

I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

DICTÁMENES

BANCO CENTRAL EUROPEO

DICTAMEN DEL BANCO CENTRAL EUROPEO

de 6 de enero de 2009

acerca de una propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los pagos transfronterizos en la Comunidad

(CON/2009/1)

(2009/C 21/01)

Introducción y fundamento jurídico

El 31 de octubre de 2008 el Banco Central Europeo (BCE) recibió del Consejo de la Unión Europea una solicitud de dictamen acerca de una propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los pagos transfronterizos en la Comunidad ⁽¹⁾, que deroga y sustituye al Reglamento (CE) n° 2560/2001 ⁽²⁾ (en adelante, el «reglamento propuesto»).

La competencia consultiva del BCE se basa en el apartado 4 del artículo 105 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y en el artículo 3.1, la letra a) del artículo 4 y el artículo 5 de los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo, puesto que las disposiciones del reglamento propuesto afectan al buen funcionamiento de los sistemas de pago y a la recopilación de las estadísticas de la balanza de pagos. De acuerdo con la primera frase del artículo 17.5 del Reglamento interno del Banco Central Europeo, el presente dictamen ha sido adoptado por el Consejo de Gobierno.

Observaciones generales

El BCE observa que el ámbito de aplicación del reglamento propuesto comprende no solamente las operaciones de pago electrónico transfronterizo y las transferencias, sino también los adeudos domiciliados de carácter transfronterizo. Esto es acorde con el esfuerzo por lograr el mercado interior de servicios de pago y la creación de una zona única de pagos en euros (SEPA) en particular, y el BCE lo celebra con gran satisfacción. Sin embargo, el reglamento propuesto también suscita algunas cuestiones que se detallan a continuación y que exigen una consideración detenida.

Observaciones particulares

1. *Disposiciones relativas a la presentación de información a efectos de la balanza de pagos*
 - 1.1. Con respecto a las disposiciones propuestas sobre la presentación de información a efectos de la balanza de pagos, el BCE considera esencial que se encuentre una solución que no ponga en riesgo ni las necesidades básicas de los usuarios para las estadísticas de la balanza de pagos de la zona del euro y las balanzas de pagos nacionales ni la puesta en marcha puntual de la SEPA.

⁽¹⁾ COM(2008) 640 final.

⁽²⁾ Reglamento (CE) n° 2560/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de diciembre de 2001, sobre los pagos transfronterizos en euros (DO L 344 de 28.12.2001, p. 13).

- 1.2. El desarrollo de la SEPA implica que no se pueden mantener los sistemas de presentación de información a efectos de la balanza de pagos basados en los datos sobre los pagos tal y como están, en relación con los pagos en euros en la UE. La reforma de dichos sistemas puede suponer no solamente una reducción sustancial de las obligaciones de información para los bancos ⁽¹⁾, sino también un incremento de la carga informadora para las instituciones distintas de los bancos, lo cual debería limitarse en la medida de lo posible (por ejemplo, aplicando técnicas de encuesta y muestreo adecuadas). Al mismo tiempo, debería garantizarse que las estadísticas de la balanza de pagos puedan seguir recopilándose con la elevada fiabilidad, la frecuencia y la puntualidad que se exigen a los efectos de la toma de decisiones de política monetaria por el BCE.
- 1.3. El BCE celebra la propuesta contenida en el apartado 1 del artículo 5 de incrementar el umbral de las operaciones exentas de presentación de información a efectos de la balanza de pagos hasta los 50 000 EUR y reconoce que ya se está aplicando en la mayoría de los Estados miembros, que ya han efectuado los cambios correspondientes o han tomado las medidas necesarias para recabar los datos de fuentes alternativas (datos administrativos o información directa o mediante encuestas) en lugar de los sistemas de pagos o han desarrollado fuentes complementarias a los datos sobre los pagos.
- 1.4. Las grandes empresas desempeñan un papel esencial en la recopilación de las estadísticas de la balanza de pagos. Sin embargo, tienden a centralizar sus pagos en entidades especializadas, de forma que sus pagos están cada vez más desconectados de sus operaciones económicas. Como consecuencia de ello, estas grandes empresas tienen que estar cubiertas en su totalidad por medio de un sistema basado en las encuestas. Las entidades de menor tamaño pueden integrarse en un sistema de muestreo.
- 1.5. Con el fin de hacer el seguimiento y definir el ámbito de las encuestas relacionadas con la presentación de información a efectos de la balanza de pagos, el BCE sugiere que, siempre que sea posible y necesario, se faciliten otras fuentes de datos administrativos y estadísticos, como los ficheros de los datos sobre el IVA, INTRASTAT, los registros mercantiles y las estadísticas estructurales de las empresas, de forma que se puedan utilizar para la identificación de las entidades que se han de incluir en las encuestas o para recabar información sobre las operaciones transfronterizas. Los responsables de recopilar la información a efectos de la balanza de pagos ya pueden intercambiar las buenas prácticas sobre el uso de dichos datos. Ahora bien, sin perjuicio de la carga que supone para los consultados, la normativa relativa a dichas fuentes debería permitir una mejor identificación de las operaciones transfronterizas, especialmente por lo que se refiere a los servicios.
- 1.6. El BCE acoge favorablemente la introducción del apartado 3 del artículo 5, que aclara que las obligaciones estadísticas que no tengan ningún impacto sobre el tratamiento directo automatizado de los pagos de la SEPA por los proveedores de servicios de pago y que puedan ser automatizadas íntegramente por los proveedores de servicios de pago no deben estar sujetas a ningún umbral de exención.
- 1.7. El BCE considera los datos sobre los pagos como una herramienta potencialmente útil, en particular para identificar la población informadora que ha de incluirse en las encuestas, es decir, para crear y mantener un registro de empresas activas en el ámbito internacional ⁽²⁾. Esto hace referencia a la información que ya está disponible para los bancos y que puede facilitarse a los responsables de recopilar la información a efectos de la balanza de pagos de forma automática a intervalos de tiempo razonables, incluyendo, por un lado, los campos obligatorios del mensaje de la SEPA (incluidos los números internacionales de cuenta bancaria (IBAN) del ordenante y del beneficiario) y, por otro lado, cualquier otro dato de referencia que deba ser utilizado y/o almacenado por los bancos (por ejemplo, a efectos de luchar contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo), como la dirección de los titulares de las cuentas. A su vez, estos datos podrán estar vinculados al registro estadístico de empresas nacionales. Este sistema debería posibilitarse a discreción de cada responsable nacional de la recopilación de información a efectos de la balanza de pagos. Puesto que cumple las condiciones indicadas en el apartado 3 del artículo 5, este sistema no debería estar sujeto a ningún umbral de presentación de información.
- 1.8. En el futuro, en el contexto de la SEPA, las entidades no financieras podrán decidir mantener su cuenta bancaria en un banco que sea residente en otro país de la UE. Cuando esto suceda, la información definida en el apartado 3 del artículo 5 del reglamento propuesto, que se basa en la presunción de que los bancos y los titulares de sus cuentas residen generalmente en el mismo país, dejará de

⁽¹⁾ De acuerdo con lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 1 del reglamento propuesto, se seguirá exigiendo a los bancos que faciliten información sobre sus propias operaciones transfronterizas financieras y no financieras.

⁽²⁾ En particular, esto se aplica a las pequeñas y medianas empresas (PYME) que reciben pagos de cuentas bancarias de no residentes y/o envían pagos a dichas cuentas (es decir, cuentas bancarias con un código de algún país no residente). Ello puede servir como una indicación de que es probable que estas PYME participen en operaciones transfronterizas. El (código de país en el) número IBAN que aparece en el mensaje de la SEPA se puede utilizar como un indicio para identificar estas PYME.

constituir una evaluación satisfactoria de la población informadora. En este contexto y con el fin de ayudar a la Comisión, el BCE desearía evaluar en mayor detalle el alcance de este fenómeno. Si ha pasado a ser significativo, se debería reconsiderar la inclusión por parte de los bancos del país de residencia del ordenante en el mensaje de la SEPA ⁽¹⁾. Ello permitiría una identificación automática y clara de los pagos transfronterizos por el banco del beneficiario en todos los casos. Este procedimiento se debería aplicar sin ningún umbral.

- 1.9. Con el fin de aligerar más la carga informadora de los agentes financieros y no financieros, el BCE apoya todas las iniciativas que faciliten el intercambio de información entre los responsables de recopilar la información a efectos de la balanza de pagos, únicamente con fines estadísticos. Ello podría requerir la eliminación de los impedimentos legales al intercambio de información entre las autoridades estadísticas de la UE, mientras se mantienen las salvaguardias requeridas en relación con la confidencialidad. Para ayudar a la Comisión, el BCE estaría dispuesto a explorar formas de avanzar en este sentido.
- 1.10. Por lo que se refiere a la propuesta de eliminar las obligaciones nacionales de información sobre los pagos para los proveedores de servicios de pago a partir del 1 de enero de 2012, tal y como se indica en el apartado 2 del artículo 5 del reglamento propuesto, el BCE subraya la necesidad de una solución provisional para los Estados miembros que siguen confiando en la información sobre las operaciones de pago hasta que se llegue a una solución armonizada para todo el ámbito europeo. Dicha solución provisional ha sido debatida en el Eurosistema y ha dado como consecuencia la siguiente propuesta del BCE:
 - se debería utilizar un único campo del mensaje de pago de la SEPA durante este período transitorio para facilitar información de forma totalmente armonizada (incluyendo una lista de códigos y una metodología para aplicar esta lista de códigos). A los clientes de los Estados miembros que apliquen este sistema se les exigirá que faciliten información para cumplimentar un campo blanco opcional específico ya existente del mensaje de la SEPA (campo «Regulatory Reporting»). Los bancos deberían aplicar un conjunto de normas de uso común en todos estos Estados miembros, creando una comunidad de servicios opcionales adicionales (AOS). El conjunto de normas de uso se aplicaría solamente entre los Estados miembros que decidan aplicar este sistema. Se debería informar al CEP y solicitar su ayuda en la coordinación de la puesta en práctica de los AOS,
 - los bancos y los clientes residentes en los Estados miembros que no apliquen este sistema no tendrán que adoptar el conjunto de normas de uso ni tendrán que introducir, transmitir ni leer los códigos de la balanza de pagos. Las infraestructuras que presten servicios de pagos en toda Europa solamente tendrán que adoptar el conjunto de normas de uso si ofrecen servicios a bancos y clientes residentes en los Estados miembros que usen este sistema,
 - el proceso en su conjunto requiere el uso de una lista de códigos armonizados acerca del carácter económico de las operaciones subyacentes y una metodología para aplicar esta lista de códigos. Dicha lista de códigos la facilita el BCE. Una vez que se ha introducido la información codificada en el mensaje de la SEPA, su tratamiento es automatizado íntegramente por los bancos, sin obstaculizar el tratamiento directo automatizado del pago.

Asimismo, el BCE recomienda hacer un atento seguimiento de la evolución en los próximos años, tomando en consideración la evolución técnica en la SEPA y la evolución en los métodos de recopilación de información estadística.

2. *Cláusula de revisión — uso del código de identificación de banco (BIC)*

- 2.1. Conforme a lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 12 del reglamento propuesto, en diciembre de 2012 a más tardar, la Comisión presentará al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al BCE un informe sobre el uso del número IBAN y el código BIC en conexión con la automatización de los pagos, acompañado de la oportuna propuesta. Partiendo de la presunción de que la finalidad de esta disposición es facilitar y hacer más eficiente la iniciación de pagos, el BCE apoyaría la posible supresión de la necesidad de que los clientes minoristas usen el código BIC si solamente fuera técnicamente posible el uso del número IBAN, ya que ello aligeraría la carga de presentar dos identificaciones diferentes.

⁽¹⁾ Si se hubiera de adoptar esta medida, se tendría que solicitar al Consejo Europeo de Pagos (CEP) que convirtiera en obligatorio el campo existente sobre el país de residencia del ordenante, que en la actualidad es opcional en el mensaje de la SEPA (y posiblemente acordar una codificación al respecto).

- 2.2. El número IBAN se introdujo como requisito obligatorio para igualar las comisiones por el Reglamento (CE) n° 2560/2001 y, en opinión del BCE, ha demostrado ser una pieza clave para la normalización de los pagos en el contexto de la SEPA, ya que mejora el tratamiento directo automatizado y facilita la verificación de los números de cuenta. Por tanto, el BCE recomendaría encarecidamente mantener el uso obligatorio del número IBAN. Además, el BCE observa que la introducción de un formato estándar similar para las cuentas de valores comparable al sistema del número IBAN podría mejorar el régimen de conflicto de normas para valores en manos de intermediarios.

3. *Comisiones para los pagos transfronterizos y los pagos nacionales equivalentes*

El apartado 1 del artículo 3 del reglamento propuesto establece el principio de igualdad de las comisiones con respecto a los pagos transfronterizos y los pagos equivalentes efectuados dentro de un mismo país «de igual cuantía». El único criterio para la identificación del pago equivalente efectuado dentro de un mismo país en el reglamento propuesto es la referencia a la cuantía de dichos pagos equivalentes. En este sentido, el BCE teme que la disposición indicada pueda no aportar a los proveedores de servicios de pago las directrices de interpretación adecuadas con respecto a la noción de los pagos equivalentes efectuados dentro de un mismo país. Por tanto, el BCE propone la introducción de un párrafo que establezca los criterios de evaluación básicos con el fin de asegurar su aplicación uniforme en la Comunidad, en lugar de permitir a los proveedores de servicios de pago un amplio margen de discreción en lo que a su interpretación se refiere.

4. *Ámbito de aplicación*

El Reglamento (CE) n° 2560/2001 se aplica a las «entidades» y la letra e) de su artículo 2 las define como «toda persona física o jurídica que, en el marco de sus actividades, realicen pagos transfronterizos». De ello se desprende que el Reglamento (CE) n° 2560/2001 no alcanza ni al BCE ni los bancos centrales nacionales (BCN). Esta situación se modifica en virtud de lo dispuesto en el apartado 5 del artículo 2 del reglamento propuesto, que se aplica a los proveedores de servicios de pago, definidos, entre otras cosas, como «cualquiera de las categorías contempladas en el apartado 1 del artículo 1 de la Directiva 2007/64/CE»⁽¹⁾ (en adelante, la «Directiva sobre Servicios de Pago»). El apartado 1 del artículo 1 de la Directiva sobre Servicios de Pago establece las categorías de proveedores de servicios de pago, incluidos el BCE y los BCN cuando no actúen en su condición de autoridades monetarias. De las anteriores disposiciones se desprende que el reglamento propuesto se aplicaría a los pagos transfronterizos hasta 50 000 EUR efectuados por el BCE o los BCN cuando actúen fuera del ámbito de su capacidad como autoridades monetarias y cuando dichas transacciones no se realicen por su propia cuenta. El BCE acoge favorablemente la ampliación del ámbito del reglamento propuesto en este sentido, que se adecua a los principios de la SEPA.

5. *Comentarios jurídicos adicionales*

- 5.1. El BCE apoya el objetivo del reglamento propuesto de cumplir las normas de una buena legislación y está de acuerdo con la introducción del marco de una definición simplificada. Sin embargo, parece que existe una cierta superposición entre las nociones de «pagos transfronterizos» y «operaciones de pago» contenidas respectivamente en los apartados 1 y 7 del artículo 2 del reglamento propuesto.
- 5.2. El BCE considera que, si un concepto definido aparece en más de una disposición del Derecho comunitario derivado, la definición correspondiente debería ser idéntica, en la medida de lo posible, en todas esas disposiciones para garantizar la seguridad jurídica, especialmente en actos jurídicos estrechamente relacionados. Sin embargo, existen algunas divergencias entre el concepto de «instrumento de pago», tal y como se define en el apartado 23 del artículo 4 de la Directiva sobre Servicios de Pago, y su equivalente en el apartado 2 del artículo 2 del reglamento propuesto. En la Directiva sobre Servicios de Pago se hace referencia a «orden de pago», mientras que la definición del reglamento propuesto habla de «operación de pago». Es una discrepancia desafortunada que podría provocar confusión, especialmente debido a que tanto «orden de pago» como «operación de pago» son conceptos definidos en el reglamento propuesto y en la Directiva sobre Servicios de Pago. Por tanto, el BCE sugiere que en estos dos actos jurídicos se unifique la definición en cuestión.
- 5.3. Puesto que el reglamento propuesto no contiene ninguna disposición sobre la transparencia de las comisiones correspondientes al artículo 4 del Reglamento (CE) n° 2560/2001, el BCE recomienda considerar si se debería hacer referencia en el reglamento propuesto a las disposiciones pertinentes de la Directiva sobre Servicios de Pago con respecto a las condiciones y las exigencias de información de los servicios de pago.

⁽¹⁾ Directiva 2007/64/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2007, sobre servicios de pago en el mercado interior, por la que se modifican las Directivas 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE y 2006/48/CE y por la que se deroga la Directiva 97/5/CE (DO L 319 de 5.12.2007, p. 1).

6. *Propuestas de redacción*

En el anexo del presente dictamen figuran las propuestas de redacción correspondientes a las opiniones del BCE que pueden dar lugar a modificar el apartado 1 del artículo 2 y el artículo 3 del reglamento propuesto.

Hecho en Fráncfort del Meno, el 6 de enero de 2009.

El presidente del BCE
Jean-Claude TRICHET

ANEXO

Propuestas de redacción

Texto propuesto por la Comisión	Modificaciones propuestas por el BCE
Primera modificación Apartado 1 del artículo 2 del reglamento propuesto	
<p style="text-align: center;"><i>Apartado 1 del artículo 2</i></p> <p>«pagos transfronterizos»: toda operación de pago transfronterizo realizada a iniciativa de un ordenante o de un beneficiario, o por mediación de este último, a través de un proveedor de servicios de pago o una sucursal de éste en un Estado miembro, al objeto de poner a disposición del beneficiario cierta cuantía de dinero a través de su proveedor de servicios de pago o de una sucursal de éste en otro Estado miembro;</p>	<p style="text-align: center;"><i>Apartado 1 del artículo 2</i></p> <p>«pagos transfronterizos»: toda operación de pago transfronterizo realizada a iniciativa de un ordenante o de un beneficiario, o por mediación de este último, a través de un proveedor de servicios de pago o una sucursal de éste en un Estado miembro, al objeto de poner a disposición del beneficiario cierta cuantía de dinero a través de su proveedor de servicios de pago o de una sucursal de éste en otro Estado miembro;</p>
<i>Justificación</i> — Véase el apartado 5.1 del dictamen	
Segunda modificación Inserción del apartado 3 del artículo 3 en el reglamento propuesto	
<p style="text-align: center;"><i>Apartado 3 del artículo 3</i></p> <p>No hay ningún texto en la actualidad</p>	<p style="text-align: center;"><i>Apartado 3 del artículo 3</i></p> <p>La correspondencia entre los pagos transfronterizos y los pagos equivalentes efectuados dentro de un mismo país será evaluada en función de criterios como el canal de inicio, la velocidad, el grado de automatización, la relación con el cliente y el nivel de servicio prestado al cliente.</p>
<i>Justificación</i> — Véase el apartado 3 del dictamen	