



# BANCO CENTRAL DO BRASIL

VOTO 49/2022–BCB, DE 9 DE MARÇO DE 2022

Assuntos de Regulação – Propõe a edição de resolução BCB que estabelece o Patrimônio de Referência de Instituição de Pagamento (PR<sub>IP</sub>), seus requerimentos mínimos, e a estrutura de gerenciamento de riscos de instituição de pagamento e de conglomerado prudencial classificado como do Tipo 2.

Senhor Presidente e Senhores Diretores,

## I - Introdução

Diante da classificação de conglomerados prudenciais integrados por instituição de pagamento (IP), objeto de proposta normativa que está sendo apresentada em conjunto com esta, entendo oportuno estabelecer regras prudenciais específicas para a estrutura de capital regulamentar a ser observada por instituição de pagamento não integrante de conglomerado prudencial e por conglomerado prudencial classificado como do Tipo 2. Nesse sentido, proponho a edição de resolução BCB que estabelece o Patrimônio de Referência de Instituição de Pagamento (PR<sub>IP</sub>), os seus requerimentos mínimos e a estrutura de gerenciamento de riscos dessas entidades.

2. Conforme a Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013, as instituições de pagamento (IPs) são reguladas pelo Banco Central do Brasil (BCB), seguindo diretrizes estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN). Essas diretrizes, a serem observadas na regulamentação, na vigilância e na supervisão das instituições e dos arranjos de pagamento integrantes do Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB), foram estabelecidas pela Resolução nº 4.282, de 4 de novembro de 2013. A partir delas, o BCB classificou as instituições de pagamento nas seguintes modalidades: emissora de moeda eletrônica, emissora de instrumento de pagamento pós-pago, credenciadora de instrumento de pagamento e, posteriormente, iniciadora de transação de pagamentos. Recordo que uma instituição de pagamento não necessariamente realiza todas essas atividades.

3. Concomitantemente, o BCB editou, em 4 de novembro de 2013, a Circular nº 3.681, dispondo sobre o gerenciamento de riscos, os requerimentos mínimos de capital, os requisitos de governança de instituições de pagamento, a preservação do valor e da liquidez dos saldos em contas de pagamento, entre outras regras. A mencionada Circular estabelece os requerimentos de forma individualizada, ou seja, não prevê a aplicação dos requisitos nela estabelecidos para um conglomerado prudencial.



## BANCO CENTRAL DO BRASIL

4. Ocorre que, com o desenvolvimento do mercado de pagamentos nos últimos anos, verificou-se significativo aumento no número de instituições participantes e de clientes atendidos, acompanhado do provimento de novos serviços correlatos aos de pagamento. Com isso, instituições de pagamento passaram a constituir fundos de investimento ou mesmo outras instituições de pagamento subsidiárias. Essa evolução do mercado trouxe inúmeros benefícios para o consumidor, mas também novos riscos para as instituições, tornando necessária a atualização do arcabouço regulatório prudencial, uma vez que essas estruturas e riscos não são tratados no atual arcabouço regulatório.

5. Diante disso, o BCB publicou o Edital de Consulta Pública 78/2020, em 11 de novembro de 2020 (ECP 78). O Edital era composto por minutas de resolução CMN e de resoluções BCB para aprimorar o tratamento prudencial aplicável às transações de pagamento, tanto as realizadas por instituição de pagamento quanto por instituição financeira, de forma a prover maior segurança ao sistema. A resolução BCB ora proposta é uma entre os diversos ajustes normativos que foram objeto da consulta pública.

### II - Patrimônio de Referência (PR)

6. A presente minuta redefine o conceito de capital regulamentar aplicável à instituição de pagamento não integrante de conglomerado e ao conglomerado prudencial do Tipo 2, ou seja, aquele não integrado por instituição financeira ou por outra instituição autorizada a funcionar pelo BCB sujeita à Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, ou à Lei nº 10.194, de 14 de fevereiro de 2001, conforme proposta normativa que está sendo apresentada em conjunto com esta. Para fins do regramento prudencial aplicável, o conceito de PR<sub>IP</sub> substituirá o patrimônio líquido ajustado (PLA)<sup>1</sup>. As regras de apuração do PR<sub>IP</sub> garantirão maior qualidade para o capital, de modo a permitir o cumprimento mais efetivo da sua função essencial, que é absorver perdas inesperadas.

7. A exigência de capital de maior qualidade para instituições de pagamento também é adotada em outras jurisdições. Com a aprovação pelo Parlamento Europeu da Diretiva 2007/64/EC<sup>2</sup>, mais conhecida como PSD1, em 13 de novembro de 2007, a composição do capital regulamentar aplicável às IPs da Comunidade Europeia segue os princípios recomendados pelo Comitê de Basileia para Supervisão Bancária, aplicáveis às instituições financeiras.

8. Na minuta aqui proposta, o cálculo do PR<sub>IP</sub> segue a metodologia estabelecida pela Resolução nº 4.606, de 19 de outubro de 2017, aplicada ao cálculo do capital para as instituições financeiras de menor porte e menor complexidade, aquelas enquadradas no Segmento 5 (S5), nos termos da Resolução nº 4.553, de 30 de janeiro de 2017. A proposta segue critérios de simplicidade, consistência no tratamento dos riscos e facilidade de implementação. Assim, o PR<sub>IP</sub> será apurado a partir de dados contábeis regularmente encaminhados ao Banco Central do Brasil e, apesar da sistemática simples de apuração, seguirá os princípios que garantem a sua qualidade, isto é, sua capacidade de absorver perdas em cenários de estresse.

<sup>1</sup> Conforme disposto na Circular nº 3.681, 4 de novembro de 2013.

<sup>2</sup> Posteriormente substituída pela Diretiva 2366, de 25 de novembro de 2015 (PSD2) que incluiu novos serviços de pagamento ao rol de atividades desempenhadas por instituições de pagamento.





## BANCO CENTRAL DO BRASIL

9. A constituição de instituição de pagamento tem sido uma importante forma de entrada de novos competidores no sistema financeiro, em virtude da regulação simplificada e da possibilidade de início das operações sem prévia autorização do BCB<sup>3</sup>. Com o objetivo de diminuir a barreira de entrada, a norma ora proposta prevê uma regra de transição aplicável aos novos entrantes. Assim, após autorização de funcionamento concedida pelo BCB, as instituições de pagamento estarão dispensadas de realizar a dedução total dos valores correspondentes aos ativos intangíveis no cálculo do  $PR_{IP}$  por doze meses e, nos doze meses subsequentes, estarão dispensadas de efetuar a dedução de metade desses valores. Importante destacar que uma característica dessas instituições são os elevados investimentos iniciais em tecnologia, sistemas e *softwares*, que constituem os ativos intangíveis.

### III - Do requerimento mínimo de PR

10. A proposta estabelece um requerimento mínimo de  $PR_{IP}$  que deve ser suficiente para a cobertura de todos os riscos incorridos, tanto os associados aos serviços de pagamento quanto os riscos oriundos das demais atividades exercidas pelas instituições de pagamento. Com o desenvolvimento do mercado de pagamentos nos últimos anos, verificou-se significativo aumento no número de instituições participantes que oferecem outros serviços correlatos aos de pagamento, especialmente valendo-se de fundos de investimento para captação e colocação de recursos. Pela regulação ora proposta, os riscos associados a essa atuação expandida passam a ensejar requerimento de capital.

11. Assim, o requerimento mínimo será apurado a partir da aplicação de um fator ( $F'$ ) à soma das parcelas dos ativos ponderados pelo risco. Para os conglomerados do Tipo 2, três parcelas são previstas: a de serviço de pagamentos ( $RWA_{SP}$ ), a de risco de crédito ( $RWA_{RCSimp}$ ) e a de risco cambial para exposições em ouro, em moeda estrangeira e em outros ativos sujeitos à variação cambial ( $RWA_{CAMSimp}$ ).

#### *Ativos ponderados pelo risco dos serviços de pagamento – $RWA_{SP}$*

12. A metodologia de cálculo proposta para a parcela do montante de RWA relativa aos serviços de pagamento é similar à atualmente aplicada a instituições de pagamento e tem por base o volume médio mensal das atividades de pagamento executadas nos últimos doze meses, ao qual é aplicado um percentual.

13. No que tange ao serviço de emissão de moeda eletrônica, a Lei nº 12.865, de 2013, conferiu maior segurança jurídica aos participantes desse mercado, ao apartar do patrimônio da instituição os recursos recebidos de clientes. Mais importante, a Resolução BCB nº 80, de 25 de março 2021, estabelece que as instituições de pagamento devem aplicar tais recursos em títulos

---

<sup>3</sup> Conforme disposto na Resolução BCB nº 80, de 25 de março de 2021, as instituições de pagamento que exerçam as atividades de emissão de instrumento pós-pago e de credenciamento devem solicitar autorização de funcionamento ao BCB quando alcançarem movimentação financeira superior a R\$500.000.000,00 (quinhentos milhões de reais). As atividades de emissão de moeda eletrônica e de iniciação de pagamentos devem ter autorização prévia ao início das operações.





## BANCO CENTRAL DO BRASIL

públicos federais pré-definidos, inclusive por meio de operações compromissadas, ou depositá-los em espécie em conta específica nesta Autarquia.

14. Considerando o arcabouço jurídico-institucional, a regulamentação prudencial é voltada primordialmente à cobertura do risco operacional intrínseco à execução desse serviço. Após sugestões recebidas durante a consulta pública, a nova proposta estabelece como requerimento de capital para o moedeiro eletrônico a soma de dois componentes, um baseado no volume médio mensal de transações de pagamento e transferências executadas a partir de uma conta pré-paga nos últimos doze meses e outro baseado no saldo de moeda eletrônica emitido pela IP na data de fechamento do balanço de cada mês.

15. Tal combinação busca estabelecer um equilíbrio no requerimento de acordo com a evolução na prestação desse serviço, tendo, de um lado, instituições focadas em elevadas transações de curto prazo, normalmente dentro de um mesmo dia, e, de outro, instituições focadas na manutenção de saldos de clientes para reserva, guarda, remuneração ou movimentações futuras. Assim, para o cálculo do requerimento de capital, aplica-se aos fluxos o percentual de 0,2% (dois décimos por cento) e ao saldo, percentual de 1% (um por cento).

16. No serviço de iniciação de transação de pagamentos, também se observa a predominância do risco operacional. Ressalto que o iniciador de transação de pagamentos não detém em momento algum os fundos transferidos na prestação do serviço e, por consequência, não está exposto aos riscos de liquidez e de crédito na condução dessa atividade. Entretanto, está integralmente sujeito aos eventos de risco operacional. Esse serviço foi regulamentado a partir da edição da Resolução BCB nº 25, de 22 de outubro de 2020, e a norma ora proposta não altera a regra em vigor que estabelece o requerimento de capital a partir da aplicação de percentual ao valor médio mensal das transações de pagamento iniciadas pela instituição nos últimos doze meses. A norma em vigor estabelece percentual crescente, sendo o valor final de 1,5% (um inteiro e cinco décimos por cento) requerido somente a partir de janeiro de 2025.

17. Recordo que o ECP 78 previu, para as atividades de credenciamento e de emissão de instrumento de pagamento pós-pago, metodologia única de requerimento de capital, semelhante à que ocorre atualmente, porém com a aplicação de percentuais marginalmente crescentes aplicados às faixas de volumes transacionados. A regra em vigor estabelece um percentual fixo de 2% (dois por cento) sobre a média dos volumes dessas transações.

18. Durante a consulta pública, foram apresentados pleitos pela separação da forma de cálculo do requerimento para o credenciamento e para o pós-pago, de modo que a calibragem fosse mais adequada aos riscos intrínsecos a cada serviço. Entendo que, apesar de uma metodologia única simplificar a forma de apuração, a separação da forma de cálculo para cada um dos serviços de pagamento de fato permite calibragem mais adequada.

19. Assim, proponho manutenção do percentual atualmente em vigor, de 2% (dois por cento) sobre o volume médio mensal das transações credenciadas nos últimos doze meses. Esse percentual considera o montante de capital adequado para a cobertura das perdas decorrentes dos riscos operacional e de crédito. Destaco que tal calibragem leva em consideração a proteção legal introduzida pela Lei nº 14.031, de 28 de julho de 2020, que estabeleceu o apartamento dos



## BANCO CENTRAL DO BRASIL

recursos recebidos pelos participantes do arranjo de pagamento destinados à liquidação das transações de pagamento para garantir o recebimento pelo usuário final.

20. Quanto ao serviço de emissão de instrumento de pagamento pós-pago, proponho para o Tipo 2 a aplicação de percentual fixo de 4% (quatro por cento) sobre a média mensal das transações dos últimos doze meses, em lugar da metodologia com percentuais marginalmente crescentes levada à consulta pública. Recordo que, para os conglomerados dos Tipos 1 e 3, o requerimento de capital aplicável a esse serviço segue a metodologia para cobertura dos riscos de crédito e operacional definidas no arcabouço recomendado pelo Comitê de Basileia para Supervisão Bancária, significativamente mais complexa.

21. Destaco que, por vedação legal, é proibida às instituições de pagamento a realização de operações de crédito. Assim, quando um usuário final não paga a integralidade da fatura de seu instrumento de pagamento pós-pago, a prática do mercado é que a instituição de pagamento busque uma instituição financeira que salde na integralidade essa fatura em nome do cliente da instituição de pagamento, assumindo esse risco de crédito.

*Ativos ponderados pelo risco das demais operações –  $RWA_{RCSimp}$  e  $RWA_{CAMSimp}$*

22. Relativamente às demais atividades exercidas por instituição de pagamento ou por conglomerado do Tipo 2, que englobam, entre outras, a participação em fundos de investimento, a aquisição de ações e as operações de *hedge* cambial, a proposta introduz método simplificado de cálculo do requerimento de capital análogo ao requerimento de capital aplicável ao S5, disciplinado na Resolução nº 4.606, de 2017. Esse alinhamento com o S5 objetiva, igualmente, uniformizar o tratamento dos agentes do mercado de pagamento, levando em consideração o porte e a complexidade dos envolvidos.

23. Assim, essas instituições e conglomerados, ao realizarem tais atividades, quando autorizados pela legislação e regulamentação de regência, passarão a estar sujeitos à apuração, de maneira consolidada, do montante dos ativos ponderados pelo risco correspondente ao risco de crédito ( $RWA_{RCSimp}$ ) e ao risco cambial ( $RWA_{CAMSimp}$ ). O cálculo dessas parcelas é feito a partir dos dados contábeis, usando metodologia análoga à aplicada às instituições do S5.

### IV - Do gerenciamento de riscos

24. A proposta ora apresentada incorpora e aprimora os requisitos de gerenciamento de riscos dispostos na Circular nº 3.681, de 2013, que ainda será aplicável às instituições de pagamento integrantes de conglomerado do Tipo 1. Recordo que a mencionada Circular é aplicável a todas as instituições de pagamento, de forma individual. De forma similar ao requerimento de capital, a estrutura de gerenciamento de riscos também deverá ser única para todas as instituições integrantes de um conglomerado do Tipo 2.

*Requerimentos adicionais para o conglomerado do Tipo 2 de maior porte*

25. Entre os aprimoramentos está a inclusão de requerimentos de gerenciamento de riscos adicionais aplicáveis exclusivamente a conglomerado do Tipo 2 que tenha Ativo Total superior a 0,1% (um décimo por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil. Esse recorte,

---

Voto 49/2022–BCB, de 9 de março de 2022

Documento assinado com certificação digital, conforme art. 6º do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015





## BANCO CENTRAL DO BRASIL

que corresponde ao mesmo empregado para enquadramento no Segmento 3 (S3), busca identificar aqueles conglomerados que, dado o seu porte, têm relevância sistêmica para o SPB, o que justifica a adoção de regras de gerenciamento de risco suplementares.

26. Entre os requerimentos adicionais, está a necessidade de constituição de base de dados de risco operacional, que deve registrar os valores associados a perdas operacionais, identificando a instituição integrante do conglomerado prudencial em que ocorreu a perda. Destaco que o risco operacional é um dos riscos mais relevantes para as atividades de pagamento e que a constituição dessa base é um elemento de grande importância para a sua adequada gestão. Adicionalmente, entendo que tal requerimento representa tratamento isonômico com os conglomerados do Tipo 1 e do Tipo 3 com porte semelhante.

27. Outro requerimento adicional para o conglomerado de maior porte refere-se ao gerenciamento do risco de crédito. É estendida a esse tipo de conglomerado a necessidade de identificação, monitoramento e controle de exposição caracterizada como ativo problemático. Essa caracterização, analogamente ao estabelecido para instituições financeiras na Resolução nº 4.557, de 23 de fevereiro de 2017, se dá quando a respectiva obrigação está em atraso há mais de noventa dias ou quando, independentemente de qualquer atraso, há indicativos de que não será integralmente honrada sem que seja necessário recurso a garantias ou a colaterais.

28. Ainda, passa-se a exigir do conglomerado do Tipo 2 de maior porte o estabelecimento de critérios e procedimentos para acompanhamento de operações sujeitas ao risco de crédito, além da documentação e do armazenamento de informações referentes às respectivas perdas. Será requerida ainda a utilização de informações relevantes e consistentes para avaliação e mensuração do risco e da estimativa das perdas esperadas a ele associadas, bem como sua comparação com as perdas efetivamente observadas.

### *Governança do gerenciamento de riscos e de capital*

29. Quanto à governança do gerenciamento de riscos e de capital, as principais alterações propostas em relação ao regramento atualmente em vigor consistem na definição mais prescritiva dos requisitos de responsabilidade das instâncias executivas e decisórias. Assim, a proposta estabelece atribuições mínimas para o diretor responsável pelo gerenciamento de riscos. Ele deve supervisionar o desenvolvimento, a implementação e o desempenho da estrutura de gerenciamento de riscos, subsidiar e participar do processo de tomada de decisões estratégicas relacionadas ao tema e supervisionar os processos e controles relativos à apuração dos requerimentos mínimos de capital.

30. Relativamente às competências do conselho de administração (CA) da instituição controladora do conglomerado, incluiu-se a necessidade de aprovação e revisão periódica das políticas e estratégias de gerenciamento de riscos. Cabe ainda a essa instância garantir a independência das atividades de gerenciamento de riscos mediante a segregação entre a área operacional e a de gestão de riscos. O CA é também responsável por assegurar a tempestiva correção das deficiências da estrutura de gerenciamento de riscos. Destaco ainda que exceções às políticas e aos procedimentos de gerenciamento de riscos estabelecidos devem ser aprovadas



## BANCO CENTRAL DO BRASIL

pelo CA e que, na inexistência deste, recaem sobre a diretoria da instituição as competências a ele atribuídas.

31. A norma ora proposta ainda estabelece que o Banco Central do Brasil poderá determinar a adoção de ações suplementares de gerenciamento de riscos, bem como estabelecer requerimentos adicionais de liquidez, estabelecendo prazo para sua implementação, caso entenda inadequadas ou insuficientes as ações adotadas pelas instituições de pagamento.

### **V - Disposições transitórias para implementação do novo arcabouço**

32. Considerando o impacto do arcabouço proposto para o Tipo 2, conforme anexo I, e visando a uma transição harmoniosa para os novos requisitos relativos à apuração do capital regulamentar e ao requerimento mínimo de capital, proponho que as instituições de pagamento individuais, bem como os conglomerados do Tipo 2, passem a atender ao arcabouço proposto a partir de 1º de janeiro de 2023, mas seguindo um cronograma que prevê a implementação gradual de modo que as novas regras estejam integralmente em vigor somente em 1º de janeiro de 2025.

33. São objeto de implementação em fases para as instituições de pagamento individuais e para o conglomerado do Tipo 2:

- I - as deduções prudenciais aplicáveis aos ativos que serão desconsiderados para fins da apuração do PR<sub>IP</sub>, a partir da aplicação dos seguintes percentuais aos respectivos valores:
  - a) 30% (trinta por cento), a partir de 1º de janeiro de 2023;
  - b) 60% (sessenta por cento), a partir de 1º de janeiro de 2024; e
  - c) 100% (cem por cento), a partir de 1º de janeiro de 2025;
- II - o fator F' aplicável ao montante dos ativos ponderados pelo risco para fins da apuração do requerimento mínimo de PR<sub>IP</sub>:
  - a) 8% (oito por cento), de 1º de janeiro de 2023 a 31 de dezembro de 2023;
  - b) 10% (dez por cento), de 1º de janeiro de 2024 a 31 de dezembro de 2024; e
  - c) 12% (doze por cento), a partir de 1º de janeiro de 2025;
- III - o percentual aplicável à média mensal das transações de pagamento do tipo pós-paga dos últimos doze meses, para fins da apuração do respectivo requerimento de capital:
  - a) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento), de 1º de janeiro de 2023 a 31 de dezembro de 2023;
  - b) 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento), de 1º de janeiro de 2024 a 31 de dezembro de 2024; e
  - c) 4% (quatro por cento), a partir de 1º de janeiro de 2025.





# BANCO CENTRAL DO BRASIL

## VI - Disposições finais

34. No que se refere ao Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, que determina a realização de análise de impacto regulatório (AIR) para a edição de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos, observo que a proposta de reformulação dos requerimentos de capital aqui apresentada foi submetida à consulta pública em 11 de novembro de 2020 – antes, portanto, da produção de efeitos do mencionado Decreto para o BCB. Dessa maneira, a obrigatoriedade de realização de AIR não se aplica a essa parte do presente ato normativo, nos termos do art. 22 do mesmo Decreto. As pontuais alterações em relação à minuta submetida à consulta pública são desdobramento direto das sugestões recebidas no âmbito da consulta.

35. Já a disciplina da estrutura de gerenciamento contínuo de riscos das instituições de pagamento não integrantes de conglomerado prudencial e do conglomerado do Tipo 2, embora não tenha constado da norma originalmente submetida à consulta pública, representa revisão e detalhamento de regras já contidas na Circular nº 3.861, de 2013, com o acréscimo relevante do estabelecimento de requerimentos adicionais para os conglomerados do Tipo 2 de maior porte para prevenir o risco sistêmico por eles representado, medida necessária para preservar a higidez do sistema de pagamentos.

36. Dessa forma, incide sobre a proposta, na parte relacionada com o gerenciamento de riscos, a hipótese de dispensa de realização de AIR prevista no art. 4º, inciso V, alínea “c”, do Decreto nº 10.411, de 2020.

37. Assim, submeto a proposta à aprovação deste Colegiado, com base nos arts. 11, inciso VI, alínea “o”, item 1, 12, inciso XXV, combinado com o art. 13, inciso XII, e 20, inciso IV, alínea “a”, do Regimento Interno deste Banco Central, na forma da anexa minuta de resolução BCB.

Otávio Ribeiro Damaso  
Diretor de Regulação

Anexos: 2.



# BANCO CENTRAL DO BRASIL

## ANEXO I ESTIMATIVA DA EXIGÊNCIA DE CAPITAL PARA AS INSTITUIÇÕES DO TIPO 2

Setembro/2021  
R\$ milhões

Instituição de Pagamento Tipo II	Base de Capital		Risco Cambial Simplificado		Risco de Crédito Bancário		Serviços de Pagamentos		PR Requerido	Sobra / Deficiência
	PLA	PR	Atual	Proposta	Atual	Proposta	Atual	Proposta		

Sigilo Empresarial, Comercial e Industrial

Prazo indeterminado

- Sigilo de informações estratégicas ou confidenciais que constituam vantagem competitiva
- Base legal: Lei nº 9.279/1996, Decreto nº 1.355/1994, CLT e Enunciado nº 27 do STJ

Fonte: Banco Central do Brasil