancos centrais forneçam serviços de liquidação e de pagamentos.

Seção 2: As responsabilidades da vigilância

Esta seção descreve as responsabilidades de vigilância dos bancos centrais. Inicialmente, é examinado o amparo para tais responsabilidades (Seção 2.1) e, depois, os objetivos da vigilância e como os bancos centrais transformam esses objetivos em padrões mais detalhados (Seções 2.2 e 2.3, respectivamente). A seção considera também a importância de a vigilância ser transparente (Seção 2.4).

2.1 O amparo das responsabilidades de vigilância

55. Todos os bancos centrais representados neste relatório têm responsabilidades de vigilância, mas as fontes que dão amparo a essas responsabilidades são diferentes. Quatro bancos centrais (ECB, D, J, SE) [9] têm suas responsabilidades estabelecidas explicitamente, mas de forma breve, em uma lei ou acordo. Nesses casos, a lei ou acordo atinente é tipicamente o diploma legal que cria o banco central e estabelece suas funções, sendo que a referência à responsabilidade de vigilância tem natureza genérica (por exemplo: "promover o suave funcionamento dos sistemas de pagamentos"), sem nenhuma consideração adicional sobre o que essa responsabilidade envolve. Outros quatro bancos centrais já têm (C, HK), ou estão próximos de ter (NL, SG[10]), responsabilidades estatutárias detalhadas, como resultado de legislação específica sobre vigilância e assuntos relacionados. Nesses casos, a legislação não apenas estabelece a responsabilidade de vigilância do banco central, mas também a explica com alguns detalhes em termos de, por exemplo, escopo, procedimentos e requisitos. Cinco outros bancos centrais (B, F, I, L, CH) se situam em algum lugar entre os dois grupos anteriores, no sentido de que eles têm uma referência explícita às responsabilidades de vigilância na lei que estabelece suas funções, que é mais detalhada que aquela do primeiro grupo, mas não é tão completa quanto à do segundo grupo. Entretanto, dos cinco bancos centrais, dois (I, CH) fizeram uso de poderes estabelecidos na legislação primária para emitir legislação secundária, a qual estabelece responsabilidades e procedimentos com mais detalhes, criando dessa forma uma base legal para a vigilância que é similar, em termo de detalhes, àquela do segundo grupo de bancos centrais. Outro banco central (US) deriva suas responsabilidades de um leque de responsabilidades relacionadas com política monetária, supervisão bancária, emprestador de última instância e provedor de serviços de liquidação e de pagamentos. Finalmente, um banco central (UK) tem suas responsabilidades estabelecidas em um memorando de entendimentos do qual são partes o banco central, o ministro das finanças e a autoridade de supervisão financeira (ver o Anexo 1 para mais informações sobre o amparo das responsabilidades de vigilância dos bancos centrais).

56. Conforme mencionado na Seção 1.4, embora os bancos centrais tenham um longo e bem estabelecido interesse na segurança e eficiência dos sistemas de liquidação e de pagamentos, o conceito de vigilância do banco central é relativamente recente. Em muitas jurisdições, as responsabilidades de vigilância tendem a ser estabelecidas explicitamente em lei, porque isso é considerado necessário para a legitimidade e para a eficácia da atividade de vigilância, no contexto de um processo normal de codificação em tais jurisdições: como a vigilância se desenvolveu e se tornou mais formal, é natural que, para aqueles bancos centrais que têm suas outras responsabilidades estabelecidas explicitamente em lei ou acordo, também a função de vigilância tenha esse tratamento. Essa é, também, uma maneira de aumentar a transparência (ver a Seção 2.4). Em outras jurisdições, a vigilância é um entre outros meios por intermédio dos quais os bancos centrais implementam suas responsabilidades estatutárias mais amplas, relacionadas à estabilidade financeira e monetária, e nesses casos uma referência estatutária explícita à vigilância, de per si, não é necessária.

57. Independentemente das bases que amparam as responsabilidades do banco central, a eficácia da vigilância provavelmente depende de haver uma apropriada combinação entre essas responsabilidades e as ferramentas que o banco central possui para realizar a vigilância. O leque de possíveis ferramentas disponíveis

[9] As seguintes abreviaturas são usadas neste relatório para se referir aos bancos centrais específicos: B (Banco Nacional da Bélgica), C (Banco do Canadá), D (Banco Federal da Alemanha), ECB (Banco Central Europeu), F (Banco da França), HK (Autoridade Monetária de Hong Kong), I (Banco da Itália), J (Banco do Japão), L (Banco Central de Luxemburgo), NL (Banco da Holanda), SG (Autoridade Monetária de Cingapura), SE (Banco Federal da Suécia), CH (Banco Nacional da Suíça), UK (Banco da Inglaterra), US (Sistema da Reserva Federal).

[10] A Autoridade Monetária de Cingapura já tem responsabilidades explícitas pra a regulação dos sistemas de liquidação de títulos e valores mobiliários e das câmaras de compensação aprovados ao amparo da Lei das Operações com Títulos e Valores Mobiliários e Futuros (2001).

para os bancos centrais, variando de persuasão moral a poderes estatutários para impor diretamente as decisões de vigilância, é discutido com mais detalhes nas Seções 4.1 e 4.3.

2.2 Os objetivos da vigilância

58. A despeito das diferenças nas fontes que amparam sua autoridade e na terminologia, os bancos centrais compartilham os mesmos objetivos de vigilância, quais sejam, segurança e eficiência. Na prática, a prioridade que é dada para um objetivo específico dependerá da avaliação da relevância do sistema submetido à vigilância e da existência de quaisquer fragilidades no sistema. Para todos os bancos centrais, o ataque a qualquer risco sistêmico potencialmente significativo é sempre uma prioridade, por causa das conseqüências que podem surgir se esse risco se realizar. Entretanto, quando o risco sistêmico não é uma questão imediata, então, por exemplo, uma infra-estrutura de mercado inadequada pode fazer com que a prioridade relativa para um banco central, em determinado momento, seja promover arranjos de pagamentos eficientes, observadas as restrições impostas pelos parâmetros gerais de segurança. Ou, em outro exemplo, o banco central de um país onde tenha havido um grande problema de fraudes de pagamentos pode colocar particular ênfase na segurança do sistema de pagamentos.

59. Todavia, dentro desse amplo terreno de entendimento comum, há algumas diferenças de ênfase. Para alguns bancos centrais, não há nenhuma suposição *a priori* sobre se segurança ou eficiência é mais importante, na definição de prioridades. As prioridades dependerão de uma avaliação das implicações de segurança e de eficiência em cada caso. Essa é a situação para os bancos centrais que têm objetivos explícitos tanto para segurança quanto para eficiência (B, HK, SE, US) e também para alguns outros cujos objetivos são estabelecidos com outras palavras, as quais são interpretadas no sentido de significar tanto segurança quanto eficiência: "operação suave" (ECB[11], NL), "regular operação de sistemas de pagamentos" e "performance estável, ordenada e transparente" para sistemas de liquidação de títulos e valores mobiliários e contrapartes centrais (I), "operação suave e segura" (F), "deve promover arranjos para a execução de ..... pagamentos e ..... contribuir para a estabilidade dos sistemas de compensação e pagamentos (D) e "estabilidade financeira e operacional de cada sistema ... com o objetivo da estabilidade do sistema financeiro como um todo" (L).

60. Para outros bancos centrais, o objetivo de segurança tem primazia na determinação de prioridades, particularmente no caso de sistemas de pagamentos sistemicamente importantes (SPSI)[12]. Entretanto, o objetivo de segurança é temperado por considerações e balanceamentos de eficiência porque os dois objetivos não podem ser completamente separados. Por exemplo, um sistema que é ineficiente, embora seja seguro, pode ser superado por arranjos menos seguros, porém mais eficientes. Para dois bancos centrais (C, CH), a prioridade dada à segurança, para verificar se vigilância detalhada está assegurada, é estabelecida na legislação[13]. Três outros bancos centrais (J, SG e UK) têm objetivos tanto de segurança quanto de eficiência, mas enfatizam que seu papel de política pública diz respeito à estabilidade financeira, embora reconheçam que o impacto da eficiência das políticas de mitigação de risco deve ser levado em conta.

61. Alguns bancos centrais estabeleceram publicamente outros objetivos para a vigilância. Assim, os bancos centrais que constituem o Eurosystem[14] têm como objetivos "a segurança dos instrumentos de pagamento usados pelo público" (o que, juntamente com a eficiência, contribui para "manter a confiança do público na moeda") e "resguardar o canal de transmissão da política monetária".

62. Adicionalmente à eficiência e à segurança, outros objetivos de política pública, tais como controle da lavagem do dinheiro, proteção do consumidor e eliminação de práticas anti-competitivas, também podem ser considerados no desenho e na operação dos sistemas de liquidação e de pagamentos. Muitas autoridades públicas, incluindo os bancos centrais, têm um papel para que esses objetivos sejam atingidos. Alguns bancos

---

[11] O artigo 3 do estatuto do BCE define sua tarefa relacionada com sistemas de pagamentos como sendo "promover a suave operação dos sistemas de pagamento". Entretanto, em termos de poderes, o artigo 22 diz que ele "pode fazer regulamentos .... para assegurar sistemas eficientes e sólidos".

[12] Ver "Princípios fundamentais para sistemas de pagamentos sistemicamente importantes" (PFSPSI).

[13] O Banco Nacional da Suíça também tem uma responsabilidade legal estabelecida há muito tempo para facilitar a operação de sistemas de pagamento eletrônicos, uma tarefa que ele considera como base para atuar como catalizador ao invés de como vigilante.

[14] Os bancos centrais do Eurosystem são o BCE e os bancos centrais da área do euro.

centrais consideram isso como parte da função de vigilância, embora outros não considerem. Se um determinado objetivo de política pública é considerado parte da vigilância do banco central, isso provavelmente dependerá de como o país define "vigilância" e de como as responsabilidades, para vários objetivos de política pública, são alocadas entre o banco central e outras autoridades. O leque de atividades para assegurar os objetivos de política pública relacionados com lavagem de dinheiro, proteção ao consumidor e competição não é, entretanto, o foco deste relatório.

2.3 Os padrões de vigilância

63. Em muitos casos, os bancos centrais traduziram seus objetivos de vigilância em padrões que determinados sistemas de liquidação e de pagamentos devem atender. Tais padrões contribuem para transparência e consistência, nas situações em que os objetivos sozinhos são insuficientes para dar àqueles que são colocados sob vigilância uma indicação clara de como eles serão avaliados[15].

64. Na prática, os padrões aplicados são usualmente baseados em dois conjuntos de padrões internacionais, nominalmente os PFSPSI e as RSLT[16]. As recentemente publicadas RCPC[17] deverão desempenhar um papel similar no futuro. Esses padrões tiram proveito da experiência de muitos países e o uso deles representa uma área de interesse comum para os bancos centrais, que é particularmente útil no caso de arranjos de vigilância trans-fronteiras, nos quais as instituições responsáveis precisam cooperar entre si (ver a Seção 5).

65. No caso de sistemas de pagamentos, incluindo sistemas de varejo considerados sistemicamente importantes[18], os PFSPSI foram adotados por todos os bancos centrais representados neste relatório. Em muitos casos, isso foi feito formalmente por intermédio de um documento público. O Eurosystem também adotou um subconjunto dos PFSPSI para outros sistemas de varejo, considerados importantes. Vários bancos centrais adotaram publicamente as RSLT como seus padrões de vigilância para os sistemas de liquidação de títulos e valores mobiliários, enquanto o SEBC[19], em cooperação com o Comitê dos Reguladores Europeus de Títulos e Valores Mobiliários (CRET), desenvolveu padrões de vigilância baseados nas RSLT. Há muitos outros casos nos quais a vigilância do banco central é na prática baseada em padrões internacionais, mesmo se essa política não tiver sido estabelecida publicamente.

66. Nas áreas em que não existem padrões internacionais, em muitos casos os bancos centrais desenvolveram seus próprios padrões e requisitos para os sistemas sobre os quais eles exercem vigilância. O Eurosystem, por exemplo, desenvolveu seus próprios padrões para moeda virtual, enquanto quatro bancos centrais desenvolveram – ou estão desenvolvendo – seus próprios padrões para instrumentos de pagamento (F, I, NL e SG). Dois bancos centrais (I, US) emitiram recomendações de práticas saudáveis relacionadas com planos de continuidade de negócios em pagamentos, compensação e liquidação[20]. Os bancos centrais também utilizam "boas práticas" desenvolvidas, principalmente, para outros propósitos (por exemplo, as práticas de auditoria desenvolvidas pelo Comitê da Basiléia de Supervisão Bancária), ou comparam os sistemas de seus países com os sistemas de outros países. Finalmente, em alguns casos, tal como no combate ao risco de liquidação de transações de câmbio, os bancos centrais têm trabalhado em conjunto com o propósito de desenvolver uma estratégia comum, que cada um deles procura implementar[21].

---

[15] Padrões de vigilância diretamente relacionados aos objetivos de segurança e eficiência são distintos de padrões técnicos, tais como os padrões de mensagens (embora o uso de padrões técnicos possam ajudar a atingir os padrões da vigilância).

[16] "Princípios fundamentais para sistemas sistemicamente importantes" e "Recomendações para sistemas de liquidação de títulos e valores mobiliários".

[17] "Recomendações para contrapartes centrais" (BIS, 2004).

[18] Muitos bancos centrais exercem a vigilância sobre pelo menos um sistema de varejo, do mesmo modo como eles fazem no caso dos sistemas de grandes valores (ver a Seção 3.2).

[19] O Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC) consiste do BCE e dos bancos centrais da União Européia.

[20] Nos Estados Unidos, as recomendações foram feitas em conjunto pelo Federal Reserve e outros órgãos reguladores.

[21] Ver "Risco de liquidação em transações com moeda estrangeira" (BIS, 1996).

2.4 Transparência

67. Todos os bancos centrais representados neste relatório publicaram algum tipo de documento formal estabelecendo seu papel de vigilante, dando assim transparência à extensão e à natureza de suas responsabilidades, incluindo objetivos, escopo e padrões. A transparência das responsabilidades de vigilância tem muitos benefícios[22]. É desejável que aqueles que se sujeitam à vigilância entendam os objetivos e as expectativas dos vigilantes. De modo mais geral, a transparência fornece uma base para que terceiros julguem a efetividade da política do banco central, bem como para que o banco central responda pela performance de sua vigilância. Ao mesmo tempo, é importante que, como em qualquer outra atividade de política pública, a maior visibilidade do papel da vigilância do banco central não enfraqueça a disciplina do mercado, razão pela qual os bancos centrais devem enfatizar que a responsabilidade para que se alcance qualquer padrão de vigilância é dos próprios sistemas que estão sob vigilância.

2.5 Observações finais

68. Há muitos pontos em comum nas políticas de vigilância dos bancos centrais. Todos os bancos centrais representados neste relatório têm responsabilidades de vigilância e reconhecem a importância da segurança e da eficiência. Por causa de sua importância para a estabilidade financeira, a segurança dos sistemas de liquidação e de pagamentos e a redução do risco sistêmico estão entre as principais preocupações de todos os bancos centrais. Nem a segurança e nem a eficiência pode ser tratada de forma inteiramente isolada, e algumas diferenças de ênfase no que diz respeito à eficiência refletem, principalmente, a natureza das responsabilidades de vigilância que são cometidas ao banco central.

69. Os padrões do CPSS e do CPSS-IOSCO incorporam algumas lições fundamentais sobre a experiência coletiva de muitos bancos centrais – incluindo muitos bancos centrais fora do G10. Os pontos em comum representados por esses padrões facilitam o trabalho conjunto dos bancos centrais, no sentido de tornar a vigilância mais efetiva.

70. As responsabilidades da vigilância, incluindo objetivos e padrões, são estabelecidas de forma transparente por razões de consistência e efetividade e para que o banco central possa responder por elas. A transparência pode ser alcançada por diferentes modos. O estabelecimento dessas responsabilidades de forma explícita, em uma lei ou acordo, é uma maneira de contribuir para essa transparência. A publicação de algum tipo de documento formal pelo banco central, que estabeleça o papel seu papel de vigilante, também contribui para isso.

[22] Ver o Anexo 3 para extratos relevantes dos relatórios PFSPSI, RSLT, RCPC e do código de transparência do FMI.

Seção 3: O escopo da vigilância

71. O "escopo" da vigilância diz respeito àqueles sistemas de liquidação e de pagamentos que o banco central vigia, sujeitando-os à alguma forma de política ou padrões de segurança e eficiência. A Seção 3.1 examina os critérios gerais que determinam o escopo. As Seções 3.2 a 3.4 discutem, então, o escopo atual de vigilância em termos de sistemas de pagamentos, sistemas de liquidação de títulos e valores mobiliários e instrumentos relacionados, áreas nas quais há vários pontos em comum entre os bancos centrais. Finalmente, as Seções 3.5 e 3.6 examinam com mais detalhes dois aspectos emergentes no escopo da vigilância, mais exatamente os grandes custodiantes e bancos correspondentes, no primeiro caso, e os terceiros provedores de serviços, no segundo.

3.1 Determinação do escopo

72. O escopo da vigilância está intimamente relacionado com os objetivos de política pública que o banco central visa alcançar. Em muitos casos, a lei determina ou influência o escopo. Quando as responsabilidades de vigilância do banco central são estabelecidas em detalhes em estatutos (C, HK e, no futuro, NL e SG), a lei estabelece critérios gerais para determinar quais sistemas devem ser "designados" e, assim, sujeitos à vigilância. Na Suíça, a legislação primária estabelece que o escopo da vigilância compreende os sistemas de liquidação e de pagamentos que são importantes para a estabilidade do sistema financeiro, enquanto a legislação secundária, emitida pelo Banco Nacional da Suíça, especifica os fatores que aquela instituição leva em conta para decidir quais sistemas se enquadram naquela categoria. A base legal para a vigilância do Banco da França e do Banco da Itália também dá a essas instituições responsabilidades sobre os instrumentos de pagamento. Para todos esses bancos centrais, estão dentro do escopo os sistemas de liquidação de títulos e valores mobiliários e as contrapartes centrais, além dos sistemas de pagamentos. Para o Banco Central de Luxemburgo, a base legal especifica que o escopo da vigilância consiste dos sistemas de liquidação de pagamentos e de títulos e valores mobiliários dos quais ele participa[23].

73. Outros bancos centrais estabeleceram seus próprios critérios para determinar o escopo. Para sistemas de varejo, os bancos centrais do Eurosystem têm uma política de classificar sistemas em SPSI, SPIP e outros[24], para os propósitos de vigilância. O Banco da Inglaterra estabeleceu que a intensidade de sua vigilância é proporcional à sua avaliação do risco causado por um sistema. O Banco do Japão adota uma política similar, com a profundidade da vigilância variando de acordo com o impacto do sistema sobre a segurança e a eficiência. O Federal Reserve concentra sua vigilância sobre sistemas em que há expectativa de processar mais de USD 5 bilhões em qualquer dia, o que inclui alguns sistemas de varejo. Para o Banco Federal da Suécia, o pequeno número de sistemas naquele país faz com que todos tenham importância suficiente para se incluírem no escopo da vigilância.

74. Alguns bancos centrais com objetivos amplos de eficiência e segurança consideram que todos os sistemas de liquidação e de pagamentos estão pelo menos parcialmente dentro do escopo da vigilância, especialmente porque a interação entre os diversos sistemas pode afetar a segurança e a eficiência do sistema financeiro como um todo. Contudo, em geral, o escopo e a profundidade da vigilância deve variar de acordo com a avaliação da importância de um determinado sistema para a estabilidade financeira e para o funcionamento da economia, bem como com a avaliação das implicações de quaisquer riscos não tratados ou da extensão de quaisquer outras falhas de mercado. O escopo e a profundidade da vigilância pode variar ao longo do tempo, à medida em que mudem os próprios sistemas de liquidação e de pagamentos.

75. Uma consideração fundamental para os bancos centrais, na determinação do escopo da vigilância, é que os padrões e os requisitos sejam aplicados de uma maneira consistente, que não crie distorções competitivas impróprias entre sistemas comparáveis. A comparabilidade é tipicamente determinada com base nos tipos de instrumentos liquidados (por exemplo, esquemas de cartões, cheques), nos tipos de participantes

[23] O Banco Central de Luxemburgo também tem uma tarefa geral de prestar assistência ao SEBC, da qual deriva a responsabilidade de vigilância para outros sistemas.

[24] Os SPIP são definidos como sistemas de importância proeminente – sistemas que "desempenham um papel proeminente no processamento e liquidação de pagamentos de varejo, [cuja] falha poderia ter grandes efeitos econômicos e minar a confiança do público nos sistemas de pagamentos e na moeda". Padrões de vigilância para sistemas de varejo, BCE, junho de 2003.

que usam o sistema (por exemplo, bancos), ou no risco atribuído ao sistema (por exemplo, tamanho dos fluxos de pagamento, importância sistêmica). Independentemente do critério de comparabilidade utilizado, os bancos centrais favorecem a consistência ao serem claros e transparentes sobre seus critérios para determinar o escopo da política de vigilância e sua aplicação aos sistemas pertinentes. Por exemplo, o banco central pode ter um critério que determina a relevância de um sistema baseado em seu tamanho ou risco ao invés de nos tipos de transações que ele liquida, em cujo caso os sistemas comparáveis serão aqueles com perfil de risco ou tamanho similares, ao invés de sistemas que liquidam instrumentos similares.

3.2 Sistemas de pagamentos

76. Um elemento comum entre os bancos centrais representados neste relatório é que todos adotaram os PFSPSI, e assim todos exercem a vigilância sobre os sistemas de pagamento sistemicamente importantes (SPSI) observando esses princípios (ou, em alguns casos, uma versão fortalecida dos princípios). Na prática, todos os sistemas de pagamentos de grande valor operados por esses bancos centrais, ou dentro de seu escopo de vigilância, são SPSI e, dessa forma, todos observam os Princípios Fundamentais[25].

77. Os sistemas de pagamentos de varejo incluem os esquemas de compensação de débitos diretos, transferências de crédito, cartões e cheques, que são usados para o grosso dos pagamentos de/para pessoas físicas, e entre pessoas físicas e empresas. Esses sistemas são tipicamente utilizados para pagamentos de salários, contas e impostos, como também para compras de mercadorias e serviços sem a utilização de dinheiro em espécie. Muitos bancos centrais (J, SE e alguns bancos centrais do Eurosystem) têm pelo menos um sistema de varejo que eles consideram como sistemicamente importante (ou equivalente), aos quais eles aplicam os PFSPSI[26]. O Federal Reserve sujeita todos os sistemas de pagamentos -- incluindo os sistemas de varejo -- que liquidam mais de USD 5 bilhões à sua Política de Riscos de Sistemas de Pagamentos, mas aplica os PFSPSI apenas àqueles que apresentam potencial risco sistêmico.

78. Muitos bancos centrais também aplicam alguma forma de política ou padrões de vigilância a pelo menos um sistema de varejo não sistemicamente importante"[27]. Esse não é o caso, entretanto, para dois bancos centrais (D, J), onde, embora os arranjos de varejo estejam dentro do escopo da vigilância e seja possível que alguma ação específica venha a ser adotada no futuro, as atividades do banco central estão, até agora, principalmente limitadas ao monitoramento. Também não é o caso para outros dois países (C, CH), nos quais os bancos centrais somente aplicariam política ou padrões de vigilância a sistemas de varejo se eles se enquadrassem em seus critérios de designação em termos de risco sistêmico (C), ou se o sistema viesse a ser considerado SPSI (CH), o que não é atualmente o caso.

3.3 Sistemas de liquidação de títulos e valores mobiliários e contrapartes centrais

79. A vigilância dos sistemas de liquidação de títulos e valores mobiliários (SLT) pelos bancos centrais é tipicamente conduzida ao lado da regulamentação pelos reguladores de títulos e valores mobiliários. Conforme registra o relatório RSLT: "A divisão de responsabilidades para regulação e vigilância dos sistemas de liquidação de títulos e valores mobiliários entre as autoridades públicas varia de um país para outro, dependendo do arranjo institucional e legal .... Os reguladores de títulos e valores mobiliários, os bancos centrais e, em alguns casos, os supervisores bancários necessitarão trabalhar em conjunto para determinarem o escopo apropriado de aplicação das recomendações e para desenvolverem um plano de ação para implementação".

---

[25] A Responsabilidade B dos PFSPSI diz que "O banco central deve se assegurar de que os sistemas que ele opera cumprem com os princípios fundamentais", enquanto a Responsabilidade C estabelece que "O banco central deve monitorar o cumprimento dos princípios fundamentais pelos sistemas que ele não opera, devendo contar com capacidade para realizar essa vigilância".

[26] Na área do euro, seis sistemas de varejo foram classificados como SPSI.

[27] A política dos bancos centrais em relação aos sistemas de varejo é discutida em "Questões de política para os bancos centrais em pagamentos de varejo" (BIS, março de 2003). Esse relatório não estabelece padrões ou políticas para sistemas de varejo, mas faz recomendações gerais que se aplicam em alguma extensão a todos os bancos centrais.

80. A vigilância dos bancos centrais sobre os SLT reflete o fato de que esses arranjos constituem um componente chave do sistema financeiro. Fragilidades nos SLT podem ser uma fonte de distúrbio sistêmico não apenas para os mercados de títulos e valores mobiliários, mas também para o sistema financeiro como um todo. Um problema financeiro ou operacional em qualquer uma das instituições que execute funções críticas no processo de liquidação, ou em qualquer grande usuário de um SLT, pode resultar em pressões de liquidez ou perdas para outros participantes. Dificuldades em SLT podem também prejudicar a capacidade dos bancos centrais para implementar a política monetária de forma efetiva. E qualquer perturbação nas liquidações de títulos e valores mobiliários tem o potencial de se espalhar para qualquer sistema de pagamentos usado pelo SLT, ou para qualquer sistema de pagamentos que utilize o SLT para fazer transferência de colaterais. Nos próprios mercados de títulos e valores mobiliários, a liquidação é criticamente dependente da confiança na segurança e na confiabilidade dos arranjos de liquidação; os negociadores relutarão em realizar operações se eles tiverem qualquer dúvida significativa quanto ao fato de a liquidação vir ou não a ser efetivamente liquidada.

81. Nos países em que existem, as contrapartes centrais e seus arranjos de pagamentos são tipicamente tratados para propósitos da vigilância de modo similar ao usado para SLT, embora com atenção para as características especiais dessas instituições e para as questões de risco potencial que surgem. As CPC têm grande importância em SLT. Uma CPC bem desenhada e com arranjos de administração de riscos apropriados reduz os riscos enfrentados pelos participantes do SLT e contribui para a meta da estabilidade financeira, mas uma CPC também concentra riscos e responsabilidades de gerenciamento de riscos. Dessa forma, a efetividade do controle de riscos da CPC e a adequação de seus recursos financeiros são aspectos críticos da infra-estrutura dos mercados aos quais ela serve. Recentemente foram publicados, pelo CPSS/IOSCO, padrões internacionais para gerenciamento de riscos em CPC[28].

3.4 Instrumentos de pagamento

82. Instrumentos de pagamentos "non-cash", tais como os cartões de pagamento, as transferências de crédito, os débitos direto e os cheques, são os meios por intermédio dos quais os usuários finais de sistemas de pagamentos transferem fundos entre suas contas nos bancos ou em outras instituições. Os instrumentos de pagamento constituem uma parte essencial dos sistemas de pagamentos e, em particular, do "processamento de transações" por intermédio do qual os pagamentos são criados, validados e transmitidos[29]. Por causa disso, alguns bancos centrais vêem a vigilância dos instrumentos de pagamento como uma parte integral e implícita da vigilância dos sistemas. Outros bancos centrais, entretanto, fazem uma referência explícita aos instrumentos de pagamento como estando dentro do escopo da vigilância, particularmente onde eles estão preocupados sobre questões de fraude e de segurança relacionadas com o desenho dos instrumentos. Nesse sentido, a vigilância dos instrumentos de pagamento tipicamente se refere a questões que dizem respeito a instrumentos que possam ser relevantes para muitos sistemas (por exemplo, no caso em que há mais de um sistema para promover acertos relacionados com determinado instrumento), ou que não sejam de responsabilidade de um sistema (por exemplo, quando a responsabilidade pela segurança de um instrumento é dos participantes de um sistema). Em outros casos, a vigilância pode estar interessada em questões de eficiência relacionadas com o uso do instrumento de pagamento na economia como um todo (por exemplo, o desejo de reduzir o uso de instrumentos baseados em papel em favor dos instrumentos eletrônicos). Tal como na vigilância dos sistemas em geral, a vigilância dos instrumentos de pagamento tipicamente envolve o estabelecimento de algumas políticas ou padrões de eficiência pelo banco central, os quais os emissores dos instrumentos de pagamento devem cumprir[30].

83. Nove bancos centrais consideram a si próprios como estando diretamente exercendo vigilância sobre os instrumentos de pagamento de uma maneira que é distinta da vigilância que eles exercem sobre os sistemas de per si (B, ECB, F, D, I, NL, SG, SE, US). Desses, as responsabilidades estatutárias de dois bancos centrais

[28] "Recomendações para contrapartes centrais" (BIS, novembro de 2004).

[29] Ver a Seção 2.2.1 do relatório "Arranjos de compensação e liquidação para pagamentos de varejo em países selecionados", BIS, setembro de 2000.

[30] Portanto, como observado na nota de rodapé 15, há uma distinção entre os padrões de vigilância que devem ser estabelecidos pelo banco central e os padrões técnicos estabelecidos pela própria indústria de pagamentos que os emissores devem adotar em parte para cumprir com os padrões da vigilância.

(F, I) especificamente incluem instrumentos de pagamento com o objetivo de manter a confiança do público nos meios de pagamento e, em última instância, na moeda[31].

3.5 Bancos correspondentes e custodiantes

84. Os bancos correspondentes (que fornecem serviços de pagamento e de outros tipos para outros bancos) e os custodiantes (que cuidam dos títulos e valores mobiliários de seus clientes, incluindo bancos, e fornecem serviços relacionados) são componentes chaves dos arranjos de liquidação e pagamentos de uma economia. Em alguns casos, os fluxos de liquidação e pagamentos são concentrados em uns poucos grandes correspondentes e custodiantes, aumentando a possibilidade de riscos de concentração de liquidez e de crédito, bem como de risco operacional.

85. A questão dos grandes custodiantes e bancos correspondentes -- algumas vezes chamados de quase-sistemas -- foi discutida tanto no relatório do G10 sobre consolidação no setor financeiro quanto no relatório sobre moeda do banco central[32]. Não há uma definição universalmente aceita para um "quase-sistema", mas o relatório sobre o papel da moeda de banco central sugeriu a seguinte, relacionada com os pagamentos (uma definição paralela pode ser feita para títulos e valores mobiliários):

> "Uma instituição comercial responsável pela compensação e liquidação de pagamentos em nome de clientes que representam, em valor, uma percentagem substancial dos pagamentos em uma determinada moeda, dos quais uma proporção significativa é liquidada por intermédio de movimentações entre contas dessa instituição, ao invés de ser por intermédio de sistemas de pagamentos organizados."

86. Algumas vezes essas instituições podem ter certas características de sistemas sistemicamente importantes e, em particular, podem levantar questões similares quanto a riscos. Por exemplo, os grandes custodiantes e bancos correspondentes fornecem serviços de pagamentos e de títulos e valores mobiliários para um amplo leque de outros bancos, com muitas transações sendo liquidadas em contas internas dos bancos correspondentes e dos custodiantes. Os valores são, algumas vezes, extremamente elevados. E os bancos clientes podem, na prática, ter pouca chance de escolher no curto prazo qual correspondente ou custodiante utilizar. Há, portanto, espaço para tratar a vigilância de alguns aspectos das operações de "quase-sistemas" de uma maneira compatível (mas não idêntica) com aquela relacionada aos sistemas.

87. Muitos bancos centrais têm trabalhado para entender melhor tais questões de riscos, Entretanto, os grandes correspondentes e custodiantes são também bancos comerciais que estão sujeitos à supervisão bancária e, assim, a equipe de vigilância do banco central necessita trabalhar junto e por intermédio dos supervisores bancários, para monitorar e avaliar o gerenciamento de riscos potenciais que possam prejudicar o normal funcionamento do processo de liquidação e de pagamentos[33]. A tarefa consiste, portanto, em elaborar a forma mais efetiva de cooperação entre os vigilantes e os supervisores, reconhecendo que isso pode variar de país para país.

88. O objetivo dessa cooperação seria, em primeiro lugar, monitorar novos acontecimentos e entender a escala de qualquer risco. Algumas vezes os riscos envolvidos podem ser avaliados como mínimos ou como já adequadamente tratados por intermédio da supervisão bancária. Em tais casos, pode ser decidido que não é necessária nenhuma ação específica de vigilância, que não o contato contínuo com os bancos ou seus supervisores, para se certificar de que a situação permanece satisfatória. Em outros casos, entretanto, os grandes custodiantes e correspondentes podem suscitar preocupações relacionadas com risco sistêmico potencial. Nesses casos, os bancos centrais, como vigilantes, terão de trabalhar em conjunto com os supervisores bancários, para se certificarem de que os riscos, tais como os riscos intradia, são adequadamente

---

[31] O Banco da Itália tem o poder legal de estabelecer requerimentos de segurança para os produtos de moeda eletrônica.

[32] Ver, respectivamente, o "Relatório sobre consolidação no setor financeiro", Grupo dos Dez, janeiro de 2001, e o relatório "O papel da moeda do banco central em sistemas de pagamentos", BIS, agosto de 2003.

[33] O relatório sobre consolidação observou que "por causa da consolidação, a vigilância dos bancos centrais dos sistemas de pagamentos está se tornando mais proximamente ligada com a tradicional supervisão bancária desenvolvida ao nível das instituições individualmente. A crescente cooperação e comunicação entre os supervisores bancários e os vigilantes dos sistemas de pagamentos pode ser necessária tanto em nível doméstico quanto internacional".

reconhecidos e controlados[34]. Por intermédio de uma forma apropriada de cooperação com os supervisores bancários, pode ser possível que os bancos centrais estejam confiantes de que os riscos – quaisquer que sejam eles -- nos grandes custodiantes e correspondentes são compreendidos e gerenciados de uma maneira tal que eles se sintam confortáveis quanto a estarem desenvolvendo suas responsabilidades de vigilância de maneira efetiva.

3.6 Terceiros provedores de serviços

89. Outra questão emergente relacionada com a vigilância é como responder ao uso de terceiros provedores de serviços, pelos operadores de sistemas de liquidação e de pagamentos. As práticas dos bancos centrais relacionadas à vigilância variam amplamente a respeito do uso dessas instituições e, em muitos casos, seus pontos de vistas ainda estão em fase de formação.

90. Os sistemas algumas vezes contratam com terceiros (provedores de serviços) – ou terceirizam – parte de suas operações, tais como sua infra-estrutura de TI. No que diz respeito à vigilância, um princípio básico é o de que o sistema mantenha a responsabilidade completa por qualquer atividade terceirizada que seja importante para a operação do sistema, incluindo a responsabilidade de assegurar que o provedor de serviços cumpra com a política de vigilância do banco central. Para cumprir com essa responsabilidade, o sistema provavelmente terá que demonstrar para o banco central, por exemplo, que ele tem um contrato com o provedor de serviços que atende certas condições (incluindo a capacidade do sistema em disponibilizar, para o vigilante, informações relacionadas com o provedor de serviços), bem como que ele monitora adequadamente a performance do provedor de serviço e, ainda, que conta com arranjos de contingência para lidar com qualquer falha do provedor de serviço que prejudique sua performance satisfatória.

91. Desde que o banco central esteja convencido de que tais requisitos estão sendo atendidos por um sistema, então, do ponto de vista da vigilância, não será importante se uma certa função está sendo realizada pelo próprio sistema ou por um terceiro. Padrões específicos para atividades terceirizadas podem não ser necessários sempre, havendo situações em que o banco central poderá confiar no seu relacionamento corrente com o sistema para se assegurar de que os padrões gerais da vigilância estão sendo atendidos, ao invés de tratar diretamente com o provedor de serviços.

92. Entretanto, quando o provedor fornece importantes serviços para muitos sistemas fundamentais, o banco central provavelmente estará mais ativamente envolvido e não confiará apenas no seu relacionamento com o sistema. Essa concentração no mercado de serviços terceirizados pode fazer com que seja eficiente e efetivo para o vigilante a complementação de seu relacionamento com os operadores dos sistemas, via relacionamento direto com o provedor de serviços. Quando o provedor de serviços atende diversos mercados, um arranjo de vigilância cooperativa internacional pode ser desejável (ver a Seção 5). Os bancos centrais estabeleceram tal arranjo cooperativo no caso da SWIFT, que fornece serviços de mensageria para sistemas de liquidação e de pagamentos em cerca de 200 países.

93. Em outras circunstâncias, a abordagem dos bancos centrais em relação à terceirização de serviços provavelmente reflete o balanceamento que eles geralmente adotam entre a auto-avaliação do sistema e a avaliação do sistema pelo banco central, no contexto da implementação da vigilância (ver a Seção 4.2 abaixo). Na medida em que os bancos centrais se inclinam na direção da avaliação externa, eles podem querer informações dos sistemas sobre quais atividades são terceirizadas: em alguns casos, informações “ex post” podem ser suficientes, enquanto em outros o vigilante pode exigir notificação prévia ou mesmo ter poderes para rejeitar um arranjo de terceirização. Da mesma forma, uma vez que haja um arranjo de terceirização, o banco central precisa decidir se ele deve tratar diretamente com o provedor de serviços em pelo menos algumas circunstâncias. Desde que o banco central deixe claro que isto não diminui as próprias responsabilidades do sistema, a possibilidade de o banco central ter contato direto com o provedor de serviço pode aumentar o

[34] O relatório sobre consolidação também observou que “os bancos centrais e os supervisores bancários devem monitorar cuidadosamente o impacto da consolidação sobre os negócios de liquidação e pagamentos, e devem definir padrões de segurança apropriados. Em particular, os bancos centrais, juntamente com os supervisores bancários, podem precisar considerar diferentes abordagens, possivelmente incluindo o estabelecimento de padrões que poderiam ser utilizados para limitar os riscos operacionais, de liquidez e de crédito, que resultam da concentração dos fluxos de pagamentos em poucos agentes muito grandes.”

incentivo para o sistema fazer sua própria "vigilância" do provedor de serviços[35]. Nos casos em que o provedor de serviços é uma organização relativamente grande, pode também ser útil fortalecer o poder de negociação do sistema de modo a que o serviço terceirizado funcione de forma efetiva.

94. Na medida em que sente que precisa fazer contatos diretos com o provedor de serviços, o banco central tem de considerar se ele tem os poderes necessários para, por exemplo, solicitar informações ou exigir mudanças no modo como o serviço é prestado. Isso pode ser particularmente problemático se o provedor de serviços está localizado no exterior ou não é uma instituição financeira. Se o banco central não tem os poderes necessários, é possível que ele consiga esses poderes por intermédio de cooperação com o banco central do país no qual o provedor de serviços está localizado, ou por intermédio do contrato entre o sistema e o provedor de serviços.

3.7 Observações finais

95. O escopo da vigilância é estabelecido pelos objetivos de política pública relacionados com eficiência e segurança. Ele reflete, portanto, uma avaliação quanto à importância de determinado sistema de liquidação e pagamentos para a estabilidade financeira e para o funcionamento da economia como um todo.

96. Todos os bancos centrais realizam a vigilância dos sistemas de pagamentos de grande valor por causa de seu potencial para o risco sistêmico. Para outros sistemas, tais como os sistemas de pagamentos de varejo, há uma variação maior nas abordagens de vigilância. Ao divulgar suas políticas sobre o escopo da vigilância, os bancos centrais dão clareza a respeito de quais sistemas estão dentro do escopo e quais são os padrões que se aplicam em cada caso.

97. Em algumas áreas, os bancos centrais ainda estão avaliando qual deve ser o escopo apropriado e a extensão da vigilância, e como essa atividade deve ser organizada. Grandes custodiantes e bancos correspondentes, assim como os terceiros provedores de serviços, são exemplos nos quais as questões de escopo ainda não estão totalmente resolvidas em todos os países. Arranjos cooperativos entre vigilantes e supervisores bancários são fundamentais para a identificação, entendimento e, se necessário, mitigação de riscos, tanto em nível institucional quanto em nível dos sistemas.

[35] O Banco da Itália monitora as operações do dia-a-dia do esquema italiano de ATM, em parte a fim de encorajar os próprios participantes a identificar e a tratar qualquer falha de funcionamento.

Seção 4: As atividades de vigilância

98. Esta seção examina como os bancos centrais atualmente desenvolvem as três atividades básicas de vigilância discutidas na Seção 1.4, quais sejam monitoramento, avaliação e indução a mudanças (Seções 4.1 a 4.3, respectivamente). A seção também considera como os bancos centrais organizam sua função de vigilância (Seção 4.4). A seção cobre tanto os sistemas dos bancos centrais quanto os do setor privado, embora as atividades de monitoramento e, em particular, as de indução a mudanças sejam necessariamente modificadas no caso dos sistemas do próprio banco central, porque nesse caso elas são intra-institucional.

4.1 Monitoramento

99. A fim de realizar uma vigilância efetiva, os bancos centrais precisam ter um bom entendimento sobre a função dos principais sistemas de liquidação e de pagamentos e como eles se relacionam entre si no contexto do sistema financeiro como um todo. Para obterem esse entendimento, eles precisam, primeiro, ter informações sobre o desenho e a operação dos sistemas.

(a) Fontes de informação

100. Os bancos centrais freqüentemente têm um amplo leque de fontes de informações, incluindo:

- informações divulgadas sobre o desenho e a performance do sistema;
- documentos oficiais do sistema (por exemplo, regulamento do sistema, documentação relacionada aos membros, planos de continuidade de negócios e outras informações "estáticas" sobre como o sistema opera);
- relatórios sobre a atividade do sistema, regulares ou de propósitos específicos (incluindo volume e valor das transações, e performance operacional), bem como sobre sua situação financeira (incluindo o balanço e informações sobre lucros e perdas);
- relatórios das reuniões de diretoria ou de comitês, ou de auditores internos;
- auto-avaliações sobre atendimento à política de vigilância do banco central;
- contatos bilaterais com o sistema e com seus participantes;
- reuniões multilaterais, incluindo reuniões de grupos da indústria financeira ou participação em comitês;
- inspeções *in-loco*;
- pareceres jurídicos e de auditores externos;
- informações de outros reguladores; e
- informações de clientes.

Entre essas fontes, na prática as mais importantes são, usualmente, a documentação do sistema, os relatórios sobre as atividades do sistema e os contatos bilaterais. Essas três fontes são amplamente utilizadas e julgadas importantes por todos os bancos centrais, para a maioria dos sistemas sob vigilância.

(b) Poderes para obter informações

101. Os poderes dos bancos centrais para obter informações e realizar inspeções *in-loco* estão intimamente relacionados com seus poderes para induzir mudanças, que são discutidos na Seção 4.3 abaixo. Em resumo, dos quinze bancos centrais representados neste relatório, seis têm a possibilidade de requerer, ao amparo da lei, que os sistemas sob vigilância forneçam informações pertinentes e se sujeitem a inspeções *in-loco* (C, F, HK[36], I, CH, US), enquanto outros dois estão próximos de contar com essa possibilidade no âmbito da

[36] A lei que estabelece os poderes de vigilância da Autoridade Monetária de Hong Kong cobre a coleta de informações, mas não dá poderes expressos para a realização de inspeções *in-loco*.

legislação, relacionada com vigilância, que está sendo introduzida (NL, SG). Outros três bancos centrais (B, L, SE) também têm essa possibilidade em pelos menos determinados casos: para o Banco Nacional da Bélgica, a possibilidade existe para SLT; para o Banco Central de Luxemburgo, a possibilidade se aplica aos sistemas nos quais ele participa (na prática, isso inclui todos os principais sistemas); e para o Banco Federal da Suécia a possibilidade se aplica aos sistemas que são supervisionados pela Autoridade Supervisora do Setor Financeiro. Um banco central (ECB) se apóia no seu poder geral de colher as informações estatísticas necessárias para a realização de suas tarefas, poder esse que pode ser utilizado para requerer aos sistemas o fornecimento de informações pertinentes. Na prática, os bancos centrais algumas vezes também utilizam outras ferramentas, tais como contratos, ou eles se apóiam no fornecimento voluntário de informações.

(c) Informações sobre participantes do sistema

102. A regulação prudencial das instituições financeiras é, obviamente, responsabilidade dos supervisores bancários e dos reguladores de títulos e valores mobiliários. Entretanto, os bancos centrais tipicamente utilizam algumas informações sobre participantes individuais a fim de realizar a vigilância. Por exemplo, a fim de avaliar se o sistema adotou passos apropriados para controlar o risco sistêmico, o banco central pode utilizar informações sobre o tamanho de qualquer exposição de crédito que surge entre os participantes no sistema. Ou o banco central pode estar interessado em aspectos de eficiência para os quais ele precisa de dados, ou em como as filas são administradas na prática pelos participantes. Essas informações, de características peculiares, são necessárias porque o comportamento dos participantes pode afetar o risco e a eficiência do sistema. O propósito dessas informações é julgar se há necessidade de mudanças no desenho ou nos procedimentos do sistema -- e não, portanto, julgar a saúde financeira de cada participante. Contudo, a cooperação entre os vigilantes, supervisores bancários e reguladores de títulos e valores mobiliários pode ser útil para evitar duplicação na coleta de informações. Ou, quando a informação é obtida de forma independente, pode haver ocasiões em que ela deve ser compartilhada entre as autoridades.

4.2 Avaliação

103. As informações obtidas pelo banco central por intermédio de seu monitoramento é usada para dois tipos principais de avaliação relacionada com a vigilância:

- primeiro, em um nível geral, elas são usadas para entender o conjunto completo de arranjos de liquidação e de pagamentos em uma economia, formular políticas de vigilância apropriadas, incluindo o estabelecimento de padrões, e, baseado em uma avaliação das questões de risco e eficiência que surgem, determinar quais sistemas estão dentro do escopo dessas políticas. A pesquisa e a análise geral dos sistemas de liquidação e de pagamentos tipicamente contribuem para a vigilância de per si e, também, para outros aspectos dos objetivos de estabilidade financeira e monetária dos bancos centrais;

- segundo, para aqueles sistemas que se enquadram no escopo, as informações obtidas por intermédio do monitoramento são utilizadas para avaliar se eles atendem os pertinentes padrões e requisitos de política. Para chegar a essa conclusão, os bancos centrais tipicamente buscam um equilíbrio entre a auto-avaliação pelo sistema (que pode ajudar a enfatizar que é o sistema que tem a responsabilidade de atender os padrões) e a avaliação externa pelo banco central, que lhe possibilita fazer sua própria avaliação com base em todas as informações disponíveis.

4.3 Indução a mudanças

104. Tendo recolhido informações sobre o desenho e a operação de um determinado sistema (monitoramento) e tendo usado essas informações para analisar o sistema à vista dos padrões e dos requisitos da política de vigilância que foram estabelecidos (avaliação), os bancos centrais, em alguns casos, concluirão que o sistema tem um grau suficiente de segurança e eficiência e que nenhuma ação adicional é necessária. Entretanto, em outros casos, eles podem concluir que os padrões e os requisitos não estão sendo observados, situação na qual eles podem decidir que é necessária a indução de mudanças. As ferramentas disponíveis para os bancos centrais induzirem mudanças variam significativamente, indo da persuasão moral, possivelmente apoiada em acordos voluntários e declarações públicas, até poderes estatutários para obrigar o cumprimento das decisões adotadas.

(a) Persuasão moral

105. As discussões com os operadores e com os participantes do sistema desempenham um importante papel para que sejam alcançados os objetivos da vigilância. Na verdade, esse é o meio normalmente utilizado por todos os bancos centrais representados neste relatório para induzir mudanças. A capacidade de persuasão do banco central em tais discussões (freqüentemente referidas como "persuasão moral") depende, em primeiro lugar, da qualidade e, por conseqüência, da robustez de seu monitoramento e avaliação. Uma das vantagens da persuasão moral, como ferramenta, é que ela encoraja os bancos centrais a apresentar um claro e convincente caso para mudança. A persuasão moral é derivada da influência que todos os bancos centrais já têm sobre os sistemas de liquidação e de pagamentos, enquanto emissores da moeda e "banco dos bancos", e que é fortalecida pela possibilidade de que, se necessário, o banco central pode utilizar várias outras ferramentas para induzir quaisquer mudanças necessárias em sistemas.

(b) Declarações públicas

106. Uma ferramenta, entre outras disponíveis para os bancos centrais, é a declaração pública de seus objetivos de vigilância. Conforme observado anteriormente (ver a Seção 2.4), todos os bancos centrais publicam sua política de vigilância principalmente com propósitos de transparência e a fim de criar condições para verificação do cumprimento de suas responsabilidades, mas também porque tais declarações públicas podem exercer uma influência útil sobre um sistema. Em particular, uma declaração do banco central, relacionada com os objetivos da vigilância do banco central e com quaisquer requisitos e padrões específicos estabelecidos para certos tipos de sistemas, pode, de maneira útil, reforçar a auto-disciplina do mercado, por exemplo por encorajar os sistemas, seus participantes ou outras partes interessadas a fazerem seus próprios julgamentos sobre o desenho e a operação do sistema, criando, em conseqüência, pressões para mudanças se for encontrada eventual fragilidade.

107. Vários bancos centrais também publicam, regularmente, suas avaliações relacionadas a cada um dos sistemas que estão sob sua vigilância. Embora a motivação para isso também represente, em parte, um desejo por transparência e condições que possibilitem a cobrança de responsabilidades, alguns bancos centrais entendem que isso oferece ao sistema um grande incentivo para mudar. Outros bancos centrais consideram que suas avaliações são confidenciais, ou consideram tais declarações públicas como um recurso potencial que não é utilizado na prática.

(c) Contratos e acordos voluntários

108. A capacidade para induzir mudanças pode também ser aumentada por intermédio do uso de contratos ou acordos voluntários entre o banco central e o sistema. Em alguns casos, são também utilizados acordos e contratos com participantes do sistema. Tais acordos e contratos podem tomar diferentes formas, incluindo memorandos de entendimentos adaptados à cada situação, acordos de contas de liquidação ou contratos de serviços relacionados com serviços de liquidação do banco central, os quais podem ser utilizados para estabelecer os requisitos e os padrões aos quais o sistema estará sujeito, bem como o papel do banco central relacionado com a verificação do cumprimento desses requisitos e padrões. O Banco da França, por exemplo, tem o direito de vetar, no âmbito da corporação interbancária atinente, qualquer decisão que possa ameaçar a segurança ou o normal funcionamento dos sistemas de transferências de fundos de grande valor. No Japão, de acordo com as normas dos sistemas de pagamentos que liquidam posições líquidas no sistema operado pelo Banco do Japão, os operadores devem obter a aprovação daquele banco para determinadas mudanças, tais como aquelas que dizem respeito à administração de riscos. A regra foi estabelecida por acordo mútuo em cada caso, mas, uma vez que foi estabelecida, ela agora dá ao Banco do Japão uma ferramenta para induzir aqueles sistemas a fazerem quaisquer alterações que se tornem necessárias. O Banco Nacional da Bélgica concluiu um protocolo bilateral com cada um dos sistemas sujeitos à sua vigilância, e o Banco Nacional da Suíça tem contratos com o operador do SIC (sistema de pagamentos de grandes valores) e com seus participantes, os quais garantem ao BNS um amplo leque de direitos relacionados, por exemplo, com acesso de participantes, aprovação de mudanças, revisão das estruturas de governança e relatórios de auditoria interna, bem como a remoção de pessoas não qualificadas[37].

[37] Entretanto, à vista dos poderes estatutários de vigilância recentemente concedidos, esses contratos serão revistos.

(d) Participação em sistemas

109. Há outro meio de influência quando o banco central participa formalmente da governança de um sistema, seja como co-proprietário do sistema, seja por acordo sob as regras que governam o sistema (inclusive como observador oficial). Esse canal de influência pode tomar a forma de voto de acionista nas mesmas condições que os outros proprietários, de um poder de veto sobre decisões importantes, ou meramente de um "assento na diretoria" com acesso a informações nas mesmas condições que os proprietários e a oportunidade de questionar qualquer assunto. De forma mais geral, os bancos centrais freqüentemente participam dos sistemas que estão sob sua vigilância, o que lhes dá alguma voz sobre o modo pelo qual o sistema é operado. Entretanto, quando eles usam tais canais de influência, os bancos centrais precisam ser transparentes sobre o papel que eles estão desempenhando e sobre o fato de que seus objetivos de política pública podem ser diferentes dos objetivos dos outros proprietários ou participantes (ver a Seção 4.4).

(d) Cooperação com outras autoridades

110. A fim de produzir mudanças em um sistema, os bancos centrais podem cooperar com os supervisores ou reguladores de bancos, bem como com outras instituições financeiras que são proprietárias, participantes ou usuárias. Em alguns casos, quando o sistema está sujeito à supervisão e o banco central é ao mesmo tempo supervisor e vigilante, isto é equivalente a ter poderes estatutários para requerer mudanças, os quais são discutidos abaixo.

(e) Poder estatutário para requerer mudanças

111. É importante que os bancos centrais tenham um leque de ferramentas para cumprir com suas responsabilidades de vigilância em diversas circunstâncias. As ferramentas descritas acima constituem componentes importantes da "caixa de ferramentas" do banco central e elas são suficientes em muitas circunstâncias. Entretanto, um crescente número de bancos centrais agora tem, também, poder estatutário direto para exigir que os sistemas cumpram suas regras relacionadas com a vigilância. Assim como os poderes para obter informações e realizar inspeções *in loco* (ver a Seção 4.1), esses poderes estatutários podem incluir a capacidade para conceder a aprovação inicial para a operação de um sistema, autorizar mudanças de regras e procedimentos, determinar a interrupção das atividades e suspender ou revogar a participação no sistema.

112. Dos quinze bancos centrais representados neste relatório, sete têm, ou estão próximo de ter, poderes estatutários diretos para exigir mudanças, com tais poderes correspondendo diretamente ao escopo de sua vigilância (C, ECB, HK, I, CH e, no futuro, NL e SG): nesses casos, a legislação que estabelece as responsabilidades de vigilância do banco central também dá a ele poderes gerais para cumprir com essas responsabilidades, pela emissão de alguma forma de regulamentação de observação obrigatória pelos sistemas pertinentes (ECB), ou poderes mais específicos sobre os sistemas, incluindo o poder para requerer mudanças de regras importantes de modo a que sejam alcançados os objetivos da vigilância (C, HK, NL, SG)[38], ou as duas situações (I, CH). Entretanto, esses bancos centrais ainda não precisaram utilizar seus poderes para induzir mudanças em sistemas. Outros três bancos centrais (B, L, US) também têm poderes estatutários para requerer mudanças em certos sistemas: para o Banco Nacional da Bélgica, isso se aplica aos SLT; para o Banco Central de Luxemburgo isso se aplica aos sistemas nos quais ele participa (na prática, isso significa todos os principais sistemas); e para o Federal Reserve, isso se aplica aos operadores, participantes ou provedores de serviços que são por ele supervisionados ou sobre os quais ele tem outro tipo de autoridade. Cinco bancos centrais (F, D, J, SE e UK) não têm tais poderes estatutários para exigir mudanças relacionadas à vigilância.

(g) Imposição e sanções

113. Relacionada com o uso de qualquer ferramenta para induzir mudanças, existe a questão da ação que o banco central pode tomar no caso de o sistema não cumprir com suas exigências. De vez que eles tipicamente

[38] Em alguns casos, o sistema precisa solicitar autorização prévia para operar. Em outros, o sistema pode operar sem prévia aprovação, mas se ele se enquadra no critério estabelecido na legislação e se sujeita aos poderes estatutários do banco central.

contam com várias ferramentas, uma possibilidade é o banco central utilizar (ou ameaçar utilizar) uma ferramenta que tenha maior impacto do que uma normalmente utilizada (por exemplo, mudando de persuasão moral para publicação de sua avaliação sobre o sistema). Entretanto, no caso dos bancos centrais com poderes diretos para exigir mudanças, uma possibilidade adicional é que o sistema seja levado aos tribunais se ele não atender às ordens do banco central. Em muitos casos, a decisão para fazer isto é do promotor público – e não do banco central --, mas o banco central provavelmente tem uma influência significativa para decidir se é o caso de processar. Os tribunais, por sua vez, podem ter maiores ou menores poderes de sanção. A legislação sobre vigilância em quatro países (C, HK, I, CH) e a proposta em outros dois (NL, SG) estabelece as penalidades que podem ser aplicadas, as quais incluem multas e/ou prisão.

4.4 A organização da função de vigilância

(a) Necessidade de recursos adequados

114. Assim como ter ferramentas adequadas, os bancos centrais precisam ter a capacidade de realizar a vigilância de forma efetiva. Isso significa ter recursos suficientes, incluindo pessoal adequadamente qualificado, e uma estrutura que possibilite que esses recursos sejam utilizados de forma efetiva. Na prática, diferentes modelos organizacionais já provaram que são efetivos, mas em todos os casos é importante que os envolvidos com a vigilância sejam capazes de aproveitar a prática e a perícia disponíveis em outras áreas do banco central (por exemplo, das áreas jurídica, de mercados, de crédito, de auditoria e de TI).

(b) Administração do relacionamento entre vigilância e operação

115. Todos os bancos centrais representados neste relatório fornecem serviços para sistemas de liquidação e de pagamentos – em particular, eles fornecem contas de liquidação. A maioria dos bancos centrais também opera pelo menos um sistema de liquidação e pagamentos[39]. Conforme discutido anteriormente, tal envolvimento operacional em sistemas tipicamente ocorre pelas mesmas razões pelas quais a atividade de vigilância é realizada – isto é, a promoção de sistemas de liquidação e de pagamentos eficientes e seguros. Em geral, portanto, os objetivos da operação e da vigilância coincidem. O banco central desejará aplicar aos seus próprios sistemas pelo menos os mesmos requisitos e padrões que ele estabelece para os sistemas do setor privado e que visam eficiência e segurança[40]. Ele desejará fornecer serviços aos sistemas de uma maneira que ajude a atingir esses objetivos. Na verdade, uma das tarefas dos bancos centrais é a coordenação das funções de vigilância e de operação, para formar uma abordagem coerente relacionada aos sistemas de liquidação e de pagamentos.

116. Todavia, atingir os objetivos da vigilância pode impor custos adicionais para o sistema, que os operadores ou usuários podem relutar em suportar. Além disso, um sistema operado pelo banco central -- ou os serviços que ele oferece para os sistemas -- pode estar, pelo menos em alguma extensão, competindo com os sistemas ou serviços do setor privado. Mesmo quando não o opera, o banco central freqüentemente será usuário de um sistema para fornecer serviços bancários a seus clientes. Ou quando é co-proprietário de um sistema, o banco central pode, como acionista, enfrentar algumas vezes uma escolha entre atuar tendo em mente os interesses dos proprietários do sistema, ou atuar a fim de promover seus objetivos de vigilância.

117. Reconhecendo isso, há muitos modos pelos quais os bancos centrais administram o relacionamento entre a função de vigilante e a de operador. Um elemento chave nessa questão, discutido na Seção 2.4, diz respeito à necessidade de o banco central ser transparente com relação a sua vigilância dos sistemas, incluindo os seus, e aplicar os mesmos requisitos e padrões a todos eles. Os bancos centrais também não utilizam, para propósitos de operação de seus próprios sistemas, as informações fornecidas pelos sistemas do setor privado no âmbito do processo de vigilância. Adicionalmente, todos os bancos centrais representados neste relatório têm uma separação organizacional entre a função de vigilância e a função de operação, ou estão próximos de

[39] Esse não é o caso do Banco do Canadá e do Banco Nacional da Suíça.
[40] Ver a Responsabilidade B dos PFSPSI e a Recomendação 18 das RSLT (parágrafo 3.85).

implementar essa separação[41]. Essa separação significa que a avaliação dos sistemas do próprio banco central é realizada pela área responsável pela função de vigilância, ao invés de pela própria área que cuida das operações. A separação também ajuda a proteger a confidencialidade da informação. Como observa o relatório Princípios Fundamentais:

> "... Um banco central precisa ser claro sobre quando ele está atuando como regulador e quando ele está atuando como proprietário e/ou operador. Isso pode ser facilitado pela separação das funções em diferentes unidades organizacionais, administradas por diferentes equipes."

118. O grau de separação entre as funções varia. No caso do Federal Reserve, há uma separação institucional no sentido de que as operações são realizadas pelos bancos do Federal Reserve, enquanto a vigilância dessas operações é realizada pela unidade central do Federal Reserve. Na maioria dos outros bancos centrais representados neste relatório (B, C, HK, J, L, SG, SE, CH, UK)[42] as duas áreas se reportam a diferentes membros da diretoria – isto é, as funções são representadas no órgão diretivo do banco central por diferentes diretores e cabe, portanto, a esse órgão diretivo tomar a decisão final quando os interesses das duas funções não coincidem. Em outros bancos centrais a separação existe a um nível mais baixo – isto é, as duas funções são representadas pelo mesmo diretor, mas separadas em um nível abaixo dele (por exemplo, divisões separadas no mesmo departamento) (ECB, F, D, I, NL).

(c) Avaliação da função de vigilância

119. Estando também sujeita, como as demais funções do banco central, à auditoria interna, os procedimentos de vigilância em alguns bancos centrais são examinados por algum tipo de "terceira parte". A terceira parte pode ser os auditores externos, ou um órgão especialmente estabelecido para esse propósito. Por exemplo, em Hong Kong um comitê especial – o Comitê de Revisão de Processos, constituído por membros externos independentes – foi estabelecido para revisar e aconselhar a AMHK sobre seus procedimentos relacionados com a aplicação de padrões para sistemas designados nos quais a AMHK tem um interesse legal ou de beneficiário.

4.5 Observações finais

120. Os bancos centrais precisam ter tanto a capacidade quando as ferramentas para realizar a vigilância de forma efetiva. A "capacidade" significa ter recursos suficientes, incluindo pessoal adequadamente qualificado; significa também uma estrutura organizacional que permita que esses recursos sejam utilizados de maneira eficiente e com um grau apropriado de separação em relação à unidade que cuida da operação de sistemas de liquidação e de pagamentos. As "ferramentas" de vigilância compreendem poderes ou outros meios de influenciar sistemas, que sejam suficientemente fortes para permitir que o banco central possa induzir mudanças.

121. Os bancos centrais tipicamente têm um leque de ferramentas de vigilância à disposição, as quais os capacitam a induzir mudanças em sistemas de liquidação e de pagamentos de acordo com suas responsabilidades de vigilância. Em alguns casos, os bancos centrais têm poderes estatutários diretos sobre os operadores de sistemas de liquidação e de pagamentos. Em outros casos, no seu papel de vigilante, os bancos centrais contam com a persuasão moral, suportada por várias ferramentas tais como, por exemplo, os poderes decorrentes da provisão de contas de liquidação ou do seu envolvimento como entidade supervisora.

122. Os bancos centrais organizam sua função de vigilância de uma maneira que é compatível com suas outras tarefas relacionadas a sistemas de pagamentos. Em particular, os bancos centrais estabelecem, para seus sistemas, os mesmos padrões que eles aplicam para os sistemas comparáveis do setor privado, aplicando-os em relação a seus sistemas de forma pelo menos tão rigorosa quanto a que usa para os sistemas privados.

---

[41] A "função de operação" se refere ao setor do banco central que é responsável pelas operações do dia-a-dia de seus sistemas ou pela provisão dos serviços relacionados a pagamentos. Entretanto, a política do banco central no que diz respeito a como seus sistemas devem operar, incluindo o desenho e as regras do sistema, algumas vezes é parte da função de vigilância.

[42] No caso do Banco do Japão, aos membros da diretoria não são designadas responsabilidades para áreas específicas do banco, mas a separação existe no nível mais alto onde tal designação existe, isto é ao nível de diretor executivo.

Seção 5: A vigilância cooperativa

123. Em alguns casos, os serviços de liquidação e de pagamentos na moeda nacional são fornecidos por sistemas transnacionais. A liquidez do mercado financeiro doméstico e o nível do risco sistêmico podem, portanto, depender do desenho robusto e do normal funcionamento de sistemas localizados no exterior. Isso cria uma necessidade para a cooperação eficiente e efetiva entre os bancos centrais responsáveis pela vigilância de tais sistemas.

124. A cooperação pode também ser necessária entre os bancos centrais -- enquanto vigilantes -- e outros tipos de autoridades, particularmente os reguladores de títulos e valores mobiliários e os supervisores bancários. Tal cooperação pode ocorrer com autoridades nacionais ou com autoridades em diferentes países. Seções anteriores deste relatório trataram diversos casos, tais como os sistemas de liquidação de títulos e valores mobiliários, nos quais os interesses dos bancos centrais como vigilantes e os de outras autoridades podem se superpor.

125. Esta seção foca, primeiro, a cooperação entre os bancos centrais que emitem diferentes moedas. Ela considera os benefícios dessa vigilância cooperativa (Seção 5.1), descreve vários exemplos (Seção 5.2) e analisa os fatores que a tornam efetiva (Seção 5.3). Entretanto, o CPSS acredita que muitas das idéias que podem orientar a vigilância cooperativa internacional entre os bancos centrais são também úteis quando se está tratando da cooperação com outras autoridades, embora com as modificações necessárias para levar em conta as responsabilidades e os poderes de tais autoridades. Isso é discutido na Seção 5.4.

5.1 Os benefícios da vigilância cooperativa entre os bancos centrais

126. Cada banco central tem suas próprias responsabilidades de vigilância, algumas vezes estabelecidas explicitamente em lei ou acordo, e em todos os casos elas são parte essencial dos objetivos mais amplos de política monetária e de estabilidade financeira. Os bancos centrais podem não conseguir cumprir com suas responsabilidades se suas atividades de vigilância estiverem limitadas aos sistemas de liquidação e de pagamentos localizados internamente, não se estendendo efetivamente a sistemas que, embora localizados no exterior, são importantes para a economia interna.

127. A cooperação na vigilância de tais sistemas trans-fronteiras ou multi-moedas ajuda a evitar desnecessária duplicação de atividades, reduzindo, assim, os custos tanto para o sistema sujeito à vigilância quanto para os bancos centrais. A cooperação ajuda também a promover abordagens consistentes de vigilância, minimizando o risco de que bancos centrais diferentes imponham requisitos conflitantes para o sistema. Talvez mais importante do que tudo, a cooperação também ajuda a evitar a possibilidade de “brechas” que poderiam surgir se, de forma errada, for assumido que outra autoridade trata de modo adequado das questões de segurança e eficiência, ou se há uma má combinação entre responsabilidades e poderes[43].

128. A adoção mútua dos mesmos padrões de vigilância reconhecidos internacionalmente desempenha um papel importante para reduzir o risco de políticas de vigilância inconsistentes. Entretanto, isso ainda representa uma resposta incompleta a esse risco, além de não fazer nada para reduzir o risco de duplicação ou de “brechas”. Arranjos cooperativos claramente articulados têm sido, portanto, estabelecidos em muitos casos para reduzir esses riscos.

129. Dentro desses arranjos cooperativos, cada banco central permanece responsável por cumprir suas próprias responsabilidades de vigilância. Os operadores de sistemas permanecem similarmente responsáveis por atender qualquer requisito de vigilância aplicável. Entretanto, a vigilância cooperativa possibilita que isso aconteça de forma mais eficiente e efetiva.

[43] Alguns bancos centrais com poderes de vigilância sobre um determinado sistema podem ter incentivos insuficientes para dar prioridade às preocupações de risco sistêmico em países estrangeiros, enquanto bancos centrais com incentivos mais fortes podem não ter poderes necessários ou influência sobre um sistema localizado no exterior.

5.2 Exemplos de vigilância cooperativa entre bancos centrais

130. Desde que foram publicados em 1990, os bancos centrais representados neste relatório têm usado os Princípios de Lamfalussy como base para vigilância cooperativa internacional (ver o Quadro 2). Um elemento importante dos princípios é que seja criado um arranjo cooperativo no qual um banco central aceita a responsabilidade primária pela vigilância, cuidando dos interesses de todos os bancos centrais que têm relação com o sistema.

Quadro 2
Os princípios de Lamfalussy, de 1990 [1]

Os Princípios de Lamfalussy foram desenvolvidos como uma estrutura básica recomendada pelos bancos centrais do G10, para uso "na cooperação dos bancos centrais entre si ou com outras autoridades". O relatório assinalou que os princípios "não são nem uma declaração nem uma alocação dos papéis dos bancos centrais como emprestadores de última instância e, de modo algum, prejudicam as responsabilidades estatutárias dos bancos centrais e das autoridades supervisoras. Ao invés disso, eles se destinam a proporcionar um mecanismo para assistência mútua entre os bancos centrais no cumprimento de suas responsabilidades individuais, na busca de se alcançar os objetivos por eles compartilhados de eficiência e segurança dos arranjos interbancários de liquidação e pagamentos. Esses princípios podem também ser utilizados por outros bancos centrais e autoridades supervisoras, quando estiverem tratando das estruturas de liquidação trans-fronteiras ou que envolvam múltiplas moedas.

O relatório também assinalou que os princípios deveriam ser aplicados a qualquer "sistema de acerto ou de compensação de pagamentos ou de obrigações em moeda localizado fora da área de emissão da moeda(s) pertinente(s) e que eles são desenhados para atender pelo menos três objetivos. Primeiro, a aplicação dos princípios deve assegurar que os sistemas trans-fronteiras estão sujeitos ao exame, como "sistemas", por uma única autoridade com responsabilidades para considerar o impacto do sistema em diferentes países ("o banco central que aceita a responsabilidade primária pela vigilância"). Segundo, eles devem proporcionar uma abordagem cooperativa, para assegurar que os interesses dos diferentes bancos centrais e autoridades supervisoras são refletidos na vigilância de qualquer sistema específico. Terceiro, a cooperação entre os bancos centrais deve, em particular, ajudar a preservar o arbítrio de cada banco central em relação à liquidação interbancária em sua moeda doméstica."

São esses os princípios (o texto completo está no Anexo 4):

Princípios de vigilância cooperativa de esquemas de compensação e liquidação trans-fronteiras ou multi-moedas

Cada banco central que identifica a operação efetiva ou proposta de um sistema trans-fronteiras ou multi-moedas, localizado fora do(s) país(ises) de emissão da(s) moeda(s) pertinente(s), deve informar aos outros bancos centrais que possam ter um interesse no desenho e administração prudentes do sistema.

Os sistemas trans-fronteiras ou multi-moedas devem estar sujeitos à vigilância de um banco central que aceite a responsabilidade primária por tal vigilância, devendo haver a presunção de que o banco central do país em que localizado o sistema terá essa responsabilidade primária.

Na vigilância de um sistema, a autoridade com a responsabilidade primária deve examinar o desenho e a operação do sistema como um todo, consultando os outros bancos centrais atinentes sobre suas conclusões, tanto no momento inicial quanto, de tempos em tempos, sobre as alterações posteriores na situação do sistema.

A determinação da adquação dos procedimentos de liquidação do sistema, inclusive no caso de falhas, deve ser uma responsabilidade conjunta do banco central emissor da moeda e da autoridade que tem a responsabilidade primária pelo sistema.

Na ausência de confiança na robustez do desenho ou da administração de qualquer sistema de compensação ou liquidação trans-fronteiras ou multi-moedas, um banco central deve desencorajar o uso do sistema pelas instituições sujeitas a sua autoridade e, se necessário, identificar o uso de, ou a provisão de serviços a, tal sistema com uma prática bancária insegura e não saudável.

[1] Ver o "Relatório do Comitê de Esquemas de Compensação Interbancária dos bancos centrais dos países do Grupo dos 10", BIS, novembro de 1990.

131. Os Princípios de Lamfalussy provaram que são úteis em muitos casos. No passado eles constituíam a base da vigilância cooperativa nos agora extintos esquemas ECHO e Multinet, que faziam compensação multilateral de transações com moeda estrangeira. Atualmente, os princípios constituem um guia para o compartilhamento de informações bilaterais sobre sistemas, tais como os de Hong Kong que liquidam em euro

e em dólar americano[44]. Os princípios também instruíram os arranjos de supervisão e vigilância cooperativa do Euroclear e da LCH.Clearnet, embora tenham sido feitas adaptações nesses casos (isso é discutido com mais detalhes na Seção 5.4). Eles também formam a base para a atual vigilância cooperativa do CLS e da SWIFT.

132. No caso do CLS, que é um mecanismo para liquidação de transações com moeda estrangeira, a Reserva Federal tem a responsabilidade primária sobre o Banco CLS, que está constituído sob as leis de Nova Iorque, enquanto a companhia holding CLS está constituída sob as leis da Suíça e as principais instalações operacionais do CLS estão localizadas no Reino Unido. O CLS liquida transações com 15 moedas, com os maiores volumes e valores de transação sendo aqueles realizados em dólar americano. A Reserva Federal é o banco central com a responsabilidade primária em um arranjo de vigilância que envolve os bancos centrais emissores dessas moedas.

133. A SWIFT, que é um fornecedor global de serviços de mensageria, está constituída sob as leis da Bélgica. Ela tem instalações operacionais em vários continentes, mas uma parte substancial de sua administração superior está baseada na Bélgica. A SWIFT fornece serviços em mais de 200 países. O Banco Nacional da Bélgica é o banco central com a responsabilidade primária pela vigilância em um arranjo que envolve os bancos centrais do G10.

5.3 Uma análise da vigilância cooperativa entre bancos centrais

134. As funções de vigilância dos bancos centrais se desenvolveram significativamente nos últimos 15 anos, desde que os Princípios de Lamfalussy foram adotados. A maioria dos bancos centrais representados neste relatório tem agora suas responsabilidades de vigilância estabelecidas explicitamente na lei ou acordo de criação do banco central, ou em uma lei separada. Atualmente, um crescente número de bancos centrais tem também poderes estatutários diretos para exigir que os sistemas cumpram com suas decisões de vigilância. Enquanto isso, tem havido crescimento dos sistemas trans-fronteiras ou multi-moedas, em linha com a consolidação da indústria financeira e a crescente integração dos mercados financeiros globais.

135. Embora os Princípios de Lamfalussy tenham sido especificamente desenhados para complementar os Padrões Mínimos de Lamfalussy para esquemas de compensação trans-fronteiras ou multi-moedas, os bancos centrais os têm aplicado na vigilância cooperativa de uma gama mais ampla de provedores de serviços de liquidação e de pagamentos, incluindo a SWIFT, como também de sistemas de liquidação de títulos e valores mobiliários e contrapartes centrais. Além disso, depois que foram criados os Padrões de Lamfalussy originais, os bancos centrais participantes do CPSS estabeleceram padrões mais abrangentes para sistemas de liquidação e de pagamentos. Eles incluem os “Princípios fundamentais para sistemas de pagamentos sistemicamente Importantes” e, em cooperação com reguladores de títulos e valores mobiliários, as “Recomendações para sistemas de liquidação de títulos e valores Mobiliários” e as “Recomendações para contrapartes centrais”.

136. À vista desses desenvolvimentos, o CPSS tem examinado a experiência prática dos arranjos de vigilância cooperativa e a aplicação dos Princípios de Lamfalussy.

(a) O papel do banco central com a responsabilidade primária

137. Na introdução dos “Princípios de Lamfalussy”, é estabelecido que eles devem ser observados sem prejuízo às atuais responsabilidades de vigilância dos bancos centrais. Os termos “responsabilidade primária” e “responsabilidade conjunta” usados nos princípios têm a intenção de se referir aos papéis adicionais que os bancos centrais voluntariamente aceitam, uns diante dos outros, por concordarem em serem parte de um arranjo cooperativo, ao invés de implicar qualquer mudança em suas responsabilidades já existentes.

[44] O USD CHATS é um sistema LBTR que fornece serviços de compensação e liquidação em dólar americano, dentro do fuso horário de Hong Kong. O HSBC foi designado pela HKMA como a instituição de liquidação do sistema, por um período de 5 anos contados a partir de agosto de 2000. O Euro CHATS é um sistema LBTR que presta serviços de compensação e liquidação em euro, sendo que o Standard Chartered Bank foi designado como a instituição de liquidação para um período de 5 anos, a partir de março de 2003.

138. O CPSS considera que a existência de um banco central que aceita a responsabilidade primária pela vigilância de um sistema (daqui para frente o "banco central com a responsabilidade primária") é um ponto central para que os arranjos de vigilância cooperativa sejam eficientes e efetivos. Eficiências podem ser alcançadas, e a carga regulatória reduzida, se há um banco central único com clara responsabilidade de liderar o arranjo cooperativo e, bem assim, realizar as atividades de vigilância em nome de, e em cooperação com, outros bancos centrais.

139. O terceiro Princípio de Lamfalussy enfatiza que um dos principais papéis do banco central com a responsabilidade primária é o de realizar avaliações abrangentes e periódicas do desenho e da operação do sistema como um todo, com base nas políticas e padrões acordados. Esse banco central produz essa avaliação consolidada do sistema em cooperação com os outros bancos centrais que integram o processo cooperativo, de uma maneira que leva em conta as responsabilidades e as avaliações de todos esses bancos centrais. Esse processo é facilitado pelo uso de padrões uniformemente adotados e pelo fato de o banco central com a responsabilidade primária tirar proveito da perícia de outros bancos centrais. O objetivo é alcançar conclusões de consenso. O banco central com a responsabilidade primária comunica então essas conclusões de consenso para o sistema submetido à vigilância, bem como utiliza suas ferramentas de vigilância, conjuntamente com as de outros bancos centrais conforme for apropriado, para induzir quaisquer mudanças necessárias no sistema.

140. Os bancos centrais envolvidos em vigilância cooperativa se esforçam para alcançar o consenso. Entretanto, embora a situação ainda não tenha surgido na prática, não pode ser descartada a possibilidade de, em circunstâncias extremas, ser impossível alcançar um acordo comum quanto à solidez do desenho e da operação do sistema. Nessas circunstâncias, para evitar lacunas, ainda seria importante que o banco central com a responsabilidade primária tirasse suas próprias conclusões e usasse seus poderes para induzir qualquer mudança necessária. Os outros bancos centrais, em linha com suas responsabilidades nos respectivos mercados domésticos, poderiam agir do mesmo modo. Fazendo assim, todos os bancos centrais continuariam procurando evitar, tanto quanto possível, políticas inconsistentes. Cada banco central manteria seus direitos para, se necessário, desencorajar o uso do sistema ou a provisão de serviços para o sistema, o que ele poderia fazer usando seus poderes de vigilância ou em cooperação com os reguladores prudenciais.

141. Embora o principal papel do banco central com a responsabilidade primária seja avaliar o sistema como um todo e induzir qualquer mudança necessária, a experiência tem mostrado que há outros papéis que esse banco central pode desempenhar, incluindo a procura de consenso sobre outras questões de vigilância de interesse comum, a atuação como o principal canal para a comunicação normal entre os responsáveis pela vigilância e os sujeitos à vigilância, em matérias de interesse comum para as entidades responsáveis pela vigilância, bem como facilitando a troca de informações entre essas entidades.

(b) Determinação de qual banco central deve ter a responsabilidade primária

142. Em geral, o melhor banco central para ter a responsabilidade primária é o banco central do país no qual o sistema está localizado (em termos de incorporação, administração e operações), havendo portanto a suposição nos Princípios de Lamfalussy de que esse banco central desempenhará esse papel. Entretanto, nem sempre esse é o caso. A flexibilidade dos princípios possibilita que um arranjo de vigilância efetivo seja criado em muitas circunstâncias, como, por exemplo, quando o sistema tem pouca importância no país em que ele está localizado, ou se ele é localizado em mais de um país[45].

143. Há vários fatores que são relevantes quando se determina qual banco central deve ter a responsabilidade primária, conforme a seguir:

- Poderes. A posse de poderes efetivos para solicitar informações e para induzir mudanças no sistema sujeito à vigilância será um fator importante. Em muitos casos, o banco central do país em que localizado o sistema terá os poderes mais extensos.

[45] A localização é definida em termos de incorporação, administração ou operação e, dessa forma, um sistema pode ter múltiplas localizações. Assim, por exemplo, um sistema pode manter suas operações em um país e ser incorporado sob as leis de outro país, ou, ainda, ser administrado a partir de outro.

- Relevância. Os mercados financeiros e as empresas de um país podem depender mais fortemente de um determinado sistema de liquidação e pagamentos do que os mercados e empresas de outro país. Sendo também o principal critério para a participação em um arranjo cooperativo (ver abaixo), a relevância desse sistema para os objetivos domésticos de vigilância é também um importante fator para se determinar qual banco central deve ter a responsabilidade primária.

- Capacidade. Fatores tais como a perícia e a habilidade do banco central são relevantes. A perícia pode depender de matérias tais como o conhecimento da lei que governa as principais relações contratuais no sistema, bem como da lei que determina a finalização da liquidação (as quais podem ser diferentes daquelas do país de incorporação ou do país no qual o sistema opera). A proximidade e o acesso do banco central à administração do sistema, bem como às principais operações de processamento que ele deseja inspecionar, são relevantes para se determinar o banco central com a responsabilidade primária. A habilidade depende crucialmente da disponibilidade de equipe adequadamente capacitada. A disposição para arcar com as responsabilidades adicionais em relação aos outros bancos centrais, para manter consultas e para compartilhar informações conforme for apropriado, é, também, um fator a ser considerado.

É possível que, em algumas circunstâncias, outras autoridades, tais como o regulador de títulos e valores mobiliários ou o supervisor bancário, estejam em melhores condições que o banco central para ter a responsabilidade primária. A cooperação envolvendo outras autoridades é considerada adicionalmente na Seção 5.4. Por razões de simplicidade, o resto desta seção faz referencia a "banco central" sem, entretanto, excluir essa possibilidade.

(c) O papel de outros bancos centrais no arranjo cooperativo

144. Cada banco central tem uma responsabilidade de vigilância doméstica, a qual somente pode ser satisfeita com a avaliação do impacto do sistema trans-fronteira ou multi-moedas sobre a economia interna, em termos de seus objetivos de segurança e eficiência, e com a indução de mudanças quando isso for necessário. Como discutido acima, isso freqüentemente pode ser feito de forma mais efetiva por intermédio de um arranjo cooperativo organizado pelo banco central com a responsabilidade primária, o qual leve em conta as responsabilidades e os pontos de vista de cada banco central. Nesse processo, exatamente da mesma forma que o banco central com a responsabilidade primária tem o dever de manter consultas com os outros bancos centrais, esses bancos têm, em contrapartida, o dever de ajudar o banco central com a responsabilidade primária a desenvolver suas atribuições relacionadas com o arranjo cooperativo.

145. Embora cada banco central precise entender o sistema como um todo e avaliar sua segurança e solidez geral, a fim de entender seu possível impacto sobre a economia doméstica, é provável que ele tenha particular perícia e um particular interesse em aspectos que digam respeito especificamente a sua moeda doméstica. É de particular importância a adequação dos procedimentos de liquidação – e os de falha de liquidação -- em sua moeda, incluindo a solidez da base legal e a adequação dos procedimentos à vista do modo como os mercados financeiros domésticos funcionam. Esse ponto é coberto pelo quarto Princípio de Lamfalussy.

146. Embora várias atividades, tais como a comunicação com o sistema submetido à vigilância e a indução a mudanças, possam ser realizadas na prática, substancialmente, pelo banco central com a responsabilidade primária, isso, entretanto, é feito no interesse da eficiência e da eficácia do arranjo cooperativo e não implica que o citado banco central seja necessariamente o único a realizar tais atividades. Cada banco central retém seu direito de cumprir com suas responsabilidades no mercado doméstico da maneira que ele considera melhor. A realização de contatos bilaterais com o sistema sob vigilância é, freqüentemente, a maneira mais efetiva e eficiente, quando a questão em discussão tem natureza bilateral, ao invés de representar um interesse comum. Entretanto, do ponto de vista da eficiência e eficácia do arranjo cooperativo, cada banco central participante deve ter o propósito de compartilhar informações, proteger as informações recebidas e manter consultas com outros participantes, na busca por uma abordagem consistente em relação à entidade sob vigilância. Em particular, o processo de consultas entre os bancos centrais antes da implementação de políticas ou da adoção de ações que possam afetar o sistema ou sua vigilância, incluindo a publicação da avaliação desse sistema, ajuda a evitar inconsistências no relacionamento dos vigilantes com o sistema.

147. Para os bancos centrais que têm uma base estatutária detalhada no que diz respeito à vigilância, pode ser também útil que haja provisões para isentar o sistema de exigências de vigilância de natureza local, quando vigilância efetiva é realizada por outro banco central que observe requisitos pelo menos equivalentes – isto é, nesse caso, quando a vigilância é realizada parcialmente pelo banco central com a responsabilidade primária, em nome dos bancos centrais coletivamente. Os quatro bancos centrais representados neste relatório que têm, ou estão próximos de ter, uma base estatutária detalhada em relação à vigilância (ver a Seção 2.1) têm, ou provavelmente terão, tal cláusula de isenção.

(d) Determinação dos bancos centrais que devem participar do arranjo cooperativo

148. Antes de se estabelecer um arranjo cooperativo, os bancos centrais interessados precisam ser informados da existência do sistema trans-fronteira ou multi-moedas, ou, quando é o caso, da proposta de criação do sistema. Os bancos centrais "interessados" incluem todos os bancos centrais cujas moedas são processadas pelo sistema, bem como aqueles onde o sistema está localizado. Esses bancos centrais, por sua vez, devem procurar informar a quaisquer outras autoridades domésticas que possam ter interesse no desenho e na administração prudente do sistema[46].

149. A relevância do sistema trans-fronteiras ou multi-moedas em relação as suas responsabilidades de vigilância, do ponto de vista doméstico, deve ser o primeiro determinante para a definição de quais bancos centrais participam de um arranjo de vigilância cooperativo. Entre outras coisas, isso dependerá se o sistema fornece ou não serviços críticos para o mercado doméstico, bem como do valor ou volume das transações processadas na moeda doméstica, da interdependência operacional ou financeira entre as operações no exterior e as operações domésticas e de qualquer exigência de autorização doméstica que possa existir. A participação, em um sistema trans-fronteira ou multi-moedas localizado no exterior, de filiais ou subsidiárias estrangeiras de um banco doméstico não faz, entretanto, por si só, com que esse sistema seja relevante para a vigilância doméstica[47].

150. Ainda que não liquide na moeda do país onde está localizado, se o sistema processa operações significativas nesse país, ou opera sob a lei de tal país, então a capacidade e os poderes efetivos do banco central desse país serão fatores que deverão ser considerados na decisão quanto a sua participação no arranjo de vigilância cooperativo, mesmo se o sistema não for de particular importância para esse banco central.

151. No caso de sistemas que processam várias moedas, ou no caso de provedores de serviço tais como a SWIFT, pode ser difícil estabelecer um arranjo cooperativo que, sem comprometer a eficiência e a eficácia do arranjo, envolva, no mesmo nível, os bancos centrais de todos os países servidos pelo sistema. Em tais circunstâncias, pode ser necessário limitar o envolvimento direto nas atividades do dia-a-dia da vigilância cooperativa a certos bancos centrais, estabelecendo-se meios alternativos para dar suporte às atividades de vigilância de outros bancos centrais.

152. Finalmente, em alguns casos, o sistema pode não ter, na atualidade, suficiente importância para fins de vigilância em qualquer país (ou ter importância apenas no país onde ele está localizado) que justifique um arranjo de vigilância cooperativa nos moldes dos Princípios de Lamfalussy. Nesses casos, os bancos centrais interessados podem acordar arranjos para um monitoramento contínuo do sistema, para que sua importância possa ser periodicamente reavaliada.

---

[46] Conforme já observado no contexto da determinação de qual autoridade tem a responsabilidade primária, por simplicidade o resto desta seção se refere a "bancos centrais" sem excluir, entretanto, a possibilidade de que outras autoridades pertinentes possam também participar do arranjo cooperativo.

[47] O sistema poderia, entretanto, ser de interesse para autoridades prudenciais domésticas tais como os supervisores bancários ou reguladores de títulos e valores mobiliários, para propósitos de regulação prudencial ao invés da vigilância cooperativa, se, por exemplo, as exposições ao risco de crédito ou de liquidez, ou outros riscos incorridos pela participação no sistema, forem potencialmente significativos. No processo de comunicação da existência do sistema aos bancos centrais, poderá ser desejável, algumas vezes, prestar a informação também para os bancos centrais dos países nos quais os participantes do sistema estão incorporados, de forma a que esses bancos centrais possam prestar essa informação para as autoridades reguladoras ou supervisoras que tenham responsabilidades em relação àqueles participantes.

(e) Clareza do arranjo cooperativo

153. Embora os Princípios de Lamfalussy forneçam uma base comum para vigilância cooperativa internacional, cada arranjo precisará ser moldado de acordo com o tipo e com a importância do sistema sob vigilância. Além disso, a experiência prática com os arranjos de vigilância cooperativa revelou que é útil ter clareza sobre os papéis dos participantes em um arranjo cooperativo, bem como sobre questões práticas tais como a extensão e a freqüência do compartilhamento de informações. Dessa forma, os bancos centrais têm freqüentemente concluído que é útil documentar como o arranjo cooperativo funcionará em cada caso. Em algumas circunstâncias, um memorando de entendimentos (ME) bilateral ou multilateral entre os bancos centrais tem se revelado um meio efetivo para proporcionar a clareza desejada. O Quadro 3 estabelece o possível conteúdo de tal ME.

154. Entretanto, os bancos centrais precisarão estar confortáveis de que um ME não afeta de forma adversa suas responsabilidades domésticas, o que pode ocorrer em algumas jurisdições. Além disso, embora um ME ou documento similar possa proporcionar uma base útil para vigilância cooperativa, ele não é um substituto para o desenvolvimento de um relacionamento de trabalho próximo entre os bancos centrais envolvidos, de modo que os interesses e as preocupações de todos eles sejam entendidos e acomodados tanto quanto possível.

155. Os benefícios de um arranjo de vigilância cooperativa provavelmente são alcançados mais facilmente quando todos os bancos centrais participantes estão de acordo sobre os objetivos gerais da vigilância e sobre os requisitos e padrões contra os quais a entidade sob vigilância será avaliada. Na prática, os objetivos comuns de segurança e eficiência e o uso disseminado de padrões internacionais, tais como os PFSPSI, as RSLT e as RCPC, proporcionam uma boa base para a cooperação. Entretanto, na medida em que há diferenças nos objetivos da vigilância, pode ser que seja útil fazer com que isso fique transparente, a fim de se evitar possíveis mal-entendidos.

Quadro 3
Possível conteúdo de um memorando de entendimento

- Os objetivos do arranjo de vigilância cooperativa e os requisitos e padrões da política de vigilância, contra os quais o sistema será avaliado.
- O papel de cada banco central no arranjo de vigilância cooperativa.
- A fonte de autoridade para o papel de vigilância do banco central que detém a responsabilidade primária.
- Os canais de comunicação com o sistema sob vigilância, incluindo o equilíbrio entre, de um lado, o papel do banco central que detém a responsabilidade primária como o principal canal da comunicação no que diz respeito a matérias de interesse mútuo, e, de outro lado, a provisão para comunicações bilaterais quando esse é o meio mais eficiente para atender responsabilidades locais.
- O leque de informações a serem trocadas, o processo a ser seguido na troca de informações e os arranjos para a proteção de informações confidenciais.
- Os arranjos para a produção de avaliações do sistema como um todo.
- Os arranjos para a implementação e monitoramento das políticas conjuntamente acordadas.
- As decisões para as quais consenso “ex ante” será buscado.
- Os procedimentos de comunicação de situações de crise.
- As questões de ordem prática, tal como a freqüência das reuniões.
- O processo para revisões regulares e/ou específicas do arranjo de vigilância cooperativa.

5.4 A cooperação com outras autoridades

156. Adicionalmente à cooperação entre os bancos centrais, a cooperação com outras autoridades é provavelmente desejável ou mesmo necessária em várias circunstâncias. A discussão de escopo na Seção 3 incluiu diversos exemplos em que as responsabilidades de vigilância dos bancos centrais estão intimamente relacionadas com as responsabilidades de outros reguladores prudenciais. Em alguns países, os sistemas de pagamentos estão sujeitos não apenas à vigilância, mas também à supervisão bancária e, em todos os países

membros do CPSS, os sistemas de liquidação de títulos e valores mobiliários estão sujeitos à regulação pelos reguladores de títulos e valores mobiliários[48,49].

157. Quando os sistemas têm de tratar com múltiplas autoridades públicas, a cooperação entre as autoridades provavelmente é benéfica[50]. Os objetivos de evitar lacunas, ineficiência, duplicação e inconsistência, bem como o de reduzir carga regulatória desnecessária, terão importância similar, ou talvez maior, no caso do envolvimento de um leque mais amplo de autoridades. O CPSS considera que, com adaptações apropriadas conforme cada circunstância, os princípios para a vigilância cooperativa entre os bancos centrais podem proporcionar uma estrutura útil também para a cooperação entre os bancos centrais e outras autoridades tais como reguladores de títulos e valores mobiliários e supervisores bancários, tanto no âmbito nacional quanto internacional. Em particular, os princípios reconhecem que cada regulador precisa cumprir com suas próprias responsabilidades regulatórias, que a cooperação não deve trazer prejuízos a essas responsabilidades, e que elas não serão objeto de delegação. Entretanto, no interesse da eficiência e da minimização da carga regulatória, pode haver espaço para coordenação ou compartilhamento de algumas atividades, quando isso for permitido pela lei do país. Benefícios podem ser obtidos no caso de uma autoridade aceitar a responsabilidade primária com base nos poderes e instrumentos disponíveis para isso, na importância do sistema para o sistema financeiro local e na sua capacidade e desejo dessa autoridade de desempenhar esse papel.

158. Há muitos exemplos nos quais bancos centrais e outras autoridades têm arranjos cooperativos tanto em nível doméstico quanto internacional. Um exemplo de um acordo aplicável de forma genérica é o memorando de entendimentos entre os vigilantes de sistemas de pagamentos e os supervisores bancários na União Européia, que foi assinado em preparação para a introdução do euro. A Comissão Bancária Federal da Suíça, o Banco Nacional da Suíça e a Autoridade de Serviços Financeiros do Reino Unido têm um memorando de entendimento sobre a vigilância e a supervisão do SIX x-clear (uma contraparte central). Na Holanda, há um memorando de entendimentos entre o Banco da Holanda e o regulador de títulos acerca da vigilância e da regulamentação dos SLTs. Os bancos centrais e reguladores de títulos e valores mobiliários da Itália e da França têm um memorando de entendimentos a respeito das câmaras de compensação que servem conjuntamente o mercado MTS italiano para títulos públicos. Os responsáveis pela vigilância e pela supervisão da LCH.Clearnet na Bélgica, Holanda, França, Portugal e Reino Unido acordaram um memorando de entendimentos que dá suporte ao eficiente compartilhamento de informações. Algumas dessas autoridades também estabeleceram memorandos de entendimentos multilaterais para coordenar a vigilância e a supervisão do Euroclear. A identificação e a comunicação dos padrões e requisitos comuns, que, conforme esperam todas as autoridades, deverão ser observados pelo sistema, podem constituir uma base importante para tais arranjos multilaterais. O trabalho conjunto do CPSS e da IOSCO, para promulgar as RSLT e as RCPC, proporciona um conjunto de padrões reconhecidos internacionalmente, que podem ser usados para esses propósitos.

5.5 Observações finais

159. A cooperação efetiva pode contribuir para evitar lacunas, duplicação ou inconsistências na vigilância de sistemas internacionais. Normalmente, tal vigilância cooperativa deve envolver os bancos centrais dos países para os quais o sistema tenha particular relevância sob o ponto de vista de vigilância. Um banco central deve aceitar a responsabilidade primária pela vigilância de um sistema com base em seus poderes e capacidade, bem como na relevância do sistema para suas responsabilidades de vigilância, com a suposição de que esse papel será desempenhado pelo banco central do país de localização do sistema. Uma função básica desse banco central deve ser a de realizar avaliações periódicas do desenho e da operação do sistema como um todo, mantendo consultas com outros bancos centrais que participam do arranjo. Outras funções do banco central que detém a responsabilidade primária provavelmente incluem a atuação como o principal canal de comunicação entre os vigilantes e o sistema submetido à vigilância, o compartilhamento de informações,

[48] Outras autoridades, tais como as autoridades que cuidam da proteção à competição, podem também ter interesse em sistemas de liquidação, embora em muitos casos isso terá como propósito a investigação de uma questão específica e poderá não requerer um processo cooperativo continuado.

[49] Na Itália, a questão da coordenação é parcialmente uma questão intra-institucional de vez que o Banco da Itália tem as funções de vigilância, supervisão bancária, supervisão financeira e de promoção da competição entre as instituições de crédito.

[50] Esses benefícios foram reconhecidos tanto nos Princípios de Lamfalussy de 1990, quanto nos PFSPSI de 2001.

conforme apropriado, com outros vigilantes, a procura de consenso sobre questões de interesse comum, e o uso de seus poderes de vigilância para implementar políticas mutuamente acordadas, tudo isso sem prejuízo às responsabilidades internas de cada banco central. As responsabilidades e as expectativas de cada parte no arranjo de vigilância cooperativa devem ser combinadas claramente. O CPSS considera, ainda, que, com adaptações apropriadas para atender circunstâncias particulares, os princípios também podem proporcionar uma estrutura útil para a cooperação entre bancos centrais e outras autoridades tais como os reguladores de títulos e valores mobiliários e os supervisores bancários, tanto em nível nacional quanto internacional.

Anexo 1
Aa fontes das responsabilidades e dos poderes de vigilância dos bancos centrais

Este anexo fornece informações sobre os acordos, estatutos ou outros documentos externos ao banco central que são relevantes para seus poderes e responsabilidades de vigilância.

Instituição	Fonte das responsabilidades	Fonte dos poderes
Banco Nacional da Bélgica	**Lei Orgânica do Banco Nacional da Bélgica (1998)** " ... deve supervisionar a suave operação dos sistemas de pagamento e de compensação e deve se certificar que eles são eficientes e seguros". "Deve dar efetividade aos regulamentos adotados pelo BCE com o propósito de assegurar a eficiência e a solidez dos sistemas de pagamentos e de compensação, que funcionam dentro da Comunidade Européia ou que se relacionam com outros países".	**Lei Orgânica do Banco Nacional da Bélgica (1998)** "Deve realizar transações ou oferecer facilidades para esses propósitos" **Lei sobre a supervisão dos serviços e do setor financeiro (2002)** Para SLTs, "a lei recomenda para o legislador: - as regras para acertos de pagamentos como também as condições e procedimentos para a concessão de aprovação para as câmaras de compensação, as regras para a supervisão dessas entidades bem como os requisitos mínimos em termos de organização, operação, condição financeira, auditoria interna e administração de riscos, aplicáveis a instituições de compensação que não sejam instituições de crédito. - as regras para a supervisão das instituições de liquidação, os requisitos mínimos em termos de organização, operação, condição financeira, auditoria interna e administração de riscos, aplicáveis a instituições de liquidação que não sejam instituições de crédito, bem como os padrões para a vigilância do BNB sobre os sistemas de liquidação, as exigências de provisão de informações do BNB, como também as medidas coercitivas que o BNB pode adotar quando as instituições de liquidação não mais atendam os requisitos que se aplicam a elas."
Banco do Canadá	**Lei de compensação e liquidação de pagamentos (1996)** "Considerando que o Banco do Canadá ... atua para promover a eficiência e a estabilidade do sistema financeiro canadense, inclusive fornecendo os meios de liquidação de pagamentos em dólar canadense, atuando como emprestador de última instância e, em consultas com outros bancos centrais, desenvolvendo e implementando padrões e práticas para identificar e administrar os riscos associados com sistemas de compensação e liquidação de obrigações de pagamento; ... E considerando que o Parlamento reconhece que é desejável e do interesse nacional dispor sobre a supervisão e regulação de tais sistemas de compensação e de liquidação a fim de controlar o risco para o sistema financeiro no Canadá e de promover sua eficiência e estabilidade; ..."	**Lei de compensação e liquidação de pagamentos (1996)** "4(1) Quando o Governador do Banco entende que um sistema de compensação e liquidação pode .... causar um risco sistêmico, o Governador pode, se o Ministro entende que isso é do interesse público, designar o sistema de compensação e liquidação .... . 9(1) Cada câmara de compensação deve, em relação ao seu sistema de compensação e liquidação designado, informar ao Banco, com razoável antecedência, qualquer mudança ... que seja significativa ... [incluindo] ... (a) os estatutos e os documentos de constituição da câmara de compensação; (b) a operação do .... sistema; ou (c) os estatutos, acordos, normas, procedimentos, manuais ou outros documentos que governam o .... sistema. 6(1) Quando o Governador ...entende que (a) a câmara de compensação ... (b) um participante .... ou (c) o sistema de compensação e liquidação designado está operando, ou está em vias de operar, de uma maneira que ... provavelmente resultará em inadequado controle do risco sistêmico, o Governador pode emitir uma diretiva

Banco do Canadá (continuação)		... exigindo que a câmara de compensação (d) ... se abstenha de adotar determinada conduta ou que aja no sentido de que os participantes se abstenham de adotar determinada conduta, e (e) adote determinadas ações ou atue para que os participantes adotem essas ações conforme ... elas sejam necessárias para sanar a situação. 6(2) Quando o Governador ... tiver formado uma opinião, à vista do que dispõe a subseção (1), de que o risco sistêmico está sendo inadequadamente controlado e (a) a câmara de compensação não cumpre com o disposto na diretiva ... (b) o sistema de compensação e liquidação designado não é operado por uma entidade localizada no Canadá, ou (c) ... (i) o risco sistêmico está sendo inadequadamente controlado devido a uma ação inadequada de um participante do sistema de compensação e liquidação designado, e (ii) a ação inadequada não está sujeita às ... normas (etc) que governam o sistema de compensação e liquidação designado, o Governador pode emitir uma diretiva aos participantes requerendo que eles... (d) cessem ou se abstenham de adotar determinadas condutas, e (e) adotem a conduta que o Governador considera necessária para sanar a situação.”
Banco Central Europeu	**Estatutos do Banco Central Europeu (BCE) e do Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC) (1992)** “As tarefas básicas a serem realizadas por intermédio do SEBC devem: ... promover a suave operação dos sistemas de pagamentos.”	**Estatutos do Banco Central Europeu (BCE) e do Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC) (1992)** “Para incumbir-se das tarefas do SEBC, o BCE, assistido pelos bancos centrais nacionais, deve coletar as informações estatísticas necessárias tanto das pertinentes autoridades nacionais quanto diretamente dos agentes econômicos ... O BCE e os bancos centrais nacionais devem proporcionar facilidades, e o BCE pode elaborar regulamentos, para assegurar sistemas de pagamentos e de compensação eficientes e seguros dentro da Comunidade, ou que se relacionam com terceiros países.”
Banco da França	**Código Financeiro e Monetário** “... o Banco da França deve assegurar a suave operação e a segurança dos sistemas de pagamentos dentro da estrutura de tarefas do SEBC, relacionadas com a suave operação de sistemas de pagamentos ...” **Lei de 15 de novembro de 2001** “O Banco da França deve assegurar a segurança dos outros meios de pagamento que não as cédulas e moedas ...., bem como a relevância dos padrões aplicáveis a eles. Se considerar que tais meios de pagamento não são suficientemente seguros, o Banco da França pode convidar o emissor a adotar medidas para sanar a situação.” “[A] Fica criado o Observatório da Segurança dos Cartões de Pagamento ..... . Em particular, o Observatório deve monitorar as medidas de segurança adotadas pelos emissores e	**Lei de 15 de novembro de 2001** “Se considerar que qualquer um desses instrumentos de pagamento não é suficientemente seguro, ele pode recomendar que o emissor adote todas as medidas necessárias para sanar tal insuficiência. Se suas recomendações forem em vão, ele pode, após ter solicitado as observações do emissor, publicar uma opinião negativa no Jornal Oficial. Para cumprir com seus deveres, o Banco da França deve conduzir análises especializadas e deve solicitar ao emissor ou a qualquer outra parte interessada todas as

Banco da França (continuação)	comerciantes, obter estatísticas sobre fraudes e realizar uma vigilância da tecnologia em cartões de pagamento, com o propósito de propor caminhos para o combate de fraudes eletrônicas de cartões de pagamento. ... Em cada ano, o Observatório deve elaborar um relatório para o Ministro da Economia e Indústria, o qual deve também ser encaminhado ao Parlamento." **Lei de 11 de dezembro de 2001** " ... como parte dos deveres do [SEBC] e sem prejuízo aos poderes do Conselho do Mercado Financeiro e da Comissão Bancária, o Banco da França deve assegurar a segurança dos sistemas de compensação, entrega e pagamento de títulos."	informações relevantes a respeito dos instrumentos de pagamento e dos terminais e facilidades técnicas relacionadas com eles."
Banco Federal da Alemanha	**Lei do Banco Federal da Alemanha (2002)** "... deve promover arranjos para a execução de pagamentos domésticos e trans-fronteiras deve contribuir para a estabilidade dos sistemas de compensação e liquidação.	
Autoridade Monetária de Hong Kong	**Decreto sobre Sistemas de Compensação e Liquidação (2004)** "(1) ... para monitorar o cumprimento das obrigações impostas ao amparo deste decreto, pelos sistemas designados, e para promover a eficiência e a segurança geral desses sistemas. (2) Sem limitar as disposições gerais da sub-seção (1), é função da Autoridade Monetária (a) adotar medidas razoáveis para se certificar de que cada sistema designado é operado de maneira eficiente e segurança; (b) promover e encorajar padrões corretos de operação, bem como práticas prudentes e sadias no âmbito dos sistemas designados;(c) sempre que apropriado, cooperar com, bem como prestar assistência a, autoridades supervisoras de serviços financeiros, de Hong Kong ou de qualquer lugar fora de Hong Kong, na manutenção e promoção da segurança e eficiência nas operações dos sistemas designados; e (d) examinar e propor reformas legais relacionadas aos sistemas de compensação e de liquidação e às operações dos sistemas designados."	**Decreto sobre Sistemas de Compensação e Liquidação (2004)** " ... solicitar informações .... relacionadas aos sistemas. ... estabelecer diretivas ... para um operador de sistema ou para a instituição de liquidação de um sistema designado ... adotar tal ação ou fazer tal coisa conforme seja considerado necessário pela Autoridade Monetária, para fazer com que o sistema designado passe a observar os requisitos estabelecidas [neste decreto]; ... determinar que as normas operacionais do sistema sejam retificadas ... para fazer com que [elas] passem a observar [este decreto]. ... estabelecer normas ... para a operação mais segura e eficiente, e para a segurança financeira, dos sistemas designados ... "
Banco da Itália	**Para sistemas de pagamentos:** **Lei Bancária (1993)** " ... deve promover a normal operação dos sistemas de pagamentos."	**Para sistemas de pagamentos:** **Lei Bancária (1993)** " ... para esse propósito ele pode emitir normas para assegurar a eficiência e a confiabilidade dos sistemas de compensação e de pagamentos." O Banco da Itália estabeleceu disposições detalhadas ao amparo desse dispositivo legal (ver Disposições sobre vigilância de sistemas de pagamentos (2004)). De acordo com esse arcabouço legal, o Banco da Itália pode estabelecer normas específicas ou gerais determinando que: • os operadores de sistemas de pagamentos e serviços de infra-estrutura, como também as entidades que emitam e/ou administrem instrumentos de pagamento, devem, com o propó-

Banco da Itália (continuação)		sito de assegurar a eficiência e a confiabilidade do sistema, levar em conta todo o ciclo de transferência de fundos; • as regras operacionais dos sistemas de pagamentos, especialmente aquelas relacionadas com critérios de acesso e definição de preços, devem ser claras e transparentes; • devem ser adotados, pelos operadores de sistemas de pagamentos e de serviços de infra-estrutura, adequados mecanismos de controle e de limitação de riscos; deve ser garantido um nível de continuidade operacional que assegure o suave funcionamento do atinente sistema; • as entidades que emitam e/ou administrem instrumentos de pagamento devem adotar, em relação ao ciclo completo da transferência de fundos, procedimentos operacionais que sejam capazes de efetuar de forma segura a transferência ou o saque de recursos, com observação de determinados e tempestivos momentos de execução; • as entidades que pretendam desenvolver atividades que se situem dentro do escopo destas provisões devem encaminhar ao Banco da Itália, com antecedência, essa informação e os dados relacionados com tais atividades. O Banco da Itália pode publicar informações ou avaliações que ele acredita que são significativas. O Banco, na qualidade de supervisor bancário, que lhe possibilita inclusive inspeções in-loco, tem poderes para monitorar questões que são também de interesse da vigilância (verificação de possíveis violações ao Regulamento UE 2560/2001, por exemplo). Estão previstas sanções administrativas para violações às disposições da Lei 39/2002 sobre moeda-eletrônica. De acordo com o Código Civil, é crime comportar-se de maneira que embarace o exercício da vigilância.
	Para sistemas de garantia e de liquidação de títulos e valores mobiliários **Lei Consolidada do Sistema de Intermediação (1998)** "A vigilância dos sistemas de garantia e de liquidação de títulos e valores mobiliários e das companhias de administração relacionadas deve ser realizada pelo Banco da Itália e pelo Consob." As autoridades perseguem os objetivos de estabilidade dos sistemas, transparência e fornecimento contínuo de serviços e proteção de investidores. "Em casos de necessidade e quando isso for urgente, o Banco da Itália pode adotar medidas apropriadas parra assegurar a tempestiva conclusão da liquidação, inclusive atuar em substituição aos administradores e gerentes dos sistemas acima referidos."	**Para sistemas de garantia e de liquidação de títulos e valores mobiliários** **Lei Consolidada do Sistema de Intermediação (1998)** "O Banco da Itália, de comum acordo com o Consob, deve regular a operação dos serviços de garantia e liquidação de títulos e valores mobiliários." Tais regulamentos estabelecem a estrutura geral e as condições sob as quais as atividades dos SLT e das CPC devem ser administradas: isto é, nível mínimo de capital, consistência das regras operacionais – que devem ser aprovadas pelas autoridades – à vista dos objetivos de eficiência e segurança dos sistemas, requisitos de participação prudentes, adoção de medidas de administração de riscos. "O Banco da Itália e o Consob podem realizar

Banco da Itália (continuação)		inspeções e solicitar informações às companhias de garantia e de liquidação de títulos e valores mobiliários e aos participantes de mercado, que sejam consideradas necessárias para o exercício das funções de vigilância." De acordo com a regulamentação do Banco da Itália e do Consob, emitida em 2002, a coleta de informações diz respeito ao funcionamento do sistema (tais como dados sobre as atividades de compensação e liquidação, qualquer problema técnico relacionado com o funcionamento do sistema) e à companhia que administra o SLT/CPC (tais como estatutos da companhia, relatórios financeiros, comunicações de auditoria interna, relatórios de diretoria sobre administração de riscos e da estrutura organização e de TI). Além disso, são coletadas informações sobre os participantes dos sistemas submetidos à vigilância. Qualquer pessoa que desempenhe funções gerenciais ou administrativas em companhias de garantia e liquidação de títulos e valores mobiliários está sujeita a sanções administrativas pecuniárias pelo não cumprimento das disposições da Lei Consolidada sobre Intermediação Financeira e às disposições complementares. As sanções podem ser impostas pelo Ministro da Economia, segundo proposta do Banco da Itália ou do Consob, conforme a alçada da respectiva autoridade.
Banco do Japão	**Lei do Banco do Japão (1997**) "... assegurar a normal liquidação de fundos entre os bancos e outras instituições financeiras, contribuindo desse modo para a manutenção da estabilidade do sistema financeiro ..."	
Banco Central de Luxemburgo	**Transposição da Diretiva da UE sobre finalização de liquidação, para a lei de Luxemburgo (2001)** "[...] Esta supervisão, que contempla a estabilidade financeira e operacional de cada sistema, [...] tem o objetivo da estabilidade do sistema financeiro como um todo. A esse respeito, a [Comissão] acompanha a aplicação de regras de funcionamento e a implementação de procedimentos de liquidação e de gerência de riscos que são utilizados dentro dos sistemas que ela supervisiona." Entretanto, embora esse artigo da legislação se refira à Comissão [de vigilância do setor financeiro], por disposições de outro artigo, os sistemas do qual o Banco Central de Luxemburgo participa são supervisionados exclusivamente por ele.	
Banco da Holanda	**Lei do Banco (1995)** " ... deve ter a tarefa de promover o normal funcionamento do sistema de pagamentos."	

Banco da Holanda (continuação)	**Lei dos Negócios com Títulos e Valores Mobiliários (1995)** "... deve assegurar que os sistemas de compensação e de liquidação que são utilizados pelas bolsas holandesas são capazes de evitar ... risco sistêmico."	**Lei dos Negócios com Títulos e Valores Mobiliários (1995)** Dispõe sobre a aprovação dos sistemas de compensação e de liquidação utilizados pelas bolsas holandesas.
Autoridade Monetária de Cingapura	**Lei da Autoridade Monetária de Cingapura** "Os principais objetivos da Autoridade deve ser: .... promover um setor de serviços financeiros sólido e progressista." **Projeto de Lei (de Vigilância) dos Sistemas de Pagamentos (2004) *** "A Autoridade deve ser responsável pela vigilância dos sistemas de pagamentos e pelos instrumentos de valor armazenado que se sujeitam às disposições desta lei ..." **Lei (que altera) os Mercados de Títulos e Valores Mobiliários e de Futuros (2005)** " ... promover a segurança e a eficiência dos sistemas de compensação que suportam mercados sistemicamente importantes ou formam uma parte essencial da infra-estrutura financeira, e reduzir o risco sistêmico." * Esta lei deverá entrar em vigor em meados de 2005.	Lei (da vigilância) dos Sistemas de Pagamentos (2004) **Projeto de Lei (de Vigilância) dos Sistemas de Pagamentos (2004) *** Poder para coletar informações, relacionadas com todos os sistemas de pagamentos, instrumentos de valor armazenado e sistemas de compensação de Cingapura. Poder de designação: poder para regular sistemas de pagamentos e entidades que operam sistemas de compensação que possam afetar a estabilidade financeira ou a confiança do público nos sistemas de liquidação de pagamentos e de títulos e valores mobiliários em geral, ou o sistema financeiro de Cingapura. Outros poderes: poder para impor regimes de acesso, impor restrições e condições, estabelecer padrões, fazer normas, aprovar e remover presidentes e diretores, aprovar o controle de parte substancial do capital em uma entidade operadora, emitir diretivas, inspecionar operações, e assumir o controle das operações de um sistema de pagamentos designado (SPD) ou de uma câmara de compensação designada (CCD) em situações de emergência, determinar auditorias externas em SPD/CCD e impor obrigações para que um SPD/CCD comunique à AMS mudanças significativas em suas operações.
Banco Federal da Suécia	**Lei do Banco Federal da Suécia (de 1998, como em vigor a partir de 2004)** "...O Banco Federal deve também promover sistemas de pagamentos eficientes e seguros."	**Lei do Banco Federal da Suécia (de 1998, como em vigor a partir de 2004)** "Sob solicitação, uma instituição de crédito ou outra entidade supervisionada pela Autoridade de Supervisão Financeira deve fornecer ao Banco Federal as informações que ele considera necessárias para ... exercer a vigilância da estabilidade dos sistemas de pagamentos." "Normas a respeito da obrigação de infomar ... podem ser emitidas pelo Banco Federal. ... O Banco Federal pode emitir ordens ou proibições que sejam necessárias para assegurar que as normas emitidas .... são observadas. Em decisões a respeito de ordens ou proibições, o Banco Federal pode estabelecer penalidades." "Qualquer entidade que deixe de cumprir uma obrigação .... de fornecer informações ou de apresentar documentos, ou, ainda, que forneça informações incorretas ... se sujeitará ao pagamento de multas."

Banco Nacional da Suíça	**Lei do Banco Nacional (2004)** (A) "O Banco Nacional deve perseguir uma política monetária que atenda os interesses do país como um todo. ... Dentro desta estrutura, ele deve ter as seguintes incumbências: ... Ele deve contribuir para a estabilidade do sistema financeiro ... Para proteger a estabilidade do sistema financeiro, o Banco Nacional deve exercer a vigilância dos sistemas de compensação e de liquidação de pagamentos e de transações com instrumentos financeiros, em particular títulos e valores mobiliários (sistemas de pagamentos; sistemas de liquidação de títulos e valores mobiliários)." [Resumidamente, a vigilância é conduzida no sentido de contribuir para a estabilidade do sistema financeiro. Fazendo assim, o objetivo último é assegurar uma condução efetiva da política monetária.] (B) "Ele deve facilitar e assegurar a operação de sistemas de pagamentos não-em espécie. ..." Além da estabilidade financeira e monetária, outros objetivos de política pública, tais como sistemas de pagamentos eficientes e seguros, também são mencionados na Lei do Banco Nacional e eles constituem a base legal para o papel do BNS com catalizador e mediador no mercado de serviços de pagamento.	**Lei do Banco Nacional (2004)** A Lei do Banco Nacional dá poderes ao BNS de estabelecer requisitos para sistemas de liquidação de pagamentos e de títulos e valores mobiliários que possam potencialmente desestabilizar o sistema financeiro. Por intermédio de um decreto de implementação de disposições da LBN (2004), o BNS estabeleceu requisitos mínimos e procedimentos de vigilância.
Banco da Inglaterra	**Memorando de entendimentos entre o Tesouro de Sua Majestade (o ministro das finanças), o Banco da Inglaterra e a Autoridade dos Serviços Financeiros (o supervisor bancário e o regulador de títulos e valores mobiliários) (1997)** "O Banco será responsável pela estabilidade global do sistema financeiro como um todo, o que envolve: ... ii) a infra-estrutura financeira, em particular os sistemas de pagamentos domésticos e no exterior. Como banco dos bancos, o Banco estará no coração do sistema. Caberá ao Banco avisar o Chanceler, e responsabilizar-se por seu aconselhamento, sobre qualquer problema grave inerente aos sistemas de pagamentos. O Banco também estará intimamente envolvido no desenvolvimento e melhoramento da infra-estrutura, bem como no fortalecimento do sistema, com vistas à redução do risco sistêmico."	
Reserva Federal	A Lei da Reserva Federal estabelece as bases para as responsabilidades do banco central com relação à segurança e à eficiência dos sistemas de liquidação de títulos e valores mobiliários e de pagamentos. Essas responsabilidades estão sumariadas no documento Política da Reserva Federal sobre Risco de Sistema de Pagamentos, com as alterações de janeiro de 2005. "... os objetivos da Diretoria são promover a eficiência e a segurança dos sistemas de liquida -	A autoridade da Reserva Federal para promover seus objetivos de vigilância é derivada da autoridade legal que ele tem sobre os diversos tipos de instituições financeiras que operam, ou participam em, sistemas de liquidação de pagamentos e de títulos e valores mobiliários. Dessa forma, a natureza e a extensão de sua autoridade varia de sistema para sistema dependendo (a) do tipo da autorização dada a um determinado operador de sistema de liquidação de pagamentos ou de títulos e valores mobiliários, ou

Reserva Federal (continuação)	ção de pagamentos e de títulos e valores mobiliários. Esses objetivos de política são consistentes com (1) os objetivos permanentes de promover a integridade, eficiência e acessibilidade aos mecanismos de pagamentos; (2) os métodos de supervisão para de gerenciamento de riscos; e (3) as práticas e os padrões de gerenciamento de riscos internacionalmente aceitos para os sistemas sistemicamente importantes de liquidação de pagamentos e de títulos e valores mobiliários.”	a um provedor de serviços; (b) dos tipos de instituições que utilizam um determinado sistema ou serviço; e (c) dos tipos de serviços que o operador do sistema, provedor de serviço e/ou seus usuários obtêm da Reserva Federal. Esses poderes podem contemplar uma ou mais de uma autoridade para autorizar o funcionamento, examinar, regular, impor a observação de medidas (por exemplo, por intermédio de ordens de paralisação e cessação de atividades, destituição, revogação de participação, sanções monetárias, etc), obrigar a divulgação de informações, oferecer acesso a serviços de pagamento, e/ou fornecer acesso a crédito intradia. A Reserva Federal também promove seus objetivos via trabalho conjunto com outras autoridades domésticas e estrangeiras (por exemplo, supervisores bancários, reguladores de títulos e valores mobiliários, outros bancos centrais) que têm seus próprios poderes formais vis-à-vis um determinado operador de sistema, provedor de serviço e/ou seus usuários.

Anexo 2
Designação de sistemas para fins de vigilância

Este anexo fornece extratos de documentos que estabelecem critérios formais que os bancos centrais utilizam, para determinar se um determinado sistema é "designado" como estando dentro do escopo da vigilância.

Banco do Canadá

"Para determinar se um sistema pode ser designado nos termos da Lei ...., o Banco coletará informações que permitam uma avaliação quanto a se ele pode ser operado de maneira a causar risco sistêmico. No âmbito dessa avaliação, os sistemas de compensação e de liquidação que mostrem qualquer uma das seguintes características receberão atenção especial: (a) transações individuais em qualquer dia maior que $ 200 mil, ou valor agregado em qualquer dia maior que $ 500 milhões, determinado de forma bruta; (b) o tamanho das obrigações de pagamento devido por/a qualquer participante é significativo em relação ao capital dos participantes. Isso inclui sistemas nos quais os participantes têm a receber fundos que representam mais de 25% de seu capital, ou nos quais eles podem dever fundos de valor superior ao seu capital; ou (c) os sistemas que desempenham um papel fundamental nos mercados financeiros ou na economia."

Diretriz Relacionada às Atividades de Vigilância do Banco do Canadá nos termos da Lei dos Sistemas de Compensação e de Liquidação de Pagamentos, de Novembro de 2002

Autoridade Monetária de Hong Kong

"A Autoridade Monetária pode .... designar ... (a) sistemas de compensação e de liquidação ... se, a seu critério, o sistema é, ou pode se tornar, um sistema de compensação e de liquidação cujo funcionamento correto é fundamental para a estabilidade financeira ou monetária de Hong Kong, ou para o funcionamento de Hong Kong como um centro financeiro internacional. ...

... um sistema de compensação e de liquidação deve ser considerado como um sistema cujo funcionamento correto é fundamental para a estabilidade monetária ou financeira de Hong Kong, ou para o funcionamento de Hong Kong como um centro financeiro internacional, se a ocorrência de qualquer distúrbio significativo no sistema, ou a presença de qualquer ineficiência significativa, pode afetar adversamente a estabilidade financeira ou monetária de Hong Kong, ou o funcionamento de Hong Kong como um centro financeiro internacional; ...

... a Autoridade Monetária, para fins de determinar se um sistema de compensação e de liquidação é, ou provavelmente se tornará, um sistema de compensação e de liquidação cujo correto funcionamento é fundamental para a estabilidade financeira ou monetária de Hong Kong, ou para o funcionamento de Hong Kong como um centro financeiro internacional, pode considerar um ou mais de um dos seguintes fatores, na medida em que eles se apliquem, ou provavelmente se aplicarão: (a) o valor agregado estimado das ordens de transferência compensadas ou liquidadas pelo sistema em um dia útil normal; (b) o valor médio estimado das ordens de transferência compensadas ou liquidadas pelo sistema em um dia útil normal; (c) o número estimado de participantes do sistema; e (e) se tal sistema está conectado a qualquer sistema designado ou a qualquer sistema de compensação e de liquidação que é operado por uma entidade reconhecida como uma câmara de compensação para os propósitos do ... Decreto dos Mercados de Títulos e Valores Mobiliários e de Futuros.

Decreto dos Sistemas de Compensação e de Liquidação, 2004

Banco da Itália

O Banco da Itália realiza uma avaliação da importância de cada sistema com base em seu tamanho e características operacionais, nos tipos de participantes envolvidos e na forma do mercado de referência, para definir o escopo de aplicação das disposições atinentes. Entre as infra-estruturas de pagamento, algumas podem ser consideradas "serviços de infra-estrutura significativos" à vista do volume e das características dos dados processados, ou do papel desempenhado no sistema (roteamento de dados), podendo se sujeitar a

regras mais rígidas que aquelas estabelecidas para outros serviços de infra-estrutura. Além disso, o Banco pode emitir regras específicas ou gerais para implementar as pertinentes disposições, levanto em conta, entre outras coisas, o grau de importância dos sistemas ...

O Banco persegue tais propósitos observando as diretrizes estabelecidas pelo Eurosystem e as posições que emergem dos fóruns de cooperação internacional.

Disposição sobre vigilância de sistemas de pagamentos emitidas pelo Banco da Itália, 2004.

O arcabouço legal italiano dispõe que o SLT nacional e as CPC que se sujeitam à jurisdição italiana devem ser reguladas e supervisionadas pelo Banco da Itália e pelo Consob.

Lei Consolidada sobre Intermediação Financeira, 1998

Autoridade Monetária de Cingapura

Designação de sistemas de pagamentos e sistemas de liquidação de títulos e valores mobiliários (sistemas de compensação):"A Autoridade pode determinar que um sistema de pagamentos, ou uma entidade que opera um sistema de compensação, é um sistema de pagamentos designado ou uma câmara de compensação designada, respectivamente, se ela entende que:

(a) a ruptura das operações do sistema de pagamentos ou sistema de compensações poderia desencadear, causar ou transmitir ruptura adicional a participantes, ou ruptura sistêmica ao sistema financeiro ou mercados de capitais de Cingapura;
(b) a ruptura das operações do sistema de pagamentos ou sistema de compensação poderia afetar a confiança do público nos sistemas de pagamentos, no sistema financeiro ou nos mercados de capitais de Cingapura;
(c) é, por outras circunstâncias, do interesse público proceder assim.

Projeto de Lei (de Vigilância) dos Sistemas de Pagamentos, 2004 (deverá entrar em vigor em meados de 2005)

Banco Nacional da Suíça

"O Banco Nacional da Suíça deve determinar se um sistema é importante para a estabilidade do sistema financeiro suíço nos seguintes termos [estabelecidos abaixo].

Um sistema de liquidação de pagamentos ou de títulos e valores mobiliários é importante para a estabilidade do sistema financeiro suíço se:

(a) problemas técnicos ou operacionais do sistema puderem levar a sérios problemas de crédito ou de liquidez para os intermediários financeiros; ou

(b) problemas de entrega ou de pagamento de um participante puderem ser transferidos, por intermédio do sistema, para outros participantes, o que poderia então desencadear sérios problemas de crédito ou de liquidez para os intermediários financeiros.

Na determinação se um sistema é importante para a estabilidade do sistema financeiro suíço, o Banco Nacional da Suíça deve levar em conta, em particular, os seguintes fatores:

(a) os tipos de transações que são compensadas ou liquidadas por intermédio do sistema, em particular se estão envolvidas transações do mercado de capital, do mercado monetário ou com moeda estrangeira, ou ainda transações que servem para a implementação da política monetária;

(b) o valor e o número de transações que são compensadas ou liquidadas por intermédio do sistema, tanto em termos médio quanto nos dias de pico;
(c) o grupo de participantes do sistema;
(d) as moedas nas quais as transações são compensadas ou liquidadas por intermédio do sistema;
(e) o tipo e o número de conexões existentes entre esse sistema e outros sistemas de liquidação de pagamentos ou de títulos e valores mobiliários;
(f) a possibilidade dos participantes mudarem, de uma hora para outra, para o sistema de outro operador a fim de liquidar transações."

Decreto de Implementação de Disposições da Lei do Banco Nacional da Suíça, 2004.

Anexo 3
Extratos dos relatórios PFSPSI, RSLT, RCPC e do código de transparência do FMI

1. PFSPSI

Responsabilidade A: O banco central deve definir claramente seus objetivos quanto a sistemas de pagamentos e deve divulgar publicamente seu papel e principais políticas a respeito dos sistemas de pagamentos sistemicamente importantes.

... Se definidos de maneira clara, os objetivos do banco central quanto a sistemas de pagamentos constituem uma base para elaboração de políticas consistentes, bem como um referencial por intermédio do qual o banco central e outros poderão avaliar seu sucesso em atingir esses objetivos. ... Os objetivos do banco central precisam ser entendidos também pelos participantes dos sistemas de pagamentos e por quaisquer operadores privados de sistemas de pagamentos. A informação deve estar disponível também para os usuários e para outras partes interessadas.

O banco central também deve divulgar publicamente seus papéis e as principais políticas que ele seguirá, para atingir seus objetivos em relação aos sistemas de pagamentos sistemicamente importantes. Esses papéis provavelmente envolverão mais detalhes que os objetivos gerais. ....

A divulgação das principais políticas deve incluir a identificação dos sistemas que são sistemicamente importantes, juntamente com as razões para esse julgamento. Os participantes de tais sistemas e quaisquer operadores do setor privado precisam saber se o seu sistema é considerado sistemicamente importante e, se for o caso, que o sistema deverá cumprir com os Princípios Fundamentais. Devem ser também apropriadamente divulgadas as políticas que o banco central observará se ele julgar que alguns sistemas não estão cumprindo com os Princípios Fundamentais, bem como suas políticas relativas a um determinado programa de reforma ou de desenvolvimento de sistema de pagamentos.

È importante que as principais políticas do banco central sejam estabelecidas por escrito e que estejam igualmente disponíveis para todas as partes interessadas. Provavelmente, não é suficiente comunicá-las apenas por intermédio de discussões informais com os participantes e operadores, ou por intermédio de correspondência bilateral. Procedimentos de consultas constituem uma ferramenta útil para amparar o processo de divulgação.

2. RSLT

Recomendação 18: os sistemas de liquidação de títulos e valores mobiliários devem ser submetidos à regulação e vigilância transparente e efetiva ...

... Os objetivos e responsabilidades, bem como os papéis e as principais políticas, dos reguladores de títulos e valores mobiliários e do banco central devem ser claramente definidos e divulgados publicamente, para que os projetistas, proprietários, operadores e participantes de sistemas de liquidação de títulos e valores mobiliários possam operar em um ambiente previsível e agirem de uma maneira que seja consistente com essas políticas.

3. RCPC

Recomendação 15: Uma CPC deve ser submetida à regulação e vigilância transparente e efetiva. ...

... Os objetivos, responsabilidades, papéis e principais políticas dos reguladores de títulos e valores mobiliários e do banco central devem ser claramente definidos e divulgados publicamente, para que os projetistas, proprietários, operadores e participantes de uma CPC possam operar em um ambiente previsível e agirem de uma maneira que seja consistente com essas políticas. ...

4. Código de transparência do FMI

Documentos que amparam o Código do FMI de boas práticas sobre transparência em políticas financeira e monetária (julho de 2000).

Princípio 5.3: O papel das agências de vigilância a respeito dos sistemas de pagamentos deve ser divulgado publicamente.

O papel das agências de vigilância se refere às atividades que uma agência financeira desenvolve e às responsabilidades que ela tem na vigilância dos sistemas de pagamentos como um todo. Os Princípios Fundamentais para Sistemas Sistemicamente Importantes, estabelecidos pelo Comitê dos Sistemas de Liquidação e de Pagamentos, tratam explicitamente do papel dos bancos centrais a respeito da vigilância dos sistemas de pagamento sistemicamente importantes.

Um sistema de pagamentos eficiente e estável é um elemento fundamental de qualquer sistema financeiro que funcione bem. A divulgação pública do papel da vigilância do banco central, ou do papel de qualquer outra agência com interesses na segurança e na eficiência dos sistemas de pagamentos, possibilita que os projetistas e os operadores dos sistemas de pagamentos do setor privado, juntamente com os participantes e usuários de todos os sistemas e, ainda, outras partes interessadas, tenham um claro entendimento do papel, das responsabilidades e dos objetivos da agência de vigilância.
A divulgação também ajudar o público a entender a adequação da vigilância e a formar uma avaliação mais acurada dos riscos sistêmicos enfrentados pelos sistemas de pagamentos. Quando o banco central fornece partes importantes do sistema de pagamentos e ao mesmo tempo desenvolve a vigilância do sistema de pagamentos, tal divulgação pode esclarecer qualquer questão relacionada com conflito de interesses.

Anexo 4
Os Princípios de Lamfalussy

Extrato do Relatório de 1990 do Comitê de Esquemas de Compensação Interbancária dos bancos centrais dos países do Grupo dos 10 (http://www.bis.org/publ/cpss04.pdf)

Parte D: Princípios para vigilância cooperativa dos bancos centrais em relação aos esquemas de compensação e de liquidação trans-fronteiras ou multi-moedas

Os seguintes princípios para vigilância de sistemas trans-fronteiras ou multi-moedas especificam procedimentos que o Comitê recomenda para uso pelos bancos centrais do G-10, em cooperação um com o outro ou com outras autoridades. Eles não representam nem uma declaração, nem uma alocação dos papéis dos bancos centrais como emprestadores de última instância, e não prejudicam, de nenhuma maneira, as responsabilidades estatutárias dos bancos centrais e das autoridades supervisoras de bancos. Ao invés disso, eles têm o objetivo de proporcionar um mecanismo para assistência mútua entre bancos centrais, no cumprimento das responsabilidades de cada um deles relacionadas com seus objetivos compartilhados de eficiência e estabilidade dos arranjos de liquidação e de pagamentos interbancários. Esses princípios também podem ser úteis para outros bancos centrais e autoridades supervisoras, na avaliação de estruturas de liquidação trans-fronteiras ou multi-moedas.

1.1 **O banco central que identifica a operação, já existente ou projetada, de um sistema trans-fronteiras ou multi-moedas, com atuação fora do país de emissão da(s) atinente(s) moeda(s), deve prestar essa informação aos bancos centrais que possam ter interesse no desenho e na administração prudente desse sistema**. Isso normalmente incluirá o banco central ou bancos centrais de emissão da(s) moeda(s) aceita(s) no sistema, o banco central do "país hospedeiro", em cujo mercado o sistema está localizado ou em operação, e o(s) banco(s) central(is) do(s) "país(es) de origem", no(s) qual(is) tanto os participantes quanto o provedor de serviços de compensação foram licenciados ou incorporados. Esses bancos centrais devem, por sua vez, procurar prestar informações às autoridades supervisoras que têm responsabilidades relacionadas com os participantes, o provedor de serviços de compensação, ou o(s) agente(s) de liquidação. No cumprimento dessa responsabilidade, os bancos centrais podem concluir pela conveniência de impor às instituições financeiras o dever ou a responsabilidade de informar a provisão de, ou a participação em, qualquer sistema ou serviços de compensação.

1.2 Os bancos centrais estão preocupados principalmente com a operação de sistemas de grande valor ou de larga-escala, os quais são, ou têm o potencial de se tornar, mecanismos significativos para liquidações interbancárias. Entretanto, os bancos centrais devem mutuamente se informar sobre todos os arranjos de liquidação. Por exemplo, o que aparenta ser uma pequena operação em relação ao mercado do país hospedeiro pode ter grande expressão em relação ao mercado interbancário no país de emissão da moeda e vice-versa. Além disso, operações relativamente pequenas podem crescer ao longo do tempo e se tornarem mais significativas. Portanto, deve haver a suposição de que é necessário informar outros bancos centrais e autoridades supervisoras sobre a existência de um sistema de compensação, sem se considerar, de início, a sua aparente importância.

2.1 **Os sistemas trans-fronteiras ou multi-moedas devem se sujeitar à vigilância do banco central que aceita a responsabilidade primária por tal vigilância, devendo haver a suposição de que o banco central do país hospedeiro terá essa responsabilidade primária**. Entretanto, em consultas com outros bancos centrais e autoridades supervisoras pertinentes, pode ser acertado que uma outra autoridade se incumbirá da responsabilidade primária.

2.2 Embora muitas autoridades nacionais possam ter interesses na operação de um sistema trans-fronteiras ou multi-moedas, o banco central hospedeiro será, usualmente, o mais interessado nas implicações sistêmicas da operação do sistema, bem como nos riscos experimentados pelos participantes dentro de seu mercado doméstico. O(s) banco(s) central(is) de emissão da(s) moeda(s) terá(ao) interesse na prudência dos procedimentos de liquidação e nas implicações, em relação ao seu mercado monetário doméstico, de possíveis falhas de liquidação. Os bancos centrais e as autoridades supervisoras dos países de origem, tanto no que diz

respeito ao provedor de serviços de liquidação quanto aos participantes, estarão interessados em sua solvência e liquidez. Entretanto, o banco central do país hospedeiro provavelmente será também o país de origem de muitos dos participantes do sistema, bem como do provedor dos serviços de compensação, além de ser, é claro, o país hospedeiro de qualquer participante que opere no país e tenha origem estrangeira. Portanto, o banco central hospedeiro estará, normalmente, na melhor posição para exercer a vigilância das atividades do provedor de serviços de compensação e para assegurar que controles de riscos apropriados estarão sendo utilizados. Quando um único sistema é simultaneamente fornecido diretamente por instituições localizadas em diferentes centros financeiros, consultas entre os bancos centrais "hospedeiros" podem ser necessárias para determinar quem, entre eles, deve ter a responsabilidade primária pela vigilância das atividades do sistema.

2.3 Pode haver ocasiões em que o banco central hospedeiro não deseje assumir a responsabilidade primária e em que outra autoridade estaria em melhor posição para assumir tal responsabilidade. Por exemplo, quando um sistema de liquidação é fornecido por uma filial de banco licenciado em outro país, o banco central ou autoridade supervisora do país de origem pode estar mais capacitado para exercer a vigilância das atividades do provedor de serviços de compensação e, portanto, parar exercer a vigilância do sistema como um todo. Isso pode ser particularmente verdadeiro quando o banco central hospedeiro é também o banco central de emissão da moeda pertinente. Entretanto, deve haver a suposição de que o banco central hospedeiro será o responsável no caso de não haver acordo entre as autoridades atinentes quanto a arranjos diferentes.

3.1 **Na vigilância de um sistema, a autoridade que tem a responsabilidade primária deve examinar o desenho e a operação do sistema como um todo, bem como manter consultas com outras autoridades pertinentes sobre suas conclusões, tanto no início quanto de tempos em tempos, a respeito de desenvolvimentos na situação do sistema**. A declaração de padrões mínimos para o desenho e para a operação de sistemas trans-fronteiras ou multi-moedas deve proporcionar um ponto de partida para esse exame. Portanto, deve ser considerada a solidez financeira e operacional do provedor de serviços de mensageria, do provedor de serviços de compensação e do agente de liquidação, bem como a solidez legal do processo de compensação. Atenção especial deve ser dada aos procedimentos de administração de risco do sistema, para assegurar que o provedor de serviços e os participantes tenham claro entendimento dos riscos de crédito e de liquidez em que eles estão incorrendo, bem como para que eles tenham tanto o incentivo quanto a capacidade para gerenciar e controlar esses riscos.

3.2 A extensão das consultas entre as autoridades pode depender do tamanho e da importância do sistema. No que diz respeito aos maiores sistemas, os bancos centrais podem desejar manter comunicações em bases regulares. Entretanto, ao chegar a suas conclusões iniciais e durante o exercício da vigilância de um sistema, a autoridade que tem a responsabilidade primária deve reconhecer os interesses e as preocupações dos demais bancos centrais e autoridades supervisoras pertinentes, por intermédio de um processo de consultas. Ao mesmo tempo, os bancos centrais e autoridades supervisoras responsáveis pelos participantes ou pela moeda em um sistema devem manter a autoridade com a responsabilidade primária informada quanto aos desenvolvimentos pertinentes. Tais comunicação e coordenação continuadas devem proporcionar um meio apropriado para que seja possível prever e conter os riscos sistêmicos, os quais possam ser transmitidos no caso de falha de participante ou do sistema, ou de outros distúrbios.

4.1 **A determinação quanto à adequação dos procedimentos de liquidação do sistema, inclusive no caso de falha de liquidação, deve ser uma responsabilidade conjunta do banco central de emissão da moeda e da autoridade com a responsabilidade primária pelo sistema**. O exame da solidez do desenho e da operação de qualquer sistema de compensação ou de liquidação implicará necessariamente considerações quanto à adequação tanto de seus procedimentos de liquidação de rotina quanto daqueles que serão invocados no caso de inadimplência de participante. Esses procedimentos precisarão ser considerados em relação aos arranjos gerais de administração de risco do sistema e, também, em relação ao mercado monetário doméstico no qual, no final, a liquidação ocorre. Por conhecer seu mercado monetário doméstico e da sua preocupação com a estabilidade desse mercado, os pontos de vista do banco central de emissão da moeda serão particularmente importantes na avaliação dos arranjos de liquidação de um sistema de compensação. Portanto, a autoridade que detém a responsabilidade primária precisará manter consultas com o(s) banco(s) central(ais) de emissão da(s) moeda(s), a fim de se alcançar uma determinação conjunta quanto à adequação dos procedimentos de liquidação do sistema, inclusive no caso de falha de liquidação.

5.1 **Se não confiar na solidez do desenho ou do gerenciamento de qualquer sistema trans-fronteiras ou multi-moedas, um banco central deve desencorajar o uso do sistema pelas instituições que estão sujeitas a sua autoridade e, se necessário, deve determinar que o uso de -- ou a provisão de serviços para -- tal sistema constitui uma prática bancária insegura e não saudável**. No curso de suas consultas, os bancos centrais devem se esforçar para assegurar a operação prudente dos sistemas trans-fronteiras ou multi-moedas, em termos aceitáveis para todos os bancos centrais e autoridades supervisoras atinentes. Entretanto, se isto não é possível em alguns casos, é claro que cada autoridade nacional deve manter sua discricionariedade quanto a desencorajar o uso do sistema se, em seu julgamento, o sistema não é desenhado ou gerenciado de forma prudente.

Anexo 5
Bibliografia

Este anexo oferece referências a documentos selecionados relativos à vigilância. Os endereços fornecidos da Internet conduzem diretamente ao documento ou a uma página próxima àquela em que ele se encontra (os endereços são aqueles que estavam em vigor na época da publicação deste relatório e podem ter sido alterados posteriormente).

Comitê de Sistemas de Liquidação e de Pagamentos

Relatório do Comitê de Sistemas de Compensação Interbancários, dos bancos centrais do Grupo dos Dez Países	Nov 1990	http://www.bis.org/pub/cpss04.pdf
Princípios fundamentais para sistemas de pagamentos sistemicamente importantes	Jan 2001	http://www.bis.org/pub/cpss43.pdf
Recomendações para sistemas de liquidação de títulos e valores mobiliários	Nov 2001	http://www.bis.org/pub/cpss46.pdf
Metodologia de avaliação para "Recomendações para sistemas de liquidação de títulos e valores mobiliários"	Nov 2002	http://www.bis.org/pub/cpss51.pdf
Glossário de termos usados em sistemas de liquidação e de pagamentos	Mar 2003	http://www.bis.org/pub/cpss00b.pdf
Questões políticas para bancos centrais em pagamentos de varejo	Mar 2003	http://www.bis.org/pub/cpss52.pdf
O papel da moeda de banco central em sistemas de pagamentos	Ago 2003	http://www.bis.org/pub/cpss55.pdf
Recomendações para contrapartes centrais	Nov 2004	http://www.bis.org/pub/cpss64.pdf

Banco Nacional da Bélgica

Responsabilidades dos bancos centrais de acordo com os princípios fundamentais para sistemas sistemicamente importantes	2002	http://www.nbb.be/sg/Em/Missions/pdf/FSR_over.pdf

Banco do Canadá

Diretrizes relacionadas às atividades de vigilância do Banco do Canadá, de acordo com a Lei de Compensação e Liquidação de Pagamentos	Nov 2002	http://wwwbankofcanada.ca/em/guide2002.htm-two
Introdução à vigilância (página na Internet)	Set 2003	http://www.bankofcanada.ca/em/payments/oversight.html

Banco Central Europeu

O papel do Eurosystem na área de vigilância de sistemas de pagamentos	Jun 2000	http://www.ecb.int/pub/pdf/other/paysySoveren.pdf

Banco da França

Vigilância de instrumentos e sistemas	Jan 2001	http://www.banque-france.fr/gb/publication/telechar/bulletin/85etud1.pdf

Banco Federal da Alemanha

Vigilância de sistemas de pagamentos – uma contribuição para a estabilidade dos sistemas financeiros e a eficiência das operações de pagamento	Jan 2004	http://www.bundesbank.de/download/volkswirthschaft/monatsberichte/2004/200401mb_e.pdf

Autoridade Monetária de Hong Kong

O Decreto dos Sistemas de Compensação e de Liquidação	Nov 2004	http://www.info.gov.hk/hkma/eng/oversight/index.htm
Diretrizes da Estrutura de Vigilância dos Sistemas Designados nos termos do Decreto dos Sistemas de Compensação e de Liquidação	Nov 2004	http://www.info.gov.hk/hkma/eng/oversight/index.htm
Memorando de Entendimentos entre o SFC e a HKMA	Nov 2004	http://www.info.gov.hk/hkma/eng/oversight/index.htm

Banco da Itália

Nota técnica sobre vigilância de sistemas de pagamentos	Nov 1999	http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/altrepub/wp/wp_pso.pdf
Disposições sobre vigilância de sistemas de pagamentos	Fev 2004	http://www.bancaditalia.it/sistema_pagamenti/sorveglianza/Norm/BI/146/Regulation146.inglese.pdf
Relatório Anual do Banco da Itália: capítulos sobre vigilância de sistemas de pagamentos e supervisão do mercado e dos serviços	Vários anos	http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/ricec/relann/rel03/rel03en/rel03_abr_anrep.pdf (para 2003)
Inovação em pagamentos eletrônicos	2004	http://www.bancaditalia.it/sistema_pagamenti/sorveglianza/altrepub/Innovation.pdf
Introdução à vigilância de sistemas de pagamentos (página na Internet)	-	http://www.bancaditalia.it/sistema_pagamenti
Introdução ao mercado de supervisão bancária (página na Internet)	-	http://www.bancaditalia.it/pol_mon_merc/sup_merc

Banco do Japão

O papel do Banco do Japão em sistemas de liquidação e de pagamentos	Nov 2002	http://www.boj.or.jp/em/set/03/set_f.htm

Banco Central de Luxemburgo

A vigilância do banco central sobre os sistemas de liquidação de pagamentos e de títulos e valores mobiliários em Luxemburgo (apenas em francês)	Dez 2001	http://www.bcl.lu/fr/publications/circulaires/2001/2001-163/index.html
Política e procedimentos de vigilância dos sistemas de liquidação de pagamentos e de títulos e valores mobiliários em Luxemburgo (disponível um resumo em inglês)	Dez 2001	http://www.bcl.lu/fr/publications/circulaires/2001/2001-168/index.html
Proteção dos sistemas de liquidação de pagamento e de títulos e valores mobiliários contra crimes e terrorismo (apenas em francês)	Jun 2002	http://www.bcl.lu/fr/publications/circulaires/2002/2002-172/index.html
As análises de risco e técnicas de mitigação de riscos em sistemas de liquidação de pagamentos e de títulos e valores mobiliários e o impacto na vigilância do banco central	Fev 2003	http://www.bcl.lu/fr/publications/cahiers-studes/7/working_paper_7.pdf

Banco da Holanda

Vigilância de sistemas de pagamentos e de títulos e valores mobiliários	Nov 2002	http://www.dnb.nl/dnb/bin/doc/OversighENG_Tcm13-50667.pdf

Autoridade Monetária de Cingapura

Lei da vigilância dos sistemas de pagamentos (documento para consulta pública)	Abr 2003	http://www.mas.gov.sg/resource/download/MASConsultationPaperonPaymentSystemsOversightAct.pdf
Lei da vigilância dos sistemas de pagamentos (resposta às sugestões recebidas no processo de consulta pública)	Set 2003	http://www.mas.gov.sg/masmcm/bin/Pt1Response2Feedback_on_Payment_Systems-Oversight-Act.html
Monografia sobre os papéis e as responsabilidades da MAS em relação aos sistemas de compensação e liquidação de títulos e valores mobiliários em Cingapura	Ago 2004	http://www.mas.gov.sg/masmcm/upload/mm/MM_6A8653EE_6295_5312_49E8C08D02E7C9E3__6A8653FE_6295_5312_4DA0841CB79A9CF2/SCSS%20Monograph-Aug%2004.pdf
Projeto de lei (da vigilância) dos sistemas de pagamentos	Dez 2004	http://www.mas.gov.sg/masmcm/upload/mm/MM_FECA8E67_6295_5312_46D633B560AEF424__FECA8E76_6295_5312_469312B596DAB466/Draft%20Payment%20Systems%20(Oversight)%20Bill.pdf
Projeto de lei (da vigilância) dos sistemas de pagamentos (documento de consulta pública)	Dez 2004	http://www.mas.gov.sg/masmcm/upload/mm/MM_FECD1D20_6295_5312_4E08C3EAD82

		FEA59__FECD1D30_6295_5312_40256068939CBE3D/Consultation%20Paper%20on%20Draft%20Payment%20Systems%20(Oversight)%20Bill.pdf
Banco Federal da Suécia		
Vigilância do Banco Federal da Suécia sobre a infra-estrutura financeira	Mai 2001	http://www.rksbank.com/upload/Dokument_riksbank/Kat_publicerat/Rapporter/economic_review-2001_3.pdf
Banco Nacional da Suíça		
O papel do BNS nos sistemas de pagamentos eletrônicos	Mar 2003	http://www.snb.ch/d/download/publikationen/q-301/QH1_RolleSNB_e.pdf
Lei do Banco Nacional e Decreto de Implementação da Lei do Banco Nacional	Mai 2004	http://www.snb.ch/e/snb/index.html?file=recht/content-recht.html
Relatório de estabilidade financeira	Jun 2004	http://www.snb.ch/e/publikationen/publi.html
Banco da Inglaterra		
Vigilância de sistemas de pagamentos	Nov 2000	http://www.bankofengland.co.uk/fsr/ops.pdf
Fortalecimento da infra-estrutura financeira (anexo de vigilância)	Jun 2003	http://www.bankofengland.co.uk/fsr/fsr14art2.pdf
Relatório de vigilância dos sistemas de pagamentos – 2004	Jan 2005	http://www.bankofengland.co.uk/financialstability/paymentsystems/oversight/psor2004.pdf
Reserva Federal		
Política da Reserva Federal sobre riscos de sistemas de pagamentos	Jan 2005	http://www.federalreserve.gov/PaymentSystems/PSR/policy.pdf
Banco Mundial/CEMLA		
A vigilância de sistemas de pagamentos: Uma estrutura para desenvolvimento e governança de sistemas de pagamentos em economias emergentes	Jul 2001	http://www.ipho-whpi.org/pdf/2001/Oversight.pdf

Anexo 6
Membros do CPSS

Este relatório foi produzido pelo Comitê de Sistemas de liquidação e de pagamentos, cujos membros são listados abaixo:

Presidente (Banco Central Europeu)	Tommaso Padoa-Schioppa
Banco Nacional da Bélgica	Johan Pissens Simone Maskens
Banco do Canadá	Clyde Goodlet Sean O´Connor
Banco Central Europeu	Jean-Michel Godeffroy Ignácio Terol
Banco da França	Yvon Lucas Denis Beau
Banco Federal da Alemanha	Hans-Jürgen Friederich Wolfgang Michalick
Autoridade Monetária de Hong Kong	Norman Tak Lam Chan (até junho de 2004) James H Lau Jr (até junho de 2004) Peter Pang (a partir de julho de 2004) Eddie Yue (a partir de julho de 2004)
Banco da Itália	Carlo Tresoldi Stefano Carcascio
Banco do Japão	Tadashi Nunami Shuhei Aoki (até outubro de 2003) Tatsuya Yonetani (a partir de outubro de 2003) Masayuki Mizuno
Banco da Holanda	Jaap Koning (até fevereiro de 2004) Henny van der Wielen (a partir de fevereiro de 2004)
Autoridade Monetária de Cingapura	Enoch Ch'ng Terry Goh
Banco Federal da Suécia	Martin Anderson Jan Schüller
Banco Nacional da Suíça	Daniel Heller Andy Sturm
Banco da |nglaterra	John Trundle (até novembro de 2003) Andrew Haldane (a partir de novembro de 2003)
Junta de Governadores do Sistema da Reserva Federal	Louise Roseman Jeffrey Marquardt Jeff Stehm
Banco da Reserva Federal de Nova Yorque	Lawrence M Sweet Lawrence J Radecki
Secretaria (Banco de Liquidações Internacionais)	Marc Hollanders

Anexo 7
Membros do grupo de trabalho

Para produção deste relatório, o Comitê de Sistemas de Liquidação e de Pagamentos contou com a importante assistência do grupo de trabalho que ele constituiu, cujos membros são listados abaixo:

Presidente (Banco Nacional da Suíça)	Daniel Heller
Banco Nacional da Bélgica	Kristiaan Roefs
Banco do Canadá	Kim McPhail
Banco Central Europeu	Patrick Hess Johannes Priesemann
Banco da França	Guy Woelfel
Banco Federal da Alemanha	Sylvia Tyroler Sabine Gareis
Autoridade Monetária de Hong Kong	Stanley Chan (até junho de 2004) Alice Lo (a partir de julho de 2004)
Banco da Itália	Cláudio Impenna
Banco do Japão	Naomi Takeda (até junho de 2004) Takeshi Shirakami (a partir de julho de 2004)
Banco da Holanda	Elisabeth Ledrut
Banco Central da Suécia	Johan Pettersson
Banco Nacional da Suíça	Martina Glaser
Banco da Inglaterra	Paul Bedford (até setembro de 2004)
Junta de Governadores do Sistema da Reserva Federal	Travis Nesmith James “Kent” Owens
Banco da Reserva Federal de Nova Yorque	James McAndrews
Secretaria (Banco de Liquidações Internacionais)	Luchia Christova

Importantes contribuições também foram feitas por Masayuki Mizuno (Banco do Japão), Chua Yeon Lee Nelson (Autoridade Monetária de Cingapura) e Morten Bech (Banco da Reserva Federal de Nova Yorque).