C/2024/5923

2.10.2024

PARECER DO BANCO CENTRAL EUROPEU

de 30 de agosto de 2024

sobre uma proposta de regulamento relativo a um quadro de acesso aos dados financeiros e que altera os Regulamentos (UE) n.º 1093/2010, (UE) n.º 1094/2010, (UE) n.º 1095/2010 e (UE) 2022/2554

(CON/2024/29)

(C/2024/5923)

Introdução e base jurídica

Em 28 de junho de 2023, a Comissão Europeia adotou uma proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a um quadro de acesso aos dados financeiros e que altera os Regulamentos (UE) n.º 1093/2010, (UE) n.º 1094/2010, (UE) n.º 1095/2010 e (UE) 2022/2554 ([1]) (a seguir, «regulamento proposto»). O Banco Central Europeu (BCE) considera que o regulamento proposto pertence ao âmbito das suas competências e decidiu, por conseguinte, exercer a faculdade que lhe é conferida pelo artigo 127.º, n.º 4, segundo período, e pelo artigo 282.º, n.º 5, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) de emitir um parecer por sua própria iniciativa sobre o regulamento proposto.

A competência do BCE para emitir parecer resulta do disposto nos artigos 127.º, n.º 4, e 282.º, n.º 5, do TFUE, uma vez que o regulamento proposto contém disposições relativas às atribuições do BCE em matéria de supervisão prudencial das instituições de crédito previstas no artigo 127.º, n.º 6, 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 regulamento proposto constitui um elemento importante da aplicação da Estratégia Europeia para os Dados ([2]). A criação de um quadro jurídico sólido para a gestão da partilha de dados dos clientes no setor financeiro, para além das contas de pagamento, visa permitir que os clientes, os consumidores individuais e as empresas acedam a produtos e serviços personalizados e baseados em dados que satisfaçam melhor as suas necessidades específicas. O BCE congratula-se com o objetivo do regulamento proposto no que diz respeito à introdução de um quadro para o acesso e a utilização dos dados dos clientes. Tal deverá promover a inovação, tornar os serviços financeiros mais competitivos e conferir aos clientes um maior controlo sobre os seus próprios dados financeiros. A proposta poderia também contribuir para o desenvolvimento da União dos Mercados de Capitais, na medida em que incentiva os prestadores a oferecerem uma gama mais vasta de serviços melhor adaptados às necessidades dos clientes e a reduzirem as taxas à medida que o mercado se tornar mais competitivo.

1.2. O regulamento proposto adota uma abordagem centrada no cliente, fornecendo instrumentos que permitem o controlo dos dados financeiros dos clientes. A este respeito, o regulamento proposto confere aos clientes o direito de solicitar que os detentores dos dados ([3]) partilhem os dados dos clientes com os utilizadores dos dados ([4]) para os fins e nas condições especificamente permitidos pelos clientes ([5]), assegurando, assim, que a partilha de dados segue sempre a concessão de autorização pelo cliente para essa partilha de dados. Para o efeito, o regulamento proposto impõe aos detentores dos dados a obrigação de facultarem esse acesso ([6]) e de fornecerem aos clientes painéis de autorização de acesso aos dados financeiros ([7]) que lhes permitam acompanhar e gerir as autorizações que concederam. Este conjunto de regras, concebido para reforçar a transparência e a confiança dos clientes no processo de partilha de dados, é complementado por salvaguardas adicionais. Estas incluem a garantia de um tratamento responsável dos dados, restringindo o acesso aos dados dos clientes salvo a instituições financeiras já autorizadas e a prestadores de serviços de informação financeira recentemente autorizados ([8]), que constituem uma nova categoria de prestadores de serviços ([9]). Além disso, a Autoridade Bancária Europeia e a Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma, em cooperação com o Comité Europeu para a Proteção de Dados, devem elaborar orientações específicas que estabeleçam um perímetro de utilização de dados que proteja o cliente contra

([1]) COM(2023) 360 final.
([2]) COM(2020) 66 final.
([3]) Ver o artigo 3.º, ponto 5, do regulamento proposto.
([4]) Ver o artigo 3.º, ponto 6, do regulamento proposto.
([5]) Ver o artigo 3.º, ponto 2, e o artigo 5.º do regulamento proposto.
([6]) Ver os artigos 4.º e 5.º do regulamento proposto.
([7]) Ver o artigo 8.º do regulamento proposto.
([8]) Ver o artigo 6.º do regulamento proposto.
([9]) Ver os artigos 12.º a 14.º do regulamento proposto.

riscos de tratamento injusto ou de exclusão ([10]). Por outro lado, o regulamento proposto exige a normalização dos dados dos clientes e estabelece requisitos para a criação e a governação de sistemas de partilha de dados financeiros, a fim de racionalizar a partilha de dados e assegurar condições de concorrência equitativas através do desenvolvimento de um quadro contratual para o acesso, a transparência, a compensação, a responsabilidade e a resolução de litígios. O regulamento proposto exige igualmente que as autoridades competentes avaliem o cumprimento destes requisitos de governação ([11]).

1.3. O BCE observa que os dados dos clientes que os detentores dos dados são obrigados a fornecer aos utilizadores dos dados a pedido de um cliente podem incluir dados relativos a contratos de crédito hipotecário, a empréstimos e a contas, com exceção das contas de pagamento, bem como dados que fazem parte de uma avaliação da solvabilidade de uma empresa e são recolhidos no âmbito de um processo de pedido de empréstimo ou de um pedido de notação de risco ([12]). Os dados recolhidos nos termos do Regulamento (UE) 2016/867 do Banco Central Europeu (BCE/2016/13) ([13]) (a seguir, «Regulamento AnaCredit») que tenham sido partilhados com instituições de crédito através de circuitos de informação de retorno com base no artigo 11.º do Regulamento AnaCredit, não devem ser partilhados com os utilizadores de dados com base nos artigos 4.º e 5.º do regulamento proposto. Tal partilha violaria o artigo 11.º, n.º 1, do Regulamento AnaCredit, que limita a utilização destes dados exclusivamente à gestão do risco de crédito pelas instituições de crédito e à melhoria da qualidade das informações de crédito, proibindo expressamente a sua divulgação a terceiros, exceto em determinadas circunstâncias restritas. Por conseguinte, o BCE acolheria com agrado uma declaração explícita no regulamento proposto que clarificasse que os dados partilhados com instituições de crédito através de circuitos de informação de retorno previstos no artigo 11.º, n.º 1, do Regulamento AnaCredit estão excluídos da possibilidade de serem partilhados com clientes ou utilizadores de dados nos termos dos artigos 4.º e 5.º do regulamento proposto.

1.4. O regulamento proposto exige que os Estados-Membros designem as autoridades competentes responsáveis pelo desempenho das funções e deveres nele previstos ([14]). No que diz respeito às instituições financeiras, o regulamento proposto identifica como autoridades competentes as autoridades especificadas no artigo 46.º do Regulamento (UE) 2022/2554 do Parlamento Europeu e do Conselho ([15]) (a seguir, «Regulamento DORA») ([16]). As autoridades competentes devem assegurar o cumprimento do regulamento proposto em conformidade com os poderes conferidos pelo regulamento proposto e pelos respetivos atos jurídicos enumerados no artigo 46.º do Regulamento DORA ([17]), que prevê que o cumprimento do Regulamento DORA deve ser assegurado pelo BCE no que respeita às instituições de crédito classificadas como significativas nos termos do artigo 6.º, n.º 4, do Regulamento (UE) n.º 1024/2013 ([18]) do Conselho (a seguir, «Regulamento do MUS»), de acordo com os poderes e atribuições conferidos pelo Regulamento do MUS ([19]). Importa notar que o Regulamento DORA se centra na resiliência operacional, ao passo que o regulamento proposto tem como foco principal a proteção dos consumidores, e esta diferença pode exigir competências diferentes.

1.5. Neste contexto, o papel do BCE ao abrigo do regulamento proposto, em termos das suas competências de supervisão prudencial, deve ser clarificado (ver o ponto 2).

2. **Clarificação das competências de supervisão do BCE**

2.1. O regulamento proposto prevê que o BCE supervisione o seu cumprimento por parte das instituições de crédito significativas. É motivo de preocupação para o BCE que o regulamento proposto lhe atribua funções de supervisão que não são de natureza prudencial, mas antes relacionadas com a proteção dos consumidores. Tal seria incompatível com o facto de o Conselho só por unanimidade poder conferir ao BCE atribuições específicas relativas à supervisão prudencial nos termos do artigo 127.º, n.º 6, do Tratado. Por conseguinte, o Regulamento do MUS

([10]) Ver o artigo 7.º do regulamento proposto.
([11]) Ver os artigos 9.º e 10.º do regulamento proposto.
([12]) Ver o artigo 2.º, n.º 1, alíneas a) e f), e os artigos 4.º e 5.º do regulamento proposto.
([13]) Regulamento (UE) 2016/867 do Banco Central Europeu, de 18 de maio de 2016, relativo à recolha de dados granulares referentes ao crédito e ao risco de crédito (BCE/2016/13) (JO L 144, 1.6.2016, p.44).
([14]) Ver o artigo 17, n.º 1, do regulamento proposto.
([15]) 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).
([16]) Ver o artigo 17.º, n.º 4, do regulamento proposto.
([17]) Ver o artigo 17.º, n.º 4, do regulamento proposto.
([18]) Regulamento (UE) n.º 1024/2013 do Conselho de 15 de outubro de 2013 que confere ao BCE atribuições específicas no que diz respeito às políticas relativas à supervisão prudencial das instituições de crédito (JO L 287 de 29.10.2013, p. 63).
([19]) Ver o artigo 46.°, alínea a), do Regulamento DORA.

confere ao BCE, para efeitos de supervisão prudencial, a atribuição de assegurar o cumprimento, por parte das instituições de crédito significativas, de todos os atos pertinentes da União que impõem às instituições de crédito requisitos para implementarem, nomeadamente, processos de gestão de riscos e mecanismos de controlo interno adequados ([20]). O papel de supervisão prudencial do BCE a este respeito limita-se a assegurar que as instituições de crédito aplicam políticas e processos para avaliar e gerir a sua exposição aos riscos prudenciais, incluindo os riscos relacionados com diferentes aspetos dos modelos de negócio, da governação e dos riscos operacionais das instituições de crédito. Estas atribuições são conferidas ao BCE com vista a garantir a segurança e a solidez das instituições de crédito e a estabilidade do sistema financeiro ([21]). Por conseguinte, o BCE só pode ser considerado uma autoridade competente na medida em que tal seja necessário ao exercício das atribuições que lhe são conferidas pelo Tratado e pelo Regulamento do MUS ([22]).

2.2. O regulamento proposto prossegue o objetivo da proteção dos consumidores e não o de garantir a segurança e a solidez das instituições de crédito. Fá-lo 1) estabelecendo regras sobre a partilha dos dados financeiros dos clientes e o acesso aos mesmos e 2) procurando assegurar que tais regras cumpram os requisitos e as obrigações necessários ao reforço do controlo e da transparência. Consequentemente, a supervisão do cumprimento, por parte das instituições de crédito significativas, dos requisitos estabelecidos no regulamento proposto não se enquadra no âmbito das competências de supervisão prudencial do BCE ao abrigo do Tratado e do Regulamento do MUS. Esta conclusão está em consonância com o considerando 28 do Regulamento do MUS, que esclarece que a proteção dos consumidores não figura entre as atribuições de supervisão conferidas ao BCE e continua a incumbir às autoridades nacionais. Por conseguinte, o articulado do regulamento proposto deve clarificar inequivocamente que o BCE não é designado como autoridade competente incumbida de quaisquer atribuições de proteção dos consumidores ([23]), incluindo na sua qualidade de autoridade responsável pela supervisão em base consolidada ([24]).

2.3. O BCE salienta, no entanto, a necessidade de se proporcionar uma base jurídica clara para assegurar a cooperação ([25]), nomeadamente facilitando o intercâmbio de informações relevantes entre o BCE e as autoridades competentes designadas ao abrigo do regulamento proposto. Tal está em consonância com o considerando 29 do Regulamento do MUS, que especifica que o BCE deverá, sempre que adequado, cooperar plenamente com as autoridades nacionais que sejam competentes para assegurar um elevado nível de proteção dos consumidores.

2.4. Consequentemente, o ECB sugere que os artigos 3.º, n.º 4, e 17.º, n.º 4, o artigo 18.º, n.º 1, alínea b), subalínea v), e o artigo 26.º, n.º 1, do regulamento proposto sejam alterados no sentido de assegurar que as competências do BCE previstas no regulamento proposto reflitam as atribuições que lhe são conferidas pelo Tratado e pelo Regulamento do MUS.

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 agosto de 2024.

A Presidente do BCE
Christine LAGARDE

([20]) Ver o artigo 4.°, n.° 1, alínea e), do Regulamento do MUS.
([21]) Ver o considerando 30 do Regulamento do MUS.
([22]) A observação de que apenas podem ser conferidas ao BCE atribuições de supervisão prudencial não prejudica a possibilidade de os Estados-Membros conferirem as atribuições de supervisão previstas no regulamento proposto às autoridades prudenciais nacionais.
([23]) Ver o ponto 2 do Parecer CON/2021/40 do Banco Central Europeu, de 29 de dezembro de 2021, sobre uma proposta de regulamento que estabelece regras harmonizadas em matéria de inteligência artificial (JO C 115 de 11.3.2022, p. 5).
([24]) Ver o artigo 18.º, n.º 1, alínea b), subalínea v), do regulamento proposto.
([25]) Ver o ponto 3 do Parecer CON/2022/4 do Banco Central Europeu, de 16 de fevereiro de 2022, sobre uma proposta de regulamento que cria a Autoridade para o Combate ao Branqueamento de Capitais e ao Financiamento do Terrorismo (OJ C 210 de 25.5.2022, p. 5).