



BANCO CENTRAL EUROPEU

“PADRÕES DE SUPERINTENDÊNCIA PARA SISTEMAS DE PAGAMENTOS DE RETALHO OPERANDO EM EUROS”

Resposta aos comentários recebidos no âmbito da consulta pública

No dia 8 de Julho de 2002, o Eurosistema publicou o seu novo documento relativo aos “Padrões de superintendência para sistemas de pagamentos de retalho operando em euros” para consulta pública. Ao todo, o Eurosistema recebeu respostas de 13 instituições, correspondendo a um total de 120 comentários. Todas as respostas serão publicadas no site do BCE.

Os novos padrões de superintendência para sistemas de pagamentos de retalho operando em euros, elaborados pelo Eurosistema, receberam amplo apoio e os inquiridos expressaram o seu agrado pela transparência revelada pelo Eurosistema ao consultar o público com o objectivo de continuar a desenvolver a sua política de sistemas de pagamentos de retalho. Diversos comentários são de natureza explicativa e descrevem as circunstâncias relativas a sistemas específicos. O Eurosistema agradece estas contribuições, mas não irá comentá-las. A seguir, é apresentada uma lista dos comentários considerados de importância crucial, juntamente com a resposta do Eurosistema.

Não é necessário aplicar diferentes padrões de superintendência a sistemas de pagamentos de retalho; o mesmo conjunto de padrões (por exemplo, os Princípios Fundamentais) deveria ser aplicado a todos os sistemas de pagamentos de retalho operando em euros, por razões de neutralidade em termos de concorrência.

O Eurosistema é da opinião que esta abordagem não seria adequada e que não estaria aparentemente em consonância com o Relatório sobre os Princípios Fundamentais, que sugere que “...o principal factor a ter em conta na avaliação do potencial de um sistema de pagamentos para desencadear ou transmitir disrupções sistémicas é o valor dos pagamentos processados por esse sistema, de forma agregada ou individualmente, em relação aos recursos dos

participantes no sistema e no contexto mais geral do sistema financeiro...”. Outro factor importante é a natureza dos pagamentos processados normalmente por um sistema de pagamentos de importância sistémica (SPSI)¹. Como exemplos, menciona-se a liquidação de transacções de mercados financeiros e a liquidação de sistemas periféricos. Trata-se de transacções que não são normalmente processadas através de sistemas de pagamentos de retalho, mas sim através de sistemas de pagamentos de grande montante. Por estes motivos, os Princípios Fundamentais só deverão ser aplicados a sistemas de pagamentos de retalho operando em euros se estes sistemas tiverem o potencial de desencadear disrupções sistémicas. O Eurosistema identificou um conjunto de indicadores que irão ajudar a determinar se a falha num sistema de pagamentos de retalho específico possui o potencial de causar disrupções sistémicas.

Do ponto de vista do Eurosistema, a aplicação dos Princípios Fundamentais a sistemas de pagamentos de retalho sistemicamente importantes não coloca estes sistemas em situação de desvantagem competitiva em relação a outros sistemas de pagamentos de retalho. Os sistemas de pagamentos de retalho considerados SPSI processariam normalmente um valor global considerável e, em particular, volumes de pagamentos muito elevados. É verdade que estas características exigem uma aplicação mais rigorosa de padrões de superintendência para fazer face aos riscos acrescidos nestes sistemas. Embora tal possa, por um lado, implicar custos mais elevados para o operador de sistema, por outro lado, os volumes extremamente altos permitem geralmente a esses sistemas explorarem economias de escala, reduzindo assim os seus custos unitários.

¹ Para uma definição de SPSI, consultar os “Core Principles for Systemically Important Payment Systems” (Princípios Fundamentais para Sistemas de Pagamentos Sistemicamente Importantes), Banco de Pagamentos Internacionais, Basileia, Janeiro de 2001.

Não deveria existir regulamentação excessiva para os sistemas de pagamentos de retalho. Quais os padrões que os sistemas de pagamentos de retalho de menor dimensão têm de respeitar que não se aplicam a SPSI, nem a sistemas de grande importância?

O Eurosistema ponderou cuidadosamente os riscos decorrentes de sistemas de pagamentos de retalho em relação aos custos que padrões de superintendência mais estritos podem acarretar para os operadores dos respectivos sistemas. Por esta razão, os novos “Padrões de superintendência para sistemas de pagamentos de retalho operando em euros” (Padrões para Sistemas de Retalho), publicados pelo Eurosistema para consulta, abrangem apenas os sistemas de pagamentos de retalho *que desempenham um papel proeminente no processamento e na liquidação dos vários tipos de pagamentos de retalho e cujo mau funcionamento poderá ter efeitos económicos significativos passíveis de abalar a confiança do público nos sistemas de pagamentos e na moeda em geral.*

Desta forma, foram estabelecidas três categorias regulamentares para sistemas de pagamentos de retalho operando em euros:

- Os sistemas de pagamentos de retalho de importância sistémica têm de cumprir o conjunto de todos os Princípios Fundamentais, tal como descritos no Relatório sobre Princípios Fundamentais.
- Os sistemas de pagamentos de retalho que desempenham um papel proeminente na economia terão de observar o subconjunto de seis Princípios Fundamentais, tal como referido no comunicado do Eurosistema sobre “Padrões de superintendência para sistemas de pagamentos de retalho operando em euros”.
- Os sistemas de pagamentos de retalho que não pertencem a nenhuma das duas categorias mencionadas anteriormente e que têm, por isso, um menor impacto na estabilidade da infra-estrutura financeira

têm de cumprir os padrões de superintendência aplicáveis, se e tal como foram definidos para esses sistemas. Como exemplos, refira-se os padrões de superintendência para esquemas de moeda electrónica e os padrões para pagamentos de retalho definidos a nível nacional, por cada BCN.

A interpretação dos padrões de superintendência deveria ser proporcional ao tipo de sistema, ou seja, menos rigorosa para sistemas de pagamentos de retalho do que para os SPSI.

Tal como foi referido na resposta à pergunta anterior relativamente à classificação em três categorias de pagamentos de retalho, o rigor dos padrões de superintendência tem de ser proporcional ao risco que os respectivos sistemas representam para o sistema financeiro. Seguindo a mesma lógica, o Eurosistema explicou no documento de consulta relativo aos novos Padrões para Sistemas de Retalho que a implementação dos Princípios Fundamentais aplicáveis não exige a mesma interpretação estrita para os sistemas de pagamentos de retalho de grande importância para a economia, como acontece para os SPSI. O documento de consulta cita, como exemplo, a implementação do Princípio Fundamental VII. Em linhas gerais, o nível de segurança e fiabilidade operacional e os mecanismos de contingência destinados a sistemas de pagamentos de retalho de grande importância para a economia não têm necessariamente de ser idênticos aos dos SPSI. Este critério de proporcionalidade seria utilizado de forma semelhante para outros Princípios Fundamentais do subconjunto a ser aplicado. Por exemplo, para os sistemas de pagamentos de retalho de grande importância respeitarem o Princípio Fundamental I, não é necessariamente obrigatório exigir pareceres jurídicos externos para a avaliação da solidez jurídica de um sistema. Esses pareceres podem igualmente limitar-se a investigações numa base *ad hoc*.

O Eurosistema deve estabelecer e publicar critérios para determinar a importância

de um sistema de pagamentos de retalho operando em euros e deve utilizar uma metodologia homogénea para a avaliação desses sistemas, por forma a garantir a igualdade de condições.

O Eurosistema debateu alguns critérios que deverão ajudar a identificar a importância de sistemas de pagamentos de retalho e a determinar, assim, qual o conjunto de padrões de superintendência a aplicar. Concluiu que a importância sistémica de um sistema de pagamentos depende do nível de concentração no respectivo mercado de pagamentos, dos riscos financeiros inerentes ao sistema e dos riscos de efeitos dominó. A este respeito, o Eurosistema terá particularmente em atenção se o sistema em questão é o único sistema de pagamentos de retalho num país ou se uma quantidade substancial de transacções de retalho está concentrada nesse sistema. No caso de ocorrer uma falha nesse sistema, os bancos poderão ter dificuldade em processar pagamentos de retalho nesse país. Para avaliar os riscos financeiros, o Eurosistema terá em consideração, sobretudo nos sistemas de compensação, os volumes de transacções no sistema e as posições devedoras dos participantes mais significativos. Por fim, o Eurosistema terá também em conta o risco que o incumprimento de obrigações por parte de um participante no sistema pode acarretar para os outros participantes, impedindo igualmente que estes cumpram as suas obrigações. Para além dos referidos critérios estabelecidos de comum acordo, os bancos centrais que superintendem os respectivos sistemas de pagamentos de retalho podem ter em consideração características específicas dos respectivos mercados de pagamentos. Com a integração do mercado de pagamentos em euros e a criação de um espaço único de pagamentos em euros (*Single Euro Payments Area, SEPA*), espera-se que as especificidades nacionais, responsáveis por uma avaliação que diverge do quadro do Eurosistema acordado em comum, desapareçam ao longo do tempo.

O grau de risco financeiro que os sistemas de grande importância colocam para a economia não é normalmente tão elevado como nos sistemas de importância sistémica. Por esta razão, o Eurosistema concluiu que os Princípios Fundamentais relativos a riscos financeiros (Princípios Fundamentais III a VI) não deverão ser obrigatórios para esses sistemas. Consequentemente, o Eurosistema, ao identificar esses sistemas, terá em linha de conta a concentração do mercado de pagamentos de retalho e, em especial, a penetração do respectivo sistema no mercado, ou seja, a sua quota do mercado total.

A avaliação dos sistemas de pagamentos de retalho operando em euros deve ser coordenada por uma única entidade.

O Conselho do BCE acaba de adoptar uma política definitiva para sistemas de pagamentos de retalho operando em euros e todos os sistemas de pagamentos de retalho terão de ser avaliados à luz dessa política. Em conformidade com o quadro já implementado no Eurosistema para a realização de actividades de superintendência, tanto os BCN como o BCE irão conduzir essas avaliações. O Comité dos Sistemas de Pagamentos e de Liquidação do SEBC irá coordenar e analisar essas avaliações para assegurar que a metodologia comum seja aplicada de uma forma harmonizada no conjunto do Eurosistema.

Os padrões de superintendência não devem acarretar custos adicionais.

No exercício da sua função de assegurar o bom funcionamento dos sistemas de pagamentos, o Eurosistema tem de garantir que os respectivos riscos sejam mitigados. A razão para esta função pública reside na possibilidade de cada participante no sistema de pagamentos não estar suficientemente consciente do risco que representa para outros participantes e para o sistema financeiro em geral.

O grau de intervenção reguladora por parte do Eurosistema será diferenciado de acordo com o risco para a estabilidade financeira. Por conseguinte, quanto maior for o risco para o sistema financeiro, mais exigentes serão os padrões de superintendência que esse sistema terá de respeitar. Além disso, os padrões de eficiência terão também de estar em conformidade com a importância do sistema a que dizem respeito. Tal implica que cada sistema de pagamentos de retalho terá de cumprir os padrões de superintendência que lhe são aplicáveis. Se ainda não o fez, terá de melhorar as suas medidas de segurança e eficiência, por forma a observar os padrões exigidos. Essas melhorias na arquitectura do sistema poderão implicar custos para cada sistema, mas suportá-los irá contribuir para a redução dos riscos, ou seja, para uma redução nos potenciais custos futuros para o próprio sistema, para os respectivos participantes e para toda a economia. Além disso, o aumento da eficiência do sistema pode resultar numa série de benefícios para o conjunto da economia. Assim, de um ponto de vista macroprudencial, custos adicionais para cada sistema de pagamentos podem justificar-se caso contribuam para uma redução efectiva dos riscos e/ou para um aumento da eficiência.

O âmbito dos instrumentos e dos sistemas abrangidos deve ser definido com clareza. Os Padrões para Sistemas de Retalho devem aplicar-se a qualquer forma de compensação e liquidação, ou seja, devem aplicar-se não só à liquidação, mas também à compensação e devem abranger os bancos envolvidos ou outros acordos semelhantes aos sistemas de pagamentos.

O papel importante que os sistemas de pagamentos desempenham na economia é o factor crucial que determina se os novos Padrões para Sistemas de Retalho devem, ou não, ser aplicados. Os tipos de instrumentos processados através destes sistemas são de natureza secundária e menos relevantes para a determinação do grau de importância de um sistema. Um sistema de pagamentos de retalho é um sistema de transferência de

fundos que processa um grande volume de pagamentos de valor relativamente baixo sob a forma de, por exemplo, cheques, transferências a crédito, débitos directos e transacções em caixas automáticos (ATM) e EFTPOS.

Os Padrões para Sistemas de Retalho serão aplicados a sistemas de liquidação e compensação. O facto de os sistemas em questão *proporcionarem sempre serviços de liquidação* não deve ser interpretado de forma a excluir o processo de compensação do cumprimento dos referidos padrões. Na verdade, a compensação e a liquidação são partes integrantes da infra-estrutura de pagamentos. A versão final dos Padrões para Sistemas de Retalho clarifica esta questão.

O âmbito de aplicação dos Padrões para Sistemas de Retalho do Eurosistema tem-se restringido a sistemas de tipo ACH (*Automated Clearing House*/câmara de compensação automática) e a acordos multilaterais. Os acordos “*hub and spoke*” (acordos entre correspondentes centralizadores em que uma entidade central (*hub*), através de acordos bilaterais com outras (*spokes*), concentra os fluxos e os encaminha ou os distribui) e os acordos bilaterais não foram incluídos, por enquanto. Os acordos “*hub and spoke*” consistem numa diversidade de acordos bilaterais em que a instituição de liquidação (*hub*) pode negociar diferentes contratos com todos os bancos clientes (*spoke*). A razão para excluir estes acordos reside no facto de alguns dos princípios serem demasiado genéricos para serem aplicados directamente. Por exemplo, como é que o acesso aberto e equitativo deve ser efectuado numa relação bilateral em que os termos e condições são determinados pelas duas partes do acordo com base em negociações bilaterais?

Os acordos bilaterais e os acordos “*hub and spoke*” são as formas típicas de relações de correspondentes bancários. Actualmente, o Eurosistema está a recolher dados com o objectivo de analisar a importância de acordos de correspondentes bancários no

contexto do sistema financeiro. Em função dos resultados desta análise, é possível que o Eurosistema defina padrões de superintendência para esses acordos.

A aplicação do Princípio Fundamental IV deve passar a ser obrigatória?

Os Padrões para Sistemas de Retalho não consideram obrigatório o Princípio Fundamental IV, mas sim extremamente desejável. A razão para qualificá-lo de “extremamente desejável” reside no facto de, na perspectiva do Eurosistema, a aplicação do Princípio Fundamental IV reduzir o risco financeiro. Além do mais, os custos dos ajustamentos técnicos necessários para a liquidação ser efectuada na data-valor não seriam excessivos. No entanto, do ponto de vista metodológico, não faria sentido exigir, por um lado, a liquidação na data-valor e, por outro lado, não exigir medidas para assegurar que a liquidação atempada seja também realizada em caso de incumprimento por parte de um participante. Uma vez que os Princípios Fundamentais III e V não são obrigatórios, considerou-se que a observação do Princípio Fundamental IV não deverá igualmente ser obrigatória, mas extremamente desejável.

Os Padrões para Sistemas de Retalho aplicar-se-ão também aos países aderentes?

Os novos padrões de superintendência irão reger todos os sistemas de pagamentos de retalho operando em euros, ou seja, irão ser aplicados em qualquer país que utilize um sistema de pagamentos de retalho operando em euros. Assim que tiverem aderido à União Europeia e adoptado o euro, os actuais países aderentes terão de respeitar todos os padrões de superintendência aplicáveis à área do euro. O Eurosistema está a trabalhar em estreita cooperação com os países aderentes com vista a ajudá-los na preparação para a adesão. A este propósito, o Eurosistema já definiu em linhas gerais o conteúdo e a importância dos seus padrões de superintendência. Dado que muitos países em fase de adesão estão a proceder à

reestruturação e à redefinição dos seus sistemas de pagamentos, o Eurosistema salientou as vantagens de se escolher uma estrutura que facilite posteriormente a adopção dos padrões do Eurosistema.

O alcance da superintendência no que respeita à eficiência não é claro e compete ao mercado decidir sobre questões de eficiência.

De acordo com o Princípio Fundamental VIII, o sistema *deverá disponibilizar um conjunto de meios para a execução dos pagamentos que sejam práticos para os utilizadores e eficientes para a economia*. Compete ao operador do sistema, em cooperação com os utilizadores, determinar qual a abordagem mais eficiente e o Eurosistema reconhece plenamente a responsabilidade que cabe, em primeiro lugar, ao mercado quanto a esta matéria. Todavia, a avaliação dos aspectos sobre a eficiência não pode limitar-se à perspectiva dos sistemas de pagamentos, devendo também ser considerados os efeitos sobre o conjunto da economia. A função dos bancos centrais – como é o caso dos bancos centrais que compõem o Eurosistema –, na qualidade de autoridades públicas com a função estatutária de superintender sistemas de pagamentos, consiste em verificar e assegurar que os operadores dos sistemas de pagamentos tenham na devida conta essa perspectiva mais ampla.

Princípio Fundamental VIII: o BIC e o IBAN só podem ser implementados a longo prazo por razões de custos. É prematuro exigir a aplicação de padrões para o processamento directo automatizado (straight through processing, STP) a todos os sistemas de pagamentos de retalho e a sua implementação devia ser da responsabilidade das autoridades nacionais competentes.

No debate sobre o espaço único de pagamentos em euros, o Eurosistema instou repetidamente os bancos a suprirem a inexistência de normalização e a implementarem normas internacionais (por

exemplo, o BIC, o IBAN) e formatos de mensagem (por exemplo, o SWIFT MT 103+), que permitiriam o processamento directo totalmente automatizado de pagamentos entre os países. Essas normas deveriam ser implementadas o mais cedo possível. Reconhece-se que esta implementação irá gerar custos adicionais no curto prazo, mas a longo prazo os bancos terão capacidade para processarem pagamentos transfronteiras de um modo muito mais eficiente e poderão reduzir os respectivos custos. Além disso, num verdadeiro espaço único de pagamentos em euros, não é aceitável que pagamentos do mesmo tipo sejam substancialmente divergentes em termos de eficiência. Assim, é do interesse geral, ou seja, dos bancos também, implementar normas de processamento directo automatizado e estabelecer um espaço único de pagamentos em euros o mais rapidamente possível. Dada a dimensão da área do euro, a aplicação dos padrões não pode ser confiada apenas a comunidades nacionais; terá de ser coordenada a nível da área do euro.

Princípio Fundamental VIII: a eficiência pode ser alcançada dentro do quadro legal da UE.

O Regulamento relativo aos pagamentos transfronteiras em euros² tem em vista a eliminação de diferenças de preço entre pagamentos domésticos e transfronteiras. Contudo, encargos idênticos para os dois serviços não implicam custos iguais. Pelo contrário, os bancos incorrem em custos significativamente mais elevados quando se trata de pagamentos transfronteiras, em comparação com pagamentos domésticos, ou seja, existe um evidente défice em termos de eficiência nos pagamentos transfronteiras. É necessário resolver esta situação e a legislação não tem capacidade para tal.

Princípio Fundamental X: a superintendência não deve incidir na eficiência das estruturas organizacionais.

Tal como acontece com todos os outros Princípios Fundamentais, a responsabilidade

pela eficiência dos acordos de gestão cabe, em primeiro lugar, ao respectivo sistema, aos seus proprietários e aos utilizadores. O banco central tem de garantir que esses acordos de gestão sejam eficazes, responsáveis e transparentes.

A implementação, a nível nacional, de directivas comunitárias (tais como a Directiva relativa ao carácter definitivo da liquidação) poderá levar a distorções de concorrência.

A própria definição de directiva comunitária implica um certo arbítrio por parte das autoridades nacionais na sua transposição para as respectivas legislações. Este arbítrio deve cingir-se aos limites da directiva, mas pode também ter em linha de conta as especificidades nacionais. Devido a esse arbítrio nacional, é provável que uma directiva não seja implementada exactamente da mesma forma em todos os países. Para identificar quaisquer inconsistências que precisem de ser resolvidas, as directivas comunitárias podem incluir uma cláusula de revisão. Se essas inconsistências originarem distorções de concorrência no domínio da responsabilidade do SEBC, será chamada a atenção da Comissão Europeia para rever esses aspectos.

Qual é o calendário para a implementação dos novos padrões de superintendência para sistemas de pagamentos de retalho?

O Conselho do BCE aprovou a versão final dos Padrões para Sistemas de Retalho, que serão agora devidamente implementados. Até ao fim de 2004, o Eurosistema irá avaliar todos os sistemas de pagamentos de retalho operando em euros. Os sistemas de pagamentos de retalho que não respeitem os novos padrões de superintendência terão de efectuar melhorias, para poderem cumpri-los.

² Regulamento (CE) n.º 2560/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Dezembro de 2001, relativo aos pagamentos transfronteiras em euros.

Em consequência da transição para um espaço único de pagamentos em euros, muitos sistemas de pagamentos de retalho operando em euros estão actualmente a efectuar, ou a planear, a consolidação ou redefinição das suas infra-estruturas. O Eurosistema terá estas mudanças estruturais na devida conta

quando avaliar um sistema. Assim, um sistema em processo de redefinição terá de observar na íntegra os padrões de superintendência do Eurosistema apenas no médio prazo. Os sistemas que terminaram o seu ciclo de vida podem, por conseguinte, beneficiar de um período de isenção até ao final de 2008.

© Banco Central Europeu, 2003

Morada: Kaiserstrasse 29, 60311 Frankfurt am Main, Alemanha

Endereço postal: Postfach 16 03 19, 60066 Frankfurt am Main, Alemanha

Telefone: +49 69 1344 0, Internet: <http://www.ecb.int>, Fax: +49 69 1344 6000, Telex: 411 144 ecb d

Todos os direitos reservados.

A reprodução para fins pedagógicos e não comerciais é permitida desde que a fonte esteja identificada.

ISBN 92-9181-388-5 (online)