



# **POLÍTICA DE FISCALIZAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE PAGAMENTOS**

MAPUTO, 2021

Política de Fiscalização  
do Sistema Nacional de Pagamentos

**BANCO DE MOÇAMBIQUE**

Título: **Política de Fiscalização do Sistema Nacional de Pagamentos**

Edição: **Gabinete de Fiscalização de Sistemas de Pagamento - GFP**

Tiragem: **500 exemplares**

Impressão e acabamentos: **Centro de Documentação e Informação - CDI**

Maputo, Agosto de 2020

## ÍNDICE

1. Introdução	7
2. Princípios gerais da fiscalização	8
3. Objectivos da fiscalização	9
4. Critérios e âmbito da fiscalização	10
4.1. Infraestruturas sistemicamente importantes	11
4.2. Serviços de pagamento relevantes	12
5. Metodologia da fiscalização	13
6. Actividades de fiscalização	14
6.1. Monitorização	14
6.2. Avaliação	16
6.3. Indução à mudança	17
7. Cooperação internacional	17



# 1. Introdução

O *Committee on Payment and Market Infrastructures* (CPMI) do *Bank for International Settlements* (BIS) define Infraestruturas de Mercados Financeiros (IMF) como sistemas multilaterais usados pelas instituições participantes, incluindo os operadores dos sistemas, para realizar a compensação, liquidação ou registo de pagamentos, valores mobiliários, derivados e outras transacções financeiras <sup>1</sup>.

É neste contexto que os sistemas de pagamento, as centrais de depósitos de valores mobiliários, os sistemas de liquidação de valores mobiliários, as contrapartes centrais e os repositórios de transacções constituem IMF importantes para o sistema financeiro e para a economia, sendo sua regulamentação, supervisão e fiscalização (*oversight*) parte das funções dos bancos centrais, reguladores do mercado e outras autoridades relevantes, tendo em vista assegurar o seu bom funcionamento, de forma contínua, segura e eficiente.

Em Moçambique, a Lei n.º 2/2008, de 27 de Fevereiro, que estabelece o Sistema Nacional de Pagamentos (SNP), dá competências ao Banco de Moçambique (BM) para fiscalizar o referido sistema, entendido como o conjunto sistematizado e estruturado de intervenientes, serviços, subsistemas, instrumentos de pagamentos, tecnologia e procedimentos, que facilitam a transferência de fundos ou valores monetários para a finalização de pagamentos e circulação destes na economia.

Nos termos da referida Lei, a fiscalização do SNP é uma actividade do banco central vocacionada a promoção da segurança e eficiência do sistema de pagamentos, em geral, e para a redução do risco sistémico, em particular, que surge quando um participante de uma IMF falha na observância das suas obrigações, afectando a execução das obrigações de outros participantes, gerando-se, assim, o efeito contágio no sistema financeiro.

Por forma a garantir o exercício de fiscalização do SNP, o BM utiliza, para além da regulamentação nacional, referências internacionais que, à semelhança de outros bancos centrais, estabelecem padrões

---

<sup>1</sup> <https://www.bis.org/cpmi/publ/d101.htm>

mínimos que as IMF devem observar. Assim, com a Política de Fiscalização do SNP, o BM pretende: (i) orientar o exercício da função de fiscalização; (ii) delimitar o âmbito da sua actividade; (iii) divulgar os padrões usados para a avaliação das IMF; e (iv) contribuir para a melhoria da sua governação.

É neste contexto que a presente Política aborda: (i) os princípios gerais de fiscalização do SNP; (ii) os objectivos que devem ser alcançados com a fiscalização; (iii) os critérios e âmbito da fiscalização; (iv) a metodologia usada pelo BM nas actividades de fiscalização; (v) a descrição das principais actividades de fiscalização; e (vi) a cooperação internacional no âmbito da fiscalização.

## 2. Princípios gerais da fiscalização

No exercício da função de fiscalização do SNP, o BM baseia-se nos seguintes princípios:

- **Transparência** – o BM divulga os objectivos que pretende alcançar com o exercício de fiscalização do SNP, bem assim os princípios a serem seguidos e os critérios usados para determinar os sistemas e subsistemas aos quais se aplicam os referidos princípios. Adicionalmente, a instituição pode divulgar informações sobre o grau de cumprimento das suas responsabilidades no exercício da regulamentação, supervisão e fiscalização do SNP.
- **Padrões internacionais** – o BM utiliza-os, onde forem aplicáveis, para garantir a segurança e eficiência dos sistemas, uma vez que resultam da experiência colectiva de vários bancos centrais, reguladores do mercado e outras autoridades relevantes.
- **Poder efectivo e capacidade** – o BM usa os poderes que a Lei lhe confere para obter informações junto dos operadores e outras entidades. A instituição assegura ainda a existência de recursos humanos, materiais e financeiros suficientes para cumprir as suas responsabilidades de fiscalização dos sistemas, incluindo pessoal adequado, qualificado e experiente.

- **Consistência** – o BM aplica, de forma consistente, os padrões internacionais para as infraestruturas operadas por si e por outras entidades públicas ou privadas. As funções operacionais, de supervisão e de fiscalização dos sistemas de pagamentos são exercidas por unidades distintas da instituição como forma de assegurar a consistência e rigorosidade na aplicação dos padrões.
- **Cooperação institucional** – o BM assegura, a nível intra-institucional, uma cooperação sã entre a unidade responsável pela fiscalização do SNP e as outras unidades relevantes da instituição, nomeadamente, unidade de operações dos sistemas de pagamentos, mercados monetário e cambial, supervisão prudencial, supervisão comportamental, inclusão financeira e outras áreas afins. O principal objectivo desta cooperação é promover a partilha de informação e evitar a duplicação de esforços na recolha e tratamento da mesma. A nível inter-institucional, o BM estabelece mecanismos de cooperação com outras entidades que estejam directa ou indirectamente envolvidas na regulamentação e supervisão de serviços financeiros.

### 3. Objectivos da fiscalização

A fiscalização do SNP, em Moçambique, visa garantir o funcionamento seguro e eficiente do processamento das operações, da compensação, da liquidação de pagamentos e dos valores mobiliários, obedecendo os mais elevados padrões de fiabilidade e transparência, em benefício dos participantes, dos consumidores de produtos e serviços financeiros e do público em geral.

A Lei n.º 2/2008, de 27 de Fevereiro, define como objectivos de interesse público os seguintes:

- **Segurança** – o sistema deve possuir soluções e regras apropriadas para controlar os riscos típicos das operações por si processadas.
- **Fiabilidade** – o sistema deve ser resiliente, de forma a garantir a

continuidade das operações, dentro do horário estabelecido e dispor de mecanismos de contingência.

- **Transparência** – o sistema deve estar dotado de regras de funcionamento apropriadas e devidamente divulgadas aos participantes e utentes, para que tenham acesso à informação relevante.
- **Eficiência** – o sistema deve disponibilizar, aos participantes e utentes, serviços economicamente viáveis com a devida tempestividade.

Adicionalmente, o exercício da fiscalização do SNP tem como objectivos complementares os seguintes:

- **Conformidade** – para que o sistema esteja alinhado com a legislação relevante, melhores práticas e padrões internacionais.
- **Prevenção de crimes financeiros** – permite que o sistema não seja usado para a prática de crimes financeiros como fraudes, branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo.
- **Inclusão financeira** – para assegurar a disponibilização de serviços financeiros básicos para os segmentos da população que, de outro modo, não se beneficiariam de tais serviços.
- **Protecção do consumidor** – para garantir que os consumidores de serviços de pagamentos estejam informados sobre os seus direitos e obrigações e tenham como apresentar reclamações sobre os serviços prestados.

#### 4. Critérios e âmbito da fiscalização

Em Moçambique, as IMF, sobretudo as sistemicamente importantes, estão sujeitas à fiscalização do banco central. O BM fiscaliza, igualmente, as actividades das instituições provedoras de serviços de pagamento relevantes e os instrumentos de pagamento.

Para o enquadramento das IMF em sistemicamente importantes,

o BM considera os seguintes critérios: (i) a quantidade e o valor das transacções processadas; (ii) a quantidade e o tipo de participantes; (iii) os mercados servidos; (iv) a quota de mercado controlada; (v) a interconectividade com outros sistemas ou instituições financeiras; (vi) os riscos a que os participantes ou clientes estão expostos ou que introduzem no sistema, particularmente os riscos operacional, legal, de liquidez e de crédito; e (vii) a não existência de sistemas alternativos no curto prazo.

#### 4.1. Infraestruturas sistemicamente importantes

Uma IMF é considerada sistemicamente importante se, em caso de falhas ou interrupções, tiver potencial para desencadear ou transmitir mais falhas ou interrupções entre os participantes ou no sistema financeiro como um todo, comprometendo, assim, a estabilidade financeira.

Nestes termos, o BM identifica como sistemicamente importantes as seguintes infraestruturas:

- Sistemas de compensação e liquidação de pagamentos
  - **Compensação e Liquidação Interbancária (CEL)** – este subsistema é operado e gerido pelo BM e trata da compensação e liquidação de cheques e outros títulos compensáveis, bem como da liquidação financeira das operações processadas através das redes de pagamento e da Bolsa de Valores de Moçambique (BVM).
  - **Transferência Electrónica de Fundos do Estado (STF)** – operado e gerido pelo BM, este subsistema é responsável pela transferência de fundos do Estado com liquidação por bruto.
  - **Liquidação de Transferências por Bruto em Tempo Real (MTR)** – permite a transferência de fundos de um participante a favor de outro, em tempo real, e operação por operação, através de contas de liquidação mantidas no BM. O subsistema é igualmente operado e gerido pelo BM.

- **SIMOREde** – operado e gerido pela Sociedade Interbancária de Moçambique (SIMO), é uma rede de processamento de transacções efectuadas com recurso a cartões bancários e carteiras móveis.
- Sistemas de liquidação e centrais de depósito de valores mobiliários<sup>2</sup>
- **Sistema de Operações de Mercado (SOM)** – operado e gerido pelo BM, o SOM constitui um conjunto de normas e procedimentos a observar pelo BM e pelas instituições autorizadas a participar no Mercado Cambial Interbancários (MCI) e no Mercado Monetário Interbancário (MMI), relativamente às operações realizadas nos referidos mercados.
  - **Central de Valores Mobiliários (CVM)** – serviço da BVM que visa garantir transparência e segurança ao mercado de valores mobiliários, através do registo de todos os valores mobiliários em circulação no território nacional. A CVM garante, ainda, a facilitação e o controlo de transacções, como compras, vendas, trocas, empréstimos, transferências, entre outras, e é operada e gerida pela BVM.

## 4.2. Serviços de pagamento relevantes

Os serviços de pagamentos relevantes são aqueles que, havendo qualquer distúrbio no seu funcionamento, abalam a confiança do público no SNP e na moeda, mas não têm potencial para desencadear risco sistémico no sistema financeiro.

Assim, para efeitos de fiscalização, o BM identifica os serviços de emissão de moeda electrónica prestados e geridos pelas instituições emitentes de moeda electrónica, como serviços de pagamento relevantes. Para além destes serviços, a fiscalização irá abranger outros serviços de pagamento que o BM vier a autorizar.

Para manter a confiança no Metical e promover uma economia

<sup>2</sup> Os sistemas de liquidação e as centrais de depósito de valores mobiliários são IMF, pelo que fazem parte do SNP.

eficiente, o BM fiscaliza, ainda, a componente dos instrumentos de pagamento, como cheques, transferências a crédito, cartões de pagamentos, débitos directos, entre outros, garantindo a sua segurança e eficiência.

## 5. Metodologia da fiscalização

O exercício de fiscalização do SNP tem como base as boas práticas e os padrões internacionais, sobretudo os estabelecidos pelo CPMI do BIS e pelo *Technical Committee da International Organization of Securities Commissions* (IOSCO), bem assim pelo *Global System for Mobile Communications Association* (GSMA), nos seguintes documentos:<sup>3</sup>

- *Central Bank Oversight of Payment and Settlement Systems* (CPMI, Maio de 2005);
- *Principles for Financial Market Infrastructures* (CPMI e IOSCO, Abril de 2012);
- *Principles for Financial Market Infrastructures: Disclosure Framework and Assessment Methodology* (CPMI e IOSCO, Dezembro de 2012);
- *Guidance on Cyber Resilience for Financial Market Infrastructures* (CPMI e IOSCO, Junho de 2016);
- *Reducing the Risk of Wholesale Payments Fraud Related to Endpoint Security* (CPMI, Maio de 2018); e
- *GSMA Mobile Money Certification* (GSMA, Abril de 2018).

No exercício da fiscalização do SNP, o BM adopta a combinação de dois tipos de abordagem, a baseada no risco e a padrão. Com efeito, os planos e objectivos da fiscalização podem privilegiar as IME, princípios ou áreas que, na opinião da unidade de fiscalização, apre-

<sup>3</sup> Disponíveis nos sites do CPMI em <https://www.bis.org/cpmi/> e GSMA em <https://www.gsma.com>, conforme o caso.

sentam maiores riscos. Alternativamente, pode optar em abranger sequencialmente todas as IMF, avaliando-as de acordo com os princípios ou padrões aplicáveis.

As IMF sistemicamente importantes devem, no mínimo, obedecer a todos os princípios a si aplicáveis e são encorajadas a implementar procedimentos mais exigentes, visando aprimorar a segurança e eficiência das suas operações, de forma a conter riscos e promover a confiança do público no SNP. Para os serviços de pagamento relevantes e os instrumentos de pagamentos, o BM identifica os padrões mínimos aos quais se devem sujeitar.

## **6. Actividades de fiscalização**

As actividades de fiscalização do SNP são orientadas para a monitorização, avaliação e indução à mudanças, através da monitoria do funcionamento das IMF no país. Nesse âmbito, o BM emite, no geral e regularmente, instruções específicas para todas as IMF, bem assim os procedimentos a serem seguidos pelos respectivos operadores. Particularmente para as infraestruturas por si geridas e operadas, a instituição tem um normativo que descreve a organização e os procedimentos apropriados das actividades de fiscalização. Assim, o exercício da fiscalização obedece as três fases a seguir descritas.

### **6.1. Monitorização**

O BM faz a monitorização das IMF, desde a sua concepção até à sua implementação, incluindo as características, procedimentos e medidas de gestão de risco. Uma vez implementadas, a monitorização incide sobre o seguimento das operações das IMF e das mudanças que nelas ocorrem.

A monitorização permite ao BM acompanhar o desempenho regular das IMF no país e as suas interligações, sendo importante que a unidade de fiscalização do BM tenha acesso a informações para o acompanhamento das operações de todas infraestruturas no país.

Em caso de ocorrência de incidente, o operador deve comunicar à unidade de fiscalização do BM, com a maior brevidade possível e o mais tardar até ao final do dia útil, sendo que, após a submissão da no-

tificação, deve remeter informação detalhada no prazo de cinco dias úteis. Tal informação deverá conter, entre outra, as causas do incidente, duração, soluções adoptadas, implicações e o plano de acção para restaurar o normal funcionamento do sistema, bem como as acções propostas para evitar que o incidente volte a ocorrer.

Caso seja planificada uma alteração significativa na IMF que possa ter impacto, sobretudo na avaliação do sistema face aos princípios para IMF, o operador deve informar à unidade de fiscalização do BM, antes da sua implementação.

Compete ainda à unidade de fiscalização, avaliar o grau de cumprimento dos padrões de gestão de risco, através da sua monitorização, com recurso a um conjunto de informação que deve ser disponibilizada pelos operadores, nomeadamente:

- Documentos e registos oficiais do sistema;
- Regulamentos internos;
- Políticas de gestão de riscos;
- Relatórios periódicos de actividade operacional, de avaliação de risco e de alterações planeadas na infraestrutura;
- Contratos de adesão e prestação de serviços críticos por terceiros;
- Informações sobre operações efectuadas por terceiros (*outsourcing*);
- Relatórios de incidentes;
- Relatórios de autoavaliação face aos princípios para IMF;
- Relatórios de auditorias interna e externa;
- Relatórios contendo opiniões de especialistas;
- Relatórios sobre fraudes;

- Relatório de reclamações dos clientes sobre os serviços prestados;
- Actas dos órgãos de gestão contendo informação relevante para a actividade de fiscalização;
- Actas dos encontros dos *stakeholders* do SNP; e
- Estatística diversa.

## 6.2. Avaliação

A informação recolhida no processo de monitorização permite à unidade de fiscalização do SNP no BM compreender as regras e os procedimentos relativos ao funcionamento dos sistemas e avaliar se os mesmos cumprem os padrões internacionais, a conformidade de sistemas e os respectivos instrumentos de pagamento face aos regulamentos nacionais.

Para as infraestruturas sistemicamente importantes, a avaliação compreende dois níveis de controlo, sendo o primeiro a autoavaliação feita pelo operador do sistema face aos princípios para IMF, cujo relatório deve obedecer a estrutura estabelecida no *“Principles for Financial Market Infrastructures: Disclosure framework and Assessment methodology”*.

A autoavaliação, que deve ser validada pela à unidade de fiscalização do BM, permite que o operador compreenda as suas responsabilidades na gestão de risco do sistema. Assim, o operador fica em melhores condições de perceber quaisquer mudanças ou melhorias que possam ser sugeridas. Os padrões internacionais recomendam que o operador publique todo ou parte essencial do relatório de autoavaliação.

O segundo nível de controlo é constituído pela avaliação feita pela unidade responsável pela fiscalização do SNP no BM, obedecendo os mesmos princípios. Esta unidade identifica os sistemas que são sujeitos à avaliação periódica, consoante a análise do perfil de risco baseada na informação recolhida na fase de monitorização. A avaliação permite ao BM garantir a conformidade das IMF em relação as boas práticas internacionalmente aceites e, na qualidade de banco central, tem a prerrogativa de publicar todo ou parte do relatório de avaliação.

Refira-se que o BM realiza fiscalização on-site, sempre que necessário, face a avaliação do perfil de risco de uma determinada IMF, sendo as constatações apresentadas e discutidas com as partes relevantes, podendo resultar em recomendações específicas.

### 6.3. Indução à mudança

A avaliação das IMF poderá implicar necessidade de mudanças, visando a melhoria dos sistemas. Nesse caso, o BM privilegia a persuasão moral para induzir à mudança, obedecendo os padrões internacionais que envolvem, para além das comunicações escritas, a promoção de encontros periódicos ou pontuais com operadores das IMF. Nesses encontros são apresentadas e debatidas diversas matérias relacionadas com o desempenho dos sistemas, incluindo os incidentes, de modo a promover as alterações necessárias e salvaguardar a manutenção dos objectivos de interesse público no SNP.

Contudo, sempre que se mostra necessário, as propostas de mudanças e melhorias são apresentadas nas sessões plenárias do Comité de Coordenação do Sistema Nacional de Pagamentos (CCSNP), órgão de consulta do Governador do BM em matérias do SNP, estabelecido pela Lei n.º 2/2008, de 27 de Fevereiro. Este órgão pode promover medidas que visam garantir a segurança e a eficiência dos sistemas de pagamentos em Moçambique.

No entanto, sempre que a via de persuasão moral se mostra ineficaz para o alcance dos objectivos pretendidos, o BM pode recorrer ao seu poder estatutário para induzir mudanças.

## 7. Cooperação internacional

Para garantir a segurança e a eficiência nas operações das IMF, o BM estabelece mecanismos de cooperação regional e internacional. Nesse âmbito, a instituição coopera com outros bancos centrais e entidades reguladoras para assegurar o alcance dos objectivos da fiscalização dos sistemas de pagamento.

Para os sistemas transfronteiriços que tenham participantes em Moçambique, o BM privilegia acordos ou memorandos de entendimento de fiscalização cooperativa, estabelecidos com as autoridades de supervisão e fiscalização de tais infraestruturas. Nesse âmbito, o

BM participa na fiscalização cooperativa do sistema de Liquidação por Bruto em Tempo Real da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC-RTGS), operado e gerido pelo *South African Reserve Bank*.

Com efeito, no âmbito do memorando de entendimento aprovado pelo Comité de Governadores dos Bancos Centrais (CCBG) da SADC, o BM participa no Comité de Fiscalização do Sistema de Pagamentos (PSOC) do SADC-RTGS, com o objectivo de, juntamente com os outros bancos centrais da região, assegurar a observância dos padrões que garantam a segurança e eficiência do sistema de pagamentos da região, tendo em vista a manutenção da estabilidade financeira na SADC.



[www.bancomoc.mz](http://www.bancomoc.mz)