C/2024/3869

19.6.2024

PARECER DO BANCO CENTRAL EUROPEU

de 30 de abril de 2024

sobre uma proposta de Regulamento e de Diretiva relativa aos serviços de pagamento e de moeda eletrónica

(CON/2024/13)

(C/2024/3869)

Introdução e base jurídica

Em 18 de setembro de 2023 e 14 de março de 2024, o Banco Central Europeu (BCE) recebeu do Parlamento Europeu e do Conselho pedidos de parecer sobre uma proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos serviços de pagamento no mercado interno e que altera o Regulamento (UE) n.º 1093/2010 ([1]) (a seguir «regulamento proposto») e sobre uma proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos serviços de pagamento e aos serviços de moeda eletrónica no mercado interno que altera a Diretiva 98/26/CE e revoga as Diretivas (UE) 2015/2366 e 2009/110/CE ([2]) (a seguir «diretiva proposta»; juntamente com o regulamento proposto, os «atos propostos»).

A competência do BCE para emitir parecer baseia-se no artigo 127.º, n.º 4, e no artigo 282.º, n.º 5, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, uma vez que os atos propostos contêm disposições que se inserem no domínio das suas atribuições, nomeadamente 1) na definição e execução da política monetária, nos termos do artigo 127.º, n.º 2, primeiro travessão, do Tratado; 2) na promoção do bom funcionamento dos sistemas de pagamentos, nos termos do artigo 127.º, n.º 2, quarto travessão, do Tratado; 3) na contribuição para a boa condução das políticas prosseguidas pelas autoridades competentes relativas, entre outras, à estabilidade do sistema financeiro, nos termos do artigo 127.º, n.º 5, do Tratado; 4) nas atribuições conferidas ao BCE em matéria de supervisão prudencial das instituições de crédito, nos termos do artigo 127.º, n.º 6, do Tratado; e 5) no direito de BCE de autorizar a emissão de notas de euro, nos termos do artigo 128.º, n.º 1, do Tratado. O presente parecer foi aprovado pelo Conselho do BCE nos termos do artigo 17.º-5, primeiro período, do Regulamento Interno do Banco Central Europeu.

1. Observações genéricas

1.1. O BCE congratula-se com os atos propostos, que visam contribuir para o desenvolvimento de um mercado de serviços de pagamento à escala da União, permitindo assim que os consumidores e os participantes no mercado beneficiem plenamente do mercado interno, tendo também em conta o rápido desenvolvimento do panorama dos pagamentos de retalho.

1.2. O BCE congratula-se com os objetivos dos atos propostos de 1) reforçar os direitos dos utilizadores e a proteção contra a fraude; 2) melhorar a competitividade dos serviços de banca aberta; 3) melhorar a execução e a aplicação nos Estados-Membros; e 4) melhorar o acesso aos sistemas de pagamento e às contas bancárias para os prestadores de serviços de pagamento (PSP) não bancários. O BCE congratula-se igualmente com o facto de os atos propostos contribuírem para a simplificação administrativa, combinando os regimes aplicáveis aos dois tipos de PSP não bancários (instituições de pagamento e instituições de moeda eletrónica) que, até à data, estavam contidos em atos legislativos diferentes. Além disso, o BCE congratula-se com o facto de os atos propostos conterem medidas para melhorar os direitos e a informação dos consumidores, bem como a inclusão financeira das pessoas com deficiência e de outras pessoas com dificuldades em utilizar a autenticação forte do cliente. O BCE congratula-se igualmente com o facto de os atos propostos conterem medidas para melhorar a disponibilidade do numerário.

1.3. Além disso, o BCE apoia firmemente, em particular, os seguintes objetivos dos atos propostos: 1) uma mais ampla aplicação da autenticação forte do cliente e o alargamento da verificação do número internacional de conta bancária (IBAN)/do nome do beneficiário a todas as transferências a crédito (inicialmente apenas prevista para os pagamentos imediatos); 2) a introdução da obrigação para os PSP que gerem contas (ASPSP) de criarem uma interface específica para o acesso aos dados; 3) uma maior harmonização e aplicação de certas disposições atuais da

([1]) COM(2023) 367 final.
([2]) COM(2023) 366 final.

Diretiva 2015/2366/UE do Parlamento Europeu e do Conselho ([3]) (a seguir «segunda Diretiva Serviços de Pagamento» ou «DSP2») através da adoção de um regulamento diretamente aplicável; e 4) a proposta integração dos regimes de concessão de licenças para as instituições de pagamento e as instituições de moeda eletrónica.

1.4. De notar que os colegisladores da União adotaram recentemente o Regulamento (UE) 2024/886 do Parlamento Europeu e do Conselho ([4]), sobre o qual o BCE tinha anteriormente adotado um parecer em resposta a um pedido de consulta distinto do Parlamento ([5]), e que o mesmo regulamento é relevante para determinados elementos contidos na diretiva proposta. Em especial, o Regulamento (UE) 2024/886 altera a Diretiva 98/26/CE do Parlamento Europeu e do Conselho ([6]) (a seguir «Diretiva Caráter Definitivo da Liquidação» ou «DCDL»), alargando as categorias de participantes nos sistemas previstos na DCDL ([7]) de modo a incluir as instituições de pagamento ([8]) e as instituições de moeda eletrónica ([9]). A diretiva proposta inclui uma alteração comparável, embora formulada de forma diferente, à DCDL, cuja clara intenção é ampliar as categorias de instituições elegíveis para participar nos sistemas de pagamento ([10]). Dado ter sido consultado sobre esta proposta no contexto da diretiva proposta, o BCE pronunciar-se-á sobre este ponto específico no âmbito do presente parecer.

1.5. O BCE congratula-se com as alterações da diretiva proposta à DCDL destinadas a ampliar as categorias de participantes elegíveis para participar nos sistemas de pagamento designados para os efeitos da DCDL. O BCE congratula-se, de modo particular, com os esforços para alcançar condições de concorrência equitativas entre os bancos e os PSP não bancários, assegurando que estes oferecem uma gama completa de serviços de pagamento sem dependências em relação aos bancos para o processamento e a liquidação de operações de pagamento. No mesmo sentido, o BCE apoia, em princípio, a necessidade de todos os operadores de sistemas de pagamento adotarem regras objetivas, não discriminatórias, transparentes e proporcionadas em matéria de acesso aos sistemas de pagamento, conjugadas com esclarecimentos sobre os procedimentos de admissão e de avaliação dos riscos. A este respeito, é importante que o acesso aos sistemas de pagamento apenas seja concedido se estiverem reunidos todos os requisitos necessários em matéria de redução dos riscos, tendo em conta o princípio da proporcionalidade. Tal asseguraria que um acesso direto mais amplo não teria impacto no risco e na resiliência dos sistemas de pagamento e de liquidação. Além disso, é de notar que o Eurosistema desenvolve os critérios para o acesso ao sistema TARGET operado pelo Eurosistema. O BCE regista igualmente a possibilidade de salvaguarda numa conta de banco central, ao critério do banco central, cuja introdução é proposta no intuito de alargar as opções dos PSP nesta matéria. Sem prejuízo das observações que apresenta nos pontos 2.1.6, 2.2.1 e 2.2.2, o BCE congratula-se com o reconhecimento do poder discricionário dos bancos centrais pertencentes ao Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC) de decidirem prestar (ou não) serviços de salvaguarda de fundos dos utilizadores e de outros fundos específicos.

([3]) Diretiva (UE) 2015/2366 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2015, relativa aos serviços de pagamento no mercado interno, que altera as Diretivas 2002/65/CE, 2009/110/CE e 2013/36/UE e o Regulamento (UE) n.º 1093/2010, e que revoga a Diretiva 2007/64/CE (JO L 337 de 23.12.2015, p. 35).

([4]) Regulamento (UE) 2024/886 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de março de 2024, que altera os Regulamentos (UE) n.º 260/2012 e (UE) 2021/1230 e as Diretivas 98/26/CE e (UE) 2015/2366 no que diz respeito às transferências a crédito imediatas em euros (JO L, 2024/886 de 19 de março de 2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/886/oj).

([5]) Ver o Parecer CON/2023/4 do Banco Central Europeu, de 1 de fevereiro de 2023, sobre uma proposta de regulamento que altera os Regulamentos (UE) n.º 260/2012 e (UE) 2021/1230 no que diz respeito às transferências a crédito imediatas em euros (JO C 106 de 22.3.2023, p. 2). Todos os pareceres do BCE estão publicados no sítio *Web* do BCE em www.ecb.europa.eu.

([6]) Diretiva 98/26/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de maio de 1998, relativa ao carácter definitivo da liquidação nos sistemas de pagamentos e de liquidação de valores mobiliários (JO L 166 de 11.6.1998, p. 45).

([7]) Ver o comunicado de imprensa do Conselho da União Europeia, de 7 de novembro de 2023, «Pagamentos imediatos: Conselho e Parlamento chegam a acordo provisório», disponível no sítio *Web* do Conselho da União Europeia, em www.consilium.europa.eu.

([8]) Ver o artigo 4.º, ponto 4, da DSP2 .

([9]) Ver o artigo 2.º, ponto 1, da Diretiva 2009/110/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de setembro de 2009, relativa ao acesso à atividade das instituições de moeda eletrónica, ao seu exercício e à sua supervisão prudencial, que altera as Diretivas 2005/60/CE e 2006/48/CE e revoga a Diretiva 2000/46/CE (JO L 267 de 10.10.2009, p. 7).

([10]) Ver o artigo 46.º da diretiva proposta.

1.6. O BCE aplaude a maior clareza das regras relativas à «banca aberta» destinada a melhorar o quadro da banca aberta, mas entende formular uma série de observações específicas a este respeito.

1.7. O BCE congratula-se com a exclusão dos requisitos de licenciamento aplicáveis aos operadores de sistemas de pagamento e de regimes de pagamento do âmbito de aplicação dos atos propostos e apoia a confirmação desta exclusão no contexto de futuras revisões dos mesmos.

1.8. O BCE considera que seria importante que o legislador da União refletisse sobre a interação entre os atos propostos e o Regulamento (UE) 2023/1114 do Parlamento Europeu e do Conselho ([11]). Neste contexto, a relação entre as criptofichas de moeda eletrónica, na aceção do Regulamento (UE) 2023/1114, e a moeda eletrónica convencional é um assunto que merece atenção. As criptofichas de moeda eletrónica devem ser consideradas moeda eletrónica e tratadas como tal, o que significa que lhes devem ser aplicados os requisitos prudenciais da diretiva proposta, bem como as salvaguardas do regulamento proposto em benefício dos consumidores. Além disso, é importante tomar em consideração as medidas adicionais a adotar para avaliar o impacto da prestação, em toda a União, de serviços de empréstimo de criptomoedas, os quais não estão atualmente incluídos no elenco de serviços de criptoativos previstos no Regulamento (UE) 2023/1114, nem estão abrangidos por qualquer outra legislação da União.

1.9. O BCE observa que os grandes grupos não bancários, incluindo os que fornecem tecnologias financeiras («FinTech») e os que podem ser considerados como estando entre as empresas tecnológicas mais importantes e de maior dimensão nos respetivos setores («BigTech»), estão a aumentar as suas atividades financeiras na União, começando normalmente pela prestação de serviços de pagamento. As suas atividades estão interligadas com as das instituições financeiras e podem também ter um impacto importante nas instituições de crédito: podem oferecer serviços concorrentes, tornar-se prestadores de serviços de subcontratação externa, prestar serviços de processamento administrativo a instituições de crédito, intervir na qualidade de agentes em nome das instituições de crédito, ser clientes depositando fundos ou contraindo crédito, agir como parceiros em modelos de negócio inovadores ou fazer parte do grupo consolidado de uma instituição de crédito. Em alguns casos, estes grupos não bancários operam através de uma rede de diferentes entidades com personalidade jurídica licenciadas, incluindo instituições de pagamento e de moeda eletrónica, nos Estados-Membros. Estes grupos tornam-se mais complexos quando prestam também outros serviços financeiros regulamentados, atuando, por exemplo, como agentes ou corretores de entidades supervisionadas, ou quando desenvolvem atividades tanto no domínio dos serviços financeiros como não financeiros (grupo de atividades mistas), uma vez que os riscos decorrentes das atividades não financeiras podem repercutir-se na instituição de pagamento/de moeda eletrónica ou noutras entidades financeiras regulamentadas. No caso das instituições de pagamento/de moeda eletrónica, podem surgir riscos de contágio, por exemplo, quando a instituição de pagamento depende da infraestrutura informática do grupo ou se questões de reputação afetarem todo o grupo. Os grupos de atividades mistas podem oferecer uma gama de diferentes serviços a clientes privados e a outros intervenientes no mercado financeiro, incluindo instituições de crédito, e, devido à sua capitalização bolsista e à vasta base de utilizadores e redes existentes, têm potencial para expandir facilmente as suas atividades relacionadas com os serviços financeiros. A este respeito, o BCE acolhe com agrado as considerações apresentadas pelas Autoridades Europeias de Supervisão (AES) no seu relatório sobre a prestação direta de serviços financeiros *BigTech* na União ([12]). Além disso, tal como indicado pelas AES, as atividades das *BigTech* podem implicar riscos de concentração para o mercado financeiro para além do âmbito de aplicação do Regulamento (UE) 2022/2554 do Parlamento Europeu e do Conselho ([13]), o que sublinha a importância da segurança das redes e dos sistemas de informação que apoiam os processos operacionais das entidades financeiras ([14]).

([11]) Regulamento (UE) 2023/1114 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de maio de 2023, relativo aos mercados de criptoativos e que altera os Regulamentos (UE) n.º 1093/2010 e (UE) n.º 1095/2010 e as Diretivas 2013/36/UE e (UE) 2019/1937 (JO L 150 de 9.6.2023, p. 40). Ver também o ponto 2.2.4 do Parecer CON/2021/4 do Banco Central Europeu, de 19 de fevereiro de 2021, sobre uma proposta de regulamento relativo aos mercados de criptoativos e que altera a Diretiva (UE) 2019/1937 (JO C 152 de 29.4.2021, p. 1.).

([12]) Ver «Report on 2023 stocktaking of BigTech direct financial services provision in the EU» (Relatório sobre o balanço de 2023 da prestação direta de serviços financeiros pelas *BigTech* na União), relatório conjunto das AES, de 1 de fevereiro de 2024, disponível no sítio *Web* da Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados (ESMA) em www.esma.europa.eu.

([13]) Regulamento (UE) 2022/2554 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2022, relativo à resiliência operacional digital do setor financeiro e que altera os Regulamentos (CE) n.º 1060/2009, (UE) n.º 648/2012, (UE) n.º 600/2014, (UE) n.º 909/2014 e (UE) 2016/1011 (JO L 333 de 27.12.2022, p. 1).

([14]) Ver o «Relatório sobre o balanço de 2023 da prestação direta de serviços financeiros pelas *BigTech* na União», ponto 34, página 14.

1.10. O legislador da União pode querer refletir sobre estes riscos e sobre considerações em matéria de condições de concorrência equitativas ao ponderar o âmbito das diferentes licenças, incluindo no sector dos pagamentos. Em particular, do ponto de vista dos pagamentos, seria aconselhável assegurar condições de concorrência equitativas no que diz respeito à utilização e partilha de dados, especialmente quando se autoriza que uma entidade acrescente novas funções de PSP ao seu negócio existente. Enquanto autoridade de supervisão bancária, o BCE manifesta a sua preocupação com o facto de os quadros prudencial e de consolidação em vigor não terem sido especificamente concebidos tendo em mente esta evolução. Como tal, grupos não bancários de grande dimensão e complexidade poderiam prestar serviços que, *prima facie*, se assemelhariam aos serviços prestados pelas instituições de crédito sem estarem sujeitos a idênticos requisitos prudenciais. Embora não se trate de uma prática harmonizada em toda a União, o BCE congratula-se com o facto de vários Estados-Membros estarem já a sujeitar as instituições de pagamento que prestam serviços «de tipo bancário» a alguns requisitos prudenciais. É, por exemplo, o caso da França, onde as instituições de pagamento que concedem empréstimos com caráter acessório à prestação de serviços de pagamento devem calcular os requisitos de fundos próprios de acordo com o método padrão para o risco de crédito nos termos do Regulamento (UE) n.º 575/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho ([15]), no que diz respeito ao montante global dos créditos concedidos ([16]). No entanto, mesmo nestes casos, a ausência de uma abordagem harmonizada em toda a União significa que riscos prudenciais importantes podem continuar por abordar, uma vez que as autoridades de supervisão relevantes carecem de um mandato adequado para as atividades a nível do grupo e transfronteiras. Esta situação suscita preocupações no que respeita à igualdade de condições de concorrência e à arbitragem regulamentar. O BCE convida, portanto, o legislador da União a ponderar, em primeiro lugar, a melhor forma de assegurar que as autoridades competentes sejam devidamente informadas sobre todas as atividades financeiras diretas e indiretas (por exemplo, de agentes, de corretores) prosseguidas por grupos não bancários de grande dimensão e complexidade, e que a informação pertinente seja partilhada de modo adequado entre as autoridades competentes. Só então será possível agregar informações para obter uma visão de conjunto das atividades financeiras desses grupos na União e assegurar que os mesmos operam dentro dos limites do quadro regulamentar. Se se verificar que grupos não bancários complexos prestam uma vasta gama de serviços financeiros significativos na União, excedendo determinados limiares e prestando serviços muito semelhantes aos prestados pelas instituições de crédito, o legislador da União poderá considerar a introdução de uma supervisão mais rigorosa e abrangente a nível de grupo ([17]). O BCE convida o legislador da União a ponderar, em segundo lugar, a possibilidade de ampliar na diretiva proposta 1) a gama e a utilização dos instrumentos de supervisão, incluindo a capacidade de impor requisitos de consolidação prudencial a grupos de instituições de pagamento e de deliberar a liquidação de instituições de pagamento, e 2) o regime prudencial a aplicar a essas instituições de pagamento. As medidas a utilizar devem incluir o reporte normalizado dos riscos; requisitos adequados de fundos próprios baseados no risco; requisitos em matéria de liquidez, planeamento da recuperação e testes de esforço; proteção contra riscos não financeiros; e reforço da cooperação e do intercâmbio de informações entre as autoridades competentes.

1.11. O BCE faz notar que o presente parecer é emitido sem prejuízo da proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação do euro digital ([18]) nem da proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à prestação de serviços de euro digital por prestadores de serviços de pagamento constituídos em Estados-Membros cuja moeda não é o euro e que altera o Regulamento (UE) 2021/1230 do Parlamento Europeu e do Conselho ([19]), sobre a qual o BCE adotou um parecer específico ([20]).

([15]) Regulamento (UE) n.º 575/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativo aos requisitos prudenciais para as instituições de crédito e que altera o Regulamento (UE) n.º 648/2012 (JO L 176 de 27.6.2013, p. 1).

([16]) Ver «Arrêté du 29 octobre 2009 portant sur la réglementation prudentielle des établissements de paiement, titre II, chapitre 1er, section 2 (Fonds propres relatifs aux opérations de crédit)» (Decisão de 29 de outubro relativa à regulamentação prudencial das instituições de pagamento, título II, capítulo 1.º, secção 2 [Fundos próprios respeitantes às operações de crédito]), artigo 33.º, na redação em vigor, JORF n.° 0253 de 31 de outubro de 2009, texto n.º 10.

([17]) Ver «Joint European Supervisory Authority response to the European Commission's February 2021 Call for Advice on digital finance and related issues: regulation and supervision of more fragmented or non-integrated value chains, platforms and bundling of various financial services, and risks of groups combining different activities» (Resposta conjunta das Autoridades Europeias de Supervisão ao convite da Comissão Europeia, de fevereiro de 2021, para a emissão de parecer sobre financiamento digital e questões conexas: regulamentação e supervisão de cadeias de valor mais fragmentadas ou não integradas, plataformas e agregação de serviços financeiros diversos, bem como riscos de grupos que combinem diferentes atividades), de 31 de janeiro de 2022 (ESA 2022 01), disponível no sítio *Web* da ESMA em www.esma.europa.eu.

([18]) COM(2023) 369 final.

([19]) COM(2023) 368 final.

([20]) Ver o Parecer CON/2023/34 do Banco Central Europeu, de 31 de outubro de 2023, sobre o euro digital (JO C/2024/669 de 12 de janeiro de 2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/669/oj).

1.12. O BCE desejaria ser informado, juntamente com a Comissão e a EBA, sobre as medidas cautelares tomadas pelos Estados-Membros de acolhimento no contexto de situações de emergência ([21]).

1.13. Por último, nos termos dos atos propostos ([22]), os serviços de pagamento eventualmente prestados pelo BCE e pelos bancos centrais do SEBC quando atuam na sua qualidade de autoridade monetária ou por outras autoridades públicas continuariam a não ser abrangidos ([23]).

2. **Sistemas de pagamento e salvaguarda dos fundos**

2.1. *Acesso aos sistemas de pagamento*

2.1.1. Por se encontrarem estreitamente relacionados com as suas atribuições fundamentais de política monetária, o Tratado e o Protocolo (n.º 4) relativo aos Estatutos do Sistema Europeu de Bancos Centrais e do Banco Central Europeu (a seguir «Estatutos do SEBC») preveem que o Eurosistema exerça a superintendência dos sistemas de compensação e de pagamentos no âmbito do seu mandato. Nos termos do artigo 127.º, n.º 2, quarto travessão, do Tratado, e conforme refletido no artigo 3.º-1 dos Estatutos do SEBC, outra das atribuições fundamentais cometidas ao SEBC consiste na «promoção do bom funcionamento dos sistemas de pagamento». No desempenho desta atribuição, «[O] BCE e os bancos centrais nacionais podem conceder facilidades e o BCE pode adotar regulamentos, a fim de assegurar a eficiência e a solidez dos sistemas de compensação e de pagamentos no interior da União e com países terceiros» ([24]).

2.1.2. No âmbito da sua função de superintendência, o BCE adotou o Regulamento (UE) n.º 795/2014 do Banco Central Europeu (BCE/2014/28) ([25]). O referido regulamento aplica os Princípios para as infraestruturas dos mercados financeiros («Principles for financial market infrastructures») emanados do Comité das Infraestruturas de Pagamento e do Mercado. e da Organização Internacional das Comissões de Valores Mobiliários ([26]) e abrange tanto os sistemas de pagamentos de importâncias avultadas como os sistemas de pagamentos de retalho com importância sistémica, operados quer por um banco central do Eurosistema quer por uma entidade privada. Além disso, os sistemas de pagamento não sistémicos são supervisionados com base num quadro de superintendência dos sistemas de pagamentos de retalho ([27]). Além disso, o Quadro de política de superintendência do Eurosistema («Eurosystem oversight policy framework») ([28]) identifica os instrumentos de pagamento como uma «parte integrante dos sistemas de pagamento» e, por conseguinte, inclui esses instrumentos no âmbito da sua superintendência, juntamente com os sistemas de pagamento, os regimes de pagamento e os acordos de pagamento ([29]). Em conformidade com o seu mandato, o BCE pode adotar nova regulamentação e realizar reexames frequentes para verificar se o âmbito da superintendência abrange todas as funções e entidades relevantes do ecossistema dos pagamentos. Até ao momento, o papel de autoridade de superintendência principal para o Eurosistema tem sido atribuído por referência à âncora nacional do regime de pagamentos e à forma jurídica do seu organismo de governação. No que diz respeito aos sistemas, regimes ou acordos de pagamento pan-europeus, o BCE detém, em geral, o papel de superintendente principal. Os PSP, incluindo as instituições de crédito, as instituições de pagamento e as instituições de moeda eletrónica, estão igualmente sujeitos à DSP2. Os quadros de superintendência do Eurosistema complementam a supervisão dos PSP, sempre que estes sejam também operadores de sistemas de pagamento ou organismos de governação de regimes ou acordos de pagamento.

2.1.3. Tendo em conta o papel das instituições de pagamento e das instituições de moeda eletrónica na prestação de serviços de pagamento, o BCE congratula-se com as alterações da diretiva proposta à DCDL ([30]), que visam ampliar as categorias de participantes num sistema de pagamento designado para os efeitos da DCDL ([31]).

([21]) Ver o artigo 32.º, n.º 4, da diretiva proposta.
([22]) Ver o artigo 2.º, n.º 1, alínea d), e n.º 2, alínea g), do regulamento proposto, e o artigo 2.º, ponto 12), da diretiva proposta.
([23]) Ver o artigo 1, n.º 1, alínea e), da DSP2.
([24]) Ver o artigo 22.º dos Estatutos do SEBC.
([25]) Regulamento (UE) n.º 795/2014 do Banco Central Europeu, de 3 de julho de 2014, relativo aos requisitos de superintendência de sistemas de pagamentos sistemicamente importantes (BCE/2014/28) (JO L 217 de 23.7.2014, p. 16).
([26]) Dísponível no sítio *Web* do Banco de Pagamentos Internacionais em www.bis.org.
([27]) Disponível no sítio *Web* do BCE em www.ecb.europa.eu.
([28]) Disponível no sítio *Web* do BCE em www.ecb.europa.eu.
([29]) Ver o quadro de superintendência revisto e consolidado do Eurosistema para instrumentos, regimes e acordos de pagamento eletrónico (quadro PISA), disponível no sítio *Web* do BCE em www.ecb.europa.eu.
([30]) Ver o artigo 46.º da diretiva proposta (que altera o artigo 2.º, alíneas b) e f), da DCDL).
([31]) As alterações propostas estão em conformidade com o ponto 7 da Estratégia do Eurosistema para os pagamentos de retalho (2021).

2.1.4. As alterações à DCDL propostas facilitam a participação das instituições de pagamento e das instituições de moeda eletrónica (conjuntamente designadas por «instituições de pagamento» nos atos propostos) em sistemas de pagamento designados, através da alteração da definição de «instituição» ([32]), que, por sua vez, faz parte da definição de «participante» contida na DCDL ([33]). A este respeito, a diretiva proposta cria duas categorias de «instituição»: em primeiro lugar, as instituições de crédito, as empresas de investimento, os organismos públicos e as empresas que beneficiam de garantia estatal, bem como as empresas com sede fora da União e cujas funções correspondam às das instituições de crédito ou das empresas de investimento da União; e, em segundo lugar, as instituições de pagamento que participam num sistema cuja atividade consista na execução de ordens de transferência que incluam instruções de um participante para colocar à disposição de um destinatário um montante pecuniário através do lançamento nas contas de uma instituição de crédito, de um BCN, de uma contraparte central ou de um agente de liquidação, ou instruções que resultem no cumprimento de obrigações de pagamento, mas que não incluam instruções de participantes para a transferência da titularidade de um ou mais valores mobiliários ou do direito relativo a um ou mais valores mobiliários através da inscrição num registo, ou sob outra forma. Com base nesta definição bifurcada de «instituição» incluída nas alterações à DCDL, o BCE constata uma clara intenção do legislador da União de limitar a participação das instituições de pagamento apenas aos «sistemas de pagamento», e de não alargar essa participação a outros sistemas. Por razões de clareza jurídica, seria útil, em consonância com esta intenção explícita, esclarecer expressamente que a participação das instituições de pagamento não abrange a sua participação nas contrapartes centrais.

2.1.5. Além disso, o BCE observa que se propõe que a definição de «participante» nos termos das alterações da DCDL inclua, entre outros, um «operador de um sistema de pagamento» ([34]). Esta definição deve, em princípio, abranger todos os operadores de sistemas sem se limitar aos «operadores de sistemas de pagamento». A atual formulação poderia inadvertidamente impedir os operadores de sistemas de liquidação de valores mobiliários de participarem noutros «sistemas».

2.1.6. Em princípio, o BCE congratula-se com a intenção do legislador da União de que os operadores de sistemas de pagamento assegurem condições de concorrência equitativas para todos os PSP que acedam aos sistemas de pagamento ([35]). O BCE congratula-se, de modo particular, com o requisito de os operadores de sistemas de pagamento em toda a União disporem de regras objetivas, não discriminatórias, transparentes e proporcionadas para o acesso a um sistema de pagamentos, juntamente com esclarecimentos sobre os procedimentos de admissão e de avaliação dos riscos. Todavia, no que diz respeito à área do euro, deverá competir ao BCE adotar os critérios de acesso relativos aos sistemas de pagamento geridos pelo Eurosistema, bem como as condições pertinentes, incluindo a remuneração, e os limites. Além disso, o BCE considera que, tendo em conta o desempenho independente pelo SEBC das suas atribuições básicas em matéria de política monetária e de sistemas de pagamento ao abrigo do artigo 130.º do Tratado, os requisitos propostos não devem aplicar-se aos sistemas de pagamento supervisionados pelos bancos centrais do SEBC. Tal deve-se ao facto de os quadros de superintendência dos bancos centrais do SEBC, atualmente aplicáveis aos sistemas de pagamento, já contemplarem, nomeadamente, o acesso não discriminatório aos sistemas de pagamento.

2.1.7. No que respeita à introdução de requisitos aplicáveis aos sistemas de pagamento ([36]), o BCE congratula-se com o reconhecimento das competências de superintendência do Eurosistema relativamente aos sistemas de pagamentos sistemicamente importantes. No entanto, o regulamento proposto prevê que, em relação a outros sistemas de pagamento, os Estados-Membros designem autoridades nacionais competentes (ANC) para assegurar que os operadores e participantes dos sistemas de pagamento respeitam esses requisitos. A este respeito, convém notar que as competências de superintendência dos bancos centrais do SEBC não se limitam aos sistemas de pagamentos sistemicamente importantes supervisionados pelo Eurosistema ao abrigo do Regulamento (UE) n.º 795/2014 (BCE/2014/28). Tal como referido no ponto 2.1.1, nos termos do artigo 127.º, n.º 2, do Tratado, a promoção do bom funcionamento dos sistemas de pagamentos é uma atribuição fundamental a desempenhar pelo SEBC. O BCE pode, nos termos do artigo 22.º dos Estatutos do SEBC, adotar regulamentos a fim de assegurar a eficiência e a solidez dos sistemas de compensação e de pagamentos no interior da União e com países terceiros. Tal como referido no ponto 2.1.2, o Eurosistema adotou um quadro de superintendência para os sistemas de pagamentos de retalho, e os regimes e acordos de pagamentos inserem-se no âmbito da função de superintendência do

([32]) Ver o artigo 46.º, n.º 1, da diretiva proposta (que altera o artigo 2.º, alínea b), da DCDL).
([33]) Ver o artigo 46.º, n.º 2, da diretiva proposta (que altera o artigo 2.º, alínea f), da DCDL).
([34]) Ver o artigo 46.º, n.º 2, da diretiva proposta (que altera o artigo 2.º, alínea f), da DCDL).
([35]) Ver o artigo 31.º do regulamento proposto.
([36]) Ver o considerando 32 e o artigo 31.º, n.º 7, do regulamento proposto.

Eurosistema. Os bancos centrais do SEBC são, por conseguinte, responsáveis pela superintendência dos sistemas de pagamentos de importância não sistémica na União. Não parece, portanto, necessário que o regulamento proposto exija aos Estados-Membros que designem ANC, incluindo potencialmente outras autoridades que não os bancos centrais do SEBC, como autoridades responsáveis pela supervisão da conformidade dos sistemas de pagamento com os requisitos de acesso.

2.2. *Salvaguarda dos fundos dos utilizadores nos bancos centrais do SEBC*

2.2.1. A diretiva proposta contém disposições relativas às medidas de salvaguarda a aplicar pelas instituições de pagamento, no que respeita aos fundos dos utilizadores e a outros fundos específicos, quando prestam serviços de pagamento e de moeda eletrónica ([37]). Para salvaguardar os fundos dos utilizadores, as instituições de pagamento devem depositar esses fundos numa conta separada numa instituição de crédito autorizada num Estado-Membro ou num banco central, ao critério desse banco central, ou investir esses fundos em ativos seguros, líquidos e de baixo risco, conforme determinado pelas autoridades competentes do Estado-Membro de origem. A oferta de tal serviço pelo banco central em causa deve ser entendida como uma opção adicional para a salvaguarda dos fundos dos utilizadores. Esta opção adicional estaria isenta de risco de crédito e poderia, em princípio, reduzir o risco de concentração. No entanto, é importante notar que a salvaguarda de uma parte, ou mesmo da totalidade, dos fundos dos clientes nos bancos centrais pode também ter potenciais implicações para a estabilidade financeira e para a transmissão da política monetária se, por outro lado, os fundos dos utilizadores forem depositados numa única instituição de crédito ou investidos numa única categoria de ativos. Especificamente, o depósito dos fundos em bancos centrais em vez de instituições de crédito pode conduzir, entre outras potenciais implicações para a estabilidade financeira, a uma redução dos depósitos nas instituições de crédito, o que, por sua vez, pode ter um impacto negativo no financiamento destas e resultar numa contração da oferta de crédito à economia. A reafetação de fundos ao banco central poderá também ter um impacto negativo na taxa de juro de curto prazo do euro (€STR), afetando assim a taxa de referência mais importante para a transmissão da política monetária. O BCE congratula-se, por conseguinte, com o reconhecimento pelo legislador do poder discricionário de um banco central para não oferecer um tal serviço, com base na sua lei orgânica. Sem prejuízo das observações expressas pelo BCE no ponto 2.1.6, importaria esclarecer que a potencial oferta de um tal serviço pode estar sujeita a determinadas condições e limites, incluindo a taxa de remuneração, estabelecidos pelo banco central de acordo com a sua lei orgânica.

2.2.2 .O BCE salienta que o acesso a contas de banco central para instituições de crédito no contexto das operações de política monetária do Eurosistema, ou para a liquidação de operações por sistemas periféricos no contexto dos serviços do TARGET, tem por base os critérios e as condições de elegibilidade estabelecidos na Orientação (UE) 2022/912 do Banco Central Europeu (BCE/2022/8) ([38]). Atualmente, as instituições de pagamento devem ser contrapartes elegíveis do Eurosistema, ou operar através de um banco correspondente com uma conta no banco central do Eurosistema relevante. Consequentemente, o BCE congratula-se com a referência, na diretiva proposta, ao critério do banco central.

2.3. *Salvaguarda dos fundos dos utilizadores em instituições de crédito ou através de investimentos em ativos seguros*

2.3.1. A salvaguarda adequada dos fundos dos clientes é fundamental para manter a confiança nos serviços de pagamento. Quando a salvaguarda dos fundos estiver coberta por uma apólice de seguro ou outra garantia equivalente prestada por uma companhia de seguros ou por uma instituição de crédito, será importante assegurar que esses fornecedores de apólices de seguro ou instituições de crédito possam, na prática, entregar o montante seguro ou garantido.

2.3.2. O BCE reconhece que o regulamento proposto impõe restrições no sentido de evitar uma possível concentração de fundos dos utilizadores, exigindo às instituições de pagamento que previnam, na medida do possível, o risco de concentração, assegurando que o mesmo método de salvaguarda não é utilizado para a totalidade dos fundos protegidos dos seus utilizadores. O BCE apoia, em princípio, esta solução, mas não considera intrinsecamente problemática a utilização de um único método de salvaguarda; considera, pelo contrário, que a tónica deve ser colocada na diversificação das relações com as contrapartes e das categorias de ativos. Em particular, a dependência de uma única contraparte de salvaguarda (ou seja, uma única instituição de crédito) ou a limitação da exposição a

([37]) Ver o considerando 31 e o artigo 9.º da diretiva proposta.

([38]) Orientação (UE) 2022/912 do Banco Central Europeu, de 24 de fevereiro de 2022, relativa a um sistema de transferências automáticas transeuropeias de liquidação por bruto em tempo real de nova geração (TARGET) e que revoga a Orientação BCE/2012/27 (BCE/2022/8) (JO L 163 de 17.6.2022, p. 84).

uma única categoria de ativos são, antes de qualquer outro, domínios de preocupação fundamentais. O BCE recomenda vivamente que o regulamento proposto seja clarificado em conformidade, a fim de assegurar que as instituições de pagamento assegurem a diversidade 1) entre os métodos de salvaguarda e/ou 2) no âmbito de cada método utilizado. No entanto, a fim de reduzir o impacto nos PSP não bancários de menor dimensão, os Estados-Membros podem considerar a possibilidade de aplicar as isenções facultativas previstas no artigo 34.º, n.º 1, no que diz respeito à diversificação dos métodos de salvaguarda. Para os fundos potencialmente salvaguardados num banco central, não é necessária qualquer diversificação no âmbito deste método, uma vez que os bancos centrais não representam um risco de concentração.

2.3.3. Neste contexto, o BCE congratula-se com o facto de a Autoridade Bancária Europeia (EBA) estar mandatada para elaborar normas técnicas de regulamentação (NTR) sobre a prevenção de riscos na salvaguarda dos fundos dos clientes. A elaboração de NTR deve ter lugar em estreita cooperação com o BCE, a fim de se alcançarem as melhores práticas que equilibrem o risco de concentração e o risco de crédito. Uma vez que as considerações relativas ao risco de crédito se sobrepõem às considerações relativas ao risco de concentração, pode ser preferível, em certos casos, permitir a salvaguarda numa única instituição de crédito em vez de em duas instituições de crédito que apresentem notações mais baixas. Por razões de clareza, deve especificar-se que as NTR dizem apenas respeito à salvaguarda dos fundos em instituições de crédito e em ativos seguros, e não à salvaguarda nos bancos centrais.

2.3.4. O BCE toma nota dos requisitos estabelecidos no regulamento proposto, que limitam os motivos pelos quais uma instituição de crédito pode recusar-se a abrir, ou é autorizada a encerrar, uma conta de pagamento para uma instituição de pagamento, para os seus agentes ou distribuidores ou para um requerente de uma licença como instituição de pagamento. Neste contexto, é necessário assegurar que as instituições de crédito dispõem de instrumentos suficientes para identificar, gerir, monitorizar e comunicar os riscos a que estão ou possam vir a estar expostas relativamente a este requisito, incluindo o risco de concentração e o risco de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo. Os requisitos para as instituições de crédito gerirem os seus riscos terão também de ser devidamente tidos em conta aquando da elaboração pela EBA dos projetos de normas técnicas que especifiquem as informações a incluir na fundamentação da decisão de uma instituição de crédito de recusar a abertura ou proceder ao encerramento de uma conta de pagamento.

3. **Controlo e comunicação de fraudes, autenticação forte do cliente, banca aberta, poderes de intervenção temporária da EBA e normas técnicas de regulamentação relativas aos mecanismos de autenticação, comunicação e controlo de operações**

3.1. *Controlo e comunicação de fraudes*

3.1.1. Os esforços para controlar a fraude nos pagamentos revestem-se de grande importância ([39]). Deve também ser ponderada a inclusão do beneficiário nos mecanismos de controlo das operações. Não é claro, a este respeito, se o mecanismo de controlo das operações se destina a funcionar em tempo real, modalidade que o BCE, em princípio, apoiaria. Além disso, o legislador da União pode querer considerar, na sequência de uma avaliação de impacto, a introdução de uma obrigação de notificação para os PSP respeitante às operações iniciadas pelos beneficiários, com vista, nomeadamente, a proteger os utilizadores de serviços de pagamento (USP) de operações fraudulentas.

3.1.2. O BCE apoia os requisitos adicionais de partilha de dados «pós-execução» aplicáveis aos PSP na sequência da notificação de operações de pagamento fraudulentas ([40]). Pode ser útil considerar um requisito adicional para facilitar a partilha de dados relevantes entre os PSP envolvidos em caso de transferências a crédito não pretendidas.

3.1.3. O BCE toma nota do regime de responsabilidade por fraude de usurpação de identidade a estabelecer ao abrigo do regulamento proposto ([41]). A fim de assegurar que os PSP apenas serão responsáveis por este tipo de fraude na proporção do seu nível de controlo, o BCE entende que o regime proposto se destina unicamente a regular casos complexos e sofisticados de fraude, em que nenhum nível de educação dos clientes por parte dos PSP ou a devida diligência por parte dos USP que estejam de boa fé seriam suficientes para detetar fraudes por usurpação de identidade, e não abrange outros tipos de usurpação de identidade, para além da usurpação de identidade bancária.

([39]) Ver o artigo 83.º, n os 1 e 2 do regulamento proposto.
([40]) Ver o artigo 83.º, n.º 3, do regulamento proposto.
([41]) Ver o artigo 59.º do regulamento proposto.

3.1.4. Para enquadrar a questão, refira-se que o BCE celebrou um Memorando de Entendimento com a EBA, as ANC relevantes e os BCN (a seguir «ME») para simplificar o reporte de dados relativos a fraudes em pagamentos que as ANC devem fornecer ao BCE e à EBA em conformidade com a DSP2 ([42]), através de um reporte único ao BCE de dados relativos a fraudes em pagamentos (que posteriormente os transmite à EBA). Este acordo foi possibilitado pelo facto de os requisitos pormenorizados de comunicação de informações aplicáveis aos dados relativos a fraudes em pagamentos previstos nas Orientações da EBA relativas aos requisitos de comunicação de dados sobre fraudes nos termos do artigo 96.º, n.º 6, da DSP2 (EBA/GL/2018/05) ([43]) e no Regulamento (UE) n.º 1409/2013 do Banco Central Europeu (BCE/2013/43) ([44]) (a seguir designado por «Regulamento do BCE relativo às estatísticas de pagamentos») serem coerentes. Por conseguinte, o BCE recomenda vivamente que os projetos de NTR e os projetos de normas técnicas de execução (NTE) a elaborar os termos do regulamento proposto sejam alinhados, tanto quanto possível, com os requisitos previstos no Regulamento do BCE relativo às estatísticas de pagamentos. Além disso, o BCE recomenda que os PSP cumpram as obrigações de comunicação de informações previstas no regulamento proposto ([45]) e, se for caso disso, nas NTE complementares, tirando partido do quadro e de reporte e da infraestrutura estabelecidos ao abrigo do Regulamento do BCE relativo às estatísticas de pagamentos e do ME. O BCE sugere igualmente que a EBA seja instada a desenvolver as NTE em estreita cooperação com o BCE.

3.2. *Autenticação forte do cliente*

3.2.1. Nos termos do regulamento proposto, os dois ou mais elementos pertencentes às categorias conhecimento, posse e inerência, nos quais se baseia a autenticação forte do cliente, não têm necessariamente de pertencer a categorias diferentes, desde que a sua independência seja plenamente preservada ([46]). A este respeito, o BCE salienta que o Parecer da EBA sobre a aplicação das NTR relativas à autenticação forte do cliente e à comunicação comum securizada (EBA-Op-2018-04) ([47]) (a seguir «Parecer da EBA») sugere uma abordagem diferente da autenticação forte do cliente, segundo a qual os elementos de autenticação devem pertencer a duas categorias diferentes ([48]). Esta abordagem é favorável a um nível mais elevado de proteção contra a fraude. Em contrapartida, as disposições do regulamento proposto conduziriam a requisitos de segurança menos exigentes e, consequentemente, afetariam negativamente a proteção dos clientes dos PSP contra a fraude. Por conseguinte, o BCE recomenda a alteração do regulamento proposto no sentido de deixar claro que os PSP devem aplicar a autenticação forte do cliente utilizando, pelo menos, dois elementos independentes de categorias diferentes.

3.2.2. O BCE apoia, de um modo geral, a ponderação conferida pelo regulamento proposto aos interesses das pessoas mais vulneráveis da sociedade, bem como os requisitos de acessibilidade relativos à autenticação forte do cliente nele estabelecidos, mas acolheria favoravelmente uma maior ênfase e uma maior clarificação das suas exigências específicas, a fim de facilitar a utilização de uma autenticação forte do cliente por essas pessoas.

3.3. *Banca aberta*

3.3.1. O BCE congratula-se com os esforços para reduzir a incerteza do mercado quanto ao que constitui um «obstáculo proibido» à prestação de serviços de iniciação de pagamentos (SIP) e de serviços de informação sobre contas (SIC). Especificamente, o regulamento proposto contém um elenco não exaustivo de obstáculos ao acesso aos dados, que é mais longo do que o contido em anteriores instrumentos da EBA ([49]).

([42]) Ver o artigo 96.º, n.º 6, da DSP2.
([43]) Disponível no sítio *Web* da EBA em www.eba.europa.eu.
([44]) Ver o artigo 3.º, o anexo I, parte 1.1, quadros 5-A e 5-B, parte 2.4.1, parte 2.4.2, e o anexo III, quadros 5-A e 5-B, do Regulamento (UE) n.º 1409/2013 do Banco Central Europeu, de 28 de novembro de 2013, relativo às estatísticas de pagamentos (BCE/2013/43) (JO L 352 de 24.12.2013, p. 18).
([45]) Ver o artigo 82.º do regulamento proposto.
([46]) Ver os artigos 3.º, ponto 35) e 85.º, n.º 12, do regulamento proposto.
([47]) Disponível no sítio *Web* da EBA em www.eba.europa.eu.
([48]) Ver os pontos 33 e 34 do Parecer da EBA.
([49]) Ver o artigo 44.º do regulamento proposto.

3.3.2. No entanto, exigir que os prestadores de SIP e os prestadores de SIC registem previamente os seus dados de contacto não é considerado um obstáculo proibido quando o registo prévio é indispensável, em especial para atualizar o «painel de controlo». Uma vez que é provável que um prestador de SIP e um prestador de SIC troquem informações atualizadas com um PSP que gere contas (*account servicing payment services provider* – ASPSP) quando interagem com esse ASPSP, ou seja, durante uma transação do cliente com esse ASPSP, o processo deve ser concebido pelo ASPSP de forma a não impedir o cliente de fazer uso do seu direito de utilizar um prestador de SIP ou um prestador de SIC. Por conseguinte, o BCE sugere que se altere a disposição pertinente ([50]) de modo a que o registo prévio para os fins do painel de controlo seja efetuado sem interromper o percurso de utilização do cliente.

3.3.3. Além disso, o BCE congratula-se com as alterações propostas aos dados relativos ao acesso por parte dos prestadores de SIP e dos prestadores de SIC às contas de pagamento que gerem ([51]). No entanto, a recolha de dados sobre serviços de pagamento, incluindo os SIP e os SIC, é também regulada pelo Regulamento do BCE relativo às estatísticas de pagamento. Por conseguinte, a fim de assegurar o alinhamento entre os quadros relevantes, o BCE sugere que se altere o regulamento proposto no sentido de exigir que a EBA elabore projetos de NTR sobre os dados relativos à banca aberta a fornecer às autoridades competentes em estreita cooperação com o BCE.

3.3.4. O BCE congratula-se com a ênfase colocada nas interfaces específicas para o acesso a contas de pagamento, dado que o acesso baseado numa interface de programação de aplicações é o método mais personalizado, seguro e fiável de obtenção de acesso. O BCE observa que são propostas várias medidas de proporcionalidade específicas, tais como a isenção, ao abrigo do regulamento proposto ([52]), da obrigação de dispor de uma interface específica, por exemplo para os ASPSP de muito pequena dimensão ou para os ASPSP com um modelo de negócio específico não relacionado com os pagamentos ([53]). A este respeito, o BCE entende que, se um ASPSP beneficiar de uma derrogação ao requisito de disponibilizar uma interface específica, mas não uma derrogação total ao requisito de facultar acesso a dados de contas de pagamento, deve facultar o acesso através de uma das interfaces do cliente, nas condições estabelecidas no regulamento proposto ([54]). O BCE acolheria favoravelmente uma maior especificação desta matéria no regulamento proposto e propõe que seja imposta aos ASPSP a obrigação adicional de disponibilizarem a documentação técnica da interface do cliente, bem como uma instalação de ensaio. O BCE sugere igualmente que a EBA seja instada a elaborar as NTR pertinentes em estreita cooperação com o BCE ([55]), a fim de assegurar que as implicações da concessão de uma derrogação sejam claramente definidas e que os interesses dos USP sejam devidamente salvaguardados em qualquer momento.

3.3.5. No que diz respeito aos requisitos aplicáveis às interfaces ([56]), em especial os requisitos de desempenho, o BCE propõe que sejam aditados os seguintes requisitos com vista a melhorar a funcionalidade das interfaces, para que sejam prestados serviços de pagamento eficientes e seguros: 1) ampliar o elenco de funcionalidades mínimas exigidas para as interfaces ao abrigo do regulamento proposto ([57]) a fim de assegurar a capacidade de um terceiro prestador de serviços de pagamento (TPSP) e de um ordenante de identificar e selecionar a conta de pagamento pretendida caso sejam detidas várias contas de pagamento junto de um ASPSP; e 2) clarificar a amplitude das informações disponíveis através dos serviços de informação sobre contas no regulamento proposto ([58]), por analogia com a clareza exigida para os serviços de iniciação de pagamentos nos termos do regulamento proposto ([59]). Além disso, poderiam ser consideradas especificações do setor para uma aplicação mais harmonizada das normas do Comité Europeu de Normalização e da Organização Internacional de Normalização ([60]), que não estavam disponíveis aquando da adoção da DSP2, a fim de aumentar o grau de harmonização das interfaces dedicadas. Este ponto poderia ser aditado aos considerandos do regulamento proposto ([61]).

([50]) Ver o artigo 44.º, n.º 1, alínea e), do regulamento proposto.
([51]) Ver o artigo 48.º, n.º 7, do regulamento proposto.
([52]) Ver o artigo 39.º do regulamento proposto.
([53]) Ver o considerando 62 do regulamento proposto.
([54]) Ver o artigo 45.º do regulamento proposto.
([55]) Ver o artigo 39.º, n.º 2, do regulamento proposto.
([56]) Ver, em especial, os artigos 35.º e 36.º do regulamento proposto.
([57]) Ver o artigo 36, n.º 4, do regulamento proposto.
([58]) Ver o artigo 36, n.º 3, do regulamento proposto.
([59]) Ver o artigo 36.º, n.º 4, alíneas a) a e), do regulamento proposto.
([60]) Ver o artigo 35, n.º 3, do regulamento proposto.
([61]) Ver o considerando 58 do regulamento proposto.

3.3.6. O BCE apoia a supressão do requisito anteriormente estabelecido na DSP2 de confirmação da disponibilidade de fundos, uma vez que os participantes no mercado não utilizaram este serviço. A este respeito, as disposições do regulamento proposto relativas aos serviços de iniciação de pagamentos reconhecem uma forma de confirmação da disponibilidade de fundos. Na medida em que não seja motivada por obrigações de conformidade regulamentar dos PSP (por exemplo, proteção de dados), o BCE sugere que se reconsidere a inclusão de tal disposição, que não deve necessariamente constituir um elemento dos SIP.

3.3.7. Por último, o BCE congratula-se com o facto de o registo de instituições de pagamento da EBA ser um registo eletrónico, atualizável e facilmente acessível através do sítio *Web* oficial da EBA, tornando mais fácil o acesso e a pesquisa de informações por parte dos utilizadores.

3.4. *Poderes de intervenção temporária da EBA*

3.4.1. Nos termos do regulamento proposto, a EBA pode, se estiverem preenchidas determinadas condições, proibir ou restringir temporariamente na União um determinado tipo ou uma característica específica de um serviço ou instrumento de pagamento ou de um serviço ou instrumento de moeda eletrónica ([62]). Antes de decidir tomar qualquer medida ao abrigo do regulamento proposto, prevê-se igualmente que a EBA informe as autoridades competentes sobre as medidas que propõe. Tendo em conta as competências de superintendência do BCE, que abrangem os sistemas de pagamento, os instrumentos de pagamento (que fazem parte integrante dos sistemas de pagamento), os regimes de pagamento e os mecanismos de pagamento ([63]), o BCE sugere que se altere o regulamento proposto no sentido de incluir a obrigação de consultar o BCE sobre qualquer decisão prevista.

3.5. *Normas técnicas de regulamentação relativas aos mecanismos de autenticação, comunicação e controlo de operações*

3.5.1. Decorre do regulamento proposto que a EBA deve elaborar projetos de normas técnicas de regulamentação relativas aos requisitos de autenticação forte do cliente, aos requisitos técnicos dos mecanismos de controlo de operações e aos requisitos aplicáveis às normas abertas de comunicação comuns e seguras para efeitos de identificação, autenticação, notificação e informação, bem como à aplicação de medidas de segurança, entre os ASPSP, os prestadores de SIP, os prestadores de SIC, os ordenantes, os beneficiários e outros PSP ([64]). Poderá ser útil especificar o âmbito de aplicação deste projeto de NTR no que diz respeito aos requisitos para normas abertas de comunicação comuns e seguras, uma vez que várias disposições estão diretamente incluídas no regulamento proposto. Tendo em conta as competências de superintendência do BCE e a forte cooperação entre o BCE e a EBA nos domínios dos pagamentos e da fraude, o BCE sugere que o projeto de NTR seja elaborado pela EBA em estreita cooperação com o BCE.

4. **Gestão cambial**

4.1. O regulamento proposto visa assegurar a comparabilidade dos encargos de conversão cambial ([65]). A este respeito, o regulamento proposto prevê que os encargos de conversão cambial estimados relativos a transferências a crédito e a operações de envio de fundos efetuadas na União e a partir da União para um país terceiro devem ser expressos do mesmo modo, ou seja, como uma margem de lucro percentual face às mais recentes taxas de câmbio de referência do euro emitidas pelo BCE ou pelo banco central relevante. Além disso, o regulamento proposto prevê que a referência feita a «encargos» deve também abranger, se for caso disso, os encargos de «conversão cambial».

([62]) Ver o artigo 104, n.º 4, do regulamento proposto.
([63]) Ver o quadro de superintendência revisto e consolidado do Eurosistema para instrumentos, regimes e acordos de pagamento eletrónico, novembro de 2021, disponível no sítio *Web* do BCE em www.ecb.europa.eu.
([64]) Ver o artigo 89.º do regulamento proposto.
([65]) Ver o considerando 50 e o artigo 13.º, n.º 1, alínea f), do regulamento proposto.

4.2. Como salientado anteriormente pelo BCE ([66]), desde 1998 que o BCE tem vindo a publicar as taxas de câmbio de referência do euro («euro foreign exchange reference rates – ECBRR»), baseando-se no quadro aprovado pelo Conselho do BCE em 1998, subsequentemente alterado em 2015 ([67]) (a seguir «Quadro ECBRR»). As ECBRR são disponibilizadas a título de bem público, em benefício dos particulares e das instituições ([68]), sendo utilizadas por um vasto leque de instituições. O objetivo do Quadro ECBRR é o de preservar a integridade das ECBRR mediante: i) a dissuasão da realização de transações baseadas nas referidas taxas; e ii) a limitação do seu uso a fins de referência. A utilização das ECBRR na realização de operações é fortemente desencorajada; as ECBRR são publicadas para fins meramente informativos ([69]). Em relação a este aspeto, o Quadro ECBRR visa realçar a distinção entre as ECBRR e as taxas de câmbio que são utilizadas como referência na realização de operações.

4.3. A referência às ECBRR no regulamento proposto poderia, contrariamente aos objetivos destas últimas, criar incentivos para alguns participantes do mercado negociarem com base nas mesmas. Assim sendo, o BCE recomenda que a referência no regulamento proposto às ECBRR ou a uma taxa de câmbio emitida pelo banco central em causa ([70]) seja omitida e substituída por uma menção adequada a uma taxa de câmbio de referência que se inclua no âmbito de aplicação do Regulamento (UE) 2016/1011 do Parlamento Europeu e do Conselho ([71]), e que possa ser utilizada no contexto dos encargos de conversão cambial. A precisão e integridade de tais referências, as quais ficam garantidas pelo regime a aplicar pela figura do administrador de índices de referência, introduzida pelo referido Regulamento (UE) 2016/1011, salvaguardam os interesses dos clientes de PSP e das entidades que prestam serviços de conversão cambial.

5. **Questões relacionadas com as notas**

5.1. *Disponibilidade de numerário em estabelecimentos de venda a retalho (sem compra)*

5.1.1. O BCE entende que os serviços de disponibilização de numerário em estabelecimentos de venda a retalho na sequência de um pedido expresso do USP, mas independentemente da execução de qualquer operação de pagamento e sem qualquer obrigação de efetuar uma compra de bens ou serviços, estão excluídos do âmbito de aplicação do regulamento proposto ([72]). Além disso, a diretiva proposta permite a disponibilização de numerário em estabelecimentos de venda a retalho independentemente de qualquer compra, mas prevê um limite máximo de 50 EUR por operação de levantamento ([73]).

5.1.2. O BCE não compreende cabalmente o critério que levou à escolha de um limiar de 50 EUR. Especificamente, este limite corresponde ao limiar mais baixo previsto na avaliação de impacto que acompanha os atos propostos ([74]). O indicado limite pode dificultar a prestação dos serviços em causa, por comparação com a prestação de serviços de reembolso (*cash-back*), que normalmente permitem que sejam levantados valores mais elevados.

([66]) Ver o Parecer CON/2021/3 do Banco Central Europeu, de 25 de janeiro de 2021, sobre uma proposta de regulamento relativo aos pagamentos transfronteiriços na União (JO C 65 de 25.2.2021, p. 4).

([67]) Ver o Quadro aplicável às taxas de câmbio de referência do euro, disponível no sítio *Web* do BCE em www.ecb.europa.eu.

([68]) Ver o comunicado de imprensa do BCE de 7 de dezembro de 2015, «BCE introduz alterações às taxas de câmbio de referência do euro», disponível no sítio *Web* do BCE em www.ecb.europa.eu.

([69]) O Quadro ECBRR prevê expressamente que «o termo "taxa de referência" designa uma taxa de câmbio que não se destina a ser utilizada – nem direta nem indiretamente (como taxa de referência subjacente) – em transações no mercado. Pretende-se que as taxas tenham fins meramente informativos.»

([70]) Ver o considerando 50, o artigo 5.º, n.º 2, o artigo 7.º, o artigo 13.º, n.º 1, alínea f), o artigo 20.º, alínea c), subalínea v), e o artigo 24.º, alínea b), do regulamento proposto.

([71]) Regulamento (UE) 2016/1011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de junho de 2016, relativo aos índices utilizados como índices de referência no quadro de instrumentos e contratos financeiros ou para aferir o desempenho de fundos de investimento e que altera as Diretivas 2008/48/CE e 2014/17/UE e o Regulamento (UE) n.º 596/2014 (JO L 171 de 29.6.2016, p. 1). Ver também o Parecer CON/2021/3 do Banco Central Europeu, de 25 de janeiro de 2021, sobre uma proposta de regulamento relativo aos pagamentos transfronteiriços na União (JO C 65 de 25.2.2021, p. 4).

([72]) Ver o artigo 2.º, n.º 2, alínea e), do regulamento proposto.

([73]) Ver o artigo 37.º, n.º 1, alínea b), da diretiva proposta.

([74]) Ver o anexo 9, secção 3, da avaliação de impacto que acompanha os atos propostos.

5.1.3. É necessário clarificar o regime aplicável aos serviços de disponibilização de numerário em estabelecimentos de venda a retalho sem compra e acima do limiar de 50 EUR. Importa, em especial, clarificar: 1) se os requisitos para a prestação de serviços de disponibilização de numerário se aplicam aos PSP que celebram acordos contratuais com comerciantes para executar operações de levantamento de numerário; e 2) se estes comerciantes devem ser tratados como agentes de um PSP quando participam em serviços de disponibilização de numerário, na medida em que apenas distribuem fisicamente numerário em nome de um PSP. Estes esclarecimentos são igualmente importantes no que respeita às disposições relativas à verificação manual da autenticidade e qualidade das notas de euro distribuídas pelos comerciantes em nome dos PSP aos consumidores ([75]). Importa igualmente esclarecer se estes serviços de disponibilização de numerário em lojas de venda a retalho sem a realização de uma compra e acima do limite máximo de 50 EUR devem ser caracterizados como um dos serviços de pagamento atualmente elencados no regulamento proposto ([76]) ou se deve ser introduzido um serviço de pagamento *ad hoc*. As considerações acima expressas relativamente aos levantamentos de numerário em estabelecimentos de venda a retalho acima de um limite máximo de 50 EUR devem aplicar-se, *mutatis mutandis*, a quaisquer depósitos em numerário em lojas de venda a retalho.

5.2. *Responsáveis independentes por caixas automáticos*

5.2.1. A fim de assegurar um acesso adequado ao numerário e complementar os pontos tradicionais de acesso ao numerário disponibilizados pela rede de caixas automáticos operada por instituições de crédito, os responsáveis independentes por caixas automáticos devem continuar a estar excluídos do âmbito de aplicação do regulamento proposto, na medida em que não giram uma conta de pagamento nem prestem um serviço de pagamento adicional elencado no regulamento proposto ([77]). No entanto, o BCE entende que poderá ser necessário um tratamento mais prudente dos responsáveis independentes por caixas automáticos do ponto de vista da superintendência e da comunicação de informações, permitindo assim que as ANC supervisionem as atividades dos responsáveis independentes por caixas automáticos.

5.2.2. Além disso, e para evitar dúvidas, os responsáveis independentes por caixas automáticos são considerados PSP (não dependentes de autorização) sujeitos às medidas necessárias para a proteção do euro contra a falsificação previstas no Regulamento (CE) n.º 1338/2001 do Conselho ([78]), bem como a outras medidas aplicáveis aos PSP (por exemplo, o regime de prevenção do branqueamento de capitais).

5.3. *Empresas de transporte de valores e empresas de gestão de tesouraria*

5.3.1. Os atos propostos não excluem explicitamente do seu âmbito de aplicação as empresas de transporte de valores que transportam fisicamente numerário, se bem que essa exclusão esteja prevista na DSP2 ([79]).

5.3.2. Dado que a maioria das empresas de transporte de valores e das empresas de gestão de tesouraria não é titular de uma licença como instituição de pagamento, o seu potencial registo como instituições de pagamento poderia ter impacto no setor das empresas de transporte de valores e das empresas de gestão de tesouraria e no exercício das suas atividades. Na falta de quaisquer outras disposições relacionadas com as atividades de transporte de valores e gestão de tesouraria, o BCE entende que esses serviços permanecem fora do âmbito de aplicação dos atos propostos. No entanto, a fim de clarificar melhor o âmbito de aplicação pessoal dos atos propostos, o BCE sugere que se mantenha na diretiva proposta a isenção prevista na DSP2 para o transporte físico profissional de notas e moedas, incluindo a sua recolha, tratamento e entrega.

6. **Definições e outras disposições**

6.1.1. O BCE é favorável à definição de determinados termos nos atos propostos, bem como à clarificação de outros termos já definidos na DSP2 ([80]). Por outro lado, a definição de «serviços de moeda eletrónica» deve ser revista de modo a incluir o levantamento e o reembolso de moeda eletrónica, mas apenas na medida em que estes atos não façam parte da operação de pagamento propriamente dita.

([75]) Ver a Decisão BCE/2010/14 do Banco Central Europeu de 16 de Setembro de 2010 relativa à verificação da autenticidade e qualidade e à recirculação das notas de euro (JO L 267, 9.10.2010, p. 1).
([76]) Ver o anexo I do regulamento proposto.
([77]) Ver o anexo I do regulamento proposto.
([78]) Ver o artigo 6.º do Regulamento (CE) n.º 1338/2001 do Conselho, de 28 de junho de 2001, que define medidas necessárias à proteção do euro contra a falsificação (JO L 181 de 4.7.2001, p. 6).
([79]) Ver o artigo 3.º, alínea c), da DSP2 .
([80]) Por exemplo, a inclusão da definição de «mandato» clarifica a distinção entre débitos diretos e pagamentos imediatos no ponto de interação, ou seja, tanto no ponto de venda físico como no comércio eletrónico.

6.1.2. Além disso, o legislador da União pode considerar a introdução de uma disposição nos termos da qual ao ordenante e ao beneficiário são concedidos direitos e obrigações proporcionais ao seu papel no processamento das transferências a crédito.

6.1.3. O BCE congratula-se com a definição de «transferência a crédito imediata», que, no entanto, beneficiaria de um maior alinhamento com a definição constante do artigo 2.º, ponto 1-A), do Regulamento (UE) n.º 260/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho ([81]). Além disso, o BCE aplaudiria que se esclarecesse melhor a forma de distinguir, em termos práticos, as «transferências a crédito imediatas» de outras transferências a crédito, bem como as respetivas condições. É essencial que os PSP assegurem que os USP são informados sempre que iniciam uma transferência a crédito imediata, ajudando assim os USP a distinguir essas transferências de outras transferências a crédito.

6.1.4. O BCE apoia firmemente a disposição do regulamento proposto no sentido de os PSP introduzirem nos extratos das contas de pagamento as informações necessárias para identificar inequivocamente o beneficiário, incluindo uma referência à respetiva designação comercial ([82]). A este respeito, deveria ser incluída uma alteração que determinasse uma melhor indicação da data de receção da ordem de pagamento de modo a que quando a data-valor do débito for diferente da data de receção da ordem de pagamento, ambas as datas sejam comunicadas ao ordenante. Por último, no que diz respeito à necessidade de garantir a segurança e a eficiência dos novos instrumentos de pagamento cuja utilização está gradualmente a tornar-se universal, o BCE proporia ao legislador da União que refletisse melhor sobre os casos em que o regulamento proposto se limita estritamente às operações de pagamento baseadas em cartões. Por exemplo, a atual redação do regulamento proposto ([83]) prevê que o mecanismo através do qual o PSP do ordenante pode bloquear um montante de fundos na conta de pagamento do ordenante proporcionalmente ao montante das operações de pagamento razoavelmente esperadas do ordenante (caso este tenha dado o seu consentimento para o bloqueio desse montante) se aplique apenas às operações de pagamento baseadas em cartões. O BCE considera necessário aperfeiçoar a formulação deste requisito, e introduzir requisitos adicionais, a fim de abranger os casos em que o instrumento de pagamento não é um cartão, mas outro instrumento de pagamento. Por conseguinte, o BCE acolheria favoravelmente a introdução de alterações ao regulamento proposto que assegurassem que os seus requisitos também se aplicam a instrumentos de pagamento que não sejam cartões, em consonância com a evolução dos métodos de pagamento.

Nos casos em que o BCE recomenda alterações ao regulamento proposto, as sugestões de reformulação específicas, acompanhadas de um texto explicativo, constam de um documento técnico de trabalho separado. O documento técnico de trabalho está disponível em inglês no EUR-Lex.

Feito em Frankfurt am Main, em 30 de abril de 2024.

A Presidente do BCE
Christine LAGARDE

([81]) Regulamento (UE) n.º 260/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de março de 2012, que estabelece requisitos técnicos e de negócio para as transferências a crédito e os débitos diretos em euros e que altera o Regulamento (CE) n.º 924/2009 (JO L 94 de 30.3.2012, p. 22).

([82]) Ver o artigo 16.º do regulamento proposto. Para além do âmbito de aplicação dos atos propostos, o legislador da União pode querer refletir sobre formas de assegurar que os comerciantes forneçam ao seu PSP e se responsabilizem por manter atualizadas, as respetivas designação comercial e localização comercial.

([83]) Ver o artigo 61.º do regulamento proposto.