

BANCO CENTRAL EUROPEO

DICTAMEN DEL BANCO CENTRAL EUROPEO

de 26 de octubre de 2001

solicitado por el Consejo de la Unión Europea, acerca de una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los pagos transfronterizos en euros

(CON/2001/34)

(2001/C 308/15)

1. El 26 de septiembre de 2001 el Banco Central Europeo (en lo sucesivo «BCE») recibió del Consejo de la Unión Europea una solicitud de dictamen acerca de una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los pagos transfronterizos en euros (en lo sucesivo «el proyecto de Reglamento»), cuya finalidad principal es establecer el principio de que las comisiones que las entidades cobren por los pagos transfronterizos en euros sean las mismas que por los pagos nacionales equivalentes.
2. La competencia del BCE de emitir dictamen se basa en el primer guión del apartado 4 del artículo 105 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (en lo sucesivo «el Tratado»), y en el apartado 1 del artículo 3, 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 proyecto de Reglamento afectan al buen funcionamiento de los sistemas de pago y a la recopilación de las estadísticas de la balanza de pagos. De conformidad con la primera frase del apartado 5 del artículo 17 del Reglamento interno del BCE, el presente Dictamen ha sido adoptado por el Consejo de Gobierno del BCE.
3. El proyecto de Reglamento establece que las comisiones cobradas por una entidad en relación con los pagos transfronterizos en euros por un importe de hasta 50 000 euros serán iguales a las comisiones cobradas por la misma entidad por los pagos correspondientes efectuados dentro del Estado miembro en el que esté situado el establecimiento de la entidad que ejecute el pago electrónico transfronterizo. Se dispone la aplicación del proyecto de Reglamento a partir del 1 de enero de 2002 a los pagos electrónicos transfronterizos, es decir, en principio, a los pagos con tarjeta y a las retiradas de efectivo en cajeros automáticos, y, a partir del 1 de enero de 2003, a las transferencias transfronterizas y a los cheques transfronterizos. El proyecto de Reglamento comprende además, en aras de la transparencia de las comisiones, disposiciones que obligan a las entidades a informar de antemano a sus clientes de las que efectivamente apliquen. Por otra parte, trata de facilitar la plena automatización de los pagos transfronterizos al imponer a entidades y clientes la obligación de comunicarse mutuamente, previa petición, el número internacional de cuenta bancaria (IBAN) y el código de identificación bancaria (BIC). Asimismo, el proyecto de Reglamento establece un umbral de declaración a efectos de las estadísticas de la balanza de pagos de 12 500 euros a partir del 1 de enero de 2002, y lo aumenta a 50 000 euros a partir del 1 de enero de 2004.
4. El proyecto de reglamento se basa en el apartado 1 del artículo 95 del Tratado, en virtud del cual, el Consejo «adoptará las medidas relativas a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que tengan por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior». En cuanto a los fundamentos jurídicos, el BCE celebraría que el Consejo examinase la compatibilidad del proyecto de Reglamento con el principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia, según se recoge en el apartado 1 del artículo 4 del Tratado, y con el Derecho de propiedad y el principio de proporcionalidad.
5. Los artículos 1 a 3 del proyecto de reglamento establecen la igualación de las comisiones aplicables a los pagos transfronterizos y nacionales a fin de crear para el euro una zona única de pagos. En este sentido, la finalidad del proyecto de reglamento se ajusta perfectamente a la política que ha seguido el Eurosistema desde la publicación del informe de 1999 titulado «Improving cross-border retail payment services: the Eurosystem's view», a saber, la de crear una zona única de pagos para el euro. El BCE comparte la opinión de que el concepto de «frontera» no debería servir por sí solo para tratar de distinto modo los pagos en la zona del euro. El BCE siempre ha defendido que la zona del euro fuera una zona única de pagos, en la que las diferencias de coste y facilidad entre pagos transfronterizos y nacionales se redujeran apreciablemente y, a la larga, desaparecieran. Más aún, de acuerdo con las funciones que en el Tratado se le encomiendan, el BCE también comparte la opinión recogida en la exposición de motivos del proyecto de Reglamento de que conviene

crear una zona única de pagos para el euro a fin de reforzar la confianza del público en la moneda única. Por consiguiente, el BCE sigue apoyando firmemente el objetivo final de lograr esa zona única de pagos. Sin embargo, aun compartiendo el objetivo del proyecto de reglamento, el BCE quisiera subrayar sus reservas a un Reglamento que afecta a los precios de unos servicios y puede perturbar el funcionamiento de la economía de mercado. Aun entendiendo los motivos del proyecto de Reglamento, el BCE sería partidario de solucionar el problema económico dando a los bancos un plazo mayor, aunque definido, para que ajustaran sus comisiones gradualmente al descenso gradual de sus costes. La fijación de precios propuesta en el proyecto de reglamento no remediará las actuales fragmentación de los canales de pago y costosa tramitación interbancaria de los pagos transfronterizos, que son algunas de las causas principales de que las comisiones sean elevadas. En este sentido, el proyecto de reglamento sólo aborda las consecuencias del problema y no sus causas.

6. La siguiente observación general se refiere a la oportunidad de la entrada en vigor del proyecto de Reglamento. El BCE trabaja intensamente con el sector bancario desde 1999 para favorecer estos cambios. Desde entonces se han logrado avances y se han eliminado obstáculos contra los pagos transfronterizos. Por ello el BCE espera que, como resultado de la aplicación de las medidas correspondientes, a partir del 1 de enero de 2002 se reduzcan considerablemente las comisiones por pagos transfronterizos. La consecución de una zona única de pagos plenamente integrada, necesaria para una total equiparación de precios sólidamente fundada en los costes y la producción, sería el siguiente paso, dentro de un plazo tan breve como fuera posible habida cuenta de los ajustes estructurales que habría que efectuar. Sin embargo, al menos para las transferencias, los bancos precisan más tiempo, por ejemplo hasta el 2005, para crear la infraestructura y logística necesarias para que la igualación de precios entre transferencias transfronterizas y nacionales sea económicamente viable. Hay que recordar que, aunque la unificación de la infraestructura de los sistemas de pago tras la introducción del euro ya se ha producido en el caso de los sistemas de transferencia de grandes pagos, no existe todavía una infraestructura común europea para pequeños pagos. Se prevé que la unificación en este ámbito comience después de la puesta en circulación del euro.

7. Por otra parte, el BCE opina que establecer prematuramente la igualdad de las comisiones por pagos transfronterizos y nacionales puede ser contraproducente y hacer que las entidades respondan con medidas como reducir los servicios de pago transfronterizo o aumentar las comisiones nacionales o las cobradas por otros servicios. Además, en algunos países las transferencias nacionales son gratuitas o se efectúan por una comisión pequeña, mientras que en otros países se cobran por ellas comisiones elevadas. El

proyecto de Reglamento podría tener el efecto indeseable de prolongar la actual disparidad entre países y mantener precios distintos por pagos transfronterizos en los diversos países de la zona del euro.

8. El BCE señala asimismo que, en la actualidad, los Estados miembros pueden seguir prácticas distintas en cuanto a quién debe pagar las comisiones por transferencias nacionales: el ordenante, el beneficiario o ambos. Por ello no es fácil trasplantar las prácticas nacionales a los pagos transfronterizos. Tampoco está claro si el proyecto de Reglamento permite a ordenante y beneficiario pactar quién ha de pagar los gastos de la transferencia. A este respecto, debería examinarse más a fondo la relación entre el proyecto de Reglamento y la Directiva 97/5/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de enero de 1997, relativa a las transferencias transfronterizas ⁽¹⁾. En general, podría resultar conveniente uniformar las prácticas sobre el cobro de comisiones, y debería indagarse esta posibilidad.

9. El BCE está de acuerdo en que la creación de una zona única de pagos para el euro requiere mejores sistemas de retirada de efectivo, pago con tarjeta y transferencia. No obstante, el artículo 3 incluye los cheques en el ámbito de aplicación del proyecto de Reglamento. Aun reconociendo que los cheques todavía desempeñan una importante función en algunos mercados nacionales, el BCE opina que debería evitarse toda medida que pudiera fomentar el uso transfronterizo de este instrumento de pago. Por el contrario, en virtud de su mandato estatutario de promover el buen funcionamiento de los sistemas de pago, el BCE propugnaría el abandono de los cheques con fines transfronterizos o nacionales en favor de otros medios de pago más seguros, entre otras razones porque los cheques son papel y no pueden tramitarse tan fácilmente como los pagos electrónicos. Además, la inclusión de los cheques en el ámbito de aplicación del proyecto de Reglamento obligaría a los bancos a invertir en infraestructura para la tramitación de cheques transfronterizos, cuando, al mismo tiempo, tienen que hacer grandes inversiones para mejorar la tramitación de las transferencias transfronterizas.

10. El BCE celebra la iniciativa del artículo 4 del proyecto de Reglamento de fomentar la transparencia de las comisiones por pagos transfronterizos y por pagos efectuados dentro del Estado miembro en que esté situado el establecimiento. Esta disposición aumentará la competencia, contribuirá a la creación de una zona única de pagos y favorecerá a los consumidores en el mercado interior.

⁽¹⁾ DO L 43 de 14.2.1997, p. 25.

11. El artículo 5 del proyecto de Reglamento impone a entidades y clientes la obligación de comunicarse mutuamente, previa petición, el número internacional de cuenta bancaria (IBAN) y el código de identificación bancaria (BIC). El BCE siempre ha fomentado el uso de códigos para facilitar la ejecución de los pagos transfronterizos, y ha iniciado debates y trabajado intensamente con el sector bancario a fin de adoptar códigos como el IBAN. Por consiguiente, el BCE hace suyo el objetivo del artículo 5 del proyecto de Reglamento de impulsar la utilización de esos códigos. Sin embargo, el BCE sugiere que, a fin de velar por el buen funcionamiento de los sistemas de pago a largo plazo, se sea lo suficientemente flexible como para incluir normas técnicas futuras. Por último, el BCE advierte que en el proyecto de reglamento no se da un margen de tiempo a las entidades y sus clientes para cumplir los artículos 4 y 5. Convendría que el Consejo estudiara si ello es factible.
12. Según el apartado 1 del artículo 6 del proyecto de reglamento, los Estados miembros suprimirán con efectos a partir del 1 de enero de 2002 toda obligación de información relativa a los pagos transfronterizos por un importe de hasta 12 500 euros para confeccionar las estadísticas de la balanza de pagos. El umbral se elevará a 50 000 euros a partir de enero de 2004. En junio de 2000 el Comité de estadísticas monetarias, financieras y de balanza de pagos acordó un umbral común de 12 500 euros, con efectos a partir del 1 de enero de 2002, para los Estados miembros que utilizasen la información sobre pagos presentada por los bancos en nombre de sus clientes. Se fijó esa cifra para suprimir la obligación de informar, a efectos de las estadísticas de la balanza de pagos, de casi todas las transacciones transfronterizas al por menor y de alrededor de dos terceras partes del total de transacciones. Con el umbral de 12 500 euros, los pagos transfronterizos de los consumidores quedan en la práctica fuera de toda exigencia de información. El BCE opina que subir prematuramente el umbral a 50 000 euros no aumentaría apreciablemente el porcentaje de transacciones transfronterizas exentas y, en cambio, afectaría gravemente a la calidad de las estadísticas, al no constar información sobre algunas partidas de la balanza de pagos, principalmente servicios, rentas y transferencias. La adopción de decisiones precisa datos de la balanza de pagos exactos. Además, la merma de los datos de la balanza de pagos nacional afectaría a la calidad de los agregados de las cuentas nacionales, en particular el producto interior bruto y la renta nacional bruta. Una reforma radical de los sistemas de recopilación de datos en algunos Estados miembros, destinada a preservar la calidad de la información, llevaría tiempo y, probablemente, aumentaría directamente la carga informadora de las pequeñas y medianas empresas en particular. Un sistema de doble umbral, para pagos dentro y fuera de la Unión Europea, solución que podría limitar los efectos en las estadísticas de la balanza de pagos de la zona del euro en su conjunto, podría resultar complicada y aumentar los gastos de información de los bancos. Por dichas razones, el BCE recomienda encarecidamente que se aplase al 2006 la subida del umbral a 50 000 euros, a fin de que se disponga de tiempo suficiente para hallar otras fuentes. Además, debería aclararse en el proyecto de Reglamento que el umbral se aplica a la declaración, por parte de los bancos, de los pagos transfronterizos iniciados por sus clientes, y que no afecta a la obligación de cumplir las exigencias estadísticas del Reglamento relativo al SEC 95. El BCE propone además que se aplase hasta el 2004 la supresión de las obligaciones relativas a la información mínima sobre los datos del beneficiario que impidan la automatización en la ejecución de los pagos, dispuesta en el apartado 2 del artículo 6 del proyecto de Reglamento, pues, entre otras cosas, puede precisar consultas a diversas partes a nivel nacional.
13. En cuanto a la aplicación del proyecto de Reglamento en los tres países que no participan en la unión económica y monetaria, parece que son necesarias más aclaraciones. Como en ellos el euro seguirá siendo una moneda extranjera, podría resultar difícil determinar la referencia adecuada para un pago nacional equivalente, es decir, si, por ejemplo, la base de comparación sería una transferencia en la moneda nacional o una transferencia en euros en el mismo país no participante. Tampoco está claro cuál será la comisión de referencia para las retiradas de efectivo en uno de esos países.
14. El presente Dictamen se publicará en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*.

Hecho en Fráncfort del Meno, el 26 de octubre de 2001.

El Presidente del BCE

Willem F. DUISENBERG