

Proposta de Lei 123/XIII/3.ª (GOV)

Autoriza o Governo a aprovar um novo regime jurídico dos serviços de pagamento de moeda eletrónica, transpondo a Diretiva (UE) 2015/2366

Data de admissão: 05-04-2018

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (5.ª)

Índice

- I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa
- II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
- III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes
- IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria
- V. Consultas e contributos
- VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: José Filipe Sousa (DAPLEN), José Manuel Pinto (DILP), Helena Medeiros (Biblioteca), Filipe Xavier e Ângela Dionísio (DAC)

Data: 24 de abril de 2018

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

A proposta de lei (PPL) ora apresentada visa habilitar o Governo a transpor para a ordem jurídica interna a [Diretiva \(UE\) 2015/2366](#), do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2015, relativa aos serviços de pagamento no mercado interno (Diretiva de Serviços de Pagamento), que procedeu a uma revisão do enquadramento europeu em matéria de serviços de pagamento. Esta autorização abrange também a regulação do acesso à atividade das instituições de pagamento e a prestação de serviços de pagamento, bem como o acesso à atividade das instituições de moeda eletrónica e a prestação de serviços de emissão de moeda eletrónica, aprovando as disposições adequadas a assegurar a transposição para a ordem jurídica interna da [Diretiva n.º 2009/110/CE](#), do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de setembro, relativa ao acesso à atividade das instituições de moeda eletrónica, ao seu exercício e à sua supervisão prudencial.

Com esta iniciativa, o Governo pretende vir a aprovar um novo Regime Jurídico dos Serviços de Pagamento e da Moeda Eletrónica, de ora em diante designado RJSPME, revogando o atual regime jurídico que regula o acesso à atividade das instituições de pagamento e a prestação de serviços de pagamento, aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 317/2009, de 30 de Outubro](#), subsequentemente alterado e republicado com a denominação de regime jurídico dos serviços de pagamento e da moeda eletrónica pelo Decreto-Lei n.º 242/2012, de 7 de novembro, e posteriormente alterado pelo Decreto-Lei n.º 157/2014, de 24 de outubro.

Esta iniciativa legislativa encontra fundamento na necessidade de regular um mercado de pagamentos eletrónicos que tem testemunhado mudanças muito significativas decorrentes da constante inovação tecnológica. Trata-se de um mercado que evidencia progressiva complexidade técnica e que tem crescido bastante com o aumento do volume dos pagamentos eletrónicos, nomeadamente em dispositivos móveis, e com o surgimento de novos tipos de serviços de pagamento.

Note-se que o setor financeiro é aquele que mais usa tecnologia digital sendo o maior impulsionador da inovação e transformação digital. Resultam pois novas preocupações com os riscos acrescidos de segurança (incluindo a cibersegurança) associados também à emergência de novos tipos de serviços de pagamento e às inovações técnicas no mercado de pagamentos de pequeno montante. A estes desafios juntam-se outros relacionados com o aparecimento de novos operadores (*players*) no mercado financeiro e com os novos modelos de negócios associados à inovação financeira. Esta matéria deve ser apreciada enquadrando as temáticas conexas da desmaterialização do dinheiro, da supervisão, da gestão de reservas, entre outras.

De acordo com o Governo, procura-se assim “*responder aos desafios do ponto de vista regulamentar¹, colocados pela realidade dinâmica associada aos serviços de pagamento, tendo em vista a implantação generalizada dos novos meios de pagamento no mercado, que asseguram o funcionamento de atividades económicas e sociais da maior importância*”.

Os propósitos deste novo quadro normativo, caso venha a ser aprovado, estão alinhados com o desígnio europeu da criação de um mercado financeiro mais competitivo e inovador² e da maior integração do mercado interno de pagamentos eletrónicos na União Europeia (ver desenvolvimentos mais adiante no ponto III deste relatório). Em síntese, a PPL tem como principais objetivos:

- a promoção da segurança e transparência associadas à prestação de serviços de pagamento eletrónico e emissão de moeda eletrónica;
- a proteção e segurança dos consumidores na utilização dos serviços de pagamento eletrónico garantindo a escolha do consumidor em melhores condições de segurança, eficácia e eficiência. Prevê-se, não apenas a novas regras, mas também a novos procedimentos de resolução alternativa de litígios bem como a revisão do enquadramento sancionatório aplicável;
- a promoção da inovação e do desenvolvimento do comércio eletrónico em condições concorrenciais, em benefício dos consumidores. O novo RJSPME permitirá a entrada de mais agentes a oferecer serviços de pagamento, aumentando a escolha do consumidor.

Entre as várias medidas que concorrem para a promoção de um ecossistema financeiro mais competitivo, destacam-se as que: a) permitem a entrada de novos operadores nos serviços de pagamentos, como é o caso dos prestadores de serviços que agregam a informação financeira dos clientes, numa única plataforma; b) habilitam determinadas empresas, desde que autorizadas pelos clientes, a poder iniciar pagamentos c) obrigam os bancos a partilhar os dados dos clientes com empresas concorrentes (incluindo FinTech); d) promovem a oferta de serviços de pagamentos que eliminam a necessidade de intermediários no processamento de transações;

Importa ainda assinalar a crescente importância da economia digital e das empresas de tecnologia financeira (FinTech), bem como do seu papel na transformação digital que já começou a mudar o paradigma da banca e de todo o setor financeiro. Há uma nova realidade, disruptiva no sentido em que transforma toda a arquitetura do sistema bancário, com impacto ainda indeterminado no sistema

¹ Uma das tendências recentes para fazer face às dificuldades de regulamentação destas atividades são as *sandbox* um quadro regulamentar fixado pelas entidades reguladoras que permitem às FinTech e outras *startups* inovadoras, serem acompanhadas e supervisionadas, em *programas de incubação experimentais* que funcionam em ambiente controlado,

² Que também fundamenta a aprovação de um [plano de ação](#) que define formas de proporcionar aos consumidores europeus mais possibilidades de escolha e um melhor acesso aos serviços financeiros em toda a UE

financeiro³, que envolverá também a desintermediação ou a descentralização do processo de intermediação financeira. Note-se que muitos destes novos de serviços – ligados a sistemas de pagamentos, operações de crédito e gestão financeira - foram desenvolvidos fora do sistema bancário por *startups*. A incerteza sobre a evolução destas empresas e destes modelos de negócios é grande, como é grande a incerteza sobre a forma como evoluirá a relação das FinTech com a banca: se se pautará pela tradicional lógica concorrencial ou se evoluirá para uma plataforma de colaboração e cocriação.

Embora as *FinTechs* ainda representem uma parcela diminuta dos mercados de serviços bancários, dos serviços de pagamento e da gestão de ativos, é um facto incontornável que a tecnologia continuará a evoluir e que a adesão dos consumidores vai crescer rapidamente. Aliás, a taxa de penetração da banca *on-line* está a aumentar em todo o mundo. Também no caso português essa expectativa de adesão aos serviços financeiros digitais é grande⁴ porque os utilizadores, cada vez mais exigentes, procuram incessantemente melhorar a sua experiência e as novas ferramentas digitais proporcionam cada vez mais rapidez e eficiência..

No que respeita à emissão de moeda eletrónica que este RJSPME também pretende regular convém explicitar alguns conceitos. O futuro diploma, em sendo aprovado, abrangerá apenas a regulamentação de moeda eletrónica, cujo conceito se define na alínea *ff*) do artigo 2.º do anexo ao projeto de diploma, em linha aliás com a definição do próprio BdP que define moeda eletrónica como “*um valor monetário armazenado eletronicamente, que pode ser utilizado para efetuar operações de pagamento, isto é, depositar, transferir ou levantar fundos*”. O cartão pré-pago constitui um exemplo de moeda eletrónica, mas existem contas de moeda eletrónica que não têm associados cartões.

O BdP é responsável pela supervisão das instituições de pagamento e das instituições de moeda eletrónica, aplicando-se o *Regime Jurídico dos Serviços de Pagamento e da Moeda Eletrónica*, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 317/2009, de 30 de outubro, que o novo RJSPME, em sendo aprovado, irá revogar.

Deverá, no entanto, distinguir-se o conceito de moeda eletrónica do de moeda virtual, sobre a qual nada é referido nesta iniciativa, por estar fora do seu âmbito. Segundo a definição da Autoridade Bancária Europeia (EBA), e do próprio BdP, moeda virtual constitui “*uma modalidade não regulamentada de dinheiro digital, criada e armazenada eletronicamente, que não é emitido nem garantido pelo banco central e que é*

³ Ver [síntese das conclusões do workshop](#) promovido em 2016 pelo Banco de Portugal sobre *Digital Banking and FinTech: Challenges and Threats for the Banking System*. Um dos oradores, John Schindler, definiu as tendências gerais do fenómeno FinTech, bem como os respetivos desafios para as autoridades, a saber: a) maior facilidade de acesso aos serviços financeiros, reforçando a urgência de assegurar a inclusão financeira; b) maior eficiência dos serviços financeiros, exigindo a monitorização continua e análise das contantes inovações; c) crescente descentralização e desintermediação financeira, criando grandes desafios à segurança do sistema financeiro

⁴ Portugal é um país orientado para a tecnologia, considerado recorrentemente um *early adopter* de novos produtos.

suscetível de ser utilizado como meio de pagamento". Note-se que as Autoridades de Supervisão Financeira têm emitido alertas sobre os riscos de utilização da moeda virtual⁵ que também têm sido difundidos no sítio do BdP.

II. **Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário**

• **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

A Proposta de Lei n.º 123/XIII/3.^a foi apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa, plasmado no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea *d*) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição, e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (doravante referido como Regimento), tendo exclusividade na iniciativa originária em relação a autorizações legislativas, nos termos do n.º 1 do artigo 188.º do Regimento.

Esta iniciativa reveste a forma de proposta de lei, nos termos do n.º 1 do artigo 119.º do Regimento. Conforme disposto no n.º 2 do artigo 123.º do Regimento, mencionando que foi aprovada em Conselho de Ministros a 22 de março de 2018, sendo subscrita pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros em substituição do Primeiro-Ministro, Secretário de Estado Adjunto e das Finanças em substituição do Ministro das Finanças e pelo Secretário de Estado e dos Assuntos Parlamentares.

A presente iniciativa respeita os limites à admissão da iniciativa, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, uma vez que não parece infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem jurídica.

De igual modo, cumpre os requisitos formais elencados no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento, uma vez que está redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma exposição de motivos, cujos elementos são enumerados no n.º 2 da mesma disposição regimental.

⁵ A Bitcoin surgiu em 2009 e é a moeda virtual mais conhecida. A incerteza quanto à segurança destas moedas é grande, até porque existe um vazio: não estão reguladas por nenhum governo, nem por nenhum banco central. Assim, a circulação de Bitcoins é garantida por uma rede de utilizadores, que têm um incentivo financeiro para garantir que as transações sejam válidas e registadas, através do mecanismo/tecnologia de "blockchain" uma espécie de livro público visível e escrito por todos os utilizadores na rede que permite que qualquer pessoa verifique uma transação Bitcoin e todas as transações que a precedem. O BdP avisa que a "atividade de emissão e de comercialização de moedas virtuais não é regulada, nem supervisionada pelo Banco de Portugal ou por qualquer outra autoridade do sistema financeiro, nacional ou europeia, nomeadamente pelo Banco Central Europeu". Estima-se que existam cerca de 16 milhões de criptomoedas em circulação. Em 2017, a bitcoin valorizou 1.318%. De acordo com a revista Forbes, existem porém mais de cerca de 1.500 tipos de criptomoedas diferentes com um valor aproximado de 550 mil milhões de dólares.

Tratando-se de uma autorização legislativa, a proposta de lei define o objeto, o sentido, a extensão e a duração da autorização, observando assim o disposto no n.º 2 do artigo 165.º da Constituição e no n.º 2 do artigo 187.º do Regimento.

O Governo juntou ainda o projeto de decreto-lei que pretende aprovar, na sequência da eventual aprovação e publicação da lei de autorização legislativa pela Assembleia da República.

Nos termos do n.º 3 do artigo 124.º do Regimento, as propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado. O [Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro](#), que regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo, dispõe igualmente, no n.º 1 do artigo 6.º, que “*Os atos e diplomas aprovados pelo Governo cujos projetos tenham sido objeto de consulta direta contêm, na parte final do respetivo preâmbulo ou da exposição de motivos, referência às entidades consultadas e ao carácter obrigatório ou facultativo das mesmas*”. E acrescenta, no n.º 2, que “*No caso de propostas de lei, deve ser enviada cópia à Assembleia da República dos pareceres ou contributos resultantes da consulta direta às entidades cuja consulta seja constitucional ou legalmente obrigatória e que tenham sido emitidos no decurso do procedimento legislativo do Governo*”.

A apresentação da presente proposta de lei não foi acompanhada por qualquer documento que eventualmente a tenha fundamentado e na exposição de motivos (e no projeto de decreto-lei) não são referidas pelo Governo quaisquer consultas que tenha realizado sobre a mesma.

A proposta de lei em apreciação deu entrada a 15 de fevereiro de 2018. Foi admitida e baixou na generalidade à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (5.ª), em conexão com a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República, a 5 de abril, tendo sido no mesmo dia anunciada na sessão plenária. A respetiva discussão na generalidade encontra-se agendada para a reunião plenária de dia 3 de maio - cfr. Súmula da Conferência de Líderes n.º 63, de 11 de abril de 2018.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela [Lei n.º 43/2014, de 11 de julho](#), doravante designada como lei formulário, contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa e que, por isso, deverão ser tidas em conta no decurso do processo da especialidade na Comissão, em particular aquando da redação final.

Assim, desde logo cumpre referir que a iniciativa *sub judice* contém uma exposição de motivos e obedece ao formulário das propostas de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 13.º da lei formulário,

apresentando sucessivamente, após o articulado, e tal como referido *supra*, a data de aprovação em Conselho de Ministros e as assinaturas dos membros do Governo.

O título da presente iniciativa legislativa - *Autoriza o Governo a aprovar um novo regime jurídico dos serviços de pagamento de moeda eletrónica, transpondo a Diretiva (UE) 2015/2366.*” - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, conhecida como *lei formulário* ⁶, podendo, no entanto, ser aperfeiçoado em caso de aprovação.

Nos termos da proposta de lei, é concedida autorização legislativa para aprovar um novo Regime Jurídico dos Serviços de Pagamento e da Moeda Eletrónica, procedendo não só à transposição da Diretiva (UE) 2015/2366, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2015, relativa aos serviços de pagamento no mercado interno, regular o acesso à atividade das instituições de pagamento e a prestação de serviços de pagamento, como aprovando também *as disposições adequadas a assegurar a transposição* para a ordem jurídica interna da Diretiva n.º 2009/110/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de setembro, relativa ao acesso à atividade das instituições de moeda eletrónica, ao seu exercício e à sua supervisão prudencial.

Da mesma forma, o regime jurídico a aprovar implica não só a execução de vários regulamentos da União Europeia, como a revogação do regime jurídico que regula o acesso à atividade das instituições de pagamento e a prestação de serviços de pagamento, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 317/2009, de 30 de outubro, subsequentemente alterado e republicado com a denominação de regime jurídico dos serviços de pagamento e da moeda eletrónica pelo Decreto-Lei n.º 242/2012, de 7 de novembro, e posteriormente alterado pelo Decreto Lei n.º 157/2014, de 24 de outubro.

Assim, a redação do título e do objeto podem ser alvo de uma maior aproximação, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final, propondo-se a seguinte alteração:

Autoriza o Governo a aprovar um novo regime jurídico dos serviços de pagamento e da moeda eletrónica, transpondo as Diretivas (UE) 2015/2366 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2015, e 2009/110/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de setembro de 2009, e executando vários regulamentos da União Europeia

Em caso de aprovação esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do Diário da República, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da *lei formulário*.

⁶ Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, que estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, alterada e republicada pelas Leis n.ºs 2/2005, de 24 de janeiro, 26/2006, de 30 de junho, 42/2007, de 24 de agosto, e [43/2014, de 11 de julho](#).

A autorização legislativa tem a duração de 180 dias. No que respeita ao início de vigência da lei de autorização, o artigo 4.º desta proposta de lei estabelece que a sua entrada em vigor ocorrerá no dia seguinte ao da sua publicação, mostrando-se assim conforme com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, segundo o qual os atos legislativos “*entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação*”.

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da *lei formulário*.

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

• Enquadramento legal nacional e antecedentes

A proposta de lei em apreço, enquadra-se num regime jurídico extenso e complexo, relacionando-se, no essencial, com os seguintes diplomas legais:

- A [Lei n.º 5/2004, de 10 de fevereiro](#) (“Lei das Comunicações Electrónicas”);
- A [Lei n.º 63/2011, de 14 de dezembro](#) (“Aprova a Lei da Arbitragem Voluntária”);
- A [Lei n.º 29/2013, de 19 de abril](#) (“Estabelece os princípios gerais aplicáveis à mediação realizada em Portugal, bem como os regimes jurídicos da mediação civil e comercial, dos mediadores e da mediação pública”);
- A [Lei n.º 144/2015, de 8 de setembro](#) (“Transpõe a Diretiva 2013/11/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, sobre a resolução alternativa de litígios de consumo, estabelece o enquadramento jurídico dos mecanismos de resolução extrajudicial de litígios de consumo, e revoga os Decretos-Leis n.ºs 146/99, de 4 de maio, e 60/2011, de 6 de maio”), alterada pelo [Decreto-Lei n.º 102/2017, de 23 de agosto](#);
- A [Lei n.º 148/2015, de 9 de setembro](#) (“Aprova o Regime Jurídico da Supervisão de Auditoria, transpondo a Diretiva 2014/56/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, que altera a Diretiva 2006/43/CE relativa à revisão legal das contas anuais e consolidadas, e assegura a execução, na ordem jurídica interna, do Regulamento (UE) n.º 537/2014, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, relativo aos requisitos específicos para a revisão legal de contas das entidades de interesse público”);
- A [Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto](#) (“Estabelece medidas de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, transpõe parcialmente as Diretivas 2015/849/UE, do Parlamento Europeu e

do Conselho, de 20 de maio de 2015, e 2016/2258/UE, do Conselho, de 6 de dezembro de 2016, altera o Código Penal e o Código da Propriedade Industrial e revoga a Lei n.º 25/2008, de 5 de junho, e o Decreto-Lei n.º 125/2008, de 21 de julho”);

- O [Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro](#) (“Institui o ilícito de mera ordenação social e respectivo processo”);⁷

- O [Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de Dezembro](#) (“Aprova o Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras”);⁸

- O [Decreto-Lei n.º 221/2000, de 9 de setembro](#) (“Transpõe para a ordem jurídica interna, apenas no que aos sistemas de pagamento diz respeito, a Directiva n.º 98/26/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Maio, relativa ao carácter definitivo da liquidação nos sistemas de pagamento”), alterado pelos Decretos-Leis n.ºs [85/2011, de 29 de Junho](#), [18/2013, de 6 de fevereiro](#), e [40/2014, de 18 de março](#);

- O [Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro](#) (“Estabelece a obrigatoriedade de disponibilização do livro de reclamações a todos os fornecedores de bens ou prestadores de serviços que tenham contacto com o público em geral”);⁹

- O [Decreto-Lei n.º 95/2006, de 29 de maio](#) (“Estabelece o regime jurídico aplicável aos contratos à distância relativos a serviços financeiros celebrados com consumidores, transpondo para a ordem jurídica nacional a Directiva n.º 2002/65/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Setembro, relativa à comercialização à distância de serviços financeiros prestados a consumidores”);¹⁰

- O [Decreto-Lei n.º 199/2006, de 25 de Outubro](#) (“Regula a liquidação de instituições de crédito e sociedades financeiras com sede em Portugal e suas sucursais criadas noutra Estado membro, transpondo para a ordem jurídica interna a Directiva n.º 2001/24/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de Abril, relativa ao saneamento e à liquidação das instituições de crédito”), alterado pelo [Decreto-Lei n.º 31-A/2012, de 10 de fevereiro](#), e pela [Lei n.º 23-A/2015, de 26 de março](#);

- O [Decreto-Lei n.º 18/2007, de 22 de janeiro](#) (“Estabelece a data valor de qualquer movimento de depósitos à ordem e transferências efectuadas em euros, determinando qual o seu efeito no prazo para a disponibilização de fundos ao beneficiário, e altera o Decreto-Lei n.º 41/2000, de 17 de Março”);¹¹

- O [Decreto-Lei n.º 57/2008, de 26 de março](#) (“Estabelece o regime aplicável às práticas comerciais desleais das empresas nas relações com os consumidores, ocorridas antes, durante ou após uma transacção

⁷ Versão consolidada retirada do Diário da República Eletrónico (DRE).

⁸ Versão consolidada retirada do DRE.

⁹ Versão consolidada retirada do DRE.

¹⁰ Versão consolidada retirada do DRE.

¹¹ O seu artigo 4.º é revogado pela proposta de lei.

comercial relativa a um bem ou serviço, transpondo para a ordem jurídica interna a Directiva n.º 2005/29/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Maio, relativa às práticas comerciais desleais das empresas nas relações com os consumidores no mercado interno”);¹²

- O [Decreto-Lei n.º 204/2008, de 14 de outubro](#) (“No uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 15/2008, de 18 de Março, aprova o regime jurídico relativo à Central de Responsabilidades de Crédito”);

- O [Decreto-Lei n.º 133/2009, de 2 de junho](#) (“Transpõe para a ordem jurídica interna a Directiva n.º 2008/48/CE, do Parlamento e do Conselho, de 23 de Abril, relativa a contratos de crédito aos consumidores”);¹³

- O [Decreto-Lei n.º 317/2009, de 30 de Outubro](#) (“No uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 84/2009, de 26 de Agosto, aprova o regime jurídico relativo ao acesso à actividade das instituições de pagamento e à prestação de serviços de pagamento, transpondo para a ordem jurídica interna a Directiva n.º 2007/64/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Novembro”), alterado e republicado, sob a designação de “regime jurídico dos serviços de pagamento e da moeda eletrónica”, pelo [Decreto-Lei n.º 242/2012, de 7 de novembro](#) (“No uso de autorização concedida pela Lei n.º 34/2012, de 23 de agosto, transpõe a Diretiva n.º 2009/110/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de setembro, relativa ao acesso à atividade das instituições de moeda eletrónica, ao seu exercício e à sua supervisão prudencial, que altera as Diretivas n.ºs 2005/60/CE e 2006/48/CE e revoga a Diretiva n.º 2000/46/CE”), retificado pela [Declaração de Retificação n.º 1-A/2013](#), publicada no *Diário da República*, 1.ª série, n.º 3, de 4 de janeiro de 2013, e pelo [Decreto-Lei n.º 157/2014, de 24 de outubro](#) (“No uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 46/2014, de 28 de julho, transpõe a Diretiva n.º 2013/36/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho, e procede à alteração ao Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro, ao Código dos Valores Mobiliários, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 486/99, de 13 de novembro, às Leis n.ºs 25/2008, de 5 de junho, e 28/2009, de 19 de junho, e aos Decretos-Leis n.ºs 260/94, de 22 de outubro, 72/95, de 15 de abril, 171/95, de 18 de julho, 211/98, de 16 de julho, 357-B/2007 e 357-C/2007, de 31 de outubro, 317/2009, de 30 de outubro, e 40/2014, de 18 de março”);¹⁴

- O [Decreto-Lei n.º 141/2013, de 18 de outubro](#) (“Assegura a execução na ordem jurídica interna das obrigações decorrentes do Regulamento (UE) n.º 260/2012, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14

¹² Versão consolidada retirada do DRE.

¹³ Versão consolidada retirada do DRE.

¹⁴ Este regime jurídico é revogado pela proposta de lei.

de março de 2012, que estabelece requisitos técnicos e de negócio para as transferências a crédito e os débitos diretos em euros”);¹⁵

- O [Código Penal](#)¹⁶, no que diz respeito ao seu artigo 195.º.

Têm ainda relação com a proposta de lei:

- A [Lei Uniforme Relativa ao Cheque](#), instituída pela Convenção de Genebra de 19 de março de 1931;
A [Lei Uniforme Relativa às Letras e Livranças](#), instituída pela Convenção de Genebra de 7 de junho de 1930.¹⁷

- **Enquadramento doutrinário/bibliográfico**

BARBOSA, Mafalda Miranda - Serviços de pagamentos, repartição do risco e responsabilidade civil : algumas reflexões a propósito da nova diretiva dos serviços de pagamentos (DSP2). **Revista de Direito Comercial** [Em linha]. [S.n.] (2017). [Consult. 13 abr. 2018]. Disponível na intranet da AR:<URL:<http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=124505&img=8665&sav e=true>>.

Resumo: A autora vai centrar o seu artigo nos serviços de pagamento no âmbito das instituições de crédito, não abordando novos serviços de pagamento. Analisa as questões que se colocam com o uso abusivo de cartões de crédito ou de débito, problemas decorrentes desta utilização e que recaem no âmbito da tutela do cliente bancário. Esta análise é feita de forma comparada recorrendo à interpretação da Diretiva UE 2015/2366, do Parlamento Europeu e do Conselho (DSP2), de 25 de novembro de 2015.

BASTO, Inês Caria Pinto - A nova Diretiva de Serviços de Pagamento. **Actualidad Jurídica Uria Menéndez** [Em linha]. N.º 46 (2017). [Consult. 13 abr. 2018]. Disponível na intranet da AR:<URL:<http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=124507&img=8666&sav e=true>>.

Resumo: Este artigo vai analisar as principais alterações introduzidas pela Diretiva 2015/2366 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2015. A autora vai desenvolver as seguintes matérias:

- O alargamento do âmbito de aplicação da Diretiva, de modo a cobrir novos tipos de serviços de pagamento e novos tipos de prestadores de serviços de pagamento;
- A revisão da exclusão de *telecoms*, a qual passa a estar limitada a micro pagamentos de serviços digitais;

¹⁵ Igualmente a revogar pela proposta de lei.

¹⁶ Versão consolidada retirada do DRE.

¹⁷ Ambas aprovadas pelo [Decreto-Lei n.º 23.721, de 29 de março de 1934](#).

- A inclusão de operações de pagamento com países terceiros, desde que um dos prestadores de serviços de pagamento se encontre situado na União;
- Maior cooperação e troca de informação entre as autoridades nacionais, no contexto da autorização e da supervisão de instituições de pagamento, e um incremento do papel da Autoridade Bancária Europeia (EBA) na coordenação das autoridades de supervisão nacionais e na produção de normas técnicas de execução;
- A introdução de medidas de segurança reforçadas no âmbito dos pagamentos através da Internet, sobretudo em matéria de fraude ou irregularidades.

ISAÍAS, Pedro [et.al.] - **E-business e economia digital : desafios e oportunidades num contexto global**. Lisboa : Sílabo, 2017. 318 p. ISBN 978-972-618-909-1. Cota: 40 – 22/2018.

Resumo: Esta obra apresenta uma visão geral da transformação digital que está a acontecer no âmbito do comércio eletrónico e da economia digital. O livro aborda, entre outros, temas como: Internet, comércio eletrónico, economia digital, empreendedorismo digital, CRM em ambiente digital, planeamento de *websites* de comércio eletrónico e redes sociais, numa perspetiva multidisciplinar

O décimo capítulo é totalmente dedicado à apresentação de casos de estudo que complementam a dimensão teórica do livro.

Ainda relativamente a este assunto poderá ser consultada a seguinte página da *internet*:

https://ec.europa.eu/info/law/payment-services-psd-2-directive-eu-2015-2366/implementation/implementation-eu-countries_en

Resumo: Página da União Europeia com acesso às diferentes transposições da Diretiva para os enquadramentos jurídicos nacionais de diversos Estados-membros.

- **Enquadramento do tema no plano da União Europeia**

Nos últimos anos, registaram-se progressos significativos em termos de integração do mercado de pagamentos de pequeno montante na União, em especial no contexto dos atos da União em matéria de pagamentos, nomeadamente mediante a [Diretiva 2007/64/CE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho¹⁸, o [Regulamento \(CE\) n.º 924/2009](#) do Parlamento Europeu e do Conselho¹⁹, a [Diretiva 2009/110/CE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho²⁰ e o [Regulamento \(UE\) n.º 260/2012](#) do Parlamento Europeu e do

¹⁸ Diretiva 2007/64/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de novembro de 2007, relativa aos serviços de pagamento no mercado interno, que altera as Diretivas 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE e 2006/48/CE e que revoga a Diretiva 97/5/CE

¹⁹ Regulamento (CE) n.º 924/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de setembro de 2009, relativo aos pagamentos transfronteiriços na Comunidade e que revoga o Regulamento (CE) n.º 2560/2001 ([JO L 266 de 9.10.2009, p. 11](#)).

²⁰ 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](#)).

Conselho²¹. A [Diretiva 2011/83/UE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho²² veio posteriormente completar o quadro jurídico dos serviços de pagamento, ao limitar especificamente a capacidade de os retalhistas faturarem encargos suplementares aos seus clientes pela utilização de certos meios de pagamento.

A [Diretiva \(UE\) 2015/2366 relativa aos serviços de pagamento no mercado interno](#), conhecida como a [Diretiva Europeia de Serviços de Pagamentos 2](#) (DSP2) que altera as [Diretivas 2002/65/CE](#), [2009/110/CE](#) e [2013/36/UE](#) e o [Regulamento \(UE\) n.º 1093/2010](#), e revoga a [Diretiva 2007/64/CE](#), conhecida como a Diretiva Europeia de Serviços de Pagamentos 1 ([DSP1](#)) proporciona a base jurídica para o desenvolvimento contínuo de uma maior integração do mercado interno de pagamentos eletrónicos na União Europeia (UE)²³. Introduce, desta forma, regras abrangentes relativas aos serviços de pagamentos, com o objetivo de tornar os pagamentos internacionais (realizados na UE) tão fáceis, eficientes e seguros quanto os pagamentos realizados num único país, visando abrir os mercados de pagamentos a novos operadores, contribuindo para o aumento da concorrência, bem como para uma maior escolha e melhores preços para os consumidores.

Esta [diretiva](#) proporciona, além disso, as bases jurídicas necessárias para o desenvolvimento da Área Única de Pagamentos em Euros ([SEPA](#) Single Euro Payments Area), visando melhorar as regras da UE existentes no que diz respeito aos pagamentos eletrónicos, tendo em consideração serviços de pagamentos emergentes e inovadores como a Internet e os pagamentos através de dispositivos móveis.

Estabelece assim, regras em matéria de requisitos de segurança rigorosos aplicáveis aos pagamentos eletrónicos e à proteção dos dados financeiros dos consumidores, garantindo a autenticação segura e reduzindo o risco de fraude; a transparência das condições e requisitos de informação aplicáveis aos serviços de pagamento; os direitos e obrigações dos utilizadores e dos prestadores de serviços de pagamento.

O quadro jurídico para a moeda eletrónica foi criado pela [Diretiva 2000/46/CE](#) relativa ao acesso à atividade das instituições de moeda eletrónica e ao seu exercício, bem como à sua supervisão prudencial (designada «primeira [Diretiva Moeda Eletrónica](#)»).

²¹ Regulamento (UE) n.º 260/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de março de 2012, que estabelece requisitos técnicos e de negócio para as transferências a crédito e os débitos diretos em euros e que altera o Regulamento (CE) n.º 924/2009 ([JO L 94 de 30.3.2012, p. 22](#)).

²² Diretiva 2011/83/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2011, relativa aos direitos dos consumidores, que altera a Diretiva 93/13/CEE do Conselho e a Diretiva 1999/44/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e que revoga a Diretiva 85/577/CEE do Conselho e a Diretiva 97/7/CE do Parlamento Europeu e do Conselho ([JO L 304 de 22.11.2011, p. 64](#)).

²³ JO L 337 de 23.12.2015, p. 35-127

Aquando da revisão da primeira [Diretiva Moeda Eletrónica](#), em 2006, os dados relativos ao número limitado de instituições de moeda eletrónica devidamente licenciadas ou ao baixo volume de moeda eletrónica emitida mostraram que a moeda eletrónica ainda não se encontrava verdadeiramente implantada na maioria dos Estados-Membros. Algumas das disposições da primeira [Diretiva Moeda Eletrónica](#), em especial os requisitos de fundos próprios impostos às instituições de moeda eletrónica foram considerados elevados, resultando num obstáculo ao desenvolvimento do mercado de moeda eletrónica. A revisão de 2006 concluiu, nomeadamente à luz da prevista adoção da [DSP1](#), que seriam necessárias novas medidas para promover o surgimento de um verdadeiro mercado único de serviços de moeda eletrónica na União Europeia.

Assim, a Comissão apresentou a proposta relativa à [Directiva 2009/110/CE \(EMD2\)](#)²⁴, que pretendeu modernizar as disposições da primeira [Diretiva Moeda Eletrónica](#), com especial referência para o regime prudencial das instituições de moeda eletrónica, assegurando a coerência com a [Diretiva Europeia de Serviços de Pagamentos1](#).

A [EMD2](#) foi adotada pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho em 2009 e visava a criação de um quadro jurídico moderno e harmonizado para a emissão e o resgate de moeda eletrónica, por forma a permitir a conceção de novos serviços de moeda eletrónica inovadores e seguros. Para o efeito, a [EMD2](#) prevê um conjunto de regras devidamente simplificadas e harmonizadas no que respeita ao licenciamento das instituições de moeda eletrónica e reforça os direitos e as obrigações ligados ao resgate dos fundos pelos consumidores. A Diretiva é aplicável aos prestadores de serviços de moeda eletrónica em todos os Estados-Membros da UE, bem como na Islândia, no Liechtenstein e na Noruega.

Ao modernizar as regras da UE em matéria de moeda eletrónica, nomeadamente através da harmonização do regime prudencial aplicável às instituições de moeda eletrónica com os requisitos aplicáveis às instituições de pagamento no âmbito da [DSP1](#), a [EMD2](#) tinha por objetivo proporcionar o acesso de novas empresas ao mercado e promover uma concorrência real e efetiva entre todos os operadores do mercado, a fim de melhorar a eficiência e reduzir os custos dos pagamentos.

O [estudo económico](#) de revisão da [EMD2](#) confirmou que, embora as definições de moeda eletrónica e o âmbito geral da [EMD2](#) sejam geralmente considerados adequados, tanto os Estados-Membros como as partes interessadas enfrentam problemas no que respeita à determinação do quadro jurídico adequado que deverá ser aplicado a produtos mais complexos. No que respeita a estes produtos, é difícil estabelecer a distinção entre contas de pagamento, contas de moeda eletrónica e contas bancárias. Isto acontece,

²⁴ [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

nomeadamente, com os sistemas de cartões pré-pagos, que nalguns casos foram considerados como sendo abrangidos pela [DSP1](#) e, noutros casos, como instituições de moeda eletrónica.

As diferenças entre as abordagens no que diz respeito ao âmbito de aplicação e ao objeto da [EMD2](#) levaram algumas autoridades competentes a concluir que, futuramente, seria mais adequado fundir a [DSP1](#) (atualmente, [DSP2](#)) com a [EMD2](#), a fim de garantir uma interpretação e aplicação mais coerentes em todos os Estados-Membros.

A Comissão Europeia publicou a sua proposta de revisão da [DSP1](#) em julho de 2013. O texto de compromisso final foi votado pelo Parlamento em 8 de outubro de 2015 e posteriormente adotado pelo Conselho, em 25 de novembro de 2015. Entre as principais alterações introduzidas pela diretiva [DSP2](#) (regulamentação dos chamados terceiros prestadores de serviços de pagamento, reforço dos requisitos de segurança dos pagamentos eletrónicos, cobertura parcial das transações internacionais dentro ou fora da UE), a que tem mais impacto sobre as instituições de moeda eletrónica está relacionada com o reforço das regras prudenciais aplicáveis às instituições de pagamento, que preveem agora um papel de supervisão e competências mais importantes para o Estado-Membro de acolhimento, quando uma instituição de pagamento presta os seus serviços noutra Estado-Membro ao abrigo do regime de passaporte.

É necessário especificar as categorias de prestadores de serviços de pagamento que podem legitimamente prestar serviços de pagamento em toda a União, a saber, as instituições de crédito que recebem depósitos de utilizadores que possam ser utilizados para financiar operações de pagamento e que deverão continuar a estar sujeitas aos requisitos prudenciais previstos na [Diretiva 2013/36/UE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho²⁵, as instituições de moeda eletrónica que emitem moeda eletrónica que possa ser utilizada para financiar operações de pagamento e que deverão continuar a estar sujeitas aos requisitos prudenciais previstos na [Diretiva 2009/110/CE](#), bem como as instituições de pagamento e as instituições de giro postal que estejam autorizadas para o efeito ao abrigo do direito nacional. A aplicação desse quadro jurídico deverá circunscrever-se aos prestadores de serviços que prestem serviços de pagamento a título de ocupação ou atividade profissional regular em conformidade com a presente diretiva.

As instituições de moeda eletrónica estão sujeitas à legislação relativa ao branqueamento de capitais, pela quarta Diretiva Branqueamento de Capitais (4AMLD)²⁶, adotada em 2015.

²⁵ Diretiva 2013/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa ao acesso à atividade das instituições de crédito e à supervisão prudencial das instituições de crédito e empresas de investimento, que altera a Diretiva 2002/87/CE e revoga as Diretivas 2006/48/CE e 2006/49/CE ([JO L 176 de 27.6.2013, p. 338](#)).

²⁶ Diretiva (UE) 2015/849 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2015, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo, que altera o

Na Agenda Europeia para a Segurança²⁷, a Comissão identificou como prioridade o aperfeiçoamento do quadro jurídico da UE para combater o terrorismo. As conclusões do Conselho Justiça e Assuntos Internos, de 20 de novembro de 2015²⁸, do Conselho Assuntos Económicos e Financeiros, de 8 de dezembro de 2015²⁹ e do Conselho Europeu de 18 de dezembro de 2015³⁰, sublinharam a necessidade de continuar a intensificar os esforços neste domínio, tirando partido das melhorias introduzidas na 4AMLD.

Em 2 de fevereiro de 2016, a Comissão apresentou um Plano de Ação para reforçar a luta contra o financiamento de terrorismo³¹, que se baseia em duas principais estratégias de ação: localizar os terroristas através dos movimentos financeiros, impedindo-os de transferir fundos ou outros ativos, e neutralizar as fontes de receitas utilizadas pelas organizações terroristas, visando a sua capacidade de obter financiamento. O Plano de Ação anunciou uma série de medidas operacionais e legislativas, entre as quais se inclui a presente proposta, que deverão ser rapidamente postas em prática.

Em 12 de fevereiro de 2016, o Conselho de Ministros dos Assuntos Económicos e Financeiros convidou a Comissão a apresentar uma proposta para alterar a 4AMLD até ao segundo trimestre de 2016. Em 22 de abril de 2016, o Conselho informal ECOFIN apelou à adoção de medidas, nomeadamente para aumentar a acessibilidade aos registos de beneficiários efetivos, clarificar os requisitos de registo dos fundos fiduciários (*trusts*), acelerar a interligação dos registos de beneficiários efetivos, promover o intercâmbio automático de informações sobre beneficiários efetivos e reforçar as regras de vigilância da clientela³².

- **Enquadramento internacional**

- Países europeus**

A legislação comparada é apresentada para os seguintes Estados-membros da União Europeia: Irlanda, Itália e Reino Unido.

IRLANDA

Regula a matéria em apreço o diploma legal denominado [European Union \(payment services\) Regulations 2018](#).

Regulamento (UE) n.º 648/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, e que revoga a Diretiva 2005/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e a Diretiva 2006/70/CE da Comissão (JO L 141 de 5.6.2015, p. 73).

²⁷ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões intitulada «Agenda Europeia para a segurança», COM(2015) 185 final.

²⁸ <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/20-jha-conclusions-counter-terrorism/>

²⁹ <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/12/08-ecofin-conclusions-corporate-taxation/>

³⁰ <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/12/18-euco-conclusions/>

³¹ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre um Plano de Ação para reforçar a luta contra o financiamento do terrorismo, COM(2016) 50 final.

³² <http://english.eu2016.nl/documents/publications/2016/04/22/informal-ecofin---line-to-take-nl-presidency>.

ITÁLIA

A matéria é tratada no [Decreto Legislativo n.º 218, de 15 de dezembro de 2017](#), sobre *Recepimento della direttiva (UE) 2015/2366 relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno, che modifica le direttive 2002/65/CE, 2009/110/CE e 2013/36/UE e il regolamento (UE) n. 1093/2010, e abroga la direttiva 2007/64/CE, nonche' adeguamento delle disposizioni interne al regolamento (UE) n. 751/2015 relativo alle commissioni interbancarie sulle operazioni di pagamento basate su carta.*

REINO UNIDO

O regime jurídico em questão encontra-se previsto nos seguintes instrumentos normativos (*statutory instruments*):

- [The Payment Services Regulations 2017](#);
- [The Payment Systems and Services and Electronic Money \(Miscellaneous Amendments\) Regulations 2017](#).

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

- **Iniciativas legislativas**

Identifica-se um conjunto de diplomas em discussão no âmbito do [Grupo de Trabalho da Supervisão Bancária](#) com algum grau de conexão com a iniciativa em apreço, em particular a [Proposta de Lei n.º 109/XIII/3.ª \(Gov\)](#) - Proceda à alteração das regras de comercialização de produtos financeiros e de organização dos intermediários financeiros, e transpõe as Diretivas 2014/65, 2016/1034 e 2017/593.

- **Petições**

Efetuada consulta à base de dados da Atividade Parlamentar (AP), não se encontrou, neste momento, qualquer petição pendente sobre matéria idêntica.

V. Consultas e contributos

- **Consultas obrigatórias**

O Presidente da Assembleia da República promoveu a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, nos termos do artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República.

- **Consultas facultativas**

Seria pertinente consultar, em sede de audição ou solicitando parecer escrito, o Banco de Portugal, a Associação de Bancos Portugueses (APB), a Associação FinTech e InsurTech Portugal (AFIP) e a SIBS.

- **Pareceres / contributos enviados pelo Governo**

Não foram enviados pelo Governo quaisquer pareceres ou contributos.

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Em face da informação disponível, não é possível quantificar eventuais encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa, mas dada a respetiva natureza não parecem previsíveis.