



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 4 de julho de 2023
(OR. en)

**Dossiê interinstitucional:
2023/0209 (COD)**

**11221/23
ADD 3**

**EF 199
ECOFIN 693
CODEC 1236**

NOTA DE ENVIO

| | |
|------------------|--|
| de: | Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Martine DEPREZ, diretora |
| data de receção: | 29 de junho de 2023 |
| para: | Thérèse BLANCHET, secretária-geral do Conselho da União Europeia |
| n.º doc. Com.: | SWD(2023) 232 final |
| Assunto: | DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO – RESUMO DO RELATÓRIO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO que acompanha o documento Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativo aos serviços de pagamento no mercado interno e que altera o Regulamento (UE) n.º 1093/2010 e Proposta de Diretiva do PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativa aos serviços de pagamento e aos serviços de moeda eletrónica no mercado interno que altera a Diretiva 98/26/CE e revoga as Diretivas (UE) 2015/2366 e 2009/110/CE |

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento SWD(2023) 232 final.

Anexo: SWD(2023) 232 final

Bruxelas, 28.6.2023
SWD(2023) 232 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

RESUMO DO RELATÓRIO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

que acompanha o documento

**Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO
relativo aos serviços de pagamento no mercado interno e que altera o Regulamento (UE)
n.º 1093/2010**

e

**Proposta de Diretiva do PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO
relativa aos serviços de pagamento e aos serviços de moeda eletrónica no mercado
interno que altera a Diretiva 98/26/CE e revoga as Diretivas (UE) 2015/2366 e
2009/110/CE**

{COM(2023) 366 final} - {COM(2023) 367 final} - {SEC(2023) 256 final} -
{SWD(2023) 231 final}

Ficha de síntese

Avaliação de impacto da proposta da Comissão de um regulamento relativo aos serviços de pagamento no mercado interno e de uma diretiva relativa aos serviços de pagamento e aos serviços de moeda eletrónica no mercado interno

A. Necessidade de agir

Porquê? Qual é o problema em causa?

A segunda Diretiva Serviços de Pagamento de 2015 (DSP2, Diretiva 2015/2366) constitui o quadro jurídico para os pagamentos na UE. Uma avaliação da DSP2, anexa à avaliação de impacto, concluiu que, embora tenham sido observadas melhorias significativas no setor dos pagamentos desde a aplicação da DSP2, os objetivos desta diretiva foram apenas parcialmente alcançados. Os quatro problemas em que se baseia a avaliação de impacto são os seguintes:

- os consumidores continuam expostos ao risco de fraude (em especial, no domínio da engenharia social) e carecem de confiança nos pagamentos, apesar do êxito da autenticação forte do cliente, introduzida pela DSP2, na eliminação da fraude nos pagamentos sujeitos a essa autenticação,
- o mercado da banca aberta funciona de forma imperfeita. A banca aberta é o processo através do qual os terceiros prestadores de serviços prestam serviços de valor acrescentado aos utilizadores graças ao acesso, com o consentimento do utilizador, aos dados das suas contas de pagamento. Este mercado tem vindo a crescer desde a DSP2, mas continuam a verificar-se inúmeras queixas sobre interfaces inadequadas para o intercâmbio de dados, o que dificulta o desenvolvimento do mercado,
- os poderes e as obrigações das autoridades de supervisão carecem de coerência e a execução e aplicação da DSP2 variam entre Estados-Membros,
- as condições de concorrência entre os bancos e os prestadores de serviços de pagamento (PSP) não bancários são desiguais, principalmente no que toca ao acesso a sistemas de pagamento. Os PSP não bancários têm dificuldade em abrir uma conta junto dos bancos comerciais (o que é essencial para obter uma licença) e estão impedidos de participar diretamente em alguns dos principais sistemas de pagamento da UE pela Diretiva Caráter Definitivo da Liquidação (DCDL, Diretiva 1998/26).

Os fatores determinantes destes problemas (para além da constante evolução da fraude nos pagamentos) são essencialmente de natureza regulamentar (lacunas e imperfeições no quadro jurídico).

As consequências dos problemas são as seguintes:

- os utilizadores de serviços de pagamento (consumidores, comerciantes e PME) continuam a estar expostos ao risco de fraude, deparando-se com uma escolha limitada em matéria de serviços de pagamento e com preços mais elevados,
- os PSP que são prestadores de serviços de banca aberta enfrentam obstáculos à oferta de serviços básicos e têm mais dificuldades a nível de inovação,
- de modo geral, os PSP deparam-se com insegurança a respeito das suas obrigações e os PSP não bancários encontram-se numa situação de desvantagem concorrencial em relação aos bancos,
- a economia é prejudicada por ineficiências nos pagamentos, o que resulta em custos mais elevados das operações comerciais,
- o mercado interno está fragmentado, com atividades como a procura do foro mais favorável.

O que se espera alcançar com esta iniciativa?

A presente iniciativa tem quatro objetivos específicos:

1. Reforçar os direitos dos utilizadores e a proteção contra fraude;
2. Melhorar a competitividade dos serviços de banca aberta;
3. Melhorar a execução e a aplicação nos Estados-Membros;
4. Melhorar o acesso (direto ou indireto) aos sistemas de pagamento e às contas bancárias para os PSP não bancários.

A iniciativa contribuirá também para a simplificação administrativa, reunindo os regimes dos dois tipos de PSP não bancários, as instituições de pagamento e as instituições de moeda eletrónica, que até agora estavam contemplados em diferentes atos legislativos.

A iniciativa inclui igualmente medidas destinadas a melhorar os direitos e a informação dos consumidores, a

inclusão financeira das pessoas com deficiência e de outras pessoas com dificuldades em utilizar a autenticação forte do cliente, bem como a melhorar a disponibilidade de numerário.

Qual é o valor acrescentado da ação a nível da UE?

A procura de atividades de pagamento transfronteiras tem sido sempre um fator essencial que justifica a legislação da UE no domínio dos pagamentos (DSP1 de 2007 e DSP2), tanto no que diz respeito aos pagamentos transfronteiras como à prestação transfronteiras de serviços de pagamento no mercado único. As empresas estão a utilizar ativamente o regime de passaporte e de estabelecimento em diferentes jurisdições nacionais. Só uma ação a nível da UE pode criar um mercado único de pagamentos.

B. Soluções

Quais foram as opções estratégicas, legislativas e não legislativas, ponderadas? É dada preferência a alguma delas? Porquê?

Não foram consideradas opções não legislativas, tendo em conta que as determinantes dos problemas são essencialmente de ordem legislativa. Foram rejeitadas as opções que teriam causado custos significativos ou perturbações no mercado com benefícios incertos. Estas incluíam: a plena responsabilização dos bancos e de outros PSP por pagamentos fraudulentos causados pela engenharia social; no caso da banca aberta, a exigência de uma interface normalizada de acesso aos dados e a eliminação da atual exigência de que as operações da banca aberta sejam permitidas sem uma base contratual e sem que sejam aplicados encargos; a criação de uma nova agência da UE para a aplicação de regras relativas à banca aberta.

As opções escolhidas foram as seguintes:

1. Reforçar a proteção dos consumidores contra fraude nos pagamentos: medidas destinadas a aumentar a utilização da autenticação forte do cliente, uma base jurídica para o intercâmbio de informações entre os PSP em matéria de fraude, o alargamento dos sistemas de verificação do IBAN/nome do beneficiário a todas as transferências a crédito (atualmente apenas prevista nos pagamentos imediatos) e a inversão condicional da responsabilidade – dos utilizadores para os PSP – por fraude de engenharia social em casos específicos de falha por parte dos PSP (não funcionamento da verificação do IBAN/nome e fraude de usurpação de identidade de funcionários bancários);
2. Melhorar o funcionamento da banca aberta, imperativo para uma interface específica de acesso aos dados; «painéis de autorização» para os consumidores controlarem melhor os seus dados, novos requisitos relativos às interfaces de acesso a dados bancários abertos, especificando em mais pormenor os requisitos mínimos para as interfaces através das quais os dados são disponibilizados;
3. Melhorar a execução e a aplicação nos Estados-Membros: substituir a maior parte da DSP2 por um regulamento diretamente aplicável que clarifique aspetos da DSP2 pouco claros ou ambíguos; reforçar as disposições em matéria de sanções;
4. Assegurar condições de concorrência equitativas para todos os PSP no que diz respeito ao acesso aos sistemas de pagamento: reforçar os direitos dos PSP não bancários ao acesso indireto através de uma conta bancária; conceder a possibilidade de participação direta dos PSP não bancários em todos os sistemas de pagamento, incluindo os designados pelos Estados-Membros nos termos da DCDL, com esclarecimentos sobre os procedimentos de admissão e de avaliação dos riscos.

Quem apoia cada uma das opções?

No que diz respeito à prevenção da fraude, verificou-se um desejo generalizado de obter esclarecimentos sobre a utilização da autenticação forte do cliente, a fim de evitar que certos pagamentos sejam incorretamente isentos dessa autenticação. Os organismos de defesa do consumidor apoiaram medidas destinadas a facilitar a utilização da autenticação forte do cliente no caso de pessoas com deficiência e de outras pessoas com dificuldades em utilizar essa autenticação. Os representantes dos consumidores teriam preferido uma responsabilidade mais abrangente dos bancos pela autorização de pagamentos fraudulentos.

Na banca aberta, os bancos manifestaram, de modo geral, o desejo de dispor do direito de cobrar aos utilizadores de dados pelo acesso aos dados dos clientes; alguns utilizadores de dados expressaram o desejo de um organismo de execução específico. O apoio manifestado à imposição de interfaces de dados normalizadas foi reduzido, tendo em conta os elevados custos irrecuperáveis das interfaces existentes.

Verificou-se um amplo apoio à adoção de muitas disposições da DSP2 num regulamento, embora alguns Estados-Membros tenham mostrado relutância. O reforço das sanções previstas na DSP2 congregou apoio

principalmente da parte de organizações de consumidores e PSP não bancários.

No que diz respeito ao acesso aos sistemas de pagamento, as instituições não bancárias apoiaram amplamente o acesso direto aos sistemas designados ao abrigo da DCDL, ao passo que os bancos consideraram, de um modo geral, satisfatória a situação atual. As autoridades públicas expressaram posições variáveis.

C. Impactos da opção preferida

Quais são as vantagens da opção preferida (ou, caso não exista, das principais opções)?

Os principais benefícios serão: uma redução da fraude no domínio da engenharia social (estimada em 323 milhões de EUR por ano); maior desenvolvimento da banca aberta, envolvendo mais inovação e a oferta de novos serviços; maior concorrência entre as instituições bancárias e não bancárias no domínio dos serviços de pagamento, que resulte numa diminuição da pressão sobre os preços; melhor funcionamento do mercado único dos pagamentos, graças à melhoria da execução e da aplicação.

Quais são os custos da opção preferida (ou, caso não exista, das principais opções)?

Uma vez que as opções mais onerosas foram rejeitadas, as opções escolhidas com custos de execução significativos são as seguintes:

- alargamento da verificação do IBAN/nome do beneficiário aos pagamentos e aos PSP ainda não abrangidos pela proposta da Comissão relativa aos pagamentos imediatos, o que abrangerá 1 200 a 1 300 PSP (em grande parte nos Estados-Membros não pertencentes à área do euro) a um custo médio de algumas centenas de milhares de euros de custos pontuais e de algumas dezenas de milhares de euros anuais de custos de manutenção. No entanto, será permitido cobrar aos clientes a utilização deste serviço, o que permitirá uma recuperação parcial dos custos,
- na banca aberta, a criação de painéis de autorização terá um custo único de 47 milhões de EUR para os bancos e outros prestadores de contas de pagamento. A modernização das interfaces de dados de acordo com os novos requisitos mínimos deverá ter um custo único de cerca de 185 milhões de EUR, compensado pela supressão de um requisito atual de «interface de recurso» e outras poupanças,
- os principais sistemas de pagamento, aos quais os PSP não bancários terão agora potencialmente acesso, terão de gerir os pedidos de participação de PSP não bancários, com consequências administrativas,
- outras medidas da iniciativa terão custos reais, mas limitados, para os PSP como, por exemplo, medidas destinadas a facilitar a utilização da autenticação forte do cliente e campanhas de sensibilização antifraude.

Como serão afetadas as empresas, as PME e as microempresas?

As PME são abrangidas por esta iniciativa a dois títulos: como utilizadores de serviços de pagamento (designadamente, os comerciantes ou os utilizadores empresariais) e como PSP, incluindo empresas de tecnologia financeira no domínio dos pagamentos (PSP de menor dimensão, empresas em fase de arranque, etc.). Deste modo, situam-se tanto do lado da oferta como do lado da procura do mercado de pagamentos. Os benefícios para as PME, enquanto comerciantes e outros utilizadores empresariais de sistemas de pagamento, consistirão no acesso a uma maior gama de serviços de pagamento a preços mais competitivos. As PME que sejam empresas de tecnologia financeira no domínio dos pagamentos (TPS de banca aberta ou PSP não bancários) beneficiarão de um melhor funcionamento das interfaces de banca aberta ou de um melhor acesso aos sistemas de pagamento. De um modo geral, espera-se que as PME de ambos os lados do mercado sejam beneficiárias líquidas desta iniciativa.

Haverá impactos significativos nos orçamentos e nas administrações públicas nacionais?

O reforço das atividades de execução e aplicação, nomeadamente na área da banca aberta, exigirá que muitas autoridades nacionais de supervisão reforcem o seu quadro de pessoal no domínio dos pagamentos.

Haverá outros impactos significativos?

A iniciativa contém medidas destinadas a melhorar a coerência das regras em matéria de pagamentos com o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados, clarificando, por exemplo, a aplicação, no domínio dos pagamentos, dos conceitos do RGPD de consentimento explícito, de dados de parte silenciosa e de tratamento de categorias especiais de dados.

D. Acompanhamento**Quando será revista a política?**

Uma cláusula de reexame exigirá uma revisão da nova legislação cinco anos após a sua aplicação.