

RECUADRO II.4: SISTEMAS DE PAGOS

I. Sistemas de pagos

Un sistema de pagos comprende el conjunto de instrumentos, procedimientos y mecanismos que permiten la transferencia de fondos entre agentes económicos. Los sistemas de pagos forman parte de la infraestructura de los mercados financieros, y su operación eficiente y segura es un aspecto esencial para el buen funcionamiento de la economía, para la estabilidad y desarrollo del sistema financiero y para la efectividad de la política monetaria.

Debido al riesgo asociado, los sistemas de pagos basados en la transferencia física de dinero evolucionaron rápidamente a esquemas basados en movimientos (cargos y abonos) en las cuentas que las partes involucradas mantienen en bancos o instituciones financieras. En estos esquemas, el receptor de un documento u orden de pago, en la forma de un “cheque” o un “vale a la vista” lo presenta a un banco para su conversión en efectivo o bien le encarga presentarlo a cobro a otro banco, dependiendo de la institución contra la que se haya efectuado la orden de pago.

En el caso de pagos de alto valor —típicamente asociados a transacciones en los mercados monetario, de valores o de divisas—, las demoras asociadas al proceso de cobranza, especialmente cuando se efectúa a través de mecanismos de compensación, así como el riesgo de falta de fondos en la cuenta de la parte obligada al pago, ha generado una creciente demanda por sistemas que, basados en medios electrónicos, permitan transferir fondos en forma directa e inmediata, desde la cuenta de la parte obligada a la cuenta de la parte beneficiaria, aún tratándose de cuentas que se mantienen en diferentes instituciones financieras. Estos son los denominados “*sistemas de liquidación bruta en tiempo real*” o “*sistemas LBTR*”.

II. Riesgos en los sistemas de pagos

A través de los sistemas de pagos se lleva a cabo la liquidación de obligaciones que corresponden a la contrapartida financiera de cualquier transacción, sea en los mercados de bienes y servicios, en los de valores o en los de divisas. Debido a que en muchas ocasiones una persona, empresa o intermediario financiero requiere que otro le efectúe un pago para, a su vez, cumplir con sus propias obligaciones, cuando los sistemas de pagos no están adecuadamente organizados pueden transformarse en una fuente de *riesgo sistémico*, esto es, que como consecuencia de la incapacidad de uno de sus participantes para cumplir sus obligaciones de pago en forma oportuna, otros participantes también se vean impedidos de cumplir sus propias obligaciones, produciendo así un efecto en cadena que afecta al resto de la economía. Aquellos sistemas que se utilizan para transferir pagos críticos para el buen funcionamiento de los mercados financieros se denominan *sistémicamente importantes*. La criticidad de los pagos es función de su valor, en forma individual o agregada, o de su naturaleza^{8/}.

La organización de los sistemas de pagos debe cautelar diversos riesgos, entre los que se pueden identificar los siguientes:

^{8/} Por ejemplo, pagos correspondientes a la liquidación de obligaciones interbancarias, de saldos netos de cámaras de compensación de pagos, o de obligaciones generadas por transacciones en el mercado de valores o de divisas.

· *Riesgo crediticio*: es el riesgo asociado a que un participante del sistema no esté en condiciones de cumplir con sus obligaciones en su debida forma y oportunidad, así como tampoco en el futuro.

· *Riesgo de liquidez*: es el riesgo asociado a que un participante del sistema no esté en condiciones de cumplir con sus obligaciones en su debida forma y oportunidad, aún cuando sí pueda hacerlo en algún momento en el futuro.

· *Riesgo legal*: el riesgo de que un marco legal deficiente, inadecuado o sujeto a incertidumbre cause o aumente los riesgos de crédito o de liquidez.

· *Riesgo operacional*: el riesgo de que factores operativos, tales como desperfectos técnicos o errores operacionales, causen o aumenten los riesgos de crédito o de liquidez.

III. Recomendaciones internacionales

El creciente interés por la eficiencia y seguridad de los sistemas de pagos motivó al Comité de Sistemas de Pagos y Liquidación del Banco de Pagos Internacionales (BIS) a organizar en 1998 un grupo de trabajo dedicado a establecer un conjunto básico de principios para el diseño y operación de sistemas de pagos de importancia sistémica. Como resultado de lo anterior, el BIS publicó en 2001 el documento “*Principios Básicos para Sistemas de Pagos de Importancia Sistémica*”^{9/}, el que contiene las conclusiones y recomendaciones de ese grupo de trabajo, formado por representantes de bancos centrales y organismos financieros internacionales especializados en la materia.

Principios básicos para sistemas de pagos de importancia sistémica:

- I. El sistema debe contar con una base legal bien fundada en todas las jurisdicciones relevantes.
- II. Las normas y procedimientos del sistema deben permitir a sus participantes comprender claramente el impacto en el sistema de cada uno de los riesgos financieros en los que incurrir a través de su participación.
- III. El sistema debe contar con procedimientos claramente definidos para la administración de los riesgos de crédito y de liquidez, que especifiquen las respectivas responsabilidades del operador del sistema y de los participantes, y brinden las iniciativas apropiadas para administrar y contener tales riesgos.
- IV. El sistema debe ofrecer una liquidación final en el día, preferentemente durante el día y, como mínimo, al final de la jornada.
- V. Aquellos sistemas en los que se efectúan neteos multilaterales deben, a lo menos, ser capaces de asegurar la finalización de las liquidaciones diarias en el caso de que un participante con la mayor obligación de liquidación no pueda cumplir.
- VI. Los activos utilizados para la liquidación deben ser preferentemente obligaciones del respectivo banco central. En caso de utilizarse otros activos, éstos no deben implicar riesgo de crédito alguno, o uno muy pequeño de liquidez.

^{9/} “*Core Principles for Systemically Important Payment Systems*”, Committee on Payment and Settlement Systems, Bank for International Settlements, enero 2001. (www.bis.org/publ/cpss43/htm).

- VII. El sistema debe asegurar un alto grado de seguridad y confiabilidad operativa y contar con planes de contingencia para completar puntualmente el procesamiento diario.
- VIII. El sistema debe ofrecer un medio para efectuar los pagos que sea práctico para sus usuarios y eficiente para la economía.
- IX. El sistema debe tener criterios de participación objetivos y conocidos, que permitan un acceso equitativo y abierto.
- X. Los mecanismos de gobierno del sistema deben ser efectivos, exigibles y transparentes.

Además de los principios básicos antes señalados, el Comité de Sistemas de Pagos y Liquidación del BIS ha efectuado cuatro recomendaciones a los bancos centrales en materia de funciones y responsabilidades en la aplicación de los Principios Básicos:

- A. El Banco Central debe definir claramente los objetivos en materia de sistemas de pagos y establecer públicamente su papel y sus principales políticas respecto de los sistemas de pagos sistémicamente importantes.
- B. Debe asegurar que los sistemas que opere cumplan con los Principios Básicos.
- C. Debe supervisar el cumplimiento con los Principios Básicos en los sistemas que no opere, y debe tener la capacidad de realizar esta supervisión.
- D. El Banco Central, al promover la seguridad y la eficiencia de los sistemas de pagos a través de los Principios Básicos, debe cooperar en estas materias con otros bancos centrales y con cualquier otra autoridad nacional o extranjera relevante.

IV. Proyecto de modernización de los sistemas de pagos de alto valor

De acuerdo con su Ley Orgánica Constitucional, el Banco Central de Chile tiene por misión *"velar por la estabilidad de la moneda y el normal funcionamiento de los pagos internos y externos"*. Por lo anterior, y con el propósito de impulsar la modernización de los sistemas de pagos del país, en septiembre del año 2000 el Consejo resolvió adoptar un plan de acción para converger a los estándares internacionales vigentes en esta materia. El programa de modernización tiene como principal objetivo aumentar la eficiencia y la seguridad de los sistemas de pagos de alto valor, adoptando para ello los estándares y recomendaciones del Comité de Sistemas de Pagos y Liquidación del BIS.

El plan de acción del instituto emisor en esta materia contempló, en una primera etapa, la puesta en marcha del sistema electrónico de licitaciones y operaciones de mercado abierto (SOMA), la separación de los resultados de la compensación de cheques y vales vista respecto de las operaciones con vales cámara, y la readecuación del sistema de administración de cuentas corrientes del Banco Central, incorporando una funcionalidad que permite a las instituciones financieras conocer sus saldos contables en forma directa durante la jornada bancaria. Esta primera etapa se completó satisfactoriamente. La segunda etapa del programa de modernización contempla la puesta en marcha de un sistema de pagos de alto valor del tipo LBTR para inicios del próximo año. En este nuevo sistema, los pagos se liquidarán en forma bruta y en tiempo real en las cuentas corrientes que las empresas bancarias y sociedades financieras mantienen en el Banco Central. Este sistema, que contribuirá a un manejo de tesorería más eficiente y seguro, también permitirá a las instituciones financieras ofrecer a sus clientes servicios de transferencia inmediata de fondos e implementar modalidades de "pago contra entrega" (DVP) en el mercado de valores.

V. El sistema LBTR del Banco Central de Chile

El Sistema LBTR del Banco Central de Chile operará en moneda nacional. Las instrucciones de transferencia de fondos enviadas por los bancos, por cuenta propia o de sus clientes, se liquidarán previa verificación de la disponibilidad de fondos en la respectiva cuenta de la institución financiera en el Banco Central. Una vez efectuada la liquidación en el Sistema, ésta será definitiva e irrevocable. Las instrucciones de transferencia se enviarán en forma electrónica a través de mensajería SWIFT de alta seguridad.

En caso de que la liquidación de una instrucción de transferencia de fondos no pueda llevarse a cabo por insuficiencia de fondos en la cuenta del participante que la envía, quedará pendiente en una fila de espera hasta que la mencionada cuenta disponga de fondos suficientes, o hasta que la instrucción sea revocada por el participante que la emitió. Los participantes podrán, además, establecer prioridades y modificar las instrucciones mientras estén en fila de espera.

La disponibilidad de liquidez en el Sistema LBTR será ampliada con la puesta en funcionamiento de una nueva facilidad de crédito del Banco Central a los bancos denominada *Facilidad de Liquidez Intradía (FLI)*. Por medio de esta facilidad, las instituciones financieras dispondrán de recursos adicionales para efectuar la liquidación de las instrucciones de pago que envíen al Sistema. Para controlar el riesgo de crédito que enfrente el Banco Central, la *FLI* operará mediante compra de instrumentos financieros depositados en el DCV con pacto de retroventa en el mismo día.

De igual forma, el Sistema dispondrá de mecanismos automáticos de inspección de los pagos en fila de espera a objeto de resolver eventuales atascamientos o "gridlocks", respetando el orden de llegada y las prioridades establecidas por los participantes.

VI. Cámaras de Compensación de Pagos de Alto Valor

Sin perjuicio de la puesta en marcha del Sistema LBTR, el Banco Central reconoce la utilidad que los esquemas de neteo o compensación pueden prestar en la provisión de servicios de liquidación de pagos. Por ello, la política del instituto emisor en esta materia se orienta a asegurar su operación eficiente y en condiciones adecuadas de seguridad operativa, de modo que estos esquemas también contribuyan a la estabilidad de la economía chilena y de su sistema financiero.

En materia de cámaras de compensación de pagos de alto valor, la normativa de la actual *Cámara de Operaciones Interfinancieras* será reemplazada por otra orientada a proveer un marco regulatorio que permita a entidades privadas prestar servicios de neteo para pagos de alto valor, previa autorización del Banco Central. El marco regulatorio buscará asegurar la administración y el control adecuados de los riesgos de liquidación y de operación, así como el acceso abierto y equitativo para todos los participantes. Para ello se establecerá un conjunto de requisitos mínimos que deberán cumplir estas cámaras, cuyo cumplimiento determinará la posibilidad de que las entidades bancarias que operan en el país puedan concurrir a ellas, de acuerdo con las facultades de que dispone en esta materia el Banco Central^{10/}.

^{10/} Artículo 35, número 8. Ley Orgánica Constitucional del Banco Central de Chile.

El cumplimiento de los Principios Básicos para sistemas de pagos de importancia sistémica presentados será requisito esencial para autorizar el funcionamiento de estas cámaras. En particular, la normativa dispondrá que las cámaras de neteo de alto valor deberán cumplir con el denominado *Principio de Lamfalussy*, esto es, disponer de mecanismos que aseguren la disponibilidad de recursos para completar la fase de liquidación, incluso en el caso que el participante que exhiba el mayor saldo deudor no cuente con recursos suficientes para su liquidación. De igual forma, los reglamentos internos de estas cámaras deberán establecer límites máximos para las posiciones deudoras netas que pueda acumular cada participante en un determinado ciclo de compensación, a nivel tanto bilateral como multilateral.

Finalmente, se prevé también reforzar los mecanismos de seguridad financiera y operativa de la actual cámara de compensación de cheques y otros documentos en moneda nacional, y también la cámara de compensación de operaciones efectuadas a través de cajeros automáticos.