

I

(Resoluções, recomendações e pareceres)

PARECERES

BANCO CENTRAL EUROPEU

PARECER DO BANCO CENTRAL EUROPEU

de 6 de Janeiro de 2009

sobre uma proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos pagamentos transfronteiras na Comunidade

(CON/2009/1)

(2009/C 21/01)

Introdução e base jurídica

Em 31 de Outubro de 2008 o Banco Central Europeu (BCE) recebeu do Conselho da União Europeia um pedido de parecer sobre uma proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos pagamentos transfronteiras na Comunidade ⁽¹⁾, que substitui e revoga o Regulamento (CE) n.º 2560/2001 ⁽²⁾ (a seguir «regulamento proposto»).

A competência do BCE para emitir parecer resulta do disposto no n.º 4 do artigo 105.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, e ainda no artigo 3.1º, na alínea a) do artigo 4.º e no artigo 5.º dos Estatutos do Sistema Europeu de Bancos Centrais e do Banco Central Europeu, dado que a proposta contém disposições referentes à promoção do bom funcionamento dos sistemas de pagamento e à recolha de estatísticas da balança de pagamentos. O presente parecer foi aprovado pelo Conselho do BCE nos termos do artigo 17.5º, primeiro período, do regulamento interno do Banco Central Europeu.

Observações genéricas

O BCE regista que o âmbito de aplicação do regulamento proposto inclui não apenas as operações de pagamento electrónico transfronteiras, mas também os débitos directos transfronteiras. Esta opção coaduna-se com os esforços no sentido da concretização do Mercado Interno para os serviços de pagamento e com o lançamento da Área Única de Pagamentos em Euros (SEPA), sendo especialmente bem acolhida pelo BCE. Todavia, o regulamento proposto suscita também algumas questões, a seguir especificadas, que carecem de uma cuidadosa ponderação.

Observações específicas

1. *Disposições sobre o reporte de estatísticas da balança de pagamentos*
 - 1.1. No que respeita às disposições propostas em matéria de reporte de estatísticas da balança de pagamentos, o BCE considera fundamental que se encontre uma solução que não comprometa nem as necessidades essenciais dos utilizadores das estatísticas — nacionais e da área do euro — da balança de pagamentos, nem a atempada implementação da SEPA.

⁽¹⁾ COM(2008) 640 final.

⁽²⁾ Regulamento (CE) n.º 2560/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Dezembro de 2001, relativo aos pagamentos transfronteiras em euros (JO L 344 de 28.12.2001, p. 13).

- 1.2. O desenvolvimento da *SEPA* implica que os sistemas de reporte de estatísticas da balança de pagamentos, baseados principalmente em dados sobre pagamentos, não se podem manter inalterados no que respeita aos pagamentos em euros dentro da UE. A reforma desses sistemas pode implicar não apenas uma redução substancial das obrigações de reporte dos bancos ⁽¹⁾, mas também um aumento do esforço de prestação de informação do sector não bancário, o que se deveria evitar tanto quanto possível (por exemplo, mediante a aplicação de técnicas adequadas de inquérito e amostragem). Simultaneamente, deve garantir-se que as estatísticas da balança de pagamentos podem continuar a ser compiladas com o elevado grau de fiabilidade, com a frequência e com actualidade exigidas para a tomada de decisões em matéria de política monetária pelo BCE.
- 1.3. O BCE congratula-se com a proposta contida no n.º 1 do artigo 5.º de aumentar para 50 000 EUR o limiar de isenção para efeitos do reporte de estatísticas da balança de pagamentos e reconhece que este é já o limiar aplicado na maioria dos Estados-Membros, que já passaram, ou se preparam para passar, a obter os dados necessários de fontes alternativas (dados administrativos ou inquéritos/reporte directo), em vez de os recolher junto dos sistemas de pagamentos, ou ainda que desenvolveram fontes complementares para além dos dados sobre pagamentos.
- 1.4. As grandes empresas desempenham um papel decisivo na compilação de estatísticas da balança de pagamento. No entanto, estas empresas tendem a centralizar os seus pagamentos em entidades especializadas, pelo que os esses pagamentos cada vez mais se desligam das operações económicas das mesmas. Consequentemente, para a cobertura destas grandes empresas deverá adoptar-se o método de inquérito, ao passo que para as entidades de menor dimensão deverá recorrer-se ao método de amostragem.
- 1.5. A fim de aferir e delimitar o âmbito dos inquéritos relacionados com o reporte de estatísticas da balança de pagamentos, o BCE sugere que, sempre que possível e necessário, se desenvolvam outras fontes de dados administrativas e estatísticas, tais como ficheiros de dados do IVA, INTRASTAT, registos de sociedades e estatísticas estruturais das empresas, de forma a permitir a sua utilização na identificação das entidades a inquirir ou na recolha de informações sobre operações transfronteiras. As boas práticas sobre a utilização destes dados podem já ser partilhadas entre responsáveis pela recolha de dados para as estatísticas da balança de pagamentos. Por outro lado, e sem prejuízo para o esforço dos inquiridos, os regulamentos relacionados com as referidas fontes deveriam permitir uma melhor identificação das operações transfronteiras, especialmente no que toca aos serviços.
- 1.6. O BCE acolhe favoravelmente a introdução do n.º 3 do artigo 5.º, o qual esclarece que as obrigações estatísticas que não afectem o processamento directo automatizado dos pagamentos *SEPA* pelos prestadores de serviços de pagamento, e que possam ser inteiramente automatizadas por estes, não devem ser sujeitas a qualquer limiar de isenção.
- 1.7. O BCE considera os dados sobre os pagamentos como um instrumento potencialmente útil para identificar a população a inquirir, ou seja, para elaborar e manter um registo de empresas activas a nível internacional ⁽²⁾. Trata-se de informação que está directamente à disposição dos bancos e que pode ser fornecida aos responsáveis pela recolha de dados para as estatísticas da balança de pagamentos de forma completamente automatizada a intervalos razoáveis, e da qual fazem parte, por um lado, os campos obrigatórios da mensagem *SEPA* (incluindo os números internacionais de conta bancária (IBAN) do ordenante e do beneficiário) e, por outro lado, quaisquer outros dados de referência que devam de ser utilizados e/ou armazenados pelos bancos (por exemplo, para fins de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo), como sejam os endereços dos titulares das contas. Estes dados podem, por sua vez, ser associados ao ficheiro nacional de empresas para fins estatísticos. A utilização deste método deveria ser deixada ao critério de cada responsável nacional pela compilação de dados para o estabelecimento da balança de pagamentos. Uma vez que respeita as condições enunciadas no n.º 3 do artigo 5.º, esta abordagem não deveria ser sujeita a qualquer limiar para a prestação de informação.
- 1.8. Futuramente, no contexto da *SEPA*, as entidades não financeiras podem optar por manter a respectiva conta bancária num banco que seja residente noutro país da UE. Se, e quando, for este o caso, a informação descrita no n.º 3 do artigo 5.º do regulamento proposto, que parte do pressuposto de que os bancos e os seus clientes em geral estão domiciliados num mesmo país, poderá deixar de fornecer

⁽¹⁾ De acordo com o n.º 3 do artigo 1.º do regulamento proposto, os bancos continuarão a ter de reportar as suas operações transfronteiras financeiras e não financeiras.

⁽²⁾ É o caso, nomeadamente, das pequenas e médias empresas (PME) que recebem pagamentos de, e/ou enviam pagamentos para contas bancárias não residentes (ou seja, contas bancárias identificadas por um código de país de não residente). Este é um indicador de que as PME em causa podem estar envolvidas em operações transfronteiras. O código de país contido no IBAN da mensagem *SEPA* pode ser utilizado como substituto para identificar estas PME.

uma avaliação satisfatória da população inquirida. Neste cenário, e a fim de prestar assistência à Comissão, o BCE oferece-se para pesquisar mais a fundo a dimensão deste fenómeno. Se este se tiver tornado significativo, haverá que ponderar a inclusão, pelos bancos, do país de residência do ordenante na mensagem SEPA ⁽¹⁾. Tal medida permitiria a identificação automática e inequívoca dos pagamentos transfronteiras pelo banco do beneficiário em todos os casos. Este procedimento deveria ser aplicado sem limiar de isenção.

- 1.9. Com o objectivo de reduzir ainda mais o esforço de prestação de informação dos agentes financeiros e não financeiros, o BCE apoia todas as iniciativas que facilitem a troca de informações, unicamente para fins estatísticos, entre responsáveis pela recolha de dados para as estatísticas da balança de pagamentos. Isso poderá exigir a eliminação dos impedimentos jurídicos ao intercâmbio de informações entre autoridades estatísticas da UE, mantendo-se embora a necessárias salvaguardas da sua confidencialidade. O BCE estaria disposto a explorar as formas de avançar nesta área, como forma de auxiliar a Comissão.
- 1.10. No que respeita à proposta de abolição, a partir de 1 de Janeiro de 2012, das obrigações nacionais de reporte baseadas nas liquidações impostas aos prestadores de serviços de pagamento, conforme previsto no n.º 2 do artigo 5.º do regulamento proposto, o BCE salienta a necessidade de se adoptar uma solução transitória para os Estados-Membros que recorrem ainda ao reporte baseado nas liquidações, até que surja uma solução pan-europeia totalmente harmonizada. A adopção de uma solução transitória tem sido discutida pelo Eurosistema, originando a seguinte proposta do BCE:

- durante o período transitório deverá ser utilizado um único campo da mensagem de pagamento SEPA para efectuar o reporte de forma totalmente harmonizada (o que inclui uma lista de códigos e uma metodologia para aplicar esta lista de códigos). Os clientes residentes nos Estados-Membros que adoptem esta abordagem devem comunicar as informações num campo específico opcional de cor branca existente na mensagem SEPA (intitulado «Reporte Regulamentar»). Os bancos residentes em todos estes Estados-Membros devem aplicar um conjunto comum de regras de utilização, criando uma comunidade de Serviço Adicional Facultativo (AOS). O conjunto de regras de utilização apenas vigoraria nas operações envolvendo os Estados-Membros que decidissem adoptar esta abordagem. O CEP deveria ser informado e convidado a prestar assistência, coordenando a implementação do AOS,
- os bancos e os clientes residentes nos Estados-Membros que não apliquem este método não terão de adoptar o conjunto de regras de utilização nem terão de introduzir, transmitir ou ler os códigos relativos à balança de pagamentos. As infra-estruturas de prestação de serviços de pagamento em toda a Europa só terão de adoptar o conjunto de regras de utilização se oferecerem serviços a bancos e clientes residentes nos Estados-Membros que sigam esta abordagem,
- o processo exige a utilização de uma lista harmonizada de códigos relativos à natureza económica das transacções subjacentes, e uma metodologia para a sua aplicação. A lista de códigos será disponibilizada pelo BCE. Uma vez introduzida a informação codificada na mensagem SEPA, o seu tratamento é totalmente automatizado pelos bancos, sem entrar o processamento directo do pagamento.

Para além do que precede, o BCE recomenda que os desenvolvimentos nesta área sejam acompanhados de perto durante os próximos anos, tendo em conta as melhorias técnicas na SEPA e a evolução dos métodos de recolha de estatísticas.

2. *Cláusula de reexame — utilização do código de identificação bancária (BIC)*

- 2.1. De acordo com o n.º 1 do artigo 12.º do regulamento proposto, até 31 de Dezembro de 2012, o mais tardar, a Comissão apresentará ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Banco Central Europeu um relatório sobre a utilização do IBAN e do BIC na automatização dos pagamentos, acompanhado de propostas adequadas. Partindo do princípio de que esta disposição visa facilitar e tornar mais eficiente a iniciação de pagamentos, o BCE apoiaria a possível abolição da necessidade de os clientes de retalho utilizarem o BIC se o uso exclusivo do IBAN for tecnicamente possível, pois tal evitaria o esforço de indicar dois identificadores diferentes.

⁽¹⁾ Se esta medida for aplicada, o Conselho Europeu de Pagamentos (CEP/EPC) deveria ser convidado a tornar obrigatório o campo existente relativo ao país de residência do ordenante, actualmente opcional na mensagem SEPA (e possivelmente acordar numa codificação).

2.2. O IBAN foi introduzido como requisito indispensável da igualdade de tarifação ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 2560/2001 e provou ser, na óptica do BCE, a pedra angular da normalização dos pagamentos no contexto da SEPA, visto que reforça o processamento directo e facilita a verificação dos números de conta. O BCE recomenda, pois, firmemente, a manutenção do uso obrigatório do IBAN. O BCE observa ainda que a introdução de um modelo único similar para as contas de títulos, comparável ao do IBAN, poderia melhorar o regime de conflitos de leis aplicável aos valores mobiliários detidos junto de intermediários.

3. *Encargos pelos pagamentos transfronteiras e pagamentos nacionais equivalentes*

O n.º 1 do artigo 3.º do regulamento proposto consagra o princípio da igualdade de encargos entre os pagamentos transfronteiras e os pagamentos nacionais equivalentes «no mesmo valor». O único critério para identificar o pagamento nacional equivalente no regulamento proposto consiste na referência ao valor de tais pagamentos equivalentes. A este propósito, o BCE assinala com preocupação que a disposição acima referida pode não fornecer aos prestadores de serviços de pagamento as orientações de interpretação adequadas no que respeita ao conceito de «pagamentos nacionais equivalentes». Por este motivo, o BCE propõe a introdução de um parágrafo estabelecendo os critérios básicos de avaliação destinados a assegurar a aplicação uniforme deste conceito em toda a Comunidade, em vez de deixar aos prestadores de serviços de pagamento uma ampla margem de discricionariedade na sua interpretação.

4. *Âmbito de aplicação*

O Regulamento (CE) n.º 2560/2001 aplica-se a «instituições», que a alínea e) do seu artigo 2.º define como «qualquer pessoa singular ou colectiva cuja actividade inclua a execução de pagamentos transfronteiras». Daqui decorre que nem o BCE nem os bancos centrais nacionais (BCN) estão abrangidos pelo Regulamento (CE) n.º 2560/2001. Esta situação é alterada pelo n.º 5 do artigo 2.º do regulamento proposto, que se aplica a prestadores de serviços de pagamento definidos, entre outros, como qualquer das categorias referidas no n.º 1 do artigo 1.º da Directiva 2007/64/CE⁽¹⁾ (a seguir «DSP»). O n.º 1 do artigo 1.º da DSP estabelece categorias de prestadores de serviços de pagamento, nas quais inclui o BCE e os BCN quando não ajam na qualidade de autoridades monetárias. Resulta das disposições acima referidas que o regulamento proposto se aplicaria aos pagamentos transfronteiras até 50 000 EUR efectuados pelo BCE ou pelos BCN quando não ajam na sua qualidade de autoridades monetárias e quando tais transacções não sejam efectuadas por sua própria conta. O BCE acolhe com satisfação o alargamento do âmbito do regulamento proposto neste ponto, em conformidade com os princípios da SEPA.

5. *Outros comentários jurídicos*

5.1. O BCE apoia o objectivo do regulamento proposto de cumprir com os princípios da boa legislação e concorda com a introdução de um quadro de definições simplificado. Parece, no entanto, existir alguma sobreposição entre o conceito de «pagamentos transfronteiras» e o conceito de «operação de pagamento» contidos, respectivamente, no n.º 1 e no n.º 7 do artigo 2.º do regulamento proposto.

5.2. O BCE é de opinião que, se um conceito definido figurar em mais do que um diploma de direito comunitário derivado, a respectiva definição deveria, tanto quanto possível, ser idêntica em toda a referida legislação para garantir a certeza jurídica, especialmente em actos jurídicos estreitamente relacionados. Verificam-se, no entanto, divergências entre o conceito de «instrumento de pagamento» tal como definido no n.º 23 do artigo 4.º da DSP e o seu equivalente, constante do n.º 2 do artigo 2.º do regulamento proposto. Na DSP faz-se referência a «ordem de pagamento» enquanto que a definição contida no regulamento proposto alude a «operação de pagamento». Além de lamentável, esta situação pode causar confusão, pois tanto a «ordem de pagamento» como a «operação de pagamento» são conceitos definidos quer no regulamento proposto, quer na DSP. O BCE sugere, portanto, que estes dois actos jurídicos sejam harmonizados no que respeita à definição em questão.

5.3. Dado que o regulamento proposto não contém qualquer disposição sobre a transparência dos encargos que corresponda à do artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 2560/2001, o BCE recomenda que seja ponderada a introdução de uma remissão no regulamento proposto para as disposições da DSP relativas às condições e aos requisitos de informação inerentes aos serviços de pagamento.

⁽¹⁾ Directiva 2007/64/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Novembro de 2007, relativa aos serviços de pagamento no mercado interno, que altera as Directivas 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE e 2006/48/CE e revoga a Directiva 97/5/CE (JO L 319 de 5.12.2007, p. 1).

6. *Propostas de redacção*

O anexo do presente parecer contém sugestões de reformulação para os casos em que do seu teor decorram alterações ao regulamento proposto, designadamente ao n.º 1 do seu artigo 2.º e ao seu artigo 3.º.

Feito em Frankfurt am Main, em 6 de Janeiro de 2009.

O Presidente do BCE
Jean-Claude TRICHET

ANEXO

Propostas de redacção

Texto proposto pela Comissão	Alterações propostas pelo BCE
Alteração 1 Artigo 2.º, n.º 1, do regulamento proposto	
<p style="text-align: center;"><i>Artigo 2.º, n.º 1</i></p> <p>«Pagamentos transfronteiras», as operações de pagamento electrónico iniciadas pelo ordenante, pelo beneficiário ou por intermédio deste último e realizadas por um prestador de serviços de pagamento ou uma sua sucursal num Estado-Membro, tendo em vista disponibilizar uma quantia de dinheiro a um destinatário (o beneficiário) através do seu prestador de serviços de pagamento ou de uma sua sucursal noutra Estado-Membro;</p>	<p style="text-align: center;"><i>Artigo 2.º, n.º 1</i></p> <p>«Pagamentos transfronteiras», as operações de pagamento electrónico iniciadas pelo ordenante, pelo beneficiário ou por intermédio deste último e realizadas por um prestador de serviços de pagamento ou uma sua sucursal num Estado-Membro, tendo em vista disponibilizar uma quantia de dinheiro a um destinatário (o beneficiário) através do seu prestador de serviços de pagamento ou de uma sua sucursal noutra Estado-Membro;</p>
<i>Fundamentação</i> — ver o ponto 5.1 do parecer	
Alteração 2 Aditamento de um n.º 3 ao artigo 3.º do regulamento proposto	
<p style="text-align: center;"><i>Artigo 3.º, n.º 3</i></p> <p>Não consta da proposta</p>	<p style="text-align: center;"><i>Artigo 3.º, n.º 3</i></p> <p>A equivalência entre os pagamentos transfronteiras e os pagamentos nacionais correspondentes deve ser avaliada com base em critérios tais como o canal utilizado, a velocidade, o grau de automatização, a relação com o cliente e o nível do serviço prestado ao cliente.</p>
<i>Fundamentação</i> — ver o ponto 3 do parecer	