

Relatório Especial

Pagamentos digitais na UE

Estão a tornar-se mais seguros, mais rápidos e menos dispendiosos, mas ainda há lacunas



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

Índice

	Pontos
Síntese	I-VI
Introdução	01-11
Panorama dos pagamentos digitais na UE	01-07
Funções e responsabilidades	08
Quadro regulamentar da UE em matéria de pagamentos digitais	09-11
Âmbito e método da auditoria	12-15
Observações	16-102
Apesar dos progressos no quadro regulamentar da UE em matéria de pagamentos digitais, subsistem lacunas no que respeita às intervenções nos preços e à banca aberta	16-59
A Comissão procedeu a uma análise exaustiva da Diretiva Serviços de Pagamento em 2023	18-22
Se mal concebidas, as intervenções nos preços colocam um risco ao eficiente funcionamento do mercado de pagamentos digitais da UE	23-44
Falta de normalização e fracos mecanismos de controlo na banca aberta	45-59
As fragilidades no acompanhamento e na recolha de dados impedem a Comissão de avaliar o impacto das políticas de pagamentos digitais	60-77
Até à data, a Comissão não especificou indicadores para medir a rapidez, os custos, a acessibilidade e a transparência dos pagamentos ao nível da UE, nem fixou quaisquer metas	62-63
As ações da Comissão têm algum potencial para melhorar a transparência, a rapidez e o custo dos pagamentos, mas os resultados ainda não são claros	64-71
A Comissão tinha poucos dados para avaliar se os consumidores têm realmente acesso a pagamentos mais rápidos e menos dispendiosos	72-77

A Comissão executou a maioria das ações da estratégia de 2020 para os pagamentos de pequeno montante, mas os atrasos eram frequentes e os objetivos nem sempre foram alcançados 78-102

As ações da Comissão em matéria de autenticação do cliente contribuíram para tornar os pagamentos mais seguros, mas há ainda desafios a enfrentar 81-88

Apesar das ações da Comissão, persiste a discriminação relativa à localização das contas de pagamento 89-96

No domínio da supervisão, as medidas da Comissão ainda não conseguiram criar condições de concorrência equitativas para as empresas na UE 97-102

Conclusões e recomendações 103-109

Anexos

Anexo I – Visão da Comissão para os pagamentos de pequeno montante na UE

Anexo II – Estudos recentes sobre as taxas de serviço ao comerciante

Anexo III – Ações-chave avaliadas na auditoria

Anexo IV – Recomendações das partes interessadas sobre a supervisão dos serviços de pagamento

Siglas, acrónimos e designações abreviadas

Glossário

Respostas da Comissão

Cronologia

Equipa de auditoria

Síntese

I Os pagamentos digitais referem-se à troca eletrónica de fundos, frequentemente através de dispositivos móveis ou canais digitais, incluindo pagamentos com cartão. Promovem o crescimento económico, proporcionando acesso a serviços bancários, estimulando a realização de despesas e facilitando o comércio internacional. Na UE, o valor dos pagamentos digitais de pequeno montante mais do que duplicou entre 2017 e 2023, atingindo mais de 1 bilião de euros por ano. A União tem a responsabilidade de facilitar os pagamentos digitais, que são cruciais para o bom funcionamento do mercado interno da UE, especialmente a nível transfronteiriço.

II O objetivo da presente auditoria consistiu em analisar a estratégia da UE para os pagamentos digitais. Em especial, o Tribunal examinou se o quadro regulamentar da União fixa as condições adequadas para pagamentos digitais mais seguros, mais rápidos e menos dispendiosos na UE. Para tal, avaliou se a Comissão analisou o modo como o quadro regulamentar e as suas ações tiveram impacto no mercado dos serviços de pagamento da União. Examinou também se a Comissão executou eficazmente as ações definidas na estratégia para os pagamentos de pequeno montante. Com as suas observações e recomendações de auditoria, o Tribunal pretende dar um contributo para as propostas legislativas em curso e futuras relativas aos serviços de pagamento.

III De um modo geral, o Tribunal conclui que a estratégia da UE para os pagamentos digitais contribuiu para os tornar mais seguros, mais rápidos e menos dispendiosos. Porém, assinala dois aspetos fundamentais no quadro regulamentar da União que requerem maior atenção a este respeito:

- o em primeiro lugar, os critérios aplicados para avaliar a adequação das intervenções nos preços não são claros e não se realizam revisões periódicas;
- o em segundo lugar, continuam a existir lacunas no quadro jurídico quanto à partilha de dados de contas de pagamento no sistema de banca aberta.

IV Acresce que o impacto das políticas da UE no domínio dos pagamentos digitais continua largamente desconhecido, uma vez que a Comissão não criou um sistema de acompanhamento eficaz e, mais importante ainda, não tem acesso aos dados pertinentes.

V Por último, o Tribunal constatou que a Comissão executou o grosso das ações definidas na estratégia em relação aos pagamentos digitais, mas que estas nem sempre atingiram os objetivos. A discriminação relativa à localização das contas de pagamento persiste, embora a Comissão tenha intensificado os esforços para a combater. No domínio da supervisão, as medidas da Comissão não conseguiram criar condições de concorrência equitativas para as empresas que operam nos diferentes países da UE.

VI Com base nestas constatações, o Tribunal recomenda que a Comissão:

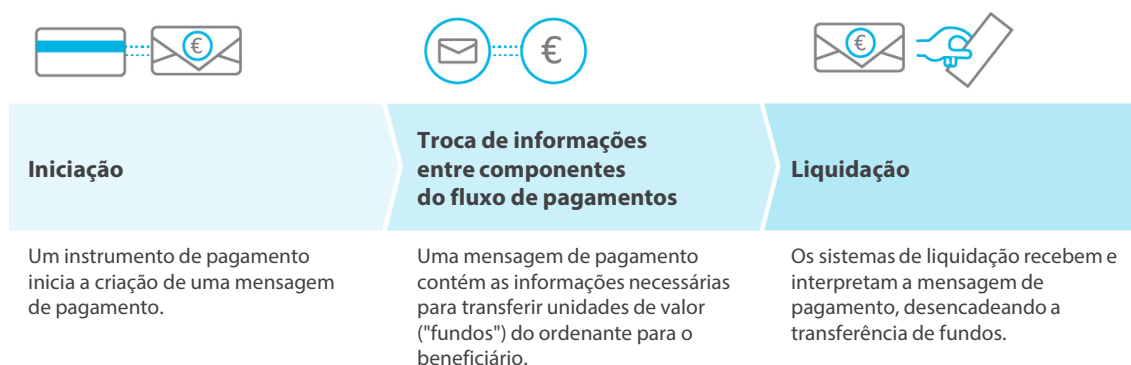
- estabeleça critérios claros para as intervenções nos preços no domínio dos pagamentos digitais e realize revisões periódicas;
- desenvolva e aplique uma estratégia de acompanhamento dos dados no domínio dos pagamentos digitais;
- proponha indicadores de desempenho e fixe metas para os pagamentos digitais;
- combata a discriminação relativa à localização das contas de pagamento através de melhores regras de aplicação e analise as contas de pagamento virtuais;
- intensifique os esforços para alcançar condições de concorrência equitativas em matéria de autorização e supervisão.

Introdução

Panorama dos pagamentos digitais na UE

01 Os pagamentos digitais referem-se à troca eletrónica de fundos, frequentemente através de dispositivos móveis ou canais digitais. Podem incluir variados instrumentos de pagamento, por exemplo cartões, transferências a crédito ou aplicações de pagamento como as carteiras digitais. Em geral, cada processo de pagamento digital é composto por três fases principais (ver *figura 1*).

Figura 1 – Principais fases de um processo de pagamento



Fonte: TCE, com base em elementos gráficos da [Reserva Federal dos EUA](#).

02 Na última década, os pagamentos digitais registaram um aumento sem precedentes, transformando a forma como as pessoas e as empresas realizam operações financeiras. A comodidade, a rapidez e a segurança oferecidas por estes métodos de pagamento impulsionaram a sua adoção generalizada a nível mundial. Este facto foi possível, em parte, devido à grande disponibilidade de dispositivos móveis em toda a UE e aos avanços nas tecnologias de pagamento. Os pagamentos digitais promovem o crescimento económico, proporcionando acesso a serviços bancários, estimulando a realização de despesas e facilitando o comércio internacional.

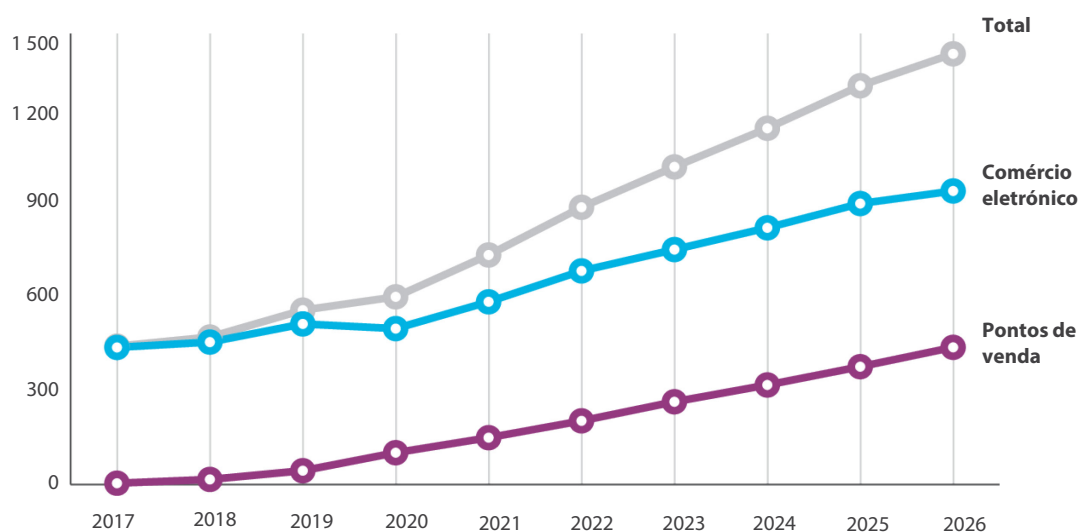
03 Os intervenientes mais importantes do setor são os prestadores de serviços de pagamento. O principal papel destas empresas, normalmente bancos e instituições de pagamento, consiste em permitir que o ordenante ou o beneficiário iniciem uma operação e em fornecer mensagens de pagamento com as informações necessárias para a execução dessa operação (ver *figura 1*). Uma instituição de pagamento é uma entidade cuja atividade principal consiste na prestação de serviços de pagamento.

04 A legislação da UE prevê as liberdades de estabelecimento e de prestação de serviços, que permitem aos prestadores de serviços de pagamento executar prestações através de agentes ou estabelecer sucursais noutros Estados-Membros. Também permite que os prestadores licenciados num Estado-Membro ofereçam os seus serviços em toda a União sem necessidade de obter licenças em separado em cada país. Em junho de 2023, existiam 3 926 bancos, 844 sucursais de bancos, 2 929 instituições de pagamento e 179 sucursais de instituições de pagamento registadas no Espaço Económico Europeu¹.

05 O valor dos pagamentos digitais no comércio eletrónico e nos pontos de venda físicos mais do que duplicou entre 2017 e 2023 (ver [figura 2](#)) e prevê-se que continue a aumentar.

Figura 2 – Pagamentos digitais no comércio eletrónico e nas operações nos pontos de venda na UE-27

(mil milhões de euros)

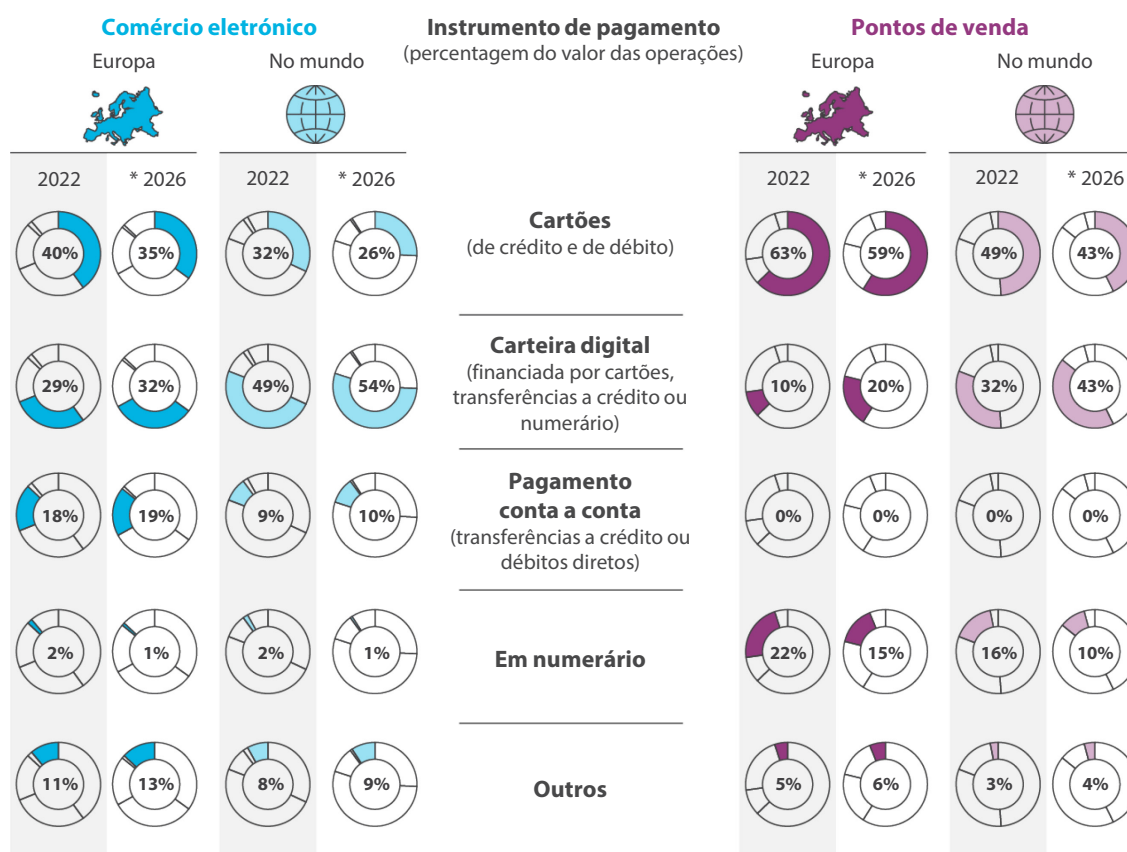


Fonte: TCE, com base em dados da Statista.

¹ Autoridade Bancária Europeia, [registo de instituições de pagamento](#) e [registo de instituições de crédito](#) (incluindo instituições de moeda eletrónica e terceiros prestadores de serviços).

06 Tradicionalmente, os pagamentos com cartão têm dominado os pagamentos de pequeno montante na Europa. Em 2022, os pagamentos com cartão representavam (em valor das operações) 40% dos pagamentos no comércio eletrónico e 63% dos pagamentos em pontos de venda (ver *figura 3*). No segundo semestre de 2022, 54% dos pagamentos baseados em cartões na área do euro foram sem contacto (ou seja, sem que o cliente tivesse de inserir ou passar o cartão ao pagar)². O valor dos pagamentos através de carteiras digitais esteja a crescer de forma dinâmica, enquanto o numerário está a perder importância.

Figura 3 – Percentagem do valor das operações por instrumento de pagamento



* previsão

Fonte: TCE, com base em FIS, 2023, *Global Payments Report*.

² Publicação no portal de dados do Banco Central Europeu, 16 de novembro de 2023 [em inglês].

07 O mercado europeu dos cartões caracteriza-se por ter dois segmentos distintos: pagamentos nacionais e pagamentos transfronteiriços. Os sistemas nacionais e internacionais de cartões competem pelas operações nos mercados de cada país. Na UE, existem seis sistemas nacionais: Bancontact (Bélgica), CB (França), Girocard (Alemanha), PagoBancomat (Itália), Multibanco (Portugal) e Dankort (Dinamarca). Com exceção do PagoBancomat (Itália), representam a grande maioria das operações nacionais nas respetivas jurisdições³. Os sistemas internacionais de cartões lideram o mercado de pagamentos transfronteiriços. O Visa e o Mastercard são, de longe, os mais importantes, com uma quota de mercado combinada de quase 90%⁴.

Funções e responsabilidades

08 No mercado dos pagamentos, as responsabilidades são partilhadas entre a UE e os Estados-Membros.

- o A Comissão tem como principal competência dar início ao processo legislativo. Propõe a adoção de diretivas e regulamentos para assegurar a harmonização entre os Estados-Membros, tendo por prioridade garantir a segurança dos pagamentos e a proteção dos consumidores. A responsabilidade pela política é da Direção-Geral da Estabilidade Financeira, dos Serviços Financeiros e da União dos Mercados de Capitais (DG FISMA). A Comissão está igualmente encarregada de fazer aplicar as regras de concorrência para manter a integridade do mercado único da UE e evitar perturbações da concorrência. As principais responsabilidades incluem a deteção e repressão de acordos anticoncorrenciais e de abusos de poder de mercado por parte de empresas dominantes, a repressão de fusões anticoncorrenciais, a promoção da liberalização do mercado e o controlo das intervenções estatais. Estas responsabilidades incumbem à Direção-Geral da Concorrência (DG COMP). Em caso de distorções da concorrência no mercado pertinente, a Comissão pode também propor legislação, por exemplo para intervir na fixação de encargos e taxas pelos prestadores de serviços de pagamento. Estas medidas são conhecidas como intervenções nos preços.

³ Statista, *Market share of international and domestic payment card schemes in 14 countries in Europe in 2022*, e BCE, 2019, *Card payments in Europe – current landscape and future prospects: a Eurosystem perspective*.

⁴ Statista, 2022, *Market share of Visa, Mastercard, American Express, Diners Club*.

- o Os Estados-Membros são responsáveis pela transposição das diretivas da UE para o direito nacional. As suas autoridades nacionais competentes (ANC) autorizam e supervisionam os prestadores de serviços de pagamento.
- o A Autoridade Bancária Europeia (EBA) é responsável por elaborar normas técnicas, orientações e recomendações relacionadas com os serviços e sistemas de pagamento e por assegurar a convergência da supervisão entre as ANC.

Quadro regulamentar da UE em matéria de pagamentos digitais

09 O quadro regulamentar da UE em matéria de pagamentos digitais é composto por vários atos jurídicos (ver [caixa 1](#)).

Caixa 1

Principais atos jurídicos no domínio dos pagamentos digitais

Diretiva Serviços de Pagamento (DSP): em 2007, a primeira Diretiva Serviços de Pagamento (**DSP1**) introduziu uma definição de serviço de pagamento e de prestadores de serviços de pagamento. O seu principal objetivo era incentivar a concorrência, nomeadamente permitindo que as instituições de pagamento prestassem estes serviços. A Diretiva Serviços de Pagamento revista (**DSP2**), de 2015, alargou o âmbito de aplicação ao incluir novos tipos de serviços, como a iniciação de pagamentos a terceiros ou serviços de informação sobre contas. Além disso, a **DSP2** introduziu medidas de segurança mais rigorosas para os pagamentos digitais e promoveu uma maior transparência.

Regulamento relativo ao Espaço Único de Pagamentos em Euros (SEPA): o regulamento, adotado em 2012 e alterado em 2024, visa criar um mercado integrado e eficiente de pagamentos eletrónicos em euros na UE. Estabelece regras para as transferências a crédito (imediatas) e os débitos diretos e obriga à utilização do número internacional de conta bancária (IBAN).

Regulamento Pagamentos Transfronteiriços: o regulamento revisto, adotado em 2019, visa facilitar o funcionamento do mercado único e eliminar as barreiras entre os utilizadores de serviços de pagamento. Aplica-se aos pagamentos transfronteiriços denominados em euros ou nas moedas nacionais de outros Estados-Membros participantes (Roménia e Suécia). Exige que os prestadores de serviços de pagamento cobrem o mesmo preço quer os pagamentos sejam transfronteiriços ou nacionais.

Regulamento Taxas de Intercâmbio: o regulamento, adotado em 2015, tem por finalidade criar um mercado único para os pagamentos com cartão e evitar restrições à concorrência. Estabelece requisitos técnicos e comerciais uniformes aplicáveis a operações de pagamento baseadas em cartões na UE.

10 Em junho de 2023, na sequência de uma revisão da [DSP2](#), a Comissão propôs um novo [regulamento relativo aos serviços de pagamento](#) e uma Diretiva Serviços de Pagamento alterada ([DSP3](#)). O [regulamento](#) estabelece disposições sobre o combate à fraude nos pagamentos, a melhoria da partilha de dados de pagamento, o reforço dos direitos dos consumidores e a igualdade das condições de concorrência entre bancos e prestadores de serviços de pagamento. A diretiva alterada inclui principalmente disposições sobre o licenciamento e a supervisão dos prestadores de serviços de pagamento. Em julho de 2024, o processo legislativo dos dois atos estava em curso.

11 Em 2020, a Comissão apresentou uma [estratégia para os pagamentos de pequeno montante](#) na UE em que definiu a sua visão para o desenvolvimento do setor. Os objetivos da União consagrados na estratégia consistem em fornecer aos cidadãos e às empresas uma gama ampla e diversa de soluções de pagamento de alta qualidade; apoiar soluções de pagamento europeias competitivas; e melhorar os pagamentos transfronteiriços com países terceiros para promover o papel internacional do euro. A estratégia assinala quatro pilares principais, que refletem as principais áreas de intervenção (ver [anexo I](#)). Enuncia 40 ações-chave, das quais 38 são pertinentes para os pagamentos digitais.

Âmbito e método da auditoria

12 O objetivo da presente auditoria consistiu em analisar a estratégia da UE para os pagamentos digitais. Ao fazê-lo, o Tribunal centrou-se no bom funcionamento do mercado interno no domínio dos pagamentos, que, em última instância, deve servir os consumidores. A análise tem em conta as implicações das políticas da União para todas as partes envolvidas (prestadores de serviços de pagamento, comerciantes e consumidores). Em especial, o Tribunal examinou se:

- o quadro regulamentar da UE fixa as condições adequadas para que a União atinja o seu objetivo de pagamentos digitais mais seguros, mais rápidos e menos dispendiosos. Neste contexto, o Tribunal centrou-se em aspetos fundamentais, como o processo de revisão da Diretiva Serviços de Pagamento (DSP2) pela Comissão, as intervenções nos preços no mercado e as disposições relativas à partilha de dados de contas de pagamento. Verificou, em especial, a relevância e a justificação destas ações;
- a Comissão avaliou de que modo o quadro regulamentar e as suas ações tiveram impacto no mercado dos serviços de pagamento da UE. Para o efeito, o Tribunal centrou-se na forma como a Comissão acompanha os progressos em termos de custos, rapidez, acesso e transparência dos pagamentos digitais;
- a Comissão executou eficazmente as ações definidas na [estratégia para os pagamentos de pequeno montante](#). Para tal, o Tribunal analisou o estado e a oportunidade de 35 ações relevantes para os pagamentos digitais. Além disso, realizou uma avaliação aprofundada de nove ações-chave relacionadas com três temas: i) autenticação forte do cliente, ii) discriminação das contas de pagamento e iii) supervisão dos serviços de pagamento.

13 Com as observações e recomendações resultantes desta auditoria, o Tribunal pretende dar um contributo para as propostas legislativas em curso e futuras relativas aos serviços de pagamento. O presente relatório procura igualmente ajudar a encontrar o equilíbrio necessário na política da UE entre permitir que a livre concorrência beneficie o ecossistema de pagamentos e intervir quando necessário (ver ponto [07](#)). Tal pode ser o caso, em especial, nos mercados oligopolísticos, com vista a proteger os consumidores ou a corrigir uma imperfeição do mercado.

14 A auditoria do Tribunal abrangeu o período compreendido entre 2013 (incluindo os trabalhos preparatórios da DSP2 e do Regulamento Taxas de Intercâmbio) e o final de 2023. Não abrangeu a liquidação de pagamentos (por exemplo, o sistema de liquidação de pagamentos T2 do Banco Central Europeu) nem a supervisão dos sistemas de liquidação de pagamentos (ver [figura 1](#)), que foram descartados com base numa análise dos riscos. Também não abrangeu o conteúdo da [proposta legislativa](#) da Comissão para estabelecer o quadro jurídico de um possível euro digital. Por uma questão de exaustividade, a análise abrangeu a proposta legislativa relativa aos serviços de pagamento (DSP3 e regulamento relativo aos serviços de pagamento).

15 O trabalho de auditoria realizado nas instalações da Comissão incluiu um exame de documentos internos e públicos e entrevistas por questionário com elementos do pessoal da Direção-Geral da Estabilidade Financeira, dos Serviços Financeiros e da União dos Mercados de Capitais (DG FISMA) e da Direção-Geral da Concorrência (DG COMP). O Tribunal realizou igualmente entrevistas com representantes das partes interessadas, nomeadamente do Banco Central Europeu (BCE), da Autoridade Bancária Europeia (EBA), do Banco Nacional de Itália e da autoridade nacional da concorrência da Alemanha, bem como de prestadores de serviços de pagamento e de associações comerciais e de consumidores. Além disso, realizou dois inquéritos, a saber, aos prestadores de serviços de pagamento e à ANC. Por último, efetuou uma análise comparativa com outros países (em especial, o Reino Unido e a Austrália).

Observações

Apesar dos progressos no quadro regulamentar da UE em matéria de pagamentos digitais, subsistem lacunas no que respeita às intervenções nos preços e à banca aberta

16 Para fazer face aos futuros desafios do mercado de pagamentos da UE, é necessário um quadro regulamentar abrangente para os pagamentos digitais. Para o efeito, deve-se propor e rever legislação que promova um ambiente inovador e competitivo para os mercados de pagamentos.

17 O Tribunal examinou a abrangência do quadro, analisando o trabalho da Comissão no que toca aos principais dossiês legislativos durante o período de auditoria. Em primeiro lugar, avaliou a análise da Comissão sobre a [DSP2](#), examinando nomeadamente a avaliação de impacto subjacente à proposta e as consultas às partes interessadas. Em seguida, examinou a metodologia da UE para as intervenções nos preços e analisou em pormenor duas destas intervenções, a saber, o limite máximo das taxas de intercâmbio aplicáveis aos pagamentos com cartão e a proibição de cobrança de encargos suplementares pela utilização de determinados instrumentos de pagamento. Foram selecionadas estas duas intervenções nos preços devido à sua relevância face à evolução das condições de mercado. Por último, o Tribunal analisou as soluções legislativas existentes e propostas para a banca aberta, que permite o acesso aos dados das contas de pagamento.

A Comissão procedeu a uma análise exaustiva da Diretiva Serviços de Pagamento em 2023

18 Em 2022, a Comissão deu início à análise da aplicação e do impacto da [DSP2](#). A análise já deveria ter sido realizada em 2021, mas não o foi a tempo devido à transposição tardia da diretiva por alguns Estados-Membros e, conseqüentemente, ao atraso na aplicação das disposições pertinentes.

19 Em resultado da análise, em 2023 a Comissão apresentou uma proposta legislativa destinada a melhorar o quadro da UE em matéria de pagamentos. Para além de uma diretiva alterada relativa aos serviços de pagamento e aos serviços de moeda eletrónica (DSP3), a Comissão propôs igualmente um [regulamento relativo aos serviços de pagamento](#) na União. Um regulamento da UE é diretamente aplicável em todos os Estados-Membros sem necessidade de medidas de execução nacionais, enquanto uma diretiva exige que os países integrem as disposições da mesma no direito nacional num determinado prazo. O Tribunal considera que a proposta de dois atos legislativos distintos em matéria de serviços de pagamento é um passo na direção certa. A definição, num regulamento, das regras aplicáveis aos prestadores de serviços de pagamento e aos consumidores deverá assegurar uma aplicação mais coerente nos Estados-Membros.

20 As propostas legislativas relativas aos serviços de pagamento (DSP3 e [regulamento relativo aos serviços de pagamento](#)) foram acompanhadas de uma [avaliação de impacto](#) exaustiva, que abrangeu todos os principais temas objeto de revisão. O [Comité de Controlo da Regulamentação](#), um organismo independente da Comissão, examinou o documento e avaliou-o positivamente. Embora a Comissão e a EBA tenham discutido oralmente o [parecer da EBA](#), os resultados da discussão não foram formalmente documentados.

21 O âmbito da revisão propriamente dita foi abrangente na maior parte dos aspetos, abrangendo todas as principais questões levantadas pelas partes interessadas. No entanto, o Tribunal observou algumas lacunas nos domínios das intervenções nos preços e da banca aberta (ver pontos [23](#) a [59](#)).

22 Durante a revisão, a Comissão realizou consultas públicas e específicas às partes interessadas, no âmbito das quais recebeu observações de todas as principais entidades em causa. Além disso, consultou as autoridades nacionais no contexto do [grupo de peritos do setor bancário, pagamentos e seguros](#). Importa referir que as autoridades nacionais da concorrência não fazem parte deste grupo de peritos. Não foram especificamente convidadas a participar nas consultas públicas, mas podiam apresentar observações no âmbito das consultas ao público em geral; apenas o serviço federal alemão da defesa da concorrência (Bundeskartellamt) aproveitou esta oportunidade (ver ponto [41](#)). A Comissão compilou um resumo das observações das partes interessadas e da sua análise.

Se mal concebidas, as intervenções nos preços colocam um risco ao eficiente funcionamento do mercado de pagamentos digitais da UE

Os critérios aplicados para avaliar a adequação das intervenções nos preços não são claros e não se realizam revisões periódicas

23 A concorrência aberta e sem distorções no mercado interno é um objetivo primordial consagrado no Tratado sobre o Funcionamento da UE⁵. Em termos gerais, uma intervenção nos preços é uma medida que exige que um produto ou serviço seja oferecido no mercado a um preço predeterminado pelas autoridades públicas. A literatura neste domínio considera as intervenções nos preços como uma das formas mais intrusivas de intervenção no mercado. Contudo, podem ser justificadas por várias razões, tais como considerações sociais ou imperfeições do mercado. As intervenções nos preços operadas pela União destinam-se, por exemplo, a corrigir distorções no mercado dos cartões ou a criar um ambiente que ajude os serviços de pagamento inovadores a chegarem a um mercado mais vasto⁶.

24 No domínio dos pagamentos digitais, a legislação da UE prevê várias intervenções nos preços (ver [caixa 2](#)).

⁵ Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, artigos 101º a 109º.

⁶ Dunne, N., 2018, "*Regulating prices in the European Union*".

Caixa 2

Principais intervenções nos preços no que respeita ao mercado dos pagamentos digitais na UE

- 1) **Limite máximo das taxas de intercâmbio para os pagamentos com cartão:** a taxa de intercâmbio é paga pelo prestador de serviços de pagamento que adquire o pagamento com cartão ao seu homólogo que emite o cartão. Está limitada a 0,2% do valor do pagamento nas operações realizadas pelos consumidores com cartões de débito e a 0,3% nas realizadas com cartões de crédito⁷.
- 2) **Proibição de cobrança de encargos suplementares nos pagamentos com cartão e nos pagamentos SEPA:** os comerciantes estão proibidos de impor encargos suplementares às operações com cartões dos consumidores sujeitas ao limite máximo das taxas de intercâmbio, bem como às transferências a crédito e aos débitos diretos no SEPA⁸.
- 3) **Prestação gratuita de serviços de banca aberta:** os detentores de dados de contas são obrigados a manter, pelo menos, uma interface para comunicação segura a ser utilizada por terceiros prestadores de serviços, sem que recebam taxas ou reembolsos por tal utilização⁹.
- 4) **Igualdade de preços nos pagamentos transfronteiriços em euros:** os encargos cobrados por um prestador de serviços de pagamento aos utilizadores pelos pagamentos transfronteiriços em euros devem ser os mesmos que os cobrados pelos pagamentos nacionais correspondentes¹⁰.

Fonte: TCE.

25 Se as intervenções nos preços forem concebidas de forma inadequada, os prestadores de serviços de pagamento podem funcionar de forma ineficaz ou podem surgir distorções da oferta e da procura, prejudicando, em última análise, os consumidores e os comerciantes. Porém, os atos jurídicos de base relativos aos pagamentos digitais não especificam critérios claros para avaliar se, e em que circunstâncias, essas intervenções se justificam ou por quanto tempo devem vigorar.

⁷ Regulamento (UE) 2015/751, artigos 3º e 4º.

⁸ Diretiva (UE) 2015/2366, artigo 62º.

⁹ Ibid., artigos 66º e 67º.

¹⁰ Regulamento (UE) 2021/1230, artigo 3º.

26 Além disso, nenhuma das intervenções nos preços dos pagamentos digitais está sujeita a qualquer limite de tempo. Em geral, as diferentes bases jurídicas preveem a realização de revisões pontuais num determinado prazo, tais como em relação ao limite máximo das taxas de intercâmbio e à igualdade de preços nos pagamentos transfronteiriços em euros (ver [caixa 2](#))¹¹. No respeitante a esta última, a Comissão ainda não procedeu à revisão, que devia ter sido realizada em 2022.

27 No entanto, não existe obrigação legal de realizar revisões periódicas de qualquer uma das intervenções nos preços. Além disso, não é especificado que dados devem ser recolhidos para efetuar essas revisões. Tendo em conta a natureza intrusiva das intervenções nos preços, esta situação cria o risco de não serem detetadas e se manterem em vigor medidas inadequadas, acabando por prejudicar os consumidores, os comerciantes ou os prestadores de serviços de pagamento.

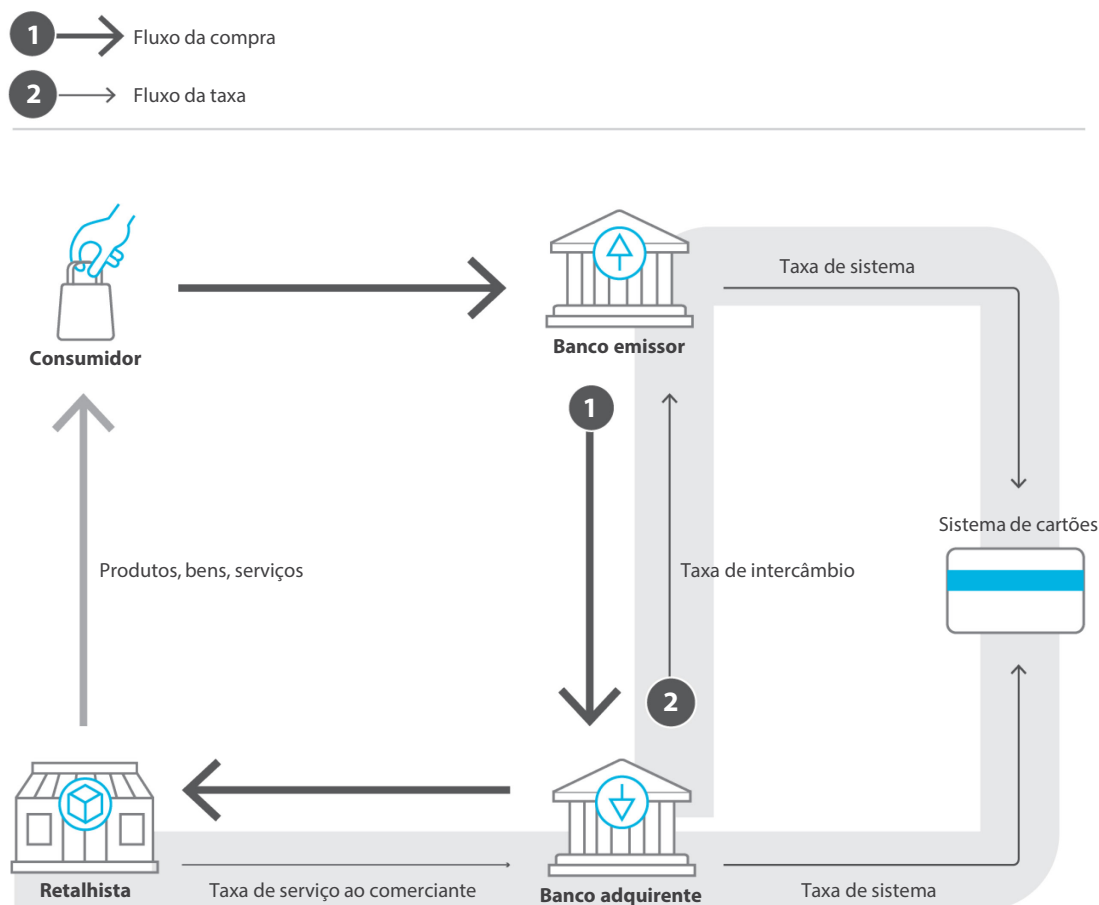
Não foram adequadamente avaliados os efeitos positivos e a adequação dos limites máximos das taxas de intercâmbio

28 O fluxo do dinheiro típico de um cartão implica vários tipos de taxas (ver [figura 4](#)).

- 1) **Numa primeira fase**, o prestador de serviços de pagamento que adquire o pagamento com cartão (por exemplo, o banco que serve uma loja *online*) paga uma **taxa de intercâmbio** ao prestador que emite o cartão (por exemplo, o banco que emitiu o cartão ao cliente).
- 2) **Numa segunda fase**, ambos os prestadores de serviços de pagamento (emissor e adquirente) pagam **taxas de sistema** às sociedades internacionais que operam a rede de cartões.
- 3) **Por último**, o comerciante (por exemplo, uma loja *online*) paga **taxas de serviço ao comerciante** ao prestador de serviços de pagamento adquirente (o banco que serve o seu sistema de pagamento). Estes encargos cobrem as taxas de intercâmbio, as taxas de sistema, as taxas de processamento pagas pelo prestador que adquire o pagamento por cartão e a margem deste último. Devido à proibição de cobrança de encargos suplementares, os comerciantes não podem cobrar estes custos diretamente aos clientes. Ao invés, incluem as taxas de pagamento nos preços dos bens e serviços como um suplemento global.

¹¹ Regulamento (UE) 2015/751, artigo 17º, e Regulamento (UE) 2021/1230, artigo 14º.

Figura 4 – Fluxo do dinheiro num pagamento típico com cartão



Banco adquirente = banco do retalhista/beneficiário, que adquire o pagamento com cartão.
 Banco emissor = banco do consumidor/ordenante, que emite o cartão.

Fonte: TCE, com base em elementos gráficos da Comissão.

29 Em 2023, o comércio eletrónico e as operações nos pontos de venda representaram cerca de 1,15 biliões de euros¹². O Tribunal estima que cerca de 80% deste montante corresponda a operações de pagamento com cartão. Calcula também que o volume total das taxas de intercâmbio anuais pagas pelos prestadores de serviços de pagamento adquirentes aos seus homólogos que emitem os cartões na UE por estas operações se situou entre 2 mil milhões de euros e 3 mil milhões de euros (pressupondo taxas de intercâmbio entre 0,2% e 0,3%), as taxas de sistema anuais ascenderam a cerca de mil milhões de euros (pressupondo taxas médias dos sistemas de 0,1%) e as taxas de serviço ao comerciante anuais se situaram entre 5 mil milhões de euros e 6 mil milhões de euros (pressupondo taxas médias de 0,6%). Em última análise, as taxas de serviço aos comerciantes são suportadas pelos consumidores.

¹² Statista.

30 Os limites máximos das taxas de intercâmbio interferem com as liberdades contratuais entre empresas privadas que operam no mercado dos pagamentos. O Regulamento Taxas de Intercâmbio introduziu-os (ver [caixa 2](#)) em resposta a uma situação específica no mercado dos pagamentos com cartão, em que a concorrência entre as redes de cartões para angariar prestadores de serviços de pagamento como emitentes dos seus cartões estava a fazer com que as taxas de intercâmbio subissem em vez de baixar (fenómeno que se pode designar como "concorrência invertida")¹³. O objetivo era reduzir estas taxas, que são a principal componente das taxas de serviço ao comerciante e são pagas em última instância pelos comerciantes aos prestadores de serviços de pagamento.

31 Para determinar estes limites, a Comissão começou por aplicar a teoria do "teste de indiferença do comerciante"¹⁴ no contexto da política da concorrência. Este teste tem por finalidade apontar um nível adequado para as taxas de intercâmbio, determinando o nível a que um comerciante médio aceitaria um pagamento com cartão de um cliente não habitual (por exemplo, um turista) que pretendesse pagar desta forma¹⁵. Neste contexto, parte-se do princípio de que a taxa de intercâmbio é a principal componente da taxa de serviço ao comerciante. Em especial, após a [decisão de 2007 da Comissão](#) relativa às taxas de intercâmbio da MasterCard e as [conversações de 2009](#) com a Comissão, o teste da indiferença do comerciante constituiu a base para a determinação dessas taxas em relação às empresas da MasterCard e para a [decisão de compromisso de 2010 relativa à VISA](#).

32 Em 2015, os limites máximos das taxas determinados no contexto destas decisões da Comissão foram igualmente incluídos no [Regulamento Taxas de Intercâmbio](#). Além disso, a fim de confirmar o nível destes limites, a Comissão realizou um [inquérito sobre os custos dos comerciantes](#). Contudo, o inquérito não incluiu os pequenos comerciantes e, de um modo geral, não justificava o nível específico do limite máximo das taxas introduzido pelo Regulamento Taxas de Intercâmbio.

¹³ SWD(2013) 288 final, [volume 1](#) e [volume 2](#).

¹⁴ Regulamento (UE) 2015/751, considerando 20.

¹⁵ Fonte: Górká, J., 2014, [Merchant Indifference Test Application – The Case for Revising the Interchange Fee Level in Poland](#) e Rochet, J., Tirole, J., 2011, [Must-take cards: Merchant discounts and avoided costs](#).

33 Em junho de 2020, a Comissão publicou um relatório de revisão único¹⁶ sobre o [Regulamento Taxas de Intercâmbio](#). O relatório baseou-se em dados de meados de 2017, o que significa que os dados analisados abrangeram apenas um período de 24 meses, que o Tribunal considera demasiado curto para fornecer resultados abrangentes sobre a eficácia do regulamento. Neste relatório, a Comissão considerou que os efeitos dos limites máximos das taxas eram satisfatórios, uma vez que, após a introdução, existiam indicações iniciais de que o nível das taxas de serviço ao comerciante estava a diminuir. Todavia, estudos mais recentes sugerem (pelo menos para alguns Estados-Membros) que as taxas são muito superiores ao limite máximo da taxa de intercâmbio regulamentar, embora estes estudos tenham algumas limitações (ver [anexo II](#)). Outra conclusão importante do relatório é o aumento do número e do valor dos pagamentos com cartão em toda a UE. Este aumento foi atribuído, em parte, à aplicação do Regulamento Taxas de Intercâmbio, uma vez que refletiu uma maior aceitação dos cartões pelos comerciantes que foi parcialmente impulsionada por taxas de intercâmbio mais baixas.

34 Neste relatório, a Comissão declarou também que algumas áreas, como a avaliação do cumprimento e da potencial evasão aos limites máximos das taxas, exigem uma recolha de dados reforçada e um melhor acompanhamento que sirvam de base a uma aplicação sólida e contínua. Além disso, a Comissão afirmou que os efeitos plenos do Regulamento Taxas de Intercâmbio demorariam mais tempo a concretizar-se, devido ao curto período em que tinha vigorado, à natureza de longo prazo dos contratos e à recente evolução do mercado.

35 Em fevereiro de 2024, a Comissão publicou um estudo sobre a evolução recente no mercado dos pagamentos por cartão, que, no entanto, apenas incidiu em alguns aspetos da aplicação do Regulamento Taxas de Intercâmbio. Além disso, devido à reduzida participação das partes interessadas, este estudo forneceu poucos dados¹⁷, pelo que não demonstrou suficientemente os efeitos positivos do limite máximo das taxas de intercâmbio e se este foi fixado ao nível ótimo.

¹⁶ [SWD\(2020\) 118 final](#), p. 3.

¹⁷ Hausemer, P., Patroclou, N., Bosch Chen, I., Gorman, N. *et al.*, 2024, [Study on new developments in card-based payment markets](#).

As razões da Comissão para proibir a cobrança de encargos suplementares não tiveram por base uma análise adequada nem dados empíricos pertinentes

36 Um encargo suplementar é uma taxa adicional aplicada ao preço efetivo dos bens e serviços pela utilização de um método de pagamento específico¹⁸. A proibição de cobrança de encargos suplementares impede que os beneficiários, tais como os comerciantes, imponham sobretaxas às operações SEPA e às operações com cartões sujeitas ao limite máximo das taxas de intercâmbio. Esta solução pode favorecer os consumidores, mas tem também consequências negativas, uma vez que reduz a transparência dos custos dos pagamentos. Por conseguinte, a decisão de proibir a cobrança de encargos suplementares deve ter por base uma análise aprofundada de todas as implicações. A proibição foi introduzida na [DSP2](#) e justificada por três razões principais (ver [caixa 3](#)).

Caixa 3

As três razões para proibir a cobrança de encargos suplementares¹⁹

- 1) A heterogeneidade das regras nacionais em matéria de cobrança de encargos suplementares gerou confusão entre os consumidores, nomeadamente nos pagamentos intra-UE.
- 2) Registaram-se numerosos casos de aplicação de encargos suplementares a níveis superiores ao custo suportado pelo comerciante (encargos suplementares excessivos).
- 3) As taxas de serviço ao comerciante consistiam essencialmente em taxas de intercâmbio, que deveriam ser limitadas pelo [Regulamento Taxas de Intercâmbio](#).

¹⁸ Diretiva (UE) 2015/2366, artigo 62º.

¹⁹ DSP2, considerando 66.

37 O Tribunal constatou que as razões para proibir a cobrança de encargos suplementares não se basearam em provas suficientes. Na avaliação de impacto da DSP2, efetuada pela Comissão, o Tribunal não encontrou provas claras da confusão dos consumidores (ver razão 1 na *caixa 3*), por exemplo em inquéritos aos consumidores. A avaliação de impacto incluiu apenas uma referência geral ao facto de a variação das regras de aplicação de encargos suplementares nos Estados-Membros causar confusão entre os consumidores no comércio eletrónico intra-UE²⁰. Contudo, os tipos de pagamentos referidos na avaliação de impacto representaram apenas 8% de todos os pagamentos em 2021, ou seja, apenas uma pequena minoria dos pagamentos²¹.

38 O Tribunal não encontrou quaisquer dados empíricos sólidos que corroborem a noção de que os encargos suplementares na UE eram sistematicamente excessivos na altura em que a proibição foi introduzida, em 2015 (ver razão 2 na *caixa 3*). A própria Comissão reconheceu, aliás, que só foram cobrados encargos suplementares excessivos em alguns casos²². Além disso, a cobrança de encargos suplementares excessivos aos consumidores já era proibida nessa altura pela diretiva relativa aos direitos dos consumidores²³.

39 A Comissão dispunha de poucos dados (ver ponto 34) ou análises documentadas que confirmassem que as taxas de serviço ao comerciante consistiam essencialmente em taxas de intercâmbio (ver razão 3 na *caixa 3*). Neste contexto, o Tribunal assinalou três estudos (ver ponto 41 e *anexo II*) que, apesar de algumas limitações, indicam que as taxas de serviço ao comerciante excluindo as taxas de intercâmbio eram significativas em certos Estados-Membros.

40 Além disso, a análise da Comissão sobre a proibição de cobrança de encargos suplementares carece de uma consideração aprofundada das consequências para a concorrência entre os diferentes métodos de pagamento e canais de distribuição (comércio eletrónico ou ponto de venda). Devido à falta de transparência, os fornecedores de instrumentos de pagamento mais onerosos e amplamente utilizados (por exemplo, cartões de crédito) não têm incentivos para reduzir as taxas que cobram aos comerciantes. Este facto tem, em última análise, um impacto sobre o preço dos bens ou serviços (ver *caixa 4*).

²⁰ SWD(2013) 288 final, p. 25.

²¹ BCE, estatísticas de pagamentos (2021).

²² SWD(2013) 288 final, p. 25 e p. 30.

²³ Diretiva 2011/83/UE, artigo 19º.

Caixa 4

Ilustração simplificada da proibição de cobrança de encargos suplementares na prática

Um comerciante quer vender o mesmo bem por 100 euros a dois consumidores. O consumidor A utiliza um cartão de crédito e o consumidor B paga por transferência a crédito. A decisão de o consumidor A pagar com cartão de crédito impõe uma taxa de serviço ao comerciante de 2 euros a pagar por este último ao prestador de serviços de pagamento, enquanto a transferência a crédito não implica encargos. Para manter a neutralidade dos custos, o comerciante tem de calcular um suplemento geral. Neste caso específico, o suplemento seria de 1% (taxa de 2 euros/200 euros de vendas totais). Por conseguinte, cada consumidor paga um montante de 101 euros.

Os aumentos de preços devidos aos custos dos instrumentos de pagamento não são transparentes para o consumidor. Esta situação deverá levar, em última análise, a aumentos do suplemento geral e, por conseguinte, dos preços totais.

Se fosse possível cobrar encargos suplementares, com um controlo eficaz dos encargos excessivos, o preço deveria ser de 102 euros para o consumidor A e de 100 euros para o consumidor B. Espera-se que a maior transparência conduza a decisões mais esclarecidas e, por conseguinte, a uma maior concorrência no setor dos pagamentos.

Fonte: TCE.

41 Durante as consultas públicas sobre a DSP2²⁴, a autoridade da concorrência alemã manifestou preocupação com os efeitos negativos na concorrência. Além disso, um estudo de 2024 realizado em nome da Comissão sublinhou que as estruturas de taxas dos sistemas internacionais de cartões careciam de transparência e associou os aumentos das taxas à falta de concorrência²⁵.

²⁴ Bundeskartellamt, 2 de agosto de 2022, *Meldungen*.

²⁵ Hausemer, P., Patroclou, N., Bosch Chen, I., Gorman, N. *et al.*, 2024, *Study on new developments in card-based payment markets*.

42 A autoridade reguladora dos sistemas de pagamento do Reino Unido (Payment System Regulator) analisou alterações semelhantes realizadas pelos sistemas internacionais de cartões aos seus próprios sistemas e taxas de processamento entre 2017 e 2021, a fim de esclarecer as restrições à concorrência na fixação das taxas²⁶. Não existe uma análise deste tipo para a UE, embora tal ajudasse a compreender melhor a evolução do mercado de pagamentos e, assim, fazer escolhas políticas fundamentadas. A Austrália, tal como a União, aplica um limite máximo às taxas de intercâmbio. Contudo, permite também a imputação de custos diretos enquanto encargos suplementares, dentro de limites claros²⁷. As taxas de serviço ao comerciante no país diminuíram significativamente desde 2005.

43 Tendo em conta as análises para o mercado da UE que se encontram disponíveis, o Tribunal considera que a Comissão não dispunha de bases suficientes para afirmar que os efeitos potencialmente positivos de proibir a cobrança de encargos suplementares aos consumidores ultrapassam claramente as implicações a longo prazo para a concorrência e, em última análise, para os próprios consumidores.

A capacidade da Comissão para controlar eficazmente o impacto das intervenções nos preços é afetada pelas cláusulas de confidencialidade

44 Em termos prospetivos, a falta de dados sobre as taxas e custos de serviço ao comerciante continua a ser um problema fundamental para avaliar as duas intervenções nos preços relacionadas com os pagamentos por cartão de crédito (ver ponto 39). O nível destes encargos depende da dimensão do comerciante e dos seus canais de distribuição e tem em conta tanto os clientes habituais como os não habituais. Porém, devido às cláusulas de confidencialidade dos sistemas de cartões, estas informações não estão publicamente disponíveis. Tendo em conta esta falta de dados, a Comissão não pode acompanhar os efeitos da proibição de cobrança de encargos suplementares e dos limites máximos das taxas de intercâmbio, nem avaliar a sua eficácia. O Tribunal observa que a Comissão poderia obter esses dados do setor invocando os seus poderes de investigação no domínio da política da concorrência²⁸.

²⁶ Payment System Regulator, maio de 2024, *Market review into card scheme and processing fees*.

²⁷ Banco Central da Austrália, 15 de setembro de 2022, *Bulletin – September 2022*.

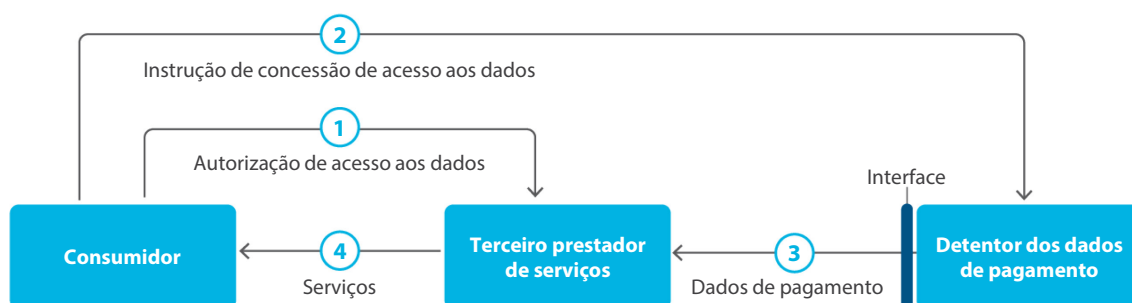
²⁸ Regulamento (CE) n.º 1/2003, artigo 17.º.

Falta de normalização e fracos mecanismos de controlo na banca aberta

45 A banca aberta é um conceito de partilha de dados que obriga os detentores de dados de contas, normalmente os bancos, a partilhar os dados de pagamento dos clientes com terceiros prestadores de serviços. Um caso de utilização importante desta partilha são os serviços de iniciação de pagamentos, por exemplo quando um banco autoriza um terceiro prestador de serviços a aceder à conta bancária de um cliente para iniciar um pagamento de compras *online*. As primeiras disposições em matéria de banca aberta na UE foram introduzidas pela [DSP2](#).

46 A partilha de dados passa por interfaces (ver [figura 5](#)), que permitem uma comunicação segura entre os detentores de dados de contas e os terceiros prestadores de serviços. A [DSP2](#) permite que os primeiros criem interfaces dedicadas (também conhecidas como interfaces de programação de aplicações) ou que autorizem a utilização de interfaces de cliente. Neste último caso, o terceiro prestador de serviços atua como um cliente, acedendo à conta de pagamento através da página Web normal do banco para clientes, e tem de se identificar claramente.

Figura 5 – A banca aberta em poucas palavras



Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

47 O Tribunal constatou que a aplicação do quadro da UE em matéria de banca aberta revelou duas questões importantes relacionadas com a sua conceção. Em primeiro lugar, a obrigação de conceder acesso gratuito aos dados dos utilizadores de pagamentos a terceiros prestadores de serviços deverá desincentivar os detentores de dados de contas a prestarem um serviço de elevada qualidade. Em segundo lugar, a ausência de uma norma para as interfaces de programação de aplicações criou obstáculos para os terceiros prestadores de serviços que utilizam estes dados. Além disso, até à data, a banca aberta tem sido aplicada e supervisionada a nível nacional.

A opção seguida na DSP2 foi o fornecimento de dados gratuito

48 A DSP2 introduziu um modelo de banca aberta em que os detentores de dados de contas são obrigados a fornecer gratuitamente os dados de pagamento dos seus clientes. A Comissão propôs esta solução em 2013 com base no pressuposto de que os custos de execução para os detentores de dados de contas seriam residuais²⁹. No entanto, no contexto da revisão da DSP2, os peritos encarregados pela Comissão estimaram os custos pontuais para o setor pelo desenvolvimento de interfaces de programação de aplicações em cerca de 2,2 mil milhões de euros, com custos recorrentes anuais de cerca de 0,3 mil milhões de euros, ambos suportados sobretudo pelos detentores de dados de contas³⁰.

49 No contexto da avaliação de impacto subjacente à DSP2 realizada pela Comissão, os detentores de dados de contas afirmaram que a disponibilização gratuita de serviços de banca aberta sufocou a inovação, tanto em termos de desenvolvimento de mecanismos de acesso de elevada qualidade como de introdução de novas funcionalidades³¹. As questões relativas à falta de incentivos para desenvolver funcionalidades de banca aberta são pertinentes, uma vez que os dados fornecidos gratuitamente através da banca aberta podem ser utilizados por terceiros prestadores de serviços (por exemplo, por plataformas de vendas *online*) para desenvolver ou melhorar os seus próprios modelos de negócio.

50 A Comissão considerou que exigir que os terceiros prestadores de serviços paguem taxas de serviço na banca aberta poderia conduzir a perturbações no mercado³². Entendeu ainda que estas taxas teriam um impacto negativo na rentabilidade dos terceiros prestadores de serviços e levá-los-iam à falência. Contudo, esta avaliação não se baseou numa análise quantitativa dos efeitos de diferentes níveis de taxas. Além disso, a avaliação da Comissão centrou-se apenas nos terceiros prestadores de serviços e não abrangeu o impacto do modelo de banca aberta proposto na rentabilidade dos detentores de dados de contas, embora, enquanto empresas, ambos tenham fins lucrativos.

²⁹ SWD(2013) 288 final, p. 64.

³⁰ SWD(2023) 231 final, pp. 135 e 136.

³¹ Ibid., p. 128.

³² Ibid., p. 31.

51 No quadro jurídico do financiamento aberto, e contrariamente ao entendimento sobre a banca aberta, a Comissão previu uma compensação razoável (em função dos custos) pela partilha de dados, a acordar entre os participantes no mercado em regimes setoriais³³. O financiamento aberto vai além dos dados relativos às contas de pagamento, dizendo respeito, mais amplamente, ao acesso e à utilização dos dados dos clientes numa vasta gama de serviços financeiros (por exemplo, dados financeiros sobre seguros, pensões, empréstimos, poupanças e investimentos). Este exemplo demonstra a viabilidade da introdução de taxas na banca aberta.

A DSP2 não definiu uma norma comum para as interfaces de programação de aplicações

52 A DSP2 não definiu uma norma contratual ou técnica para as interfaces de programação de aplicações. Como referido pela EBA, a ausência de uma norma única conduziu ao aparecimento de diferentes soluções de interface na UE e contribuiu para a fragmentação do mercado³⁴. As interfaces variam em termos de qualidade e funcionalidade, o que, por sua vez, afeta a experiência do utilizador e o funcionamento dos serviços de banca aberta³⁵.

53 Os terceiros prestadores de serviços³⁶ e a EBA³⁷ identificaram sistematicamente obstáculos ao acesso aos dados através de interfaces de programação de aplicações, incluindo a necessidade de múltiplas autenticações fortes do cliente, de proceder a registos adicionais ou de introduzir manualmente o IBAN.

³³ COM(2023) 360 final.

³⁴ EBA/Op/2022/06, p. 86.

³⁵ SWD(2023) 231 final, p. 14.

³⁶ European Third Party Providers Association, "*PSD2 Obstacles*".

³⁷ EBA/OP/2020/10.

54 Durante o processo de revisão da [DSP2](#), a EBA recomendou que a Comissão explorasse a viabilidade de adotar uma norma comum de interface de programação de aplicações em toda a UE³⁸, argumentando que uma norma comum teria benefícios significativos, como a potencial redução dos custos de manutenção e adaptação das interfaces, a redução dos obstáculos à entrada no mercado ou a contribuição para condições de concorrência equitativas. A Comissão teve por objetivo minimizar as perturbações e evitar custos irrecuperáveis decorrentes de investimentos já realizados no desenvolvimento de interfaces. Porém, não avaliou sistematicamente os benefícios da existência de uma norma comum para as interfaces de aplicações, nomeadamente em termos de poupanças ou sinergias para os prestadores de serviços de pagamento devido à eliminação da fragmentação do mercado.

55 Com a proposta legislativa relativa aos serviços de pagamento ([DSP3](#) e [regulamento relativo aos serviços de pagamento](#)), a Comissão pretende introduzir requisitos mínimos para as interfaces de programação de aplicações, abrangendo, por exemplo, a segurança, a disponibilidade e o desempenho das interfaces, dos serviços e dos dados a partilhar. Além disso, a proposta legislativa contém um artigo que especifica os obstáculos ao acesso aos dados que são proibidos³⁹. Estes requisitos deverão resolver os obstáculos conhecidos na banca aberta, mas não são suficientemente flexíveis para responder a futuros desafios num domínio altamente dinâmico, pelo que poderão exigir novas alterações legislativas.

Até à data, a banca aberta tem sido aplicada e supervisionada a nível nacional

56 Até à data, a garantia de aplicação da banca aberta na UE tem incumbido às ANC através da sua supervisão, sendo a EBA responsável por assegurar a convergência dessa supervisão (ver ponto [08](#)).

³⁸ [EBA/Op/2022/06](#).

³⁹ [COM\(2023\) 367 final](#) (proposta de regulamento relativo aos serviços de pagamento), artigos 36º e 44º.

57 O Reino Unido, país líder na banca aberta segundo um índice internacional⁴⁰, concebeu um quadro de garantia de aplicação e supervisão mais forte do que o da UE, aplicável inicialmente aos nove maiores bancos do país. Um organismo específico, denominado Open Banking Implementation Entity (entretanto substituído pelo Open Banking Limited), era responsável pela aplicação deste quadro, designadamente por criar uma norma para as interfaces de programação de aplicações e conceber estruturas de dados e arquiteturas de segurança. Este organismo emitiu também orientações sobre a experiência dos clientes dirigidas diretamente a todas as partes interessadas (como os prestadores de serviços de pagamento e os terceiros prestadores de serviços)⁴¹, reunindo os requisitos regulamentares e observações dos clientes para facilitar a utilização da banca aberta e representar as melhores práticas. Na União, essas orientações não existem. Em vez disso, há pareceres não vinculativos da EBA, dirigidos às autoridades nacionais competentes, que abrangem algumas destas questões⁴².

58 A DSP2 não exige que os detentores de dados de contas apresentem informações sobre a disponibilidade e o desempenho das interfaces às ANC ou à EBA. Por conseguinte, não estão disponíveis dados consolidados fiáveis sobre a banca aberta na UE. Todavia, a proposta de DSP3 e de [regulamento relativo aos serviços de pagamento](#) prevê a obrigação de os detentores de dados de contas comunicarem informações às ANC. A EBA terá de apresentar informações à Comissão sobre a dimensão e o funcionamento do mercado da banca aberta apenas de dois em dois anos. Este requisito contrasta com a situação do Open Banking Implementation Entity, que, desde março de 2017, tem vindo a publicar mensalmente [indicadores-chave de desempenho](#) sobre o funcionamento da banca aberta no Reino Unido.

⁴⁰ [The Global Open Finance Index](#).

⁴¹ Open Banking Implementation Entity, 2018, [Customer Experience Guidelines](#).

⁴² [EBA/OP/2020/10](#).

59 A Comissão estimou que, em 2021, menos de 5% dos consumidores na UE utilizavam a banca aberta⁴³, um valor inferior ao do Reino Unido (7% em dezembro de 2021 e 11% em outubro de 2023)⁴⁴. No entanto, estas estimativas têm pouco valor, pois não existem dados fiáveis sobre o número de utilizadores da banca aberta⁴⁵. Sem tais dados, a Comissão não pode avaliar a adesão à banca aberta ou validar os seus pressupostos subjacentes à conceção inicial da mesma⁴⁶.

As fragilidades no acompanhamento e na recolha de dados impedem a Comissão de avaliar o impacto das políticas de pagamentos digitais

60 A estratégia da Comissão para os pagamentos de pequeno montante inclui o objetivo de tornar os pagamentos transfronteiriços de e para países terceiros mais rápidos, económicos, acessíveis, transparentes e cómodos. Além disso, tal como acordado ao nível do Grupo dos Vinte (G20), as políticas para os pagamentos transfronteiriços devem trazer melhorias para o custo, a rapidez, a acessibilidade e a transparência dos pagamentos de pequeno montante. A expectativa do Tribunal era que a Comissão tivesse fixado metas a este respeito, em consonância com as metas internacionais, e que acompanhasse sistematicamente os seus progressos para avaliar a eficácia das políticas.

61 O Tribunal examinou se a Comissão tinha fixado metas em matéria de custo, rapidez, acessibilidade e transparência dos pagamentos na UE e se as utilizava para avaliar e acompanhar as suas políticas. Analisou também as ações da Comissão suscetíveis de afetar as principais características dos pagamentos e, com base nos dados disponíveis, avaliou os progressos reais na melhoria da sua eficiência.

⁴³ Comissão Europeia, espaço de imprensa, *Keynote speech by Commissioner McGuinness at event in European Parliament "From Open Banking to Open Finance: what does the future hold?"*.

⁴⁴ Open Banking, 2023, *Impact Report – October 2023*.

⁴⁵ SWD(2023) 231 final, p. 60.

⁴⁶ Ibid., p. 194.

Até à data, a Comissão não especificou indicadores para medir a rapidez, os custos, a acessibilidade e a transparência dos pagamentos ao nível da UE, nem fixou quaisquer metas

62 Até à data, a Comissão não definiu quaisquer indicadores específicos ao nível da UE sobre a forma de medir as melhorias na eficiência dos pagamentos nem fixou quaisquer metas aplicáveis transversalmente a todos os tipos de pagamentos. Ao mesmo tempo, em 2021, os líderes do G20 (que inclui a União) aprovaram indicadores e metas específicos para os pagamentos transfronteiriços, a atingir até ao final de 2027⁴⁷. Os principais indicadores e metas são:

- o custo médio global dos pagamentos de pequeno montante não deve ser superior a 1%, sem que existam custos superiores a 3% até ao final de 2027 (indicador/meta de custo);
- 75% dos pagamentos transfronteiriços devem ser creditados no prazo de uma hora e os restantes no prazo de um dia útil (indicador/meta de rapidez);
- todas as pessoas devem ter pelo menos uma opção para enviar e receber pagamentos eletrónicos transfronteiriços (indicador/meta de acessibilidade).
- os prestadores de serviços de pagamento devem fornecer aos utilizadores um nível mínimo de informação sobre os pagamentos transfronteiriços, indicando todas as taxas pertinentes, o prazo previsto para a receção, o estado do pagamento e as condições de serviço (indicador/meta de transparência).

63 As metas do G20 aplicam-se apenas aos pagamentos transfronteiriços. Contudo, os utilizadores de pagamentos nacionais na UE devem também beneficiar de operações baratas, rápidas, acessíveis e transparentes. Nesta ótica, os critérios do G20 podem igualmente ser relevantes para os pagamentos nacionais.

⁴⁷ Conselho de Estabilidade Financeira, 16 de julho de 2024, "[Cross-border payments](#)".

As ações da Comissão têm algum potencial para melhorar a transparência, a rapidez e o custo dos pagamentos, mas os resultados ainda não são claros

64 Até à data da auditoria do Tribunal, a Comissão não tinha avaliado sistematicamente o impacto das suas propostas legislativas e da legislação existente em matéria de pagamentos (com base nos critérios do G20 ou nos seus próprios critérios). Na ausência de uma tal avaliação, o Tribunal apontou algumas ações da Comissão com potencial para melhorar a transparência, a rapidez, os custos e a acessibilidade. É o caso, nomeadamente, da proposta de [DSP3](#) e de [regulamento relativo aos serviços de pagamento](#), no que respeita à transparência, e da [alteração do Regulamento SEPA relativo aos pagamentos imediatos](#), no que respeita à rapidez. A aplicação da norma internacional de mensagens sobre pagamentos (ISO 20022), que facilita a interoperabilidade internacional dos mesmos, também apresenta potencialidades neste domínio.

A DSP3 e o regulamento relativo aos serviços de pagamento proporcionam mais transparência nos pagamentos

65 A proposta legislativa relativa aos serviços de pagamento ([DSP3](#) e [regulamento relativo aos serviços de pagamento](#)) aumenta a transparência dos pagamentos transfronteiriços realizados na UE para um país terceiro. Mais especificamente, obriga os prestadores de serviços de pagamento a darem aos utilizadores uma estimativa dos prazos para que os prestadores do beneficiário localizados fora da União recebam os fundos. Obriga igualmente os prestadores de serviços de pagamento a apresentarem uma estimativa dos encargos de conversão cambial dessas operações internacionais da mesma forma que para as transferências a crédito na União⁴⁸.

⁴⁸ Proposta de regulamento relativo aos serviços de pagamento, artigo 13º.

Baixa adesão aos pagamentos imediatos em euros

66 Os pagamentos imediatos são transferências a crédito que disponibilizam fundos na conta de um beneficiário no prazo de dez segundos após a emissão de uma ordem de pagamento. A [estratégia da Comissão para os pagamentos de pequeno montante](#) incluía planos para que se tornassem a nova forma habitual de transferência de fundos, tendo como objetivo a plena adesão aos mesmos na UE até ao final de 2021. A Comissão analisou a adesão aos pagamentos imediatos em euros, tendo concluído que apenas 16,8% das transferências a crédito no SEPA realizadas no quarto trimestre de 2023 foram executadas de forma imediata⁴⁹. Examinou igualmente as razões da baixa adesão aos pagamentos imediatos em euros (ver [caixa 5](#)).

Caixa 5

Razões para a insuficiente adesão aos pagamentos imediatos

- 1) Incentivos insuficientes para os prestadores de serviços de pagamento oferecerem pagamentos imediatos em euros
- 2) Encargos de operação mais elevados do que os cobrados por métodos de pagamento alternativos
- 3) Elevada taxa de pagamentos imediatos rejeitados, erradamente sinalizados como envolvendo pessoas constantes das listas de sanções da UE
- 4) Preocupações dos ordenantes quanto à segurança dos pagamentos imediatos

Fonte: Comissão.

67 Para dar resposta aos desafios associados aos pagamentos imediatos, a Comissão propôs uma [alteração ao Regulamento SEPA](#), que foi adotada em fevereiro de 2024. Entre outros aspetos, o regulamento alterado obriga os prestadores de serviços de pagamento a estarem aptos a receber pagamentos imediatos em euros e a oferecê-los por uma taxa não superior à aplicável às transferências a crédito normais em euros.

⁴⁹ Conselho Europeu de Pagamentos, 9 de setembro de 2024, "[What we do](#)".

68 Porém, a alteração adotada ao Regulamento SEPA não se aplica a operações nacionais ou intra-UE que não sejam em euros. Além disso, os utilizadores de pagamentos não precisam de utilizar pagamentos imediatos em euros. Continuarão a poder escolher entre transferências a crédito normais e transferências a crédito imediatas, o que significa que a adesão aos pagamentos imediatos poderá não ser suficientemente elevada para cumprir a meta do G20 relativa à rapidez em toda a União até 2027. Embora a utilização prevista dos pagamentos imediatos não tenha sido quantificada, a Comissão espera que seja significativa e que estes pagamentos se tornem progressivamente a nova normalidade.

69 As disposições relativas à rapidez dos pagamentos estão também consagradas na [DSP2](#). Quando os prestadores de serviços de pagamento remetente e destinatário se encontram ambos na UE, os pagamentos têm de ser executados no prazo de um dia útil. Para pagamentos intra-União em moedas da UE que não o euro, os prestadores e os utilizadores de serviços de pagamento podem acordar um prazo de execução até quatro dias úteis⁵⁰. Este prazo aplica-se, em substância, aos pagamentos transfronteiriços não normalizados fora dos sistemas SEPA, constituindo uma pequena parte das operações. Ao elaborar a proposta legislativa relativa aos serviços de pagamento ([DSP3](#) e [regulamento relativo aos serviços de pagamento](#)), a Comissão não reavaliou a adequação destas duas disposições à luz das metas do G20. Por último, a Comissão avaliou a conclusão da ação-chave [33](#)) na [estratégia para os pagamentos de pequeno montante](#), mas o Tribunal não encontrou provas de uma análise dos períodos de execução dos pagamentos transfronteiriços (ver [anexo III](#)).

É reduzido o seguimento feito da aplicação das normas internacionais de mensagens na UE

70 O G20 considera que a adoção da norma da Organização Internacional de Normalização para o envio de mensagens financeiras (ISO 20022) pelos participantes no mercado é uma prioridade fundamental para atingir as suas metas (ver [caixa 6](#)). Entre outros aspetos, a norma ISO 20022 especifica que as mensagens devem incluir o identificador de entidade jurídica (LEI), que permite a identificação unívoca das entidades envolvidas nos pagamentos⁵¹.

⁵⁰ [Diretiva \(UE\) 2015/2366](#), artigos 82º e 83º.

⁵¹ Fundação Mundial do Identificador de Entidade Jurídica, [Identificador de Entidade Jurídica](#).

Caixa 6

A importância da ISO 20022 para os pagamentos

A ISO 20022 é uma norma mundial para o envio de mensagens financeiras que proporciona uma metodologia de descrição de negócios financeiros utilizando uma linguagem comum. É apoiada por um dicionário de dados e um catálogo de mensagens (por exemplo, para pagamentos), tornando-a acessível a todos.

A ISO 20022 ajudará a atingir as metas do G20, normalizando as mensagens de pagamento, facilitando a interoperabilidade entre diferentes sistemas de pagamento e permitindo um maior intercâmbio de dados ao longo do processo. Ao adotar esta norma, os prestadores de serviços de pagamento podem simplificar os processos de pagamento, melhorar o rastreamento e a conciliação das operações e reduzir os custos.

Fonte: TCE, com base em informações da Sociedade de Telecomunicações Financeiras Interbancárias Mundiais (SWIFT).

71 Na [estratégia para os pagamentos de pequeno montante](#), a Comissão também apelou à aplicação da norma [ISO 20022](#) até ao final de 2022 (ver ação-chave [30](#)) no [anexo III](#)). A Comissão é informada pelo Conselho Europeu de Pagamentos sobre a adesão à norma no respeitante aos pagamentos SEPA. Contudo, não dispõe de dados sobre a utilização da norma pelos prestadores de serviços de pagamento europeus para os pagamentos transfronteiriços noutras moedas e não abrangeu a ISO 20022 na sua análise da [DSP2](#). Ainda assim, incluiu na sua proposta de [regulamento relativo aos serviços de pagamento](#) a obrigação de as interfaces de aplicações utilizarem normas internacionais de comunicação, como as normas ISO⁵² (ver ponto [46](#)).

⁵² [Proposta de regulamento relativo aos serviços de pagamento](#), artigo 35º.

A Comissão tinha poucos dados para avaliar se os consumidores têm realmente acesso a pagamentos mais rápidos e menos dispendiosos

72 Durante a presente auditoria, a Comissão não facultou quaisquer dados estatísticos ou a sua própria análise sobre a rapidez (exceto no que diz respeito aos pagamentos imediatos em euros), os custos, a transparência ou a acessibilidade dos pagamentos na UE. Neste contexto, importa referir que a Comissão foi legalmente obrigada a reexaminar o [Regulamento Pagamentos Transfronteiriços](#) até abril de 2022, abrangendo designadamente a evolução dos custos (tanto para os pagamentos nacionais como transfronteiriços)⁵³. No entanto, este reexame ainda não foi realizado.

73 Os únicos dados internacionalmente comparáveis sobre pagamentos que o Tribunal encontrou para analisar a evolução concreta das principais características dos pagamentos digitais provêm do relatório anual de 2023 do Conselho de Estabilidade Financeira (CEF)⁵⁴. O primeiro relatório anual deste tipo centra-se no cumprimento das metas do G20. Todavia, não apresenta a UE como uma região, mas antes como parte da região mais alargada da "Europa e Ásia Central". De um modo geral, o relatório demonstra que o cumprimento das metas do G20 relativas aos pagamentos continua em vias de concretização, uma vez que nenhuma das regiões analisadas no relatório tinha cumprido qualquer uma delas até 2023.

74 No que respeita à rapidez, o relatório do CEF indica que apenas 1 a 30% dos pagamentos transfronteiriços na Europa e na Ásia Central são creditados nas contas dos clientes no prazo de uma hora. Este valor é significativamente inferior à meta do G20 de 75%.

75 Em termos de custos, o relatório do CEF demonstrou que, nos pagamentos transfronteiriços de pequeno montante na Europa e na Ásia Central, eram em média de 1,5%, tanto pelo envio como pela receção de pagamentos transfronteiriços. Porém, entre 17 e 20% das operações tiveram custos superiores a 3%.

76 Segundo o mesmo relatório, 40 a 80% das operações (dependendo do caso de utilização) são transparentes para os utilizadores de pagamentos. A região a que pertence a Europa está avançada neste domínio.

⁵³ Regulamento (UE) 2021/1230, artigo 14º.

⁵⁴ Conselho de Estabilidade Financeira, 2023, *Annual Progress Report on Meeting the Targets for Cross-border Payments*.

77 A acessibilidade dos pagamentos (nomeadamente os pagamentos transfronteiriços) pode ser medida com base na titularidade de uma conta. De acordo com a [base de dados Global Findex de 2021](#), que também foi utilizada pelo CEF, mais de 90% da população adulta da maioria dos Estados-Membros da UE tem acesso a contas de pagamento, o que lhes permite realizar pagamentos transfronteiriços. Apenas a Roménia (31%), a Bulgária (16%) e a Hungria (12%) apresentam percentagens significativas de adultos sem conta de pagamento.

A Comissão executou a maioria das ações da estratégia de 2020 para os pagamentos de pequeno montante, mas os atrasos eram frequentes e os objetivos nem sempre foram alcançados

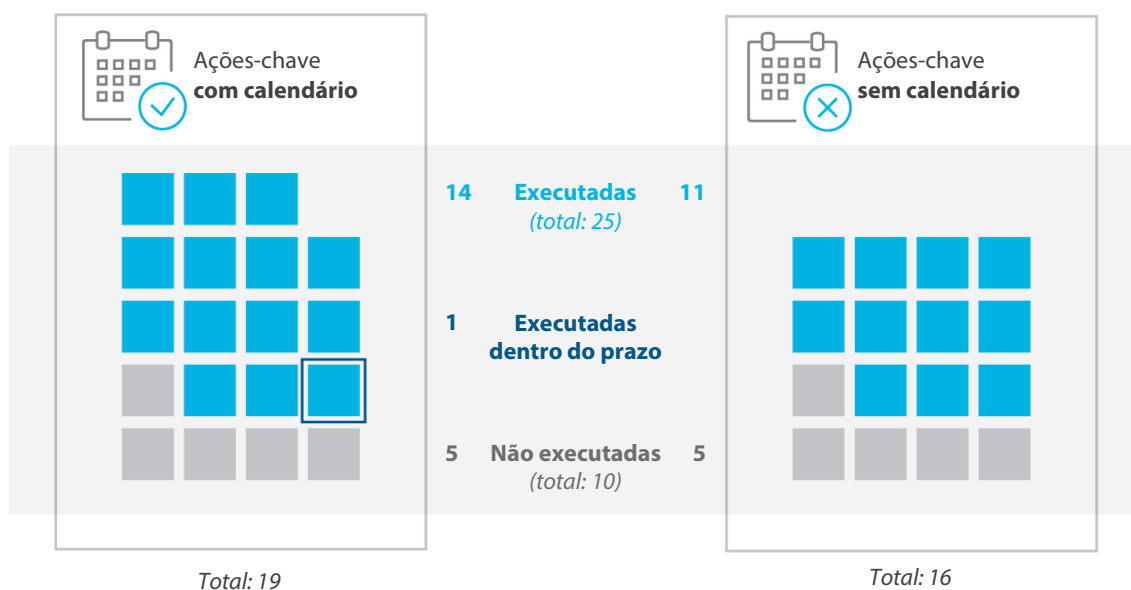
78 O Tribunal assinalou 38 ações-chave (de um total de 40) pertinentes para os pagamentos digitais na [estratégia da Comissão para os pagamentos de pequeno montante](#) adotada em 2020 (ver [anexo I](#)). As restantes duas medidas diziam respeito à utilização de numerário. Três ações relacionadas com os pagamentos digitais foram excluídas devido ao longo prazo e às competências específicas exigidas; por conseguinte, o Tribunal avaliou 35 medidas. Era de esperar que a Comissão executasse as medidas de forma eficaz e oportuna.

79 O Tribunal realizou uma avaliação aprofundada das ações-chave relacionadas com três temas:

- autenticação forte do cliente (ações-chave [18](#) e [19](#)) no [anexo III](#));
- discriminação das contas de pagamento (ações-chave [11](#) e [12](#)) no [anexo III](#));
- supervisão dos serviços de pagamento (ações-chave [22](#) a [26](#)) no [anexo III](#)).

80 Das 35 ações-chave, a maioria (25) foi considerada como executada (ver [figura 6](#) e [anexo III](#)). Não obstante, apenas 14 das ações executadas tinham um calendário e só uma delas tinha sido executada de acordo com esse calendário. Das 13 ações-chave não executadas dentro do prazo, sete estão relacionadas com o início da revisão da Diretiva Serviços de Pagamento (DSP2; ver ponto [18](#)), que sofreu um atraso de um ano.

Figura 6 – Estado de execução das ações-chave selecionadas

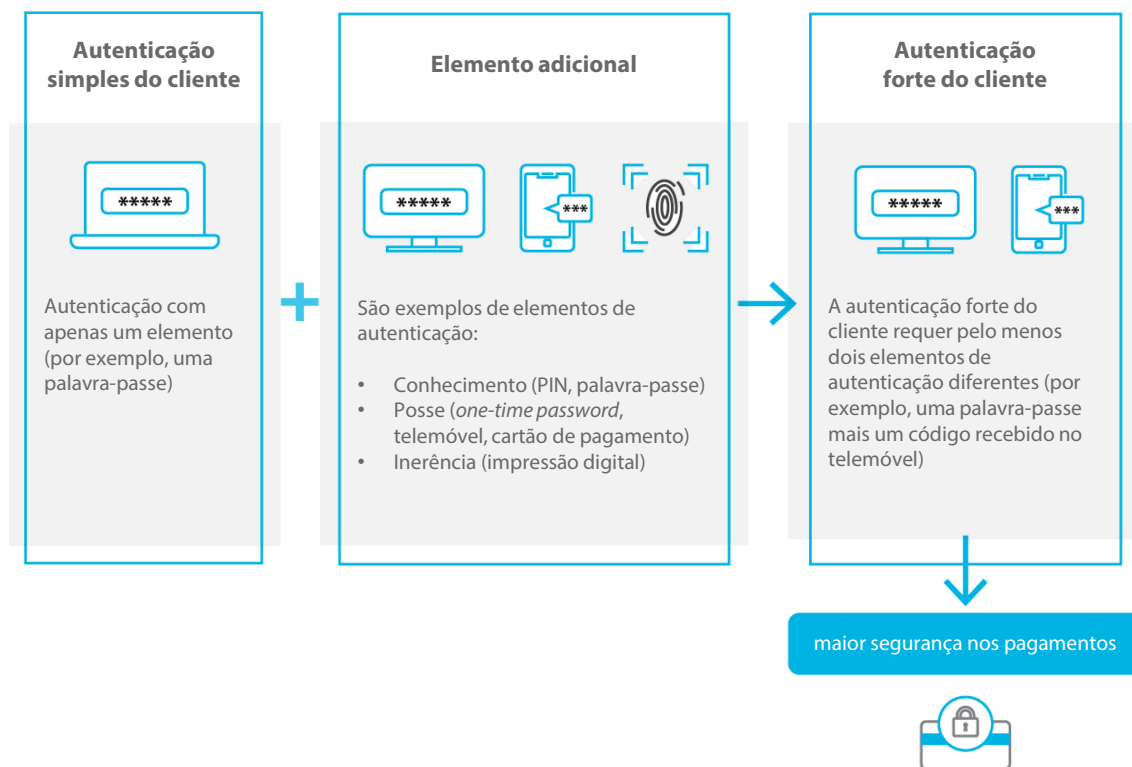


Fonte: TCE.

As ações da Comissão em matéria de autenticação do cliente contribuíram para tornar os pagamentos mais seguros, mas há ainda desafios a enfrentar

81 Um fator importante que permite o aumento das operações de pagamento digital é a confiança dos consumidores na sua segurança. A **DSP2** introduziu um conceito de segurança específico para as operações de pagamento eletrónico, conhecido como autenticação forte do cliente. Exige a utilização de autenticação multifatores, implicando que, entre três fatores de autenticação, pelo menos dois devem ser utilizados durante uma operação (ver [figura 7](#)).

Figura 7 – Autenticação forte do cliente



Fonte: Banco de Portugal.

A autenticação forte do cliente produz efeitos em termos de proteção contra a fraude

82 Em 2017, a Comissão adotou um [regulamento delegado](#) que estabelece normas para a autenticação forte do cliente e comunicações seguras no âmbito da [DSP2](#). O regulamento deveria ter entrado em vigor em setembro de 2019. Contudo, devido à sua complexidade, a autenticação forte do cliente só foi totalmente aplicada em 2020, seis anos após a adoção da [DSP2](#).

83 Nas consultas às partes interessadas sobre as propostas legislativas relativas aos serviços de pagamento ([DSP3](#) e [regulamento relativo aos serviços de pagamento](#)), três quartos dos inquiridos consideraram que a autenticação forte do cliente tornava os pagamentos digitais mais seguros e reduzia a fraude. A EBA e o BCE confirmaram, num relatório conjunto, que a autenticação forte do cliente está geralmente a ter o efeito desejado de reduzir a fraude⁵⁵. Porém, a EBA referiu que as taxas de fraude nas operações transfronteiriças eram nove vezes superiores às das operações nacionais⁵⁶. As ANC e os operadores de mercado colocaram a hipótese de que este facto se pode dever principalmente à insuficiente cooperação transfronteiriça entre os prestadores de serviços de pagamento e outras partes interessadas envolvidas. No caso das operações transfronteiriças que envolvem países fora do Espaço Económico Europeu, outra razão é a aplicação desigual da autenticação forte do cliente.

84 Se for adotada, a proposta de [DSP3](#) e de [regulamento relativo aos serviços de pagamento](#) permitirá o intercâmbio de dados relativos à fraude entre os prestadores de serviços de pagamento. Os resultados deverão ser positivos, uma vez que estudos recentes demonstraram as vantagens da análise colaborativa na luta contra o branqueamento de capitais⁵⁷. Para o efeito, o Parlamento Europeu e a EBA propuseram uma plataforma única ao nível da UE para o intercâmbio de dados relativos à fraude⁵⁸. No entanto, como os pagamentos imediatos são mais suscetíveis de fraude, a EBA alertou para o facto de os níveis deste fenómeno poderem aumentar ainda mais até que as medidas de segurança delineadas na proposta de [DSP3](#) e de [regulamento relativo aos serviços de pagamento](#) e no Regulamento SEPA sejam totalmente aplicadas⁵⁹.

⁵⁵ EBA e BCE, [relatório de 2024 sobre a fraude nos pagamentos](#) [em inglês].

⁵⁶ [EBA-Op/2024/01](#).

⁵⁷ Future of Financial Intelligence Sharing, 2024, *The case for national policy-makers to unleash the potential of payments infrastructure to identify economic crime risk*.

⁵⁸ [P9_TA\(2024\)0298](#); artigo 83º e [EBA-Op/2024/01](#).

⁵⁹ [EBA-Op/2024/01](#).

85 A Comissão acompanhou a aplicação da autenticação forte do cliente e publicou um relatório de avaliação que confirma a sua implantação, bem como a sua aplicação e os requisitos conexos. No mesmo relatório, fez igualmente um balanço do seu impacto sobre o nível de fraude nos pagamentos, com base nos dados da EBA⁶⁰. Tendo em conta os progressos realizados, o Tribunal avaliou as duas ações-chave relacionadas com a autenticação forte do cliente como tendo sido executadas (ver ações-chave **18** e **19**) no *anexo III*).

O novo regime de responsabilidade propõe abranger apenas a fraude de usurpação de identidade

86 Embora a autenticação forte do cliente tenha sido eficaz para melhorar a segurança dos pagamentos, os autores de fraudes adaptaram-se à sua aplicação. Por conseguinte, surgiu uma nova forma de fraude, conhecida como "fraude de pagamento autorizado por *push*". Ocorre quando uma vítima é enganada de forma a autorizar um pagamento ao autor da fraude, frequentemente através de táticas de engenharia social. Uma subcategoria deste esquema é a "fraude de usurpação de identidade", em que um consumidor é manipulado por um terceiro que finge estar associado ao prestador de serviços de pagamento, utilizando os dados de contacto do mesmo para autorizar operações.

87 O [regulamento incluído na proposta legislativa da Comissão relativa aos serviços de pagamento](#) torna o prestador de serviços de pagamento remetente totalmente responsável pela fraude de usurpação de identidade, exceto se o utilizador do serviço tiver agido de forma fraudulenta ou com negligência grave. A Comissão estimou os custos daí resultantes para os prestadores de serviços de pagamento em mil milhões de euros⁶¹. Este número é extrapolado a partir dos pagamentos realizados voluntariamente em 2022 por quatro grandes bancos neerlandeses, o que, na opinião do Tribunal, não é uma base suficiente. Além disso, a Comissão não demonstrou os potenciais benefícios da solução para os utilizadores nem a sua proporcionalidade em termos de custos para os prestadores de serviços de pagamento.

⁶⁰ SWD(2023) 231 final, anexo 5.

⁶¹ SWD(2023) 231 final, p. 88.

88 O sistema de responsabilidade proposto pela Comissão oferece aos utilizadores de pagamentos uma proteção menos abrangente do que no Reino Unido (ver [caixa 7](#)). A principal diferença reside no facto de o sistema deste país cobrir todos os tipos de fraude de pagamento por *push* (dentro de certos limites), enquanto a proposta da Comissão apenas inclui a fraude de usurpação de identidade.

Caixa 7

Regime de responsabilidade em caso de fraude de pagamento autorizado por *push* no Reino Unido

Em 2019, a autoridade reguladora dos sistemas de pagamento do Reino Unido criou um modelo de reembolso contingente para casos de fraude de pagamento autorizado por *push*. A participação é obrigatória para os seis maiores prestadores de serviços de pagamento e voluntária para os restantes. Regra geral, estes prestadores devem reembolsar os ordenantes por todas as situações de fraude de pagamento autorizado por *push*, exceto se o ordenante tiver sido avisado ou tiver agido com negligência grave.

Desde outubro de 2024, a referida autoridade reguladora garante a proteção dos consumidores e das microempresas contra todos os tipos de fraude de pagamento autorizado por *push* nos pagamentos imediatos. Todos os prestadores de serviços de pagamento estão sujeitos a este novo sistema, no âmbito do qual a responsabilidade será partilhada entre os prestadores remetentes e destinatários. Têm de reembolsar os pedidos de indemnização entre 100 e 85 000 libras esterlinas. A autoridade reguladora divulga anualmente dados sobre as fraudes de pagamento autorizado por *push* relativamente a cada um dos 14 maiores prestadores de serviços de pagamento.

Fonte: autoridade reguladora dos sistemas de pagamento do Reino Unido.

Apesar das ações da Comissão, persiste a discriminação relativa à localização das contas de pagamento

89 O Regulamento SEPA (ver [caixa 1](#)), em vigor desde 2014, proíbe a discriminação relativa à localização geográfica de uma conta de pagamento⁶², tal como refletida no seu IBAN. Esta proibição significa na prática que, no SEPA, os pagadores devem ter a liberdade de realizar pagamentos em euros a partir de qualquer conta de pagamento, independentemente da sua localização. Numa revisão do Regulamento SEPA⁶³ realizada em 2017, a Comissão reconheceu que a discriminação relativa ao IBAN continua a ser um problema e, na [estratégia para os pagamentos de pequeno montante](#), comprometeu-se a tomar medidas para a combater (ver ações-chave [11](#) e [12](#)) no [anexo III](#)). Ambas estas ações foram executadas pela Comissão, mas não foram suficientes para resolver o problema da discriminação persistente em relação ao IBAN, uma vez que o setor continuou a apelar à tomada de medidas⁶⁴.

90 Entre fevereiro de 2021 e setembro de 2023, os utilizadores comunicaram quase 3 500 casos de alegada discriminação relativa ao IBAN através da plataforma [Accept My IBAN](#), relacionados com pagamentos transfronteiriços no âmbito do SEPA. A plataforma é uma iniciativa do setor privado, que transmite as queixas à autoridade competente em causa. A discriminação relativa ao IBAN é mais frequentemente comunicada em quatro Estados-Membros da UE, sendo França e Espanha responsáveis por 31% e 21% de todos os casos, respetivamente. As queixas dizem respeito tanto ao setor privado como ao setor público. É provável que os dados recolhidos reflitam o problema apenas de forma residual, devido à falta de sensibilização dos cidadãos da UE e ao facto de existirem também outros canais para comunicar casos de discriminação.

91 O Regulamento SEPA exigia que os Estados-Membros notificassem a Comissão, até meados de 2013, dos seus regimes de sanções por incumprimento do regulamento, incluindo a discriminação relativa ao IBAN. Porém, nove Estados-Membros apenas notificaram a Comissão no primeiro trimestre de 2017 (três anos e meio após o prazo de notificação), em resposta a um [questionário](#). Até julho de 2024, França não tinha notificado a Comissão, apesar de ter introduzido o

⁶² Regulamento nº (UE) 260/2012 (Regulamento SEPA), artigos 3º e 9º.

⁶³ COM(2017) 683 final.

⁶⁴ Blogue [Accept my IBAN](#), 25 de outubro de 2023.

novo sistema de sanções em 2021. O número de casos no país diminuiu significativamente após a introdução do sistema (ver [caixa 8](#)).

Caixa 8 – Medidas contra a discriminação relativa ao IBAN em França

Medidas contra a discriminação relativa ao IBAN em França:

- em outubro de 2021, o Parlamento francês adotou [sanções](#) por discriminação relativa ao IBAN com um montante máximo de 375 000 euros;
- as [autoridades francesas](#) sensibilizaram as partes interessadas (federações e associações profissionais, administradores públicos) e anunciaram a realização de investigações no local para avaliar o cumprimento do Regulamento SEPA.

92 O Regulamento SEPA estabelece que as sanções por discriminação relativa ao IBAN devem ser efetivas, proporcionadas e dissuasivas, mas não exige que a Comissão as avalie⁶⁵. O Tribunal constatou que as sanções são significativamente diferentes consoante o Estado-Membro. O seu montante mínimo varia entre 250 e 10 000 euros, embora nem todos os países tenham fixado sanções mínimas. O montante máximo oscila entre 3 500 euros e (no caso das empresas) 10 milhões de euros acrescidos de até 10% do volume de negócios anual. O European Forum for Innovation in Payments (fórum europeu para a inovação nos pagamentos), uma iniciativa conjunta da Comissão e do BCE, sugeriu que as autoridades competentes aplicassem coimas proporcionais ao custo do cumprimento⁶⁶, mas tal ainda não levou a quaisquer ajustamentos dos níveis das coimas.

93 No contexto da divergência de aplicação entre os Estados-Membros, o Tribunal observa que o Regulamento SEPA não é mencionado no [Regulamento \(UE\) 2017/2394](#) relativo à cooperação entre as autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da legislação de proteção dos consumidores. Entre outras disposições, este último regulamento estabelece os poderes mínimos das autoridades competentes para a investigação e aplicação da legislação em caso de infrações transfronteiriças.

⁶⁵ [Regulamento \(UE\) 260/2012](#), artigo 11º.

⁶⁶ BCE, 12 de fevereiro de 2024, [European Forum for Innovation in Payments](#).

94 Para além das propostas legislativas, a Comissão intensificou os esforços na luta contra a discriminação relativa ao IBAN através das seguintes ações:

- o debateu a questão em vários fóruns, como o [European Forum for Innovation in Payments](#);
- o enviou cartas apelando às autoridades competentes de Alemanha, Irlanda, Espanha, França e Itália para que assegurem a aplicação efetiva do Regulamento SEPA (ação-chave **11**) no [anexo III](#));
- o instaurou procedimentos *EU Pilot* contra a Alemanha, Espanha, França e a Áustria;
- o emitiu uma decisão que declara a existência de uma infração contra Espanha em relação à legislação que impedia as pessoas de pagar impostos a partir de uma conta noutro Estado-Membro da UE (ação-chave **12**) no [anexo III](#));
- o lançou uma campanha de comunicação para aumentar a sensibilização dos cidadãos, das empresas e das autoridades públicas da União.

95 Além disso, a Comissão colabora com os Estados-Membros através do [grupo de trabalho para o cumprimento das regras do mercado único](#), que apoia uma melhor aplicação destas regras e envida esforços para eliminar os obstáculos mais prementes ao mercado único. Em setembro de 2023, este grupo de trabalho concordou em lançar um projeto para eliminar a discriminação relativa ao IBAN nos setores público e privado em áreas selecionadas. À data da presente auditoria, estava a avaliar a dimensão desta discriminação no setor público e no setor das telecomunicações, de forma a determinar as razões subjacentes⁶⁷.

⁶⁷ Grupo de trabalho para o cumprimento das regras do mercado único, *Report 2022-2023*, pp. 17 e 18.

96 Em 2023, a EBA chamou a atenção para o fenómeno crescente dos IBAN virtuais, que é uma das formas que os prestadores de serviços de pagamento estão a utilizar para responderem à discriminação relativa ao IBAN. Os IBAN virtuais não estão diretamente ligados a uma conta de pagamento física. Ao invés, redirecionam os pagamentos recebidos para IBAN associados a essas contas⁶⁸. Num [relatório que destaca os riscos e os desafios dos IBAN virtuais](#), a EBA concluiu que a sua utilização causa problemas relacionados com o branqueamento de capitais, a proteção dos consumidores e dos depositantes, a emissão de autorizações, o regime de passaporte e a arbitragem regulamentar. Neste contexto, o Tribunal observa que, ao contrário da [Diretiva Branqueamento de Capitais](#) e da [DSP2](#), o [Regulamento SEPA](#) está fora do âmbito das atividades da EBA⁶⁹. Por conseguinte, esta agência não pode avaliar a convergência da supervisão das ANC neste domínio.

No domínio da supervisão, as medidas da Comissão ainda não conseguiram criar condições de concorrência equitativas para as empresas na UE

97 A [estratégia da Comissão para os pagamentos de pequeno montante](#) incluía o objetivo de estabelecer uma supervisão e fiscalização do ecossistema de pagamentos viáveis a longo prazo.

98 Em consonância com a [referida estratégia](#), a Comissão avaliou os riscos decorrentes dos serviços não regulados e das isenções⁷⁰ enumeradas na Diretiva Serviços de Pagamento ([DSP2](#)). Além disso, com a adoção da proposta legislativa relativa aos serviços de pagamento ([DSP3](#) e [regulamento relativo aos serviços de pagamento](#)), pretende integrar a Diretiva Moeda Eletrónica na [diretiva](#) e no [regulamento](#) referidos, proporcionando assim maior clareza aos participantes no mercado. Em 2023, o Parlamento e o Conselho adotaram o [Regulamento \(UE\) 2023/1114](#) relativo aos mercados de criptoativos proposto pela Comissão. Estas medidas dizem respeito às ações-chave [22](#)) a [25](#)) (ver [anexo III](#)), que o Tribunal considera terem sido executadas.

⁶⁸ [EBA/REP/2023/18](#), secção 2.7.

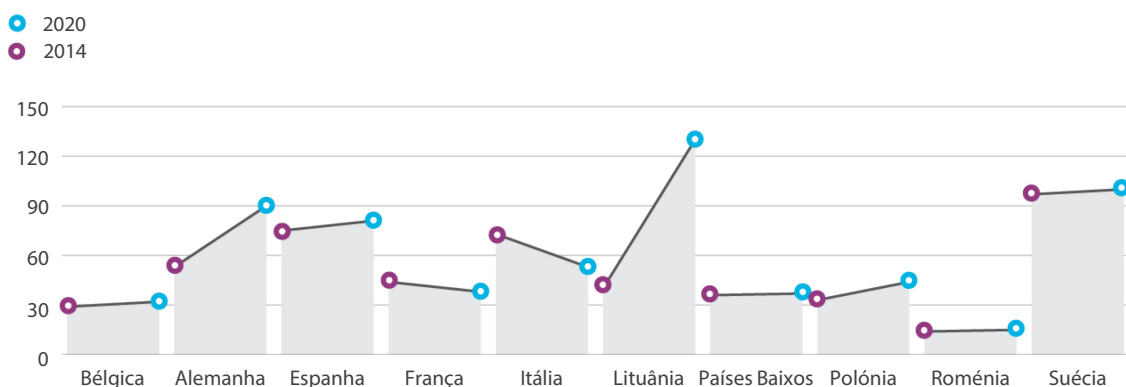
⁶⁹ [Regulamento \(UE\) n.º 1093/2010](#), artigo 1.º.

⁷⁰ [SWD\(2023\) 231 final](#), pp. 15, 153 e 162.

99 Em 2023, a EBA realizou a sua primeira avaliação pelos pares⁷¹ em relação às ANC no domínio dos serviços de pagamento, como forma de alcançar a convergência da supervisão. Concluiu que as estas aderiram, em grande medida, às suas orientações sobre as informações a prestar para autorização e registo ao abrigo da DSP2⁷². Contudo, algumas ANC não pedem aos requerentes que apresentem todas as informações indicadas nas orientações, o que significa que estes estão sujeitos a diferentes expectativas de supervisão quando solicitam uma autorização.

100 A Comissão reconheceu que existem problemas relacionados com as divergências na aplicação e garantia de execução da DSP2. Estes problemas afetam diretamente a concorrência entre os prestadores de serviços de pagamento, pois criam condições regulamentares diferentes nos vários Estados-Membros. São atribuíveis a diferentes interpretações das regras, que incentivam a arbitragem regulamentar e levam, assim, à concentração de terceiros prestadores de serviços em países que interpretam as regras de forma mais favorável⁷³. Entre 2014 e 2020, o número total de terceiros prestadores de serviços na UE registou um aumento de 126, tendo quase todo o crescimento ocorrido em dois Estados-Membros (ver *figura 8*).

Figura 8 – Número de terceiros prestadores de serviços licenciados ao abrigo da DSP2



Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

⁷¹ EBA/REP/2023/01.

⁷² EBA/GL/2017/09.

⁷³ SWD(2023) 231 final, p. 20.

101 As partes interessadas, designadamente as autoridades europeias de supervisão e as ANC, sugeriram publicamente várias formas de melhorar o quadro ou as práticas de supervisão. Defendem melhores orientações, mais transparência e regras mais adaptadas à evolução tecnológica. As ANC apelaram igualmente ao reforço dos poderes de supervisão no que respeita às grandes empresas tecnológicas (também conhecidas como "BigTechs") que prestam os chamados serviços de pagamento de marca branca. Os parceiros de marca branca celebram acordos contratuais com instituições de crédito ou de pagamento, utilizando o seu próprio nome para a prestação de serviços de pagamento para os quais não estão autorizados (ver [anexo IV](#)). As autoridades europeias de supervisão sublinharam a necessidade de atualizar a [comunicação interpretativa da Comissão](#) de 1997 sobre a liberdade de prestação de serviços dos bancos⁷⁴.

102 Embora o problema das divergências na supervisão das ANC tenha resultado em condições desiguais para os prestadores de serviços de pagamento, a Comissão deu-lhe muito pouca resposta. As ANC levantaram a questão da marca branca e solicitaram poderes acrescidos, mas as suas sugestões não foram até agora contempladas na proposta da Comissão relativa aos serviços de pagamento. Em termos gerais, o Tribunal considera que a ação-chave **26)** no [anexo III](#) não foi executada, uma vez que não foi realizada uma avaliação exaustiva das ligações adequadas entre a supervisão dos serviços de pagamento e a fiscalização dos sistemas, modelos e instrumentos de pagamento.

⁷⁴ ESA 2022 01 e *EBA Report on potential impediments to the cross-border provision of banking and payment services*.

Conclusões e recomendações

103 De um modo geral, o Tribunal conclui que a estratégia da UE para os pagamentos digitais contribuiu para os tornar mais seguros, mais rápidos e menos dispendiosos para os utilizadores. Contudo, existem poucos dados disponíveis para avaliar com precisão esse contributo. O Tribunal assinalou dois aspetos fundamentais no quadro regulamentar da União que requerem maior atenção. Em primeiro lugar, os critérios aplicados para avaliar a adequação das intervenções nos preços não são claros e não se realizam revisões periódicas. Em segundo lugar, existem lacunas no quadro jurídico quanto à partilha de dados de contas de pagamento no sistema de banca aberta.

104 A UE tem um quadro jurídico avançado em matéria de pagamentos digitais, que foi alargado e revisto na última década para refletir a rápida evolução do setor. Um marco importante a este respeito foi a revisão da Diretiva Serviços de Pagamento 2, que o Tribunal considera abrangente na maioria dos aspetos (ver pontos [18](#) a [22](#)).

105 As intervenções nos preços destinam-se em geral a reduzir os efeitos negativos das distorções da concorrência ou a prosseguir objetivos políticos específicos, potencialmente a favor dos consumidores. No entanto, as intervenções nos preços são intrusivas por natureza, pois criam limitações à forma como os participantes no mercado podem cobrar pelos seus serviços e afetam a transparência dos custos para os consumidores. O Tribunal registou que os atos jurídicos de base relativos aos pagamentos digitais não especificam critérios claros para avaliar se as intervenções se justificam ou por quanto tempo devem vigorar. Estão previstas revisões pontuais, mas não existem requisitos para a realização de revisões periódicas (ver pontos [23](#) a [27](#)).

106 O Tribunal constatou que, em relação a algumas das intervenções existentes relacionadas com os pagamentos por cartão, a Comissão não conseguiu demonstrar que os efeitos positivos para os consumidores ultrapassam claramente os negativos. A ausência de dados exaustivos, fiáveis e atualizados impossibilita a Comissão de acompanhar eficazmente o impacto das intervenções nos preços. Uma das razões para a pouca disponibilidade de dados prende-se com os acordos de confidencialidade dos sistemas de cartões, que impedem os comerciantes, os emitentes e os adquirentes de partilharem dados sobre os encargos associados aos pagamentos com cartão (ver pontos [28](#) a [44](#)).

107 Outro elemento importante do quadro legislativo da UE em matéria de pagamentos digitais diz respeito à banca aberta. Neste domínio, as principais fragilidades residem na ausência de normalização e nos fracos mecanismos de controlo. Continua também a haver obstáculos à partilha de dados, devido à falta de incentivos financeiros para os detentores de dados de pagamento e à existência de interfaces não normalizadas. A avaliação da Comissão sobre se deve introduzir uma compensação para a banca aberta não se baseou numa análise quantitativa. Também não abrangeu o impacto do modelo de banca aberta proposto na rendibilidade dos detentores de dados de contas (principalmente bancos). O Tribunal constatou igualmente que a insuficiência de dados prejudica a capacidade da Comissão para realizar uma análise aprofundada da política no domínio da banca aberta (ver pontos [45](#) a [59](#)).

Recomendação 1 – Estabelecer os critérios para as intervenções nos preços no domínio dos pagamentos digitais e realizar revisões periódicas

A Comissão deve:

- a) estabelecer critérios para determinar em que circunstâncias se justifica cada tipo de intervenção nos preços, se necessário dando início a uma proposta legislativa;
- b) realizar revisões periódicas das intervenções nos preços no mercado de pagamentos (tais como o limite máximo das taxas de intercâmbio e a proibição de cobrança de encargos suplementares);
- c) resolver o problema das limitações causadas pelos acordos de confidencialidade para poder recolher dados sobre os custos das intervenções nos preços (tais como o limite máximo das taxas de intercâmbio e a proibição de cobrança de encargos suplementares), se necessário dando início a uma proposta legislativa.

Prazo de execução: a), final de 2027; b), a data da primeira revisão deve ser determinada caso a caso, mas o mais tardar até ao final de 2028; c), final de 2027

Recomendação 2 – Desenvolver e aplicar uma estratégia de acompanhamento dos dados no domínio dos pagamentos digitais

A Comissão deve desenvolver e aplicar uma estratégia de acompanhamento dos dados no domínio dos pagamentos digitais (em especial no que diz respeito às intervenções nos preços e à banca aberta) para determinar que tipos de dados são necessários à tomada de decisões políticas fundamentadas, as fontes desses dados, a frequência da recolha e os requisitos para obter dados de forma eficaz e eficiente.

Prazo de execução: final de 2027

108 O impacto das políticas da UE em relação aos pagamentos digitais continua largamente desconhecido, uma vez que a Comissão não criou um sistema de acompanhamento eficaz. Em especial, esta não definiu indicadores para medir a rapidez, os custos, a acessibilidade e a transparência reais dos pagamentos, nem fixou quaisquer metas aplicáveis transversalmente aos diferentes tipos de pagamentos. Em contrapartida, o G20 estabeleceu tais metas. Estes indicadores proporcionariam igualmente um quadro útil para a Comissão quando da elaboração de propostas legislativas e da avaliação do seu impacto potencial. Além disso, e ainda mais importante, a Comissão não tem acesso aos dados mais relevantes, que são geralmente detidos pelos prestadores de serviços de pagamento. Algumas das ações da Comissão podem levar a melhorias na transparência, na rapidez e nos custos dos pagamentos, esperando esta progressos significativos em termos de rapidez graças ao aumento da utilização de pagamentos imediatos no futuro. Porém, a falta de dados continua a ser um fator essencial que limita a capacidade da Comissão para avaliar a evolução do mercado de pagamentos da UE (ver pontos [62](#) a [77](#)).

Recomendação 3 – Propor indicadores de desempenho e fixar metas para os pagamentos digitais

Para avaliar a eficácia das políticas da UE no domínio dos pagamentos, a Comissão deve definir indicadores para medir os custos, a rapidez, a transparência e a acessibilidade dos pagamentos digitais. Deve também fixar metas específicas para esses indicadores ao nível da União.

Prazo de execução: final de 2025

109 Por último, a Comissão executou a maioria das ações-chave definidas na sua [estratégia para os pagamentos de pequeno montante](#), de 2020, mas tem havido frequentes atrasos na execução (ver pontos [78](#) a [80](#)). A análise aprofundada das ações-chave relacionadas com três temas selecionados revelou que, mesmo quando estas foram totalmente executadas, nem sempre atingiram os objetivos pretendidos.

- A autenticação forte do cliente provou ser eficaz, mas os autores de fraudes adaptaram-se, explorando a fraude de pagamentos por *push* para contornar as novas medidas de segurança. O novo sistema da UE em matéria de responsabilidade proposto pela Comissão centra-se na fraude de usurpação de identidade e não abrange todos os tipos de fraude nos pagamentos por *push* (ver pontos [81](#) e [88](#)).
- No que respeita à discriminação relativa à localização das contas de pagamento, a Comissão intensificou os esforços, mas ainda não conseguiu garantir que os pagamentos não sejam recusados devido a um IBAN estrangeiro. Esta discriminação continua a ser um problema real para os consumidores em toda a UE, apesar de ser proibida pelo Regulamento SEPA. A eficácia dos esforços para combater este problema é prejudicada por lacunas regulamentares, como o facto de a garantia de aplicação do referido regulamento não estar incluída no âmbito das atividades da EBA nem da cooperação entre as autoridades nacionais. As sanções por discriminação relativa ao IBAN variam significativamente entre os Estados-Membros, e a Comissão não é obrigada a avaliar se são eficazes, proporcionadas e dissuasivas. A discriminação relativa à localização das contas de pagamento levou ao aumento da utilização de IBAN virtuais, o que apresenta vários riscos, que já foram assinalados pela EBA num relatório recente (ver pontos [89](#) a [96](#)).
- No domínio da supervisão, as medidas da Comissão não conseguiram criar condições de concorrência equitativas para as empresas que operam nos diferentes países da UE. Devido às divergências na interpretação das regras em matéria de autorização e registo, as empresas de serviços de pagamentos localizam-se principalmente em países onde as regras são interpretadas de forma mais favorável. Além disso, a Comissão não deu seguimento aos pedidos das autoridades nacionais no sentido de reforçar os seus poderes de supervisão relativamente às grandes empresas tecnológicas com extensas redes de clientes (ver pontos [97](#) a [102](#)).

Recomendação 4 – Combater a discriminação relativa à localização das contas de pagamento através de melhores regras de aplicação e analisar as contas de pagamento virtuais

A Comissão deve:

- a) propor a inclusão de uma referência ao [Regulamento SEPA](#) no [Regulamento \(UE\) 2017/2394](#) relativo à cooperação entre as autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da legislação de proteção dos consumidores;
- b) propor a inclusão da garantia de aplicação do [Regulamento SEPA](#) no âmbito das atividades da EBA;
- c) avaliar de forma exaustiva se os IBAN virtuais exigem novas medidas ao nível da UE, tendo em conta, nomeadamente, os riscos assinalados no relatório da EBA.

Prazo de execução: final de 2027

Recomendação 5 – Intensificar os esforços para alcançar condições de concorrência equitativas em matéria de autorização e supervisão

A Comissão deve:

- a) facultar às autoridades nacionais competentes uma interpretação pormenorizada em matéria de autorização e registo dos prestadores de serviços de pagamento;
- b) atualizar as orientações sobre a liberdade de prestação de serviços, a fim de refletir as atuais exigências tecnológicas;
- c) avaliar a necessidade de introduzir medidas para reforçar a transparência intragrupo das grandes empresas tecnológicas e estabelecer um intercâmbio de informações entre as autoridades nacionais competentes, tendo em vista uma supervisão mais eficaz ao nível dos Estados-Membros.

Prazo de execução: a) e b), final de 2027; c), meados de 2028

O presente relatório foi adotado pela Câmara IV, presidida por Mihails Kozlovs, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 26 de novembro de 2024.

Pelo Tribunal de Contas

Tony Murphy
Presidente

Anexos

Anexo I – Visão da Comissão para os pagamentos de pequeno montante na UE

Na *estratégia para os pagamentos de pequeno montante*, a Comissão definiu a visão e os principais pilares das ações.

Segundo a **visão** da Comissão:

- os cidadãos e as empresas da UE beneficiam de uma gama ampla e diversa de soluções de pagamento de elevada qualidade, apoiadas por um mercado de pagamentos competitivo e inovador e baseadas em infraestruturas seguras, eficientes e acessíveis;
- devem estar disponíveis soluções de pagamento competitivas desenvolvidas a nível nacional e pan-europeu, em apoio da soberania económica e financeira da Europa;
- 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 estratégia da Comissão centra-se em quatro **pilares fundamentais** interligados:

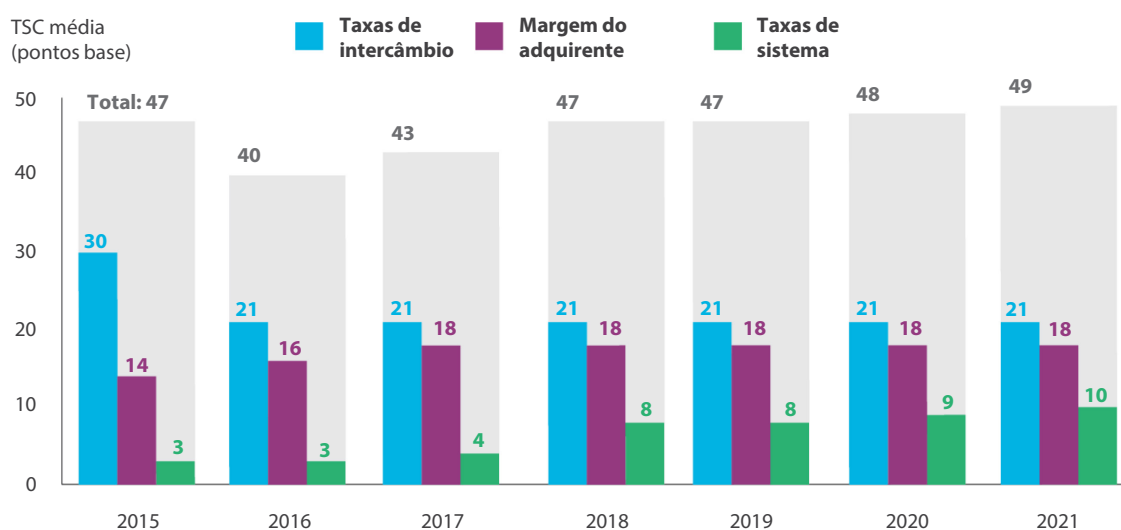
- i) soluções de pagamentos cada vez mais digitais e imediatas com alcance pan-europeu;
- ii) mercados de pagamentos de pequeno montante inovadores e competitivos;
- iii) sistemas de pagamentos de pequeno montante e outras infraestruturas de apoio eficientes e interoperáveis;
- iv) pagamentos internacionais eficientes, incluindo remessas.

Anexo II – Estudos recentes sobre as taxas de serviço ao comerciante

No decurso da presente auditoria, o Tribunal assinalou três estudos que podem indicar que as taxas de serviço ao comerciante, com exclusão das de intercâmbio, são significativas.

O primeiro, o estudo *CMSPI & Zephyre Scheme Fee Study* (2021), sugere que a redução das taxas de intercâmbio na sequência do regulamento relativo às mesmas foi sendo gradualmente compensada por um aumento de outras componentes das taxas de serviço ao comerciante (sobretudo as taxas de sistema). Segundo este estudo, as taxas de intercâmbio representavam apenas 43% das taxas de serviço ao comerciante em 2021, sendo os restantes 57% constituídos pela margem do adquirente e pelas taxas de sistema (ver [figura 9](#)).

Figura 9 – Composição das taxas de serviço ao comerciante, 2015-2021



TSC: taxa de serviço ao comerciante.

Fonte: *CMSPI & Zephyre Scheme Fee Study* (2021).

O segundo é o relatório anual sobre os serviços de pagamento do setor retalhista na Alemanha publicado pelo EHI Retail Institute e.V. Com base em dados de 2023, este instituto constatou que as taxas relativas aos cartões de crédito cobradas pelos sistemas internacionais variam entre 0,47% para os grandes comerciantes e 1,81% para os pequenos comerciantes, significativamente acima dos limites máximos das taxas de intercâmbio⁷⁵.

O terceiro é o estudo encomendado pela Comissão em 2024 à Valdani Vicari & Associati (VVA) e à Global Data Collection Company (GDCC) para analisar os novos desenvolvimentos nos mercados de pagamentos baseados em cartões, incluindo as taxas de intercâmbio e as taxas de serviço ao comerciante. O estudo abrangeu 11 Estados-Membros e concluiu, entre outros aspetos, que em 2022 as taxas de serviço ao comerciante relativas aos cartões de débito e aos cartões de crédito ascenderam a 0,44% e 0,60%, respetivamente⁷⁶, também bastante acima dos limites máximos das taxas de intercâmbio. A escassez dos dados disponíveis impediu os peritos de realizar uma análise exaustiva. Não foi possível recolher dados sobre os sistemas internacionais de cartões para este estudo devido a acordos de não divulgação, entre outros motivos.

⁷⁵ EHI, *Studie: Zahlungssysteme im Einzelhandel 2023*.

⁷⁶ Hausemer, P., Patroclou, N., Bosch Chen, I., Gorman, N. *et al.*, 2024, *Study on new developments in card-based payment markets*.

Anexo III – Ações-chave avaliadas na auditoria

Ação-chave	Até quando?	Abrangida por...	Executada?	Dentro do prazo?
1) 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.	2020	Documento de trabalho dos serviços da Comissão SWD(2022) 546 final. Pontos 66 a 68	Sim	Não
2) A Comissão avaliará se esses números são satisfatórios e decidirá se é adequado propor legislação.	2021	Documento de trabalho dos serviços da Comissão SWD(2022) 546 final. Pontos 66 a 68	Sim	Não
3) 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 ou a um subconjunto das mesmas.	Não é mencionada uma data específica	Documento de trabalho dos serviços da Comissão SWD(2022) 546 final. Pontos 66 a 68	Sim	n/a

Ação-chave	Até quando?	Abrangida por...	Executada?	Dentro do prazo?
4) 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.	Quando da revisão da DSP2	Documento de trabalho dos serviços da Comissão SWD(2022) 546 final . Pontos 66 a 68	Sim	Não, devido ao atraso no início da revisão da DSP
5) 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.	Não é mencionada uma data específica	Documento de trabalho dos serviços da Comissão SWD(2022) 546 final . Pontos 66 a 68	Sim	n/a
6) A Comissão irá avaliar 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.	Não é mencionada uma data específica	Documento de trabalho dos serviços da Comissão SWD(2022) 546 final	Sim	n/a
7) No contexto dos pagamentos imediatos, a Comissão examinará 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.	Não é mencionada uma data específica	Documento de trabalho dos serviços da Comissão SWD(2022) 546 final .	Sim	n/a

Ação-chave	Até quando?	Abrangida por...	Executada?	Dentro do prazo?
8) A Comissão irá estudar a viabilidade de desenvolver um selo, acompanhado de um logótipo visível, para as soluções de pagamento pan-europeias elegíveis.	2023	O estudo da Comissão está por apresentar	Não	Não
9) A Comissão irá explorar formas de facilitar a implantação de especificações europeias para os pagamentos baseados em cartões sem contacto, por exemplo através de programas de financiamento da UE.	2023	O estudo da Comissão está por apresentar	Não	Não
10) A Comissão irá 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.	2023	O apoio da Comissão está por materializar	Não	Não
11) A Comissão recorda às autoridades nacionais competentes as obrigações que lhes incumbem ao abrigo do Regulamento SEPA.	Não é mencionada uma data específica	Ponto 94	Sim	n/a
12) A Comissão irá acompanhar de perto os casos de incumprimento ao abrigo do Regulamento SEPA e interpor os processos de infração necessários.	Não é mencionada uma data específica	Pontos 94 a 95	Sim	n/a

Ação-chave	Até quando?	Abrangida por...	Executada?	Dentro do prazo?
13) A Comissão irá explorar formas de promover a utilização de meios de identificação eletrónica (eID) para apoiar o cumprimento dos requisitos de autenticação forte do cliente.	Não é mencionada uma data específica	Proposta legislativa que cria um Quadro Europeu para a Identidade Digital	Sim	n/a
14) A Comissão irá conduzir um estudo sobre o nível de aceitação dos pagamentos digitais na UE.	2022	O estudo está por apresentar	Não	Não
15) A fim de apoiar a emissão de um euro digital, a Comissão irá trabalhar em estreita colaboração com o BCE para definir os objetivos e as opções estratégicas, assegurando um elevado nível de complementaridade.	Não é mencionada uma data específica	Proposta legislativa relativa à criação do euro digital	Sim	n/a
16) A Comissão procederá a uma avaliação exaustiva da aplicação e do impacto da DSP2.	2021	Propostas legislativas relativas aos serviços de pagamento (regulamento relativo aos serviços de pagamento e DSP3) Pontos 18 a 21	Sim	Não

Ação-chave	Até quando?	Abrangida por...	Executada?	Dentro do prazo?
17) A Comissão prevê apresentar uma proposta legislativa para um quadro regulamentar em matéria de financiamento aberto.	2022	Propostas legislativas relativas a um quadro de acesso aos dados financeiros Ponto 51	Sim	Não
18) A Comissão acompanhará atentamente a aplicação de requisitos em matéria de autenticação forte do cliente.	Não é mencionada uma data específica	Documento de trabalho dos serviços da Comissão SWD(2023) 231 final	Sim	n/a
19) A Comissão 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.	Quando da revisão da DSP2	Documento de trabalho dos serviços da Comissão SWD(2023) 231 final	Sim	Não, devido ao atraso no início da revisão da DSP
20) A Comissão deve propor um regulamento relativo à resiliência operacional digital dos setores financeiros da União.	2020	Proposta de regulamento relativo à resiliência operacional digital do setor financeiro (DORA)	Sim	Sim

Ação-chave	Até quando?	Abrangida por...	Executada?	Dentro do prazo?
21) A Comissão irá reavaliar os atuais limites legais aplicáveis aos pagamentos sem contacto.	Quando da revisão da DSP2	Documento de trabalho dos serviços da Comissão SWD(2023) 231 final	Sim	Não, devido ao atraso no início da revisão da DSP
22) A Comissão irá avaliar eventuais novos riscos decorrentes dos serviços não regulados.	Quando da revisão da DSP2	Documento de trabalho dos serviços da Comissão SWD(2023) 231 final	Sim	Não, devido ao atraso no início da revisão da DSP
23) A Comissão irá ainda avaliar a adequação das isenções enunciadas na DSP2 e analisar a necessidade de introduzir alterações nos requisitos prudenciais, operacionais e de proteção do consumidor.	Quando da revisão da DSP2	Documento de trabalho dos serviços da Comissão SWD(2023) 231 final	Sim	Não, devido ao atraso no início da revisão da DSP
24) A Comissão irá harmonizar a DSP2 e a Diretiva Moeda Eletrónica incluindo a emissão de moeda eletrónica como serviço de pagamento na proposta legislativa relativa aos serviços de pagamento.	Quando da revisão da DSP2	Propostas legislativas relativas aos serviços de pagamento (DSP3 e regulamento relativo aos serviços de pagamento)	Sim	Não, devido ao atraso no início da revisão da DSP
25) A Comissão irá sujeitar os emitentes de fichas de moeda eletrónica às disposições adicionais em complemento da Diretiva Moeda Eletrónica.	Não é mencionada uma data específica	Regulamento Mercados de Criptoativos	Sim	n/a

Ação-chave	Até quando?	Abrangida por...	Executada?	Dentro do prazo?
26) A Comissão garantirá, sempre que necessário, uma ligação adequada entre a supervisão dos serviços de pagamento e a fiscalização dos sistemas, modelos e instrumentos de pagamento.	Não é mencionada uma data específica	A avaliação da Comissão sobre uma ligação adequada está por apresentar	Não	n/a
27) A Comissão ponderará alargar o âmbito de aplicação da Diretiva Carácter Definitivo da Liquidação às instituições de pagamento.	2020	Alteração da Diretiva Carácter Definitivo da Liquidação	Sim	Não
28) 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.	Não é mencionada uma data específica	Regulamento relativo a um mercado único para os serviços digitais	Sim	n/a
29) A Comissão espera que os operadores relevantes do sistema de pagamentos facilitem as ligações entre os sistemas europeus e os sistemas de pagamentos imediatos de países terceiros.	Não é mencionada uma data específica	A expectativa da Comissão está por materializar	Não	n/a
30) A Comissão apela à aplicação de normas internacionais globais, como a ISO 20022.	2022	O apelo da Comissão está por responder Pontos 70 a 71	Sim	Não
31) A Comissão incentiva os prestadores de serviços de pagamento a utilizarem a Iniciativa Global de Pagamentos da Sociedade de Telecomunicações Financeiras Interbancárias Mundiais (SWIFT).	Não é mencionada uma data específica	O incentivo da Comissão está por responder	Não	n/a

Ação-chave	Até quando?	Abrangida por...	Executada?	Dentro do prazo?
32) A Comissão avaliará a necessidade de melhorar a transparência das operações internacionais transfronteiras.	Quando da revisão da DSP2	Ponto 65	Sim	Não, devido ao atraso no início da revisão da DSP
33) À medida que os pagamentos imediatos também passam a ser a norma a nível internacional, a Comissão irá avaliar, no âmbito da revisão da DSP2, em que medida o requisito do tempo de execução máximo das operações <i>two-leg</i> também deve ser aplicado às operações <i>one-leg</i> .	Quando da revisão da DSP2	A avaliação da Comissão está por apresentar	Não	Não
34) 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 <i>one-leg</i> . A Comissão avaliará a necessidade de as tornar obrigatórias.	Não é mencionada uma data específica	A avaliação da Comissão está por apresentar	Não	n/a
35) 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.	Não é mencionada uma data específica	O incentivo da Comissão está por responder	Não	n/a

Anexo IV – Recomendações das partes interessadas sobre a supervisão dos serviços de pagamento

Parte interessada	Data	Teor da recomendação
ANC	1.2021 e 2.2024	As ANC apontaram a "marca branca" das grandes empresas tecnológicas como um desafio futuro. Os parceiros de marca branca celebram acordos contratuais com instituições de crédito ou de pagamento, utilizando o seu próprio nome para a prestação de serviços de pagamento para os quais não estão autorizados. As ANC estão a defender, como primeiro passo, mais transparência no que respeita às ligações intragrupo das grandes empresas tecnológicas com extensas redes de clientes (as "BigTechs") e, como passo seguinte, que se dê resposta ao problema da falta de poderes de supervisão. De um modo geral, consideram que deve haver melhorias na comunicação entre as autoridades de supervisão do setor financeiro que fiscalizam as filiais das grandes empresas tecnológicas prestadoras de serviços financeiros, criando um sistema comum de intercâmbio de informações ⁷⁷ .
Resposta conjunta das autoridades de supervisão (EBA, EIOPA, ESMA)	1.2022	As autoridades europeias de supervisão sublinharam a necessidade de atualizar a comunicação interpretativa de 1997 sobre a liberdade de prestação de serviços dos bancos. São da opinião de que esta comunicação devia ter em conta a evolução tecnológica ao determinar se uma atividade digital constitui uma prestação transfronteiriça de serviços (por exemplo, Internet, banca móvel) ⁷⁸ .

⁷⁷ FISMA 2021/OP/0002, ESA 2022 01 e JC 2024 02.

⁷⁸ ESA 2022 01 e *EBA Report on potential impediments to the cross-border provision of banking and payment services*.

Parte interessada	Data	Teor da recomendação
EBA	1.2023	A EBA sugeriu que a Comissão clarificasse os mecanismos de governação, os critérios de adequação da gestão e os requisitos que os requerentes devem cumprir para garantir que as instituições de pagamento têm uma presença local suficiente ⁷⁹ .
ANC	2.2024	As ANC identificaram como um problema a má qualidade das notificações de serviços transfronteiriços. Referiram o caso de filiais de prestadores de serviços de pagamento que notificaram a autoridade do seu país de origem da intenção de prestar os mesmos serviços em todos os Estados-Membros, embora os serviços acabassem por ser prestados apenas num pequeno número destes. Noutros casos, os serviços foram prestados em mais Estados-Membros do que aqueles que tinham sido notificados à autoridade de origem ⁸⁰ .

⁷⁹ JC 2024 02: para existir substância local, é necessário que as instituições de pagamento tenham a sua "sede estatutária" no Estado-Membro de registo e que aí realizem pelo menos parte da sua atividade de prestação de serviços de pagamento (DSP2, artigo 11º).

⁸⁰ FISMA 2021/OP/0002, pp. 110 e 163; JC 2024 02.

Siglas, acrónimos e designações abreviadas

ANC: autoridade nacional competente

BCE: Banco Central Europeu

Código QR: código *quick response* (resposta rápida)

DSP2: Diretiva Serviços de Pagamento de 2015

DSP3: Diretiva Serviços de Pagamento (proposta legislativa de 2023)

EBA: Autoridade Bancária Europeia

G20: Grupo dos Vinte

IBAN: número internacional de conta bancária

ISO: Organização Internacional de Normalização

SEPA: Espaço Único de Pagamentos em Euros

Glossário

"BigTechs": grandes empresas tecnológicas com extensas redes de clientes.

Carteira digital: plataforma digital segura que permite aos utilizadores gerir operações financeiras, incluindo a guarda, o envio ou a receção de fundos *online*.

Discriminação relativa ao IBAN: pagamentos no Espaço Único de Pagamentos em Euros que só podem ser realizados a partir de ou para uma conta de pagamento nacional em euros.

Fraude de pagamento autorizado por *push*: esquema em que uma pessoa é enganada de forma a autorizar um pagamento ao autor da fraude.

Fraude de usurpação de identidade: subcategoria da fraude de pagamento por *push* em que o(s) autor(es) imita(m) uma entidade conhecida e de confiança para manipular uma pessoa a autorizar um pagamento.

G20: fórum internacional constituído por 19 países, a UE e a União Africana, que representam as maiores economias mundiais.

Respostas da Comissão

<https://www.eca.europa.eu/pt/publications/sr-2025-01>

Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/pt/publications/sr-2025-01>

Equipa de auditoria

Os relatórios especiais do TCE apresentam os resultados das suas auditorias às políticas e programas da UE ou a temas relacionados com a gestão de domínios orçamentais específicos. O TCE seleciona e concebe estas tarefas de auditoria de forma a obter o máximo impacto, tendo em consideração os riscos relativos ao desempenho ou à conformidade, o nível de receita ou de despesa envolvido, a evolução futura e o interesse político e público.

A presente auditoria de resultados foi realizada pela Câmara de Auditoria IV – Regulamentação dos mercados e economia competitiva, presidida pelo Membro do TCE Mihails Kozlovs. A auditoria foi efetuada sob a responsabilidade do Membro do TCE Ildikó Gáll-Pelcz, com a colaboração de Claudia Kinga Bara, chefe de gabinete, e Zsolt Varga, assessor de gabinete; Kamila Łepkowska, responsável principal; Helmut Kern, responsável de tarefa; Armin Hosp, Ioannis Sterpis, Ezio Guglielmi e Shane Enright, auditores. Alexandra Damir-Bînzaru prestou assistência gráfica e Michael Pyper assistência linguística.



Ildikó Gáll-Pelcz



Claudia Kinga Bara



Zsolt Varga



Kamila Łepkowska



Helmut Kern



Armin Hosp



Ioannis Sterpis



Ezio Guglielmi

DIREITOS DE AUTOR

© União Europeia, 2025

A política de reutilização do Tribunal de Contas Europeu (TCE) encontra-se estabelecida na [Decisão nº 6-2019 do Tribunal de Contas Europeu](#) relativa à política de dados abertos e à reutilização de documentos.

Salvo indicação em contrário (por exemplo, em declarações de direitos de autor individuais), o conteúdo do TCE que é propriedade da UE está coberto pela licença [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Por conseguinte, regra geral, é autorizada a reutilização desde que sejam indicados os créditos adequados e as eventuais alterações. Esta reutilização do conteúdo do TCE não pode distorcer o significado ou a mensagem originais. O TCE não é responsável por quaisquer consequências da reutilização.

É necessário obter uma autorização adicional se um conteúdo específico representar pessoas singulares identificáveis, por exemplo, imagens do pessoal do TCE, ou incluir obras de terceiros.

Se for obtida uma autorização, esta anula e substitui a autorização geral acima referida e deve indicar claramente quaisquer restrições aplicáveis à sua utilização.

Para utilizar ou reproduzir conteúdos que não sejam propriedade da UE, pode ser necessário pedir autorização diretamente aos titulares dos direitos de autor.

O *software* ou os documentos abrangidos por direitos de propriedade industrial, nomeadamente patentes, marcas, desenhos e modelos registados, logótipos e nomes, estão excluídos da política de reutilização do TCE.

O conjunto de sítios Web institucionais da União Europeia, no domínio europa.eu, disponibiliza ligações a sítios de terceiros. Uma vez que o TCE não controla esses sítios, recomenda que se consultem as respetivas políticas em matéria de proteção da privacidade e direitos de autor.

Utilização do logótipo do TCE

O logótipo do TCE não pode ser utilizado sem o seu consentimento prévio.

HTML	ISBN 978-92-849-3629-8	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/8999436	QJ-01-24-039-PT-Q
PDF	ISBN 978-92-849-3630-4	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/4972389	QJ-01-24-039-PT-N

COMO CITAR ESTE DOCUMENTO

Tribunal de Contas Europeu, [Relatório Especial 01/2025](#), *Pagamentos digitais na UE – Estão a tornar-se mais seguros, mais rápidos e menos dispendiosos, mas ainda há lacunas*, Serviço das Publicações da União Europeia, 2025.

Os pagamentos digitais (ou seja, a troca eletrónica de fundos, frequentemente através de dispositivos móveis) contribuem para o crescimento económico. Só em 2023, os pagamentos digitais de pequeno montante realizados na União Europeia (UE) foram superiores a 1 bilião de euros. O Tribunal examinou a estratégia da UE para os pagamentos digitais, avaliando, em especial, se o quadro regulamentar fixa as condições adequadas para que estas operações sejam mais seguras, mais rápidas e menos dispendiosas. Concluiu que a estratégia contribuiu para melhorar as condições, mas que o quadro regulamentar exige que se preste mais atenção a alguns aspetos, designadamente as intervenções nos preços e a partilha de dados de contas. O Tribunal formula várias recomendações à Comissão, nomeadamente que estabeleça critérios claros para as intervenções nos preços no domínio dos pagamentos digitais e realize revisões periódicas, e ainda que desenvolva e aplique uma estratégia de acompanhamento dos dados.

Relatório Especial do TCE apresentado nos termos do artigo 287º, nº 4, segundo parágrafo, do TFUE.



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU



Serviço das Publicações
da União Europeia

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Informações: eca.europa.eu/pt/contact
Sítio Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors