



BANCO CENTRAL EUROPEO

«CRITERIOS DE VIGILANCIA PARA LOS SISTEMAS DE PEQUEÑOS PAGOS EN EUROS»

Respuesta a los comentarios recibidos en relación con la consulta pública

El 8 de julio de 2002, el Eurosistema inició una consulta pública sobre los nuevos «Criterios de vigilancia para los sistemas de pequeños pagos en euros», a la que respondieron trece instituciones con un total de ciento veinte comentarios. Todas las respuestas serán publicadas en el sitio web del BCE.

Los nuevos criterios de vigilancia para los sistemas de pequeños pagos del Eurosistema han recibido una buena acogida, y en los comentarios se ha aplaudido la transparencia de la actuación del Eurosistema al realizar esta consulta pública, a los efectos de determinar su estrategia referida a los sistemas de pequeños pagos. Algunos de estos comentarios tienen un contenido explicativo y describen las circunstancias específicas de diversos sistemas concretos; aunque el Eurosistema agradece estas contribuciones, no responderá a las mismas. A continuación se recogen los comentarios considerados de mayor relevancia junto con la respuesta del Eurosistema.

No resulta necesario aplicar criterios de vigilancia distintos a los sistemas de pequeños pagos; por razones de igualdad competitiva, debería aplicarse el mismo conjunto de criterios (p. ej. los Principios Básicos) a todos los sistemas de pequeños pagos en euros.

En opinión del Eurosistema, esta postura no resulta adecuada y sería incongruente con el Informe sobre los Principios Básicos que señala que «...el principal factor para evaluar la capacidad de un sistema de pago para provocar o transmitir perturbaciones sistémicas es el valor de los pagos que el sistema procesa, ya sea en términos agregados o individuales, en relación con los recursos de los participantes del sistema y en el contexto más general del sistema financiero...». Otro factor importante es la naturaleza de los pagos que normalmente procesan los sistemas de pago sistémicamente importantes¹. A este respecto podrían citarse

como ejemplos la liquidación de las operaciones realizadas en los mercados financieros y la liquidación en otros sistemas auxiliares. Estas operaciones no se procesan por lo general a través de los sistemas de pequeños pagos, sino mediante los sistemas de grandes pagos. Por estas razones, los Principios Básicos deben aplicarse a los sistemas de pequeños pagos en euros únicamente si dichos sistemas tienen capacidad para provocar perturbaciones sistémicas. El Eurosistema ha seleccionado un conjunto de indicadores, que servirán para determinar si un fallo de un sistema de pequeños pagos concreto puede causar perturbaciones sistémicas.

La aplicación de los Principios Básicos a los sistemas de pequeños pagos sistémicamente importantes no pone, en opinión del Eurosistema, a estos sistemas en una posición competitiva de desventaja en relación con otros sistemas de pequeños pagos. Los sistemas de pequeños pagos considerados de importancia sistémica procesarán por lo general valores globales muy elevados y, en particular, volúmenes muy importantes de pagos. No cabe duda de que estas características requieren una aplicación más estricta de los criterios de vigilancia a fin de afrontar el mayor grado de riesgo inherente a dichos sistemas. Si bien esta circunstancia podría suponer un incremento de los costes para los gestores del sistema, los volúmenes muy elevados permiten en general a dichos sistemas explotar las economías de escala, reduciendo con ello los costes unitarios.

Resultaría conveniente evitar un exceso de regulación para los sistemas de pequeños pagos. ¿Qué criterios han de cumplir los sistemas de pequeños pagos que no son de importancia sistémica ni de importancia significativa?

¹ Para una definición de los sistemas de pago sistémicamente importantes véase «Principios Básicos para los Sistemas de Pago Sistémicamente Importantes», BPI, Basilea, enero del 2001

El Eurosistema ha sopesado con atención los riesgos procedentes de los sistemas de pequeños pagos en relación con los costes que unos criterios de vigilancia más estrictos pueden suponer para los gestores de los sistemas respectivos. Por este motivo, los nuevos «Criterios de vigilancia para los sistemas de pequeños pagos en euros», sometidos a consulta pública por el Eurosistema, se refieren únicamente a aquellos sistemas de pequeños pagos que desempeñan un papel fundamental en el procesamiento y la liquidación de diversos tipos de pequeños pagos y cuyo fallo de funcionamiento podría tener consecuencias económicas importantes y debilitar la confianza del público en los sistemas de pago y la moneda en general.

En consecuencia, se han elaborado tres niveles normativos para los sistemas de pequeños pagos en euros:

- los sistemas de pequeños pagos de importancia sistémica han de cumplir la totalidad de los Principios Básicos recogidos en el informe sobre los Principios Básicos;
- los sistemas de pequeños pagos de importancia significativa para la economía han de cumplir el subconjunto de seis Principios Básicos, como se expresa en el anuncio del Eurosistema sobre los «Criterios de Vigilancia para los Sistemas de Pequeños Pagos en Euros»;
- los sistemas de pequeños pagos que no pertenecen a ninguna de las categorías anteriores y, por tanto, tienen una menor influencia sobre la estabilidad de la infraestructura financiera han de cumplir los criterios de vigilancia que les sean aplicables. A este respecto, pueden citarse a título de ejemplo los criterios de vigilancia para los sistemas de dinero electrónico y los establecidos en el ámbito nacional para los sistemas de pequeños pagos por los respectivos BCN.

La interpretación de los criterios de vigilancia debería ser acorde con el tipo de sistema, es decir, debería ser menos es-

tricta para los sistemas de pequeños pagos que para los de importancia sistémica.

Como se apunta en la respuesta a la pregunta anterior relativa a la clasificación en tres categorías de los sistemas de pequeños pagos, el rigor de los criterios de vigilancia ha de ser acorde al riesgo que los sistemas de una u otra categoría comportan para el sistema financiero. Asimismo, el Eurosistema ha explicado, en el documento consultivo sobre los nuevos criterios de vigilancia para los sistemas de pequeños pagos en euros, que el cumplimiento de los Principios Básicos aplicables no requiere una interpretación tan estricta para los sistemas de pago de importancia significativa para la economía como para los de importancia sistémica. El documento consultivo cita como ejemplo la aplicación del Principio Básico VII, y especifica que el nivel de seguridad, la fiabilidad operativa y los procedimientos de contingencia de los sistemas de pequeños pagos de importancia significativa para la economía no tienen necesariamente que ser idénticos a los de los sistemas de pagos de importancia sistémica. Este criterio de proporcionalidad puede aplicarse igualmente al cumplimiento de los demás Principios Básicos incluidos en el subconjunto. Así, no siempre es obligatorio solicitar dictámenes jurídicos externos para determinar que los sistemas de pequeños pagos de importancia significativa pero no sistémica se ajustan al Principio Básico I, es decir, que cuentan con una base jurídica bien fundada. Por otra parte, dichos dictámenes podrían ceñirse a investigaciones realizadas al efecto.

Al objeto de garantizar la igualdad de condiciones, el Eurosistema debe adoptar y publicar criterios para determinar la importancia de los sistemas de pequeños pagos en euros, además de emplear una metodología uniforme para la evaluación de dichos sistemas.

El Eurosistema, tras haber debatido diversos criterios que permitan determinar la importancia de los sistemas de pequeños pagos y especificar, en consecuencia, qué conjunto de criterios de vigilancia deben cumplir, ha

concluido que la importancia sistémica de un sistema de pago depende del nivel de concentración existente en el mercado de pagos respectivo, de los riesgos financieros inherentes al sistema y del riesgo de que se produzca el efecto dominó. A este respecto, el Eurosistema tendrá especialmente en cuenta si el sistema en cuestión es el único sistema de pequeños pagos que opera en un país determinado o si en él se concentra una proporción significativa de las operaciones al por menor. Si se produjera un fallo de funcionamiento del sistema, el procesamiento de pequeños pagos en ese país podría resultar difícil para los bancos. Para evaluar los riesgos financieros, el Eurosistema tendrá en cuenta, en particular en los sistemas de compensación, el volumen de actividad del sistema y las posiciones deudoras de los participantes principales. Por último, el Eurosistema tomará asimismo en consideración el riesgo de que el incumplimiento de uno de los participantes pudiera implicar el incumplimiento de los demás. Además de estos criterios comúnmente acordados, los bancos centrales encargados de vigilar los sistemas de pequeños pagos podrían atender a características específicas de sus respectivos mercados de pagos. A raíz de la integración del mercado de pagos en euros y del establecimiento de una zona única de pagos para el euro, se espera que las características nacionales que justifican una evaluación realizada con criterios distintos a los comúnmente acordados desaparezcan con el tiempo.

El grado de riesgo financiero inherente a los sistemas de importancia significativa para la economía no es, por lo general, tan elevado como el que suponen los de importancia sistémica. Por tanto, el Eurosistema ha concluido que los Principios Básicos referidos a los riesgos financieros (Principios Básicos III, IV, V y VI) no han de aplicarse obligatoriamente a estos sistemas. En consecuencia, a la hora de identificar los sistemas incluidos en esta categoría, el Eurosistema tomará en cuenta la concentración del mercado de pagos al por menor y, en particular, el grado de penetración en el mercado del sistema respectivo, es decir, su cuota total de mercado.

La evaluación de los sistemas de pequeños pagos en euros debería coordinarse a través de un organismo único.

El Consejo de Gobierno del BCE ha adoptado una política concluyente relativa a los sistemas de pequeños pagos en euros y a todos los sistemas de pequeños pagos que habrán de evaluarse a raíz del establecimiento de esta política. Conforme al marco normativo vigente en el Eurosistema para la ejecución de las actividades de vigilancia, tanto los BCN como el BCE realizarán dicha evaluación. El Comité de Sistemas de Pago y de Liquidación del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) coordinará y supervisará estas evaluaciones a fin de garantizar la aplicación uniforme de la metodología común en el conjunto del Eurosistema.

Los criterios de vigilancia no deberían comportar costes adicionales.

En el ejercicio de su función de promover el buen funcionamiento de los sistemas de pago, el Eurosistema ha de velar por que los riesgos correspondientes se vean reducidos. La justificación de esta responsabilidad pública reside en que los participantes individuales en los sistemas de pago podrían tener un conocimiento insuficiente del riesgo que su participación supone para los demás participantes y para el sistema financiero en general.

El nivel de la intervención reguladora por parte del Eurosistema variará en función del grado de riesgo para la estabilidad financiera. De ahí que, cuanto más elevado sea el riesgo para el sistema financiero, mayor será el rigor de los criterios de vigilancia que el sistema debe de cumplir. Además, los criterios referidos a la eficacia tendrán que acomodarse asimismo a la importancia del sistema en cuestión, lo que significa que todo sistema de pequeños pagos ha de cumplir los criterios que le sean aplicables y que tendrá que adoptar medidas para mejorar su seguridad y eficacia a fin de adecuarse a dichos criterios si resultase necesario. Estas mejoras introducidas en el diseño del sistema podrían entrañar

costes para el mismo, si bien su asunción se traducirá en una reducción de los riesgos, es decir, una reducción de posibles costes futuros para el propio sistema, sus participantes y la economía en su conjunto. Por otra parte, el incremento de la eficacia del sistema, podría traducirse en diversos beneficios para el conjunto de la economía. Así, desde un punto de vista macroprudencial, los costes adicionales en que algunos sistemas concretos tuvieran que incurrir quedarían justificados si redundan en una reducción efectiva de los riesgos y un incremento de la eficacia.

El elenco de instrumentos y de sistemas incluidos en el ámbito de aplicación de estos criterios debería acotarse de forma inequívoca. Los principios deberían ser de aplicación para todo tipo de sistemas de compensación y liquidación, es decir, deberían ser aplicables no sólo a la liquidación, sino también a la compensación y, asimismo, a los servicios de corresponsalía bancaria u otros mecanismos similares a los sistemas de pago.

El factor crucial que determina la aplicabilidad de los nuevos criterios de vigilancia para los sistemas de pequeños pagos en euros es si el sistema de pequeños pagos desempeña un papel prominente en la economía. Los distintos instrumentos que se procesan a través de estos sistemas son de naturaleza secundaria y de menor relevancia para la determinación del grado de importancia del sistema. Los sistemas de pequeños pagos son sistemas de transferencia de fondos que procesan volúmenes elevados de pagos de valor relativamente reducido en forma de cheques, transferencias de crédito, adeudos directos, y operaciones realizadas en cajeros automáticos y de transferencia electrónica de fondos en el punto de venta.

Los Criterios de Vigilancia serán de aplicación a los sistemas de compensación y liquidación. El hecho de que los sistemas a los que se aplican estos criterios *ofrecen siempre servicios de liquidación* no debe interpretarse en el sentido de que el proceso de compensación quede excluido del ámbito de aplica-

ción de dichos criterios. De hecho, la compensación y la liquidación forman parte integrante de la infraestructura de pagos. La redacción definitiva del documento sobre los criterios de vigilancia para los sistemas de pequeños pagos en euros aclara esta cuestión.

El ámbito de aplicación de los criterios de vigilancia para los sistemas de pequeños pagos en euros del Eurosistema ha quedado circunscrito a los sistemas de cámara de compensación automática y a los acuerdos multilaterales. Los acuerdos «radiales» y bilaterales han sido excluidos por el momento. Los acuerdos «radiales» consisten en un conjunto de acuerdos bilaterales en los que la entidad liquidadora puede negociar varios contratos distintos con todos los participantes, es decir los bancos clientes. La razón por la que estos acuerdos han quedado excluidos es que algunos de los principios son demasiado genéricos como para ser aplicados de manera directa. Por ejemplo, ¿cómo puede aplicarse el principio de acceso abierto y en igualdad de condiciones a una relación bilateral en la que las partes del acuerdo establecen las condiciones sobre la base de negociaciones bilaterales?

Los acuerdos bilaterales y «radiales» constituyen las modalidades usuales de la relación de corresponsalía bancaria. El Eurosistema está recopilando datos al objeto de analizar la importancia de los acuerdos de corresponsalía bancaria en el marco del sistema financiero; dependiendo de los resultados obtenidos, es posible que el Eurosistema establezca criterios de vigilancia específicos para tales acuerdos.

¿Debería ser obligatoria la aplicación del Principio Básico IV?

De acuerdo con los criterios de vigilancia para los sistemas de pequeños pagos en euros, la aplicación del Principio Básico IV no es obligatoria, aunque sí muy deseable. El motivo para que se considere muy deseable es que, en opinión del Eurosistema, la aplicación de este Principio Básico reduciría el ries-

go financiero. Además, el coste derivado de la introducción de las modificaciones técnicas necesarias para que se produzca la liquidación en la fecha valor no resultaría excesivo. No obstante, desde un punto de vista metodológico, sería incoherente requerir la liquidación en la fecha valor sin requerir al mismo tiempo la adopción de medidas para garantizar que, incluso en caso de incumplimiento de uno de los participantes, se produciría la liquidación de forma puntual. Puesto que la aplicación de los Principios Básicos III y V no es obligatoria, se estimó que tampoco debía serlo la del Principio IV, aunque sí muy deseable.

Los criterios de vigilancia para los sistemas de pequeños pagos en euros, ¿serán de aplicación asimismo a los países adherentes?

Los nuevos criterios de vigilancia regularán todos los sistemas de pequeños pagos en euros, lo que significa que serán aplicables en todos los países en los que operen tales sistemas. Los países en vías de adhesión tendrán que cumplir todos los criterios aplicables en la zona del euro, una vez que se hayan incorporado a la Unión Europea y hayan adoptado el euro. El Eurosistema está trabajando en colaboración con los países adherentes a fin de ayudarles en sus preparativos para la adhesión, y a este respecto, ha señalado el contenido y la importancia de sus criterios de vigilancia. Puesto que muchos de los países adherentes se encuentran inmersos en el proceso de reestructuración y modificación del diseño de sus sistemas de pago, el Eurosistema ha destacado las ventajas de elegir un modelo que facilite la adopción de los criterios del Eurosistema.

El papel de la vigilancia en materia de eficiencia no resulta claro y corresponde al mercado adoptar las decisiones pertinentes en este ámbito.

De conformidad con el Principio Básico VIII, el sistema *deberá ofrecer un medio para efectuar los pagos que sea práctico para sus usuarios y eficiente para la economía.* La determina-

ción de la solución más eficiente corresponde al gestor del sistema en cooperación con sus usuarios, y el Eurosistema reconoce sin reservas la responsabilidad primordial del mercado a este respecto. Sin embargo, la evaluación de los aspectos referidos a la eficiencia no puede circunscribirse a la perspectiva de los sistemas de pago, sino que tendrá que tomar en consideración asimismo la repercusión sobre el conjunto de la economía. Corresponde a los bancos centrales, por ejemplo los que integran el Eurosistema, en cuanto que autoridades investidas de la función reglamentaria de vigilancia de los sistemas de pago, comprobar y garantizar que sus gestores toman en consideración esta perspectiva más amplia.

Principio Básico VIII: debido a su coste, la implantación de los criterios BIC/IBAN no podrá hacerse sino a largo plazo; la implantación de formatos de tratamiento automatizado de principio a fin (Straight Through Processing, STP) de los pagos resulta prematura y debería ser una cuestión de competencia nacional.

En el debate sobre la Zona Única de Pagos para el Euro, el Eurosistema ha instado a las entidades bancarias en numerosas ocasiones a que remedien la ausencia de normalización y a que apliquen estándares internacionales (p. ej. BIC, IBAN) y formatos de mensaje (p. ej. SWIFT MT 103+) que permitan un tratamiento de principio a fin enteramente automatizado de los pagos transfronterizos. Estos criterios deben aplicarse tan pronto como sea posible. Aunque se reconoce que, a corto plazo, la aplicación de estos criterios generará costes adicionales, a largo plazo, las entidades podrán procesar pagos transfronterizos de manera mucho más eficiente, y beneficiarse del ahorro en los costes respectivos. Por otra parte, en el contexto de una auténtica zona única de pagos, no resulta aceptable la existencia de diferencias significativas en términos de eficiencia entre pagos de naturaleza similar. Por tanto, la implantación de los criterios STP y la pronta consecución de una zona única de pagos redundan en el interés general y, por tanto, también en el

de las entidades bancarias. Habida cuenta de que su ámbito de aplicación es la zona del euro, el establecimiento de los criterios no puede confiarse exclusivamente a las comunidades nacionales, sino que tendrá que coordinarse a escala de la zona del euro.

Principio Básico VIII: la eficiencia puede alcanzarse a través del marco legislativo de la UE.

El Reglamento sobre pagos transfronterizos en euros² tiene como finalidad eliminar las diferencias de precio entre los pagos nacionales y los transfronterizos. Sin embargo, la aplicación de tarifas idénticas a ambos servicios no implica igualdad de costes; antes al contrario, las entidades incurren en costes significativamente más elevados en relación con los pagos transfronterizos que respecto de los nacionales, por lo que la eficiencia de los pagos transfronterizos es manifiestamente inferior. Esta cuestión necesita ser abordada y no puede resolverse por vía legislativa.

Principio Básico X: la vigilancia no debe referirse a la eficiencia de las estructuras organizativas.

Al igual que con el resto de los Principios Básicos, la responsabilidad primordial en lo que se refiere a la eficacia de los mecanismos de gobierno corresponde al sistema respectivo, sus propietarios y sus usuarios. El banco central debe garantizar que estos mecanismos sean eficaces, además de la rendición de cuentas y la transparencia.

La aplicación a escala nacional de las directivas de la CE (como la referida a la firmeza de la liquidación) podría ocasionar distorsiones competitivas.

Resulta inherente a la naturaleza misma de las directivas de la CE que las autoridades nacionales puedan ejercitar un cierto grado de discreción a la hora de introducirlas en la legislación nacional. Si bien esta discreción no puede traspasar los límites definidos en la

directiva, puede utilizarse para acomodar determinados aspectos específicos nacionales. En consecuencia, es probable que la aplicación de la directiva no sea idéntica en todos los países. A fin de identificar toda inconsistencia que necesite remediarse, las directivas de la CE han de contener una cláusula de revisión. En caso de que estas inconsistencias produzcan distorsiones competitivas en el ámbito de la responsabilidad del SEBC, el SEBC presentará estas cuestiones a la Comisión Europea para su análisis.

¿Cuál es el calendario para la aplicación de los nuevos criterios de vigilancia para los sistemas de pequeños pagos en euros?

El Consejo de Gobierno del BCE ha aprobado la redacción definitiva de los criterios de vigilancia para los sistemas de pequeños pagos en euros y, a partir de ahora, serán aplicados debidamente. El Eurosistema, evaluará todos los sistemas de pequeños pagos en euros con anterioridad al final del 2004. Aquellos sistemas de pago que no se ajusten a los nuevos criterios de vigilancia, habrán de introducir mejoras en su diseño a fin de satisfacer las normas que les sean aplicables.

Como consecuencia de la evolución hacia una zona única de pagos en euros, muchos de los sistemas de pequeños pagos han emprendido, o están considerando, la consolidación o la reforma de su estructura. El Eurosistema tomará en consideración estas modificaciones estructurales a la hora de evaluar los sistemas. En consecuencia, los sistemas inmersos en el proceso de modificación de su estructura habrán de cumplir enteramente los criterios de vigilancia del Eurosistema únicamente a medio plazo. Los sistemas próximos a finalizar su ciclo operativo podrían beneficiarse por tanto de la «cláusula de mantenimiento de derechos adquiridos» hasta el 2008.

² Reglamento (CE) N° 2560/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de diciembre de 2001 sobre los pagos transfronterizos en euros

© Banco Central Europeo, 2003

Dirección: Kaiserstrasse 29, 60311 Frankfurt am Main, Alemania

Apartado de correos: Postfach 16 03 19, 60066 Frankfurt am Main, Alemania

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

Todo los derechos reservados.

Se permite la reproducción para fines docentes o sin ánimo de lucro, siempre que se cite la fuente.

ISBN 92-9181-383-4 (edición electrónica)