

PT

PT

PT



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 16.12.2010
SEC(2010) 1583 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

que acompanha a

Proposta de

REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

que estabelece requisitos técnicos para as transferências de créditos e os débitos directos em euros e que altera o Regulamento (CE) n.º 924/2009

(Texto relevante para efeitos do EEE)

SEC(2010) 1584 final
SEC(2010) 1585 final
COM(2010) 775 final

ÍNDICE

1.	Introdução	3
2.	Definição do problema	3
2.1.	Razões da migração lenta para o SEPA	3
2.2.	Efeitos de uma migração lenta sem fixação de data-limite: cenário de base (ausência de intervenção)	4
3.	O direito da UE a actuar e sua justificação	5
4.	Objectivos	5
5.	Opções políticas	6
6.	Análise de impactos e comparação de opções	6
6.1.	Impacto de incentivos adicionais	6
6.2.	Impacto da fixação de uma data-limite de migração para o SEPA.....	7
6.3.	Comparação do cenário de base com a fixação de uma data-limite	8
6.3.1.	Comparação em termos dos objectivos específicos alcançados	8
6.3.2.	Comparação em termos do impacto para as partes interessadas.....	8
6.4.	Subopções técnicas para a aplicação de uma data-limite de migração para o SEPA ..	9
7.	Controlo e avaliação.....	10

1. INTRODUÇÃO

A ideia de um Espaço Único de Pagamentos em Euros (SEPA – Single Euro Payments Area) tem como objectivo criar um mercado integrado de pagamentos electrónicos em euros, sem distinção fundamental entre pagamentos a nível nacional e transfronteiras. No que respeita aos pagamentos electrónicos, ainda existe um grande número de diferentes formatos, normas e regras de pagamento nacionais em toda a UE. O SEPA proporcionará aos cidadãos europeus e às empresas europeias serviços de pagamento a custos reduzidos, de fácil utilização e fiáveis, criando condições favoráveis para o aumento da concorrência e o desenvolvimento da inovação em matéria de pagamentos.

O êxito da iniciativa SEPA é muito importante no actual contexto económico, monetário e político. Os potenciais benefícios directos e indirectos do SEPA para toda a economia europeia superam os 300 mil milhões de euros ao longo de um período de seis anos – assumindo que a migração para os instrumentos de pagamento do SEPA seja completa e rápida. Duas etapas cruciais no processo de realização do SEPA já foram cumpridas: o lançamento do sistema de transferências de créditos SEPA (SEPA Credit Transfer – SCT) em 28 de Janeiro de 2008 e o lançamento do sistema de débitos directos SEPA (Sepa Direct Debit – SDD) em 2 de Novembro de 2009.

O SEPA foi inicialmente concebido sobretudo como um projecto conduzido essencialmente pelo mercado. Os sistemas de pagamento à escala europeia são concebidos e implementados pelo Conselho Europeu de Pagamentos (European Payments Council – EPC), órgão de coordenação e decisão criado pelo sector bancário europeu. No entanto, todas as categorias de partes interessadas reconhecem cada vez mais que pode ser necessário fixar uma data limite legalmente vinculativa para o êxito na realização do projecto.

O âmbito da presente avaliação de impacto está limitado a dois instrumentos de pagamento: as transferências de créditos em euros e os débitos directos em euros.

2. DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

A plena integração do mercado de pagamentos só será alcançada quando os instrumentos de pagamento à escala europeia substituírem os instrumentos nacionais inicialmente existentes. Na actual fase, porém, os instrumentos de pagamento à escala europeia estão longe de substituir os pagamentos nacionais. Em Abril de 2010, apenas 7,5% das transferências de créditos processadas por mecanismos de compensação e liquidação eram executadas no formato SCT. Extrapolando estes dados, obtém-se uma previsão segundo a qual serão necessários mais de 30 anos de migração para a conclusão do SEPA.

2.1. Razões da migração lenta para o SEPA

Causa principal: Incerteza quanto à conclusão do SEPA e ao abandono progressivo dos produtos inicialmente existentes. A ausência de um horizonte temporal comum encoraja os operadores do mercado tanto do lado da oferta como da procura a adiar os esforços de migração. Enquanto os instrumentos de pagamento inicialmente existentes puderem ser utilizados, os utilizadores serviços de pagamento deixarão para mais tarde os esforços de migração que são necessários. Por outro lado, os bancos evitam fazer os imprescindíveis investimentos em infra-estruturas e na comercialização do SEPA enquanto não estiverem

certos de que os seus clientes e os seus sistemas estão prontos para o efeito. Do lado da oferta, a incerteza é aumentada pela percepção de falta de clareza quanto a um modelo empresarial adequado a longo prazo para o sistema de débitos directos e que seja plenamente conforme com as regras de concorrência da UE. Cada uma das vertentes do mercado – oferta e procura – aguarda que a outra dê o primeiro passo.

Relutância em investir: dificuldades encontradas pelos precursores. Os prestadores de serviços de pagamento (PSP) que decidam comercializar cedo e de forma activa os novos instrumentos SEPA, actuando como precursores, deparam-se como uma situação altamente desvantajosa. Durante o período de migração, estes PSP têm de suportar custos duplicados, ou seja, com os sistemas de pagamento existentes e o novo sistema SEPA.

Falta de incentivo para os PSP desenvolverem produtos SEPA que satisfaçam plenamente as necessidades do utilizador. Enquanto não existirem certezas sobre a conclusão do SEPA, os PSP podem continuar a oferecer aos seus clientes os produtos inicialmente existentes e não terão incentivo suficiente para desenvolver e comercializar de forma activa produtos SEPA que satisfaçam todos os requisitos dos clientes.

Procura fragmentada e pouco conhecimento do SEPA. O mercado de serviços de pagamento caracteriza-se pelo facto de o lado da procura (utilizadores de serviços de pagamento) ser muito mais fragmentado do que o lado da oferta (PSP) e não ter conhecimento dos benefícios do SEPA.

2.2. Efeitos de uma migração lenta sem fixação de data-limite: cenário de base (ausência de intervenção)

Não-aproveitamento das economias de devido a normas e processos de pagamento divergentes. Embora existam transacções nacionais no âmbito dos pagamentos SCT e SDD, as mesmas ainda são efectuadas predominantemente nos formatos nacionais inicialmente existentes. Em 2009, existiam ainda mais de 20 infra-estruturas e regimes de processamento nacionais diferentes para os pagamentos de retalho expressos em euros. Estas diferenças dificultam a interoperabilidade dos serviços de pagamento entre Estados-Membros e impedem a obtenção dos efeitos de economia de escala.

Do lado da procura, as empresas que operam num ambiente multinacional ainda necessitam de organizar as suas operações de tesouraria e de gestão centralizada a nível nacional. Têm que manter relações com muitos PSP, que oferecem diferentes tipos e níveis de serviços e que utilizam diferentes formatos de pagamento.

Concorrência limitada no mercado de pagamentos da UE. Actualmente, qualquer PSP que tencione entrar num mercado de serviços de pagamento de outro país tem de satisfazer vários requisitos empresariais e técnicos puramente nacionais. A complexidade e o custo resultante de tais adaptações representam um entrave significativo para os operadores que pretendem oferecer os seus serviços no estrangeiro.

A mobilidade transfronteiras dos utilizadores de serviços de pagamento é também um importante requisito para uma concorrência efectiva no mercado de pagamentos. A abertura de uma conta de pagamento noutra Estado-Membro é hoje muitas vezes recusada pelos PSP apenas com base no facto de o consumidor não ser residente ou cidadão do Estado-Membro em questão. Consequentemente, as escolhas dos utilizadores são frequentemente limitadas aos prestadores de serviços dos mercados nacionais e a prestação de serviços de pagamento a nível transfronteiras é inexistente ou desnecessariamente complicada.

No que respeita especificamente aos débitos directos, a persistência num pequeno número de Estados-Membros de modelos empresariais baseados em taxas multilaterais de intercâmbio entre operadores de serviços de pagamento, destinadas a financiar todo o funcionamento do sistema de débitos directos, limita também a concorrência e impede a criação de um mercado eficaz, eficiente e competitivo.

Entrave à inovação. Um mercado de pagamentos fragmentado dificulta a inovação em matéria de pagamentos eficientes à escala europeia, como os pagamentos via Internet e telemóvel ou a facturação electrónica. Visto que, em grande parte, os serviços inovadores surgem apenas a nível nacional, existe o risco de a fragmentação do mercado aumentar e se perpetuar.

Falta de produtividade dos investimentos e duplicação dos custos operacionais com os sistemas inicialmente existentes e os sistemas SEPA. Muitos operadores do mercado europeu de pagamentos suportam custos transitórios duplicados com a prestação ou utilização dos serviços de pagamento. A manutenção simultânea das plataformas nacionais de pagamento inicialmente existentes e de uma nova plataforma SEPA à escala europeia requer recursos adicionais significativos e conduz à ausência de remuneração dos investimentos já efectuados.

Uma migração prolongada para o SEPA teria como resultado uma perda global de 43 mil milhões de euros para a economia, apenas num período de seis anos. Os efeitos negativos abrangeriam todas as partes interessadas, à excepção dos consumidores.

3. O DIREITO DA UE A ACTUAR E SUA JUSTIFICAÇÃO

Pela sua natureza, um mercado integrado de pagamentos em euros requer uma abordagem à escala comunitária, pois as normas, regras e processos subjacentes têm de ser consistentes entre todos os Estados-Membros. Esta abordagem apoia o objectivo estabelecido no artigo 3.º do Tratado da União Europeia, que prevê a criação de um mercado interno e de uma união económica e monetária cuja moeda é o euro. A alternativa a uma abordagem à escala comunitária seria um sistema de acordos multilaterais ou bilaterais cuja complexidade e custos seriam proibitivos em comparação com a opção de legislar a nível europeu. A intervenção a nível da UE respeita, por conseguinte, o princípio da subsidiariedade.

4. OBJECTIVOS

De acordo com os problemas indicados, são identificados os seguintes objectivos estratégicos:

Gerais:

- Aumentar a eficiência e a competitividade do mercado de pagamentos da EU aproveitando economias de escala e sinergias operacionais do lado da oferta e da procura.
- Criar condições para uma concorrência aberta e equitativa no mercado de serviços de pagamento a nível europeu e facilitar uma redução convergente dos preços dos serviços de pagamento na Europa.
- Estabelecer uma plataforma à escala europeia a partir da qual possam ser lançados serviços e produtos de pagamento inovadores e com valor acrescentado.

Específicos:

- Alcançar a plena integração operacional do mercado de pagamentos na Europa para as transferências de créditos e os débitos directos.
- Eliminar a excessiva complexidade e os custos duplicados resultantes da necessidade de operar múltiplas plataformas de pagamento do lado da oferta e do lado da procura.

Operacionais:

- Criar transparência e certeza no mercado quanto à conclusão das transferências de créditos e débitos directos SEPA e ao abandono dos correspondentes instrumentos de pagamento nacionais inicialmente existentes.

5. OPÇÕES POLÍTICAS

É possível antever três cenários principais:

Ausência de intervenção – cenário de base. De acordo com este cenário, a migração para o SEPA seria deixada ao critério das forças de mercado.

Novo ímpeto à migração para o SEPA mediante incentivos adicionais. Neste cenário, o processo de migração para o SEPA poderia ser acelerado e reforçado por uma série de medidas o nível dos Estados -Membros.

Fixação de uma data-limite da migração para o SEPA. Neste cenário, seria definida por regulamento uma data-limite para a migração para o SEPA. Os instrumentos nacionais de pagamento inicialmente existentes teriam de ser gradualmente abandonados e substituídos por instrumentos à escala europeia.

6. ANÁLISE DE IMPACTOS E COMPARAÇÃO DE OPÇÕES

6.1. Impacto de incentivos adicionais

A lenta migração para o processo SEPA poderia, em princípio, ser acelerada por uma série de medidas adoptadas pelas diferentes partes interessadas no SEPA a nível nacional, ou a elas destinadas. Do lado da oferta, seria útil promover uma campanha de comunicação e consciencialização em grande escala, destinada aos utilizadores de serviços de pagamento. Do lado da procura, estas medidas poderiam ser complementadas por apoios ao investimento das empresas, por intermédio, por exemplo, de regras de amortização menos exigentes, da amortização dos custos de formação profissional ou mesmo de reembolsos fiscais. Além disso, os poderes públicos poderiam desempenhar um papel pioneiro nos processos de migração e promover activamente os instrumentos de pagamento SEPA. Poderiam também ser contempladas algumas formas de coordenação a nível da UE.

Uma vantagem importante de tal abordagem seria o facto de não exigir procedimentos legislativos demorados e de ser bastante flexível. Apresenta, contudo, um ponto fraco fundamental: o estabelecimento de um conjunto de medidas não vinculativas que pretendam simplesmente acelerar a migração para o SEPA não resolve o problema de base, como se viu no ponto 2.1. Além disso, tais medidas poderão ser, simplesmente, demasiado dispendiosas

no contexto do actual clima económico, sendo difícil medir o seu valor acrescentado em termos de aumento do bem-estar.

A opção que consiste em criar incentivos adicionais é, por conseguinte, rejeitada.

6.2. Impacto da fixação de uma data-limite de migração para o SEPA

Um estudo realizado pela CapGemini estima que os benefícios de uma rápida migração dos instrumentos de pagamento inicialmente existentes para os instrumentos SEPA poderiam atingir os 123 mil milhões de euros ao longo de um período de seis anos. Segundo o estudo, o benefício total estimado resulta de um ganho ainda mais elevado do lado da procura (175 mil milhões de euros), compensado por um défice do lado da oferta (52 mil milhões de euros). Os benefícios do lado da procura são fomentados por dois factores:

- poupança de custos operacionais devido a optimização de operações de pagamento;
- efeito positivo da redução das taxas bancárias resultante de concorrência mais intensa.

O estudo prevê que os benefícios do lado da procura se repartiriam de forma bastante equitativa entre todas as partes interessadas, ou seja, consumidores, empresas e serviços públicos. Tais benefícios seriam apenas os efeitos directos de uma migração rápida para o SEPA.

Em termos mais qualitativos, uma data-limite para as transferências de créditos e os débitos directos SEPA aceleraria os benefícios para as partes interessadas nas seguintes áreas:

Mais normalização, gerando redução de complexidade e economias de escala. Com a plena migração para o SEPA, as empresas poderão centralizar a sua gestão de tesouraria em euros e simplificar/automatizar os seus processos de pagamento. No caso dos consumidores, cuja mobilidade é cada vez maior, a possibilidade de pagamentos transfronteiras normalizados eliminaria a necessidade de abertura de várias contas bancárias em diferentes países.

Mais concorrência num contexto concorrencial aberto e mais transparente. No caso dos PSP, um mercado de pagamentos integrado reduziria os obstáculos à entrada entre fronteiras, atraindo, pois, novos operadores de mercado e intensificando a concorrência. Além disso, a existência de instrumentos de pagamento normalizados permitiria aos consumidores, empresas e administrações públicas comparar mais facilmente os produtos de pagamento e contribuiria assim para que os utilizadores beneficiem de uma concorrência mais intensa e de preços mais favoráveis.

Oportunidades para inovação à escala europeia. Graças à criação de condições de concorrência equitativas a nível europeu, a conclusão da migração para o SEPA promoveria a modernização dos pagamentos e o desenvolvimento de novos serviços, tais como pagamentos via telemóvel ou Internet, ou a facturação electrónica, numa base europeia.

6.3. Comparação do cenário de base com a fixação de uma data-limite

6.3.1. Comparação em termos dos objectivos específicos alcançados

Objectivo/Opção	Eficácia		Eficiência
	Integração das transferências de crédito e dos débitos directos no mercado europeu de pagamentos	Eliminação dos custos duplicados e da complexidade excessiva dos sistemas de pagamento	
Cenário de base de não-intervenção	0	0	0
Fixação de data-limite	+++	++	++

Contribuição para os objectivos:

Contribuição positiva: + (Forte); (Moderada); + (Frac)

Contribuição negativa: --- (Forte); -- (Moderada); - (Frac); 0 (Neutra)

6.3.2. Comparação em termos do impacto para as partes interessadas

Parte interessada	Benefícios	Custos	Efeito global
Empresas	Melhor gestão de numerário/tesouraria Maior liquidez Menores taxas bancárias e custos administrativos relativos a pagamentos internos Processamento automático Desenvolvimento de serviços de valor acrescentado	Esforço de migração – novos ou melhores sistemas e processos de pagamento Formação profissional	+++
Administrações Públicas	Redução das taxas bancárias e custos administrativos Processamento automático Desenvolvimento de serviços de valor acrescentado Aumento dos benefícios da adjudicação pública de serviços de pagamento, com uma maior comparabilidade das ofertas e o desaparecimento das ineficiências causadas por formatos nacionais de pagamento	Esforço de migração – novos ou melhores sistemas e processos de pagamento Formação profissional	++
Consumidores	Redução das taxas bancárias / maior leque de serviços devido a maior concorrência Instrumentos de pagamento mais inovadores, de fácil utilização, seguros e convenientes	Alteração de hábitos – IBAN (e BIC quando necessário)	++
Bancos/PSP	Economias de escala/poupanças operacionais Novas oportunidade comerciais à medida que se reduzem as barreiras à concorrência	Investimentos na plataforma de pagamentos SEPA Impacto nas receitas dos operadores já instalados no mercado devido a maior concorrência	+

Efeito global comparado com o cenário de base

Com base nesta comparação, recomenda-se a opção que consiste na definição de uma data-limite.

6.4. Subopções técnicas para a aplicação de uma data-limite de migração para o SEPA

Para ser eficaz, uma data-limite deve ser claramente definida a nível técnico. Existem várias subopções para a aplicação da data-limite em seis áreas relevantes. Estas subopções foram comparadas com os conjuntos de critérios que derivam directamente dos objectivos estratégicos.

Base de referência para a adopção das transferências de créditos e dos débitos directos à escala europeia. A opção recomendada consiste no estabelecimento de uma data-limite com base em requisitos técnicos gerais a cumprir pelas transferências de créditos e pelos débitos directos à escala da UE. Os requisitos essenciais incluirão também as actuais normas internacionais isentas de direitos exclusivos. Foram avaliadas e rejeitadas duas outras alternativas – nomeadamente uma abordagem com base em regimes e livros de regras («rulebooks») existentes desenvolvidos pelo EPC e uma abordagem limitada às normas técnicas existentes.

Domínio das transacções. Recomenda-se uma abordagem na qual os requisitos essenciais se aplicariam a todo o conjunto das operações de pagamento. As poupanças a nível operacional do lado da procura, estimadas em 84 mil milhões de euros, só serão possíveis se a integração do mercado de pagamentos se alargar para além do espaço interbancário. Consequentemente, a opção de limitar os requisitos essenciais ao espaço interbancário foi avaliada e rejeitada pelas razões acima referidas.

Abertura transfronteiras de contas bancárias. Recomenda-se que seja abolido o tratamento discriminatório de não-residentes e não-nacionais na abertura de contas de pagamento. Seria assim possível tirar todos os benefícios do SEPA em termos de aumento da concorrência (91 mil milhões de euros). A continuação da actual prática foi avaliada e rejeitada pelas razões acima referidas.

Especificação dos produtos. Recomenda-se a aplicação também de uma data-limite aos produtos de nicho, isto é, às transferências de créditos e aos débitos directos que representem um reduzido volume de pagamentos e ofereçam funcionalidades específicas. Contudo, de modo a permitir as necessárias adaptações nos sistemas à escala europeia, será concedido um período transitório com a duração entre 3 e 5 anos. Duas outras alternativas foram avaliadas e rejeitadas, nomeadamente uma abordagem global aplicável aos produtos de nicho da mesma forma que aos produtos normais, e uma isenção permanente dos requisitos essenciais para os produtos de nicho.

Limitação do âmbito. Recomenda-se a escolha da opção que prevê uma data-limite comum para a área do euro e uma data-limite comum ulterior para os restantes Estados-Membros, dado que o volume de pagamentos em euros neste grupo representa apenas um valor estimado de 2% de todos os pagamentos em euros. Duas outras alternativas foram avaliadas e rejeitadas, em particular a fixação de datas-limite individuais por Estado-Membro e de uma única data-limite comum para os Estados-Membros da área do euro e para os restantes Estados-Membros.

Data-limite para a migração. Recomenda-se a escolha da subopção que prevê datas-limite distintas: o mais tardar um ano após a entrada em vigor do regulamento para as transferências de créditos e dois anos para os débitos directos. A subopção que prevê uma data-limite comum para as transferências de créditos e os débitos directos foi avaliada e rejeitada.

Clareza quanto ao modelo empresarial a longo prazo para os débitos directos à escala pan-europeia. Recomenda-se que seja proibida a aplicação geral de taxas multilaterais de intercâmbio (e de medidas de objecto ou efeito equivalente) a cada operação de débito directo entre prestadores de serviços de pagamento e que só seja autorizada a aplicação de tais taxas em determinadas condições a operações de débito directo que não possam ser correctamente executadas ou quando reclamadas por um prestador de serviços de pagamento. A fim de assegurar condições de concorrência equitativas, a aplicação de taxas bilaterais e unilaterais de intercâmbio a estas transacções também só deve ser autorizada se for baseada nos custos e tiver por objectivo uma imputação eficiente dos custos à entidade que deu origem às transacções. Foram avaliadas as possibilidades de prosseguir as actuais práticas ou, em alternativa, de aplicar uma taxa multilateral de intercâmbio, positiva ou limitada, a cada operação de débito directo, tendo ambas sido rejeitadas por não resolverem a questão colocada pela actual percepção de falta de clareza, que está a tornar lenta a migração para o SEPA.

7. CONTROLO E AVALIAÇÃO

Recomenda-se que seja efectuada uma avaliação três anos após a entrada em vigor do regulamento a fim de avaliar a sua eficácia e eficiência na realização dos objectivos que constam da avaliação de impacto e decidir se são necessárias novas medidas ou alterações.