

## **Relatório da Consulta Pública n.º 5/2022**

Projeto de Instrução que define o enquadramento regulamentar quanto às matérias relativamente às quais as Instituições de Pagamento e as Instituições de Moeda Eletrónica ficam sujeitas à supervisão do Banco de Portugal, que revoga as Instruções do Banco de Portugal n.ºs 27/2009 e 14/2014.

Com a publicação do Decreto-Lei n.º 91/2018, de 12 de novembro, foi transposta para a ordem jurídica interna a Diretiva (UE) 2015/2366 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2015, relativa aos serviços de pagamento no mercado interno (segunda Diretiva de Serviços de Pagamento), tendo conseqüentemente sido revogado o regime jurídico que regula o acesso à atividade das instituições de pagamento e a prestação de serviços de pagamento, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 317/2009, de 30 de outubro. Neste contexto, foi aprovado, em anexo ao Decreto-Lei n.º 91/2018, de 12 de novembro, o Regime Jurídico dos Serviços de Pagamento e da Moeda Eletrónica (“RJSPME”), atualmente em vigor.

Atualmente, as instituições de pagamento e as instituições de moeda eletrónica (adiante designadas de “Instituições”) encontram-se sujeitas a um quadro regulamentar composto pelo acervo de Instruções do Banco de Portugal cuja aplicabilidade deriva diretamente das remissões operadas pelo disposto nas Instruções do Banco de Portugal n.º 27/2009 e n.º 14/2014<sup>1</sup>. Tal quadro regulamentar é ainda complementado pelo conjunto de Avisos do Banco de Portugal cuja aplicabilidade deriva diretamente de remissão operada pelo disposto no Aviso do Banco de Portugal n.º 2/2021, bem como pelos demais regulamentos do Banco de Portugal que expressamente incluam as Instituições no seu âmbito de aplicação.

Tendo em consideração o tempo decorrido desde o estabelecimento do atual enquadramento normativo relativo à atividade das Instituições, os desenvolvimentos regulamentares relevantes entretanto ocorridos, bem como a tendência legislativa de tratamento unitário quanto ao regime legal das Instituições, o Banco de Portugal empreendeu um esforço de atualização e clarificação do quadro regulamentar aplicável às Instituições, o qual teve início com a publicação do Aviso do Banco de Portugal n.º 2/2021, que procedeu à revogação dos Avisos do Banco de Portugal n.º 10/2009 e n.º 4/2014.

Foi precisamente neste contexto que o Banco de Portugal colocou em consulta pública, entre 9 de agosto de 2022 e 21 de setembro de 2022, um projeto de Instrução com o propósito de densificar o enquadramento regulamentar quanto às matérias relativamente às quais as Instituições ficam sujeitas à supervisão do Banco de Portugal, procedendo à atualização, clarificação e densificação desse mesmo enquadramento.

---

<sup>1</sup> As quais foram aprovadas na vigência do anterior Regime Jurídico aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 317/2009, de 30 de outubro.

Com este projeto de Instrução, o Banco de Portugal dá continuidade ao esforço de atualização, clarificação e harmonização do enquadramento regulamentar aplicável às instituições desta natureza, iniciado com a publicação do Aviso do Banco de Portugal n.º 2/2021.

Sem prejuízo do bloco normativo já expressamente aplicável às Instituições, por incluir este tipo de Instituições, de forma expressa, no seu âmbito de aplicação, o Projeto de Instrução determina a aplicação às Instituições visadas de um conjunto de outras Instruções do Banco de Portugal, tendo em vista o robustecimento do quadro regulamentar quanto às matérias relativamente às quais estas Instituições ficam sujeitas à supervisão do Banco de Portugal. Em especial, clarifica e reforça alguns dos requisitos aplicáveis em matéria de governo societário e controlo interno, fundos próprios e concessão de crédito.

Durante o período de consulta pública foram recebidos comentários de várias entidades, que se resumizam na tabela constante da Parte II do presente Relatório, a qual contém também a respetiva análise pelo Banco de Portugal e o modo como foi considerada na versão final da Instrução. Salienta-se que, por facilidade de exposição e quando tal se justifique, os referidos contributos são apresentados de forma agregada.

Conforme se pode observar da referida tabela, no entender do Banco de Portugal, os contributos recebidos não colocaram em causa as opções estratégicas tomadas, sem prejuízo de terem permitido o aperfeiçoamento de alguns pontos previstos na Instrução.

**Sumário da análise dos contributos recebidos no âmbito da Consulta Pública n.º 5/2022**

#	RESUMO DOS COMENTÁRIOS RECEBIDOS	ANÁLISE DO BANCO DE PORTUGAL	ALTERAÇÕES À PROPOSTA ORIGINAL DE AVISO
1	<p>Foi questionado qual o tipo de informação que deve ser remetido à Central de Responsabilidades de Crédito pelas Instituições de Pagamento e pelas Instituições de Moeda Eletrónica quando concedam crédito. Adicionalmente, foi também questionado se estas instituições estão abrangidas pelos diplomas disciplinadores dos institutos PARI/PERSI.</p>	<p>Não obstante ser uma questão dirigida ao Banco de Portugal num formato irregular (i.e., não inserida, conforme solicitado no Comunicado de Consulta Pública, no documento excel de resposta à Consulta Pública) e de não se estar perante um tema que, em rigor, diga diretamente respeito ao objeto da Consulta Pública, considera-se que deve ser apresentada uma resposta ao Consulente.</p> <p>Quanto à informação que deve ser remetida, cumpre atender ao disposto no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 204/2008, de 14 de outubro, assim como na Instrução do Banco de Portugal n.º 17/2018.</p> <p>A propósito da sujeição das Instituições de Pagamento e das Instituições de Moeda Eletrónica ao PARI e ao PERSI, atendendo ao disposto nos artigos 2.º e 3.º do Decreto-Lei n.º 227/2012, de 25 de outubro, bem como no Aviso do Banco de Portugal n.º 7/2021, em especial ao que aí se estabelece no artigo 2.º, deve considerar-se que quando estas Instituições celebrem com os consumidores algum dos tipos de contratos de crédito elencados no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 227/2012, de 25 de outubro, então devem considerar-se abrangidas por estes mecanismos. Assinala-se que o artigo 1.º, n.º 3 do mencionado Decreto-Lei n.º 227/2012, de 25 de outubro, conforme alterado pelo Decreto-Lei n.º 70-B/2021, de 6 de agosto, faz expressamente essa referência: «[o] presente decreto-lei é ainda aplicável, com as necessárias adaptações, às</p>	N/A

		<i>sociedades financeiras, às instituições de pagamento e às instituições de moeda eletrónica, relativamente aos contratos de crédito referidos no n.º 1 do artigo seguinte que estas entidades estejam autorizadas a celebrar de acordo com os regimes que lhes são aplicáveis».</i>	
2	Foi salientado que o projeto de Instrução continha uma remissão para uma Instrução entretanto revogada.	<p>O Projeto de Instrução colocado em Consulta Pública inclui, no seu artigo 2.º, alínea a), uma remissão para a Instrução do Banco de Portugal n.º 100/96, a qual foi, entretanto, revogada pelo Aviso do Banco de Portugal n.º 4/2021.</p> <p>Considerando que o referido Aviso já inclui, no seu âmbito de aplicação (artigo 2.º), referência às Instituições de Pagamento e às Instituições de Moeda Eletrónica, deve proceder-se à eliminação, sem mais, da referência à Instrução do Banco de Portugal n.º 100/96.</p>	<p>Acolhido.</p> <p>O artigo 2.º foi alterado em conformidade.</p>
3	Foi sugerida a inclusão de uma remissão para a Instrução do Banco de Portugal n.º 19/2018.	<p>Conforme salientado na Nota Justificativa que acompanhou o presente procedimento de Consulta Pública, para além dos Avisos aplicáveis por via do Aviso do Banco de Portugal n.º 2/2021 e das Instruções para que agora se prevê remeter no Projeto de Instrução <i>sub judice</i>, o quadro regulamentar aplicável às Instituições de Pagamento e às Instituições de Moeda Eletrónica inclui também, naturalmente, as instruções do Banco de Portugal que expressamente incluam este tipo de Instituições no seu âmbito de aplicação, tal como é o caso, precisamente, da Instrução do Banco de Portugal n.º 19/2018. De notar que isto mesmo é logo referido no artigo 1.º do Projeto de Instrução, quando se refere que «[a] presente Instrução tem por objetivo definir o quadro regulamentar aplicável à atividade das instituições de pagamento e às instituições de moeda eletrónica, <u>sem prejuízo do disposto em normas regulamentares que prevejam expressamente a aplicação do respetivo regime a estas instituições</u>» (sublinhado nosso).</p> <p>Desta forma, considera-se que o comentário não merece acolhimento.</p>	Não acolhido.
4	Foi solicitada uma clarificação sobre a exigência de comunicação com o	Considera-se que a referência, por parte do Consulente, ao Aviso do Banco de Portugal n.º 1/2007 deve ser um lapso, atento o objeto do presente procedimento de Consulta Pública, bem	Não acolhido.

	<p>"Departamento de Supervisão Bancária".</p>	<p>como a argumentação por ele apresentada. Desta forma, a presente resposta é feita no pressuposto de que o Consulente quis referir-se à Instrução do Banco de Portugal n.º 1/2007, respeitante à forma de transmissão de informação entre o Banco de Portugal e as instituições financeiras.</p> <p>Desde logo, refira-se que esta é uma remissão que já constava de uma das instruções cuja revisão o Banco de Portugal se encontra agora a promover: a Instrução do Banco de Portugal n.º 27/2009; pelo que a sua previsão/manutenção não deve constituir, por isso mesmo, nenhuma surpresa.</p> <p>A referência feita na Instrução do Banco de Portugal n.º 1/2007 a "Departamento de Supervisão Bancária", à luz de uma interpretação atualista do conceito, deve entender-se como uma referência ao Departamento de Supervisão Prudencial, unidade orgânica do Banco de Portugal responsável pela supervisão prudencial das instituições supervisionadas, entre as quais se contam as Instituições de Pagamento e as Instituições de Moeda Eletrónica, que com este Departamento contactam numa base regular.</p> <p>Desta forma, considera-se que o comentário não merece acolhimento.</p>	
5	<p>Em face da remissão constante do artigo 2.º, alínea a) do projeto de Instrução para a Instrução n.º 8/2010, foi solicitada uma clarificação sobre se as contas de pagamento estão incluídas no conceito de depósito.</p>	<p>As remissões constantes do Projeto de Instrução agora colocado em Consulta Pública devem sempre ser aplicadas com as necessárias adaptações, considerando que se encontra agora a ser realizada uma extensão de âmbito de instrumentos regulatórios que inicialmente não foram (ou não foram expressamente) aplicáveis às Instituições de Pagamento e às Instituições de Moeda Eletrónica.</p> <p>Desta forma, a amplitude das remissões dependerá sempre das especificidades do regime deste tipo de Instituições, pelo que, a título exemplificativo, estando legalmente proibidas de realizar</p>	<p>Acolhido parcialmente.</p> <p>Foram introduzidas alterações ao proémio do artigo 2.º da Instrução.</p>

	<p>Adicionalmente, foi sugerida a inclusão da tipologia concreta de contratos que devem ser enviados ao Banco de Portugal.</p>	<p>a atividade de receção de depósitos ou outros fundos reembolsáveis (cfr. artigo 13.º, n.º 4 do Regime Jurídico dos Serviços de Pagamento e da Moeda Eletrónica, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 91/2018, de 12 de novembro (“RJSPME”)), então ficará naturalmente prejudicada a aplicabilidade das disposições da Instrução do Banco de Portugal n.º 8/2010 que digam respeito a este tipo de atividade.</p> <p>Sem prejuízo do disposto, o artigo 2.º do Projeto de Instrução foi alterado por forma a deixar claro que todas as remissões nele operadas devem ser feitas com as necessárias adaptações, ou seja, de forma sempre adaptada ao concreto e específico regime e atividade das Instituições de Pagamento e das Instituições de Moeda Eletrónica.</p>	
6	<p>Em face da remissão constante do artigo 2.º, alínea a) do projeto de Instrução para a Instrução n.º 24/2010, foi solicitada uma clarificação quanto ao âmbito de aplicação dessa Instrução, concretamente, quanto à disciplina que aí é consagrada relativamente aos contratos de crédito à habitação.</p>	<p>Em face da similitude deste comentário com aquele apresentado no n.º 5, remete-se para a resposta que aí foi oferecida.</p>	<p>Acolhido parcialmente.</p> <p>Foram introduzidas alterações ao proémio do artigo 2.º da Instrução.</p>
7	<p>Atendendo à remissão constante do artigo 2.º do projeto de Instrução, foi sugerida a atualização da Instrução do Banco de Portugal n.º 47/97 quanto à forma de submissão de informação nela prevista.</p>	<p>O facto de a Instrução em causa impor a normalização da informação prestada a respeito do registo de filiais através do preenchimento de um determinado modelo, não prejudica que o procedimento de registo seja tramitado através da plataforma Bpnet.</p> <p>Com efeito, uma coisa é a forma de tramitação do procedimento (in casu, através da plataforma digital BPnet), outra diferente será a definição dos elementos de informação e/ou documentos que devem instruir o procedimento administrativo em causa.</p>	<p>Não acolhido.</p>

		<p>Desta forma, considera-se que o comentário não merece acolhimento.</p> <p>Sem prejuízo do exposto, e considerando a alteração operada no proémio do artigo 2.º, a remissão para a Instrução do Banco de Portugal, que, no projeto de Instrução, constava de uma alínea própria do artigo 2.º, por motivos de sistematização, passou agora a constar da alínea a) desse mesmo preceito.</p>	
8	<p>Atendendo à remissão constante do artigo 2.º do projeto de Instrução, foi solicitada a clarificação do termo "filial" utilizado na Instrução do Banco de Portugal n.º 47/97.</p>	<p>A interpretação da Instrução do Banco de Portugal n.º 47/97 e dos conceitos nela mobilizados deverá atender ao bloco dogmático-normativo em que se insere. Desta forma, o preenchimento do conceito de "filial" utilizado num instrumento regulatório do Banco de Portugal que visa disciplinar matérias de natureza financeira/regulatória deve, naturalmente, atender à normatividade já existente neste específico segmento do ordenamento jurídico.</p> <p>Assim, o conceito de filial a mobilizar, como aliás a própria Instrução o refere (bastando, para tanto, recorrer-se a uma interpretação atualista da mesma), corresponde àquele que hodiernamente consta do artigo 2.º-A, alínea u) do RGICSF.</p> <p>Face ao exposto, considera-se que o comentário não merece acolhimento</p>	<p>Não acolhido.</p>
	<p>Foi referido que o prazo do primeiro reporte de informação de acordo com a Instrução do Banco de Portugal n.º 18/2020, conforme consta do artigo 4.º, n.º 2 do projeto, é demasiado curto.</p>	<p>No Projeto de Instrução é referido que o primeiro reporte de informação por referência à Instrução do Banco de Portugal n.º 18/2020, cuja aplicabilidade agora se estende às Instituições de Pagamento e às Instituições de Moeda Eletrónica, deve ser realizado até 31 de dezembro de 2022, devendo ser acompanhado de uma descrição das atividades especificamente desenvolvidas, em curso e planeadas para 2023, destinadas a assegurar o pleno cumprimento das disposições aplicáveis do Aviso do Banco de Portugal n.º 3/2020 e da Instrução do Banco de Portugal n.º 18/2020.</p>	<p>Acolhido.</p> <p>Foram introduzidas alterações ao artigo 6.º, n.º 2 da Instrução.</p>



		<p>Sem prejuízo de já ter decorrido o período de adaptação às disposições do Aviso do Banco de Portugal n.º 3/2020 que, por força do Aviso do Banco de Portugal n.º 2/2021, são aplicáveis às Instituições de Pagamento e às Instituições de Moeda Eletrónica e de, por isso mesmo, não estar aqui em causa uma imposição de adaptação a um determinado regime jurídico, mas meramente a obrigações de reporte de informação, atendendo ao decurso do tempo já decorrido e à proximidade com o prazo inicialmente delineado, considera-se pertinente o comentário do Consulente.</p> <p>Face ao exposto, o prazo para o primeiro reporte foi alargado para até seis meses após a entrada em vigor da Instrução <i>sub judice</i>. Assim, ao não indicar uma data específica para o efeito, a duração para a elaboração do reporte não é afetada pelas naturais diligências que envolvem a produção de um regulamento até à sua entrada em vigor.</p>	
9	<p>Atendendo à remissão constante do artigo 2.º, alínea a) para a Instrução do Banco de Portugal n.º 18/2020, foi referido que os conceitos de "soft law" e de "best practices" seriam desadequados face à realidade das Instituições de Pagamento e das Instituições de Moeda Eletrónica.</p> <p>Adicionalmente, foi solicitada uma clarificação dos períodos de tempo indicados no quadro de deficiências classificadas como F1 e F2 constante</p>	<p>A sujeição das Instituições de Pagamento e das Instituições de Moeda Eletrónica a "soft law" e boas práticas é uma realidade consolidada. Com efeito, e não obstante as considerações relativas (i) ao tipo, grau e complexidade de atividade e serviços prestados, (ii) ao risco a estes associados, (iii) à dimensão das Instituições e suas estruturas organizativas, convocarem uma abordagem proporcional quanto ao regime que lhes é aplicável, a verdade é que a aplicação do princípio da proporcionalidade não equivale à ausência de regulação e demais normas de conduta. Com efeito, e mesmo considerando que estas Instituições, conforme salientado pelo Consulente, comportam, as mais das vezes, um diminuto grau de risco sistémico, a verdade é que desenvolvem uma atividade que, pela sua proximidade com os fundos dos utilizadores de serviços de pagamento e de moeda eletrónica, comporta riscos financeiros consideráveis para esses utilizadores, pelo que se impõe a sua regulação e supervisão.</p> <p>Face ao exposto, e embora não revistam um carácter vinculativo, estas Instituições devem conduzir a sua atividade e assegurar a construção de um sólido modelo de governo societário e</p>	Não acolhido

	do Anexo III à Instrução do Banco de Portugal n.º 18/2020.	<p>controlo interno, de acordo, precisamente, com aquelas que são identificadas como as melhores práticas e a “soft law” do universo dos serviços de pagamento e de moeda eletrónica, como será certamente o caso das Orientações da Autoridade Bancária Europeia, tais como, as Orientações sobre subcontratação, Orientações relativas a requisitos de comunicação de dados sobre fraudes ou as Orientações sobre procedimentos de gestão de reclamações relativas a alegadas infrações à Diretiva (UE) 2015/2366.</p> <p>Desta forma, e não constituindo atos jurídico-normativos cujo cumprimento deve ser, inelutavelmente, assegurado pelas Instituições de Pagamento e Instituições de Moeda Eletrónica, a determinação das melhores práticas e “soft law” aplicáveis encontra-se na esfera de discricionariedade das próprias Instituições, exceto nos casos, claro está, de imposição pela própria Autoridade de supervisão do cumprimento de determinadas melhores práticas ou “soft law” (como será o caso, por exemplo, das Orientações emitidas pela EBA).</p> <p>Por último, quanto aos períodos de referência indicados no quadro de deficiências classificadas como F1 e F2 constante do Anexo III à Instrução do Banco de Portugal n.º 18/2020, estes referem-se ao tempo decorrido desde o momento da sua deteção.</p>	
10	Foi sugerida a inclusão da expressão "com as necessárias adaptações" no proémio do artigo 2.º.	Quanto à sugestão de inclusão de expressão "com as necessárias adaptações" e conforme já referido supra, no n.º 5, o texto do proémio do artigo 2.º da Instrução foi alterado em conformidade, por forma a acomodar totalmente as preocupações dos Consulentes a este propósito.	Acolhido. Foram introduzidas alterações ao proémio do artigo 2.º da Instrução.
11	Em face do disposto nos artigos 4.º, 13.º, 14.º e 15.º do RJSPME, refere-se que o conteúdo do artigo 3.º, n.º 1 do	<p>Alerta-se para que o conteúdo do artigo 3.º, n.º 1 do Projeto de Instrução resultar já das previsões de determinados artigos do RJSPME.</p> <p>Sem prejuízo de, conforme referido no comentário, se tratar de duplicação normativa, pelo que dela não parece advir uma qualquer situação de incerteza ou de falta de clareza na sua</p>	Acolhido. Foram introduzidas alterações ao artigo 3.º.

	Projeto de Instrução constitui uma duplicação normativa.	interpretação, a redação do artigo 3.º do Projeto de Instrução foi alterada de forma a acolher o comentário <i>sub judice</i> , assim simplificando o preceito em causa.	
--	--	--	--