

RELATÓRIO DE VIGILÂNCIA DO SISTEMA DE PAGAMENTOS BRASILEIRO 2013

RELATÓRIO DE VIGILÂNCIA DO SISTEMA DE PAGAMENTOS BRASILEIRO 2013

Publicação anual do Banco Central do Brasil. Os textos e os quadros estatísticos são de responsabilidade do Departamento de Operações Bancárias e de Sistema de Pagamentos (Deban)

É permitida a reprodução das matérias, desde que mencionada a fonte: Relatório de Vigilância do Sistema de Pagamentos Brasileiro 2013.

Não são citadas as fontes das tabelas e dos gráficos de autoria exclusiva do Banco Central do Brasil.

Divisão de Atendimento ao Cidadão

Banco Central do Brasil

Deati/Diate

SBS – Quadra 3 – Bloco B – Edifício-Sede – 2º subsolo

70074-900 Brasília – DF

DDG: 0800 9792345

Fax: (61) 3414-2553

Internet: <<http://www.bcb.gov.br>>

E-mail: cap.secre@bcb.gov.br

Apresentação

Zelar pelo funcionamento normal, seguro e eficiente do sistema de pagamentos tornou-se, nas últimas décadas, função essencial de um banco central. Tal função tem como objetivo primordial garantir a eficiência e a segurança no uso de instrumentos de pagamento por meio dos quais a moeda é movimentada.

Como forma de atingir esses objetivos, o Banco Central do Brasil tem as competências de regulamentar e exercer a vigilância e a supervisão sobre os sistemas de compensação e de liquidação, arranjos e instituições de pagamento.

A crise financeira de 2008 levou as autoridades financeiras a buscarem, internacionalmente, a melhoria do gerenciamento de risco nos mercados financeiros, por meio do aprimoramento das normas e princípios que regem o funcionamento das infraestruturas de mercado financeiro. Nesse sentido, destacam-se algumas medidas: a revisão de princípios internacionais aplicáveis às infraestruturas, com a imposição de requerimentos mais exigentes; o incentivo à migração, principalmente de derivativos, para plataformas eletrônicas de negociação; a utilização de contrapartes centrais na liquidação de gama cada vez mais ampla de ativos financeiros; o requerimento de registro centralizado de operações financeiras, a fim de facilitar o monitoramento da estabilidade dos sistemas financeiros; e a importância atribuída ao monitoramento global dos riscos que instituições financeiras incorrem como participantes de infraestruturas em países terceiros por meio de suas agências e subsidiárias estrangeiras.

Ademais, acordos firmados no âmbito do G20 e a demanda internacional por tratamento homogêneo de infraestruturas em diferentes jurisdições, a fim de evitar arbitragens regulatórias, têm aumentado a exigência por transparência nas regras, políticas, e procedimentos, e pelo enquadramento das entidades aos princípios internacionais.

Dessa forma, em consonância com essas recomendações, o presente Relatório tem o objetivo de dar mais transparência ao trabalho de vigilância realizado pelo Banco Central do Brasil nos vários sistemas que compõem o Sistema de Pagamentos Brasileiro. Busca também apresentar os resultados aos interessados, para que possam verificar a percepção da vigilância sobre si e sobre seus pares; aos participantes, ou pretendentes a participante, como forma de melhorar seu entendimento sobre esses arranjos e infraestruturas e solicitar melhorias ou reavaliar sua participação; aos investidores internacionais, para subsidiar suas decisões sobre investimento no País; e aos organismos reguladores internacionais, dando acesso a informações relevantes sobre a atuação da vigilância no País, facilitando a cooperação internacional.

É nesse contexto que o Banco Central do Brasil publica esse Relatório de Vigilância do Sistema de Pagamentos Brasileiro 2013.

Sumário executivo

O Sistema de Pagamentos Brasileiro - SPB compreende as entidades, os sistemas e os procedimentos relacionados com o processamento e a liquidação de operações de transferência de fundos, de operações com moeda estrangeira ou com ativos financeiros e valores mobiliários, chamados, coletivamente, de entidades operadoras de Infraestruturas do Mercado Financeiro - IMF. A partir de outubro de 2013, com a edição da Lei nº 12.865, os arranjos e as instituições de pagamento passaram, também, a integrar o SPB.

Tendo por base o arcabouço regulatório aplicável, a atividade de vigilância no Brasil abrange (i) a autorização de funcionamento ou de alterações relacionados a IMF e arranjos; (ii) o acompanhamento das atividades das infraestruturas, seja de forma indireta por dados coletados regularmente, ou diretamente, por intermédio de inspeções *in-loco*; e (iii) as avaliações dos procedimentos adotados pelas infraestruturas em relação às melhores práticas e padrões internacionais.

O resultado da vigilância realizada nas infraestruturas do mercado financeiro, por meio das ações de autorização, acompanhamento e avaliação, não identificou risco iminente de ruptura nas suas atividades.

O Relatório de Vigilância assinala as principais mudanças ocorridas em 2013 com as infraestruturas que compõem o SPB::

- i. alterações na grade de horários do Sitraf, com destaque para a antecipação do recebimento de mensagens de pagamento dos participantes a partir das 4h;
- ii. aumento nos valores dos boletos de pagamento que são liquidados via CIP-Siloc, de R\$5 mil para R\$250 mil, a partir de junho de 2013;
- iii. mudanças no processo de registro de contratos da CIP-C3, sendo a primeira referente à implantação da funcionalidade de validação dos contratos registrados e a segunda envolvendo o aprimoramento da funcionalidade de bloqueio de ativos;
- iv. proposta da BM&FBOVESPA que procura adequar seus mecanismos de salvaguardas adicionais para obtenção do grau de *qualifying CCP* (QCCP);
- v. pedido da BM&FBOVESPA de aprovação para o sistema de registro de ativos e operações do mercado de balcão organizado da BM&FBOVESPA, chamado iBalcão;
- vi. projeto da BM&FBOVESPA de integração da infraestrutura de pós-negociação relativa às operações atualmente cursadas, separadamente, em seus quatro sistemas;
- vii. alterações em alguns dos manuais de produtos da Cetip, com o objetivo de dar mais clareza e transparência às regras do seu sistema, relativamente à negociação, registro e liquidação dos ativos.

O BCB acompanha as alterações propostas para que evoluam no sentido de aumentar a segurança e eficiência do SPB.

Ao final, o Relatório apresenta as políticas de vigilância que vão direcionar as ações do BCB na promoção da eficiência e da segurança no SPB, e na busca pelo efetivo acesso e uso pela população de serviços financeiros adequados às suas necessidades, a saber:

- i. indução à ampliação no acesso a serviços de pagamento, como forma de inclusão financeira;
- ii. busca de soluções que agreguem conveniência e reduzam custos aos instrumentos eletrônicos de pagamento existentes e consequente redução no uso de instrumentos baseados em papel;
- iii. aumento da eficiência e da conveniência e redução de custos em decorrência da competição entre arranjos baseados em cartões de pagamento (de débito, de crédito e pré-pagos) e entre esses e os arranjos inovadores;
- iv. ampliação dos serviços de pagamentos móveis, pelo alto potencial para promover a inclusão financeira;
- v. soluções que permitam, a baixo custo, pagamentos de varejo em tempo real e ininterrupto, sendo desejável que os recebedores possam ter os valores pagos disponibilizados imediatamente em sua conta.
- vi. interoperabilidade entre caixas eletrônicos (ATM), com o potencial de diminuir os custos dos bancos e aumentar a conveniência para os usuários.
- vii. regulamento infralegal disciplinando as atividades de depósito centralizado e de registro de ativos financeiros e de valores mobiliários definidos na Lei nº 12.810/13;
- viii. adoção de padrões e procedimentos de comunicação utilizados internacionalmente, como forma de facilitar a interoperabilidade e diminuir os custos de entrada;
- ix. definição de critérios para a adequada cobertura do risco geral de negócio das entidades operadoras de infraestruturas de mercado financeiro;
- x. aperfeiçoamento do sistema de recuperação e de resolução de infraestruturas do mercado financeiro.

O Banco Central entende que as soluções inovadoras derivadas do próprio mercado são eficientes na alocação de recursos, mas que, por outro lado, deve utilizar o seu poder de indução para que essas soluções sejam buscadas. No entanto, quando necessário, usará seu mandato de regulador para a obtenção das soluções que alinhem as forças de mercado com o interesse público.

Sumário

Apresentação	2
Sumário executivo.....	3
1. Função e escopo da vigilância do Sistema de Pagamentos Brasileiro	6
2. Evolução das infraestruturas que compõem o Sistema de Pagamentos Brasileiro em 2013	10
2.1. Volumes.....	10
2.2. Principais mudanças nas infraestruturas que compõem o Sistema de Pagamentos Brasileiro.....	11
3. Ações de vigilância	14
3.1. Classificação das infraestruturas quanto ao risco sistêmico.....	14
3.2. Acompanhamento de indicadores de risco operacional.....	14
3.3. Acompanhamento de riscos financeiros em sistemas de compensação e de liquidação de ativos que atuam como contrapartes centrais.	15
3.4. Ações de inspeção e avaliação	16
3.5. Vigilância do sistema de pagamentos de varejo	17
4. Políticas de vigilância.....	19
4.1. Arranjos de pagamentos	19
4.2. Infraestruturas do mercado financeiro	23
Siglas e Abreviaturas	26

1. Função e escopo da vigilância do Sistema de Pagamentos Brasileiro

O Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB) compreende as entidades, os sistemas e os procedimentos relacionados com o processamento e a liquidação de operações de transferência de fundos, de operações com moeda estrangeira ou com ativos financeiros e valores mobiliários. São integrantes do SPB, os serviços de compensação de cheques, de compensação e liquidação de ordens eletrônicas de débito e de crédito, de transferência de fundos e de outros ativos financeiros, de compensação e de liquidação de operações com títulos e valores mobiliários, de compensação e de liquidação de operações realizadas em bolsas de mercadorias e de futuros, e outros, chamados coletivamente de entidades operadoras de Infraestruturas do Mercado Financeiro (IMF). A partir de outubro de 2013, com a edição da Lei nº 12.865, os arranjos e as instituições de pagamento passaram, também, a integrar o SPB.

As infraestruturas do mercado financeiro desempenham um papel fundamental para o sistema financeiro e a economia de uma forma geral. É importante que os mercados financeiros confiem na qualidade e continuidade dos serviços prestados pelas IMF. Seu funcionamento adequado é essencial para a estabilidade financeira e condição necessária para salvaguardar os canais de transmissão da política monetária.

A função de vigilância exercida pelo Banco Central do Brasil tem por objetivo a segurança e eficiência do SPB. Assim, a vigilância busca limitar os riscos, principalmente o risco sistêmico¹, e promover a eficiência dos instrumentos financeiros e das infraestruturas.

O Banco Central do Brasil é responsável, na sua esfera de competência, por promover a solidez, o normal funcionamento e o contínuo aperfeiçoamento do SPB, e nesse sentido deve exercer sua vigilância. O objetivo do BCB como vigilante é assegurar que as infraestruturas e os arranjos operados no Brasil sejam administrados consistentemente com os objetivos de interesse público, mantendo a estabilidade financeira e reduzindo o risco sistêmico.

Ainda cabe ao Banco Central do Brasil, seguindo diretrizes dadas pelo Conselho Monetário Nacional, o papel de regulador do Sistema de Pagamentos Brasileiro, juntamente com a Comissão de Valores Mobiliários, nas suas respectivas esferas de competência. A regulação converte as políticas estabelecidas, em regras a serem aplicadas às infraestruturas, além de adequar o arcabouço normativo brasileiro, quando relevante, ao que recomendam os organismos internacionais concernentes, como é o caso do Comitê de Sistemas de Liquidação e Pagamentos do Banco de Compensações Internacionais (CPSS/BIS) e do Comitê Técnico da Organização Internacional de Comissões de Valores (TC/IOSCO).

A função de vigilância das infraestruturas do mercado brasileiro e dos arranjos de pagamentos tem por base legislação específica.

¹ Risco sistêmico é o risco de que uma falha no sistema de pagamento, ou uma falha de um participante de um sistema em cumprir suas obrigações, causem falhas de outros participantes desses sistemas em cumprir com suas próprias obrigações, tornando-se uma situação generalizada. É também chamado de efeito-contágio ou efeito-dominó.

A Lei nº 10.214/2001 define o sistema de pagamentos brasileiro, e as câmaras e prestadores de serviços de compensação e de liquidação.

A Resolução nº 2.882/2001 estabelece, entre outras coisas, que o Banco Central do Brasil deve regulamentar e autorizar o funcionamento das câmaras e dos prestadores de serviços de compensação e de liquidação.

A Circular nº 3.057/2001 dispõe sobre a supervisão² das câmaras e dos prestadores de serviços de compensação e de liquidação pelo Banco Central do Brasil.

Com a edição da Lei nº 12.865, a vigilância dos arranjos de pagamento, integrantes do SPB, foi regulamentada na Resolução nº 4.282/2013 e na Circular nº 3.682/2013.

O Departamento de Operações Bancárias e de Sistema de Pagamentos (Deban) do BCB, no exercício de suas responsabilidades regimentais, utiliza os Princípios para Infraestruturas do Mercado Financeiro (*Principles for Financial Market Infrastructures - PFMI*), publicados pelo Comitê de Sistemas de Liquidação e Pagamentos do Banco de Compensações Internacionais (CPSS/BIS) e pelo Comitê Técnico da Organização Internacional de Comissões de Valores (TC/IOSCO), no monitoramento e na avaliação da segurança, eficiência, integridade e confiabilidade dos sistemas de compensação e de liquidação integrantes do SPB, bem como dos registros e depósitos centralizados de ativos financeiros e de valores mobiliários.

Com a efetividade da Lei nº 12.865, a partir do início de maio de 2014, os arranjos de pagamento autorizados pelo BCB na forma da Circular nº 3.682, estarão assim sujeitos aos procedimentos de vigilância análogos àqueles aplicáveis as infraestruturas do mercado financeiro integrantes do Sistema de Pagamentos Brasileiro.

Os padrões internacionais induzem o tratamento homogêneo das infraestruturas de diferentes países permitindo maior transparência de regras, políticas e procedimentos adotados mundialmente. É importante ressaltar que a interligação entre os mercados financeiros mundiais demanda que os países cooperem e padronizem as exigências de funcionamento das infraestruturas.

Tendo por base o arcabouço regulatório aplicável, a atividade de vigilância no Brasil abrange:

- (i) a autorização de funcionamento ou de alterações relacionados a IMF e arranjos;
- (ii) o acompanhamento das atividades das infraestruturas, seja de forma indireta, por dados coletados regularmente, ou diretamente, por intermédio de inspeções *in-loco*; e
- (iii) as avaliações dos procedimentos adotados pelas infraestruturas em relação às melhores práticas e padrões internacionais.

² Nos regulamentos aplicáveis às câmaras e aos prestadores de serviços de compensação e de liquidação, a expressão “supervisão” é usada em referência à função que se convencionou chamar de “vigilância”.

O quadro a seguir apresenta o universo das infraestruturas que compõem o SPB, sujeitas à vigilância do Banco Central do Brasil.

Infraestruturas do mercado financeiro do Sistema de Pagamentos Brasileiro

Tipo	Infraestrutura	Características	
Sistemas de transferências de fundos	STR	Sistema de Transferência de Reservas	Liquidação em tempo real de operações do Selic e outras câmaras, TED e outros pagamentos críticos, diretamente a partir de contas de participantes no Banco Central do Brasil.
	CIP-Sitraf	Câmara Interbancária de Pagamentos - Sistema de Transferência de Fundos	Liquidação de Transferências Eletrônicas Disponíveis (TED) com valor unitário inferior a R\$1 milhão.
	CIP-Siloc	Câmara Interbancária de Pagamentos - Sistema de Liquidação Diferida das Transferências Interbancárias de Ordens de Crédito	Compensação e liquidação de boletos de pagamento até R\$ 250 mil, de cartões de pagamento e de Documentos de Crédito (DOC).
	Compe	Centralizadora da Compensação de Cheques	Compensação e liquidação de cheques até R\$ 250 mil.
	Cielo	Sistema de Liquidação Financeira Multibandeiras	Compensação e liquidação das transações de cartões de pagamento da bandeira Visa capturadas pelo credenciador Cielo.
	Rede	Sistema de Liquidação Doméstica da Redecard	Compensação e liquidação das transações de cartões de pagamento capturadas pelo credenciador Rede.
Sistemas de compensação, liquidação, registro e depósito de ativos	Selic	Sistema Especial de Liquidação e de Custódia	Compensação e liquidação de títulos públicos federais.
	BM&FBovespa - Derivativos	Câmara de Derivativos da BM&FBovespa	Compensação e liquidação de contratos derivativos de futuros, opções e swaps.
	BM&FBovespa - Câmbio	Câmara de Câmbio da BM&FBovespa	Compensação e liquidação de operações interbancárias de câmbio.
	BM&FBovespa - Ativos	Câmara de Ativos da BM&FBovespa	Compensação e liquidação de títulos públicos federais.
	BM&FBovespa - Ações	Câmara de Ações da BM&FBovespa	Compensação e liquidação de ações e outros títulos privados.
	Cetip	Cetip S.A. Mercados Organizados	Compensação e liquidação de títulos privados, títulos estaduais e municipais e derivativos.
	CIP-C3	Câmara Interbancária de Pagamentos - Central de Cessão de Crédito	Efetua o registro e a liquidação de operações de cessão de crédito.

Maiores informações sobre cada infraestrutura podem ser obtidas na página do Banco Central do Brasil no endereço eletrônico: <http://www.bcb.gov.br/?SPBIMF>.

O Comunicado 25.164/2014 enumera os sistemas de compensação e de liquidação, depósito centralizado e registro de ativos financeiros e de valores mobiliários que atualmente integram o Sistema de Pagamentos Brasileiro.

No Brasil, todas as infraestruturas que desejem entrar em funcionamento devem ser previamente autorizadas pelo BCB. Nesse processo, vários requisitos são verificados, entre outros, os requisitos operacionais, conforme o tipo de sistema; os equipamentos e os meios de comunicação que darão suporte ao sistema; os critérios e condições de acesso dos participantes ao sistema; evidências da capacidade de a câmara ou o prestador de serviços de compensação e de liquidação cumprir o objeto social, considerando-se nesse caso, aspectos técnico-operacionais, organizacionais, administrativos e financeiros, com descrição detalhada dos mecanismos de gerenciamento e contenção de riscos. Também são observados os requerimentos de capital social mínimos, estabelecidos na Circular nº 3.057/2001.

As infraestruturas em operação se comprometem com o envio de vários dados e informações, que permitem verificar indiretamente o funcionamento, a integridade e o gerenciamento de risco dos diversos sistemas de pagamento. O vigilante pode solicitar informações dos vários estágios do processo de pagamento. Essas informações podem incluir valor e quantidade de transações, dados de custos e apreçamento, capacidade utilizada, atrasos ou falhas de liquidação, tamanho de filas de processamento, problemas de liquidez e outras falhas técnicas

e operacionais. O Deban recebe essas informações regularmente dos participantes e as complementa com as inspeções *in loco*.

Anualmente são feitas inspeções *in loco* nos sistemas que compõem o SPB. As inspeções têm, normalmente, foco na avaliação da adequação dos sistemas às regras gerais do Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB), no que tange ao ambiente de Tecnologia da Informação (TI) e ao Plano de Continuidade de Negócios (PCN), e nos aspectos concernentes à Governança Corporativa, Gestão de Riscos e Controles Internos.

O BCB também faz avaliação dos sistemas sob sua vigilância, quanto ao cumprimento dos padrões internacionais, a exemplo dos Princípios para Infraestruturas do Mercado Financeiro. A avaliação segue metodologia publicada, normalmente, pelos organismos internacionais, o que pode torná-la um importante instrumento comparativo entre as diversas infraestruturas que operam no Brasil e no exterior.

2. Evolução das infraestruturas que compõem o Sistema de Pagamentos Brasileiro em 2013

2.1. Volumes

Os números abaixo apresentam a média diária dos valores brutos transacionados por meio das infraestruturas do mercado financeiro, também chamadas câmaras e prestadores de serviços de compensação e de liquidação. Ressalte-se que parte do valor transacionado nas IMF também compõe o volume do Sistema de Transferência de Reservas (STR), uma vez que o resultado final das câmaras é liquidado nesse sistema.

Médias diárias de valores transacionados (em R\$ milhões)

Tipo	Infraestrutura	2012	2013	
Sistemas de transferências de fundos	STR	Sistema de Transferência de Reservas	672.549	934.408
	CIP-Sitraf	Câmara Interbancária de Pagamentos - Sistema de Transferência de Fundos	12.108	13.797
	CIP-Siloc	Câmara Interbancária de Pagamentos - Sistema de Liquidação Diferida das Transferências Interbancárias de Ordens de Crédito	5.953	9.432
	Compe	Centralizadora da Compensação de Cheques	4.089	4.054
	Cielo	Sistema de Liquidação Financeira Multibandeiras	1.323	1.521
	Rede	Sistema de Liquidação Doméstica da Redecard	971	1.152
Sistemas de compensação, liquidação, registro e depósito de ativos	Selic	Sistema Especial de Liquidação e de Custódia	463.851	652.499
	BM&FBovespa - Derivativos	Câmara de Derivativos da BM&FBovespa	1.377	2.276
	BM&FBovespa - Câmbio	Câmara de Câmbio da BM&FBovespa	4.133	4.696
	BM&FBovespa - Ativos	Câmara de Ativos da BM&FBovespa	310	28
	BM&FBovespa - Ações	Câmara de Ações da BM&FBovespa	7.578	7.757
	Cetip	Cetip S.A. Mercados Organizados	34.207	35.251
CIP-C3	Câmara Interbancária de Pagamentos - Central de Cessão de Crédito	134	192	

Informações adicionais podem ser obtidas no endereço eletrônico: <http://www.bcb.gov.br/?SPBESTMENU>

Em relação aos valores apresentados, o aumento relevante experimentado pelo STR em 2013 está relacionado com o aumento em operações com títulos públicos federais: emissão primária, operações de mercado aberto, do BCB, e um aumento das operações compromissadas. Essa variação é refletida, em porcentagem análoga, no volume do Selic, câmara responsável pela compensação e liquidação de operações com títulos públicos federais.

Os outros sistemas de transferências de fundos tiveram aumento significativo nas médias diárias de valores transacionados, com exceção da Compe, cuja redução está relacionada à queda na utilização do cheque, principalmente nas transações de baixo valor efetuadas no comércio, em que esse instrumento de pagamento vem sendo substituído pelos cartões de débito e de crédito, e, também, por outras formas de pagamento, como a Transferência Eletrônica Disponível (TED) e o Documento de Crédito (DOC).

O aumento no valor liquidado pelo Siloc se deveu principalmente à alteração, em 2013, do valor limite de compensação de boletos de pagamento no sistema, de R\$5 mil para R\$250 mil, dobrando o valor liquidado a partir de junho.

Quanto aos sistemas de compensação e de liquidação de ativos, ressalta-se que a Câmara de Ativos da Bolsa de Valores, Mercadorias e Futuros (BM&FBOVESPA) não registrou operações entre junho e dezembro, e o volume transacionado no ano caiu 90% em relação ao ano anterior.

A Câmara de Ações da BM&FBOVESPA apresentou volume e quantidade estáveis com pico de volume em maio, principalmente devido a uma oferta pública de ações da BB Seguridade, que movimentou cerca de R\$ 11,5 bilhões.

A Câmara de Câmbio, integrante da mesma instituição, registrou uma queda progressiva no giro de suas operações entre maio e agosto, de aproximadamente R\$ 6,2 bilhões para cerca de R\$ 3,6 bilhões. O giro das operações da Câmara de Câmbio se manteve estável em torno desse último nível durante o restante do ano.

As operações da Central de Cessão de Crédito da Câmara Interbancária de Pagamentos (CIP-C3) tiveram picos de volumes transacionados nos meses de março e dezembro de 2013, sendo que nos outros meses esse dado ficou estável. Ressalte-se que a CIP-C3 entrou em operação em 2011, com o objetivo de centralizar o registro das cessões de crédito efetuadas pelas instituições financeiras. O registro do contrato permite o controle e a validação destas movimentações entre as instituições, evitando-se assim múltiplas cessões de um mesmo contrato de crédito. As operações de crédito passíveis de registro até o momento na CIP-C3 compreendem os empréstimos consignados em folha de pagamento e os financiamentos de veículos, com parcelas vincendas. A expectativa é de uma elevação nas operações da CIP-C3 pelo aumento do universo de operações de crédito.

A Cielo e a Rede são sistemas de liquidação de transações com cartões de pagamento (de crédito, de débito e pré-pagos), enquadrando-se, portanto, como prestadoras de serviços de compensação e de liquidação. Além disso, prestam o serviço de credenciamento de estabelecimentos comerciais para aceitação daqueles instrumentos.

2.2. Principais mudanças nas infraestruturas que compõem o Sistema de Pagamentos Brasileiro

Em 2013, houve alterações na grade de horários do Sitraf, com destaque para a antecipação do recebimento de mensagens de pagamento dos participantes a partir das 4h. Embora as mensagens enviadas entre 4h e 6h35 sejam enfileiradas no sistema para serem compensadas após este horário, a alteração propiciou a utilização do parque computacional dos participantes e da CIP em horário de baixa demanda.

A Circular nº 3.598/2012, e alterações posteriores, aumentou os valores dos boletos de

pagamento que são liquidados via CIP-Siloc, de R\$5 mil para R\$250 mil, a partir de junho de 2013, dobrando o valor liquidado nesse sistema a partir dessa data³. Essa mudança permitiu que um volume maior de operações se beneficiasse da economia de liquidez proporcionada pelo processo de compensação, com uma perda pouco significativa para o gerenciamento de risco.

Com relação à CIP-C3, duas mudanças importantes trouxeram mais segurança ao processo de registro de contratos. A primeira mudança se refere à implantação da funcionalidade de validação dos contratos registrados, seja com o INSS, no caso de empréstimos consignados onde essa autarquia atua como consignante, seja com o Sistema Nacional de Gravames (SNG), no caso de contratos de crédito para a aquisição de automóveis. A validação se refere ao processo de verificação das informações de um contrato registrado na CIP-C3 junto aos Agentes Validadores, no caso o INSS ou o SNG, com o objetivo de verificar a existência do contrato.

A segunda mudança envolveu o aprimoramento da funcionalidade de bloqueio de ativos na CIP-C3. Essa funcionalidade é particularmente importante quando o ativo registrado é entregue como garantia de alguma operação. Anteriormente, ao beneficiário do bloqueio, só era permitido evitar a cessão do ativo bloqueado para um terceiro. Com o aprimoramento, o beneficiário também pode solicitar a transferência da titularidade do ativo para si, visando sua execução. Esse caso se aplica, principalmente, aos ativos entregues como garantia ao Fundo Garantidor de Crédito (FGC).

Todos os sistemas vinculados à BM&FBOVESPA operam com uma contraparte central⁴. Portanto, esses sistemas devem contar com mecanismos e salvaguardas que lhes permitam assegurar a certeza da liquidação das operações neles compensadas e liquidadas.

Em 2013, a BM&FBOVESPA solicitou a aprovação de alterações na estrutura de salvaguardas adicionais⁵ das Câmaras de Ações, Câmbio e Derivativos.

O contexto das alterações se insere no novo acordo de Basiléia III, que estabelece exigências de capital específicas para a exposição de instituições financeiras ao risco de suas operações em câmaras que atuam como contraparte central. O novo acordo estabelece requerimentos

³ A Circular também criou a figura do boleto de proposta, com a função de possibilitar o pagamento decorrente da eventual aceitação de uma oferta de produtos e serviços, de uma proposta de contrato civil ou de um convite para associação. A emissão e a apresentação do boleto de proposta ficam condicionadas à anuência prévia do pagador, não havendo, portanto, obrigatoriedade de pagamento. As novas regras protegem os consumidores ao vedar o envio não solicitado desses boletos.

⁴ A Lei 10.214/2001 prevê, em seu Art. 4º, que nos sistemas em que o volume e a natureza dos negócios, a critério do Banco Central do Brasil, forem capazes de oferecer risco à solidez e ao normal funcionamento do sistema financeiro, as câmaras e os prestadores de serviços de compensação e de liquidação assumirão, sem prejuízo de obrigações decorrentes de lei, regulamento ou contrato, em relação a cada participante, a posição de parte contratante, para fins de liquidação das obrigações, realizada por intermédio da câmara ou prestador de serviços. Em linguagem técnica diz-se que a câmara assume a posição de contraparte central (CCP, na sigla em inglês), atuando como comprador para todo vendedor e como vendedor para todo comprador.

⁵ A primeira camada de proteção é composta, normalmente, por garantias individuais que os participantes entregam à CCP para cobrir, tão somente, seu próprio risco. As salvaguardas adicionais são constituídas por recursos da própria câmara e de seus participantes diretos, na forma de fundos mutualizados, visando cobrir o risco residual não coberto pela primeira camada.

de capital que dependem do grau de qualificação da CCP com a qual operam.

Assim, as alterações propostas pela BM&FBOVESPA procuram adequar seus mecanismos de salvaguardas adicionais às exigências internacionais, para obtenção do grau de *qualifying CCP* (QCCP), na definição do Banco de Compensações Internacionais (BIS), mantendo sua competitividade em relação a outras câmaras mundiais.

O Banco Central do Brasil (BCB) e a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) receberam em 2013 o pedido da BM&FBOVESPA de aprovação para o sistema de registro de ativos e operações do mercado de balcão⁶ organizado chamado iBalcão. Com previsão de início em 2014, a nova ferramenta, à disposição do mercado, registrará Certificados de Operações Estruturadas (COE), Certificados de Depósito Bancário (CDB) e Letras de Crédito Imobiliário (LCI).

As negociações ocorrerão fora dos ambientes da BM&FBOVESPA, contudo todas as ocorrências relativas aos ativos (e.g., transferências, bloqueios, desbloqueios) deverão estar refletidas nesse sistema.

A BM&FBOVESPA também apresentou projeto de integração da infraestrutura de pós-negociação, ainda em análise por este BCB, relativa às operações atualmente cursadas, separadamente, em seus quatro sistemas. A integração da pós-negociação tem como intuito promover uma estrutura única para os participantes, fazendo com que se reduzam custos e riscos operacionais. Os regulamentos e manuais devem simplificar e harmonizar procedimentos. O projeto prevê, também, que haverá um saldo multilateral único por membro de compensação, com a expectativa de economia de liquidez e de garantias para os participantes e de redução da exposição líquida da câmara.

A Cetip S.A. Mercados Organizados, com o objetivo de dar mais clareza e transparência às regras do seu sistema, relativamente à negociação, registro e liquidação dos ativos, promoveu alterações em alguns de seus manuais de produtos, como os relacionados ao agronegócio (LCA, CDCA, CRA), ao mercado imobiliário (CRI e CCI), ao mercado de derivativos de balcão (Swap, Termo de Moeda, Termo de Índice, e Termo de Mercadoria) e ao mercado de renda fixa (debênture, nota comercial e obrigações). No mesmo sentido, foram alterados o Manual de Normas de Direito de Acesso e de Plataforma Eletrônica para viabilizar o acesso à Plataforma Eletrônica do Gestor sem Direito de Acesso ao Sistema de Registro. Ainda, relativamente ao Manual de Normas Plataforma Eletrônica, foram promovidas mudanças no módulo Cetip|Trader, que permitirão a formação de preços de ativos mais efetiva e transparente.

Além disso, a Cetip está desenvolvendo projeto para tornar-se contraparte central para o mercado de derivativos e de empréstimo de títulos, o que poderá trazer mais eficiência e segurança para o mercado.

⁶ Trata-se de operações realizadas fora do ambiente de negociação da bolsa. São aquelas realizadas diretamente entre as instituições financeiras.

3. Ações de vigilância

Para as infraestruturas já em operação, além das autorizações e solicitações de alteração em seus regulamentos, a vigilância se vale de outras duas ferramentas: a análise dos dados e informações recebidas, que permitem monitorar o funcionamento da infraestrutura técnica da IMF e do gerenciamento de risco, e as inspeções *in loco*.

3.1. Classificação das infraestruturas quanto ao risco sistêmico

Em sistemas de transferência de fundos ou de compensação e liquidação de ativos, o risco sistêmico é a possibilidade de que a falha de uma instituição financeira cause falhas de liquidação de obrigações de outras instituições financeiras.

Nesse sentido, uma infraestrutura no SPB é definida, em norma, como sistemicamente importante se os efeitos da inadimplência de um participante sobre outros participantes forem capazes de oferecer risco à solidez e ao normal funcionamento do sistema financeiro.

Pela natureza de suas operações, todos os sistemas de compensação e liquidação de ativos são considerados sistemicamente importantes. No caso de sistemas de transferências de fundos, considera-se que isso ocorra quando o seu giro financeiro médio diário, em relação ao STR, for superior a 4% ou quando o risco de contágio superar determinado limite.

Dessa forma, os sistemas de transferência de fundos CIP-Sitraf, CIP-Siloc, Compe, Cielo e Rede não são considerados sistemicamente importantes, porquanto não superem esses limites.

3.2. Acompanhamento de indicadores de risco operacional

O risco operacional consiste no risco de perdas decorrentes de erros humanos, deficiências nos sistemas de informação e tecnologia, falhas nos processos internos ou interrupções causadas por eventos externos. Entre as possíveis ocorrências de falhas operacionais encontram-se erros ou atrasos de processos, interrupções de sistemas, insuficiências de capacidade de processamento, fraudes e perdas, e vazamentos de dados. As fontes de risco operacional podem ocorrer devido a fatores internos ou externos.

Como um dos acompanhamentos do risco operacional dos sistemas de pagamentos, a vigilância apura mensalmente a disponibilidade, as falhas ocorridas, e a utilização da capacidade nos sistemas que liquidam em tempo real.

A disponibilidade para sistemas com importância sistêmica, exigida por norma, deve ser igual ou superior a 99,8%. Esse cálculo é feito em função das horas em que o sistema efetivamente operou dividido pelo número de horas que ele deveria estar em operação, para o período móvel de doze meses.

No ano de 2013, todos os sistemas avaliados apresentaram índices superiores a 99,8%, dentro da meta estabelecida em regulamento, com exceção da CIP-C3, que apresentou índice ligeiramente abaixo da meta (99,72%). Diante dessa ocorrência, a CIP apresentou um plano e já adotou medidas para adequar o índice de disponibilidade dessa IMF. Os resultados estão

sendo acompanhados pela vigilância.

A utilização da capacidade é outro indicador de risco que a vigilância acompanha, principalmente, no caso dos sistemas que liquidam em tempo real, onde esse parâmetro é mais crítico, a saber, o STR e a CIP-Sitraf⁷. Considerando-se um determinado período de análise, a utilização da capacidade é calculada a partir da relação entre a quantidade de transações processadas no dia de maior movimento no período e a capacidade de processamento diária comprovada em testes.

No caso dos sistemas avaliados, o STR teve máxima de utilização da capacidade diária de 30% enquanto a CIP-Sitraf registrou 80%. Apesar de o resultado pressupor não haver risco alto de que a CIP-Sitraf não seja capaz de processar todas as transações de pagamento, algumas mudanças ocorridas ao longo de 2013 mitigaram, ainda mais, esse risco, como a antecipação da abertura para acolhimento de mensagens dos participantes no sistema. Aumentado o período de processamento, deve-se esperar o próximo período para se reavaliar a sua capacidade.

Os incidentes nos sistemas são monitorados, regularmente, e o tratamento dado pelas entidades operadoras dessas IMF às falhas é averiguado, para identificar se essas falhas foram tratadas adequadamente, de forma a evitar reincidências.

3.3. Acompanhamento de riscos financeiros em sistemas de compensação e de liquidação de ativos que atuam como contrapartes centrais.

As câmaras que assumem a posição de contraparte central (CCP) das operações liquidadas nas IMF por ela operadas ficam sujeitas aos riscos de liquidez e de crédito, entendidos como o risco de uma contraparte não cumprir sua obrigação no momento em que é devida ou a qualquer tempo. Para se proteger desses riscos, a CCP utiliza garantias individuais depositadas pelos participantes (suas contrapartes) bem como salvaguardas adicionais, geralmente na forma de fundos mutualizados⁸. O risco de principal é mitigado por meio do mecanismo de entrega contra pagamento (EcP), ou de pagamento contra pagamento (PcP), que garante que obrigações recíprocas sejam mutuamente condicionadas. O risco de variação do preço do ativo deve ser gerenciado por garantias individuais e salvaguardas adicionais, como fundos mutualizados, e deve ser acompanhado pelo sistema de gerenciamento de risco da CCP.

Para avaliar a qualidade do gerenciamento de risco da CCP, o Banco Central do Brasil realiza testes para verificar se as garantias e salvaguardas exigidas dos participantes, conforme calculado pelo sistema de risco da CCP, seriam suficientes em caso de inadimplência de um ou dois participantes.

O teste com um participante atende ao disposto na Resolução nº 2.882/2001, enquanto com

⁷ A CIP-Sitraf utiliza dois mecanismos de liquidação: liquidação bruta em tempo real, que é a forma mais utilizada, e compensação contínua de obrigações, realizada a cada cinco minutos. Por utilizar esses dois mecanismos, o CIP-Sitraf é considerado um sistema híbrido de liquidação.

⁸ Salvaguardas adicionais constituídas por recursos de seus participantes diretos.

dois participantes, mais restritiva, atende à recomendação dos PFMI. Para as câmaras testadas, os resultados demonstram que os mecanismos de gerenciamento de risco estavam adequadamente dimensionados no ano de 2013.

Os testes para as Câmaras de Ações, Câmbio e Derivativos da BM&FBOVESPA em 2013 indicaram que o volume de fundos mutualizados de cada Câmara seria suficiente para cobrir as exposições de risco de crédito e de liquidez naquelas IMF.

Mais detalhes acerca da metodologia podem ser consultados no Relatório de Estabilidade Financeira do Banco Central do Brasil, no endereço eletrônico <http://www.bcb.gov.br/?relestab>, no capítulo sobre Sistema de Pagamentos Brasileiro.

3.4. Ações de inspeção e avaliação

As inspeções *in loco* consistem em visitas realizadas pelas equipes do BCB às entidades operadoras de IMF, nas quais são coletadas informações para avaliação do funcionamento dessas infraestruturas, no que diz respeito à segurança, eficiência e integridade. A inspeção possui quatro focos principais: ambiente de tecnologia, continuidade de negócios, controles internos e governança corporativa.

No âmbito de seu plano de continuidade de negócios (PCN), as infraestruturas devem garantir que seus processos não sejam comprometidos após a ocorrência de qualquer situação adversa. O plano deve prever, em alguns casos, uma estrutura alternativa para processamento de dados até o retorno à situação normal de funcionamento. Dado o risco envolvido no serviço prestado por câmaras e prestadores de serviços de compensação e de liquidação, é fundamental que o tempo de recuperação de processos críticos seja o menor possível.

Em 2013 foi realizada inspeção na Câmara Interbancária de Pagamentos (CIP) em seus três sistemas: Sitraf, Siloc e C3.

O relatório de inspeção destacou como positiva a condução de uma autoavaliação, pela Câmara, da adequação de suas infraestruturas aos PFMI, a realização do diagnóstico de maturidade dos processos COBIT⁹, e a redução do tempo de recuperação de processos críticos para tempo igual ou inferior a duas horas.

Oportunidades de melhoria nos processos de controle interno e governança corporativa da CIP foram identificadas e sua implantação vem sendo monitorada desde então.

A inspeção da Cetip S.A. – Mercados Organizados, em 2013, concluiu que a câmara apresenta progressos em sua estrutura de governança corporativa e em seu ambiente tecnológico. Não obstante, algumas providências foram solicitadas, tanto relativas à área de TI quanto à área de Governança. Os avanços têm sido desde então acompanhados. Cabe destacar que o projeto da Cetip de desenvolver estrutura de CCP para empréstimos de títulos e para derivativos de

⁹ O COBIT - *Control Objectives for Information and related Technology* é um manual de boas práticas comumente adotado como referência internacional na gestão de TI.

balcão, demandará a criação de mecanismos para o gerenciamento dos riscos de crédito e de liquidez.

A inspeção na BM&FBOVESPA constatou melhorias, com a criação da área de riscos corporativos, *compliance* e controles internos, cuja inexistência havia sido apontada pela inspeção do BCB. O BCB também reforçou a necessidade de se testar os novos sistemas que resultarão do processo de integração das operações de pós-negociação, de modo a fornecer evidências da sua capacidade e resiliência, inclusive na operação em contingência, condição para sua aprovação pelo BCB.

No final de 2012, foram inspecionados os ambientes operacionais e de tecnologia da informação do Banco do Brasil, que suportam as atividades da Compe.

Embora tenham sido verificados durante a inspeção itens que demandem acompanhamento por parte do Banco Central, os serviços de processamento de dados prestados pelo Banco do Brasil como executante da Compe foram avaliados de forma positiva.

Foi destacada a importância de o Banco do Brasil desenvolver uma página na internet com as principais informações sobre a Compe (apresentações, manuais, responsabilidades, contatos, estatísticas, etc.). Vale destacar que tal sítio na internet contribuirá para a transparência dos processos desenvolvidos pela Compe, e, conseqüentemente, para a melhoria da governança da Câmara.

De maneira geral, o BCB reconhece o esforço de todas as infraestruturas em aprimorar continuamente seus processos e controles internos, e também de buscar a adequação aos PFMI.

O resultado da vigilância realizada nas infraestruturas do mercado financeiro, por meio das ações de autorização, acompanhamento e avaliação, não identificou risco iminente de ruptura nas suas atividades.

3.5. Vigilância do sistema de pagamentos de varejo

Os sistemas de pagamentos de varejo e seus instrumentos têm importante papel na eficiência e no bem-estar econômico da sociedade, em particular nos aspectos de confiança da população na moeda e de bom funcionamento das relações entre os agentes da economia.

O Banco Central do Brasil, exercendo o papel de vigilante do sistema de pagamentos de varejo, acompanha a evolução da indústria de pagamentos. O acompanhamento permite verificar aspectos de eficiência, de segurança, de cooperação de infraestruturas, de competição nos serviços e de inovação no desenvolvimento de produtos que visam atender às necessidades dos usuários finais, pagadores e recebedores.

Com esse objetivo, o Banco Central do Brasil coleta informações dos participantes da indústria de pagamentos, que incluem estatísticas diversas acerca dos cartões de pagamento (de

crédito, de débito e pré-pagos) e demais instrumentos de pagamento, do uso dos canais de acesso¹⁰; dos preços praticados; da organização das infraestruturas que lhe dão suporte e do nível de interoperabilidade entre os diversos participantes na prestação de serviços de pagamento.

O BCB divulga os resultados dessa pesquisa, anualmente, através de relatório específico denominado “Sistema de pagamentos de varejo no Brasil – adendos estatísticos”, disponibilizado no endereço eletrônico <http://www.bcb.gov.br/?SPBADENDOS>, composto de uma nota técnica em arquivo PDF, e dados estatísticos no formato Excel e CSV. O relatório atualiza as séries históricas de dados estatísticos, contidas no Diagnóstico do Sistema de Pagamentos de Varejo do Brasil¹¹, publicado em 2005, e no Relatório sobre a Indústria de Cartões de Pagamentos¹², de 2010, de forma conjunta.

Como decorrência do novo marco normativo de arranjos e instituições de pagamento, os sistema de pagamentos de varejo, de que são exemplos os diversos arranjos baseados em cartões de pagamento, estarão sujeitos a procedimentos de vigilância que incluem o monitoramento da capacidade técnica e de gerenciamento de riscos do arranjo e a realização de inspeções *in loco*, cujos resultados serão incorporados a esse relatório de vigilância.

¹⁰ Os canais de acesso para pagamentos de varejo incluem: acesso remoto (Internet, *Home e Office Banking*), caixas eletrônicos (ATM), agências bancárias, correspondentes bancários, *call centers* e telefones celulares.

¹¹ <http://www.bcb.gov.br/htms/spb/Diagnostico%20do%20Sistema%20de%20Pagamentos%20de%20Varejo%20no%20Brasil.pdf>

¹² http://www.bcb.gov.br/htms/spb/Relatorio_Cartoes.pdf

4. Políticas de vigilância

Esta seção apresenta as políticas de vigilância que irão direcionar as ações do BCB na promoção da eficiência e da segurança do SPB, e na busca pelo efetivo acesso e uso pela população de serviços financeiros adequados às suas necessidades. Alguns temas representam princípios que devem ser perseguidos pelo mercado, como a inclusão financeira, o desenvolvimento de arranjos baseados em tecnologia de telefonia móvel e competição entre instrumentos de pagamento.

Em outros casos, a exemplo da interoperabilidade de ATMs e a criação de um arranjo de pagamento de varejo em tempo real, o Banco Central entende que as soluções inovadoras derivadas do próprio mercado são eficientes na alocação de recursos, mas que, por outro lado, deve utilizar o seu poder de indução para que essas soluções sejam alcançadas. No entanto, quando necessário, usará seu mandato de regulador para a obtenção das soluções que alinhem as forças de mercado com o interesse público.

Por fim, apresentam-se potenciais regulações já em pauta, atendendo ao estado da arte da discussão internacional.

4.1. Arranjos de pagamentos

À luz das novas competências atribuídas pela Lei nº 12.865/2013, o Conselho Monetário Nacional e o Banco Central do Brasil editaram normas disciplinando arranjos e instituições de pagamento¹³. Trata-se da primeira regulamentação para o setor, objetivando ser minimamente suficiente para estruturá-lo, do ponto de vista normativo, e estabelecer os processos de autorização, supervisão e vigilância.

Esse novo arcabouço normativo buscou estabelecer condições mínimas para a oferta segura de serviços de pagamento, estimular a competição, com a entrada de novos atores, e potencializar o surgimento de modelos mais competitivos e eficientes, criando, portanto, um ambiente mais inclusivo e favorável a inovações em pagamentos de varejo.

O CMN estabeleceu as diretrizes a serem observadas pelo BCB na regulamentação, supervisão e vigilância e, em linha com os objetivos estabelecidos pela Lei, direcionou as ações desta autarquia no sentido de promover a interoperabilidade, a inovação, a solidez, a eficiência, a competição, o acesso não discriminatório aos serviços e às infraestruturas, o atendimento às necessidades dos usuários finais e a inclusão financeira.

Com o propósito de assegurar a adaptação de sistemas, procedimentos e rotinas dos arranjos e das instituições de pagamento já em funcionamento ao disposto na regulamentação, foi estabelecido prazo de 180 dias para entrada em vigor das normas, a partir da data de sua publicação.

¹³ Resoluções nº 4.282 e nº 4.283 e circulares nº 3.680, nº 3.681, nº 3.682 e nº 3.683, todas de 4 de novembro de 2013, e circulares nº 3.704 e nº 3.705, ambas de 24 de abril de 2014.

Os relatórios “Diagnóstico do Sistema de Pagamentos de Varejo do Brasil”, de 2005, e “Relatório sobre a Indústria de Cartões de Pagamentos”, de 2010, já haviam apontado ineficiências no mercado de pagamentos de varejo. Com a nova regulamentação, novas competências são atribuídas ao Banco Central, inclusive na capacidade de regular no sentido de minimizar algumas dessas ineficiências. Não obstante, entendemos que ainda existe espaço para que o mercado desenvolva as mudanças desejáveis de uma forma mais eficiente que por meio de regulação.

4.1.1. Serviços de pagamento como indutores da inclusão financeira

O BCB tem participado ativamente de debates e fóruns acerca do papel dos serviços de pagamento na inclusão financeira. No âmbito do G20, o País se comprometeu, entre outras coisas, a desenvolver políticas que facilitem a competição e o fornecimento, pelo mercado, de ampla gama de serviços bancários, e a promover a inovação tecnológica e institucional como meio de expandir o acesso e o uso do sistema financeiro, inclusive melhorando a infraestrutura disponível.

Atualmente, o BCB participa do grupo de trabalho “Aspectos de Pagamento em Inclusão Financeira”, coordenado pelo CPSS/BIS e pelo Banco Mundial. O grupo deve produzir um relatório até 2015 contendo, em síntese, a definição de formas de ampliação do acesso a serviços de pagamento e os instrumentos para que esses serviços de pagamento sirvam, de fato, como porta de entrada para o alcance de uma inclusão financeira mais abrangente.

Dessa forma o Banco Central do Brasil deverá, no âmbito de sua responsabilidade de vigilante dos arranjos de pagamentos e das infraestruturas do mercado financeiro, induzir, de forma contínua, mudanças coadunadas com aquele compromisso.

4.1.2. Conveniência dos instrumentos eletrônicos de pagamento

Apesar da grande utilização de meios eletrônicos, principalmente os cartões de pagamento, para transações de baixo valor, ainda persiste a utilização do cheque em pagamentos de valor mais elevado. Nesses casos, a forma de apreçamento dos cartões, baseado em percentual sobre o valor do pagamento (ad valorem), interfere na decisão de aceitação do instrumento, já que o custo da liquidação de um cheque independe do seu valor. Ao mesmo tempo, as ordens de transferência de crédito – boleto de pagamento, DOC e TED – não se mostraram como instrumentos de conveniência satisfatória, principalmente em transações presenciais, que os tornassem atrativos como forma de liquidação de grandes valores, como por exemplo, na compra de veículos e imóveis. Assim, ante a falta de alternativas, essas operações ainda utilizam amplamente o cheque¹⁴.

¹⁴ Os dados do “Sistema de pagamentos de varejo no Brasil – adendos estatísticos” demonstram que as operações com cheques, a despeito da redução, entre 2007 e 2015, de 35% em termos de quantidade, aumentaram 62% em termos de valor médio dos cheques, contra 33% de valor médio das transferências de crédito (basicamente TEDs e DOCs) e 12% no valor médio das transações com cartões de débito e crédito.

O BCB incentiva a indústria a buscar soluções que colaborem com o objetivo de promover a redução da utilização de instrumentos baseados em papel, que carregam pesados custos para o próprio mercado, bem como para a sociedade, principalmente nas transações de altos valores unitários.

4.1.3. Eficiência na prestação de serviços de pagamento

Ao viabilizar a criação de um ambiente mais seguro para a prestação de serviços de pagamento por instituições não financeiras, o novo marco normativo apresenta o potencial de trazer maior competição na prestação de serviços de pagamento, principalmente entre arranjos baseados em cartões de pagamento (de débito, de crédito e pré-pagos) e entre esses e os arranjos inovadores.

O Banco Central entende que a competição pode ser um incentivador para o aumento da eficiência e da conveniência e para a redução e melhor gerenciamento dos riscos do sistema de pagamentos de varejo. Espera-se atingir, por meio da competição, efeitos no mercado em fatores como prazo para liquidação de pagamentos e redução dos preços do setor, que equiparem o mercado de pagamentos de varejo nacional a patamares internacionais, minimizando a necessidade de intervenção direta do regulador.

Como referência, o “Relatório sobre a Indústria de Cartões de Pagamentos” de 2010, produzido pelo Banco Central em conjunto com a Secretaria de Acompanhamento Econômica (SAE) do Ministério da Justiça e a Secretaria de Direito Econômico (Seae) do Ministério da Fazenda destaca que no cenário de redução do prazo de 28 dias, para liquidação entre o emissor e o credenciador, para algo mais próximo da média internacional - onde esse prazo se situa em torno de dois dias e onde o emissor arca com o custo de oportunidade entre esse prazo e o de pagamento da fatura pelo portador - a atividade de emissão se mantém lucrativa. O Relatório também ressalta que a atividade de credenciamento no Brasil tem lucratividade capaz de absorver eventuais aumentos na tarifa de intercâmbio, sem a necessidade de repasse.

A Circular nº 3.682/2013, que disciplina a prestação de serviços de pagamento, proporciona ao Banco Central maior competência para interferir na estrutura de preços e prazos da indústria de cartões de pagamentos, caso os efeitos desejados não ocorram com o aumento da competição.

4.1.4. Ampliação dos serviços de pagamentos móveis

Os pagamentos móveis, aqueles realizados via dispositivos de propriedade do usuário, como os telefones celulares, têm alto potencial para promover a inclusão financeira.

Todavia, a ampla utilização dos serviços de pagamento pela população não bancarizada, com possibilidade de exploração dos efeitos das economias de escala e de escopo, somente ocorrerá com uma relação custo-benefício vantajosa em relação à utilização de papel-moeda.

Na avaliação do Banco Central, o modelo adequado para o país deve ser inovador, não se limitando a utilizar o aparelho celular para modelos de negócios já existentes. Isso permitiria

trazer novos benefícios para a sociedade, como aumento da conveniência, segurança, e qualidade do serviço.

Além disso, os modelos a serem implantados devem buscar a interoperabilidade, com estrutura de custos mais eficiente, compatível com o objetivo público de aumento da inclusão financeira no país.

A Lei nº 12.865/2013 prevê que o Banco Central do Brasil, o Conselho Monetário Nacional, o Ministério das Comunicações e a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) devem adotar medidas de incentivo ao desenvolvimento de arranjos de pagamento que utilizem terminais de acesso aos serviços de telecomunicações de propriedade do usuário, como canal de inclusão financeira.

4.1.5. Pagamentos de varejo em tempo real e ininterrupto

Em linha com o que vem sendo buscado internacionalmente, o Banco Central considera desejáveis modelos de pagamentos de varejo onde os recebedores, como, por exemplo, os estabelecimentos comerciais, possam ter os valores pagos disponibilizados em tempo real em sua conta. O mesmo ocorreria em um pagamento pessoa a pessoa. Esse tipo de serviço precisaria funcionar ininterruptamente 24 horas, 7 dias por semana, 365 dias por ano.

Alguns fatores têm impulsionado a busca pelos chamados “pagamentos instantâneos” no mundo: o avanço dos pagamentos eletrônicos, em especial aqueles via dispositivos móveis, que são em tempo real em essência, e o aumento de operações de varejo, e de pagamentos de contas e impostos, fora do horário comercial.

Apesar de as compras de varejo serem atendidas pelos cartões de pagamento, o recebimento está condicionado aos prazos de liquidação de cada modalidade (crédito, débito ou pré-pago). O modelo de pagamento em tempo real, por outro lado, oferece maior segurança ao recebedor (certeza e irrevogabilidade do pagamento e menor exposição à cadeia de liquidação), possibilita a transferência pessoa a pessoa, possibilita a aceitação por estabelecimentos comerciais independentemente de cadastramento, oferece disponibilidade imediata do dinheiro, e a baixo custo.

Essa autarquia deve acompanhar a evolução das iniciativas internacionais, a exemplo do UK's Faster Payments Service, do Reino Unido, o G3 Immediate Payments, de Cingapura, o Real-Time Clearing, da África do Sul, o Immediate Payments Scheme, da Suécia, e o modelo em estudo na Austrália¹⁵.

O BCB incentiva que a indústria avalie a possibilidade de criação de um arranjo de pagamento, de amplo acesso às instituições de pagamento e instituições financeiras detentoras de contas de depósito ou de pagamento em nome de clientes, que

¹⁵ Informações sobre o projeto foram divulgadas no *Payments System Board Annual Report 2013* pelo Reserve Bank of Australia.

possibilite a realização de transferências de varejo de forma ininterrupta e em tempo real a um custo razoável.

4.1.6. Interoperabilidade de caixas eletrônicos (ATM)

De um modo geral, embora as redes de ATM no Brasil disponibilizem uma quantidade razoável de terminais, relativamente ao tamanho da população, o seu grau de utilização (transações por terminal), quando comparado internacionalmente, ainda é baixo. O mercado já vem discutindo esse problema há bastante tempo e espera-se que essa interoperabilidade seja alcançada num breve espaço de tempo.

O BCB entende que o modelo brasileiro, baseado na competição via oferta de quantidade crescente de serviços bancários nos ATM (competição “inter-rede”), gera subutilização de máquinas e redução na conveniência para o usuário, que normalmente deseja fazer apenas operações simples como saque e consulta a saldo.

O Banco Central deve intensificar os esforços no sentido de estabelecer os estímulos adequados que levem operadores e participantes a atuar de forma cooperativa para reduzir essa ineficiência.

4.2. Infraestruturas do mercado financeiro

Acordos firmados no âmbito do G20 e a demanda internacional por tratamento homogêneo de infraestruturas em diferentes jurisdições - a fim de evitar arbitragens regulatórias - têm aumentado a exigência por transparência nas regras, políticas e procedimentos. Nesse sentido, o SPB vem sendo submetido a avaliações por órgãos multinacionais, no âmbito do FSAP¹⁶ e do CPSS/BIS. Pesquisa do CPSS/IOSCO, que avalia a implantação dos princípios nos países membros, indica aderência do Brasil às novas regras internacionais¹⁷.

Da mesma forma, entidades supervisoras de outras jurisdições têm avaliado a estabilidade do SPB e sua adequação aos PFMI, para fim de requerimento de capital de instituições financeiras que tenham, diretamente, por meio de agências ou subsidiárias, posições contratadas em contraparte central brasileira.

Nesse sentido, o BCB tornou público, por meio do Comunicado 25.097/2014, a utilização, pela vigilância, dos PFMI no monitoramento e na avaliação da segurança, eficiência, integridade e confiabilidade dos sistemas de compensação e de liquidação integrantes do Sistema de Pagamentos Brasileiro, bem como dos registros e depósitos centralizados de ativos financeiros e de valores mobiliários. O Comunicado 25.164/2014 enumera esses sistemas e os princípios contidos nos PFMI que são aplicáveis a cada um deles.

¹⁶ FSAP - Financial Sector Assessment Program: é um programa conjunto do Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial que realiza análises aprofundadas do setor financeiro dos países analisados.

¹⁷ O relatório completo pode ser obtido no link: <http://www.bis.org/publ/cpss117.pdf>

Como medida inicial visando à adequação das IMF brasileiras aos PFMI, o BCB estabeleceu prazo para que as entidades operadoras de infraestruturas do mercado financeiro finalizem a autoavaliação quanto à sua aderência aos Princípios.

4.2.1. Depósito centralizado e registro de ativos financeiros e de valores mobiliários

No sentido de aumentar a segurança e a eficiência do mercado, a Lei nº 12.810/2013 definiu as atividades de depósito centralizado e de registro de ativos financeiros e de valores mobiliários.

O depósito centralizado destina-se a realizar a guarda centralizada de ativos financeiros e valores mobiliários, em uma entidade denominada depositário central, por meio da transferência da titularidade fiduciária para essa entidade, que mantém e movimenta contas destes ativos nos seus sistemas. Já o registro compreende a escrituração, o armazenamento e a publicidade de informações referentes a transações financeiras. As duas atividades contribuem para a estabilidade do Sistema Financeiro Nacional, ao proporcionarem melhor fluxo de informações, de forma padronizada, para o monitoramento da estabilidade das instituições.

No sentido de trazer maior transparência na prestação desses serviços o BCB editará em breve normativo infralegal referente a matéria.

4.2.2. Padrões de Comunicação

O Banco Central do Brasil, tendo em vista o disposto no princípio 22 dos PFMI, considera importante que as infraestruturas do mercado financeiro que atuam no Sistema de Pagamentos Brasileiro procurem adotar procedimentos e padrões de comunicação adotados internacionalmente ou, no mínimo, que sejam compatíveis com esses procedimentos e padrões, i.e., que permitam a tradução/conversão de e para esses procedimentos e padrões.

A adoção de padrões e procedimentos de comunicação internacionais, como aqueles estabelecidos pela *International Organization for Standardization (ISO)*, promove a eficiência do SPB, ao facilitar a interoperabilidade entre as diversas infraestruturas e destas com seus participantes, ainda que atuem em várias jurisdições, diminuindo os custos de entrada, tanto para participantes que já utilizam esses padrões em outras jurisdições, quanto para novos participantes, que podem encontrar soluções de prateleira que ofereçam esses padrões.

O Banco Central vem estudando a acomodação dos sistemas que opera aos padrões internacionais. Ao mesmo tempo tem apoiado iniciativa nesse sentido por parte das infraestruturas de mercado, o que vem ocorrendo mediante a participação das entidades e do BCB no ABNT CEE-112, que é o comitê especial de serviços financeiros, relativo ao comitê técnico de serviços financeiros ISO/TC68.

4.2.3. Risco geral de negócio

O Princípio 15 dos PFMI recomenda às infraestruturas do mercado financeiro identificar, monitorar e gerenciar os riscos gerais de negócio e manter ativos líquidos, em capital próprio, que sejam suficientes para cobrir as perdas potenciais, de modo que ela possa continuar a

oferecer o serviço em caso de materialização desses riscos. E complementa que esses ativos devem ser suficientes para assegurar a recuperação ou a saída ordenada da infraestrutura dos mercados em que atua.

Os PFMI consideram que a inabilidade de uma IMF em identificar e gerenciar os riscos de negócio, mitigando-os de forma a garantir a sua continuidade, pode ter implicações sistêmicas para seus participantes e para o mercado financeiro como um todo.

Dentro da política de aderência aos PFMI, o Banco Central está trabalhando no regulamento que definirá critérios mais específicos, em linha com os Princípios, para a adequada cobertura dos riscos decorrentes das estratégias de negócio das entidades operadoras de infraestruturas do mercado financeiro.

4.2.4. Recuperação e resolução

A importância das infraestruturas do mercado financeiro enseja especial atenção à continuidade de suas atividades. Apesar do robusto arcabouço de gerenciamento de riscos adotado pelas entidades e da constante vigilância do Banco Central do Brasil sobre essas infraestruturas, a materialização dos riscos a que estão sujeitas, pode, em situações extremas, ameaçar a continuidade das atividades por elas desempenhadas.

As atividades típicas de infraestruturas do mercado financeiro estão sujeitas a um conjunto de riscos que incluem os inerentes à liquidação (crédito e liquidez) e os gerais de negócio (riscos relacionados às estratégias empresariais, risco operacional, risco legal, dentre outros).

Nesse contexto, ao lado de rigorosas exigências em termos de gerenciamento de riscos e de requerimento de capital, os reguladores mundiais desse segmento de mercado vêm trabalhando para adotar, em suas jurisdições, um sistema de recuperação e de resolução de infraestruturas do mercado financeiro, com o objetivo de contar com alternativas para a continuidade do desempenho dessas atividades sem apoio na injeção de recursos públicos.

A recuperação é um estado em que a entidade operadora enfrenta a realização de riscos relevantes, usualmente com perdas financeiras significativas, mas em que há espaço para adoção, por ela própria, de medidas que recuperem a saúde e a viabilidade da entidade.

A resolução, por sua vez, implica na adoção de um regime especial, a ser decretado pela competente autoridade pública, em situações de comprometimento das funções das infraestruturas em grau que torna inviável a sobrevivência autônoma da entidade. Nessas situações, o regime especial possibilita a continuidade de atividades essenciais ao sistema financeiro, com objetivos públicos subjacentes muito claros: a estabilidade financeira e a confiança da população nos instrumentos financeiros e de pagamentos – objetivos que não são diretamente considerados em um procedimento falimentar comum.

O Banco Central do Brasil está, em linha com os reguladores mundiais, estudando o tema e deverá adotar as ações necessárias para o aperfeiçoamento do arcabouço jurídico nessa temática.

Siglas e Abreviaturas

BCB	Banco Central do Brasil
BIS	Banco de Compensações Internacionais – <i>Bank for International Settlements</i>
BM&FBOVESPA	Bolsa de Valores, Mercadoria e Futuros
BM&FBovespa – Ações	Câmara de Ações da BM&FBovespa
BM&FBovespa – Ativos	Câmara de Ativos da BM&FBovespa
BM&FBovespa – Câmbio	Câmara de Câmbio da BM&FBovespa
BM&FBovespa – Derivativos	Câmara de Derivativos da BM&FBovespa
CCP	Contraparte central – <i>Central counterparty</i>
CDB	Certificado de Depósito Bancário
CDI	Certificado de Depósito Interbancário
Cetip	Cetip S.A. Mercados Organizados
CIP-C3	Câmara Interbancária de Pagamentos – Câmara de Cessões de Crédito
CIP-Siloc	Câmara Interbancária de Pagamentos – Sistema de Liquidação Diferida das Transferências Interbancárias de Ordens de Crédito
CIP-Sitraf	Câmara Interbancária de Pagamentos – Sistema de Transferência de Fundos
COE	Certificado de Operações Estruturadas
Compe	Centralizadora da Compensação de Cheques
CPSS/BIS	Comitê de Sistemas de Liquidação e Pagamentos / Banco de Compensações Internacionais – <i>Committee on Payment and Settlement Systems/Bank for International Settlements</i>
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
Deban	Departamento de Operações Bancárias e de Sistema de Pagamentos
Demab	Departamento de Operações do Mercado Aberto
DOC	Documento de Crédito
EcP	Entrega contra-pagamento – <i>Delivery versus payment</i>
FGC	Fundo Garantidor de Crédito
FMI	Fundo Monetário Internacional – <i>International Monetary Fund</i>
FSAP	Programa de Avaliação do Setor Financeiro – <i>Financial Sector Assessment Program</i>
G20	Grupo dos 20
IMF	Infraestrutura do Mercado Financeiro – <i>Financial Market Infrastructure</i>
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
LCI	Letra de Crédito Imobiliário
PCN	Plano de Continuidade de Negócios
PFMI	Princípios para Infraestruturas do Mercado Financeiro – <i>Principles for Financial Market Infrastructures</i>

QCCP	Qualifying CCP
Selic	Sistema Especial de Liquidação e de Custódia
Siloc	Sistema de Liquidação Diferida das Transferências Interbancárias de Ordens de Crédito
Sitraf	Sistema de Transferência de Fundos
SNG	Sistema Nacional de Gravames
SPB	Sistema de Pagamentos Brasileiro
STR	Sistema de Transferência de Reservas
TC/IOSCO	Comitê Técnico da Organização Internacional de Comissões de Valores – <i>Technical Committee of the International Organization of Securities Commissions</i>
TED	Transferência Eletrônica Disponível
TI	Tecnologia da Informação