



Conselho da
União Europeia

**Bruxelas, 24 de setembro de 2020
(OR. en)**

11050/20

**EF 230
ECOFIN 848
CONSOM 151**

NOTA DE ENVIO

de:	Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Jordi AYET PUIGARNAU, diretor
data de receção:	24 de setembro de 2020
para:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretário-geral do Conselho da União Europeia
n.º doc. Com.:	COM(2020) 592 final
Assunto:	COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES sobre uma Estratégia para os pagamentos de pequeno montante na UE

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento COM(2020) 592 final.

Anexo: COM(2020) 592 final



Bruxelas, 24.9.2020
COM(2020) 592 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO
CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ
DAS REGIÕES**

sobre uma Estratégia para os pagamentos de pequeno montante na UE

LISTA DE ACRÓNIMOS

AIS	Serviços de informação sobre contas
AML/CFT	Luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo
API	Interface de programação de aplicações
ATM	Caixa automático
CPACE	Extensão de aplicações comuns de pagamento para pagamentos sem contacto
CSM	Mecanismo de compensação e liquidação
EBA	Autoridade Bancária Europeia
BCE	Banco Central Europeu
eID	Identificação eletrónica
ELTEG	Grupo de peritos sobre o curso legal do euro
EMD2	Diretiva Moeda Eletrónica revista
EPC	Conselho Europeu de Pagamentos
ERPB	Conselho de Pagamentos de Retalho em Euros
IBAN	Número internacional de conta bancária
NFC	Comunicação de campo próximo
PIS	Serviços de iniciação de pagamentos
POI	Ponto de interação
POS	Ponto de venda
PSD2	Diretiva Serviços de Pagamento revista
PSP	Prestadores de serviços de pagamento
SEPA	Espaço único de pagamentos em euros
SCT	Transferência a crédito SEPA
SCT Inst.	Transferência a crédito imediata SEPA
SDD	Débito direto SEPA
SCA	Autenticação forte do cliente
SFD	Diretiva Caráter Definitivo da Liquidação
TIPS	Sistema de pagamento imediato TARGET
TPP	Terceiro prestador de serviços
SWIFT	Sociedade de Telecomunicações Financeiras Interbancárias Mundiais

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES

sobre uma Estratégia para os pagamentos de pequeno montante na UE

I. Contexto e desafios

Outrora relegados para funções administrativas, os pagamentos adquiriram uma importância estratégica, sendo vitais para a economia europeia. Na sua Comunicação de dezembro de 2018, a Comissão apoiou «*um sistema de pagamentos imediatos totalmente integrado na UE, a fim de reduzir os riscos e as vulnerabilidades dos sistemas de pagamento de pequenos montantes e para reforçar a autonomia das soluções de pagamento existentes.*»¹

Conforme salientado na Estratégia de Financiamento Digital, adotada em conjunto com a presente Comunicação, a inovação digital está a transformar radicalmente a prestação de serviços financeiros. O setor dos pagamentos de pequeno montante está na vanguarda das tendências: o ritmo e a escala das mudanças tecnológicas nesse setor requerem a adoção de medidas políticas específicas e direcionadas que ultrapassam o âmbito de aplicação horizontal da Estratégia de Financiamento Digital.

Ao longo da última década, a maioria das inovações na área dos pagamentos teve como enfoque a melhoria das interfaces com o cliente (por exemplo aplicações móveis) ou soluções de *front-end*, sem modificar a essência dos instrumentos de pagamento utilizados (cartões, transferências bancárias, etc.).

No entanto, assistimos à emergência várias tendências significativas nos últimos anos. O ato de pagamento tornou-se menos visível e cada vez mais desmaterializado e sem intermediários. As grandes empresas de tecnologia («BigTechs») começaram a operar no setor dos pagamentos. As importantes economias de rede de que beneficiam permitem-lhes competir com os prestadores de serviços já estabelecidos no mercado. Além disso, graças à emergência dos criptoativos (incluindo as chamadas «criptomoedas estáveis»), poderão em breve oferecer soluções de pagamento revolucionárias baseadas na encriptação e na tecnologia de livro-razão distribuído (DLT). Não obstante esta vaga de inovações, a maioria das novas soluções de pagamento digitais — sejam elas propostas por bancos incumbentes, empresas emissoras de cartões, empresas de tecnologia financeira («FinTechs») ou BigTechs — continua a basear-se amplamente nos tradicionais cartões ou transferências bancárias.

A inovação e a digitalização continuarão a transformar o modo de funcionamento dos pagamentos. Os prestadores de serviços de pagamento irão abandonar progressivamente os antigos canais e os instrumentos de pagamento tradicionais e desenvolver novas formas de iniciar pagamentos, como os «dispositivos usáveis» (relógios, óculos, cintos, etc.), ou partes

¹ Comunicação da Comissão «Para um reforço do papel internacional do euro», de dezembro de 2018. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0796&from=EN>

do corpo. Em alguns casos, eliminarão até a necessidade de transportar um dispositivo de pagamento, recorrendo a tecnologias de autenticação avançadas como as baseadas em biometria. À medida que a Internet das Coisas evolui, aumentará o número de aparelhos como frigoríficos, automóveis e máquinas industriais com ligação à Internet, que passarão a ser canais para as transações económicas.

A digitalização e a evolução das preferências dos consumidores estão a levar a um aumento rápido das transações eletrónicas². A pandemia da Covid-19 veio impulsionar ainda mais a transição para os pagamentos digitais e confirmar a importância vital de realizar pagamentos seguros, acessíveis e cómodos (incluindo sem contacto) nas transações à distância e presenciais. Contudo, o numerário continua a ser utilizado na maioria dos pagamentos de pequeno montante na UE.

Os setores público e privado deverão desempenhar papéis complementares no futuro panorama dos pagamentos. À medida que cada vez mais bancos centrais de todo o mundo ponderam a possibilidade de emitir moedas digitais de banco central (CBDC), perspetivam-se novas mudanças significativas no mercado de pagamentos de pequeno montante.

Um mercado da UE fragmentado

Verificaram-se melhorias substanciais nos últimos anos, graças sobretudo ao desenvolvimento do espaço único de pagamentos em euros (SEPA) e à harmonização da legislação em matéria de pagamentos de pequeno montante. No entanto, o mercado de pagamentos da UE permanece, em grande medida, fragmentado pelas fronteiras nacionais, uma vez que a maioria das soluções de pagamento nacionais baseadas em cartões ou pagamentos instantâneos não funciona além-fronteiras. Esta situação beneficia um pequeno número de grandes operadores mundiais, que captam todo o mercado europeu de pagamentos transfronteiras.

À exceção desses grandes operadores mundiais, incluindo as redes mundiais de cartões de pagamento e grandes fornecedores de tecnologia, não existe praticamente nenhuma solução de pagamento digital que possa ser utilizada na Europa para realizar pagamentos em lojas e no comércio eletrónico. Nas suas respostas à consulta pública relativa à presente estratégia, várias empresas de tecnologia financeira ativas em territórios nacionais relataram que esta fragmentação entrava os seus esforços de expansão no Mercado Único.

Paralelamente, registaram-se recentemente progressos encorajadores. A título de exemplo, em 2 de julho de 2020, um grupo de 16 bancos europeus lançou a Iniciativa Europeia de Pagamentos (EPI)³, projeto que cria uma solução pan-europeia de pagamentos até 2022. A Comissão e o Banco Central Europeu (BCE) apoiaram politicamente esta iniciativa desde o início e saudaram o seu lançamento⁴. Recentemente, surgiram outras iniciativas promissoras impulsionadas pelo mercado, com vista a conceber infraestruturas comuns⁵, reforçar a

² De acordo com o BCE, em 2018, os pagamentos eletrónicos representaram 91 mil milhões de transações na área do euro e 112 mil milhões na UE, contra 103 mil milhões de transações registadas em 2017.

³ <https://group.bnpparibas/en/press-release/major-eurozone-banks-start-implementation-phase-unified-payment-scheme-solution-european-payment-initiative-epi>

⁴ https://ec.europa.eu/info/news/200702-european-payments-initiative_en

e <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200702~214c52c76b.en.html>

⁵ Como a iniciativa P27 nos Países Nórdicos

cooperação e a interoperabilidade entre soluções de pagamento nacionais⁶ e desenvolver novas soluções de pagamento comuns.

Paralelamente, várias iniciativas desenvolvidas sob os auspícios do Conselho de Pagamentos de Retalho em Euros⁷ (ERPB) e do Conselho Europeu de Pagamentos (EPC) visam a adoção de sistemas e regras europeus comuns, que facilitarão a criação e a interoperabilidade de soluções de pagamentos imediatos em lojas e no comércio eletrónico.

Qual a necessidade de uma estratégia?

Todas estas iniciativas demonstram o dinamismo do setor europeu dos pagamentos. Contudo, existe um risco de inconsistências e de maior fragmentação do mercado. É igualmente necessário criar um quadro de «governança» transparente que sustente a estratégia de pagamentos de pequeno montante da UE. As instituições da UE – e, em particular, a Comissão – podem desempenhar um papel de catalisador político e, simultaneamente, confiar plenamente no setor privado para desenvolver as soluções de pagamento necessárias. É, por conseguinte, extremamente importante desenvolver uma visão clara, definir o rumo pretendido e integrar medidas futuras num quadro estratégico único, coerente e abrangente. É este o objetivo da presente Comunicação.

II. Uma visão para os pagamentos de pequeno montante na UE

A Comissão tem a seguinte visão relativamente aos pagamentos de pequeno montante na UE:

- *Na Europa, os cidadãos e as empresas beneficiam de uma gama ampla e diversa de soluções de pagamento de alta qualidade, apoiadas por um mercado de pagamentos competitivo e inovador e baseadas em infraestruturas seguras, eficientes e acessíveis;*
- *Existem soluções de pagamento competitivas desenvolvidas a nível nacional e pan-europeu, que apoiam a soberania económica e financeira da Europa; e*
- *A UE contribui de forma significativa para melhorar os sistemas de pagamentos transfronteiras em jurisdições não pertencentes à UE, incluindo remessas, promovendo assim o papel internacional do euro e a «autonomia estratégica aberta» da UE.*

A Comissão pretende criar um mercado de pagamentos altamente competitivo que beneficie todos os Estados-Membros, independentemente da moeda utilizada, e em que todos os participantes do mercado possam competir em condições justas e equitativas para oferecer soluções de pagamento inovadoras e avançadas, no pleno respeito pelos compromissos internacionais da UE.

Uma vez que o setor dos pagamentos está na vanguarda da inovação digital no que diz respeito aos serviços financeiros, a execução da presente estratégia contribuirá para concretizar a visão mais ampla da Comissão relativamente ao financiamento digital e para os seus objetivos de: eliminar a fragmentação do mercado, promover a inovação impulsionada pelo mercado no setor financeiro e responder aos novos desafios e riscos associados ao

⁶ Por exemplo a Associação Europeia de Sistemas de Pagamentos Móveis (EMPSA)

⁷ O Conselho de Pagamentos de Retalho em Euros (ERPB) é um órgão de alto nível presidido pelo BCE, que reúne os lados da oferta e da procura do setor de pagamentos europeu

financiamento digital, assegurando simultaneamente a neutralidade tecnológica. A presente estratégia é, por conseguinte, apresentada paralelamente à Estratégia de Financiamento Digital e às duas propostas legislativas sobre um novo quadro regulamentar da UE para o reforço da resiliência operacional digital e sobre os criptoativos. Complementa ainda a versão atualizada da estratégia de pagamentos de pequeno montante, apresentada pelo BCE/Eurosistema em novembro de 2019.⁸

A presente estratégia centra-se nos seguintes **quatro pilares principais**, estreitamente ligados entre si:

- 1) Soluções de pagamentos cada vez mais digitais e imediatas com alcance pan-europeu;
- 2) Mercados de pagamentos de pequeno montante inovadores e competitivos;
- 3) Sistemas de pagamentos de pequeno montante e outras infraestruturas de apoio eficientes e interoperáveis; e
- 4) Pagamentos internacionais eficientes, incluindo remessas.

III. Pilares para ações estratégicas

A. Primeiro pilar: Soluções de pagamentos cada vez mais digitais e imediatas com alcance pan-europeu

A Comissão pretende que os cidadãos e as empresas da Europa tenham acesso a soluções de pagamento de elevada qualidade que lhes permitam efetuar todos os seus pagamentos. Estas soluções devem ser seguras e eficientes em termos de custos e estabelecer condições idênticas para as transações transfronteiras e nacionais. Dado o potencial competitivo e inovador dos pagamentos imediatos, reconhecido na sua Comunicação de dezembro de 2018⁹, a Comissão considera que estas soluções devem basear-se amplamente em sistemas de pagamentos imediatos.

1. Os pagamentos imediatos enquanto «nova norma»

Com os sistemas de pagamentos imediatos, os fundos ficam imediatamente disponíveis para os beneficiários. Associados ao desenvolvimento de serviços de pagamentos móveis, os pagamentos imediatos podem oferecer aos prestadores de serviços de pagamento (PSP) da UE uma oportunidade adicional para competirem com os seus concorrentes ao nível da UE e mundial. Conforme referido na Comunicação da Comissão de dezembro de 2018 «*uma solução de pagamentos transfronteiras imediatos da UE complementar os atuais sistemas de cartões, reduzindo o risco de perturbação de origem externa e tornando a UE mais eficiente, mas também mais autónoma.*»

Os pagamentos imediatos prestam-se a muitas finalidades além das tradicionais transferências a crédito, em especial a compras físicas e em linha, as quais são atualmente dominadas pelos sistemas de pagamento com cartão.

⁸ <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2019/html/ecb.sp191126~5230672c11.en.html>

⁹ Ver nota de rodapé 1.

A Comissão visa garantir a plena adoção de sistemas de pagamentos imediatos na UE até final de 2021, o que implicará realizar progressos significativos a três níveis: regras, soluções para utilizadores finais e infraestruturas. Já se registaram progressos significativos nestas três frentes, mas subsistem alguns desafios que têm de ser superados.

Regras uniformes

É indispensável estabelecer regras uniformes para a execução de operações de pagamento, definindo nomeadamente os direitos e obrigações mútuos dos prestadores de serviços de pagamento. Em 2017, o Conselho Europeu de Pagamentos (EPC) desenvolveu um «modelo» de pagamentos imediatos em euros (o «Modelo SCT Inst.»), à semelhança do que fizera anteriormente com os modelos de débitos diretos e transferências a crédito SEPA. O modelo permite que os fundos sejam disponibilizados na conta do beneficiário em menos de dez segundos.

Infelizmente, em agosto de 2020, cerca de três anos após a sua introdução, apenas 62,4 % de todos os prestadores de serviços de pagamento da UE que disponibilizam transferências a crédito SEPA tinham aderido ao modelo¹⁰. No que diz respeito às contas de pagamento, o Conselho Europeu de Pagamentos calcula existirem 12 Estados-Membros da UE (todos da área do euro) em que mais de metade das contas de pagamento têm condições de acessibilidade para o SCT Inst.

Enquanto detentor do modelo SCT Inst., o Conselho Europeu de Pagamentos envidou esforços para promover a adesão ao mesmo. Por exemplo, em 1 de julho de 2020, aumentou o montante máximo para as transferências a crédito imediatas SEPA de 15 000 para 100 000 EUR. No entanto, o caráter atualmente voluntário do modelo não suscitou uma adesão suficientemente rápida e abrangente. Alguns Estados-Membros da área do euro registam atrasos significativos. Como tal, a Comissão considera necessário adotar medidas para acelerar o ritmo de adesão ao modelo SCT Inst.

O Regulamento SEPA estabelece a obrigação de os participantes no modelo de pagamentos representarem «a maioria dos PSP da maioria dos Estados-Membros e constituírem a maioria dos PSP da União tendo somente em conta os PSP que prestam, respetivamente, serviços de transferência a crédito ou serviços de débito direto.»¹¹ Juntamente com o Banco Nacional da Bélgica (a autoridade nacional competente responsável pelo acompanhamento do Modelo SCT Inst. nos termos do Regulamento SEPA), a Comissão está a analisar as implicações jurídicas do previsível incumprimento desses requisitos de adesão até 21 de novembro de 2020 (ou seja, o final do período de isenção temporária).

¹⁰ <https://www.europeanpaymentscouncil.eu/what-we-do/sepa-instant-credit-transfer>. Na área do euro, a taxa de penetração ascende atualmente a 65,9 %. A taxa de penetração de todos os participantes no modelo SCT é de 56,1 %.

¹¹ Artigo 4.º, n.º 4, do Regulamento (UE) n.º 260/2012

Ação-chave:

Em novembro de 2020, ou seja, no final do período de isenção temporária estabelecido pelo Regulamento SEPA para o cumprimento dos requisitos de adesão ao modelo de transferência a crédito imediata SEPA (SCT Inst.), a Comissão irá determinar o número de prestadores de serviços de pagamento, bem como o número de contas capazes de enviar e receber transferências a crédito imediatas SEPA. A Comissão avaliará se esses números são satisfatórios e, nessa base, decidirá se é oportuno propor legislação que obrigue os prestadores de serviços de pagamento a aderir ao modelo SCT Inst. até final de 2021. Em caso afirmativo, essa proposta estipulará os critérios para a determinação dos prestadores de serviços de pagamento que deverão ser sujeitos à participação obrigatória.

Soluções para utilizadores finais

A nível dos utilizadores finais, a Comissão espera que as soluções de pagamento sejam interoperáveis, acessíveis, acrescentem valor e satisfaçam as necessidades de uma ampla gama de utilizadores, incluindo empresas de diferentes dimensões, sem excluírem categorias de clientes, como os idosos ou as pessoas com deficiência.

A Comissão participa e apoia plenamente o importante trabalho levado a cabo pelo Conselho de Pagamentos de Retalho em Euros (ERPB) sobre a interoperabilidade das soluções de pagamentos imediatos em lojas e no comércio eletrónico¹². Além disso, vários trabalhos desenvolvidos sob a égide do Conselho Europeu de Pagamentos, alguns concluídos e outros ainda em curso, poderão acrescentar valor ao modelo de transferência a crédito imediata SEPA (SCT Inst.), facilitar a utilização das soluções de pagamentos imediatos e, em última análise, apoiar a adesão aos pagamentos imediatos¹³.

Este trabalho deve ser inclusivo, envolvendo todas as categorias de PSP, incluindo prestadores de Serviços de Iniciação de Pagamentos (PIS) e de Serviços de Informação de Contas (AIS) e outros operadores relevantes, que podem não ser prestadores de serviços de pagamento, como os fornecedores de interfaces de utilizador final e os representantes de utilizadores.

A Comissão prevê uma ampla adesão dos participantes no mercado aos sistemas e recomendações desenvolvidos pelo Conselho de Pagamentos de Retalho em Euros e pelo Conselho Europeu de Pagamentos. Até agora, os prestadores de serviços de pagamento não tiraram partido de alguns dos sistemas recentemente desenvolvidos, como o *SEPA proxy-look-up*, lançado pelo Conselho Europeu de Pagamentos em 2019 e atualizado em junho de 2020. Este sistema permite que os clientes utilizem os seus dispositivos móveis para transferirem dinheiro da sua conta de pagamento para a conta de outro indivíduo na UE, sem

¹² Soluções para utilizadores finais através de dispositivos móveis e soluções de pagamentos imediatos no ponto de interação

¹³ Tal inclui, por exemplo, o desenvolvimento dos modelos *SEPA Proxy Lookup* e *Request-to-Pay*, bem como das funcionalidades *e-invoice presentment* (apresentação de fatura eletrónica) e *e-receipts* (recibos eletrónicos)

trocarem manualmente informações de pagamento como o número internacional de conta bancária (IBAN)¹⁴.

Um número crescente de soluções de pagamento para utilizadores finais disponibiliza pagamentos no ponto de interação¹⁵ (POI) baseados, por exemplo, nas tecnologias de códigos QR (códigos de resposta rápida)¹⁶, Bluetooth (BLE) ou de comunicação de campo próximo (NFC). No entanto, os códigos QR não estão normalizados ao nível da UE, o que limita a sua aceitação, em particular no que respeita às operações transfronteiras. Além disso, alguns fornecedores de dispositivos móveis restringem o acesso dos prestadores de serviços de pagamento à tecnologia de comunicação de campo próximo nesses dispositivos. Esta situação torna difícil para os prestadores de soluções de pagamentos imediatos disponibilizar soluções cómodas e acessíveis aos comerciantes e consumidores com base em códigos QR unificados como alternativa aos cartões, ou soluções de pagamentos móveis baseadas na tecnologia de comunicação de campo próximo¹⁷.

A Comissão considera que a definição de uma norma europeia única, aberta e segura para os códigos QR deverá contribuir para a adoção e a interoperabilidade dos pagamentos imediatos. Saúda, por conseguinte, o trabalho em curso levado a cabo pelo grupo de trabalho do Conselho de Pagamentos de Retalho em Euros relativo a um quadro para os pagamentos imediatos no ponto de interação, em cooperação com o Grupo multilateral do Conselho Europeu de Pagamentos sobre o sistema de transferências a crédito SEPA iniciadas por dispositivos móveis, e sobre uma norma única para os códigos QR apresentados pelos comerciantes e pelos consumidores.¹⁸

Ação-chave:

A Comissão determinará a necessidade de exigir a adesão das partes interessadas relevantes a todas as funcionalidades adicionais do modelo de transferência a crédito imediata SEPA (SCT Inst.), ou a um subconjunto das mesmas, que poderão incluir futuras normas para os códigos QR.

Infraestruturas interoperáveis

Já existem na Europa infraestruturas transfronteiras para a compensação e a liquidação de pagamentos imediatos, mas estes mecanismos de compensação e liquidação (CSM) ainda não são plenamente interoperáveis. Uma vez que tal cria obstáculos à adoção dos sistemas de pagamentos imediatos na UE, o BCE anunciou, em 24 de julho de 2020, medidas para resolver este problema¹⁹. Há uma firme expectativa de que os mecanismos de compensação e liquidação e os prestadores de serviços de pagamento assegurem a implementação atempada destas medidas antes do final de 2021, tendo em vista a sua obrigação de estarem disponíveis em toda a UE para prestar serviços de pagamentos imediatos.

¹⁴ <https://www.europeanpaymentscouncil.eu/what-we-do/other-schemes/sepa-proxy-lookup-scheme>

¹⁵ Incluindo pontos de venda físicos e comércio eletrónico

¹⁶ Resposta rápida

¹⁷ Para mais informações, ver ponto 3 do Terceiro Pilar

¹⁸ <https://www.europeanpaymentscouncil.eu/what-we-do/other-sepa-payments/sepa-goes-mobile/ad-hoc-multi-stakeholder-group-mobile-initiated>

¹⁹ Para mais informações, ver ponto 1 do Terceiro Pilar da presente Comunicação

2. Reforçar a confiança dos consumidores nos pagamentos imediatos

A disponibilização em tempo quase real dos fundos na conta do beneficiário, aliada à irrevogabilidade dos pagamentos, pode ter implicações para os consumidores, nomeadamente em caso de erros nas transações, fraude²⁰, etc. Os pagamentos imediatos podem igualmente comportar riscos de branqueamento de capitais, financiamento do terrorismo e ciberataques, bem como riscos operacionais e de liquidez para as instituições financeiras. Caso não sejam adequadamente identificados e geridos, estes riscos podem abalar a confiança dos consumidores e dos comerciantes que efetuam pagamentos imediatos, podendo dificultar a sua plena implementação enquanto nova norma. A Comissão recorda que, caso prestem serviços de pagamentos imediatos, os prestadores de serviços de pagamento devem dispor de instrumentos apropriados para prevenir fraudes e branqueamento de capitais/financiamento do terrorismo em tempo real, em plena conformidade com a legislação em vigor.

Por forma a serem mais atrativos para os clientes, os serviços de pagamentos imediatos deverão oferecer características que os coloquem em pé de igualdade com outros instrumentos de pagamento (como cartões) que oferecem estornos, ou seja a devolução ao comprador, em certos casos (como em caso de erro), de fundos de cartões de crédito utilizados para efetuar uma compra.

Se queremos que os pagamentos imediatos sejam a nova norma, a Comissão considera apropriado aplicar os mesmos encargos às transferências de crédito tradicionais e às imediatas. Caso contrário, os pagamentos imediatos continuarão a ser um produto de nicho, à margem das transferências de crédito tradicionais. Por outro lado, é evidente que podem existir custos adicionais para o prestador se, juntamente com os pagamentos imediatos, forem oferecidas determinadas funcionalidades e complementos, como os estornos.

Ações-chave:

No contexto da revisão da Diretiva Serviços de Pagamento (PSD2²¹)²², a Comissão avaliará até que ponto as medidas em vigor na UE em matéria de proteção dos consumidores (por exemplo o direito a reembolso) permitem aos consumidores realizar pagamentos imediatos com o elevado nível de proteção oferecido por outros instrumentos de pagamento. A Comissão irá avaliar o impacto das taxas cobradas aos consumidores pelos pagamentos imediatos efetuados e, se for o caso, exigir que não sejam superiores às cobradas pelas transferências a crédito tradicionais.

A Comissão irá avaliar, sempre que tal se justifique em conjunto com o Banco Central Europeu e/ou a Autoridade Bancária Europeia (EBA), a necessidade de adotar medidas específicas para aumentar a eficácia da gestão de crises nos sistemas de pagamento e garantir medidas sólidas de redução do risco de liquidez para as instituições financeiras decorrente da saída de fundos rápida e de baixo atrito provocada pelos pagamentos imediatos, em particular quando ocorrem fora do horário de expediente normal. Tal

²⁰ Como as chamadas burlas em «pagamentos autorizados por *push*» que, só no Reino Unido, geraram perdas de 456 milhões de GBP (504 milhões de EUR) em 2019.

²¹ Diretiva (UE) 2015/2366

²² Ver ponto 1 do Segundo Pilar

ultrapassa as expectativas em termos de fiscalização dos bancos centrais, os mecanismos previstos na Diretiva relativa à recuperação e resolução bancárias (BRRD)²³, no Regulamento relativo ao Mecanismo Único de Resolução (SRMR) e as regras dos sistemas de pagamento.

A Comissão examinará igualmente a necessidade de adotar medidas adicionais para fazer face a outros riscos específicos, como o branqueamento de capitais, o financiamento do terrorismo e infrações relacionadas com os mesmos.

3. Soluções de pagamento desenvolvidas a nível europeu e operacionais além-fronteiras

As ações-chave destinadas a facilitar os pagamentos imediatos, identificadas nos pontos 1 e 2 do presente capítulo, poderão não ser suficientes para assegurar a implementação bem sucedida de soluções de pagamento pan-europeias. Poderá ser necessário adotar ações adicionais para que os intervenientes europeus possam prosperar num mercado dominado por concorrentes incumbentes solidamente estabelecidos.

Os novos intervenientes que pretendam oferecer soluções pan-europeias poderão enfrentar inúmeros e importantes desafios:

- a aceitação por parte dos comerciantes e dos consumidores,
- o reconhecimento de novas marcas por parte dos consumidores,
- a conceção de um modelo de negócios competitivo e inovador que tenha em conta as diferentes costumes e hábitos de pagamento a nível nacional,
- o financiamento de infraestruturas onerosas, e
- restrições de acesso a determinadas infraestruturas ou funcionalidades, entre outras.

Além disso, é necessário assegurar a estrita conformidade dos padrões de governação e de financiamento com as regras da concorrência.

A Comissão está plenamente consciente destes desafios. Tendo em conta a natureza estratégica dos pagamentos, continuará a desempenhar um papel político ativo com vista a fomentar o desenvolvimento de soluções de pagamento pan-europeias competitivas que se baseiem amplamente no modelo de pagamentos imediatos, e a equacionar os desafios supramencionados, em plena conformidade com as regras da UE em matéria de concorrência.

Ações-chave:

Até final de 2023, a Comissão irá:

- **Estudar a viabilidade de desenvolver um «selo», acompanhado de um logótipo visível, para as soluções de pagamento pan-europeias elegíveis;**

²³ Diretiva 2014/59/UE

- Explorar formas de facilitar a implementação de especificações europeias para os pagamentos baseados em cartão sem contacto (CPACE)²⁴, por exemplo através de programas de financiamento como o InvestEU, sujeitas à conformidade com os critérios de elegibilidade relevantes;
- Apoiar a modernização e a simplificação de equipamentos de aceitação de pagamentos dos comerciantes da UE, permitindo, por exemplo, que as caixas registadoras emitam recibos eletrónicos. Este apoio poderá passar por ações de orientação e sensibilização dos retalhistas, em particular das PME, relativamente às formas de modernização e digitalização²⁵, incluindo através da utilização de Polos de Inovação Digital²⁶. Serão também ponderadas medidas de financiamento e formação.

A Comissão continuará a fornecer orientações, se necessário, a fim de garantir a conformidade das soluções de pagamentos imediatos e dos respetivos modelos de negócios com as regras da UE em matéria de concorrência.

4. Aproveitar plenamente o potencial do espaço único de pagamentos em euros (SEPA)

O espaço único de pagamentos em euros (SEPA) foi criado com o intuito de tornar todos os pagamentos eletrónicos transfronteiras em euros tão simples como os pagamentos nacionais, harmonizando a forma como os pagamentos eletrónicos em euros são efetuados em toda a Europa.

À data da presente comunicação, seis anos após a data-limite da migração para as transferências a crédito SEPA (SCT) e para os débitos diretos SEPA (SDD) nos Estados-Membros que integram a área do euro, e quatro anos após a data-limite concedida aos Estados-Membros que não integram a área do euro para efetuarem essa migração, muitos cidadãos continuam a confrontar-se com recusas inaceitáveis de débitos diretos SEPA (SDD) transfronteiras («discriminação relativa ao IBAN»). Isto significa que não podem utilizar números internacionais de conta bancária (IBAN) de um país diferente para efetuarem um pagamento. Os beneficiários mostram-se, muitas vezes, relutantes ou tecnicamente incapazes de aceitar débitos diretos SEPA transfronteiras. A Comissão recebe notificações frequentes sobre casos em que a autoridade tributária ou outras administrações públicas se recusaram a enviar ou receber pagamentos de contas no estrangeiro. Estes casos de discriminação relativa ao IBAN constituem uma infração ao Regulamento SEPA, conforme confirmado pela jurisprudência²⁷.

Ainda que as autoridades competentes relevantes sejam obrigadas por lei a controlar o cumprimento do Regulamento SEPA por parte dos prestadores de serviços de pagamento, e a

²⁴A especificação CPACE está a ser elaborada em resultado da dificuldade de acesso de alguns sistemas de cartões europeus ao núcleo de tecnologia sem contacto (*contactless kernel*) desenvolvido por sistemas de cartões internacionais - ver ponto 3 do Terceiro Pilar.

²⁵ Por exemplo inspiradas nas iniciativas do Guia para os Pequenos Retalhistas

<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d606c517-4445-11e8-a9f4-01aa75ed71a1/language-pt>

²⁶ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-innovation-hubs>

²⁷ Verein für Konsumenteninformation contra Deutsche Bahn (C-28/18, EU:C:2019:673 (5 de setembro de 2019))

tomar medidas em caso de incumprimento, nem sempre conseguem resolver de forma adequada e sistemática estas infrações às disposições do SEPA, conforme evidenciado pelo grande número de reclamações recebidas pelos serviços da Comissão.

Ação-chave:

A Comissão recorda às autoridades nacionais competentes as obrigações que lhes incumbem ao abrigo do Regulamento SEPA. A Comissão espera que essas autoridades investiguem e resolvam rapidamente todas as infrações ao Regulamento, pondo imediatamente termo às atividades ilegais e aplicando as sanções apropriadas. A Comissão irá acompanhar de perto os casos de incumprimento e interpor os processos por infração que julgar necessários.

5. Explorar o potencial da identidade eletrónica (eID) para a autenticação dos clientes

À medida que os serviços financeiros transferem progressivamente as suas atividades tradicionalmente presenciais para o ambiente digital, as soluções de identificação digital que permitam autenticar clientes à distância de forma fiável tornam-se cada vez mais relevantes. A PSD2 estimulou a inovação nesta área através da introdução da autenticação forte do cliente (SCA), que prevê requisitos de segurança rigorosos para o acesso às contas de pagamento e a iniciação de pagamentos digitais. Em alguns Estados-Membros, foram desenvolvidos meios de identificação eletrónica para a autenticação de clientes com base nos meios de identificação eletrónica (eID) nacionais que oferecem os mais elevados níveis de segurança.

No entanto, o panorama na UE caracteriza-se por uma miríade de soluções de autenticação a nível nacional, cuja interoperabilidade transfronteiras é limitada. Tal pode entravar a inovação e o desenvolvimento de novos serviços de pagamento.

Com o Regulamento eIDAS²⁸, a UE introduziu, em 2014, um primeiro quadro regulamentar transfronteiras para meios de identificação digital de confiança e serviços de confiança. O objetivo do regulamento é facilitar o acesso de todos os cidadãos da UE a serviços públicos em toda a UE, através da utilização de uma eID emitida no seu país de origem. A experiência com a aplicação do Regulamento eIDAS revela, no entanto, inúmeras deficiências estruturais que limitam a sua capacidade para constituir um quadro abrangente de identificação digital. Na sua Comunicação «Construir o futuro digital da Europa», de fevereiro de 2020, a Comissão comprometeu-se a rever o Regulamento eIDAS para melhorar a sua eficácia, alargar a sua aplicação ao setor privado e promover a criação de identificações digitais de confiança para todos os europeus. A intenção é fornecer um quadro regulamentar preparado para o futuro, que sirva de sustento a um sistema simples, de confiança e seguro à escala da UE para gerir identificações no espaço digital, englobando a identificação, a autenticação e a atribuição de atributos, credenciais e atestados que também desempenharão um papel-chave no domínio dos pagamentos.

²⁸ Regulamento (UE) n.º 910/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de julho de 2014, relativo à identificação eletrónica e aos serviços de confiança para as transações eletrónicas no mercado interno e que revoga a Diretiva 1999/93/CE

A Comissão está determinada a aproveitar o potencial oferecido pelo rápido desenvolvimento de soluções de identificação digital no setor financeiro. Tal como definido na Estratégia de Financiamento Digital, a Comissão irá implementar, até 2024, um quadro jurídico sólido que permita a utilização de soluções de identificação digital interoperáveis, capazes de providenciar um acesso rápido e fácil de novos clientes aos serviços financeiros. Este quadro irá facilitar a aplicação dessas soluções no domínio dos pagamentos, com vista a melhorar a interoperabilidade, a eficiência, a facilidade de utilização (em especial a nível transfronteiras) e a segurança, nomeadamente para reduzir os casos de fraude e outros crimes.

Ação-chave:

Com vista a facilitar a interoperabilidade transfronteiras e interna, a Comissão irá explorar, em estreita cooperação com a EBA, formas de promover a utilização de meios de identificação eletrónica (eID) e soluções baseados em serviços de confiança, partindo das futuras melhorias do Regulamento eIDAS, para apoiar o cumprimento dos requisitos de Autenticação Forte do Cliente previstos na PSD2 para o acesso às contas e a iniciação de operações de pagamento.

6. Melhorar a aceitação dos pagamentos digitais

A pandemia da Covid-19 revelou a importância de uma ampla aceitação dos pagamentos digitais por parte dos comerciantes. Contudo, essa aceitação varia significativamente entre os Estados-Membros da UE. Muitas entidades (comerciantes, administrações públicas, hospitais, transportes públicos) continuam a não aceitar pagamentos digitais.

O Regulamento relativo a uma plataforma digital única introduzirá melhorias importantes, facilitando o acesso em linha à informação, aos procedimentos administrativos e aos serviços de assistência de que os cidadãos e as empresas necessitam para exercer os seus direitos noutro país da UE. Até final de 2023, os cidadãos e as empresas que atravessem as fronteiras no interior da UE poderão realizar inúmeros procedimentos em todos os Estados-Membros da UE sem necessidade de utilizar documentação física, como o registo de um veículo automóvel ou o pedido de pensão de reforma.²⁹

A Comissão espera, em particular, que os Estados-Membros:

- explorem e analisem as razões para a relutância na aceitação dos pagamentos digitais e incentivem os comerciantes a aceitarem esta modalidade, incluindo os pagamentos sem contacto,
- aumentem a digitalização dos pagamentos à administração pública para além dos abrangidos pelo Regulamento (UE) 2018/1724 e
- equipem as administrações públicas, os hospitais, etc. com terminais de pagamento digital.

²⁹ Regulamento (UE) 2018/1724 relativo à criação de uma plataforma digital única para a prestação de acesso a informações, a procedimentos e a serviços de assistência e de resolução de problemas.

Ação-chave:

Em 2022, a Comissão irá conduzir um estudo sobre o nível de aceitação dos pagamentos digitais na UE, incluindo por parte das PME e das administrações públicas, e analisar os possíveis motivos para o baixo nível de aceitação destes meios de pagamento. Caso seja necessário, poderá propor medidas legislativas.

7. Manter a disponibilidade de moeda primária

Acessibilidade e aceitação de numerário

O numerário é um meio de pagamento que permite a liquidação instantânea em transações presenciais, sem qualquer infraestrutura técnica. Continua a ser a única forma física de dinheiro que as pessoas podem possuir. Como tal, deve permanecer amplamente acessível e ser aceite de forma generalizada.

Na área do euro, as notas e as moedas de euro são as únicas com curso legal nos termos do artigo 128.º do TFUE e do Regulamento (CE) n.º 974/98 do Conselho, de 3 de maio de 1998, relativo à introdução do euro. Uma Recomendação da Comissão de 2010 explica que, quando existe uma obrigação de pagamento, o curso legal das notas e moedas de euro implica:

- a) A aceitação obrigatória por parte do credor;
- b) A aceitação ao valor nominal total; e
- c) Poder para cumprir obrigações de pagamento.

A recomendação também indica que a aceitação de notas e moedas de euro como meio de pagamento deve ser regra nas transações no comércio retalhista e que só deve ser possível uma recusa quando fundamentada em razões ligadas ao «princípio de boa fé» (por exemplo, se o retalhista não tiver troco disponível).

Ao longo dos anos, a utilização de meios de pagamento eletrónicos aumentou de forma consistente na Europa³⁰. Todavia, o numerário continua a ser o meio de pagamento dominante na área do euro, onde ainda representa 78 % de todas as transações³¹.

As estatísticas referentes à utilização de numerário ocultam uma ampla diversidade de situações. Alguns países da área do euro (Áustria, Alemanha, Irlanda, Eslováquia e Eslovénia) têm uma preferência acentuada pelo numerário. A Estónia e os Países Baixos situam-se no lado oposto do espectro, utilizando o numerário em menos de metade das transações efetuadas nos pontos de venda. Fora da área do euro, a Suécia é um país onde a utilização de numerário diminuiu substancialmente³². Em todos os países da UE, a pandemia da Covid-19 reduziu o número de transações em numerário durante a fase de confinamento,

³⁰ Em 2018, o número total de pagamentos eletrónicos na área do euro, englobando todos os tipos de serviços de pagamento, aumentou 7,9 % relativamente ao ano anterior.

³¹ <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op201.en.pdf>

³² De acordo com o Banco Central da Suécia (*Riksbank*), a proporção de indivíduos que pagaram as suas mais recentes compras em numerário diminuiu de 39 % em 2010 para 13 % em 2018.

mas as reservas de tesouraria por motivo de precaução aumentaram de forma acentuada em algumas economias³³.

Na prática, a disponibilidade de numerário diminuiu nos últimos anos³⁴. Os casos de não aceitação de numerário aumentaram durante a crise causada pela Covid-19, devido ao receio de transmissão do vírus através do manuseamento de dinheiro³⁵ e à maior necessidade de recorrer a transações remotas devido às medidas de confinamento, favorecendo uma transição para os pagamentos digitais.

Embora promova resolutamente os pagamentos digitais, a Comissão continuará a salvaguardar o curso legal das notas e moedas de euro. A Comissão tem em conta e partilha as preocupações expressas pelas associações de consumidores quanto ao risco tangível, ligado à crescente digitalização dos serviços, de uma maior exclusão das pessoas que não têm acesso a serviços digitais.³⁶ Cerca de 30 milhões de adultos na UE não possuem uma conta bancária³⁷.

De modo a preservar o acesso ao numerário, a sua aceitação e o seu curso legal, a Comissão:

- Recorda que, tendo curso legal, as notas de banco e as moedas de euro devem ser aceites pelo credor ao valor nominal total quando existe uma obrigação de pagamento e que estas têm o poder para cumprir uma obrigação de pagamento.
- Espera que os Estados-Membros garantam a aceitação de numerário e a sua acessibilidade como um bem público, em consonância com o artigo 128.º do TFUE e com o Regulamento (CE) n.º 974/98 do Conselho, de 3 de maio de 1998, relativo à introdução do euro. Reconhece, no entanto, a possível legitimidade de limitações devidamente justificadas e proporcionais à utilização de montantes desproporcionados para a realização de pagamentos individuais, nomeadamente com vista a prevenir o risco de branqueamento de capitais, de financiamento do terrorismo e de infrações subjacentes associadas, incluindo a evasão fiscal³⁸. Para preservar o acesso ao numerário, os Estados-Membros poderiam nomeadamente prever uma cobertura mínima de caixas automáticos (ATM), ou outros meios equivalentes, no seu território.

³³ «Bancos Centrais e pagamentos na era digital», Banco de Pagamentos Internacionais (BPI), junho de 2020 <https://www.bis.org/publ/arpdf/ar2020e3.pdf>

³⁴ De acordo com o estudo do BCE intitulado «Use of cash by households in the euro area» [Utilização de numerário pelos agregados familiares na área do euro] (Documento ocasional do BCE n.º 201/novembro de 2017), uma média de 5-6 % dos inquiridos na área do euro relataram ser (muito) difícil encontrar um caixa automático (ATM) ou um banco quando necessário.

³⁵ Sobre os riscos de transmissão viral, consultar, por exemplo <https://www.ecb.europa.eu/press/blog/date/2020/html/ecb.blog200428~328d7ca065.en.html>

³⁶ BEUC, «Cash versus cashless: consumers need a right to use cash» [Numerário *versus* digital: os consumidores devem ter direito a utilizar o numerário], https://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2019-052_cash_versus_cashless.pdf

³⁷ Banco Mundial, Global Findex 2017

³⁸ Para mais informações, consultar o Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre as restrições aos pagamentos em numerário, COM(2018) 483 final.

Ação-chave:

No quadro do trabalho desenvolvido pelo grupo de peritos sobre o curso legal do euro (*Euro Legal Tender Expert Group — ELTEG*), a Comissão fará um balanço da aceitação e da disponibilidade de numerário na área do euro, em conjunto com o BCE, os bancos centrais e os tesouros públicos de cada Estado-Membro.

Paralelamente, acompanhará de perto o trabalho sobre o acesso ao numerário que será levado a cabo sob a égide do Conselho de Pagamentos de Retalho em Euros. Tendo em conta este trabalho, bem como as deliberações do grupo de peritos sobre o curso legal do euro, poderá decidir tomar medidas adequadas no final de 2021 para proteger a aceitação e a disponibilidade de notas e moedas de euro.

Moedas digitais dos Bancos Centrais e outras inovações em matéria de pagamentos

O declínio da utilização de numerário, o crescente peso das soluções de pagamento no setor privado e a potencial criação de fichas digitais indexadas a um ativo levaram os bancos centrais a ponderar a emissão de moedas digitais de bancos centrais (CBDC). Em função da sua conceção, uma moeda digital de retalho de banco central pode atuar quer como substituto digital das soluções de pagamento em numerário e privadas, quer como motor da inovação contínua em matéria de pagamentos, financiamento e comércio, prestando-se a utilizações específicas nas nossas economias e sociedades cada vez mais digitalizadas. Uma moeda digital de retalho de banco central poderá igualmente reforçar o papel internacional do euro e a «autonomia estratégica aberta» da UE, bem como apoiar a inclusão financeira. Poderá contribuir ainda para permitir pagamentos flexíveis, céleres e de baixo custo, possibilitando simultaneamente pagamentos automáticos e condicionais.

Conforme salientado na estratégia de financiamento digital, a Comissão apoia o trabalho dos bancos centrais (em particular o BCE), que ponderam emitir uma moeda digital de retalho de banco central para o público em geral (famílias e empresas), salvaguardando simultaneamente o curso legal das notas e medas de euro. Este trabalho complementa o quadro regulamentar proposto pela Comissão em matéria de fichas digitais indexadas a ativos destinadas a operações de pagamento.

Serão necessários mais esforços para avaliar os potenciais impactos das CBDC nas políticas monetárias, na estabilidade financeira e na concorrência, e para evitar desintermediação indevida. A Comissão continuará a trabalhar em estreita coordenação com o BCE para promover a cooperação entre os setores privado e público.

Ação-chave:

A fim de apoiar a emissão de uma moeda digital de banco central em euros, a Comissão irá trabalhar em estreita colaboração com o BCE para definir os objetivos e as opções estratégicas, e assegurar um elevado nível de complementaridade entre as soluções de pagamento desenvolvidas pelo setor privado e a intervenção necessária das autoridades públicas.

B. Segundo pilar: Mercados de pagamentos de pequeno montante inovadores e competitivos

1. Tirar pleno partido da Diretiva Serviços de Pagamento (PSD2)

A Diretiva Serviços de Pagamento revista (PSD2) possibilitou o surgimento de novos modelos de negócio baseados na partilha de dados de contas de pagamento («banca aberta»), como os serviços de iniciação de pagamentos (PIS) e os serviços de informação de contas (AIS). Também permitiu melhorar o nível geral de segurança das operações de pagamento através da introdução da autenticação forte do cliente (SCA). Este mecanismo tornou-se uma referência mundial em matéria de banca aberta e de transações seguras.

Com a aplicação da PSD2, mais de 400 entidades não bancárias — terceiros prestadores de serviços (TPS) — estão agora autorizadas a prestar serviços de iniciação de pagamentos ou de informação de contas, e um número crescente de instituições bancárias oferecem estes serviços. No entanto, o grande potencial da banca aberta ainda continua por explorar. Dois anos após a sua entrada em vigor, a diretiva não produziu ainda todos os seus efeitos. A autenticação forte do cliente — em particular no comércio eletrónico — não está ainda plenamente implementada, devido em grande parte a uma preparação tardia ou insuficiente do mercado. A adesão a serviços regulamentados baseados no acesso a contas de pagamento propostos por terceiros prestadores, uma das pedras angulares da PSD2, continua a colocar desafios aos reguladores e às partes interessadas. A existência de muitas normas diferentes para as interfaces de programação de aplicações (API), que constituem a chave para o acesso eficiente e seguro aos dados das contas de pagamento, bem como de diferentes níveis de funcionalidade das API, colocou desafios aos terceiros prestadores de serviços, em particular aos que já desempenhavam a sua atividade antes da PSD2. Estes terceiros prestadores tiveram de integrar e adaptar a sua atividade a diferentes especificações técnicas e experiências dos clientes em matéria de acesso às contas de pagamento.

Dada a magnitude e a complexidade da transição exigida pela PSD2, estes desafios iniciais eram expectáveis. A Comissão, a Autoridade Bancária Europeia (EBA) e as autoridades nacionais competentes têm trabalhado arduamente para resolver e ultrapassar estes desafios. Forneceram-se esclarecimentos importantes nas mais de 100 respostas a questões enviadas por partes interessadas externas, nas orientações da EBA,³⁹ nos pareceres da EBA⁴⁰, nos esclarecimentos apresentados na sequência de pedidos efetuados pelos membros do Grupo de

³⁹ Ver, por exemplo, as orientações da EBA sobre a isenção do mecanismo de recurso ao abrigo das normas técnicas de regulamentação relativas à autenticação forte do cliente (SCA) e às normas de comunicação comuns e seguras (CSC): <https://eba.europa.eu/eba-publishes-final-guidelines-on-the-exemption-from-the-fall-back-mechanism-under-the-rti-on-sca-and-csc>

⁴⁰ Por exemplo o Parecer da EBA sobre os obstáculos à prestação de serviços por terceiros ao abrigo da Diretiva Serviços de Pagamento: <https://eba.europa.eu/eba-publishes-opinion-obstacles-provision-third-party-provider-services-under-payment-services>

Trabalho da EBA sobre as interfaces de programação de aplicações⁴¹, e em inúmeras reuniões nas quais a Comissão procurou esclarecer e facilitar o diálogo entre as várias comunidades.⁴²

A Comissão reitera a sua forte convicção no que toca ao potencial da banca aberta e está determinada em transformar a PSD2 num êxito total. A Comissão continuará a trabalhar com a EBA para eliminar os obstáculos jurídicos aos serviços dos terceiros prestadores, e para promover um diálogo construtivo entre todas as partes interessadas. Em particular, apoiará a conclusão dos trabalhos sobre um «sistema de acesso a interfaces de programação de aplicações SEPA», que foram lançados em 2019 sob a égide do Conselho de Pagamentos de Retalho em Euros.

No futuro, a experiência obtida com a plena aplicação da PSD2 alimentará o trabalho da Comissão relativo à definição de um quadro regulamentar mais abrangente para o financiamento aberto, conforme definido na Estratégia de Financiamento Digital.

Ação-chave:

No final de 2021, a Comissão procederá a uma avaliação exaustiva da aplicação e do impacto da PSD2.

Com base na experiência da PSD2, e conforme anunciado na Estratégia de Financiamento Digital, a Comissão prevê apresentar até meados de 2022 uma proposta legislativa para um novo quadro regulamentar em matéria de «financiamento aberto».

2. Garantir um elevado nível de segurança para os pagamentos de pequeno montante na Europa

A PSD2 exige que todos os prestadores de serviços de pagamento implementem uma autenticação forte do cliente sempre que um utilizador inicie um pagamento eletrónico ou aceda à interface da sua instituição bancária em linha. Vários prestadores de serviços de pagamento em toda a UE desenvolveram soluções de autenticação baseadas na utilização de dois ou mais elementos pertencentes às categorias «conhecimento» (algo que só o utilizador conhece), «posse» (algo que só o utilizador possui) e «inerência» (algo que o utilizador é, como dados biométricos).

No futuro, a autenticação forte do cliente deverá tornar-se norma nos pagamentos em linha, nomeadamente nas transações de comércio eletrónico e na reserva de viagens em linha. As soluções de autenticação dos prestadores de serviços de pagamento que cumprem os requisitos de autenticação forte do cliente devem proporcionar aos utilizadores uma experiência acessível e sem descontinuidades no acesso às suas contas de pagamento em linha e facilitar a conclusão de transações. Devem basear-se nos fatores de autenticação mais seguros, evitando, sempre que possível, elementos transmissíveis (como palavras-passe

⁴¹ Ver <https://eba.europa.eu/regulation-and-policy/payment-services-and-electronic-money/eba-working-group-on-apis-under-psd2>

⁴² https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/190726-joint-statement-psd2_en.pdf

fixas), assim como tecnologias e canais de comunicação mais antigos propícios a ataques (como as mensagens curtas de texto [SMS]).

Uma vez que continuam a surgir novos tipos de fraude, a autenticação forte do cliente por si só poderá não ser suficiente para proteger totalmente os utilizadores de serviços de pagamento. Os prestadores de serviços de pagamento deverão estar sempre na vanguarda da deteção e prevenção de fraudes. É amplamente reconhecido que a PSD2 permitiu à UE e às empresas que operam no seu território tornarem-se líderes mundiais na prevenção de riscos operacionais, segurança informática e comunicação de incidentes graves, graças em parte às orientações da Autoridade Bancária Europeia⁴³.

No que respeita aos pagamentos com risco de fraude mais elevado, a Comissão avaliará em que medida a correspondência obrigatória entre o nome do beneficiário e o IBAN poderá ser eficaz na prevenção de fraudes, como é o caso da «engenharia social», em que as pessoas são manipuladas no sentido de realizarem determinadas ações ou divulgarem informações confidenciais.

Para combater a mistificação da interface (*phishing*), é crucial que os PSP da UE adotem meios de controlo internacionalmente reconhecidos, como o protocolo de autenticação, relatório e conformidade de mensagem baseada em domínio (DMARC)⁴⁴.

A proteção dos utilizadores contra fraudes nos pagamentos é fundamental para preservar a confiança nos sistemas de pagamento e, de uma forma mais geral, nos pagamentos digitais, sendo igualmente importante que os prestadores de serviços de pagamento envidem todos os esforços para se protegerem contra ciberataques e outros riscos de origem humana ou natural.

Importa também garantir que as modalidades de autenticação escolhidas pelos PSP baseadas exclusivamente em dispositivos tecnológicos avançados não conduzam à exclusão de categorias de consumidores, como os idosos.

Ações-chave:

Em estreita coordenação com a Autoridade Bancária Europeia, a Comissão acompanhará atentamente a aplicação de requisitos em matéria de autenticação forte do cliente.

No contexto da revisão da PSD2, avaliará o impacto da autenticação forte do cliente no nível de fraudes em matéria de pagamentos na UE e analisará a necessidade de tomar medidas adicionais contra novos tipos de fraude, em particular no que respeita aos pagamentos imediatos.

A par da Estratégia de Financiamento Digital, a Comissão propõe igualmente um Regulamento relativo à resiliência operacional digital dos setores financeiros da União, com vista a melhorar a gestão de riscos ligados às TIC de diversas instituições

⁴³ <https://eba.europa.eu/regulation-and-policy/payment-services-and-electronic-money/guidelines-on-major-incidents-reporting-under-psd2>

⁴⁴ Consultar <https://dmarc.org/>. Através do DMARC, os remetentes e destinatários de mensagens podem facilmente verificar a legitimidade das mensagens enviadas por um determinado remetente e tomar medidas caso estas não sejam legítimas.

financeiras, incluindo prestadores de serviços de pagamento. Esta iniciativa coaduna-se com a Diretiva relativa às infraestruturas críticas europeias (ECI).⁴⁵

A Comissão irá trabalhar em estreita coordenação com a Autoridade Bancária Europeia para aproveitar os ensinamentos retirados da aplicação das orientações da EBA sobre a gestão dos riscos ligados às TIC e à segurança, que estão em vigor desde junho de 2020.

3. Reforçar a proteção dos consumidores

O acervo comunitário relativo aos pagamentos de pequeno montante visa assegurar que os utilizadores de serviços de pagamento na UE beneficiem de transparência e segurança nos pagamentos digitais. No entanto, o mercado dos pagamentos continua a evoluir rapidamente e poderá ser necessário criar salvaguardas adicionais para a proteção dos consumidores.

Além das iniciativas anunciadas na presente Comunicação, que reforçarão a proteção dos consumidores nos pagamentos, a Comissão considera que a crescente utilização de meios de pagamento digitais requer uma maior reflexão sobre a transparência dos pagamentos, bem como sobre as características de determinados tipos de pagamento cada vez mais populares, como os pagamentos sem contacto.

Pagamentos sem contacto

No início da crise desencadeada pela Covid-19, por Recomendação da Autoridade Bancária Europeia,⁴⁶ os setores bancário e dos pagamentos na maioria dos países da UE aumentaram o limite máximo autorizado dos pagamentos sem contacto para 50 EUR, ao abrigo das normas técnicas de regulamentação da PSD2⁴⁷. Na sequência desta recomendação, o número de pagamentos sem contacto aumentou significativamente.

Visto que o recurso aos pagamentos sem contacto aumentou, em particular por razões sanitárias, é provável que os consumidores mantenham este hábito no futuro, o que constituiria um progresso. Contudo, a Comissão não considera apropriado, pelo menos nesta fase, aumentar os montantes legais máximos (por transação e acumulados) autorizados para pagamentos sem contacto que não disponham de um método de autenticação forte do cliente. Na ausência de autenticação forte do cliente, existe o risco de que o aumento dos pagamentos sem contacto seja acompanhado por um acréscimo paralelo do número de fraudes. O impacto de qualquer aumento dos limites teria de ser, por conseguinte, cuidadosamente avaliado antes de ser tomada qualquer decisão.

⁴⁵ Atualmente objeto de revisão com vista a reforçar a proteção e a resiliência das infraestruturas críticas contra ameaças não cibernéticas.

⁴⁶ <https://eba.europa.eu/eba-provides-clarity-banks-consumers-application-prudential-framework-light-covid-19-measures>

⁴⁷ Regulamento Delegado (UE) 2018/389 da Comissão, de 27 de novembro de 2017, que complementa a Diretiva (UE) 2015/2366 do Parlamento Europeu e do Conselho no que respeita às normas técnicas de regulamentação relativas à autenticação forte do cliente e às normas abertas de comunicação comuns e seguras

Ação-chave

Ao rever a PSD2, a Comissão irá, em estreita coordenação com a Autoridade Bancária Europeia, reavaliar os atuais limites legais aplicáveis aos pagamentos sem contacto, com vista a alcançar um equilíbrio entre a comodidade e os riscos de fraude.

Entretanto, a Comissão irá avaliar, em conjunto com as partes interessadas e com os Estados-Membros, as condições técnicas necessárias para que os consumidores definam o seu próprio limite individual para os pagamentos sem contacto (limite esse sujeito ao valor máximo de 50 EUR). Atualmente, os consumidores só podem escolher entre ativar ou desativar os pagamentos sem contacto. Dado que não existe uma autenticação forte do cliente para os pagamentos sem contacto, os consumidores estão, de qualquer forma, protegidos em relação ao montante total.

Reforçar a transparência dos extratos de operações

À medida que a cadeia de intervenientes do setor dos pagamentos envolvidos numa única transação se torna mais longa e complexa, os utilizadores de serviços de pagamento poderão ter cada vez mais dificuldades em identificar a quem, onde e quando efetuaram determinado pagamento. Tal poderá levar a confusões, por exemplo quando o nome e a morada do beneficiário do pagamento constante do extrato da operação não correspondem ao nome comercial da empresa. Isto pode fazer com que os consumidores tenham ainda mais dificuldades em detetar operações fraudulentas.

O Conselho de Pagamentos de Retalho em Euros está atualmente debruçado sobre esta questão, com o objetivo de identificar soluções que facilitem a monitorização das operações para os utilizadores.

A Comissão apoia o trabalho em curso levado a cabo pelo Conselho de Pagamentos de Retalho em Euros sobre o reforço da transparência para os utilizadores de pagamentos de pequeno montante e terá em conta, no contexto da revisão da PSD2, quaisquer recomendações que o Conselho de Pagamentos de Retalho em Euros possa formular neste domínio.

4. Uma supervisão e fiscalização do ecossistema de pagamentos viáveis a longo prazo

Tal como salientado na Estratégia de Financiamento Digital, o ecossistema financeiro está a tornar-se cada vez mais complexo e a cadeia de valor mais fragmentada. A cadeia de pagamentos envolve um grande número de operadores (alguns regulados, outros não) e crescentes níveis de complexidade e de interdependência. Se, por um lado, a legislação deve garantir condições equitativas, promover a concorrência leal, reduzir as barreiras à entrada no mercado e estimular a inovação, deve, por outro lado, garantir o respeito pelos direitos dos utilizadores e proteger o ecossistema global contra riscos financeiros e operacionais. Para alcançar estes objetivos, é necessário que o perímetro regulamentar seja bem ponderado.

Ao passo que a PSD2 se encontra apenas num estágio de aplicação inicial, a Diretiva Moeda Eletrónica (EMD2)⁴⁸ já está em vigor há mais de uma década, pelo que é possível retirar alguns ensinamentos. Após a adoção da PSD2, os dois regimes convergiram, mas mantiveram-se separados. As diferenças entre os serviços prestados pelas instituições de pagamento e as instituições de moeda eletrónica já não parecem justificar um regime de autorização e supervisão distinto, pelo que os dois podem ser incorporados num único enquadramento. Dado que os âmbitos de aplicação da PSD2 e da EMD2 excluem determinados serviços e instrumentos, é igualmente importante garantir que as isenções concedidas às empresas que apresentam baixo risco continuam a justificar-se.

Necessidade de condições equitativas entre os prestadores de serviços de pagamento

Num mundo cada vez mais dominado pelas plataformas digitais, os grandes fornecedores de tecnologia estão a tirar proveito da sua vasta base de clientes para oferecerem soluções *de front-end* aos utilizadores finais. A sua entrada no setor financeiro poderá consolidar os efeitos de rede e o seu poder de mercado. Tal como salientado na Estratégia de Financiamento Digital, surgiram várias iniciativas que implicam o recurso a tecnologias de livro-razão distribuído por parte de prestadores de serviços de criptoativos. Estes intervenientes podem fornecer serviços de pagamento que compitam com os oferecidos pelos operadores regulados (por exemplo prestadores de serviços de pagamento, sistemas de pagamento e modelos de pagamento). Como tal, devem ser sujeitos ao mesmo tipo de regulamentação, por forma a garantir condições equitativas de atividade («a mesma atividade, os mesmos riscos, as mesmas regras»). Por um lado, podem alargar a gama de serviços de pagamento disponíveis e contribuir para um mercado inovador. Por outro lado, se não forem adequadamente regulados, supervisionados ou fiscalizados, podem constituir uma ameaça à soberania monetária e à estabilidade financeira.

Ao longo dos anos, foram observados problemas de concorrência no setor dos pagamentos, relacionados com o acesso a dados e com trocas de informação entre concorrentes, bem como riscos acrescidos de exclusão do mercado e de abuso de posição dominante. Esses riscos podem aumentar ainda mais com a digitalização. A título de exemplo, as novas plataformas de serviços financeiros digitais emergentes podem rapidamente adquirir posições dominantes ou poder de mercado. Os principais fornecedores de tecnologia podem utilizar os dados dos seus clientes e as vantagens do efeito de rede para entrar no setor dos pagamentos, alavancando o seu poder de mercado através das redes sociais ou de serviços de pesquisa. No âmbito da aplicação das suas políticas de concorrência nos mercados digitais, a Comissão está a acompanhar de perto os desenvolvimentos digitais no setor dos serviços financeiros e a aplicar, quando necessário, a legislação da UE em matéria de concorrência, no sentido de promover a concorrência e evitar obstáculos à entrada nestes mercados.

Supervisão e fiscalização do ecossistema de pagamentos

A supervisão e a fiscalização dos intervenientes relevantes na cadeia de pagamentos são cada vez mais complexas, tendo em conta o surgimento de um grande número de modelos de

⁴⁸ 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).

negócio e estruturas de grupo. As potenciais implicações ao nível da supervisão tornaram-se evidentes num caso recente que envolveu uma empresa de tecnologia prestadora de serviços de pagamento.

Os conglomerados de pagamentos podem incluir entidades reguladas e não reguladas. Os problemas encontrados pelas entidades não reguladas que prestam serviços técnicos para dar apoio a alguns membros do Grupo podem ter um efeito de repercussão. A experiência recente demonstrou que a falência de uma entidade não regulada pode ter consequências tangíveis para outras filiais reguladas (por exemplo o congelamento dos serviços de uma instituição pela autoridade nacional competente).

Atualmente, a PSD2 não abrange os serviços prestados por «prestadores de serviços técnicos», que apoiam a prestação de serviços de pagamento sem nunca entrarem na posse dos fundos⁴⁹. Uma vez que os serviços de pagamento se baseiam cada vez mais na prestação de serviços auxiliares por entidades reguladas, ou em contratos de externalização celebrados com as mesmas, a Comissão considera indispensável avaliar, no contexto da revisão da PSD2, se alguns destes serviços e prestadores devem entrar na esfera regulada e ser objeto de supervisão⁵⁰.

Os intervenientes na cadeia de pagamentos podem ser objeto da supervisão ou fiscalização por diferentes entidades. O BCE e os bancos centrais nacionais desempenham um papel central na fiscalização dos sistemas, modelos e instrumentos de pagamento e dos respetivos prestadores de serviços. Tal complementa o papel dos supervisores nacionais e europeus na supervisão dos prestadores de serviços de pagamento. É importante que os quadros de supervisão e fiscalização sejam coerentemente estruturados, tendo em conta as dependências existentes entre os prestadores de serviços de pagamento, os sistemas de pagamento e os modelos de pagamento.

Ações-chave:

A fim de dar uma resposta adequada aos potenciais riscos colocados pelos serviços não regulados, garantir uma maior consistência dos diversos atos legislativos em matéria de pagamentos de pequeno montante e promover uma supervisão e fiscalização sólidas, a Comissão irá:

- **No âmbito do processo de revisão da Diretiva Serviços de Pagamento (PSD2), avaliar eventuais novos riscos decorrentes dos serviços não regulados, em especial serviços técnicos auxiliares à prestação de serviços de pagamento ou serviços de moeda eletrónica regulados, e determinar em que medida tais riscos podem ser reduzidos, incluindo por via de uma supervisão direta dos prestadores de serviços auxiliares ou de entidades subcontratadas. Sempre que necessário, tal poderá ser assegurado através da inclusão de determinadas atividades no âmbito de aplicação da PSD2. A Comissão irá ainda avaliar a adequação das isenções enunciadas na PSD2 e analisar a necessidade de introduzir alterações nos requisitos prudenciais, operacionais e de proteção do consumidor;**

⁴⁹ Artigo 3.º, alínea j)

⁵⁰ Esta avaliação deverá ter em conta, entre outros elementos, as orientações da EBA em matéria de externalização (EBA/GL/2019/02), aplicáveis a todos os prestadores de serviços de pagamento regulados.

- **No âmbito da revisão da PSD2, harmonizar os quadros da Diretiva PSD2 e da Diretiva Moeda Eletrónica (EMD2) incluindo a emissão de moeda eletrónica como serviço de pagamento na PSD2;**
- **Na proposta de Regulamento relativo aos mercados de criptoativos, sujeitar os emitentes de fichas de moeda eletrónica às disposições adicionais em complemento da EMD2;**
- **Sempre que necessário, garantir uma ligação adequada entre a supervisão dos serviços de pagamento e a fiscalização dos sistemas, modelos e instrumentos de pagamento.**

C. Terceiro pilar: Sistemas de pagamentos de pequeno montante e outras infraestruturas de apoio eficientes e interoperáveis

1. Sistemas e infraestruturas de pagamento interoperáveis

Os prestadores de serviços de pagamento que aderiram ao modelo de transferência a crédito imediata SEPA e que são acessíveis a nível nacional podem não ser acessíveis a nível transfronteiras. Esta situação constitui uma infração às regras do Modelo SCT Inst. e ao artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento SEPA. Tal deve-se, em parte, à falta de interoperabilidade entre os mecanismos de compensação e liquidação. Os prestadores de serviços de pagamento têm de ligar-se a vários mecanismos de compensação e liquidação (nacionais e/ou europeus), assim como reservar e controlar várias fontes de liquidez. Esta situação não é ideal nem eficaz, dado que, mesmo com múltiplas ligações, os prestadores não conseguem atingir a plena acessibilidade a nível europeu para o modelo SCT Inst. Esta é também uma situação dispendiosa, devido à partição da liquidez entre os mecanismos de compensação e liquidação.

Os operadores dos sistemas de pagamentos de pequeno montante devem, por conseguinte, assegurar uma interoperabilidade eficiente entre os sistemas. Em 2019, o BCE anunciou que, na ausência de soluções privadas satisfatórias para os problemas de interoperabilidade, o Eurossistema iria procurar encontrar soluções apropriadas⁵¹. Em 24 de julho de 2020, anunciou a sua decisão de implementar medidas para garantir uma acessibilidade pan-europeia aos sistemas de pagamentos imediatos até final de 2021⁵². Consequentemente, todos os prestadores de serviços de pagamento que aderiram ao Modelo SCT Inst. e que são acessíveis através do sistema TARGET2⁵³ devem ser igualmente acessíveis através de uma conta de banco central com liquidez monetária do sistema de liquidação de pagamentos imediatos através do TARGET (TIPS)⁵⁴, na qualidade de participantes ou de parte acessível (ou seja, através da conta de outro prestador de serviços de pagamento que seja participante).

⁵¹ Discurso de B. Cœuré, de 29 de novembro de 2019

<https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2019/html/ecb.sp191126~5230672c11.en.html>

⁵² <https://www.ecb.europa.eu/paym/intro/news/html/ecb.mipnews200724.en.html>

⁵³ O TARGET2 é o sistema de liquidação por bruto em tempo real (RTGS) detido e explorado pelo Eurossistema.

⁵⁴ O serviço de liquidação de pagamentos imediatos através do TARGET (TIPS) é um serviço de infraestruturas de mercado lançado pelo Eurossistema em novembro de 2018. Através deste serviço, os prestadores de serviços de pagamento podem disponibilizar aos seus clientes transferências de fundos em tempo real e a qualquer hora do dia, todos os dias do ano.

A Comissão apoia plenamente as medidas propostas, as quais são necessárias para garantir a acessibilidade dos pagamentos imediatos ao nível da área do euro, ajudar os prestadores de serviços de pagamento a cumprirem o disposto no Regulamento SEPA, eliminar armadilhas de liquidez e trazer benefícios para todos os mecanismos de compensação e liquidação que concorrem na prestação de serviços de pagamentos imediatos. Estes últimos deixarão de depender da celebração de acordos bilaterais para estabelecer ligações.

A Comissão considera que é importante alargar a disponibilidade destas infraestruturas transfronteiras a outras divisas da UE para além do euro, a fim de criar sistemas pan-europeus de pagamentos imediatos. Espera, por conseguinte, que o primeiro acordo de cooperação para a liquidação de pagamentos imediatos em divisas que não o euro (coroa sueca) por meio do sistema de liquidação de pagamentos imediatos através do TARGET, concluído em 3 de abril de 2020, abrirá caminho a soluções que facilitem os pagamentos imediatos interdivisas.

2. Um ecossistema de pagamentos aberto e acessível

O acesso aos sistemas de pagamento é essencial para uma concorrência e inovação efetivas no mercado dos sistemas de pagamento. Uma vez que as instituições de pagamento e de moeda eletrónica competem com as instituições bancárias na prestação de serviços de pagamento e contribuem para a inovação no mercado de pagamentos, é importante garantir que todos os operadores dispõem de acesso justo, aberto e transparente aos sistemas de pagamento.

Ao passo que a Diretiva Serviços de Pagamento revista (PSD2) exige um acesso objetivo e não discriminatório aos sistemas de pagamento para os prestadores de serviços de pagamento autorizados, a Diretiva Carácter Definitivo da Liquidação (SFD)⁵⁵ torna o acesso dependente de critérios legais. Tal impediu que as instituições de moeda eletrónica e as instituições de pagamento tivessem acesso direto aos sistemas de pagamento designados ao abrigo da SFD.

Ao abrigo da PSD2, os Estados-Membros devem garantir que os participantes diretos (principalmente instituições bancárias) num sistema de pagamentos designado nos termos da SFD autorizem o acesso indireto dos prestadores de serviços de pagamento não bancários de uma forma objetiva, proporcionada e não discriminatória. Todavia, o acesso indireto através de instituições bancárias poderá não ser a melhor opção para grande parte dos prestadores de serviços de pagamento não bancários, uma vez que os torna dependentes de tais instituições.

A Comissão sabe que alguns bancos centrais nacionais autorizaram a participação direta ou indireta de instituições de pagamento e de moeda eletrónica, sujeitando essa participação a determinados critérios. Esta situação conduziu a problemas relacionados com as condições de igualdade e fragmentou ainda mais o mercado dos pagamentos. Uma vez que o acesso indireto é a única opção em sistemas como o sistema de pagamento imediato TARGET, pode criar efeitos indesejáveis e desafios operacionais, nomeadamente no que se refere ao cumprimento dos requisitos em matéria de luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo. Tal poderá, por sua vez, comprometer as condições de concorrência equitativas entre os bancos e os prestadores de serviços europeus não bancários.

⁵⁵ Diretiva 98/26/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de maio 1998, relativa ao carácter definitivo da liquidação nos sistemas de pagamentos e de liquidação de valores mobiliários.

Ação-chave:

No quadro da revisão da Diretiva Carácter Definitivo da Liquidação (SFD) (com início no quarto trimestre de 2020), a Comissão ponderará alargar o âmbito de aplicação da SFD às instituições de moeda eletrónica e de pagamento, sob reserva de medidas apropriadas de supervisão e de redução do risco.

3. Acesso às infraestruturas técnicas necessárias

A Comissão considera que os prestadores de serviços de pagamento europeus devem poder desenvolver e oferecer a todos os utilizadores europeus, sem restrições indevidas, soluções de pagamento inovadoras que utilizem todo o tipo de infraestruturas técnicas relevantes, em termos e condições de acesso justos, razoáveis e não discriminatórios.

A Comissão tem conhecimento de diversas situações em que alguns operadores podem limitar ou bloquear o acesso às infraestruturas técnicas necessárias. Essas infraestruturas podem incluir uma gama de elementos de *software* e de *hardware* necessários ao desenvolvimento e à oferta de soluções de pagamento inovadoras, por exemplo camadas não públicas integradas em sistemas operativos de dispositivos móveis (incluindo antenas de comunicação de campo próximo), leitores de identificação biométrica, como leitores de impressões digitais ou de reconhecimento facial, lojas de aplicações informáticas, núcleos de pontos de venda⁵⁶, cartões SIM, etc.⁵⁷

O problema mais frequentemente citado diz respeito ao facto de alguns fabricantes de dispositivos móveis restringirem o acesso de terceiros à tecnologia de comunicação de campo próximo integrada em dispositivos móveis inteligentes. A Comissão instaurou recentemente um processo no domínio da concorrência com vista a avaliar as condições de acesso, por parte de terceiros, à tecnologia de comunicação de campo próximo de um fabricante de dispositivos móveis.⁵⁸

Alguns sistemas de cartões europeus relatam dificuldades de acesso ao núcleo de tecnologia sem contacto dos terminais de pontos de venda, que, para os pagamentos transfronteiras na Europa, é implantado pelos sistemas de cartões internacionais. O Grupo de cooperação em matéria de pagamentos com cartão na Europa⁵⁹ está a desenvolver um núcleo exclusivo, mas a sua implantação na cadeia de pagamentos irá, de acordo com o setor, demorar vários anos.

Estas restrições podem criar vulnerabilidades significativas no ecossistema de pagamentos europeu, travando a concorrência, a inovação e a criação de soluções de pagamento pan-europeias. Ao mesmo tempo, uma intervenção unilateral ao nível dos Estados-Membros poderá conduzir à fragmentação do mercado e comprometer a igualdade das condições de concorrência.

⁵⁶ Um núcleo é um conjunto de funções que fornece a lógica de processamento e os dados necessários para realizar uma transação com ou sem contacto na aplicação de pagamento de um terminal de ponto de venda.

⁵⁷ Conforme identificados pelos inquiridos na consulta pública que precedeu a presente estratégia

⁵⁸ Processo AT.40452

⁵⁹ <http://www.europeancardpaymentcooperation.eu/>

Ações-chave:

Além de velar pela aplicação das regras de concorrência, a Comissão irá analisar se é adequado propor legislação destinada a assegurar o direito de acesso, em condições justas, razoáveis e não discriminatórias, às infraestruturas técnicas consideradas necessárias para apoiar a prestação dos serviços de pagamento. Para esse efeito, terá em conta:

- A revisão em curso das suas políticas em matéria de concorrência que visa prepará-las para a era digital;⁶⁰

- O seu trabalho em curso relativamente ao pacote legislativo sobre os serviços digitais⁶¹ no que diz respeito às regras *ex ante* para as grandes plataformas em linha que atuam como intermediárias de conteúdos na Internet.

Essa legislação terá em devida conta os potenciais riscos de segurança, assim como outros riscos decorrentes desse acesso. Deverá, em particular, estabelecer os critérios para identificar as infraestruturas técnicas necessárias e para determinar a quem e em que condições serão concedidos os direitos de acesso.

D. Quarto pilar: Pagamentos internacionais eficientes, incluindo remessas

Na Europa, a legislação e os esforços do setor para estabelecer o SEPA reduziram drasticamente os custos da transferência de fundos ao longo da última década. No entanto, os pagamentos que atravessam as fronteiras externas da UE são mais lentos, mais dispendiosos, menos transparentes e mais complexos.

As remessas globais quase sextuplicaram desde 2000, atingindo um total estimado de 714 mil milhões de dólares americanos (USD) em 2019⁶². Este rápido crescimento foi amplamente impulsionado pelos fluxos para países de baixo e de médio rendimento, que representam três quartos do total. Em conjunto, a UE, os Estados Unidos e a Arábia Saudita são, de longe, a principal fonte de fluxos de remessas para os países de baixo e de médio rendimento, representando cerca de dois terços do total.

Para os países de baixo e médio rendimento, as entradas de remessas têm uma elevada importância macroeconómica, representando frequentemente mais de 10 % do seu PIB. Constituem igualmente uma boia de salvação financeira essencial para muitas famílias beneficiárias e funcionam, frequentemente, como rede de segurança social informal, permitindo a 800 milhões de indivíduos (para os quais as remessas representam em média cerca de 75 % dos seus rendimentos) pagarem a alimentação, os cuidados de saúde, a

⁶⁰ A Comissão está atualmente a rever as regras aplicáveis aos acordos horizontais e verticais, bem como a Comunicação relativa à Definição de Mercado. Além disso, em junho de 2020, a Comissão lançou uma consulta pública para avaliar a necessidade de um Novo Instrumento de Concorrência para resolver os problemas estruturais de concorrência a que as atuais regras da concorrência não conseguem dar resposta da forma mais eficiente. Estão disponíveis mais informações sobre estes processos de revisão no sítio Web da Direção Geral da Concorrência: <https://ec.europa.eu/competition/consultations/open.html>

⁶¹ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-services-act-package>

⁶² «Covid-19 Crisis through a migration lens» [A crise da Covid-19 vista pelo prisma da migração], Nota de informação n.º 32 sobre a migração e o desenvolvimento, Knomad, Banco Mundial, abril de 2020

educação e outras necessidades básicas. Segundo a base de dados do Banco Mundial sobre os preços das remessas a nível mundial, o custo médio global das remessas continua próximo dos 7 %, sendo que a comunidade internacional se comprometeu em reduzir esses custos para menos de 3 % até 2030. Prevê-se uma redução das remessas de cerca de 20 % em 2020 devido à pandemia de Covid-19, dado que os migrantes enfrentam situações de perda de emprego e de incerteza.

O objetivo da Comissão é garantir que os pagamentos transfronteiras que envolvam países não pertencentes à UE, incluindo as remessas, se tornem mais rápidos, económicos, acessíveis, transparentes e cómodos. Tal irá também promover uma maior utilização do euro e fortalecer a sua posição enquanto divisa mundial.

O relatório de Fase 1 do Conselho de Estabilidade Financeira (FSB) relativo aos pagamentos transfronteiras identificou recentemente os principais atritos que afetam os pagamentos transfronteiras⁶³. Em conjunto, estes atritos criam obstáculos aos intermediários de pagamentos que procuram prestar serviços transfronteiras, podem aumentar os preços para os utilizadores finais, refreiam o investimento na modernização dos processos de pagamento transfronteiras e afetam as remessas.

A Comissão considera que é necessário tomar medidas a nível global e a nível de cada Estado-Membro. Em consonância com as conclusões do Comité de Pagamentos e Infraestruturas de Mercado (CPMI)⁶⁴, estas medidas podem ser divididas em ações específicas para a UE e ações para facilitar as remessas.

Ações-chave:

- **Sempre que exequível, a Comissão espera que os operadores relevantes do sistema de pagamentos, em particular nos casos em que o país do destinatário também adotou os sistemas de pagamentos imediatos, facilitem as ligações entre os sistemas europeus, como o serviço de pagamentos imediatos TARGET (TIPS) ou o RT1⁶⁵, e os sistemas de pagamentos imediatos de países terceiros — desde que estes últimos beneficiem de um nível adequado de proteção dos consumidores, de prevenção de fraudes e de branqueamento de capitais/financiamento do terrorismo e de redução dos riscos associados às interdependências. O acesso direto dos prestadores de serviços de pagamento não bancários aos sistemas de pagamento pode aumentar os potenciais benefícios dessas ligações. Poderá também ser ponderado o estabelecimento de ligações a outros tipos de sistemas de pagamento, incluindo retalhistas e grossistas, sujeitos, sempre que necessário, a salvaguardas semelhantes.**
- **A Comissão apela à aplicação, o mais tardar até final de 2022, de normas internacionais globais, como a ISO 20022, as quais facilitam a inclusão de dados mais detalhados nas mensagens de pagamentos.**
- **A fim de reforçar a transparência das transações transfronteiras, a Comissão incentiva os prestadores de serviços de pagamento a utilizarem a Iniciativa**

⁶³ *Ibidem*

⁶⁴ <https://www.bis.org/cpmi/publ/d193.pdf>

⁶⁵ O RT1 é um sistema pan-europeu de pagamentos imediatos detido e explorado pela EBA Clearing.

Global de Pagamentos (GPI) da Sociedade de Telecomunicações Financeiras Interbancárias Mundiais (SWIFT), que facilita às instituições participantes o acompanhamento em tempo real dos pagamentos transfronteiras. A ampla utilização do sistema de acompanhamento permitirá que os prestadores de serviços de pagamento do país de origem façam uma melhor estimativa do tempo de execução máximo de um pagamento transfronteiras e o comuniquem ao ordenante. No âmbito da revisão da PSD2, a Comissão avaliará a necessidade de melhorar a transparência das transações internacionais transfronteiras.

- À medida que os pagamentos imediatos também passam a ser a norma a nível internacional, a Comissão irá avaliar, no âmbito da revisão da PSD2, em que medida o requisito do tempo de execução máximo das operações *two-leg* também deve ser aplicado às operações *one-leg*⁶⁶.
- A Comissão acompanha com interesse os trabalhos em curso no âmbito do Conselho Europeu de Pagamentos com vista a uma maior harmonização das regras comerciais e das normas de transmissão de mensagens aplicáveis às operações *one-leg*. A Comissão avaliará a necessidade de as tornar obrigatórias.

Resolução de problemas específicos que afetam as remessas:

Todas as ações estratégicas supramencionadas podem facilitar os fluxos transfronteiras e, por conseguinte, beneficiar as remessas. Além disso:

- A Comissão incentiva as iniciativas dos Estados-Membros destinadas a apoiar o setor das remessas, sob reserva de os prestadores de serviços de remessas se comprometerem a reduzir progressivamente o custo desses serviços.
- A Comissão irá, no âmbito da política de desenvolvimento da UE, apoiar iniciativas semelhantes ao SEPA em grupos regionais de países de baixo e médio rendimento e, nos casos relevantes, a possibilidade de países terceiros aderirem ao SEPA (por exemplo os Balcãs Ocidentais e os países vizinhos orientais).
- A Comissão irá promover o acesso a contas de pagamento em países de baixo e médio rendimento, o que também facilitará a digitalização das remessas.

Todas estas ações poderão reforçar o papel internacional do euro ao permitir que os cidadãos e as empresas utilizem mais o euro nas transferências diretas entre pessoas, em investimentos, no financiamento e nos fluxos comerciais.

⁶⁶ As operações *one-leg* são operações em que um dos prestadores de serviços de pagamento (o do beneficiário ou o do ordenante) está situado fora da União.

IV. Conclusão

A presente estratégia identifica as principais prioridades e objetivos para os sistemas de pagamento de pequeno montante na Europa durante os próximos quatro anos, com base nos vastos contributos recebidos de todas as partes interessadas e tendo em consideração o resultado da consulta pública.

Para atingir esses objetivos, a Comissão compromete-se a adotar uma série de ações importantes. A Comissão incentiva todas as partes interessadas, a nível nacional e da UE, a participarem ativamente na aplicação da presente estratégia.