

## I

(Resoluções, recomendações e pareceres)

## PARECERES

## BANCO CENTRAL EUROPEU

## PARECER DO BANCO CENTRAL EUROPEU

de 5 de Dezembro de 2008

sobre uma proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao acesso à actividade das instituições de moeda electrónica e ao seu exercício, bem como à sua supervisão prudencial

(CON/2008/84)

(2009/C 30/01)

**Introdução e base jurídica**

Em 30 de Outubro de 2008 o Banco Central Europeu (BCE) recebeu do Conselho da União Europeia um pedido de parecer sobre uma proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao acesso à actividade das instituições de moeda electrónica e ao seu exercício, bem como à sua supervisão prudencial e que altera as Directivas 2005/60/CE e 2006/48/CE e revoga a Directiva 2000/46/CE <sup>(1)</sup> (a seguir «directiva proposta»).

A competência do BCE para emitir parecer baseia-se no primeiro travessão do n.º 4 conjugado com o primeiro e quarto travessões do n.º 2 do artigo 105.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, uma vez que a directiva proposta diz respeito a atribuições fundamentais do Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC), designadamente à definição e execução da política monetária da Comunidade <sup>(2)</sup> e à promoção do bom funcionamento dos sistemas de pagamentos. A competência do BCE baseia-se igualmente no n.º 5 do artigo 105.º do Tratado, por força do qual o SEBC deve contribuir para a boa condução das políticas desenvolvidas pelas autoridades competentes no que se refere à supervisão prudencial das instituições de crédito e à estabilidade do sistema financeiro. O presente parecer foi aprovado pelo Conselho do BCE nos termos do artigo 17.5º, primeiro período, do regulamento interno do BCE.

**Observações genéricas**

O objectivo da directiva proposta é o de abrir o mercado de emissão de moeda electrónica por instituições de moeda electrónica (a seguir «IME»), as quais estão sujeitas a um regime de supervisão prudencial menos estrito do que o aplicável às instituições de crédito. O BCE apoia a revisão da Directiva 2000/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de Setembro de 2000, relativa ao acesso à actividade das instituições de moeda electrónica e ao seu exercício <sup>(3)</sup>, bem como à sua supervisão prudencial, por reconhecer que a Directiva 2000/46/CE não corresponde inteiramente às actuais expectativas do mercado no que se refere à emissão de dinheiro electrónico. Mas, paralelamente, o BCE põe graves reservas quanto à proposta de alteração da definição legal das IME, que passam de «instituições de crédito» a «instituições financeiras», na

<sup>(1)</sup> COM(2008) 627 final.

<sup>(2)</sup> A este respeito, é igualmente de assinalar a competência do BCE ao abrigo do artigo 5.º dos Estatutos do Sistema Europeu de Bancos Centrais e do Banco Central Europeu (a seguir «Estatutos do SEBC»), uma vez que a directiva proposta tem implicações na recolha das estatísticas necessárias à definição e execução da política monetária da área do euro.

<sup>(3)</sup> JO L 275 de 27.10.2000, p. 39.

acepção da Directiva 2006/48/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de Junho de 2006, relativa ao acesso à actividade das instituições de crédito e ao seu exercício (reformulação) <sup>(1)</sup>, o que poderá ter sérias repercussões na condução da política monetária. A directiva proposta suscita igualmente preocupações em termos de supervisão, uma vez que aligeira o regime de supervisão das IME ao mesmo tempo que amplia o âmbito das suas actividades. As objecções acima são descritas abaixo com mais detalhe.

### Observações específicas

#### 1. A natureza jurídica das IME

1.1. Para avaliar as implicações da directiva proposta, é importante perceber primeiro a natureza jurídica das IME. A relação a este aspecto, a alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º da Directiva 2006/48/CE define as IME como instituições de crédito na acepção da Directiva 2000/46/CE. Segundo a alínea a) do n.º 3 do artigo 1.º da Directiva 2000/46/CE, por «instituição de moeda electrónica» entende-se «uma empresa ou qualquer outra pessoa colectiva, que não uma instituição de crédito definida na alínea a) do primeiro parágrafo do ponto 1 do artigo 1.º da Directiva 2000/12/CE (agora Directiva 2006/48/CE), que emite meios de pagamento sob a forma de moeda electrónica». O n.º 1 do artigo 17.º da directiva proposta remove as IME do âmbito da definição de instituição de crédito acima, reclassificando-as, de acordo com o n.º 5 do artigo 4.º da Directiva 2006/48/CE como «instituições financeiras». Contudo, face ao tipo de actividades que as IME serão autorizadas a exercer ao abrigo da directiva proposta, a natureza jurídica das IME continuaria ser equivalente à das instituições de crédito. Esta conclusão baseia-se na análise da definição de instituição de crédito constante da alínea a) do n.º 1 do artigo 4.º da Directiva 2006/48/CE, segundo a qual por «instituição de crédito» se entende uma «[U]ma empresa cuja actividade consiste em receber do público depósitos ou outros fundos reembolsáveis e em conceder créditos por sua própria conta».

#### 1.2. «uma empresa»

O termo «empresa» é o mesmo que o utilizado nas regras de concorrência contempladas no Tratado <sup>(2)</sup>. Embora este termo não se encontre definido no Tratado, o seu significado tem sido geralmente estabelecido no direito comunitário no sentido de incluir qualquer pessoa singular ou colectiva envolvida em actividades comerciais <sup>(3)</sup> ou económicas, independentemente da sua caracterização jurídica ou da forma como são financiadas <sup>(4)</sup>. O n.º 1 do artigo 2.º da directiva proposta define «instituição de moeda electrónica» como uma «pessoa colectiva autorizada a emitir moeda electrónica [...]». Assim sendo, o primeiro requisito definição de instituição de crédito, relativo à qualidade de «empresa», revela-se preenchido. Além disso, pode certamente considerar-se que a emissão de moeda electrónica por uma IME e o fornecimento, pela mesma, de outros serviços de pagamento em geral, conforme o previsto no artigo 8.º da directiva proposta, constituem tanto uma actividade comercial como económica.

#### 1.3. «cuja actividade consiste em receber do público depósitos ou outros fundos reembolsáveis e em conceder créditos por sua própria conta»

Conforme nota o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, é geralmente aceite que a aceitação de depósitos do público e a concessão de créditos representam as actividades essenciais das instituições de crédito <sup>(5)</sup>. Merece relevo o carácter cumulativo dos dois aspectos deste negócio, ou seja, o facto de os mesmos terem de co-existir para uma instituição de crédito poder caber no âmbito da definição constante da Directiva 2006/48/CE. No entanto, basta que uma empresa esteja autorizada pelos respectivos estatutos a exercer os dois tipos de actividade, não sendo exigido que exerça efectivamente as duas em simultâneo, nem que as exerça, de todo, na prática <sup>(6)</sup>. Quanto a isto, o aspecto essencial é o de a instituição estar, ou não, autorizada a efectuar as operações correspondentes. Estes elementos são analisados abaixo com mais detalhe.

<sup>(1)</sup> JO L 177 de 30.6.2006, p. 1. V. o n.º 1 do artigo 4.º e o artigo 5.º da Directiva 2006/48/CE.

<sup>(2)</sup> V. Usher, J.A., *The Law of Money and Financial Services in the EC*, 2.ª edição, Clarendon Press, Oxford, 2000, p. 116.

<sup>(3)</sup> Decisão 86/398/CEE da Comissão, de 23 de Abril de 1986, relativa a um processo para aplicação do artigo 85.º do Tratado CEE (IV/31.149 — Polipropileno) (JO L 230 de 18.8.1986, p. 1).

<sup>(4)</sup> Acórdãos *Höfner e Elser/Macroton* (C-41/90), Colectânea de 1991, p. I-1979; *Federación Nacional de Empresas de Instrumentación Científica, Médica, Técnica y Dental (FENIN)*/Comissão das Comunidades Europeias (T-319/99), Colectânea de 2003, p. II-357.

<sup>(5)</sup> N.º 16 do acórdão *Caixa-Bank France/Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie* (C-442/02), Colectânea de 2004, p. I-8961.

<sup>(6)</sup> V. Clarotti, P., «The Harmonization of Legislation relating to Credit Institutions», *Common Market Law Review*, Vol. 19, n.º 2, Kluwer Law International, 1982, p. 249 e Verheugd, P., «Definition of credit institution», *Banking and EC Law Commentary*, M. van Empel and R. Smits eds, Kluwer Law International, Deventer, 1992, p. 17.

#### 1.4. «receber depósitos ou outros fundos reembolsáveis»

1.4.1. Os n.ºs 2 e 3 do artigo 8.º da directiva proposta proíbem as IME de aceitar depósitos. Embora a Directiva 2006/48/CE não defina a aceitação de depósitos, o conceito de «depósitos ou outros fundos reembolsáveis» que lhe subjaz tem sido objecto de interpretação extensiva pelo Tribunal de Justiça, o qual observou que «a expressão “outros fundos reembolsáveis” [...] visa não somente os instrumentos financeiros cuja característica intrínseca é serem reembolsáveis, mas igualmente os que, se bem que não possuindo essa característica, são objecto de um acordo contratual que prevê o reembolso dos fundos pagos»<sup>(1)</sup>. Não interessa se tais fundos foram recebidos sob a forma de depósitos ou outra, tal como «a emissão contínua de obrigações e de outros títulos comparáveis»<sup>(2)</sup>, como se refere num documento antecessor da Directiva 2006/48/CE. Logo, «todos os recebimentos de dinheiro podem ser equiparados à actividade de aceitação de depósitos (no seu sentido mais lato), se os mesmos implicarem o reembolso das quantias recebidas. Não interessa para o caso se a exigência do reembolso existe já no momento em que os fundos são recebidos (constituindo um elemento “essencial” dessa operação), ou se essa obrigação só se concretizará em resultado da criação de um direito emergente de uma relação contratual»<sup>(3)</sup>. Uma correcta interpretação de aceitação de depósitos «terá de se nortear, à luz dos riscos que sejam considerados significativos em termos de protecção de depósito, pela amplitude das poupanças a proteger e pela interpretação dada às características das “actividades de crédito” a título profissional». O resultado é uma tendência para uma interpretação lata tanto da actividade de recepção de depósitos a título profissional como do crédito<sup>(4)</sup>.

1.4.2. Em face do exposto, é de notar que o considerando 8 da Directiva 2000/46/CE dispõe que «[a] recepção de fundos do público em troca de moeda electrónica, que resulte num saldo credor depositado numa conta da instituição emitente, constitui uma recepção de depósitos ou outros fundos reembolsáveis para efeitos da Directiva 2000/12/CE». De acordo com a directiva proposta, a dita recepção de fundos deixará de constituir um depósito ou outros fundos reembolsáveis. Nenhuma razão é aduzida para tal alteração na exposição de motivos da directiva proposta; contudo, a mesma parece inserir-se uma tentativa de harmonização geral entre a Directiva 2000/46/CE com a Directiva 2007/64/CE<sup>(5)</sup>. Conforme já observado no seu parecer CON/2006/21, de 26 de Abril de 2006, sobre uma proposta de directiva relativa aos serviços de pagamento no mercado interno<sup>(6)</sup>, o BCE considera que esta recepção de fundos equivale à aceitação de depósitos. Isto porque esses fundos podem ser mantidos por um período de tempo indefinido, e porque o emitente está autorizado a pagar juros sobre as importâncias recebidas. Especificamente em relação ao pagamento de juros, o Tribunal de Justiça reconheceu que, quando as instituições de crédito que sejam subsidiárias de empresas estrangeiras tentam penetrar no mercado de um Estado-Membro, a concorrência em termos da taxa de juro paga em contas correntes representa um dos meios mais eficazes para se atingir esse objectivo ... . As restrições ao exercício e prossecução das actividades dessas subsidiárias resultantes da proibição em questão (proibição de remuneração das contas correntes) são tanto maiores porquanto é geralmente aceite que a aceitação de depósitos do público e a concessão de créditos representam as actividades essenciais das instituições de crédito<sup>(7)</sup>.

1.4.3. Finalmente, ao argumentar que as IME vão continuar a aceitar depósitos ou outros fundos reembolsáveis, aponta-se como factor decisivo que os fundos pagos a uma instituição de moeda electrónica são reembolsáveis nos termos do artigo 5.º da directiva proposta, de acordo com a qual os fundos em questão devem ser pagos ao portador de moeda electrónica pelo valor nominal e em qualquer momento.

#### 1.5. «do público»

Relativamente à aceitação de depósitos, a instituição deve exercer a actividade económica de recepção de depósitos «do público». Na falta de jurisprudência do Tribunal versando directamente sobre o termo «público» utilizado na definição de «instituição de crédito» contida na Directiva 2006/48/CE, vários académicos de direito pronunciaram-se sobre o significado desse termo na mesma definição contida

<sup>(1)</sup> V. n.º 17 do acórdão *Massimo Romanelli* (C-366/97); Colectânea de 1999, p. I-855.

<sup>(2)</sup> Considerando 5 da Primeira Directiva 77/780/CEE do Conselho, de 12 de Dezembro de 1977, relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes ao acesso à actividade dos estabelecimentos de crédito e ao seu exercício (JO L 322 de 17.12.1977, p. 30).

<sup>(3)</sup> V. Alexander Bornemann, «*Abridged Opinion on the Concept of the Credit Institution in the Directives of the European Community Relating to Bank Regulation and Supervision*», p. 11. Ficheiro em formato .pdf (em lingual inglesa) disponível em <http://www.money-advice.net/media.php?id=234>

<sup>(4)</sup> *Ibid.*

<sup>(5)</sup> Directiva 2007/64/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Novembro de 2007, relativa aos serviços de pagamento no mercado interno, que altera as Directivas 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE e 2006/48/CE e revoga a Directiva 97/5/CE (JO L 319 de 5.12.2007, p. 1).

<sup>(6)</sup> JO C 109 de 9.5.2006, p. 10.

<sup>(7)</sup> V. n.ºs 14 e 16 do acórdão *Caixa-Bank France/Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie* (C-442/02).

no primeiro travessão do artigo 1.º da Directiva 77/780/CEE, a qual foi literalmente reproduzida na alínea a) do n.º 1 do artigo 4.º da Directiva 2006/48/CE. Tem-se reconhecido que «na altura da adopção da Primeira Directiva Bancária o objectivo primordial da supervisão prudencial das instituições de crédito era a protecção dos depositantes e aforradores .... Por essa razão, não se qualifica como instituição de crédito uma empresa que mobilize fundos no mercado interbancário junto de instituições de crédito ou de outros operadores do mercado profissionais como, por exemplo, investidores institucionais e companhias de seguros <sup>(1)</sup>. Por conseguinte», As instituições que apenas estejam activas nos mercados interbancários .... não se caracterizam como instituições de crédito ao abrigo do direito comunitário, uma vez que as mesmas não recebem fundos do público <sup>(2)</sup>. Por aqui se vê que o conceito de «público» abrange apenas as pessoas singulares ou colectivas que se entende carecerem de protecção legal, o que não acontece em relação às entidades que dela não necessitam, por se financiarem exclusivamente nos mercados intrabancários. Por conseguinte, para efeitos da definição de instituição de crédito, qualquer pessoa singular ou colectiva que não seja uma instituição de crédito ou financeira está incluída no «público». De facto, no contexto das IME considera-se que os portadores de moeda electrónica constituem o «público» de quem os emitentes de moeda electrónica recebem fundos.

#### 1.6. «conceder créditos por sua própria conta»

Ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 5.º da Directiva 2000/46/CE, as actividades das IME além da emissão de moeda electrónica ficam condicionadas, excluindo expressamente «a concessão de crédito sob qualquer forma». Uma vez que a actividade económica de uma instituição de crédito cobre tanto a aceitação de depósitos como a concessão de crédito, é possível argumentar que, hoje em dia, as IME não cumprem ambos os requisitos, só sendo consideradas instituições de crédito devido à definição constante da Directiva 2006/48/CE. No entanto, e não obstante a interdição de as IME aceitarem depósitos prevista na directiva proposta, estas continuarão, na prática, a aceitar esses depósitos ou outros fundos reembolsáveis. Além disso, continuarão a satisfazer o outro critério sobre a concessão de crédito. Mais especificamente, e de acordo com a alínea b) do n.º 1 do artigo 8 da directiva proposta, as IME ficarão autorizadas a conceder créditos relacionados com certos tipos de serviços de pagamentos por elas oferecidos <sup>(3)</sup>. Reconhece-se, contudo, que as IME que desejem conceder tal crédito só o podem fazer subordinadas a várias condições específicas <sup>(4)</sup>.

#### 1.7. A definição de «instituição de crédito» na Directiva 2006/48/CE refere-se à natureza da actividade económica executada, não à da entidade que a executa <sup>(5)</sup>. A este respeito parece claro que, independentemente das IME deixarem de ser instituições na acepção da directiva proposta, e da proibição da aceitação, pelas referidas instituições, de depósitos ou fundos reembolsáveis, que as mesmas continuarão, de facto, a aceitar tais depósitos. Mais especificamente, os fundos recebidos podem ser mantidos por um período de tempo indefinido, até o portador solicitar o seu reembolso e os emitentes de moeda electrónica pagarem juros sobre os fundos recebidos. Além disso, as IME continuarão a satisfazer o outro critério sobre a concessão de crédito. Assim sendo, de um ponto de vista jurídico, parece que uma instituição de moeda electrónica, conforme definida na directiva proposta, teria características ainda mais semelhantes às das instituições de crédito do que o que já acontece, visto que a actividade de aceitação de depósitos continua inalterada e que a concessão de crédito condicionada será autorizada de futuro. Tendo isto presente, é de notar que no contexto do aprofundamento da definição de «instituição de crédito», vários académicos declararam que «[N]este domínio

<sup>(1)</sup> Verheugd, P., "Definition of credit institution", *Banking and EC Law Commentary*, M. van Empel and R. Smits eds, Kluwer Law International, Deventer, 1992, p. 23.

<sup>(2)</sup> Dassel, M., Isaacs, S., and Penn, J., *EC Banking Law*, 2nd edition, Lloyd's of London Press, 1994, p. 19.

<sup>(3)</sup> Os serviços de pagamento que as instituições de crédito ficarão autorizadas a exercer são os referidos nos pontos 4, 5 e 7 do anexo da Directiva 2007/64/CE: i) a realização de operações de pagamento quando os fundos estão cobertos por uma linha de crédito concedida a um utilizador de serviços de pagamento quando da execução de débitos directos, operações de pagamento através de um cartão de pagamento e transferências a crédito; ii) emissão e/ou aquisição de instrumentos de pagamento; e iii) pagamentos por telemóvel, quando o operador do sistema de telecomunicações agir como intermediário na venda de bens ou serviços.

<sup>(4)</sup> A alínea b) do n.º 1 do artigo 8.º da directiva proposta refere-se aos n.ºs 3 e 5 do artigo 16.º da Directiva 2007/64/CE, o que significa que: a) o crédito é acessório e concedido exclusivamente no âmbito da execução da operação de pagamento; b) o crédito é reembolsado em prazo não superior a doze meses; c) o crédito não é concedido a partir dos fundos recebidos ou detidos para efeitos da execução de uma operação de pagamento; d) os fundos próprios da instituição de pagamento são em qualquer momento, a contento das autoridades de supervisão, adequados ao montante global do crédito concedido; e e) não prejudica quaisquer outros diplomas legais nacionais ou comunitários aplicáveis relativos às condições de concessão de crédito ao consumo.

<sup>(5)</sup> V. Usher, J.A., *The Law of Money and Financial Services in the EC*, 2.ª edição, Clarendon Press, Oxford, 2000, p. 116.

há que adoptar uma abordagem uniforme, a fim de evitar as distorções da concorrência que se poderiam verificar se empresas basicamente semelhantes e que exercem a mesma actividade, ou pelo menos uma actividade muito semelhante, ficassem sujeitas a controlo administrativo num dado país <sup>(1)</sup>, e isentas desse controlo noutra país». Para os bancos centrais as IME fazem parte do sector emissor de moeda, devendo ser assegurada a contínua igualdade de condições de concorrência com as instituições de crédito, na definição da Directiva 2006/48/CE <sup>(2)</sup>.

## 2. Política monetária

- 2.1. De acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 19.º dos Estatutos do SEBC, o BCE «pode exigir que as instituições de crédito estabelecidas nos Estados-Membros constituam reservas mínimas junto do BCE e dos bancos centrais nacionais, para prossecução dos objectivos de política monetária». Dada a sua caracterização jurídica como instituições de crédito, as IME estão sujeitas ao regime de reservas mínimas do Eurosistema <sup>(3)</sup>, conforme complementado pelo Regulamento BCE/2003/9, de 12 de Setembro de 2003, relativo à aplicação do regime de reservas mínimas <sup>(4)</sup>. As reservas mínimas constituem uma medida importante na execução da política monetária, ou seja, na orientação das taxas de juro de curto prazo, as quais só podem ser impostas às instituições de crédito. Assim sendo, a definição de instituição de crédito, conforme consta da Directiva 2006/48/CE, reveste-se de grande importância para o BCE e para os bancos centrais nacionais.
- 2.2. O facto de as IME deixarem de estar incluídas na definição de instituição de crédito, conforme o sugerido no n.º 1 do artigo 17.º da directiva proposta, teria consequências abrangentes na óptica dos bancos centrais. Uma vez que a moeda electrónica também substitui os meios de pagamento oferecidos pelos bancos (por exemplo sob a forma de operações com cartão de débito), esses meios de pagamento seriam oferecidos por IME que já não estariam sujeitas à manutenção de reservas mínimas obrigatórias. Deveria evitar-se a desigualdade de tratamento entre vários meios de pagamento que, em muitos aspectos, são bastante semelhantes.
- 2.3. Além disso, a transferência de saldos entre contas de moeda electrónica e contas bancárias teria repercussões no estado da liquidez dos bancos e poderia complicar a execução da política monetária. Embora actualmente os volumes de moeda electrónica sejam demasiado pequenos para criar problemas a este respeito, o potencial para um rápido aumento das posições em moeda electrónica existe — conforme consta do estudo de avaliação do impacto que acompanha a directiva proposta — devido à simplificação das exigências de regulamentação aplicáveis às IME depois de adoptada a directiva proposta. A reclassificação das IME como instituições financeiras, na acepção do n.º 5 do artigo 4.º da Directiva 2006/48/CE, implicaria que as primeiras já não ficariam sujeitas à aplicação do regime de reservas mínimas previsto no n.º 1 do artigo 19.º dos Estatutos do SEBC. Assim sendo, e no caso de a moeda electrónica vir a substituir o numerário em medida significativa, as condições de liquidez do sector bancário poderiam, no entender do BCE, ser seriamente afectadas. Daqui decorre que a o Eurosistema veria dificultada a execução da política monetária, e haveria maior incerteza quanto aos resultados desta.
- 2.4. Em conclusão, estas considerações ligadas à política monetária suportam firmemente o argumento de que as IME deveriam continuar a ser classificadas como instituições de crédito, contrariamente à sugestão apresentada na directiva proposta. Quanto esta questão, o BCE é de parecer que os receios acima expressos relacionados com a política monetária ultrapassam largamente a motivação, em que assenta a directiva proposta, de se harmonizar o regime aplicável às IME com o das instituições de pagamento, na acepção do n.º 4 do artigo 4.º da Directiva 2007/64/CE, as quais não estão abrangidas pela definição de instituição de crédito <sup>(5)</sup>.

<sup>(1)</sup> V. Clarotti, P., "The Harmonization of Legislation relating to Credit Institutions", *Common Market Law Review*, Vol. 19, n.º 2, Kluwer Law International, 1982, p. 248.

<sup>(2)</sup> Esta posição é consistente com as recomendações do «*Report on electronic money*» publicado pelo BCE em Agosto de 1998, que preconizava que a Directiva Bancária aplicável na altura deveria ser alterada de modo a garantir que as IME seriam abrangidas pela definição de instituição de crédito. Para mais informações consultar o sítio do BCE em [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu)

<sup>(3)</sup> O Eurosistema é composto pelo BCE e pelos bancos centrais nacionais dos Estados-Membros que adoptaram o euro.

<sup>(4)</sup> JO L 250 de 2.10.2003, p. 10.

<sup>(5)</sup> O ponto 5.1 do Parecer do BCE COM/2006/21, em que o BCE expressou a sua preferência de que as instituições de pagamento fiquem abrangidas pela definição de instituição de crédito mediante a seguinte declaração: [S]e as instituições de pagamento forem autorizadas a deter fundos que, tanto em termos económicos como jurídicos sejam qualificados como depósitos, embora essa caracterização conceptual não figure na directiva proposta, o nível de risco será igual ao risco associado às instituições de crédito ou de moeda electrónica. Consequentemente, o nível das salvaguardas deveria ser idêntico ao aplicado às instituições de crédito e/ou de moeda electrónica. Daí decorre que os serviços de pagamento deveriam, de preferência, restringir-se às instituições de crédito ou de moeda electrónica. Isso garantiria uma suficiente protecção dos fundos dos clientes e uma actividade financeira sólida e, por consequência, a abordagem que o BCE prefere.

- 2.5. O BCE aplaude o facto de o artigo 5.º da directiva proposta manter, em larga medida, os pressupostos de reembolso constantes do artigo 3.º da Directiva 2000/46/CE. A possibilidade de reembolso é uma questão fundamental para os bancos centrais. As IME devem, portanto, serem obrigadas por lei a efectuarem o reembolso de dinheiro electrónico com dinheiro do banco central, pelo valor nominal, a pedido do portador. Somente com a garantia de que o portador de moeda electrónica poderá reconverter o valor dessa moeda em notas ou moeda escritural é que se poderá manter a confiança na moeda electrónica como um substituto fiável e eficaz das notas e moedas. Do ponto de vista da política monetária, o requisito de possibilidade de reembolso é necessário a fim de, designadamente, preservar a função de unidade de conta da moeda, manter a estabilidade de preços evitando a emissão não regulamentada de moeda electrónica e salvaguardar a possibilidade de controlar as condições de liquidez e as taxas de juro a curto prazo estabelecidas pelo SEBC.
- 2.6. O citado reembolso pelos emitentes de moeda electrónica aos portadores deveria efectuar-se, como acima referido, em moeda com curso legal ou, com o consentimento do portador de moeda electrónica, através da rede bancária, mediante a emissão de uma ordem de pagamento irrevogável a creditar na conta bancária do portador de moeda electrónica. Esses reembolsos devem ser efectuados na mesma moeda em que está expressa a moeda electrónica emitida <sup>(1)</sup>. Quanto a este aspecto o BCE nota que, segundo o disposto no n.º 1 do artigo 5.º da directiva proposta, o portador de moeda electrónica pode ser reembolsado, em qualquer momento, do «valor monetário detido em moeda electrónica». Esta disposição não reproduz o teor do n.º 1 do artigo 3.º da Directiva 2000/46/CE, de acordo com o qual o portador de moeda electrónica pode optar entre o reembolso por valor nominal em moedas e notas de banco ou por transferência para uma conta. Por uma questão de clareza jurídica e para garantir uma transposição coerente desta disposição para o direito nacional dos Estados-Membros, o BCE sugere a alteração do n.º 1 do artigo 5.º da directiva proposta em conformidade, de modo a garantir que o portador de moeda electrónica é livre de optar pelo método de reembolso que preferir.
3. *Regime de supervisão*
- 3.1. O n.º 1 do artigo 8.º da directiva proposta amplia consideravelmente o âmbito das actividades que as IME terão o direito de exercer, em comparação com o disposto no n.º 5 do artigo 5.º da Directiva 2000/46/CE, de acordo com o qual as actividades das IME, além da emissão de moeda electrónica, se limitarão à prestação de serviços financeiros e não financeiros estreitamente relacionados como a gestão de moeda electrónica, excluindo a concessão de crédito sob qualquer forma. A directiva proposta alarga as actividades autorizadas de forma a incluir: i) a prestação dos serviços de pagamento enumerados no anexo da Directiva 2007/64/CE, o que inclui a concessão de determinados créditos; ii) a gestão de sistemas de pagamento; e iii) actividades económicas diferentes da emissão de moeda electrónica. Em simultâneo com a liberalização da lista das actividades autorizadas, o regime de supervisão é aligeirado mediante, designadamente, a redução substancial das exigências em matéria de capital inicial e a supressão das actuais restrições ao investimentos constantes do artigo 5.º da Directiva 2000/46/CE. O BCE entende que a justificação de base para esta alteração substancial reside no objectivo de harmonização e, em última instância, integração, do regime regulamentar das IME na Directiva 2007/64/CE. Consequentemente, o regime de supervisão proposto, harmonizado com as disposições aplicáveis às instituições de pagamento por força da Directiva 2007/64/CE, corresponde à proposta alteração da definição de instituição de moeda electrónica. Neste contexto, convém considerar os seguintes aspectos:
- 3.2. Em primeiro lugar, o BCE é de opinião que, à parte do direito das IME de emitir a dita moeda, a distinção entre estas instituições e as instituições de pagamentos não é clara, o que, em termos de supervisão, dificulta enormemente a tarefa de avaliação dos riscos e das necessárias medidas de salvaguarda. Em concreto, a dificuldade deriva não só do facto de as IME poderem deter fundos que, na prática, equivalem a depósitos e outros fundos reembolsáveis, mas também da possibilidade de as mesmas poderem conceder créditos financiados por fundos recebidos do público. Além disso, o alinhamento das IME com as instituições de pagamento complica-se devido à necessidade de diferenciar entre serviços de pagamento baseados em contas de pagamento, e serviços de pagamento em moeda electrónica baseados em contas centralizadas.

<sup>(1)</sup> Para mais informações consultar o «Report on e-money» e o Parecer do BCE CON/1998/56, de 19 de Janeiro de 1999, solicitado pelo Conselho da União Europeia nos termos do n.º 4 do artigo 105.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia e da alínea a) do artigo 4.º dos Estatutos do Sistema Europeu de Bancos Centrais e do Banco Central Europeu sobre: 1. uma proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao acesso e ao exercício da actividade das IME, bem como à sua supervisão prudencial, e 2. uma proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 77/780/CEE relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes ao acesso à actividade das instituições de crédito e ao seu exercício, apresentadas pela Comissão.

- 3.3. Em segundo lugar, a proposta alteração da definição de instituição de moeda electrónica não reduziria os riscos associados às suas actividades. Em contrapartida, o estudo de avaliação do impacto que acompanha a directiva proposta não se refere aos riscos que podem estar associados ao maior leque de actividades que as IME ficam autorizadas a exercer.
- 3.4. Em terceiro lugar, o BCE é de opinião que ainda não há provas claras da alegada desproporção entre as medidas de salvaguarda e os riscos efectivamente associados às actividades das IME. Em face do exposto, verifica-se a clara necessidade de uma maior ponderação dos riscos associados à nova «natureza jurídica» das IME a fim de garantir o seu adequado tratamento em termos de regulamentação e de supervisão.
- 3.5. Em quarto lugar, e como já foi observado acima, merece relevo o facto de não se encontrar reproduzido na directiva proposta o artigo 5.º da Directiva 2000/46/CE, relativo a restrições às estratégias de investimento. O carácter bastante limitativo da Directiva 2000/46/CE, em termos das opções que deixa aos emitentes de moeda electrónica para obterem lucro mediante a emissão de moeda electrónica, foi suavizado na directiva proposta. A alteração proposta poderá ter efeitos benéficos para o futuro crescimento da indústria. Contudo, há que levar em conta os significativos riscos de liquidez e de incumprimento que uma instituição de moeda electrónica pode ter de enfrentar, se lhe for permitido investir em qualquer tipo de categoria de activos. A este respeito, poderia conseguir-se uma solução equilibrada mediante a flexibilização do regime das restrições aos investimentos previsto na Directiva 2000/46/CE. A liberalização total das actuais restrições aos investimentos, conforme contidas na directiva proposta, exigiriam uma alteração para impor salvaguardas adicionais com carácter de supervisão.
- 3.6. Finalmente, a directiva proposta aumenta os montantes dos limiares para a identificação e diligências adequadas («*due diligence*») relativamente dos clientes previstos na Directiva 2005/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo <sup>(1)</sup>. Contudo, estes limiares não correspondem aos da Directiva 2007/64/CE. Um aumento substancial dos actuais limiares facilitaria o anonimato nas operações de pagamento e aumentaria os riscos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo associados com a emissão de dinheiro electrónico, em especial mediante a aquisição múltipla de cartões pré-pagos.

#### 4. Estatísticas

Presentemente, a IME fazem parte da população de instituições financeiras monetárias (IFM) para efeitos das estatísticas monetárias, nos termos do Regulamento BCE /2001/13, de 22 de Novembro de 2001, relativo ao balanço consolidado do sector das instituições financeiras monetárias <sup>(2)</sup>. Regista-se que, mesmo que as IME deixem de caber na definição de instituições de crédito, as mesmas ficarão abrangidas pela definição de IFM contida no n.º 2 da secção I da parte I do anexo I do Regulamento BCE/2001/13, segundo a qual as outras instituições financeiras residentes que não sejam instituições de crédito ficam sujeitas aos requisitos de reporte estatístico dependendo, entre outras coisas, do grau de substituíbilidade entre os instrumentos emitidos pelas mesmas e os depósitos junto de instituições de crédito; a razão para tal é a de que as IME continuarão a receber fundos equivalentes a depósitos *overnight* de outras entidades que não IFM, e a investir em títulos por conta própria.

#### 5. Comentários adicionais jurídicos e técnicos

- 5.1. O n.º 3 do artigo 1.º da directiva proposta estabelece que a mesma não se aplica a serviços baseados em dispositivos que sejam, designadamente, utilizados no âmbito de uma «rede restrita». O BCE reconhece que o considerando 5 poderia ser utilizado para interpretar o que antecede no sentido de que um instrumento utilizados no âmbito de redes limitadas só pode «ser utilizado para a compra de bens e serviços numa determinada loja, cadeia de lojas ou para uma gama limitada de bens ou de serviços». No entanto, a disposição em apreço beneficiaria de maior esclarecimento, uma vez que a emissão de moeda electrónica no interior de uma rede — por exemplo, duas grandes cadeias de lojas poderiam eventualmente representar uma isenção quanto à emissão de um valor substancial de moeda electrónica.

<sup>(1)</sup> JO L 309 de 25.11.2005, p. 15.

<sup>(2)</sup> JO L 333 de 17.12.2001, p. 1.

- 5.2. O n.º 4 do artigo 1.º isenta, em determinadas condições, os operadores de serviços de telecomunicações do âmbito de aplicação da directiva proposta. O BCE entende que a isenção se aplica nos casos em que esses operadores actuem na qualidade de intermediários, sem acrescentar «valor intrínseco» aos bens e serviços, conforme se declara no último parágrafo do considerando 5 da directiva proposta. O BCE recomenda, a bem da clareza jurídica, que o considerando 5 da directiva proposta seja mais elaborada no sentido de fornecer orientações quanto à questão de, por exemplo, a compra de «toques» ou de previsões meteorológicas estarem, ou não, cobertas pela isenção.
- 5.3. A definição de «moeda electrónica» no n.º 2 do artigo 2 da directiva proposta encontra-se redigida de forma muito genérica, cobrindo a maior partes dos tipos de conta; a mesma estabelece o que em geral se entende por moeda electrónica, o que também inclui contas bancárias e de pagamento, uma vez que, hoje em dia, a contabilização e o armazenamento de fundos são processados por meios electrónicos, independentemente do tipo de conta em causa. A referência a operações de pagamento na acepção da Directiva 2007/64/CE acrescenta à referida definição outra noção muito vaga, uma vez que as operações de pagamento não se limitam aos meios de pagamento tradicionais, por incluírem também a transferência e o levantamento de fundos. A definição genérica de moeda electrónica implicaria que as contas de banco clássicas, assim como as contas de pagamento, poderiam ser consideradas moeda electrónica. O BCE recomendaria, portanto, a especificação de que quaisquer fundos recebidos apenas podem ser utilizados para a transferência electrónica de fundos do portador de moeda electrónica para os beneficiários das suas ordens de pagamento.
- 5.4. Sem prejuízo da opinião do BCE acima expressa quanto à natureza jurídica dos fundos que, de facto, representam depósitos, o n.º 2 do artigo 8.º da directiva proposta parece cobrir já o conteúdo do n.º 3 do citado artigo, pelo que este último número poderia ser suprimido.
- 5.5. O n.º 1 do artigo 11.º da directiva proposta regula a adopção de medidas de execução pela Comissão. A alínea c) do n.º 1 do artigo 11.º, em especial, prevê a base jurídica para tal em relação a «medidas para tomar em consideração a evolução tecnológica e dos mercados», o que o BCE considera estar demasiado vagamente formulado, ser de âmbito ilimitado e possivelmente não de acordo com a imposição do n.º 2 do citado artigo, segundo a qual quaisquer medidas de execução «são destinadas a alterar elementos não essenciais» da directiva proposta.

#### **Propostas de redacção**

O anexo do presente parecer contém sugestões de reformulação para os casos em que do seu teor decorram alterações à directiva proposta.

Feito em Frankfurt am Main, em 5 de Dezembro de 2008.

O *Presidente do BCE*  
Jean-Claude TRICHET



## ANEXO

## Propostas de redacção

Texto proposto pelo Conselho	Alterações propostas pelo BCE <sup>(1)</sup>
Alteração 1 N.º 2 do artigo 2.º da directiva proposta	
2. «Moeda electrónica», um valor monetário, representado por um crédito sobre o emitente, armazenado electronicamente e emitido após recepção dos fundos, com vista a efectuar operações de pagamento, tal como definido no n.º 5 do artigo 4.º da Directiva 2007/64/CE, e que seja aceite por pessoas singulares ou colectivas diferentes do emitente;	2. «Moeda electrónica», um valor monetário, representado por um crédito sobre o emitente, armazenado electronicamente e emitido após recepção dos fundos, <b>com a finalidade exclusiva de efectuar a transferência electrónica de fundos do portador de moeda electrónica para os beneficiários das suas ordens de pagamento</b> <del>com vista a efectuar operações de pagamento, tal como definido no n.º 5 do artigo 4.º da Directiva 2007/64/CE, e que seja aceite por pessoas singulares ou colectivas diferentes do emitente;</del>
<i>Fundamentação</i> — ver o ponto 5.3 do parecer	
Alteração 2 N.º 1 do artigo 5.º da directiva proposta	
1. Os Estados-Membros asseguram que, a pedido do portador, os emitentes de moeda electrónica reembolsem, em qualquer momento e pelo valor nominal, o valor monetário detido em moeda electrónica.	1. Os Estados-Membros asseguram que, a pedido do portador, os emitentes de moeda electrónica reembolsem, em qualquer momento e pelo valor nominal, <del>o valor monetário</del> <b>em notas ou moedas ou por transferência para uma conta, o valor</b> detido em moeda electrónica.
<i>Fundamentação</i> — ver o ponto 2.6 do parecer	
Alteração 3 N.º 3 do artigo 8.º da directiva proposta	
3. As IME não devem exercer a actividade de recepção de depósitos ou de outros fundos reembolsáveis na acepção do artigo 5.º da Directiva 2006/48/CE.	[Supressão]
<i>Fundamentação</i> — ver o ponto 5.4 do parecer	
Alteração 4 Artigo 17.º da directiva proposta	
Artigo 17.º <b>Alterações à Directiva 2006/48/CE</b>	[Supressão]
1. O artigo 4.º é alterado do seguinte modo: a) O n.º 1, alínea b), passa a ter a seguinte redacção: «1. Instituição de crédito: uma empresa cuja actividade consiste em receber do público depósitos ou outros fundos reembolsáveis e em conceder créditos por sua própria conta»; b) O n.º 5 passa a ter a seguinte redacção: «5. Instituição financeira: uma empresa que não seja uma instituição de crédito e cuja principal actividade consista em tomar participações ou em exercer uma ou várias das actividades referidas nos pontos 2 a 12 e no ponto 15 da lista do anexo I». 2. Ao anexo I é aditado o seguinte n.º 15: «15. Emissão de moeda electrónica».	
<i>Fundamentação</i> — ver os pontos 1, 2 e 4 do parecer	
<p>(<sup>1</sup>) As palavras riscadas no corpo dos artigos indicam o texto a suprimir por proposta do BCE. O texto a aditar por proposta do BCE figura em negrito no corpo do artigo.</p>	