

# BANCO CENTRAL EUROPEU

## PARECER DO BANCO CENTRAL EUROPEU

de 26 de Outubro de 2001

**solicitado pelo Conselho da União Europeia sobre uma proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos pagamentos transfronteiras em euros**

(CON/2001/34)

(2001/C 308/15)

1. Em 26 de Setembro de 2001, 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 em euros (a seguir designado por «projecto de regulamento»). O referido regulamento visa principalmente estabelecer o princípio da igualdade entre os encargos cobrados por uma instituição relativamente aos pagamentos transfronteiras em euros e os encargos cobrados pela mesma instituição relativamente a pagamentos do mesmo montante efectuados a nível nacional.
2. A competência do BCE para emitir parecer resulta do disposto no primeiro travessão do n.º 4 do artigo 105.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia (a seguir designado por «Tratado»), e ainda no artigo 3.º-1, no artigo 4.º, alínea a), 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 tanto à promoção do bom funcionamento dos sistemas de pagamento como à recolha de estatísticas de balança de pagamentos. O presente parecer foi aprovado pelo Conselho do BCE nos termos do artigo 17.º-5, primeira frase, do regulamento interno do BCE.
3. O projecto de regulamento dispõe que os encargos cobrados por uma instituição relativamente a pagamentos transfronteiras em euros até ao montante de 50 000 euros serão iguais aos encargos cobrados pela mesma instituição relativamente a pagamentos do mesmo montante efectuados no território do Estado-Membro em que se situe o estabelecimento da instituição que executar a operação de pagamento transfronteiras. Prevê-se a aplicação do regulamento ora proposto a partir de 1 de Janeiro de 2002 no tocante às operações de pagamento transfronteiras efectuadas por via electrónica, designadamente pagamentos por cartão e levantamentos dos caixas automáticos, e a partir de 1 de Janeiro de 2003 relativamente aos pagamentos transfronteiras efectuados por transferência bancária e cheque transfronteiras. No interesse da transparência, o projecto de regulamento contém ainda disposições que obrigam as instituições a informar previamente os seus clientes dos encargos aplicáveis. Além disso, introduz medidas destinadas a facilitar o processamento automatizado de todas as etapas dos pagamentos transfronteiras, impondo às instituições e respectivos clientes (a pedido) a obrigação recíproca de disponibilizarem o número internacional de conta bancária (IBAN) e o código de identificação bancária (BIC) necessários para essas operações. Para efeitos de compilação de estatísticas da balança de pagamentos, o projecto de regulamento estabelece também, a partir de 1 de Janeiro de 2002, um limiar de 12 500 euros para a isenção de declaração de pagamentos transfronteiras, aumentando esse montante para 50 000 euros a partir de 1 de Janeiro de 2004.
4. O projecto de regulamento baseia-se no n.º 1 do artigo 95.º do Tratado, segundo o qual o Conselho «adopta as medidas relativas à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros, que tenham por objecto o estabelecimento e o funcionamento do mercado interno». No que respeita à fundamentação legal, o BCE veria com agrado uma apreciação do Conselho quanto à compatibilidade do projecto de regulamento com o princípio da economia de mercado aberto e de livre concorrência consignado no n.º 1 do artigo 4.º do Tratado, com o direito de propriedade e com o princípio da proporcionalidade.
5. Os artigos 1.º a 3.º do projecto de regulamento prevêm o alinhamento dos encargos relativos aos pagamentos transfronteiras e nacionais a fim de se estabelecer uma zona de pagamentos única em relação ao euro. Neste sentido, o objectivo do projecto de regulamento está em total consonância com a política que tem vindo a ser prosseguida pelo Eurosistema desde a publicação do seu relatório de 1999 intitulado «Improving cross-border retail payment services: the Eurosystem's view», a qual visa a criação de uma zona única de pagamentos em termos de área do euro. Nesta matéria, o BCE compartilha da opinião de que o conceito de «fronteira» não deverá constituir, por si só, um factor que justifique a diferenciação entre pagamentos na área do euro. O BCE sempre preconizou uma zona de pagamentos integrada para o euro, em que as diferenças de custos e de facilidade de execução entre pagamentos transfronteiras e pagamentos nacionais iriam sendo substancialmente reduzidas até acabarem por desaparecer. Além disso, e de harmonia com as funções que lhe são atribuídas pelo Tratado, o BCE comunga igualmente do ponto de vista enunciado na exposição de motivos segundo o qual a criação de uma zona de pagamentos única para o euro iria servir para reforçar a confiança do público na moeda única. O BCE continua, portanto,

firmemente empenhado na prossecução do objectivo final de uma zona única de pagamentos em euros. Mas, se bem que partilhe os objectivos do projecto de regulamento, o BCE gostaria de salientar as suas reservas quanto a uma regulamentação que pode implicar perturbações no funcionamento da economia de mercado. Se bem que compreenda as considerações subjacentes ao projecto de regulamento, o BCE favoreceria uma solução da questão económica através da concessão aos bancos de um horizonte temporal mais amplo, ainda que delimitado, para ajustarem progressivamente os seus preços, em paralelo com a redução gradual da respectiva base de custos. Com efeito, a política de formação de preços enunciada no projecto de regulamento não solucionará a actual fragmentação dos canais de pagamento nem o oneroso processamento interbancário dos pagamentos transfronteiras, que são alguns dos principais motivos do elevado nível dos encargos. Quanto a este aspecto, o projecto de regulamento apenas se debruça sobre as consequências, e não sobre as causas, das referidas deficiências.

6. Será oportuno, a este propósito, tecer alguns comentários de carácter geral ao calendário de entrada em vigor do projecto de regulamento. O BCE tem colaborado activamente com o sector bancário desde 1999, desempenhando a função de agente catalisador de mudanças. Desde então, têm-se alcançado progressos na identificação e remoção de obstáculos que se colocavam aos pagamentos transfronteiras. Consequentemente, o BCE espera que — em resultado da implementação destas medidas — tenha lugar, já em 1 de Janeiro de 2002, uma substancial redução das comissões aplicáveis aos pagamentos transfronteiras. O segundo passo de um processo que permita as necessárias alterações estruturais consiste na criação de uma zona de pagamentos única, totalmente integrada, necessária para a completa igualização dos preços numa base sólida de produção e de custos, e deveria ser dado no mais curto prazo possível em face da realidade. No entanto, pelo menos no que respeita às transferências de créditos, os bancos carecem de mais tempo (por exemplo, até 2005) para instalar a infra-estrutura e a logística necessárias a uma equalização economicamente viável dos preços das transferências internas e transfronteiras. Deve-se levar em conta que, na sequência da introdução do euro, já houve lugar à consolidação da infra-estrutura dos sistemas de pagamento no que se refere aos sistemas de transferências de importâncias avultadas, enquanto que em relação aos pagamentos de pequeno montante não existe ainda nenhuma infra-estrutura pan-europeia. Espera-se que a consolidação neste domínio se inicie depois de finalizada a conversão monetária para o euro.
7. O BCE considera, além do mais, que o alinhamento prematuro dos encargos aplicáveis aos pagamentos a nível nacional com os encargos que recaem sobre os pagamentos transnacionais poderá vir a revelar-se contraproducente, devido a reacções das instituições tais como o decréscimo da prestação de serviços de pagamento transfronteiras ou o aumento das comissões por transferências internas ou dos encargos cobrados por outros serviços. Acresce que, em alguns países, as transferências internas são gratuitas ou estão sujeitas a comissões reduzidas, en-

quanto que noutros esses encargos são bastante elevados. O projecto de regulamento poderia ter como indesejável efeito a continuação das presentes disparidades entre países e a persistência de diferenças de preços nos pagamentos transfronteiras entre os vários países da área do euro.

8. O BCE observa também que, presentemente, as práticas que determinam qual o sujeito passivo dos encargos efectivamente cobrados por transferências internas — ordenante, beneficiário ou ambos — podem diferir segundo os Estados-Membros. Assim sendo, a transposição de determinada prática nacional para os pagamentos transfronteiras entre países com práticas diversas não se afigura linear. Fica também por esclarecer se o projecto de regulamento permite alguma liberdade de acordo entre o ordenante e o beneficiário sobre quem deve suportar os encargos da transferência. Importaria ainda reconsiderar, a este respeito, a conjugação entre o projecto de regulamento e a Directiva 97/5/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de Janeiro de 1997, relativa às transferências transfronteiras<sup>(1)</sup>. De um modo geral, a uniformização das práticas no que se refere aos encargos poderia revelar-se adequada, merecendo essa hipótese ser investigada.
9. O BCE concorda que a criação de uma zona de pagamentos única requer o aperfeiçoamento dos procedimentos referentes a levantamentos de numerário, pagamentos por cartão e transferências bancárias. Todavia, o artigo 3.º também subordina os cheques à aplicação do projecto de regulamento. O BCE, reconhecendo embora que o cheque desempenha ainda um papel relevante num pequeno número de mercados nacionais, é de opinião que se deveriam evitar quaisquer medidas que promovam a utilização transfronteiras deste meio de pagamento. Tendo presente o seu mandato estatutário de promoção do bom funcionamento dos sistemas de pagamentos o BCE, ao invés, desincentivaria a utilização do cheque, quer a nível nacional quer transnacional, em favor de meios de pagamento mais seguros e eficazes, dado que o suporte papel impõe em relação ao cheque um processamento menos eficiente quando comparado com os instrumentos de pagamento electrónicos. Além do mais, incluir os cheques no âmbito do projecto de regulamento obrigaria os bancos a investir em infra-estruturas para o processamento dos cheques transfronteiras, numa altura em que já se vêem forçados a investir substancialmente no desenvolvimento das transferências bancárias transfronteiras.
10. O BCE acolhe com agrado a iniciativa, contemplada no artigo 4.º do projecto de regulamento, de aumentar a transparência dos encargos aplicados aos pagamentos transfronteiras e aos pagamentos efectuados no Estado-Membro em que a instituição possua o seu estabelecimento. Esta disposição irá estimular a concorrência, contribuir de modo positivo para a criação de uma zona de pagamentos única e reforçar as vantagens para os consumidores no mercado interno.

(1) JO L 43 de 14.2.1997, p. 25.

11. O artigo 5.º do projecto de regulamento impõe às instituições e aos clientes a obrigação recíproca de comunicarem, a pedido, os respectivos número internacional de conta bancária (IBAN) e código de identificação bancária (BIC). O BCE sempre promoveu a utilização de normas técnicas como um meio de facilitar os pagamentos transfronteiras, tendo suscitado debates e trabalhado intensivamente com o sector bancário no sentido da introdução de normas como o IBAN. Nestes termos, o BCE partilha do objectivo, enunciado no artigo 5.º do projecto de regulamento, de acelerar e agilizar a implementação de normas definidas. No entanto, o BCE sugere que seja conferida suficiente flexibilidade aos futuros desenvolvimentos das normas técnicas, de modo a que fique assegurada a eficiência a longo prazo dos sistemas de pagamento. Observa-se, por fim, que o projecto de regulamento não concede nenhum tempo às instituições e aos seus clientes para darem cumprimento ao disposto nos artigos 4.º e 5.º O Conselho poderá querer ponderar a exequibilidade destes objectivos.
12. Nos termos do n.º 1 do artigo 6.º do projecto de regulamento, os Estados-Membros devem suprimir, o mais tardar a partir de 1 de Janeiro de 2002, quaisquer obrigações de âmbito nacional de declaração de pagamentos transfronteiras até ao montante de 12 500 euros para efeitos de e; o de cas da dil;a de pagamentos. Este limiar de isenção será aumentado para 50 000 euros a partir de 1 de Janeiro de 2004. O Comité de Estatísticas Monetárias, Financeiras e de Balanças de Pagamentos (CMFB) acordou, em Junho de 2000, num limiar máximo comum de isenção de 12 500 euros a partir de 1 de Janeiro de 2002 relativamente aos Estados-Membros que utilizam a informação baseada em liquidações prestada pelos bancos em nome dos seus clientes. A escolha deste montante teve em vista dispensar a quase totalidade dos pagamentos transfronteiras de pequeno montante e cerca de dois terços da totalidade dos pagamentos da obrigação de declaração dos pagamentos transfronteiras para efeitos de estatísticas da balança de pagamentos. Ora, aplicando-se o limiar máximo de 12 500 euros, os pagamentos transfronteiras efectuados pelos consumidores ficam, na prática, isentos de quaisquer obrigações de declaração. O BCE é de opinião que um aumento prematuro do limiar máximo de isenção para 50 000 euros, longe de incrementar substancialmente a proporção de pagamentos transfronteiras isentos, iria exercer um impacto fortemente negativo na qualidade das estatísticas, devido à perda de informação relativa a algumas rubricas da balança de pagamentos, nomeadamente serviços, rendimentos e transferências. O processo de tomada de decisões requer dados exactos referentes à balança de pagamentos. Além disso, uma degradação dos dados nacionais relativos à balança de pagamentos iria fazer diminuir a qualidade dos agregados das contas nacionais, designadamente o produto interno bruto e o rendimento nacional bruto. Uma reforma radical dos sistemas de recolha de dados tendente a manter a qualidade da informação em alguns Estados-Membros exigiria tempo e provavelmente iria contribuir para agravar o esforço de prestação de informações, designadamente das pequenas e médias empresas. Um sistema de duplo limiar, com limiares de isenção máximos distintos para pagamentos no interior e no exterior da União Europeia, embora susceptível de restringir o referido impacto negativo nas estatísticas sobre balanças de pagamentos em toda a área do euro, poderia complicar o processo e fazer aumentar os custos dos bancos em relação à prestação de informação. Pelos motivos enunciados, o BCE recomenda insistentemente um adiamento para 2006 da majoração do limiar máximo para 50 000 euros, de modo a conceder tempo suficiente ao desenvolvimento de fontes alternativas de dados. O projecto de regulamento deveria também deixar claro que o limiar máximo é aplicável à declaração, pelos bancos, dos pagamentos transfronteiras ordenados pelos seus clientes, sem prejuízo da obrigação de cumprimento, pelos referidos bancos, dos requisitos estatísticos impostos pelo regulamento relativo ao SEC 95. O BCE sugeriria igualmente o diferimento para 2004 da supressão das obrigações declarativas mínimas relativas aos dados do beneficiário que impeçam a automatização da execução do pagamento prevista no n.º 2 do artigo 6.º do projecto de regulamento, dado que esta solução pode implicar a necessidade de consultas a diversos parceiros a nível nacional.
13. No que respeita à aplicação do projecto de regulamento nos três Estados não participantes na União Económica e Monetária, parece haver necessidade de mais esclarecimentos. Uma vez que o euro continuará a ser uma moeda estrangeira nos referidos países, pode ser difícil determinar a referência adequada ao pagamento interno equivalente, ou seja, saber, por exemplo, se a base de comparação será uma transferência na moeda nacional ou uma transferência em euros no interior do mesmo Estado não participante. Do mesmo modo, do texto não decorre claramente quais serão os encargos de referência para um levantamento de numerário num destes Estados.
14. O presente parecer será publicado no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*.

Feito em Frankfurt am Main, em 26 de Outubro de 2001.

O Presidente do BCE

Willem F. DUISENBERG