



# RELATÓRIO DE VIGILÂNCIA DO SISTEMA DE PAGAMENTOS BRASILEIRO 2015



BANCO CENTRAL  
DO BRASIL



---

# RELATÓRIO DE VIGILÂNCIA DO SISTEMA DE PAGAMENTOS BRASILEIRO 2015

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 2015, Brasília, abr. 2016 – Banco Central do Brasil.

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

## BANCO CENTRAL DO BRASIL

RESPONSÁVEL TÉCNICO:

**Departamento de Operações Bancárias e de Sistema de Pagamentos**

SBS – Quadra 3 – Bloco B – Edifício-Sede – 15º andar  
70074-900 Brasília – DF

Telefone: (61) 3414-1609

*E-mail:* gabin.deban@bcb.gov.br

DIAGRAMAÇÃO E REVISÃO:

**Departamento de Comunicação**

SBS – Quadra 3 – Bloco B – Edifício-Sede – 2º subsolo  
70074-900 Brasília – DF

Telefone: (61) 3414-3806

*E-mail:* identidadevisual.comun@bcb.gov.br

**Serviço de Atendimento ao Cidadão**

Banco Central do Brasil

SBS – Quadra 3 – Bloco B – Edifício-Sede – 2º subsolo  
70074-900 Brasília – DF

Telefone: 145 (custo de ligação local)

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

---

# APRESENTAÇÃO

Apresenta-se aqui a terceira edição do Relatório de Vigilância do Sistema de Pagamentos Brasileiro. Essa publicação anual do Banco Central do Brasil (BCB) tem por objetivo dar maior transparência ao trabalho de vigilância realizado nos vários sistemas que compõem o Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB). A função de vigilância exercida pelo BCB tem o propósito de promover a segurança, a eficiência e o contínuo aperfeiçoamento do SPB, tendo em conta, inclusive, sua relação com a solidez e o normal funcionamento do Sistema Financeiro Nacional. Nesse sentido, o presente relatório apresenta os resultados aos interessados, possibilitando aos participantes verificar a percepção da vigilância sobre si e sobre seus pares, além de melhorar seu entendimento sobre esses sistemas e solicitar melhorias ou reavaliar sua participação; aos investidores internacionais, para subsidiar suas decisões sobre investimentos no país; aos organismos reguladores internacionais, dando acesso a informações relevantes sobre a atuação da vigilância no Brasil, facilitando, entre outras coisas, a cooperação internacional.

O Relatório é composto de quatro capítulos. O primeiro descreve as instituições sobre as quais o BCB exerce a vigilância: as entidades operadoras de infraestruturas do mercado financeiro (IMF)<sup>1</sup>, os arranjos<sup>2</sup> e as instituições de pagamento.

O segundo capítulo descreve a evolução do SPB ao longo de 2015, apresentando os volumes transacionados e as principais alterações regulamentares que afetaram as IMF, os arranjos e as instituições de pagamentos.

O terceiro capítulo descreve as ações efetivas de vigilância, que compreendem, entre outras, o acompanhamento dos riscos sistêmico, operacional e financeiro das IMF, além das ações de inspeção e de avaliação. Descreve, ainda, as ações de vigilância junto aos arranjos de pagamento que, com a publicação da Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013, passaram a integrar o SPB.

O quarto capítulo 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.

---

1 Informações acerca das infraestruturas do mercado financeiro que compõem o SPB podem ser encontradas na página do BCB, em <<http://www.bcb.gov.br/?sp-bimf>>.

2 Informações acerca dos arranjos de pagamento integrantes do SPB podem ser encontradas na página do BCB, em <<http://www.bcb.gov.br/?spbarrpag>>.

---

## SUMÁRIO EXECUTIVO

A terceira edição do Relatório de Vigilância assinala que as principais mudanças nos modelos de negócio das IMF que compõem o SPB ocorreram após a publicação da Circular BCB nº 3.743, de 8 de janeiro de 2015, que regulamentou as atividades de depósito centralizado e de registro de ativos financeiros e de valores mobiliários, quando as entidades operadoras de infraestruturas que executam essas atividades precisaram adequar os seus sistemas às disposições do normativo. Conforme informado no Relatório de Vigilância de 2014, as referidas entidades submeteram no prazo os regulamentos das suas infraestruturas com vistas a essa adequação. Esses regulamentos encontram-se em análise pelo BCB.

O Relatório destaca, também, as duas alterações normativas importantes ocorridas em 2015:

- i. a Circular BCB nº 3.765, de 25 de setembro de 2015, que alterou a redação da Circular nº 3.682, de 4 de novembro de 2013, e trata da prestação de serviços de pagamento no âmbito dos arranjos de pagamento que integram o SPB. Além

de estabelecer limites para que um arranjo seja classificado como fechado, a circular buscou aperfeiçoar alguns aspectos de segurança e de eficiência dos arranjos de pagamento; e

- ii. a Circular BCB nº 3.772, de 1º de dezembro de 2015, que regulamenta o reconhecimento de contrapartes centrais (CCP) estrangeiras como qualificadas pelo BCB. O normativo estabelece as condições para que CCPs constituídas no exterior, uma vez reconhecidas por ato da Diretoria Colegiada do BCB, possam prestar serviços para sistemas de compensação e de liquidação brasileiros que liquidem exclusivamente operações negociadas em mercados de balcão.

Apresenta, ainda, as políticas de vigilância – divididas em políticas para arranjos de pagamento e políticas para infraestruturas do mercado financeiro – que direcionam as ações do BCB na promoção da eficiência e da segurança do SPB. A divulgação das políticas, iniciada no Relatório de Vigilância do Sistema de Pagamentos 2013, visa a estimular soluções que alinhem as forças de mercado com o interesse público.

---

# SUMÁRIO

<b>1 FUNÇÃO E ESCOPO DA VIGILÂNCIA DO SISTEMA DE PAGAMENTOS BRASILEIRO</b>	<b>4</b>
<b>2 EVOLUÇÃO DO SISTEMA DE PAGAMENTOS BRASILEIRO EM 2015</b>	<b>6</b>
2.1 VOLUMES TRANSACIONADOS PELAS INFRAESTRUTURAS DO MERCADO FINANCEIRO	6
2.2 PRINCIPAIS MUDANÇAS NAS INFRAESTRUTURAS QUE COMPÕEM O SISTEMA DE PAGAMENTOS BRASILEIRO	6
2.3 ARRANJOS DE PAGAMENTO	7
2.4 ALTERAÇÕES REGULAMENTARES	8
2.5 FÓRUM DO SISTEMA DE PAGAMENTOS BRASILEIRO	11
<b>3 AÇÕES DE VIGILÂNCIA</b>	<b>12</b>
3.1 MONITORAMENTO	12
3.1.1 CLASSIFICAÇÃO DAS INFRAESTRUTURAS QUANTO AO RISCO SISTÊMICO	12
3.1.2 ACOMPANHAMENTO DE INDICADORES DE RISCO OPERACIONAL	12
3.1.3 ACOMPANHAMENTO DE INDICADORES DE RISCOS FINANCEIROS	12
3.2 INSPEÇÃO	13
3.3 VIGILÂNCIA DOS ARRANJOS DE PAGAMENTOS	13
<b>4 POLÍTICAS DE VIGILÂNCIA</b>	<b>14</b>
4.1 POLÍTICAS PARA ARRANJOS DE PAGAMENTO	14
4.1.1 SERVIÇOS DE PAGAMENTO COMO INDUTORES DA INCLUSÃO FINANCEIRA E PAGAMENTOS MÓVEIS	14
4.1.2 CONVENIÊNCIA DOS INSTRUMENTOS ELETRÔNICOS DE PAGAMENTO	16
4.1.3 EFICIÊNCIA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE PAGAMENTO	17
4.1.4 INTEROPERABILIDADE DE CAIXAS ELETRÔNICOS (ATM)	18
4.1.5 ARRANJOS DE PAGAMENTO TRANSFRONTEIROS	19
4.2 INFRAESTRUTURAS DO MERCADO FINANCEIRO	19
4.2.1 PADRÕES DE COMUNICAÇÃO	20
4.2.2 RISCO GERAL DE NEGÓCIO	20
4.2.3 RECUPERAÇÃO E RESOLUÇÃO	20
4.2.4 AUMENTO DA RESILIÊNCIA DO SPB	21
4.2.5 ORGANIZAÇÃO DA INDÚSTRIA DE INFRAESTRUTURAS DO MERCADO FINANCEIRO	22
<b>SIGLAS E ABREVIATURAS</b>	<b>23</b>

# 1 FUNÇÃO E ESCOPO DA VIGILÂNCIA DO SISTEMA DE PAGAMENTOS BRASILEIRO

É função do BCB zelar pelo funcionamento normal, seguro e eficiente do SPB. Para atingir esse objetivo, o BCB tem a competência de exercer a vigilância das infraestruturas do mercado financeiro e dos arranjos de pagamentos integrantes do SPB, tendo como referência os normativos a seguir:

- i. a Lei nº 10.214, de 27 de março de 2001, que define o SPB e as câmaras e prestadores de serviços de compensação e de liquidação;
- ii. a Resolução CMN nº 2.882, de 30 de agosto de 2001, que estabelece, entre outras coisas, que o BCB deve regulamentar e autorizar o funcionamento das câmaras e dos prestadores de serviços de compensação e de liquidação;
- iii. a Circular BCB nº 3.057, de 31 de agosto de 2001, que dispõe sobre a supervisão das câmaras e dos prestadores de serviços de compensação e de liquidação pelo BCB;
- iv. a Lei nº 12.810, de 15 de maio de 2013, que define a atividade de depósito centralizado e de registro de ativos financeiros e de valores mobiliários e estabelece competência para o BCB e para a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), no âmbito das respectivas competências, de autorizar, supervisionar e estabelecer condições para o exercício dessas atividades;
- v. a Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013, que dispõe sobre os arranjos de pagamentos e as instituições de pagamento;
- vi. a Resolução CMN nº 4.282, de 4 de novembro de 2013, que estabelece as diretrizes que devem ser observadas na regulamentação, na vigilância e na supervisão das instituições de pagamento e dos arranjos de pagamento integrantes do SPB;
- vii. a Circular BCB nº 3.682, de 4 de novembro de 2013, que aprova o regulamento que disciplina a prestação de serviço de pagamento no âmbito dos arranjos de pagamentos integrantes do SPB;
- viii. o Comunicado BCB nº 25.097, de 10 de janeiro de 2014, que divulga a utilização, pelo Departamento de Operações Bancárias e de Sistema de Pagamentos (Deban), dos Princípios para Infraestruturas do Mercado Financeiro (PFMI)<sup>3</sup> no monitoramento e na avaliação do SPB;
- ix. a Circular BCB nº 3.743, de 8 de janeiro de 2015, que regula a atividade de depósito centralizado e de registro de ativos financeiros e de valores mobiliários;
- x. a Circular BCB nº 3.765, de 25 de setembro de 2015, que dispõe, no âmbito dos arranjos de pagamento integrantes do SPB, sobre a compensação e a liquidação de ordens eletrônicas de débito e de crédito e sobre a interoperabilidade;
- xi. a Circular BCB nº 3.772, de 1º de dezembro de 2015, que regula o reconhecimento de CCPs estrangeiras como qualificadas pelo BCB; e
- xii. o Comunicado BCB nº 29.078, de 4 de fevereiro de 2016, que divulga os sistemas em funcionamento no âmbito do SPB.

3 *Principles for Financial Market Infrastructures* – PFMI, princípios publicados pelo Comitê de Pagamentos e Infraestruturas de Mercado do Banco de Compensações Internacionais (CPMI/BIS) e pelo Comitê Técnico da Organização Internacional de Comissões de Valores (TC/IOSCO).

O quadro a seguir apresenta as infraestruturas que compõem o SPB, assim sujeitas à vigilância do BCB.

### Quadro 1 – Classificação das infraestruturas do mercado financeiro do Sistema de Pagamentos Brasileiro

Nome	Avaliada como <sup>1/</sup>	Função <sup>2/</sup>
STR – Sistema de Transferência de Reservas	PS	Liquidação em tempo real de operações do Selic e de outras câmaras, Transferências Eletrônicas Disponíveis (TED) e outros pagamentos críticos <sup>3/</sup> , diretamente a partir de contas de participantes no Banco Central do Brasil.
Sitraf – Câmara Interbancária de Pagamentos – Sistema de Transferência de Fundos	PS	Liquidação de TED por conta de cliente com valor unitário inferior a R\$1 milhão.
Siloc – Câmara Interbancária de Pagamentos – Sistema de Liquidação Diferida das Transferências Interbancárias de Ordens de Crédito	PS	Compensação e liquidação de boletos de pagamento até R\$250 mil, de cartões de pagamento e de Documentos de Ordem de Crédito (DOC).
Compe – Centralizadora da Compensação de Cheques	PS	Compensação e liquidação de cheques até R\$250 mil.
Cielo – Sistema de Liquidação Financeira Multibandeiras	PS	Compensação e liquidação das transações com cartões de pagamento da bandeira Visa e outras bandeiras capturadas pelo credenciador Cielo.
Rede – Sistema de Liquidação Doméstica	PS	Compensação e liquidação das transações com cartões de pagamento capturadas pelo credenciador Rede.
Selic – Sistema Especial de Liquidação e de Custódia	CSD, SSS	Compensação e liquidação de títulos públicos federais.
Câmara BM&FBovespa	CCP, SSS, TR	Registro, compensação e liquidação de operações do mercado de derivativos financeiros e de <i>commodities</i> .
BM&FBovespa – Câmbio	CCP, PS	Compensação e liquidação de operações de câmbio.
BM&FBovespa – Ativos	CCP, SSS	Compensação e liquidação de títulos públicos federais.
BM&FBovespa – Ações	CCP, CSD, SSS, TR	Compensação e liquidação de ações e outros títulos privados.
BM&FBovespa – Registro	TR	Registro de ativos e operações do mercado de balcão organizado. <sup>4/</sup>
Cetip – Cetip S.A. Mercados Organizados	CSD, SSS, TR	Registro, compensação, liquidação e custódia de títulos privados, títulos estaduais e municipais, derivativos e outros.
CIP-C3 – Câmara Interbancária de Pagamentos – Central de Cessão de Crédito	SSS, TR	Registro e liquidação de operações de cessão de crédito.

1/ Contraparte Central (CCP), Depositário Central de Títulos (CSD), Sistema de Pagamentos (PS), Sistema de liquidação de ativos (SSS), Repositório de Transações (TR) conforme classificação dada pelo Comunicado BCB nº 29.078, de 2016, com base nos PFMI.

2/ Informações adicionais sobre cada infraestrutura podem ser obtidas na página do BCB, em <<http://www.bcb.gov.br/?spbimf>>.

3/ Incluída a liquidação bilateral de cheques de valor unitário igual ou superior a R\$250 mil e de boletos de pagamentos com valor unitário igual ou superior a R\$250 mil.

4/ Certificado de Depósito Bancário (CDB), Certificado de Operações Estruturadas (COE), Letra de Crédito do Agronegócio (LCA) e Letra de Crédito Imobiliário (LCI).

## 2 EVOLUÇÃO DO SISTEMA DE PAGAMENTOS BRASILEIRO EM 2015

### 2.1 VOLUMES TRANSACIONADOS PELAS INFRAESTRUTURAS DO MERCADO FINANCEIRO

Os números abaixo apresentam a média diária dos valores brutos transacionados por meio das infraestruturas do mercado financeiro. Ressalte-se que parte do valor transacionado nas IMF tem liquidação final no Sistema de Transferência de Reservas (STR) e, assim, compõe parcela do volume desse sistema.

**Quadro 2 – Médias diárias de valores transacionados (em R\$ milhões)**

	Sistema	2014	2015
Sistemas de Transferências de Fundos	STR	1 054 284	1 115 737
	Sitraf	15 391	16 528
	Siloc	13 058	13 792
	Compe <sup>1/</sup>	4 366	4 165
	Cielo	1 757	1 881
	Rede	1 272	1 426
Sistemas de compensação, liquidação, registro e depósito de ativos	Selic <sup>2/</sup>	1 858 932	2 088 398
	Câmara BM&FBovespa	4 864	12 677
	BM&FBovespa – Câmbio <sup>3/</sup>	3 427	4 450
	BM&FBovespa – Ativos	0	0
	BM&FBovespa – Ações	7 504	7 234
	BM&FBovespa – Registro <sup>4/</sup>	304	336
	Cetip <sup>5/</sup>	84 741	110 407
	C3	194	150

1/ Valores totais de cheques, incluindo devoluções e acertos.

2/ Valores divulgados incluem operações de redesconto e intrabancárias.

3/ Valores de 2014 revisados.

4/ Inclui LCA, LCI, CDB e COE. Valores a partir de março de 2014.

5/ Valores divulgados incluem operações intrabancárias.

Estatísticas adicionais, incluindo dados de anos anteriores, podem ser obtidas no endereço eletrônico <<http://www.bcb.gov.br/?SPBESTMENU>>.

Todos os sistemas de transferências de fundos apresentaram aumento nas médias diárias de valores transacionados, com exceção da Compe, que apresentou redução em torno de 5%, tendo em conta o contínuo declínio na utilização de cheques com valor até R\$250 mil.

### 2.2 PRINCIPAIS MUDANÇAS NAS INFRAESTRUTURAS QUE COMPÕEM O SISTEMA DE PAGAMENTOS BRASILEIRO

#### AJUSTES PARA ADEQUAÇÃO À CIRCULAR Nº 3.743, DE 2015

As entidades operadoras de infraestruturas que executam as atividades de registro e de depósito centralizado tiveram que adequar os regulamentos de seus sistemas às disposições da Circular BCB nº 3.743, de 2015. Com isso, os modelos de negócios dessas infraestruturas passam a contemplar procedimentos de conciliação de operações, de rastreabilidade, de controle de operações fora do padrão,

dentre outros previstos naquele normativo. Conforme informado no último Relatório, em abril de 2015, as referidas entidades submeteram no prazo os regulamentos das suas infraestruturas com vistas a essa adequação. Esses regulamentos estão em análise pelo BCB.

### 2.3 ARRANJOS DE PAGAMENTO

Em 2015, os faturamentos de R\$678 bilhões com cartões de crédito e de R\$390 bilhões com cartões de débito representaram aumentos, em relação aos valores do ano anterior, de cerca de 9% e de 12%, respectivamente. Foram realizadas 5,7 bilhões de transações com cartões de crédito e 6,5 bilhões de transações com cartões de débito emitidos no país, cerca de 3% e 15% de crescimento em relação a 2014, respectivamente. Considerando as variações nos últimos anos, a tendência é que a diferença em favor de uma maior quantidade de transações com cartões de débito em relação às com cartões de crédito se acentue ainda mais.

A quantidade de cartões de crédito e de débito ativos manteve-se praticamente constante em relação a 2014, com destaque para uma pequena redução dos cartões das categorias “básico” e para o aumento de 26,4% dos cartões da categoria “premium”.

A tabela abaixo descreve a distribuição dos cartões ativos de acordo com as categorias no quarto trimestre de 2008 e de 2015, bem como os percentuais de quantidade e de valor das transações. Observa-se que, nesse período, houve uma redução nos portfólios de cartões da categoria básica e um aumento nos portfólios de cartões “premium” e “intermediário”. Comportamento semelhante ocorreu na quantidade e no valor das transações com cartões dessas categorias.

**Tabela 1 – Distribuição dos cartões ativos de acordo com as categorias (posição no quarto trimestre)**

Categoria	Quantidade de Cartões Ativos (%)		Quantidade de Transações (%)		Valor das Transações (%)	
	2008	2015	2008	2015	2008	2015
“Premium”/Intermediário	13,6	26,1	28,3	43,4	35,4	49,3
Básico	82,9	67,8	69,0	52,4	58,2	42,9
Corporativo	1,6	5,1	2,2	3,6	5,6	7,0
Outros	1,9	1,0	0,5	0,6	0,8	0,8

Além disso, essa mudança na composição dos portfólios de cartões de crédito vem contribuindo para o aumento na tarifa de intercâmbio média (percentual da compra que os credenciadores repassam aos emissores), que representava 46% da taxa de desconto no quarto trimestre de 2008 e atingiu 59% ao final de 2015 (aumento de 28% no período). Cabe destacar que o perfil de parcelamento das vendas pelos lojistas, outro fator que poderia ter contribuído para o aumento do repasse dos credenciadores para os emissores, manteve-se praticamente estável. Nesse mesmo período, o repasse da taxa de desconto aos emissores de cartões de débito passou de 50% para 54% (aumento de 8% no período).

A redução dos cheques em 2015 foi mais acentuada do que nos anos anteriores, apresentando quedas de 12% em quantidade e de 9% em valor em comparação com o ano anterior. Já a quantidade de operações de saque de numerário se manteve praticamente estável, porém o valor dos saques caiu 4,5%, o que indica uma queda no valor médio dessas transações. Essas estatísticas sinalizam a continuidade do processo de substituição dos instrumentos de pagamento em papel pelos pagamentos eletrônicos.

Com relação à concentração no mercado de credenciamento, observou-se uma ligeira diminuição no índice de concentração dos dois maiores credenciadores no mercado, de 88,7% em 2014 para 86,1% em 2015, considerando-se o faturamento com cartões de crédito e de débito<sup>4</sup>. Restringindo-se ao mercado de credenciamento dos arranjos de pagamento Visa e MasterCard<sup>5</sup>, o índice de concentração dos dois maiores credenciadores reduziu de 90,8% para 88,7%.

4 Não inclui as transações do credenciador BRB/Globalpayments. Transações do Bancoob/First Data a partir do primeiro trimestre de 2015.

5 As transações com essas bandeiras representam 90% do faturamento do mercado de cartões de pagamento.

Desde a abertura do mercado de credenciamento em 2010, a média da taxa de desconto nas compras com cartão de crédito caiu de 2,95% para 2,75%, e a com cartão de débito, de 1,58% para 1,51%. Entretanto, as despesas com aluguel de POS e conectividade aumentaram 65%<sup>6</sup>, atingindo 18% do custo médio dos estabelecimentos comerciais em aceitar cartão e, assim, reduzindo parte dos benefícios advindos da redução na taxa de desconto.

A infraestrutura de atendimento dos clientes por meio de terminais de autoatendimento (ATM) começou a apresentar os efeitos do compartilhamento de terminais via rede Banco24Horas, por conta da substituição dos terminais de propriedade das instituições financeiras pelos terminais compartilhados da TecBan. A consequência foi o aumento de 12,7% na média da quantidade de transações por terminal de acesso aberto, enquanto foi observada uma queda de 6,8% na média de transações nos terminais de acesso restrito.

A respeito da utilização dos canais de acesso<sup>7</sup> pelos clientes das instituições financeiras, cerca de 60% das transações foram realizadas nos canais não presenciais (internet, telefones móveis e centrais de atendimento). Destaque para os dispositivos móveis, canal em que a quantidade de transações mais do que dobrou em relação a 2014, atingindo 20% da quantidade total de transações de clientes, mesmo percentual dos terminais ATM. Já o atendimento tradicional em agências, postos de atendimento e correspondentes no país continua em queda, com 22% das transações realizadas nesses canais, em 2015. Nos canais presenciais, cerca de 70% das operações envolvem movimentação financeira, como pagamento de contas, depósitos, transferências e saques. Nos correspondentes, em especial, os pagamentos de contas e saques chegam a 81,2% das transações. Por outro lado, nos canais remotos, 70% das operações realizadas correspondem a operações sem movimentação financeira (consultas de saldo e extrato, além de outras operações não financeiras).

Os dados acima se baseiam em estatísticas publicadas anualmente pelo BCB, disponibilizadas no endereço eletrônico <<http://www.bcb.gov.br/?SPBADENDOS>>. O relatório atualiza as séries históricas de dados estatísticos, iniciadas no Diagnóstico do Sistema de Pagamentos de Varejo do Brasil, de 2005, e no Relatório sobre a Indústria de Cartões de Pagamentos, de 2010.

6 Dados deflacionados pelo IPCA.

7 Os canais de acesso para pagamentos de varejo incluem: acesso remoto (internet, *home e office banking*, telefones celulares e *call centers*) e presenciais (caixas eletrônicos, agências bancárias e correspondentes bancários).

## 2.4 ALTERAÇÕES REGULAMENTARES

A Circular BCB nº 3.772, de 2015, regulamentou o reconhecimento de CCPs estrangeiras como qualificadas pelo BCB. A norma permite que CCPs constituídas no exterior, uma vez reconhecidas pelo BCB, possam prestar serviços para sistemas de compensação e de liquidação brasileiros ou para membros de compensação dos referidos sistemas. Para que uma CCP estrangeira seja reconhecida como qualificada, esta deve pautar sua atuação nas regras específicas da jurisdição em que esteja constituída, sendo que tais regras devem atender a requisitos mínimos estabelecidos na circular, tais como: a existência de processos de autorização e supervisão de suas atividades que sejam equivalentes aos processos a que estão sujeitas as CCPs participantes do SPB; a observância de princípios equivalentes aos de eficiência, segurança, integridade e confiabilidade que norteiam o SPB, bem como das recomendações e dos princípios formulados pelo Comitê de Pagamentos e Infraestruturas do Mercado (CPMI) e pela Organização Internacional de Comissões de Valores Mobiliários (IOSCO); e a existência de sistemas de prevenção à lavagem de dinheiro. Além disso, é necessário que o BCB firme acordo de cooperação com as autoridades competentes, delimitando os mecanismos de troca de informações e de notificações de eventos relevantes sobre a atuação da CCP estrangeira na jurisdição de origem.

A Circular limita a prestação de serviços por CCPs estrangeiras reconhecidas como qualificadas às câmaras e aos prestadores de serviços de compensação e de liquidação que liquidem, exclusivamente, operações negociadas em mercados de balcão.

A publicação dessa norma está alinhada aos direcionamentos internacionais do pós-crise de 2008, que apontaram para a necessidade de se avaliar melhor o risco global das instituições financeiras e, em particular, de se ampliar a utilização das IMF, especificamente das CCPs, visando aperfeiçoar o gerenciamento dos riscos financeiros.

Nesse sentido, os PFMI criaram um ambiente propício para uma avaliação mais consistente e harmônica das IMF entre as diversas jurisdições. Assim, os países membros dessas instituições se comprometeram a adotar os princípios e as responsabilidades contidas nos PFMI, e as jurisdições que integram o Conselho de Estabilidade Financeira – *Financial Stability Board* (FSB) – e os participantes do CPMI-IOSCO vêm sendo monitorados quanto a sua implementação, o que conforma o cenário necessário à edição da Circular nº 3.772, de 2015.

Entre as outras alterações normativas importantes ocorridas em 2015<sup>8</sup>, merecem destaque a edição da Circular BCB nº 3.765, de 2015, cujo objetivo foi aperfeiçoar alguns aspectos de segurança e de eficiência dos arranjos de pagamento.

Entre os aperfeiçoamentos propostos por essa Circular, pode-se destacar a centralização da compensação e da liquidação das obrigações surgidas no âmbito de um arranjo de pagamento; a centralização do gerenciamento do risco de inadimplência de participantes em arranjos garantidos; restrições à existência de arranjos fechados baseados em contas de pagamento pós-pagas ou em contas de depósitos à vista; e o detalhamento do conceito de interoperabilidade no âmbito de um arranjo e entre arranjos de pagamento.

Com relação à centralização da compensação e da liquidação das obrigações em agente neutro, o BCB entende que a existência de múltiplos prestadores de serviços de compensação e de liquidação gera ineficiências, a exemplo da necessidade de os participantes desenvolverem e manterem múltiplos sistemas e conexões com cada um desses prestadores de serviço; e do não aproveitamento de todo o potencial em termos da compensação multilateral dos valores a serem liquidados. Esse entendimento foi inicialmente externado por ocasião da publicação do Diagnóstico do Sistema de Pagamentos de Varejo no Brasil, em maio de 2005, quando foi destacado, em suas conclusões, que havia excessiva fragmentação da infraestrutura de compensação e de liquidação das transações de varejo no Brasil. Posteriormente, com a publicação do Relatório sobre a Indústria de Cartões de Pagamento, em 2010, foi destacada a importância da neutralidade na prestação dos serviços de compensação e de liquidação em relação aos participantes da grade de liquidação.

No que diz respeito à centralização do gerenciamento dos riscos financeiros nos arranjos garantidos, o objetivo foi de eliminar ineficiências trazidas pelo gerenciamento bilateral de garantias entre participantes, mitigar eventual tratamento discriminatório entre participantes dos arranjos e, dessa forma, aprimorar a segurança e a eficiência desses arranjos.

À questão da interoperabilidade, a Circular BCB nº 3.765, de 2015, traz determinações objetivas para algumas discussões ocorridas no âmbito dessa matéria, especialmente na interoperabi-

lidade entre arranjos, tendo em vista as conversas havidas com o mercado, em especial nas interações com os instituidores de arranjos por ocasião dos procedimentos de autorização desses. Nesse sentido, a Circular deixa claro que a interoperabilidade deve ter como objetivo possibilitar que um usuário pague ou receba pagamentos a partir de uma única conta, seja ela de depósitos à vista ou de pagamento. A Circular também esclarece que a exigência de participação não pode ser oferecida como a única forma de interoperabilidade de um arranjo em outro arranjo.

A respeito da interoperabilidade entre participantes de um mesmo arranjo, merece destaque o dispositivo que exige que as regras e os procedimentos que a disciplinam contemplem todas as relações existentes entre as diferentes modalidades de participação tratadas pelo arranjo, o que inclui a interoperabilidade entre credenciadores e prestadores de serviço de rede. Essa questão é melhor detalhada ao final deste tópico (Box).

Isso impôs aos arranjos e à análise dos processos de autorização o prazo de 180 dias a partir da data da publicação da Circular BCB nº 3.765, de 2015, para submissão, pelos instituidores de arranjos de pagamento em análise, das alterações nos seus regulamentos, com o objetivo de adequá-los às novas exigências.

Outro impacto importante da Circular BCB nº 3.765, de 2015, nos arranjos de pagamento foi o estabelecimento de limites para que um arranjo seja fechado. Nesse sentido, o Relatório de Vigilância publicado no ano passado já alertava que:

A premissa para a aceitação *a priori* desse modelo nas regras do BCB é que arranjos fechados têm alcance limitado. [...] Assim, por ser relativamente pequeno, um determinado arranjo fechado traz, a princípio, baixo impacto em termos concorrenciais. [...] É evidente, todavia, que essa premissa deve ser avaliada no caso concreto, à luz dos fatos reais, de forma a garantir que a atuação do BCB esteja em linha com os princípios da promoção da competição e da interoperabilidade entre os arranjos de pagamento também trazidos pela referida lei [Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013].

Em contrapartida, considerando-se que os arranjos baseados em contas de pagamento pós-pagas e em contas de depósito já possuem modelo de negócio bem estabelecido e, portanto, trazem menos inovações; e, ainda, que a concentração no mercado bancário nacional possibilitava a existência de grandes arranjos fechados, com efetivo potencial para prejudicar a competição no mercado, a Circular nº 3.765, de 2015, limitou os arranjos fechados ao valor total máximo das transações, acumulado em doze meses, de R\$20 bilhões, buscando-se trazer novo equilíbrio entre os princípios da inovação, da promoção da competição e da interoperabilidade.

8 Inicialmente, cabe lembrar que a Circular BCB nº 3.743, de 2015, que disciplina as atividades de registro e de depósito centralizado de ativos financeiros e a constituição de gravames e de ônus sobre ativos financeiros depositados, já foi abordada no Relatório de Vigilância ano-base 2014, razão pela qual não será tratada neste relatório.

Estão excepcionados a essa regra os arranjos de pagamento enquadrados na modalidade de conta de pagamento pré-paga e os arranjos de modalidade de transferência cuja liquidação das transações de pagamento no âmbito do arranjo seja realizada exclusivamente nos livros do emissor do instrumento de pagamento.

Com o objetivo de promover um melhor entendimento dos envolvidos na indústria de arranjos de pagamento e sua regulação, o BCB realizou vários eventos, como o II Seminário Internacional Arranjos e Instituições de Pagamento<sup>9</sup> e a reunião técnica que esclareceu impactos da Circular BCB nº 3.765, de 2015.

#### **PRESTADOR DE SERVIÇO DE REDE – INTEROPERABILIDADE INTRA-ARRANJO**

O prestador de serviço de rede (PSR) é a entidade que realiza as atividades de captura e direcionamento de transações de pagamento no âmbito de um determinado arranjo, utilizando-se uma rede de comunicação eletrônica de dados. Diferencia-se, portanto, do credenciador, que realiza as atividades de habilitação de recebedores para aceitação de instrumento de pagamento e participa do processo de liquidação das transações de pagamento.

Nos termos da Circular BCB nº 3.682, de 2013 (art. 11, *caput*), os prestadores de serviço de rede, bem como as instituições de pagamento (caso dos credenciadores), são participantes dos arranjos de pagamento. O mesmo normativo estabelece (art. 12, *caput*) que os critérios de participação nos arranjos de pagamento devem ser públicos, objetivos e não discriminatórios. A exceção ao critério aberto de participação aplica-se somente aos arranjos fechados e exclusivamente para as atividades de gestão de conta, de emissão e de credenciamento, não abrangendo a atividade de prestação de serviço de rede. Dessa forma, as regras de participação devem possibilitar a ampla participação de PSRs em arranjos abertos e fechados.

Oportuno destacar, ainda, que é vedada a adoção de modelos de negócio, no âmbito de um determinado arranjo de pagamento, que implique em vinculação obrigatória de duas atividades (art. 14, *caput*, da Circular BCB nº 3.682, de 2013). Nesse sentido, as regras do arranjo que regulam as atividades de credenciamento e prestação de serviço de rede, ainda que essas atividades possam ser prestadas pela mesma empresa, não podem impor um modelo verticalizado de credenciamento e PSR.

Por fim, a regulação exige que as regras e os procedimentos que regulam a interoperabilidade no âmbito de um mesmo arranjo contemplem todas as relações existentes entre as diferentes modalidades de participação (art. 29, III, da Circular nº 3.682, de 2013). Dessa forma, no âmbito de um mesmo arranjo, deve haver interoperabilidade entre as atividades de credenciamento e de prestação de serviço de rede.

Em resumo, nos arranjos fechados, a atividade de credenciamento é exclusiva, mas a atividade de PSR deve ser aberta. No caso dos arranjos abertos, tanto a atividade de credenciamento quanto a atividade de prestação de serviço de rede devem ser abertas e as regras e procedimentos do arranjo devem garantir a interoperabilidade entre elas.

O BCB entende que a desvinculação das duas atividades e a interoperabilidade entre elas, no âmbito de um mesmo arranjo de pagamento, permitem a multiplicidade de modelos de negócio, inclusive com a existência de prestadores de serviço de rede e credenciadores independentes, criando um ambiente competitivo neste mercado, em linha com as exigências legais.

9 Esse seminário, cujo público alvo incluía integrantes de organismos governamentais, convidados internacionais, participantes do mercado e outros interessados, teve por objetivo promover o debate com especialistas nacionais e internacionais com a finalidade de aprofundar o conhecimento sobre arranjos e instituições de pagamento e ampliar a discussão sobre os temas afetos.

## 2.5 FÓRUM DO SISTEMA DE PAGAMENTOS BRASILEIRO

Instituído formalmente por meio da Portaria BCB nº 85.478, de 23 de junho de 2015, os fóruns temáticos relacionados ao SPB têm por objetivo principal estruturar um canal de comunicação direto e permanente de debate entre o BCB e as entidades envolvidas no SPB. Os fóruns temáticos compreendem um fórum para assuntos relacionados às IMF (Fórum IMF) e um para assuntos relacionados aos Arranjos e Instituições de Pagamento (Fórum AIP). Constituem também parte dos fóruns os grupos de trabalho (GT) com objetivo delimitado, que funcionam ao longo de um determinado período e não necessariamente coincidentes com as reuniões dos fóruns temáticos, reforçando o caráter dessas iniciativas como ações permanentes de interação do BCB com o mercado.

Nos fóruns, formulam-se propostas de soluções, bem como coordenam-se ações por parte dos diversos agentes do mercado, relativamente às políticas e normas editadas pelo BCB. Além disso, as discussões e os estudos desenvolvidos no âmbito do fórum servem como subsídios para a constante revisão e o aperfeiçoamento das políticas e das normas.

Cabe ressaltar que as conclusões que resultem das discussões ocorridas durante estes eventos não se sobrepõem à legislação e à regulamentação vigentes, às políticas estabelecidas por esta autarquia e às competências estabelecidas para o BCB na tomada de decisão, indicando o caráter não deliberativo das questões ali tratadas. Não obstante, a participação ativa das entidades do mercado nos fóruns é fundamental para o aprofundamento dos debates e para o alcance dos seus objetivos.

O Fórum IMF é composto pelas entidades operadoras de IMF e pelas associações representativas dos participantes das IMF. Já o Fórum AIP é integrado pelas entidades operadoras de IMF que liquidem transações no âmbito de arranjos de pagamento, pelas associações representativas dos instituidores e das instituições de pagamento e pelas associações representativas dos usuários

finais de arranjos de pagamentos. Em ambos os casos, é possível a participação, desde que identificada a necessidade, de outros órgãos ou entidades públicas, reguladores ou outras entidades privadas para debater determinado tema.

Nos fóruns, a coordenação geral fica a cargo do BCB, que estabelece como os trabalhos serão conduzidos, decide sobre a constituição de GT com objetivo delimitado e coordena a atuação das entidades envolvidas no encaminhamento das soluções aprovadas durante as discussões dos fóruns temáticos.

Cabe lembrar que, mesmo antes da formalização dos fóruns temáticos, o BCB já vinha realizando reuniões com os agentes do mercado, tratando de temas relevantes como a possibilidade de prorrogação de funcionamento do STR para além das 23h59 e das regras de participação nos arranjos de pagamento.

Desde o estabelecimento formal dos fóruns temáticos relacionados ao SPB, foi realizada uma reunião específica do Fórum IMF em 14 de dezembro de 2015, que tratou de temas como a instituição do GT temático Indisponibilidade do STR (Portaria BCB nº 87.386, de 4 de dezembro de 2015), a autorização da atividade de registro em atendimento à Resolução BCB nº 4.088, de 24 de maio de 2012, esclarecimentos gerais sobre a disciplina da atividade de registro e de depósito centralizado (Circular BCB nº 3.743, de 2015), além de explicações sobre as alterações introduzidas pelas circulares BCB nº 3.772, nº 3.773 e nº 3.774, todas de 1º de dezembro de 2015.

As ações previstas buscam consolidar esse novo canal de comunicação permanente com o mercado e, entre os objetivos pretendidos, espera-se obter um aprimoramento das políticas e dos direcionamentos, das soluções apresentadas e da coordenação das ações das entidades envolvidas no SPB em temas relativos às IMF, aos arranjos e às instituições de pagamento.

## 3 AÇÕES DE VIGILÂNCIA

Em 2015, o BCB deu continuidade ao processo de avaliação das entidades operadoras de IMF quanto à aderência aos PFMI.

De maneira geral e em linha com o relatado no Relatório de Vigilância de 2014, as infraestruturas avaliadas em 2015 foram consideradas aderentes aos PFMI.

As seções a seguir apresentam o resultado da análise dos dados coletados regularmente nos diversos sistemas que compõem o SPB, e que permitem monitorar o funcionamento das IMF e de seus respectivos gerenciamentos de risco.

Complementam as ações de vigilância as inspeções e as avaliações dos sistemas em relação às melhores práticas e padrões internacionais.

Ressalte-se que o tratamento dado pelas entidades operadoras dessas IMF a falhas anteriormente identificadas é monitorado regularmente, como forma de reduzir a probabilidade de reincidências.

### 3.1 MONITORAMENTO

#### 3.1.1 CLASSIFICAÇÃO DAS INFRAESTRUTURAS QUANTO AO RISCO SISTÊMICO

A Circular nº 3.057, de 2001, estabeleceu critérios para que um sistema de pagamentos seja considerado sistemicamente importante. Pelos critérios aplicáveis aos sistemas de transferência de fundos, os sistemas Sitraf, Siloc, Compe, Cielo e Rede não foram considerados sistemicamente importantes durante o ano de 2015. Essa circular estabeleceu que todos os sistemas de compensação e de liquidação de ativos são considerados sistemicamente importantes.

#### 3.1.2 ACOMPANHAMENTO DE INDICADORES DE RISCO OPERACIONAL

O acompanhamento do risco operacional dos sistemas de pagamentos abrange o índice de disponibilidade, as falhas ocorridas e a utilização da capacidade nos sistemas que liquidam em tempo real.

A disponibilidade para sistemas com importância sistêmica deve ser igual ou superior a 99,8%, conforme cálculo definido na Circular BCB nº 3.057, de 2001.

Em 2015, todos os sistemas avaliados apresentaram índices superiores à meta estabelecida em regulamento, com exceção da Cetip. Entretanto, a IMF já adotou as medidas necessárias para recuperar seu índice de disponibilidade, e essas medidas estão sendo acompanhadas pelo BCB.

A utilização da **capacidade de processamento**<sup>10</sup> é particularmente relevante nos sistemas que liquidam em tempo real. No caso dos sistemas avaliados em 2015, o STR apresentou máxima utilização da capacidade diária de 26,48%<sup>11</sup>, enquanto o Sitraf registrou pico de 94,69%.

Em 2014, o pico de processamento do Sitraf foi de 88%. Na ocasião, o BCB se manifestou no sentido de que acompanharia os esforços da IMF para readequação da capacidade de processamento do sistema. Em 2015, a CIP desenvolveu metodologias de análise para as três infraestruturas operadas por ela (Sitraf, Siloc e C3), com o intuito de projetar os volumes de transações e prever picos de processamento. Tendo em conta que a máxima utilização da capacidade diária do Sitraf aumentou em 2015, e considerando a recente aplicação dos novos modelos, o BCB continuará acompanhando as ações da CIP de forma a comportar os aumentos nos volumes processados.

#### 3.1.3 ACOMPANHAMENTO DE INDICADORES DE RISCOS FINANCEIROS

O BCB realiza testes com as infraestruturas que operam como contraparte central (*vide* Quadro 1) para verificar se as garantias e salvaguardas exigidas dos participantes, calculadas pelo

10 A utilização da capacidade é calculada a partir da relação entre a quantidade de transações processadas no dia de maior movimento em determinado período e a capacidade de processamento diária comprovada em testes.

11 Esse percentual refere-se à quantidade de 264.800 mensagens liquidadas em um registro datado do 1º semestre de 2015, período em que a capacidade comprovada de processamento do STR em testes era de 1.000.000 de mensagens. Para o 2º semestre, com a nova capacidade de processamento de 1.250.000 mensagens, o pico registrado foi de aproximadamente 300.000 mensagens, correspondente a 23,99%.

sistema de risco da CCP<sup>12</sup>, seriam suficientes em caso de inadimplência de participantes.

Os testes realizados ao longo de 2015 indicaram que as salvaguardas de cada infraestrutura seriam suficientes para cobrir as exposições de risco de crédito e de liquidez incorridos.

Detalhes acerca da metodologia podem ser consultados no Relatório de Estabilidade Financeira do BCB, no endereço eletrônico <<http://www.bcb.gov.br/?relestab>>, no capítulo sobre SPB.

### 3.2 INSPEÇÃO

No período de 2 a 6 de março de 2015, foi realizada inspeção no Selic. O trabalho ressaltou a capacidade que o Selic tem de processar os sistemas da infraestrutura por longos períodos tanto no *site* principal quanto no de contingência. Esse ponto garante menor risco caso seja necessário acionar o processamento em contingência (aspecto positivo em relação à gestão da continuidade de negócios, à gestão de mudanças e à gestão de capacidade de processamento).

Entre 16 e 27 de março de 2015, foi realizada inspeção na Compe. O resultado da inspeção apontou possibilidade de aprimoramento em relação a controles internos e auditoria.

O resultado da inspeção realizada na Cetip, entre 4 e 15 de maio de 2015, apontou a necessidade de continuidade da evolução recentemente iniciada na estrutura de governança e de gestão de riscos da empresa.

Na inspeção realizada na BM&FBovespa, entre 3 e 28 de agosto de 2015, o BCB reconheceu o trabalho de avaliação comparativa internacional realizado pela empresa quanto a aspectos referentes a governança. Durante o trabalho, foram colhidos subsídios para o processo de autorização da integração das infraestruturas de pós-negociação.

O resultado da inspeção realizada na CIP, entre 9 e 20 de novembro de 2015, ressaltou a estruturação da área responsável pela gestão de riscos e *compliance*, assim como da auditoria interna, eliminando potenciais conflitos oriundos da antiga forma de organização. No tocante ao risco operacional, apesar de ações implantadas, foram registradas oportunidades de melhorias.

As inspeções realizadas nas IMF resultaram na adoção de planos de ação, com o objetivo de solucionar os apontamentos levantados, e, em virtude do prazo para a execução desses planos, eles são objeto de acompanhamento por parte deste BCB.

### 3.3 VIGILÂNCIA DOS ARRANJOS DE PAGAMENTOS

O processo de autorização é a primeira ação de vigilância do BCB sobre os arranjos de pagamento integrantes do SPB. Atualmente encontram-se em análise os pedidos de autorização de 51 arranjos de pagamento instituídos por 35 instituidores.

As autorizações não alcançarão aqueles arranjos que, de acordo com o art. 6º da Resolução CMN nº 4.282, de 4 de novembro de 2013, não ofereçam risco ao normal funcionamento das transações de pagamentos de varejo, bem como as instituições de pagamento que participem exclusivamente desses arranjos, conforme avaliação do BCB.

Ao processo de aprovação do arranjo seguirão as outras etapas de vigilância definidas no art. 23 do regulamento anexo à Circular BCB nº 3.682, de 2013, que incluem o acompanhamento indireto e as visitas de inspeção.

12 As câmaras que assumem a posição de contraparte central ficam sujeitas aos riscos de liquidez e de crédito das operações cursadas em seus sistemas. Para se proteger desses riscos, uma CCP se utiliza de garantias individuais depositadas pelos participantes, de capital próprio, de salvaguardas adicionais, geralmente na forma de fundos mutualizados e de linhas de crédito contratadas com provedores de liquidez. 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.

## 4 POLÍTICAS DE VIGILÂNCIA

A seguir são apresentadas as políticas de vigilância que direcionam as ações do BCB na promoção da eficiência e da segurança do SPB. As seções se dividem em políticas para arranjos de pagamentos e políticas para infraestruturas do mercado financeiro.

Alguns princípios gerais norteiam essas políticas, tais como: eficiência, segurança, integridade e confiabilidade do sistema de pagamentos; solidez e eficiência dos arranjos de pagamentos e das instituições de pagamentos; inovação e diversidade de modelos de negócios; interoperabilidade entre arranjos de pagamentos, infraestruturas, instrumentos de pagamentos e canais de acesso; acesso não discriminatório a arranjos e infraestruturas; atendimento às necessidades dos usuários finais; confiabilidade, qualidade e segurança dos serviços de pagamento; inclusão financeira; regulação proporcional aos riscos; preservação do valor e da liquidez dos recursos das contas de pagamento.

A divulgação das políticas visa estimular soluções que alinhem as forças de mercado com o interesse público, soluções essas que podem decorrer de medidas regulatórias ou de ações do próprio mercado.

### 4.1 POLÍTICAS PARA ARRANJOS DE PAGAMENTO

Desde a publicação da Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013, e de seus dispositivos infralegais, o BCB tem intensificado o contato com associações e participantes do mercado, para esclarecer pontos importantes da regulação, ampliar a clareza e a transparência das ações e políticas da autarquia e, também, para aprofundar os conhecimentos sobre o mercado de varejo, trazendo subsídios para sua atuação como regulador do setor.

Conforme dispõe a Resolução CMN nº 4.282, de 2013, a atuação do BCB deve pautar-se pela busca da consecução dos princípios e dos objetivos estipulados na Lei nº 12.865, de 2013, o que é realizado, sobretudo, por meio do estabelecimento de políticas, inclusive pela via regulatória. Nesse sentido, o BCB tem se utilizado deste relatório, entre outros instrumentos, para comunicar aos diferentes atores do mercado, e também para a sociedade em geral, as políticas estabelecidas em prol da concretização dos princípios e do alcance dos objetivos.

O BCB atribui a importância de comunicar claramente suas políticas como forma de nortear a atuação dos agentes do mercado, bem como de oportunizar o debate sobre a melhor maneira de implantá-las e, se necessário, de aprimorá-las. Um exemplo dessa forma de comunicação e orientação ocorre por meio do Fórum de assuntos relacionados a arranjos e instituições de pagamento (Fórum AIP)<sup>13</sup>.

A prestação de serviços de pagamentos exige um grande esforço coletivo, de tomada de decisões complementares e coordenadas, com vistas ao atingimento dos objetivos públicos. Isso traz o desafio não só da ampliação do diálogo entre regulador e regulados, mas também entre os próprios agentes do mercado, que devem buscar dar efetividade àqueles objetivos, inclusive por meio de autorregulação.

Todavia, nas situações em que, por qualquer motivo, identificar-se insuficiência na implantação das políticas vigentes, o BCB poderá utilizar seu poder normativo, a exemplo da edição da Circular BCB nº 3.765, de 2015.

#### 4.1.1 SERVIÇOS DE PAGAMENTO COMO INDUTORES DA INCLUSÃO FINANCEIRA E PAGAMENTOS MÓVEIS

O BCB participou de uma força tarefa, em conjunto com o CPMI/BIS, o Banco Mundial e outros bancos centrais, cujo objetivo era analisar os aspectos de pagamentos relacionados à inclusão financeira. Essa participação faz parte das iniciativas do BCB de buscar acordos com organismos nacionais e internacionais, com a finalidade de fomentar a expansão do provimento de serviço de pagamentos.

Em 2015, foi publicada versão para consulta pública do relatório *Payment Aspects of Financial Inclusion*<sup>14</sup>. Esse relatório abrange o papel dos serviços de pagamento como porta de acesso aos serviços financeiros (tais como poupança, seguro, crédito e investimento). O relatório também analisa os fatores que comprometem o acesso a serviços de pagamentos e seu uso regular. Em nível global, os fatores mais relevantes estão relacionados

13 Para mais informações sobre os objetivos e a composição do Fórum AIP, vide box "Fórum SPB".

14 Disponível em: <<http://www.bis.org/cpmi/pub/d133.pdf>>.

aos custos diretos e indiretos desses serviços, à baixa renda de parte da população, à informalidade do trabalho, à desatenção a aspectos culturais e religiosos específicos, à pouca informação acerca dos serviços de pagamentos e financeiros, à inadequação dos produtos às necessidades específicas e à desconfiança quanto à segurança desses serviços.

O relatório apresentou um conjunto de recomendações com vistas a embasar ações que conduzam a uma inclusão financeira mais abrangente, a saber:

- comprometimento explícito e continuado dos setores público e privado para ampliar a inclusão financeira;
- arcabouço jurídico e regulamentar deve favorecer a inclusão financeira, endereçando efetivamente todos os riscos em que incorrem os usuários e zelando pela sua proteção, ao mesmo tempo em que promove a inovação e a concorrência;
- infraestruturas financeira, de comunicação e de tecnologia da informação devem ser sólidas, seguras, eficientes e amplamente acessíveis, para apoiar efetivamente a oferta de contas de transação<sup>15</sup> e a ampla prestação de serviços financeiros;
- ofertas de contas de transação e de serviços de pagamento devem atender efetivamente a uma ampla gama de necessidades de transação do público-alvo, a baixo ou nenhum custo;
- utilidade das contas de transação é expandida pela existência de ampla rede de pontos de acesso com cobertura geográfica abrangente, oferecendo uma variedade de canais de acesso interoperáveis;
- indivíduos devem ser informados, por meio de esforços de divulgação e de educação financeira, dos benefícios de se utilizar contas de transação, como utilizá-las efetivamente para a realização de pagamentos e para o armazenamento de valores, e sobre como ter acesso a outros serviços financeiros;
- fluxos de pagamentos recorrentes e de grande abrangência são utilizados para impulsionar os objetivos de inclusão financeira, ao proporcionar o aumento do número de contas de transação e ao estimular o uso frequente dessas contas.

15 Por "conta de transação" entende-se contas em bancos ou em outras instituições autorizadas, inclusive contas de pagamento pré-pagas, que podem ser utilizadas para realizar ou receber pagamentos e armazenar valor.

Cabe destacar que várias dessas recomendações já vêm sendo implantadas pelo BCB, como parte da política de estímulo aos serviços de pagamento como indutores da inclusão financeira.

#### PAGAMENTOS MÓVEIS

A oferta de serviços de pagamentos móveis, de forma abrangente, por meio de dispositivos de propriedade do usuário, pode ser ampliada. Essa ampliação, entretanto, depende de elementos subjetivos, como mudança de hábito por parte do usuário. Adicionalmente, o pouco avanço da oferta de modelos de pagamento inovadores e inclusivos pode ter relação com o fato de que toda mudança impacta a forma de organização da indústria e os modelos de negócio já consolidados.

Ainda no que se refere à inclusão financeira, alguns instrumentos de pagamento devem ser examinados com parcimônia em função do potencial risco de endividamento ou de requisitos acessórios para sua operacionalização, como o cartão de crédito.

Por sua vez, o cartão de débito pressupõe a existência de uma conta de depósitos à vista em uma instituição bancária ou cooperativa de crédito, modelo esse que até agora não se mostrou viável para a parcela da população financeiramente excluída. Entretanto, não existe óbice a esse modelo caso uma eventual redução de custos viabilize o acesso da população excluída. Nesse sentido, reconhece-se a contribuição da tecnologia baseada em dispositivos móveis no processo.

Por outro lado, os pagamentos móveis baseados em contas pré-pagas, indústria ainda incipiente, têm grande potencial para servir como plataforma de acesso às contas de transação anteriormente discutidas, facilitando, assim, a inclusão financeira da parcela excluída ou mal servida<sup>16</sup>.

16 Nesse sentido, destacam-se a significativa penetração dos dispositivos móveis nas camadas menos favorecidas e a familiaridade desse público com o dispositivo (inclusive uso de menus USSD) e com o ato de realizar depósito de créditos pré-pagos (utilizados para a compra de créditos ou *airtime*). No que se refere à infraestrutura, o alcance da telefonia móvel permite que esse canal atinja áreas que não são financeiramente viáveis para os canais tradicionais (a exemplo das agências bancárias). Além disso, as empresas de telecomunicação já contam com uma rede de agentes desenvolvida, utilizada na compra de créditos, que pode servir de base para a rede de agentes de pagamentos móveis. Some-se, ainda, o fato de que esses arranjos podem ser utilizados tanto em transações remotas quanto no ponto de venda.

Portanto, há espaço para a convivência harmônica entre os diversos produtos, com complementariedade entre pagamentos móveis baseados em contas de pagamento pré-pagas e outros instrumentos clássicos, como aqueles baseados em contas de depósito à vista, com potencial aumento do bem-estar social.

Tendo em conta o disposto no art. 8º da Lei nº 12.865, de 2013<sup>17</sup>, o BCB levará o tema a debate no Fórum AIP, ainda em 2016, com a participação dos principais atores desse mercado, demandando propostas para possíveis avanços nessa questão.

#### 4.1.2 CONVENIÊNCIA DOS INSTRUMENTOS ELETRÔNICOS DE PAGAMENTO

Com relação à conveniência dos pagamentos, a discussão trazida nos relatórios anteriores sobre o título “pagamentos de varejo em tempo real e ininterrupto” passa a ser tratada neste tópico.

Os pagamentos de varejo em tempo real e ininterrupto, comumente referenciados como “pagamentos instantâneos”, permitem a transferência de fundos entre usuários em questão de segundos, inclusive com a confirmação de recebimento dos fundos pelo recebedor, a qualquer momento (24x7x365), e a baixo custo para os usuários finais. A velocidade na realização dos pagamentos traz certeza (irrevocabilidade), transparência, potencial de redução de alguns tipos de fraude (por exemplo, *chargebacks* indevidos), além de redução de custos financeiros associados ao *lag* de liquidação existente em outros instrumentos. Estudos apontam, ainda, que a aceleração na velocidade de circulação do dinheiro promovida por esse tipo de arranjo tem potencial de acelerar o crescimento econômico do país<sup>18</sup>.

Além dessas vantagens, a demanda por pagamentos instantâneos é uma decorrência natural do avanço da tecnologia da informação na sociedade moderna, em que a instantaneidade e ampla disponibilidade (qualquer momento) são atributos esperados nas interações intermediadas por essas tecnologias. E essa demanda tende a tornar-se cada vez mais forte, à medida que as novas gerações, que se desenvolveram nesse ambiente tecnológico, tornam-se usuárias dos serviços de pagamento.

17 Art. 8º O Banco Central do Brasil, o Conselho Monetário Nacional, o Ministério das Comunicações e a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) estimularão, no âmbito de suas competências, a inclusão financeira por meio da participação do setor de telecomunicações na oferta de serviços de pagamento e poderão, com base em avaliações periódicas, adotar medidas de incentivo ao desenvolvimento de arranjos de pagamento que utilizem terminais de acesso aos serviços de telecomunicações de propriedade do usuário.

18 Disponível em: <[www.swift.com/node/19386](http://www.swift.com/node/19386)>.

Por outro lado, tendo em conta a rapidez com que a transferência é realizada, esses arranjos requerem a devida cautela quanto à segurança da transação (por exemplo, com relação à certeza de autenticação de pagador e recebedor) e também quanto aos procedimentos para combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento ao terrorismo.

Em relação aos pagamentos instantâneos, tem-se percebido a ampliação da discussão em nível internacional, podendo-se citar os exemplos dos Estados Unidos e da Europa. No primeiro caso, o *Federal Reserve Bank* tem realizado um amplo programa de equalização de conhecimento e de conversas com a indústria, com vistas a promover a adoção dos pagamentos instantâneos naquele país<sup>19</sup>. Na Europa, o *Euro Retail Payments Board* (ERPB), um grupo coordenado pelo Banco Central Europeu e que abrange associações de fornecedores e usuários de serviços de pagamentos, solicitou ao *European Payments Council* (associação que representa os prestadores de serviços de pagamento na Europa) que desenvolva um arranjo de pagamento para pagamentos instantâneos até novembro deste ano (2016) e que o implante até novembro do próximo ano (2017). No segundo semestre de 2016, aguarda-se a publicação de relatório coordenado pelo BIS/CPMI, com a participação do BCB, acerca de pagamentos instantâneos.

Em âmbito local, o BCB tem promovido discussões a respeito dos pagamentos instantâneos, a exemplo das realizadas no II Seminário Internacional Arranjos e Instituições de Pagamento, realizado em novembro de 2015.

Como destacado nos relatórios de vigilância anteriores, até o momento, a indústria de pagamentos não foi capaz de apresentar uma solução para substituir os cheques em transações de varejo de mais alto valor. Os modelos de negócios hoje vigentes para os cartões de pagamento mostram-se economicamente inadequados para transações de grandes valores (tarifas cobradas como percentuais sobre o valor da transação), e as outras formas de pagamento (*book transfer*, DOC e TED) não se mostram suficientemente adaptadas para ampla utilização no ponto de venda.

Nesse contexto, é possível que os pagamentos instantâneos venham a se constituir como um dos arranjos que poderão substituir os cheques em pagamentos de varejo de mais alto valor. Entretanto, mudanças na forma de precificação dos cartões e/ou

19 Para mais detalhes, acesse: <<https://fedpaymentsimprovement.org/faster-payments/task-force/>>.

novas facilidades nas formas de pagamento tradicionais também têm potencial de substituir o cheque em compras de alto valor.

#### 4.1.3 EFICIÊNCIA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE PAGAMENTO

Com relação aos estudos sobre custos, trazidos pela indústria, esses já foram, em grande parte, apresentados ao BCB. De forma geral, a indústria buscou descrever a estrutura de custos existente, bem como potenciais externalidades no mercado decorrentes de eventuais mudanças nessa estrutura. Esses estudos servirão de subsídio para análise de intervenções regulatórias e para eventuais políticas sobre o tema, com vistas ao incremento da eficiência do ambiente de pagamentos no país.

Com relação à redução dos prazos de liquidação dos pagamentos com cartão de crédito, os estudos também buscaram destacar os possíveis efeitos dessa mudança no equilíbrio de mercado. Nessa questão, o BCB mantém sua sinalização no sentido da redução nos prazos de liquidação das obrigações oriundas de transações realizadas com cartão de crédito, mais alinhada aos níveis internacionais, tornando a estrutura de preços desse instrumento mais transparente para os usuários – tanto pagadores quanto recebedores –, o que seria positivamente reforçado com a possibilidade de diferenciação de preços pelo estabelecimento comercial em função do instrumento utilizado. Preços iguais para formas de pagamentos com custos diferentes resultam em

subsídio daquele que paga com o instrumento mais caro por aquele que paga com o menos custoso.

Assim, essa melhor sinalização de preços poderia, inclusive, levar a uma melhor utilização da cesta de instrumentos de pagamento, mais próxima do ótimo social. Diversos estudos demonstram que as transações com cartões de crédito têm custo superior ao de outros instrumentos (por exemplo, cartões de débito). Entretanto, a não diferenciação no preço aliada às vantagens oferecidas pelos emissores aos portadores de cartão de crédito (programas de benefícios, redução na anuidade etc.) podem representar um estímulo à sobreutilização desse instrumento.

A redução dos prazos de liquidação das transações com cartão de crédito a que alude o BCB é plenamente compatível com a existência do “parcelado lojista”, modalidade de crédito ofertada diretamente pelos estabelecimentos comerciais e de grande utilização no Brasil. Eventual redução do prazo de liquidação significa apenas que os fundos chegarão ao recebedor em prazo inferior aos atualmente praticados, seja na liquidação da parcela única, seja na liquidação de cada parcela do “parcelado lojista”.

Contudo, eventuais mudanças devem ser implantadas de forma planejada e gradual, tendo em vista seus potenciais impactos, inclusive com alteração do atual equilíbrio do mercado.

#### BOLETO DE PAGAMENTO

O boleto de pagamento é um instrumento amplamente utilizado no Brasil (quase 10 milhões de boletos liquidados diariamente), por meio do qual é possível pagar obrigações pré-constituídas (dívida em cobrança) ou, ainda, assumir novas obrigações no ato do pagamento (boleto de proposta). No último caso, além de servir como instrumento de pagamento, o boleto também serve como instrumento de oferta de produtos e serviços<sup>1</sup>, de proposta de contrato civil ou de convite para associações.

Essa utilização ampla do boleto de pagamento foi regulamentada com a edição da Circular BCB nº 3.598, de 6 de junho de 2012. Até então, o boleto de pagamento tinha o seu uso regulamentar restrito a dívidas pré-constituídas, vinculadas a negócios jurídicos específicos (compra e venda ou prestação de serviços). Além da ampliação das possibilidades de uso do instrumento, a nova regulamentação promoveu outros ajustes, a exemplo do processo de liquidação. Ademais, trouxe dispositivos destinados à proteção do consumidor, tais como a obrigatoriedade de constar data de vencimento e valor, que, no caso da fatura de cartão de crédito, deve corresponder ao valor total da fatura.

Desde então, o BCB identificou a possibilidade de implementar melhorias no instrumento, bem como, com maior urgência, a necessidade de tratar o crescimento das fraudes, sendo a principal delas a adulteração, física ou eletrônica, do boleto de pagamento,

destinando indevidamente os recursos pagos para a conta do fraudador. Essas fraudes vêm impactando a confiança no instrumento de pagamento, fator indispensável ao seu uso eficiente, bem como gerando uma quantidade expressiva de perdas e de conflitos entre pagadores, recebedores e as instituições que provêm esses serviços.

Nesse contexto, o BCB apoia e acompanha de perto o projeto que está sendo desenvolvido pelo mercado para a criação de uma base centralizada de dados relativos a boletos de pagamento, que permitirá uma verificação prévia dos dados necessários ao bom pagamento. Vale acrescentar que a base centralizada possibilitará realizar o pagamento do boleto em qualquer banco após o vencimento, incluindo-se o cálculo de multa, juros e outros encargos convencionados; dela permitirá, ainda, aumentar a quantidade de boletos de pagamento apresentados nos canais de atendimento eletrônico (internet, caixas automáticos etc.), por meio do Débito Direto Autorizado (DDA), agregando conveniência e facilidades ao pagador.

A necessidade de criação da base de dados centralizada, como forma de mitigar as fraudes, implica a impossibilidade de emissão de boletos não registrados (amplamente utilizados em vendas pela internet, em ofertas de produtos e serviços e em doações). No entanto, a exigência do registro não impossibilita que o próprio beneficiário emita e apresente o boleto de pagamento diretamente ao pagador, mas o beneficiário deverá, nesse caso, enviar as informações necessárias ao registro.

O custo do instrumento – tendo em conta a necessidade de criação da base de dados centralizada e, por consequência, de registro de todos os boletos de pagamento – também é objeto de preocupação por parte do BCB, especialmente quanto ao impacto para os atuais usuários do boleto não registrado. Nesse sentido, o BCB está atuando junto à indústria, no intuito de coibir eventuais abusos. Destacam-se duas questões fundamentais nesse quesito, embora não exaustivas: (i) de não impor a contratação de serviços adicionais ao registro (venda casada), tais como a impressão e o envio de boletos, a execução de procedimentos para protesto etc.; e (ii) de disponibilizar duas formas de precificação – cobrança baseada no registro (serão cobrados todos os boletos registrados) e na liquidação (serão cobrados apenas os boletos efetivamente quitados pelo pagador), ou uma combinação de ambas.

Em suma, o BCB está patrocinando uma nova rodada de melhorias no instrumento e estará vigilante para mitigar eventuais efeitos adversos derivados das alterações no instrumento.

1 Sem prejuízo do fornecimento prévio, pelo fornecedor, das informações necessárias a essa contratação.

#### 4.1.4 INTEROPERABILIDADE DE CAIXAS ELETRÔNICOS (ATM)

Com relação à interoperabilidade das redes de ATM, os bancos grandes seguem com sua estratégia de substituição dos ATMs dedicados em áreas externas pelos ATMs compartilhados. Essa estratégia permite a ampliação da rede compartilhada e a racionalização dos gastos totais com as redes de ATM. Para os usuários do serviço, o compartilhamento aumenta a conveniência nas operações padronizáveis, inclusive pela melhor distribuição desses ATMs com o fim da necessidade de redundância (como ainda ocorre, por exemplo, nos *shoppings* e nos aeroportos) e do potencial aumento dos pontos de atendimento para os clientes bancários como um todo.

Em consequência, no último ano, enquanto a quantidade de operações em ATMs com acesso restrito aos clientes da instituição proprietária da rede diminuiu cerca de 5%, a quantidade de operações realizadas nos terminais compartilhados aumentou cerca de 7%. Considerando somente as operações realizadas de forma compartilhada, ou seja, por não clientes da instituição proprietária da rede, o aumento foi de cerca de 10% em 2015.

O BCB entende que o compartilhamento de infraestrutura, sem prejuízo da eficiência na prestação dos serviços aos usuários finais, é positivo e, portanto, deve ser objeto de acompanhamento de forma a alcançar todas as instituições provedoras de serviços de pagamento.

#### 4.1.5 ARRANJOS DE PAGAMENTO TRANSFRONTEIROS

Até o momento, o mercado não tem conseguido se organizar para adotar soluções para pagamentos transfronteiriços de forma multilateral e interoperável, por meio de conexões entre infraestruturas do mercado financeiro nacionais e estrangeiras.<sup>20</sup>

Especificamente com relação aos pagamentos e recebimentos de recursos internacionais, há grande concentração do volume de negócios no tradicional modelo baseado na relação direta entre os clientes e bancos ou corretoras para o envio ou recebimento de ordens de pagamento internacionais.

Esse modelo, no Brasil, embora conte com maior capilaridade e diversidade resultante dos quase três mil correspondentes cambiais, poderia ser ampliado com a adoção de soluções tecnológicas, multilaterais e interoperáveis que tragam maior competição e resultem em ganhos na modernização desses serviços e otimização de resultados.

O BCB continuará acompanhando a evolução desse mercado e avaliará a necessidade de intensificar o tratamento dessa questão caso o mercado continue a mostrar dificuldades na busca por soluções para pagamentos transfronteiriços.

#### 4.2 INFRAESTRUTURAS DO MERCADO FINANCEIRO

Conforme já destacado nos Relatórios de Vigilância anteriores, a implantação de forma completa, tempestiva e consistente dos PFMI é considerada fundamental para garantir a segurança e a robustez das infraestruturas e para suportar a resiliência do sistema financeiro global. Os membros do CPMI e da IOSCO se comprometeram em adotar os princípios e as responsabilidades contidas nos PFMI. Com a publicação do Comunicado BCB nº 25.097, de 10 de janeiro de 2014, que tornou pública a adoção dos PFMI no exercício da atividade de vigilância das IMF que operam no país, a avaliação das infraestruturas brasileiras passou a ter como parâmetro a aderência aos PFMI.

Cabe destacar que as jurisdições que integram o FSB e os participantes do CPMI e da IOSCO vêm sendo monitorados quanto à implantação dos PFMI. O processo de monitoramento abrange três níveis: (a) o **nível um**, à semelhança de um processo autoavaliativo, consiste em verificar se as jurisdições completaram,

formalmente, o processo de adaptação de seu arcabouço normativo (aqui entendido, em sentido amplo, como contemplando legislação, regulação ou política) de forma a suportar a implantação dos princípios aplicáveis às IMF e das responsabilidades cabíveis às autoridades reguladoras; (b) o **nível dois** avalia, para além dos aspectos formais, se o conteúdo do arcabouço normativo está completo e condizente com os princípios e as responsabilidades; e (c) o **nível três** avalia se existe consistência entre o arcabouço normativo e os resultados práticos obtidos com a implantação dos princípios e das responsabilidades pelas IMF e autoridades reguladoras, respectivamente.

Em junho de 2015, foi publicada a segunda atualização do relatório de monitoramento do **nível um**<sup>21</sup>, que mostrou progresso significativo das jurisdições com relação às avaliações iniciais, publicadas em agosto de 2013 e em maio de 2014 (primeira atualização). O Brasil recebe, desde a primeira atualização do relatório, classificação quatro (nível máximo), o que significa que as medidas que possibilitam a implantação já estão em vigor para todos os princípios e responsabilidades com relação a todos os tipos de infraestruturas descritas nos PFMI. A terceira atualização do relatório está prevista para 2016.

A avaliação **nível dois** em relação aos princípios, tendo em vista sua maior complexidade, está estruturada de forma mais granular e distribuída ao longo do tempo. Em fevereiro de 2015, foram publicados os primeiros relatórios, contendo a avaliação de CCP e TR dos Estados Unidos<sup>22</sup>, do Japão<sup>23</sup> e da União Europeia<sup>24</sup>. Em dezembro de 2015, foi publicada a avaliação da Austrália<sup>25</sup> para todos os tipos de IMF. A jurisdição brasileira ainda não foi objeto de avaliação. Novos relatórios de avaliação do nível dois estão programados para 2016.

A avaliação **nível três** em relação aos princípios foi iniciada em julho de 2015 com foco nos princípios voltados ao arcabouço de gerenciamento de riscos de CCP. O Brasil integra essa avaliação por meio da BM&FBovespa.

Por fim, a avaliação para os **níveis dois e três** das responsabilidades, conduzida em conjunto, teve a publicação de relatório em

20 Cabe lembrar que, para algumas jurisdições (Argentina e Uruguai), o BCB já oferece opções a tais serviços, por meio do Sistema de Pagamentos em Moeda Local.

21 Disponível em: <<http://www.bis.org/cpmi/publ/d129.pdf>>.

22 Disponível em: <<http://www.bis.org/cpmi/publ/d126.pdf>>.

23 Disponível em: <<http://www.bis.org/cpmi/publ/d127.pdf>>.

24 Disponível em: <<http://www.bis.org/cpmi/publ/d128.pdf>>.

25 Disponível em: <<http://www.bis.org/cpmi/publ/d140.pdf>>.

novembro de 2015<sup>26</sup>. O Brasil obteve o maior grau de aderência possível em todas as responsabilidades.

#### 4.2.1 PADRÕES DE COMUNICAÇÃO

A adoção de padrões de comunicação apresenta potencial de ganho em termos de eficiência no sistema de pagamentos. A padronização na comunicação facilita a entrada de novos participantes e permite o processamento contínuo entre as instituições participantes desse sistema e entre essas e seus clientes.

Com base no princípio 22 dos PFMI, o BCB considera importante que as infraestruturas do mercado financeiro que atuam no SPB procurem adotar ou acomodar procedimentos e padrões de comunicação empregados internacionalmente.

Na visão do BCB, a adoção ou a acomodação de procedimentos e padrões por uma infraestrutura significa a capacidade de receber informações e requisições em determinados padrões, tratar, processar e responder utilizando esses mesmos procedimentos e padrões, de forma a permitir que as operações demandadas por participantes que utilizem padrões consolidados internacionalmente sejam processadas de forma análoga à das operações demandadas pelos participantes que utilizam padrões e protocolos locais de comunicação. Pesquisa conduzida pelo BCB sobre as necessidades, as dificuldades e as percepções do mercado em relação à adoção de padrões e procedimentos internacionalmente aceitos mostrou considerável variação do nível de cultura de padronização e de conhecimento do assunto entre os participantes do mercado. Com base nessa conclusão, foi realizada pelo BCB, ao longo de 2015, uma série de ações para ampliação e homogeneização do conhecimento do tema, dentre as quais: reunião realizada, em abril, com o mercado para a apresentação dos resultados consolidados da pesquisa; realização, em maio, do seminário Padrões Internacionais de Comunicação, com debates sobre o Princípio 22 e a norma ISO 20022; participação em eventos promovidos pelo mercado em que se aprofundou determinados aspectos dos padrões de comunicação, como o Congresso e a Exposição de Tecnologia da Informação das Instituições Financeiras, em junho, e o *Workshop* Anbima sobre padronização da comunicação, em agosto.

Em 2016, além da continuidade dos esforços para a elevação do nível de cultura de padronização, o BCB estabelecerá cronograma e metodologia para a realização de estudos de adequabilidade

dos modelos de negócios das IMF nacionais aos padrões internacionalmente aceitos. Nesse sentido, vislumbra-se a criação, no âmbito do Fórum IMF, com a participação de representantes do mercado, de grupo de trabalho temático para a avaliação dos modelos de transferência de fundos no Brasil, particularmente a TED, frente ao padrão ISO 20022.

#### 4.2.2 RISCO GERAL DE NEGÓCIO

O princípio quinze 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.

Nas avaliações das IMF, realizadas em 2015, contemplou-se, pelo segundo ano consecutivo, as novas exigências contidas nos PFMI relativamente ao gerenciamento dos riscos gerais de negócio. Observou-se que os planos de recuperação e de saída ordenada do mercado, lacunas identificadas anteriormente, encontram-se em desenvolvimento, com cronograma de entrega aprovado pelo BCB. Assim, o BCB continuará acompanhando a evolução desse tema a partir da identificação de pontos de melhoria relativos aos documentos mencionados.

No que diz respeito à obrigatoriedade de manutenção de ativos líquidos, o BCB concluiu pela adequação geral das infraestruturas quanto à existência e ao volume de ativos líquidos. Entretanto, foi identificada a necessidade de especificar, do ponto de vista contábil, quais ativos líquidos e quais contas patrimoniais se prestam para esse fim, tendo em vista a definição de capital próprio extraída dos PFMI. O BCB atuará, em 2016, no sentido de induzir iniciativas ao mercado com vistas a esclarecer essas questões, principalmente para garantir a padronização da solução adotada pelas entidades operadoras de IMF (premissas, parâmetros, metodologia, disponibilização das informações etc.).

#### 4.2.3 RECUPERAÇÃO E RESOLUÇÃO

A recuperação é um estado em que a entidade operadora, em situações extremas, enfrenta a realização de riscos relevantes, usualmente com perdas financeiras significativas, que ameaçam a continuidade das atividades por ela desempenhadas, mas em

26 Disponível em: <<http://www.bis.org/cpmi/publ/d139.pdf>>.

que há espaço para adoção, por ela própria, de medidas que recuperem a saúde e a viabilidade da entidade.

Nesse sentido, o plano de recuperação é ferramenta essencial para gerenciar as expectativas dos interessados na condução do processo e para direcionar as decisões mais sensíveis. O BCB adota as diretrizes constantes dos PFMI e do documento *Recovery of Financial Market Infrastructures*, publicados pelo CPMI/BIS e pela IOSCO, em suas ações de vigilância, no que se refere ao planejamento do estado de recuperação. Os planos de recuperação das IMF que operam no país, conforme mencionado na seção anterior, encontram-se em desenvolvimento e serão objeto de oportuna avaliação pelo BCB.

A resolução, por sua vez, implica a 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.

Em 2015, paralelamente à participação ativa do BCB nos debates sobre resolução em fóruns internacionais com outros reguladores, as IMF e os seus participantes, esses por intermédio de entidades representativas, foram chamados, no âmbito do Fórum IMF, a contribuir com o debate acerca do arcabouço jurídico doméstico de regimes especiais de resolução aplicáveis às IMF que operam no país. As sugestões do mercado foram relevantes e integrarão os subsídios do BCB para o desenvolvimento do tema.

#### 4.2.4 AUMENTO DA RESILIÊNCIA DO SPB

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

Com o objetivo de aumentar a robustez e a resiliência do SPB, principalmente quanto à gestão dos riscos operacionais, em consonância com o princípio dezessete dos PFMI, o BCB vem fomentando a coordenação da gestão de continuidade de

negócios das entidades operadoras de IMF no sentido de mapear as interdependências, coordenar planos de continuidade<sup>27</sup> e realizar testes conjuntos.

O mapeamento das interdependências deve considerar, entre outros, o impacto que as atividades de outras IMF, de terceiros fornecedores de serviços críticos e de participantes relevantes representam às suas operações, com o objetivo de identificar os principais riscos em que incorre. Além disso, a IMF deve identificar, monitorar e gerenciar os riscos que suas operações podem representar a outras IMF.

Ressalte-se que esta iniciativa também contribuirá para o pleno atendimento aos princípios quatro a sete dos PFMI, porque permitirá o mapeamento de interdependências sob a ótica de gestão dos riscos de crédito e de liquidez.

A coordenação dos planos e a realização de testes conjuntos de continuidade de negócios visam tratar, de maneira teórica (planos) e prática (testes), os riscos identificados durante o processo de mapeamento das interdependências. É importante esclarecer que os testes devem estabelecer diferentes cenários de contingência, que podem evoluir até eventos de maior escala, caracterizados pela realização de condições extremas, porém plausíveis.

Observa-se que alguns entes operadores de IMF estão coordenando iniciativas que buscam atender às questões aqui apresentadas, a partir dos apontamentos realizados durante as inspeções que o BCB realizou em 2015. Espera-se que tais iniciativas atinjam os resultados almejados, abrangendo, inclusive, as IMF com, atualmente, menor nível de envolvimento.

Em outra iniciativa, visando aumentar a resiliência do SPB, o BCB instituiu e regulamentou, por meio da Portaria BCB nº 87.386, de 2015, Grupo de Trabalho Temático no âmbito do Fórum IMF, para tratar de medidas de mitigação de impactos em situações de grave indisponibilidade técnica do STR. Esse GT, denominado GT-Indisponibilidade do STR, é coordenado pelo BCB e tem a participação das IMF e das associações nacionais representativas dos participantes do STR.

O escopo desse GT inclui a coordenação dos participantes do STR na implantação dos ajustes tecnológicos e dos procedimentos para que possam dar curso a ordens de transferência de fundos em situações de prorrogação de uma sessão específica do STR

<sup>27</sup> De maneira geral, o plano de continuidade integra a gestão de continuidade das entidades operadoras de IMF e detalha a política de continuidade de negócios.

para além das 23h59, conforme disposto na Carta-Circular BCB nº 3.682, de 8 de dezembro de 2014, além da discussão e da proposição de medidas adicionais que teriam a capacidade de mitigação de impactos durante a vigência de uma situação de grave indisponibilidade do STR.

Os participantes do STR concluíram os testes tecnológicos e estão em fase de implantação de ajustes dos processos internos impactados com essa alteração. O STR já foi ajustado estando apto a operar após as 23h59 em caso de crise operacional severa do sistema ou de algum elemento crítico de infraestrutura como, por exemplo, uma indisponibilidade da Rede do Sistema Financeiro Nacional (RSFN) por um longo período ao longo do dia.

Os trabalhos do GT se concentrarão, agora, na discussão e proposição de medidas adicionais que tenham a capacidade de mitigação de impactos durante a vigência de uma situação de grave indisponibilidade do STR, aumentando o grau de resiliência do SPB como um todo.

#### 4.2.5 ORGANIZAÇÃO DA INDÚSTRIA DE INFRAESTRUTURAS DO MERCADO FINANCEIRO

Nas últimas décadas, a indústria de IMF tem passado por tendência de desmutualização, concentração e internacionalização. Tal movimento foi reforçado após o aumento da regulação pós-crise financeira de 2008, incluindo a maior demanda pela utilização de IMF, a fim de garantir melhor provimento de informações aos reguladores e gestão dos riscos financeiros dos participantes mais eficiente e robusta.

Economicamente, estão presentes na indústria fatores que levam à sua concentração, como a existência de externalidades

de rede positivas e economias de escala. Além disso, a demanda dos reguladores por uma visão global do risco incorrido pelas instituições financeiras reforçou a tendência de internacionalização e de concentração das IMF.

Por outro lado, a presença de tais características dificulta a entrada de novos participantes no mercado; aumenta a possibilidade de abuso do poder de mercado, inclusive na fixação de preços e tarifas; e pode desincentivar a inovação e o desenvolvimento de novos serviços.

Esse *trade off* tem gerado preocupação em reguladores de diversos países e apontado para a crescente importância da regulação e da vigilância do mercado. Na última década, inúmeros casos de fusão e aquisição de IMF ocorreram e alguns poucos casos foram desincentivados ou vetados por autoridades de defesa da concorrência.

No caso brasileiro, o BCB possui competência legal para buscar a solidez, o normal funcionamento e o contínuo aperfeiçoamento do SPB; demandando que as entidades operadoras de IMF tenham estrutura organizacional e administrativa efetivas e transparentes, que contemplem os interesses dos participantes e a segurança dos sistemas que operam.

Nesse sentido, o BCB entende que inexistem, *a priori* e com aplicabilidade a todos os casos, uma estrutura de organização da indústria que gere maior eficiência e segurança ao mercado. Dessa forma, o BCB observa as decisões dos agentes do mercado sobre o tema e atuará, quando necessário, por meio da regulação e da vigilância, em busca da solidez, do normal funcionamento, da manutenção dos serviços, do contínuo aperfeiçoamento do SPB e, especialmente, quanto à eficiência em todas as suas dimensões.

## SIGLAS E ABREVIATURAS

**Anatel**

Agência Nacional de Telecomunicações

**BCB**

Banco Central do Brasil

**BIS**

Banco de Compensações Internacionais –  
*Bank for International Settlements*

**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

**Câmara BM&FBovespa**

Câmara integrada da BM&FBovespa

**CCP**

Contraparte central – *Central counterparty*

**CDB**

Certificado de Depósito Bancário

**CDI**

Certificado de Depósito Interbancário

**Cetip**

S.A. Mercados Organizados

**CIP**

Câmara Interbancária de Pagamentos

**C3**

Câmara de Cessões de Crédito

**COE**

Certificado de Operações Estruturadas

**Compe**

Centralizadora da Compensação de Cheques

**CPMI/BIS**

Comitê de Pagamentos e Infraestruturas de Mercado/Banco de  
Compensações Internacionais – *Committee on Payments and  
Market Infrastructures/Bank for International Settlements*

**CSD**

Depositário Central de Títulos – *Central Securities Depository*

**CVM**

Comissão de Valores Mobiliários

**Deban**

Departamento de Operações Bancárias e de Sistema  
de Pagamentos

**DDA**

Débito Direto Autorizado

**DOC**

Documento de Crédito

**EcP**

Entrega contra pagamento – *Delivery versus payment*

**ERP**

*Euro Retail Payments Board*

**FPR**

Fator de Ponderação de Risco

**FSB**

Conselho de Estabilidade Financeira – *Financial Stability Board*

**GT**

Grupos de trabalho

**IMF**

Infraestrutura do mercado financeiro –  
*Financial market infrastructure*

**IOSCO**

Organização Internacional de Comissões de Valores Mobiliários –  
*International Organization of Securities Commissions*

**LCI**

Letra de Crédito Imobiliário

**LF**

Letras financeiras

**PcP**

Pagamento contra pagamento

**PFMI**

Princípios para Infraestruturas do Mercado Financeiro –  
*Principles for Financial Market Infrastructures*

**POS**

Ponto de venda – *Point of sale*

**PS**

Sistema de pagamentos – *Payment system*

**PSR**

Prestador de serviço de rede

**RSFN**

Rede do Sistema Financeiro Nacional

**SCL**

Serviço de Liquidação de Cartões

**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

**SPB**

Sistema de Pagamentos Brasileiro

**SSS**

Sistema de liquidação de ativos – *Securities Settlement System*

**STR**

Sistema de Transferência de Reservas

**TC/IOSCO**

Comitê Técnico da Organização Internacional de Comissões de  
Valores – *Technical Committee of the International Organization  
of Securities Commissions*

**TED**

Transferência Eletrônica Disponível

**TI**

Tecnologia da Informação

**TR**

Repositório de transações – *Trade repository*