

# BANCO CENTRAL EUROPEU

## PARECER DO BANCO CENTRAL EUROPEU

de 18 de Janeiro de 1999

**solicitado pelo Conselho da União Europeia nos termos do n.º 4 do artigo 105.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia e da alínea a) do artigo 4.º dos Estatutos do Sistema Europeu de Bancos Centrais e do Banco Central Europeu sobre (1) uma proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao acesso e ao exercício da actividade das instituições de moeda electrónica, bem como à sua supervisão prudencial e (2) uma proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 77/780/CEE relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes ao acesso à actividade das instituições de crédito e ao seu exercício, apresentadas pela Comissão**

(1999/C 189/07)

1. Em 24 de Novembro de 1998, o Banco Central Europeu (BCE) recebeu do Conselho da União Europeia um pedido de parecer do BCE sobre (1) uma proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao acesso e ao exercício da actividade das instituições de moeda electrónica, bem como à sua supervisão prudencial (a seguir denominada «projecto de directiva n.º 1») e (2) uma proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 77/780/CEE relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes ao acesso à actividade das instituições de crédito e ao seu exercício (a seguir denominada «projecto de directiva n.º 2»), apresentadas pela Comissão.

bancário poderia ser efectuada numa base não regulamentada. A Comissão Europeia considera que uma regulamentação oportuna é a forma mais prática de harmonizar as abordagens nacionais em matéria de moeda electrónica. Além disso, melhoraria a certeza jurídica e contribuiria de uma maneira geral para o desenvolvimento do comércio electrónico.
2. A competência do BCE para dar um parecer baseia-se no n.º 4, primeiro travessão, do artigo 105.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia (a seguir denominado «Tratado»). O presente parecer foi adoptado pelo conselho do BCE, nos termos da primeira frase, do artigo 17.5 do regulamento interno do BCE.
3. O BCE regista que o projecto de directiva n.º 1 e o projecto de directiva n.º 2 têm por objectivo fomentar o mercado único de serviços financeiros, introduzindo um mínimo de normas prudenciais harmonizadas aplicáveis à emissão de moeda electrónica e aplicando às instituições de moeda electrónica (IME) os acordos de reconhecimento mútuo da supervisão pelo Estado-Membro de origem previstos na Directiva 89/646/CEE. Estes acordos incluem a salvaguarda da integridade financeira e das actividades das IME garantindo, por um lado, a estabilidade e a solvabilidade das IME e, por outro, que a falência de uma IME não implica a perda de confiança neste novo meio de pagamento.
4. O BCE toma igualmente nota de que a presente iniciativa da regulamentação é motivada pela ausência de um quadro jurídico claro para a emissão de moeda electrónica na União Europeia e pela preocupação de que, de outro modo, a emissão de moeda electrónica pelo sector não
5. O BCE regista ainda a preocupação em estabelecer a igualdade de condições na emissão de moeda electrónica pelas instituições de crédito tradicionais (IC) e pelas IME, garantindo assim que todos os emitentes de moeda electrónica fiquem sujeitos a uma forma adequada de supervisão prudencial. Neste perspectiva, o BCE acolhe com agrado o projecto de directiva n.º 2 na medida em que altera a definição de instituição de crédito constante no primeiro travessão do artigo 1.º da primeira directiva de coordenação bancária e obriga as instituições que não pretendem exercer toda a gama de operações bancárias a emitir moeda electrónica de acordo com as regras fundamentais que regem todas as instituições de crédito. Essa alteração promoveria o desenvolvimento harmonioso da emissão de moeda electrónica em toda a Comunidade e evitaria distorções de concorrência entre emitentes de moeda electrónica, mesmo quanto à aplicação de medidas de política monetária.
6. Em Agosto de 1998, o BCE publicou um relatório sobre a emissão de moeda electrónica (adiante denominado «relatório»). Esse relatório específica, nomeadamente, que um desenvolvimento substancial da moeda electrónica na Comunidade podia ter consequências significativas para a política monetária conduzida pelo BCE. O «relatório» desenvolveu também o papel que os bancos centrais deveriam assumir em relação aos sistemas de moeda electrónica, como parte da sua responsabilidade de fiscalização dos sistemas de pagamento na Comunidade.
7. Dado o seu interesse em garantir a eficácia da política monetária, o bom funcionamento e a integridade dos sistemas de pagamento, a prevenção do risco sistémico e a

protecção da estabilidade dos mercados financeiros, o BCE afirma no seu relatório que é essencial satisfazer os seguintes requisitos mínimos em relação à emissão de moeda electrónica: 1) os emitentes de moeda electrónica devem ficar sujeitos à supervisão prudencial; 2) os direitos e obrigações dos participantes num sistema de moeda electrónica devem ser claramente definidos e divulgados; esses direitos e obrigações devem ter força executória em todas as jurisdições relevantes; 3) os sistemas da moeda electrónica devem manter as salvaguardas técnicas, de organização e de procedimento adequadas a fim de prevenir, limitar e detectar ameaças à segurança do sistema, nomeadamente a ameaça de falsificações; 4) aquando da concepção e aplicação dos sistemas de moeda electrónica, deve ser tida em conta a protecção contra utilizações ilegais, como o branqueamento de capitais; 5) os sistemas de moeda electrónica devem fornecer ao banco central de cada país em causa as informações, incluindo informações estatísticas, necessárias aos objectivos da política monetária; 6) os emitentes de moeda electrónica devem ser juridicamente obrigados a reembolsar a moeda electrónica contra a moeda do banco central, ao par, a pedido do detentor da moeda electrónica; os pormenores desta exigência devem ainda ser especificados; e 7) deve ser possível aos bancos centrais (ao BCE na terceira fase da UEM) impor a constituição de reservas obrigatórias a todos os emitentes de moeda electrónica.

8. Além dos requisitos mínimos acima mencionados, o BCE identificou no seu relatório dois outros objectivos que considerou desejável realizar: (i) a interoperabilidade dos sistemas de moeda electrónica; e (ii) a adopção de sistemas adequados de garantias, de seguro ou de repartição de perdas, a fim de proteger os consumidores contra perdas e preservar a confiança na moeda electrónica.

### Projecto de directiva n.º 1

9. O BCE acolheria com agrado uma referência nos considerando às atribuições do Sistema europeu de Bancos Centrais (SEBC) relativamente à fiscalização dos sistemas de moeda electrónica. (Essa atribuição baseia-se no n.º 2, quarto travessão, do artigo 105.º do Tratado e no n.º 2, quarto travessão, do artigo 3.º dos estatutos do Sistema europeu de Bancos Centrais e do Banco Central Europeu (adiante denominados «estatutos»). O BCE propõe igualmente que nessa referência seja referida a necessidade de cooperação entre os responsáveis pelas inspecções e as autoridades supervisoras relevantes na avaliação da integridade dos sistemas de moeda electrónica.
10. Quanto ao artigo 1.º, o BCE regista, em primeiro lugar, que o projecto de directiva n.º 1 se aplica apenas aos emitentes de moeda electrónica que sejam IME. O BCE levanta a questão de saber se o projecto de directiva n.º 1 deveria conter igualmente algumas disposições relacionadas com a emissão de moeda electrónica, aplicáveis tanto às IC como às IME. Por exemplo, e como acima indicado, o BCE menciona no relatório a necessidade de os emitentes de moeda electrónica, ou seja as IC e as IME, serem juridicamente obrigadas a reembolsar a moeda electrónica contra a moeda do banco central, ao par, a pedido do detentor da moeda electrónica. Tendo em vista a necessidade de estabelecer a igualdade de condições na emissão de moeda electrónica e devido às considerações de política monetária e de sistema de pagamentos (ver igualmente o parágrafo 19 infra), este requisito deveria ser aplicável tanto às IC como às IME. Além disso, o BCE acolheria com agrado a introdução de uma proibição que impedisse a pessoas ou empresas, com excepção das instituições de crédito (isto é, as IC e as IME), o acesso à actividade de emissão de moeda electrónica.
11. Quanto à definição de instituição de moeda electrónica, dada no n.º 3, alínea a) do artigo 1.º, o BCE gostaria que fosse especificado que se entende por «instituição de moeda electrónica» uma empresa, que não seja uma instituição de crédito na aceção do primeiro travessão, do artigo 1.º da Directiva 77/780/CEE do Conselho, cuja actividade principal consiste em emitir meios de pagamento sob a forma de moeda electrónica e/ou aplicar o produto dessas actividades sem ficar sujeita ao disposto na Directiva 93/22/CEE do Conselho.
12. En relação à definição de moeda electrónica constante no n.º 3, alínea b), do artigo 1.º, o BCE é de opinião que a definição proposta de moeda electrónica se centra demasiado nas características técnicas da moeda electrónica, podendo tornar-se difícil de traduzir em termos jurídicos. Nesta perspectiva, o BCE gostaria de sugerir a introdução do conceito de que a moeda electrónica representa um direito sobre o emitente de moeda electrónica, o qual é reembolsável em moeda com curso legal ou em moeda escritural incorporada num meio electrónico e aceite como um meio de pagamento por empresas (não filiadas) que não sejam a instituição emitente. Além disso, em relação ao n.º 3, alínea b), subalínea iv) do artigo 1.º, o BCE levanta a questão da conveniência da menção «transferências electrónicas de reduzido montante», visto que essa referência pode dar a impressão de que as transferências electrónicas de elevados montantes podem, de algum modo, não estar abrangidas pelo projecto de directiva n.º 1.
13. Quanto ao n.º 4, alínea a), do artigo 1.º, o BCE é de opinião que a expressão «bem como à emissão e à gestão de outros meios de pagamento, na aceção do ponto 5 do anexo à Directiva 89/646/CEE» (que inclui, por exemplo, cartões de crédito, cheques de viagem e cartas de crédito) é demasiado ampla. Por exemplo, autorizar as IME a emitir e gerir meios de pagamento que envolvam a concessão de crédito a clientes individuais ou a empresas (por exemplo, cartões de crédito) expô-las-ia a riscos que aparentemente não são tomados em consideração. Além disso, se as IME exercerem outras actividades para além da emissão e gestão de moeda electrónica, deixam de ser as instituições especializadas para que estavam vocacionadas, podendo pôr-se em causa a conveniência de um enquadramento

- regulamentar especial para as IME, que, de facto, apenas marginalmente podiam emitir moeda electrónica. Levanta-se também o problema no tocante à igualdade de condições entre as IC e as IME, especialmente porque a lista dos meios de pagamento não é exaustiva e, por consequência, podia julgar-se que incluía meios de pagamento que as IME não podem emitir sem se tornarem instituições de crédito, nos termos da actual definição (por exemplo, os cartões de débito implicam a existência de contas de depósito). Pelas razões já expostas, o BCE é de opinião que se devia suprimir a expressão «bem como à emissão e à gestão de outros meios de pagamento» e introduzir uma proibição a este respeito, ou limitá-la aos meios de pagamento pagos antecipadamente.
14. Em relação ao n.º 4, alínea b), do artigo 1.º, o BCE observa que a gama possível de serviços não financeiros pode ser demasiado vasta, pois poderão vir a desempenhar um papel muito importante e suportar níveis variados de risco inerente. A este respeito, devia ser reiterado que os requisitos de fundos próprios e as restrições de investimento aplicáveis às IME são apenas baseados nas responsabilidades financeiras das IME associadas à moeda electrónica em circulação. O BCE seria favorável a uma redacção mais específica sobre as actividades não financeiras que as IME são autorizadas a exercer e propunha que a respectiva justificação fosse apresentada numa exposição de motivos. Em todo o caso, se as IME forem autorizadas a exercer actividades não financeiras, deverão ser tomadas em consideração os riscos inerentes a essas actividades, bem como os riscos inerentes ao investimento do produto de tais actividades.
  15. Em relação ao n.º 1 do artigo 2.º, o BCE preferia alterar a redacção no sentido de que as referências às instituições de crédito em toda a legislação comunitária pertinente fossem aplicáveis, com excepção evidente dos casos a enumerar no referido artigo 2.º em que a aplicação não seria adequada ou pertinente.
  16. Em relação ao n.º 2 do artigo 2.º e com referência ao artigo 5.º da Directiva 77/780/CEE, o BCE gostaria de expressar a sua preocupação, quanto à adequação da utilização do termo «banco» nas denominações das IME, não obstante serem classificadas como instituições de crédito. A utilização do termo «banco» pelas IME pode confundir o público em geral, dado que, como estipula o n.º 4 do artigo 2.º, as IME não aceitam depósitos como parte das suas actividades de emissão de moeda electrónica. Neste contexto, deveria ser evitada toda a possibilidade de confusão.
  17. O BCE acolhe com agrado a aplicação às IME da Directiva 91/308/CEE do Conselho relativa à proibição da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais, bem como da Directiva 92/30/CEE do Conselho relativa à fiscalização das instituições de crédito numa base consolidada.
  18. Em relação à primeira parte do n.º 4, do artigo 2.º, o BCE acolheira com agrado a introdução de medidas (tais como um sistema de garantia, de repartição de perdas ou de seguro) para protecção dos detentores de moeda electrónica contra perdas e para preservação da sua confiança neste instrumento de pagamento. Essas medidas seriam ainda mais desejáveis no caso de a utilização da moeda electrónica na Comunidade se desenvolver substancialmente com o tempo.
  19. Em relação à segunda parte do n.º 4, do artigo 2.º, o BCE gostaria de reiterar a sua opinião, baseada em considerações de política monetária e de sistemas de pagamento, de que as IME, bem como quaisquer outras instituições que exerçam a actividade de emissão de moeda electrónica, devem ser obrigadas a facultar aos detentores de moeda electrónica a possibilidade de reembolso, ao par, das suas responsabilidades em moeda electrónica. Do ponto de vista da política monetária, o requisito de possibilidade de reembolso é necessário a fim de preservar, designadamente, a função de unidade de conta da moeda, de manter a estabilidade de preços evitando a emissão não regulamentada de moeda electrónica e de salvaguardar a possibilidade de controlar as condições de liquidez e as taxas de juro a curto prazo estabelecidas pelo SEBC. Estas considerações poderiam ser tomadas em consideração introduzindo a possibilidade de reembolso permanente, isto é, a moeda electrónica poderia ser reembolsada em qualquer momento aos seus detentores. Além disso, os detentores de moeda electrónica deviam ter o direito incondicional de abandonar o sistema de moeda electrónica em causa quando entendessem. Os reembolsos pelos emitentes de moeda electrónica aos detentores de moeda electrónica deviam ser feitos, como acima referido, em moeda com curso legal ou, com o consentimento do respectivo detentor de moeda electrónica, através da rede bancária mediante a emissão de uma ordem de pagamento irrevogável a creditar na conta bancária do detentor de moeda electrónica. Neste último caso, o detentor de moeda electrónica deve ter a possibilidade de escolher livremente a conta bancária em que deve ser creditado o reembolso. Esses reembolsos devem ser efectuados na mesma moeda em que está expressa a responsabilidade da moeda electrónica relevante. Assim, os reembolsos devem ser realizados, o mais tardar, no dia útil local seguinte àquele em que o pedido de reembolso é recebido pelo emitente de moeda electrónica em causa. O reembolso de moeda electrónica deve ser autorizado — pelo menos durante um determinado período (a definir) — após a data de vencimento dessa moeda electrónica ou do suporte em que o valor da moeda electrónica está armazenado, caso ainda seja tecnicamente possível determinar o valor dessa moeda electrónica. Os cartões descartáveis e recarregáveis devem ter igual tratamento em relação a este requisito de reembolso. Em princípio, o reembolso deve ser gratuito. Pode ser admitida a cobrança de taxas ou comissões sobre reembolsos de moeda electrónica, apenas no caso de as mesmas não excederem uma estimativa razoável e justa dos custos de reembolso suportados pelo emitente de moeda electrónica em causa. Se essas taxas ou comissões forem consideradas aceitáveis, devem ser clara e antecipadamente comunicadas aos clientes. O requisito de possibilidade de reembolso deve ser aplicado indiscriminadamente a todos os sistemas de moeda electrónica, independentemente da sua dimensão. Por outras palavras, a nenhum emitente de moeda electrónica deve ser concedida derrogação a este requisito, por

menor que seja a sua dimensão. Finalmente, o BCE interpreta a segunda frase da segunda parte do n.º 4 do artigo 2.º no sentido de que os Estados-Membros não devem referir na respectiva legislação nacional se a moeda electrónica é ou não passível de reembolso. Em todo o caso, as considerações supra não prejudicam as atribuições do BCE.

20. Quanto ao artigo 3.º, o BCE presume que uma análise bem fundamentada levou a concluir que o nível proposto de capital inicial, assim como os requisitos de capital permanente são proporcionais aos riscos inerentes à gama de actividades de moeda electrónica que podem ser exercidas pelas IME.
21. Quanto ao n.º 1 do artigo 4.º, o BCE observa que as IME, através dos meios de pagamento que estão autorizadas a emitir e a gerir, poderiam conceder crédito aos seus clientes individuais e às empresas desde que, em conformidade com o presente artigo, detenham investimentos de baixo risco num montante pelo menos equivalente às suas responsabilidades financeiras associadas à moeda electrónica em circulação. O projecto de directiva n.º 1 aparentemente não tem em conta os riscos inerentes à concessão de crédito, não obstante esses riscos poderem ter um impacto importante na estabilidade financeira das IME. Como consequência, e em relação ao parágrafo 13 supra, o BCE gostaria de propor a introdução de uma proibição geral de concessão de crédito por parte das IME aos seus clientes em nome individual e às empresas. Além disso, em relação ao n.º 4 do artigo 4.º, o BCE seria favorável à exigência de um nível mínimo de harmonização em matéria de imposição de restrições aos riscos de mercado em que as IME podem incorrer devido aos seus investimentos, em vez de deixar ao critério de cada Estado-Membro a selecção das restrições adequadas. Um nível mínimo de harmonização podia ser considerado um requisito prévio para a concessão de um passaporte comunitário às IME.
22. Quanto ao artigo 5.º, o BCE levanta a questão de saber se a sua redacção não limita o direito de as autoridades em causa realizarem controlos no local. Por conseguinte, o BCE gostaria de sugerir que fosse suprimida a expressão: «com base nos dados apresentados pelas instituições de moeda electrónica».
23. Quanto ao n.º 2 do artigo 6.º, o BCE considera conveniente fazer uma referência geral nos considerandos do projecto de directiva n.º 1 à questão do fornecimento por entidades externas de determinadas actividades das IME. Por outro lado, o BCE tem dúvidas sobre se seria possível na prática, as IME rejeitarem unilateral, imediata e incondicionalmente as cláusulas contratuais subjacentes à

cooperação entre elas e outras empresas, no caso de ser entravado o exercício efectivo do direito das IME de controlarem e limitarem os riscos associados às actividades fornecidas por entidades externas.

24. Quanto ao artigo n.º 7, o BCE seria favorável a uma abordagem pela qual todas as IME, independentemente da sua dimensão, estariam integralmente sujeitas a um nível mínimo de regulamentação a nível comunitário. Em particular, e como já foi referido, o requisito de possibilidade de reembolso devia ser aplicado a todos os sistemas de moeda electrónica, independentemente da sua dimensão e, do mesmo modo, o BCE deverá dispor da possibilidade de, em qualquer momento, impor às IMEL requisitos de reservas mínimas e de recolher dados estatísticos das mesmas.

#### **Projecto de directiva n.º 2**

25. Como já mencionado no relatório, o BCE considera muito conveniente a alteração da primeira directiva de coordenação bancária destinada a incluir todos os emitentes de moeda electrónica na definição de «instituição de crédito», juntamente com instituições que recebem do público depósitos ou outros fundos reembolsáveis e concedem créditos por conta própria. Foi salientado oportunamente que essa modificação estabeleceria a igualdade de condições, em particular por assegurar que todos os emitentes de moeda electrónica ficariam sujeitos a uma forma adequada de supervisão prudencial e seriam incluídos na categoria de instituições que, nos termos do artigo 19.º.1 dos estatutos, estão potencialmente sujeitas aos requisitos de reservas mínimas e de apresentação de dados estatísticos impostos pelo BCE na terceira fase da UEM. Essa possibilidade de o BCE impor requisitos de reservas mínimas e de apresentação de dados estatísticos a todos os emitentes de moeda electrónica na terceira fase da UEM é crucial, especialmente para assegurar a preparação para um crescimento considerável da moeda electrónica com grande impacto na política monetária. Esses requisitos são igualmente necessários, atendendo à necessidade de uma igualdade de tratamento em relação a outros tipos de meios de pagamento já sujeitos aos requisitos de reservas mínimas e de apresentação de dados estatísticos.
26. O presente parecer será publicado no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*.

Feito em Frankfurt am Main, em 18 de Janeiro de 1999.

O Presidente do BCE

W. F. DUISENBERG