

Emissores não bancários de moeda eletrônica: Abordagens regulatórias para proteger os recursos dos clientes

O serviço de transferência de dinheiro por telefone celular M-PESA, do Quênia, fez uma entrada triunfal em cena em 2007. Em apenas três anos, atraiu mais de 9,5 milhões de clientes, em um país com apenas 8,4 milhões de contas bancárias. Mais de US \$320 milhões passam mensalmente pelo M-PESA em transferências pessoa a pessoa e os números continuam subindo. Em praticamente todos os aspectos, o M-PESA foi um sucesso notável e expandiu o acesso a serviços financeiros básicos para milhões de quenianos anteriormente desassistidos¹. O M-PESA chamou a atenção mundial não só pelo seu sucesso, mas também porque é oferecido por um prestador de serviços financeiros inesperado: a Safaricom, a maior operadora de telefonia móvel do Quênia.

O sucesso do M-PESA queniano fez surgir a questão de como regular de maneira mais eficaz os estabelecimentos não bancários (ver box 1), principalmente as operadoras de telefonia móvel, que realizam transações diretamente com os clientes para emissão de um valor eletrônico em troca do recebimento de fundos equivalentes ("moeda eletrônica")².

Operadoras de telefonia móvel como a Safaricom estão bem posicionadas para oferecer serviços financeiros acessíveis aos clientes devido à sua base de clientes já existente, suas capacidades de marketing, infraestrutura física de distribuição e experiência com transações de grande volume e baixo valor (por exemplo, a venda de tempo de utilização) (Ivatury e Mas 2008). No entanto, apesar dessas vantagens, os reguladores frequentemente relutam em permitir que

operadoras de telefonia móvel tratem diretamente com os clientes para a prestação de serviços financeiros. Pegar dinheiro do público, mesmo que para fins de pagamentos e não para poupança, é incomodamente próximo de aceitar depósitos públicos, uma atividade quase sempre reservada a instituições financeiras sob regulação prudencial, como bancos comerciais. Os fundos mantidos nesses bancos³ são protegidos por exigências prudenciais rígidas (e supervisão associada) para assegurar estabilidade sistêmica e segurança dos depósitos, e essas mesmas exigências seriam aplicáveis, em princípio, a valores eletrônicos emitidos pelos bancos em troca de fundos depositados⁴.

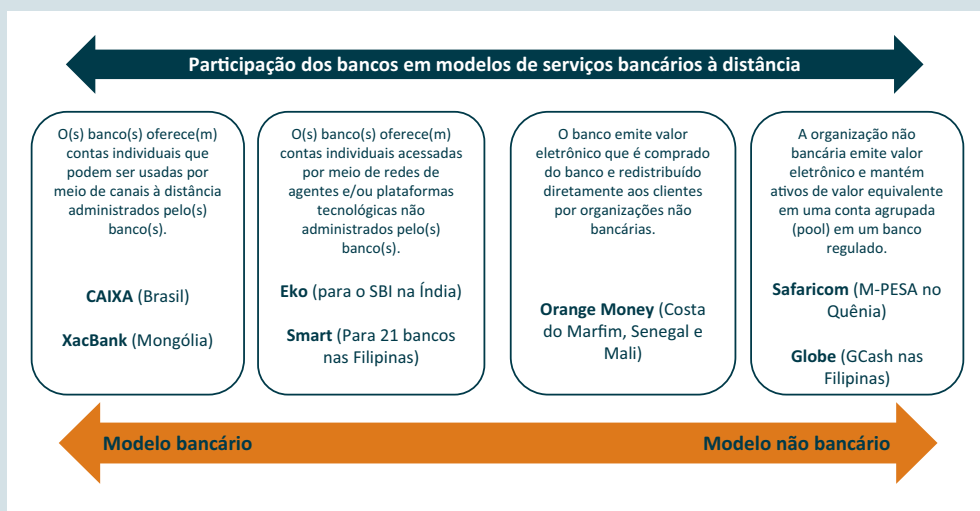
Organizações não bancárias raramente estão sujeitas ao tipo de regulação prudencial aplicado aos bancos. Assim, quando elas emitem moeda eletrônica, é compreensível que os reguladores preocupem-se em assegurar proteção adequada aos recursos dos clientes.

Em anos recentes, porém, formuladores de políticas de todo o mundo perceberam como emissores de moeda eletrônica não bancários poderiam ajudar de forma significativa a levar serviços financeiros para as populações de baixa renda. Talvez devido a isso, vários formuladores de políticas pelo mundo emitiram regulações que permitem expressamente que organizações não bancárias realizem transações diretamente com os clientes para emissão de moeda eletrônica⁵. Do Afeganistão às Filipinas, da África Ocidental à União Europeia, jurisdições de todo o mundo adotaram regulações que possibilitam que organizações não bancárias desempenhem um papel

1 De acordo com a Vodafone, empresa-mãe da Safaricom, pelo menos 50% dos usuários atuais do M-PESA não têm conta bancária.
2 Nesta Nota Focus, "moeda eletrônica" refere-se a um valor eletronicamente registrado que é emitido em troca do recebimento de um valor equivalente. O valor eletrônico, uma vez emitido, pode ser resgatado em dinheiro, transferido entre clientes ou usado por um cliente para fazer pagamentos a comerciantes, empresas de serviços públicos e outros. A moeda eletrônica pode ser emitida por bancos ou organizações não bancárias, mas o termo é usado aqui para se referir a valor eletrônico emitido por organizações não bancárias.
3 O termo "banco" conforme usado nesta Nota Focus refere-se a qualquer instituição de serviços financeiros supervisionada e sujeita a regulação prudencial, as quais comumente, mas nem sempre, são bancos.
4 A moeda eletrônica emitida por instituições financeiras reguladas nem sempre está sujeita às mesmas proteções prudenciais que os depósitos (por exemplo, seguro de depósitos).
5 Outros países, como Quênia e Camboja, não instituíram regulações para a moeda eletrônica, mas permitiram tais modelos não bancários caso a caso por meio de cartas de "não objeção", aprovações condicionais ou outros meios.

Boxe 1. Modelo bancário versus modelo não bancário

O termo “não bancário” refere-se a uma instituição não sujeita a regulação prudencial. (Ver Christen, Lyman e Rosenberg 2003.) Embora seja feita frequentemente a distinção entre modelos bancários e não bancários de serviços bancários à distância, a realidade é menos binária: tanto bancos como organizações não bancárias geralmente participam de qualquer esquema de serviços bancários à distância. Em um modelo bancário, os clientes têm uma relação contratual direta com uma instituição financeira licenciada (mesmo que o cliente trate exclusivamente com agentes não bancários que conduzam operações em nome do banco). Em um modelo não bancário, o cliente não tem uma relação contratual direta com um banco licenciado e, em vez disso, troca dinheiro por valores eletrônicos registrados em uma conta virtual no servidor de uma organização não bancária, como uma operadora de telefonia móvel ou um emissor de cartões pré-pagos. (Ver Lyman, Pickens e Porteous 2008.) Embora essa distinção ainda seja útil para descrever dois modelos jurídicos diferentes, é preciso esclarecer que mesmo em modelos bancários costuma haver um papel ativo para organizações não bancárias, e vice-versa. O gráfico abaixo dá uma ideia da diversidade de maneiras como os bancos podem participar de esquemas de serviços bancários à distância.



central, ao mesmo tempo em que mitigam os riscos envolvidos na participação de um prestador de serviços não sujeito à regulação prudencial plena.

Esta Nota Focus examina as abordagens regulatórias mundiais para proteger os fundos dos clientes no contexto de emissores não bancários de moeda eletrônica. A maioria dessas abordagens regulatórias inclui dispositivos para “proteção dos fundos” (a exigência de que estabelecimentos não bancários

mantenham ativos líquidos mobilizáveis equivalentes ao montante de valor eletrônico emitido) e outras medidas para assegurar a disponibilidade dos fundos no momento de serem resgatados pelos clientes em troca de valor eletrônico. Algumas abordagens regulatórias também incluem “isolamento dos fundos”, ou seja, a exigência de que os fundos referentes à moeda eletrônica emitida sejam isolados dos riscos institucionais de reivindicação por credores do emissor, como no caso de falência do emissor⁶.

6 Esta Nota Focus centra-se nas medidas regulatórias que visam primariamente a proteger os fundos dos clientes em situações que envolvam emissores não bancários. No entanto, outras regulações não discutidas aqui podem também ser voltadas, ao menos em parte, à proteção dos recursos dos clientes. Por exemplo, as exigências de capital inicial mínimo encontradas em algumas regulações podem excluir prestadores de serviços inadequados ou assegurar um colchão financeiro apropriado no caso de problemas, mitigando o risco de falência ou inadimplência do prestador. Similarmente, a regulação do Afeganistão requer que os prestadores de serviços depositem uma caução como condição inicial, em parte para cobrir solicitações potenciais dos clientes. Por fim, alguns reguladores exigem que os prestadores de serviços ofereçam serviços de moeda eletrônica como atividade comercial única, ou por meio de uma entidade jurídica específica, a fim de facilitar a supervisão pelo regulador e isolar as transações com moeda eletrônica dos riscos institucionais apresentados por outras atividades.

Proteção dos fundos

Medidas de proteção dos fundos visam a assegurar que haja disponibilidade de fundos para atender a demanda dos clientes por “saques” dos valores eletrônicos.

Liquidez

Em países que permitiram a emissão de moeda eletrônica por estabelecimentos não bancários, os reguladores tipicamente lidaram com a questão da proteção dos fundos exigindo que esses emissores mantenham ativos líquidos equivalentes ao valor total dos fundos coletados dos clientes (isto é, o valor total de moeda eletrônica emitido e em aberto, também conhecido como “float”)⁷. Geralmente exige-se que os ativos líquidos sejam mantidos na forma de contas em um banco sujeito a regulação prudencial, mas às vezes eles podem ser mantidos na forma de outros “ativos seguros”, como títulos governamentais, embora tais títulos nem sempre sejam tão líquidos quanto contas bancárias⁸. Exigências de liquidez existem na Indonésia, Afeganistão, Filipinas, Camboja, Malásia, Índia (em associação com instrumentos de pagamento pré-pagos) e outros. (Ver Quadro 1) No Quênia, onde a regulação aplicável está em elaboração, a Safaricom mantém a liquidez dos fundos colocando o dinheiro coletado em bancos sujeitos a regulação prudencial, conforme um acordo prévio com o Banco Central do Quênia (CGAP 2010).

Restrições de uso

As exigências de liquidez são às vezes reforçadas por restrições ao uso dos fundos dos clientes pelo emissor não bancário – por exemplo, pela proibição de que os emissores utilizem os fundos para financiar despesas operacionais. Na Malásia, os emissores são expressamente proibidos de usar os fundos dos clientes para qualquer outro fim que não

seja “saque” em troca de valores eletrônicos ou a realização de transferências de fundos para terceiros por solicitação do cliente. Outras limitações ao uso de fundos dos clientes são mais indiretas. As Filipinas proíbem expressamente emissores não bancários de atuar em concessão de crédito. Essa medida é eficaz para assegurar que os fundos dos clientes não sejam colocados em risco pela intermediação de uma entidade não submetida a regulamentação prudencial plena.

Diversificação dos fundos do float

Os fundos mantidos em bancos prudencialmente regulados não são livres de riscos, como foi dolorosamente provado pela recente crise financeira. Quando bancos falem, nem sempre conseguem pagar seus depositantes. Muitas vezes, os depositantes de valores pequenos não têm outra alternativa para recuperar seu dinheiro a não ser recorrer a mecanismos de seguro de depósitos. Em países com setores bancários fracos, há risco ainda maior de falência bancária, associado à possibilidade de que não exista nenhum seguro para os depósitos. No entanto, mesmo quando há seguro para os depósitos, o valor das contas agrupadas mantidas por emissores não bancários de moeda eletrônica costuma ser muito maior que os limites de cobertura dos seguros de depósitos, o que deixa o emissor e os clientes mais expostos no caso de falência bancária. Os reguladores afegãos tentaram minimizar o risco de falência bancária determinando que, quando o float de qualquer emissor de moeda eletrônica ultrapassar um determinado montante, ele não pode manter mais que 25% dos fundos líquidos que dão lastro a esse float em uma mesma instituição financeira. Nenhuma regulação fora do Afeganistão exige expressamente essa diversificação como proteção contra falências bancárias, embora o administrador da conta fiduciária do M-PESA no Quênia tenha escolhido por sua própria conta minimizar o risco

7 Note-se que esta é uma exigência mais rígida do que a imposta a instituições financeiras que recebem depósitos, as quais estão normalmente sujeitas a exigências de reservas que requerem que apenas uma pequena porção dos depósitos totais seja mantida em forma líquida (geralmente dinheiro) para atender a solicitações potenciais do depositante. Essa diferença de tratamento reflete uma diferença fundamental entre bancos, organizações não bancárias e seus respectivos modelos de negócios. A atividade de um banco baseia-se em sua capacidade de intermediar capital, isto é, captar dinheiro daqueles que o têm e oferecê-lo (em empréstimos ou outros produtos) àqueles que precisam dele. Organizações não bancárias, por outro lado, são expressamente proibidas de intermediar depósitos e, assim, precisam ganhar dinheiro de outras maneiras como tarifas por transações, redução dos custos de distribuição de tempo de utilização e diminuição da perda de clientes.

8 Em países da África Ocidental sob a jurisdição do Banque Centrale des Etats de L'Afrique d'Ouest (BCEAO), a regulação também permite que fundos sejam investidos em títulos emitidos por empresas registradas. (Ver Quadro 1)

Quadro 1: Emissores não bancários de moeda eletrônica: Abordagens mundiais para proteger os fundos dos clientes*

	Proteção dos fundos	Restrições ao uso dos fundos	Medidas de isolamento	Outras medidas de mitigação do risco
<p>Afganistão (Emenda à regulação dos prestadores de serviços monetários para estender a supervisão regulatória a instituições de moeda eletrônica, 25 de novembro de 2009)</p>	<p>Em todos os momentos, um emissor de moeda eletrônica deve manter ativos líquidos equivalentes a pelo menos 100% do float. (Seção 2.5.5.1)</p> <p>Os ativos líquidos correspondem à soma de notas e moedas em AFN mantidas em uma conta fiduciária em uma organização bancária (banco pleno licenciado ou autorizado pelo Da Afghanistan Bank). (Seção 2.5.5.1)</p>		<p>Os ativos líquidos devem ser mantidos em uma conta fiduciária em uma organização bancária (banco pleno licenciado ou autorizado pelo Da Afghanistan Bank). (Seção 2.5.5.1)</p>	<p>Se o valor do passivo eletrônico total for superior a 250 milhões de AFN, não mais do que 25% dos ativos líquidos podem ser mantidos em uma mesma organização bancária. (Seção 2.5.5.2)</p> <p>Se o valor do passivo eletrônico total for inferior a 250 milhões de AFN, espera-se que o emissor de moeda eletrônica proceda a uma diversificação prudente de seus ativos líquidos entre várias instituições financeiras. (Seção 2.5.5.3)</p>
<p>BCEAO (Instruction no. 01/2006/SP (31 de julho de 2006) relative à l'émission de monnaie électronique et aux établissements de monnaie électronique)</p>	<p>Os emissores de moeda eletrônica devem manter investimentos de montante pelo menos igual a seus passivos financeiros correspondentes à dívida representativa da moeda eletrônica emitida e apenas nos ativos relacionados abaixo:</p> <p>a) Depósitos em dinheiro em um banco</p> <p>b) Títulos emitidos pelo governo central ou seus órgãos ou pelo Banco Central</p> <p>c) Títulos (i) diferentes dos referidos no item b acima e (ii) emitidos por empresas licenciadas pelo Conselho Regional de Poupança Pública e Mercados de Capitais, que não sejam empresas com participação acionária qualificada no emissor de moeda eletrônica em questão ou que devam ser incluídas nas contas consolidadas dessas empresas. (Artigo 18.1)</p>			<p>As atividades comerciais de emissores de moeda eletrônica são limitadas à prestação de serviços relacionados à emissão, à disponibilização ou gestão de moeda eletrônica e ao armazenamento de dados em dispositivos eletrônicos em nome de outras corporações. (Artigo 9)</p>
<p>Indonésia (Regulação do Bank Indonesia referente à moeda eletrônica, no. 11/12/PBI/2009, de 13 de abril de 2009)</p>	<p>No caso de o emissor ser outra instituição que não um banco, os fundos de float administrados devem ser colocados em um banco comercial na forma de uma conta de depósito em conta de poupança, conta corrente e/ou conta de depósito a prazo.</p>	<p>O emissor pode usar fundos de float apenas no interesse de honrar seu passivo com os detentores de moeda eletrônica. Fundos de float não podem ser usados para financiar outras atividades além dos passivos em relação aos respectivos detentores, como o financiamento de operações do emissor. (Carta circular, Seção VII.H.3)</p>		<p>Uma licença é exigida apenas se o float totalizar, ou tiver previsão de totalizar, 1 bilhão de IDR (aprox. US\$ 110.000). (Carta circular, Seção VII. B.1.a)</p>

<p>(Carta circular referente à moeda eletrônica, no. 11/11/DASP, de 13 de abril de 2009)</p>	<p>“Os fundos de float mantidos em um banco comercial. . . devem equivaler a 100% dos fundos derivados da receita de venda de moeda eletrônica que representam o passivo do emissor em relação aos detentores de moeda eletrônica. . .” (Carta circular, Seções VII. H.1 & 2)</p>		
<p>Malásia (Diretrizes sobre moeda eletrônica BNM/RH/GL - 16-3, julho de 2008)</p>	<p>Para evitar mistura de fundos, os fundos coletados de usuários devem ser depositados e administrados separadamente dos fundos de capital de giro do emissor. (Artigo 10.1)</p> <p>Grande emissor de moeda eletrônica (1 milhão de MYR ou mais por seis meses consecutivos) Um emissor de um programa de moeda eletrônica de grande porte deve depositar os fundos coletados em troca da moeda eletrônica emitida em uma conta fiduciária em uma instituição licenciada. Tais fundos só podem ser usados para reembolsar usuários e fazer pagamentos a comerciantes. (Artigo 10.2(b))</p> <p>Os fundos só podem ser investidos em ativos líquidos de alta qualidade em ringgits, que são limitados a depósitos feitos em instituições licenciadas, títulos da dívida emitidos ou garantidos pelo Governo Federal e pelo Negara Malaysia, títulos da dívida Cagamas e outros instrumentos conforme especificados pelo Bank Negara Malaysia. (Artigo 10.2 (c))</p> <p>Pequeno emissor de moeda eletrônica Um emissor de um programa de moeda eletrônica de pequeno porte deve colocar os fundos coletados em troca da moeda eletrônica emitida em uma conta de depósito em uma instituição licenciada, separada de suas outras contas, e administrada pelo emissor da mesma maneira que uma conta fiduciária. Os fundos depositados só podem ser usados para reembolsar usuários e fazer pagamentos a comerciantes e não devem ser investidos em nenhuma forma de ativo além de depósitos bancários. (Artigo 10.3)</p>	<p>Emissores de programas de moeda eletrônica de grande porte que não possam restringir suas atividades a negócios com moeda eletrônica devem depositar e manter por todo o tempo na conta fiduciária 2% a mais do que seus passivos em moeda eletrônica em aberto. (Artigo 10.2(ff))</p> <p>Um emissor de moeda eletrônica não pode em hipótese nenhuma usar o dinheiro coletado para fazer empréstimos a outras pessoas. (Artigo 13.1(iii))</p>	<p>Os emissores de moeda eletrônica só podem realizar negócios com moeda eletrônica e outras atividades relacionadas ou associadas ao negócio com moeda eletrônica, como transferências/remessas de dinheiro. Uma instituição já existente que exerça atividades não relacionadas a moeda eletrônica, mas que deseje atuar como emissor de moeda eletrônica, deve fazê-lo por meio de uma entidade separada devidamente incorporada exclusivamente para esse fim. (Seção 5.B)</p> <p>Emissores não bancários de moeda eletrônica não podem atuar em concessão de crédito. (Seção 5.C)</p>
<p>Filipinas (Circular 649, 9 de março de 2009)</p>	<p>O emissor de moeda eletrônica deve ter ativos líquidos suficientes equivalentes ao montante em aberto de moeda eletrônica emitida. Os ativos líquidos devem permanecer disponíveis e podem assumir uma das seguintes formas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Depósitos bancários mantidos separadamente, para fins de liquidez 2. Títulos governamentais separados para esse fim 3. Outros ativos líquidos que o BSP possa autorizar. (Seção 5.D) 		

*As informações neste quadro baseiam-se em parte em traduções não oficiais para o inglês das regulações relevantes. Elas não têm valor como orientação ou opinião jurídica. Deve-se sempre consultar o texto original.

dividindo os ativos líquidos que lastreiam o float do M-PESA entre vários bancos.

Isolamento dos fundos

Exigências de liquidez, associadas a outras restrições de uso, podem ser mecanismos eficazes para proteger os fundos⁹. No entanto, os fundos ainda podem estar em risco se a propriedade dos recursos do cliente não for claramente estabelecida.

Embora os fundos possam ser protegidos em contas de instituições sujeitas a regulação prudencial, tais fundos com frequência são reunidos e mantidos no nome do emissor, não no nome dos clientes. Portanto, o emissor não bancário é muitas vezes o proprietário legal das contas, o que torna os fundos subjacentes vulneráveis a reivindicação pelos credores do emissor no caso de uma falência do emissor ou se as contas tiverem sido usadas como garantia para dívidas específicas do emissor.

No Quênia, os clientes do M-PESA são isolados de reivindicações de credores e outras ameaças associadas à propriedade pelo uso de uma conta fiduciária que é administrada por um terceiro e mantida em nome dos clientes do M-PESA. Outras jurisdições, porém, em particular aquelas em que não existem contas fiduciárias, não oferecem as mesmas proteções. A Indonésia, por exemplo, impõe algumas medidas de proteção para os fundos, mas as contas bancárias que mantêm os fundos ficam no nome do emissor não bancário. Essa também é a prática no Camboja, embora os reguladores cambojanos estejam atualmente analisando uma regulação que reproduza as proteções oferecidas pela estrutura de conta fiduciária do Quênia. A Malásia exige que os fundos dos clientes sejam depositados e administrados separadamente dos fundos de capital de giro do emissor, mas, ainda que essa administração separada facilite a supervisão do cumprimento das exigências pelo emissor, como na Indonésia e no Camboja ela não isola os fundos dos clientes de reivindicações de credores do emissor.

Mesmo quando os emissores não bancários isolam com sucesso os fundos dos clientes, são necessários mecanismos para que os clientes possam recuperar os fundos no caso de falência do emissor ou de outro evento que requeira a conversão em massa de valores eletrônicos em dinheiro.

Questões emergentes

Os modelos de moeda eletrônica ainda estão em sua infância. Conforme esses modelos forem ganhando força e tamanho, outras dificuldades regulatórias aparecerão, entre elas (i) se a moeda eletrônica deve ou não ser tratada como um produto de poupança (em vez de simplesmente transferência de fundos) e (ii) como harmonizar as regras que se aplicam a diferentes tipos de entidades que oferecem serviços similares.

Plataformas de moeda eletrônica como produtos de poupança

A moeda eletrônica e outros serviços de banco à distância em economias em desenvolvimento já demonstraram seu potencial de trazer milhões de clientes sem acesso formal a bancos para o sistema financeiro. No momento, o uso de moeda eletrônica está limitado basicamente a fazer pagamentos. A esperança é que o âmbito da moeda eletrônica acabe por incluir outros serviços financeiros, principalmente poupança, o que pode beneficiar ainda mais os clientes. Em consequência, os reguladores talvez logo tenham que enfrentar o problema de decidir se as contas de moeda eletrônica devem desfrutar dos mesmos benefícios e proteções que as contas bancárias. Algumas dessas questões são:

- *Os emissores de moeda eletrônica devem ser autorizados a pagar juros sobre contas de moeda eletrônica? A maioria das autoridades reguladoras considera o pagamento de juros uma característica de depósitos bancários e, em consequência, proíbe pagamentos de juros sobre moeda eletrônica, em um esforço para diferenciar claramente atividade*

⁹ Outra medida de proteção é o seguro. A União Europeia (UE), por exemplo, permite a proteção de fundos por meio de seguro. A Diretiva 2007/64/EC da UE permite que emissores não bancários de moeda eletrônica, em vez de adotar medidas de liquidez, protejam por seguro ou outra garantia comparável os fundos que lastreiam o float em um montante pagável na eventualidade de o emissor não bancário ser incapaz de honrar suas obrigações financeiras. Diretiva 2007/64/EC da UE, Artigo 9.1(c), incorporada por referência ao Artigo 7.1 da Diretiva 2009/110/EC (2009). O seguro de depósitos não é uma medida de proteção adotada até o momento nos países em desenvolvimento.

bancária e serviços de pagamento. Essa distinção entre pagamentos e atividade bancária, porém, é discutível pelo ponto de vista legal. Como o recebimento de depósitos é com frequência uma atividade reservada a bancos licenciados e prudencialmente regulados, reguladores e emissores não bancários de moeda eletrônica adotaram o argumento de que a emissão de moeda eletrônica por organizações não bancárias é simplesmente um mecanismo de pagamento e não um depósito bancário. No entanto, seria possível argumentar que fundos reembolsáveis coletados do público geral são um “depósito”, quer tenham sido coletados por um banco ou por um prestador de serviços de pagamentos (Tarazi 2009). Como a moeda eletrônica é cada vez mais usada como um veículo de poupança e como há evidências de que os clientes desejam receber juros¹⁰, os reguladores podem ser forçados a reavaliar os riscos percebidos e reconsiderar a questão de permitir que emissores não bancários de moeda eletrônica paguem juros¹¹ gerados por contas agrupadas¹².

- *Os fundos que lastreiam o float devem ser cobertos por esquemas de seguros de depósitos?* Na maior parte dos países em desenvolvimento, a moeda eletrônica não é considerada um depósito e, assim, não é coberta por seguros de depósitos. Esse é o caso, por exemplo, das regulações filipina e afegã. No entanto, como foi discutido acima, na medida em que os fundos dos clientes são mantidos em contas bancárias, tais recursos estão expostos ao risco de falência bancária. Mesmo em circunstâncias em que exista seguro para depósitos, o valor das contas agrupadas é

com frequência muito mais alto do que os limites de cobertura de seguro aplicáveis. Conforme a oferta de valores eletrônicos cresce em volume e popularidade e com o aumento das evidências de que esquemas de moeda eletrônica são cada vez mais usados como veículos de poupança¹³, os reguladores talvez achem recomendável estender a proteção de seguro de depósitos para saldos de moeda eletrônica de clientes individuais ou, alternativamente, elevar o teto para as contas agrupadas¹⁴. Muitos países desenvolvidos já oferecem essa proteção para os depósitos. Os Estados Unidos, por exemplo, caracterizam expressamente os fundos subjacentes aos cartões pré-pagos como “depósitos” cobertos por seguro, desde que tais fundos sejam mantidos em uma instituição segurada (FDIC 2008).

Harmonização das regras

Com o aparecimento de novos modelos de negócios e a entrada de atores não bancários no mercado de serviços financeiros, os reguladores veem-se diante da necessidade de criar um esquema regulatório que, na medida do possível, seja equânime para todos os prestadores de serviço, independentemente de sua forma jurídica. Por exemplo, a lei de agentes bancários do Quênia considera os bancos legalmente responsáveis por seus agentes, mas emissores de moeda eletrônica não bancários não são considerados similarmente responsáveis. Essa discrepância provavelmente deixa os bancos em desvantagem, embora alguns argumentem que o nível mais alto de responsabilização dos bancos justifica-se, uma vez que agentes bancários podem oferecer um conjunto

10 O serviço adicional mais desejado por usuários do M-PESA (38%) é “receber juros” (Pulver 2009).

11 Alguns reguladores argumentaram que é importante que qualquer pagamento de juros seja simplesmente um “repasse” do banco em que as contas agrupadas são mantidas para o usuário final. Esses reguladores temem que permitir que o próprio emissor de moeda eletrônica pague juros ou um equivalente de juros possa incentivá-los a fazer investimentos pouco sensatos com seu capital de giro (ou com os fundos combinados dos clientes, se esses fundos combinados não forem adequadamente isolados) a fim de pagar taxas de juros competitivas. Não está claro, no entanto, por que o pagamento de juros seria um incentivo maior a investimentos arriscados do que qualquer outro custo do emissor. E, desde que os fundos que lastreiam o float de moeda eletrônica sejam adequadamente protegidos e isolados, pode-se dizer que o risco para os usuários finais é mínimo.

12 Quando juros foram gerados pela conta fiduciária estabelecida para clientes do M-PESA, a Safaricom negociou com os reguladores quenianos para poder usar esses juros para fins de caridade. As autoridades quenianas não permitiram que os juros fossem repassados aos clientes cujos fundos os geraram por receio de que o pagamento de juros fizesse do M-PESA um serviço bancário em vez de um serviço de pagamentos, obrigando a Safaricom a obter uma licença para atuar como banco e estar sujeita a regulação prudencial plena.

13 Nas Filipinas, estima-se que 10% dos usuários sem conta bancária poupem em média US\$ 31 (um quarto de suas poupanças familiares) na forma de moeda eletrônica (Pickens 2009). Além disso, quase um terço dos clientes com conta bancária em Kibera, no Quênia, mantém um saldo em sua conta no M-PESA, e um quinto dos entrevistados sem conta bancária em Kibera usam o M-PESA como substituto para métodos informais de poupança, em especial guardar dinheiro em casa. Ver Morawczynski e Pickens (2009).

14 Por outro lado, o seguro de depósitos é geralmente financiado por taxas extras pagas pelas instituições financeiras participantes, que costumam repassar esses custos para os clientes. Assim, a inclusão de emissores de moeda eletrônica em um sistema de seguro de depósitos pode tornar o serviço um pouco mais caro.

mais amplo de serviços financeiros, enquanto o M-PESA é considerado simplesmente um mecanismo de transferência de fundos/pagamentos.

Países como Filipinas, Nigéria e Afeganistão tentam criar um ambiente de negócios equilibrado regulando a moeda eletrônica como um serviço, sujeito a uma única regulação e sob o controle de um único regulador (em oposição a regular diferentes prestadores de serviços com base na forma jurídica). Ainda assim, esses países incluem disposições específicas (como proteção de fundos) na regulação relevante sobre moeda eletrônica destinadas a lidar com os riscos apresentados pela participação de organizações não bancárias no setor de moeda eletrônica¹⁵.

Conclusão

A chegada da telefonia móvel e de tecnologias inovadoras está forçando os reguladores a reavaliar suas regras para a prestação de serviços financeiros. Organizações não bancárias como operadoras de telefonia móvel podem estar bem posicionadas para expandir significativamente o alcance e a amplitude dos serviços financeiros para os pobres e para as pessoas sem acesso a bancos. O desafio é criar políticas e regulações que mitiguem os riscos para

os fundos dos clientes sem sufocar o dinamismo, a criatividade e o potencial desses novos atores.

Reguladores de visão em vários países criaram abordagens inovadoras para enfrentar esse desafio. Políticas relacionadas a proteção e isolamento dos fundos possibilitam que os reguladores alcancem suas metas de proteção aos clientes e inclusão financeira.

A permissão da entrada e da liderança de organizações não bancárias não precisa ser uma ameaça para o papel central dos bancos nos sistemas financeiros de mercados emergentes. Na verdade, já estamos testemunhando como modelos não bancários como o M-PESA podem de fato impulsionar as instituições financeiras a inovar a partir dos caminhos criados por operadoras de telefonia móvel pioneiras: uma parceria recente entre a Safaricom e o Equity Bank do Quênia lançou o M-KESHO, um produto que usa a plataforma e a rede de agentes do M-PESA para oferecer um conjunto ampliado de serviços bancários, como contas remuneradas, empréstimos e mesmo seguros. Tais parcerias podem muito bem marcar a próxima fase da atividade bancária à distância, consolidando o papel de organizações não bancárias na prestação de todo um conjunto de serviços financeiros a populações atualmente pouco atendidas pelos modelos bancários tradicionais.

¹⁵ Criar um ambiente equânime é com frequência complicado por sobreposições regulatórias e pelo risco de falha na coordenação entre as autoridades relevantes ou mesmo entre diferentes departamentos da mesma instituição governamental. Por exemplo, o departamento de supervisão bancária de um banco central pode proibir os bancos de realizar uma atividade que é permitida às operadoras de telefonia móvel pelo departamento de pagamentos do mesmo banco central.

Referências

CGAP. Research Note on Regulating Branchless Banking in Kenya, 2010 Update. http://www.cgap.org/gm/document-1.9.42400/Updated_Notes_On_Regulating_Branchless_Banking_Kenya.pdf

Christen, Robert, Lyman, Timothy e Rosenberg, Richard. *Guiding Principles on Regulation and Supervision of Microfinance*. Consensus Guidelines. Washington, D.C., CGAP, 2003.

FDIC Financial Institutions Letters. "Insurability of Funds Underlying Stored Value Cards and Other Nontraditional Access Mechanisms, New General Counsel's Opinion no. 8". Washington, D.C., FDIC, 13 de novembro de 2008.

Ivatury, Gautam e Mas, Ignacio. "The Early Experience with Branchless Banking." Focus Note 46. Washington D.C., CGAP 2008.

Lyman, Timothy, Pickens, Mark e Porteous, David. "Regulating Transformational Branchless Banking". Focus Note 43. Washington, D.C., CGAP, janeiro de 2008.

Morawczynski, Olga e Pickens, Mark. "Poor People Using Mobile Financial Services: Observations on Customer Usage and Impact from M-PESA". Brief. Washington, D.C., CGAP, agosto de 2009 http://www.cgap.org/gm/document-1.9.41163/BR_Mobile_Money_Philippines.pdf

Pickens, Mark. "Window on the Unbanked: Mobile Money in the Philippines". Brief. Washington, D.C., CGAP, dezembro de 2009. http://www.cgap.org/gm/document-1.9.41163/BR_Mobile_Money_Philippines.pdf.

Pulver, Caroline. "The Importance and Impact of M-Pesa: Preliminary Evidence from a Household Survey". Quênia, FSD Kenya, junho de 2009.

Tarazi, Michael. "E-Money Accounts Should Pay Interest, So Why Don't They?" Blog post. <http://technology.cgap.org/2009/03/17/e-moneyaccounts-should-pay-interest-so-why-dont-they/>

Sinta-se à vontade para compartilhar esta Nota Focus com seus colegas ou solicitar cópias extras deste documento ou de outros desta série.

O CGAP agradece seus comentários sobre este artigo.

Todas as publicações do CGAP estão disponíveis no website do CGAP em www.cgap.org.

CGAP
1818 H. Street, NW
MSN P3-300
Washington, DC
20433 USA

Tel: 202-473-9594
Fax: 202-522-3744

Email:
cgap@worldbank.org
© CGAP, 2010

Os autores desta Nota Focus são Michael Tarazi e Paul Breloff do CGAP.

A citação sugerida para esta Nota Focus é a seguinte:

Tarazi, Michael e Breloff, Paul. "Nonbank E-Money Issuers: Regulatory Approaches to Protecting Customer Funds". Focus Note 63. Washington, D.C., CGAP, julho de 2010.

