

CEPD-AEPD

**Resolução Conjunta 02/2023 sobre
a proposta de regulamento do
Parlamento Europeu e do
Conselho relativo à criação do
euro digital**

Translations proofread by EDPB Members.
This language version has not yet been proofread.

Adotado em 17 de outubro de 2023

ÍNDICE

1	Contexto.....	5
2	Âmbito de aplicação do parecer	8
3	Observações de carácter geral	10
4	Capítulo I - Objeto e definições.....	13
5	Capítulo III - Curso legal	15
6	Capítulo IV - Distribuição	15
7	Capítulo V - Utilização do euro digital como uma reserva de valor e como meio de pagamento 17	
8	Capítulo VII - Características técnicas	18
	8.1 Modalidades de euro digital em linha e fora de linha	18
	8.2 Operações de pagamento condicional em euros digitais	19
	8.3 Carteiras europeias de identidade digital	20
	8.4 Liquidação.....	21
	8.5 Mecanismo geral de deteção e prevenção de fraudes	21
9	Cibersegurança e resiliência operacional	24
10	Capítulo VIII - Privacidade e proteção de dados.....	25
	10.1 Artigo 34.º: Tratamento pelos prestadores de serviços de pagamento.....	25
	10.2 Artigo 35.º: Tratamento de dados pessoais pelo BCE ou pelos bancos centrais nacionais.....	29
	10.3 Artigo 36.º: Tratamento pelos prestadores de serviços de apoio	30
11	Capítulo IX - Combate ao branqueamento de capitais.....	31
12	Capítulo X - Disposições finais.....	35

Síntese

Dois anos após o lançamento da fase de investigação sobre a emissão de um euro digital pelo Banco Central Europeu (BCE), o Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia irão analisar, nos próximos meses, a proposta de regulamento que estabelece o euro digital como moeda digital do banco central. Tendo em conta a particular importância do euro digital para os direitos fundamentais à privacidade e à proteção de dados pessoais, a Comissão Europeia solicitou que o CEPD e a AEPD emitam um parecer conjunto sobre a presente proposta.

De uma forma geral, recordando que o valor acrescentado de um euro digital num contexto de pagamentos altamente competitivo residiria sobretudo na sua confidencialidade, o CEPD e a AEPD saúdam o facto de os utilizadores digitais terem sempre a opção de pagar em euros digitais ou em numerário, bem como o facto de o euro digital não ser «moeda programável». O presente parecer conjunto saúda igualmente o facto de a proposta visar proporcionar um elevado nível de privacidade e de proteção de dados para o euro digital e reconhece os esforços envidados na proposta para o efeito, nomeadamente através da introdução de uma «modalidade fora de linha», para minimizar o tratamento de dados pessoais em relação ao euro digital, bem como para integrar a proteção de dados desde a conceção e a proteção de dados por predefinição.

No entanto, o CEPD e a AEPD, seguindo uma abordagem de «privacidade e proteção de dados desde a conceção», chamam a atenção dos legisladores para uma série de preocupações em matéria de proteção de dados pessoais que, se não forem abordadas na proposta, poderiam vir a comprometer a confiança dos cidadãos no euro digital futuro e, em última instância, a sua aceitação por parte da sociedade. A este respeito, o CEPD e a AEPD desenvolvem as suas posições já adotadas desde 2021.

Em primeiro lugar, embora o CEPD e a AEPD louvem o facto de a distribuição do euro digital ser efetuada de forma «descentralizada», ou seja, por intermediários financeiros e não diretamente pelo Eurosistema, consideram que deveriam ser incluídos no texto legislativo mais esclarecimentos sobre as modalidades de distribuição do euro digital.

Além disso, o CEPD e a AEPD consideram que devem ser prestados mais esclarecimentos sobre a necessidade e a proporcionalidade do ponto de acesso único dos identificadores únicos do euro digital, bem como sobre a forma como a proteção de dados, desde a conceção e por predefinição, devem ser implementadas a este respeito. Para além disso, o texto legislativo deve incluir esclarecimentos sobre a forma como os dados pessoais necessitariam de ser tratados pelos prestadores de serviços de pagamento para que os limites de detenção sejam aplicados na prática. É também necessária maior clareza no que respeita ao tratamento de dados pessoais efetuado para efeitos de aplicação de limites nas taxas, eventualmente, exigidas pelos prestadores de serviços de pagamento.

Relativamente à infraestrutura de liquidação a fornecer e gerir pelo BCE, o CEPD e a AEPD são da opinião que o articulado da proposta deve incluir uma obrigação vinculativa que assegure a pseudonimização de todos os dados relativos às operações perante o BCE e os bancos centrais nacionais.

É importante notar que o CEPD e a AEPD também consideram que as disposições relativas ao mecanismo geral de deteção e prevenção da fraude (MDPF), que o BCE pode decidir estabelecer para facilitar a deteção e prevenção da fraude por parte dos prestadores de serviços de pagamento, carecem de previsibilidade, prejudicando assim a segurança jurídica e a capacidade de avaliar a necessidade de estabelecer esse mecanismo. Não é claro, em particular, que funções seriam desempenhadas pelo BCE (como possíveis supervisores da fraude cometida por prestadores de serviços de pagamento), por um lado, e que funções (e atividades de tratamento de dados conexas) seriam desempenhadas pelos prestadores de serviços de pagamento, por outro. Por conseguinte, os legisladores são convidados a demonstrar em maior detalhe a necessidade de tal mecanismo e a prever regras claras e precisas que rejam o âmbito e a aplicação do MDPF previsto, incluindo no que se refere à natureza do apoio a prestar pelo BCE aos prestadores de serviços de pagamento. Se essa necessidade não for demonstrada, o CEPD e a AEPD

recomendam a introdução de medidas menos invasivas, do ponto de vista da proteção de dados, juntamente com a implementação de salvaguardas adequadas.

Além disso, o CEPD e a AEPD reconhecem, no presente parecer conjunto, os potenciais riscos que o euro digital poderá enfrentar, do ponto de vista das TI e da cibersegurança, e recomendam a inclusão de uma referência explícita ao quadro jurídico de cibersegurança aplicável no preâmbulo da proposta.

Relativamente aos aspetos relacionados com a privacidade e a proteção de dados do euro digital, a AEPD e o CEPD consideram positivos os esforços envidados, no capítulo VIII e nos anexos correspondentes, para estabelecer as finalidades e as categorias de dados pessoais para o tratamento a realizar por cada um dos intervenientes envolvidos na emissão e utilização do euro digital. No entanto, os legisladores devem fornecer mais esclarecimentos, nomeadamente, no que diz respeito às bases jurídicas aplicáveis a estas operações de tratamento, à atribuição de responsabilidades, bem como aos tipos de dados pessoais a tratar por cada um destes intervenientes.

Por último, o CEPD e a AEPD lamentam o facto de a proposta ter excluído a adoção de uma abordagem de «privacidade seletiva» para os pagamentos de baixo valor em linha. Neste sentido, é de salientar que o nível de risco de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo para o euro digital em linha dependerá da tecnologia utilizada e das escolhas de conceção feitas durante a fase de conceção. Tendo em conta as possíveis medidas de atenuação que poderiam ser implementadas para reduzir esse risco, o CEPD e a AEPD recomendam vivamente que os legisladores alarguem o regime específico que é aplicável à modalidade fora de linha, à modalidade em linha, para operações de baixo valor com um limiar abaixo do qual não haveria deteção das operações para efeitos de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo.

Tendo em conta que o trabalho do BCE sobre o euro digital está em curso em paralelo com o trabalho dos legisladores, o CEPD e a AEPD recordam a obrigação de todos os responsáveis e responsáveis conjuntos pelo tratamento do euro digital de realizarem uma AIPD, na medida em que sejam cumpridos os requisitos do artigo 35.º do RGPD ou do artigo 39.º do RPDUE. Além disso, a proposta deve recordar a obrigação de proteção da privacidade e dos dados, desde a conceção e por predefinição, ao estabelecer a conceção operacional e as escolhas tecnológicas.

Após a adoção da legislação relativa ao euro digital, o CEPD e a AEPD, no âmbito das respetivas responsabilidades, continuarão a acompanhar a implantação e estarão prontos a fornecer orientações aos legisladores e ao BCE sobre os aspetos da proteção de dados pessoais do euro digital.

O Comité Europeu para a Proteção de Dados e a Autoridade Europeia para a Proteção de Dados

Tendo em conta o artigo 42.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 2018/1725, de 23 de outubro de 2018, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas instituições e pelos órgãos e organismos da União e à livre circulação desses dados, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 45/2001 e a Decisão n.º 1247/2002/CE¹,

Tendo em conta o Acordo EEE e, nomeadamente, o anexo XI e o Protocolo n.º 37, com a redação que lhe foi dada pela Decisão n.º 154/2018 do Comité Misto do EEE, de 6 de julho de 2018²,

Tendo em conta o pedido da Comissão Europeia de um parecer conjunto do Comité Europeu para a Proteção de Dados e da Autoridade Europeia para a Proteção de Dados, de 29 de junho de 2023, sobre a proposta de regulamento relativo à criação do euro digital³ e sobre a proposta de regulamento relativo à prestação de serviços de euro digital por prestadores de serviços de pagamento constituídos em Estados-Membros cuja moeda não seja o euro e que altera o Regulamento (UE) 2021/1230 do Parlamento Europeu e do Conselho⁴.

ADOTARAM O PRESENTE PARECER CONJUNTO

1 CONTEXTO

1. Em 28 de junho de 2023, a Comissão Europeia adotou um pacote legislativo⁵ sobre um euro digital, que incluía uma proposta que estabelece o quadro jurídico de um possível euro digital⁶. A presente proposta visa estabelecer e regulamentar os aspetos essenciais de um euro digital, cuja emissão é uma prerrogativa do Banco Central Europeu (a seguir designado «BCE»). O projeto do euro digital teve início antes da adoção do pacote legislativo do euro digital. A seguir, o CEPD e a AEPD recordam a cronologia dos principais acontecimentos que levaram à adoção do pacote legislativo do euro digital, incluindo os pontos de vista expressos pelo CEPD sobre a matéria.
2. Em outubro de 2020, no contexto de um interesse crescente por moedas digitais de bancos centrais em todo o mundo, o BCE lançou uma consulta pública sobre um possível euro digital, uma nova forma de moeda digital do banco central para utilização em pagamentos de retalho,

¹ JO L 295 de 21.11.2018, p. 39.

² As referências a «Estados-Membros» no presente documento devem ser entendidas como referências a «Estados-Membros do EEE».

³ Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação do euro digital, COM/2023/369 final.

⁴ Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à prestação de serviços de euro digital por prestadores de serviços de pagamento constituídos em Estados-Membros cuja moeda não é o euro e que altera o Regulamento (UE) 2021/1230 do Parlamento Europeu e do Conselho, COM/2023/368 final.

⁵ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3501

⁶ Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativo à criação do euro digital (COM/2023/369 final)

que visa complementar o numerário em euros⁷. Os objetivos políticos da criação do euro digital são assegurar o acesso contínuo dos cidadãos da UE à moeda do banco central, no contexto de uma utilização decrescente de dinheiro físico, e apoiar a inclusão financeira, bem como promover a inovação e a autonomia estratégica da UE relativamente a pagamentos. Em abril de 2021, o BCE publicou um relatório sobre as reações fornecidas durante a consulta pública⁸. O relatório mostrou que a confidencialidade foi considerada a característica mais importante de um euro digital por 43 % dos inquiridos, tanto cidadãos como profissionais.

3. Em 18 de junho de 2021, o CEPD enviou uma carta às instituições europeias sobre os aspetos da privacidade e da proteção de dados de um possível euro digital⁹. Nesta carta, o CEPD sublinhou a necessidade de as instituições europeias trabalharem num euro digital que abarque plenamente a «*privacidade e a proteção de dados desde a conceção e por predefinição*», em consonância com os resultados da consulta pública lançada pelo BCE no ano anterior. Além disso, o CEPD salientou os riscos para a privacidade e os direitos e liberdades fundamentais de um projeto deste tipo se o euro digital não for concebido de forma correta. Em especial, o CEPD salientou o risco de rastreamento geral das operações nas infraestruturas de pagamento, o risco de identificação excessiva dos cidadãos que utilizam o euro digital e o risco de segurança dos dados de pagamento, e ofereceu a assistência do CEPD para os atenuar. Adicionalmente, a carta defendia a possibilidade de tornar parte das operações anónimas ou, no mínimo, dotá-las de um elevado nível de pseudonimização. Por último, o CEPD salientou que o numerário era o parâmetro de referência pertinente para a conceção do euro digital, sobretudo para encontrar o equilíbrio certo entre a privacidade e a proteção de dados, por um lado, e o combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, por outro.
4. Em 14 de julho de 2021, o BCE lançou uma fase de investigação do projeto do euro digital. Esta fase de 24 meses destinava-se a abordar as principais questões relativas à conceção e distribuição de uma forma digital do euro, bem como avaliar o possível impacto de um euro digital no mercado. Outros objetivos consistiam em identificar as opções de conceção para assegurar a privacidade e evitar riscos para os cidadãos da zona euro, os intermediários e a economia em geral. No âmbito da sua assistência às instituições europeias nesta matéria, o CEPD participou no processo de consulta da fase de investigação e realizou várias reuniões com peritos do BCE. Para além das suas posições expressas publicamente, o CEPD realizou reuniões internas regulares sobre a matéria, nas quais participaram peritos da Comissão. Assim, a Comissão teve a oportunidade de beneficiar dos conselhos informais regulares do CEPD durante a fase de elaboração da presente proposta.
5. Em abril de 2022, a Comissão lançou uma consulta pública específica¹⁰ com o objetivo de recolher mais informações sobre diversos aspetos, incluindo as necessidades e expectativas dos utilizadores, os impactos esperados nas principais indústrias, bem como sobre a

⁷ BCE, Relatório sobre um euro digital, outubro de 2020, disponível em: https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/Report_on_a_digital_euro~4d7268b458.en.pdf

⁸ BCE, Relatório sobre a consulta pública relativa a um euro digital, abril de 2021, disponível em: <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2021/html/ecb.pr210414~ca3013c852.en.html>

⁹CEPD, carta dirigida às instituições europeias sobre os aspetos de privacidade e proteção de dados de um possível euro digital, 18 de junho de 2021, disponível em: https://edpb.europa.eu/system/files/2021-07/edpb_letter_out_2021_0111-digitaleuro-toecb_en_1.pdf

¹⁰ https://finance.ec.europa.eu/regulation-and-supervision/consultations/finance-2022-digital-euro_en

privacidade e a proteção de dados. O CEPD respondeu a esta consulta em junho de 2022¹¹. Na sua contribuição, o CEPD recordou a sua posição a favor de uma ausência total de controlos de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo abaixo de um determinado limiar para operações de baixo valor, e a necessidade de evitar a centralização das operações por qualquer entidade pública ou privada, defendendo o tratamento e armazenamento local dos dados relativos às operações, sob o controlo do utilizador. Além disso, o CEPD sublinhou que deve ser evitado qualquer acesso a dados relativos às operações por parte do BCE e dos bancos centrais nacionais (a seguir designado por «Eurosistema») para efeitos de atenuação da fraude ou de aplicação das regras fiscais. Por último, o CEPD salientou que a introdução de limites de detenção ou limiares de taxas afetaria os direitos e liberdades dos titulares dos dados, uma vez que exigiria recolhas e controlos de dados adicionais.

6. Em setembro de 2022, o BCE publicou um primeiro relatório de progresso sobre a sua fase de consulta, no qual propôs várias opções de conceção da proteção de dados e da privacidade para o euro digital. O BCE recordou também que o quadro regulamentar estabelecido pelos legisladores seria fundamental no que respeita aos aspetos de privacidade do euro digital¹². Em particular, o BCE propôs um cenário de base de referência baseado no desenvolvimento de um euro digital disponível em linha, com todas as operações validadas pelos intermediários financeiros que distribuem o euro digital e que lhes são totalmente transparentes a partir da primeira emissão de um euro digital. As duas opções de «*privacidade seletiva*», em que seria assegurado um grau mais elevado de privacidade para os pagamentos em linha de baixo valor/baixo risco, e de uma «*funcionalidade fora de linha*», para a qual não seria efetuado qualquer rastreamento de pagamentos de baixo valor fora de linha efetuados em estreita proximidade física, foram descritas pelo BCE como «*para além da base de referência*», e sujeitas a uma investigação mais aprofundada pelos legisladores.
7. Em 10 de outubro de 2022, o CEPD publicou uma declaração¹³ a recordar a necessidade de evitar o rastreamento sistemático das operações dessa arquitetura baseada em contas. A Comissão alertou para o facto de a validação de todas as operações com euros digitais poder não estar em conformidade com as noções de necessidade e proporcionalidade em matéria de proteção de dados, de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (a seguir designado «TJUE»). O CEPD recordou que a introdução de um limiar de privacidade para as operações de baixo valor, abaixo do qual não deve haver rastreamento das operações, seria necessária para equilibrar este risco, tanto para as modalidades em linha como fora de linha. Além disso, o CEPD apelou a um debate público e democrático sobre o assunto.
8. Relativamente ao regime de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo do euro digital, o CEPD salientou que o atual quadro jurídico relativo aos pagamentos eletrónicos não parecia ser adequado para um instrumento como o euro digital,

¹¹ CEPD, Resposta à consulta específica da Comissão Europeia sobre um euro digital, adotada em 14 de junho de 2022, disponível em: https://edpb.europa.eu/system/files/2022-06/edpb_responseconsultation_20220614_digitaleuro_en.pdf

¹² BCE, Progressos na fase de investigação de um euro digital, 29 de setembro de 2022, disponível em: https://www.ecb.europa.eu/paym/digital_euro/investigation/governance/shared/files/ecb.degov220929.en.pdf?8eec0678b57e98372a7ae6b59047604b

¹³ Declaração 04/2022 do CEPD sobre as opções de conceção de um euro digital do ponto de vista da privacidade e da proteção de dados, adotada em 10 de outubro de 2022, disponível em: https://edpb.europa.eu/system/files/2022-10/edpb_statement_20221010_digital_euro_en.pdf

que tem características fundamentalmente diferentes em termos de objetivos políticos, e tendo em conta o nível de confiança necessário para satisfazer as expectativas expressas durante a consulta pública¹⁴. Por conseguinte, o CEPD defendeu a criação de um regime jurídico específico para o euro digital e recomendou que se realizasse, em simultâneo, uma avaliação dos riscos para a privacidade e para o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo.

9. O CEPD e a AEPD reiteram que o valor acrescentado de um euro digital, num panorama de pagamentos europeu já altamente competitivo, residiria principalmente nas suas características de preservação da privacidade e da proteção de dados. De acordo com o CEPD e a AEPD, as características de preservação da privacidade e da proteção de dados do euro digital são, de facto, uma condição prévia para conquistar a confiança do público numa forma digital de moeda do banco central, bem como um fator decisivo para a sua adoção pelos cidadãos da UE¹⁵. Esta confiança não deve ser posta em causa por uma conceção inadequada do euro digital ou do quadro jurídico. Evitar uma situação deste tipo é justamente o objetivo do parecer conjunto.

2 ÂMBITO DE APLICAÇÃO DO PARECER

10. Em 29 de junho de 2023, a Comissão solicitou um parecer conjunto do CEPD e da AEPD (a seguir designado «parecer»), em conformidade com o artigo 42.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 2018/1725 (a seguir designado «RPDUE») sobre duas propostas de regulamentos que fazem parte do «Pacote de moeda única». Este pacote legislativo compreende:
 - uma proposta de regulamento relativo à criação de um euro digital¹⁶ (a seguir designada «proposta»);
 - uma proposta de regulamento relativo à prestação de serviços de euro digital por prestadores de serviços de pagamento constituídos em Estados-Membros cuja moeda não é o euro e que altera o Regulamento (UE) 2021/1230 do Parlamento Europeu e do Conselho¹⁷.
11. Estas duas propostas, que se apoiam mutuamente, têm por objetivo criar o euro digital e garantir que os europeus dispõem de opções de pagamento, tanto em numerário como em

¹⁴ Ver n.º 2 supra e nota de rodapé 8.

¹⁵ Neste sentido, o CEPD e a AEPD observam que, de acordo com uma sondagem realizada em nome do Bundesbank na Alemanha, as principais desvantagens possíveis para os inquiridos foram a ausência de valor acrescentado (para 77 % dos inquiridos), o receio de ser um primeiro passo para a abolição da moeda física (61 %) e a possibilidade de uma vigilância geral dos hábitos de compra (54 %) (Deutsche Bundesbank, relatório mensal, outubro de 2021, disponível em: <https://www.bundesbank.de/resource/blob/879312/807018037068359550e1d89a5dc366fe/mL/2021-10-digitaler-euro-private-haushalte-data.pdf>). Além disso, de acordo com o último estudo do SPACE do BCE, 60 % dos cidadãos da zona euro consideram importante ter a opção de pagar em numerário. As principais vantagens do numerário são, para estes, o seu anonimato e a proteção da privacidade (BCE, Estudo sobre as atitudes dos consumidores em matéria de pagamentos na zona euro, 20 de dezembro de 2022, disponível em: https://www.ecb.europa.eu/stats/ecb_surveys/space/html/ecb.spacereport202212~783ffdf46e.en.html).

¹⁶ Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação do euro digital, COM/2023/369 final.

¹⁷ Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à prestação de serviços de euro digital por prestadores de serviços de pagamento constituídos em Estados-Membros cuja moeda não é o euro e que altera o Regulamento (UE) 2021/1230 do Parlamento Europeu e do Conselho, COM/2023/368 final.

formato digital, quando pretenderem pagar com dinheiro do banco central. No contexto do presente parecer, são formuladas apenas recomendações relacionadas com a proposta de regulamento relativo à criação de um euro digital.

12. A proposta fornece o quadro jurídico para a adoção e emissão do euro digital pelo BCE e, para o efeito, baseia-se amplamente na abordagem do terceiro relatório emitido pelo BCE em abril de 2023¹⁸.
13. Mais especificamente, a proposta estabelece o quadro jurídico para a emissão do euro digital pelo BCE, em conformidade com a proposta e sem prejuízo da posição independente e dos poderes do BCE nos termos dos Tratados¹⁹. Além disso, a proposta estabelece o euro digital como moeda de curso legal e define as regras sobre a sua distribuição através dos prestadores de serviços de pagamento (a seguir designados «PSP»). Adicionalmente, a proposta define os papéis e as obrigações dos bancos centrais nacionais e do BCE relativamente à emissão e à supervisão financeira, e estabelece as bases para as características técnicas do euro digital. Após a adoção da presente proposta, o BCE terá de continuar a desenvolver normas técnicas para a implementação do euro digital.
14. A proposta propõe duas modalidades de um euro digital: uma modalidade em linha e fora de linha. A escolha de um utilizador do euro digital para qualquer uma destas modalidades tem implicações importantes para a proteção de dados, uma vez que a proposta diferencia as obrigações entre estas modalidades no que diz respeito, por exemplo, à liquidação das operações e à aplicabilidade das regras de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo²⁰.
15. A proposta tem implicações importantes para os direitos fundamentais das pessoas à privacidade e à proteção dos dados pessoais. As autoridades de controlo estabelecidas pelo RGPD e pelo RPDUE serão responsáveis pela supervisão do tratamento de dados pessoais nos termos da proposta²¹.
16. O âmbito do parecer limita-se aos aspetos da proposta que envolvem o tratamento dos dados pessoais, os quais constituem um dos principais pilares da proposta. Uma vez que a proposta, como explicado no parecer, suscita várias preocupações relativamente à proteção dos direitos fundamentais à privacidade e à proteção dos dados pessoais, o objetivo do presente parecer não é apresentar uma lista exaustiva de todas as questões, nem apresentar sempre propostas alternativas ou sugestões de redação. Ao invés, o presente parecer visa abordar os principais aspetos da proposta, no que diz respeito à privacidade e à proteção de dados.

¹⁸ BCE, Progressos na fase de investigação de um euro digital – terceiro relatório, 24 de abril de 2023, disponível em:

https://www.ecb.europa.eu/paym/digital_euro/investigation/governance/shared/files/ecb.degov230424_progress.en.pdf.

¹⁹ Artigo 133.º do TFUE.

²⁰ Ver secção 11 do presente parecer.

²¹ Considerando 12 da proposta.

3 OBSERVAÇÕES DE CARÁTER GERAL

17. O CEPD e a AEPD saúdam a intenção de conceber o euro digital de uma forma que minimize o tratamento de dados pessoais pelos PSP, pelo Eurosistema e pelos prestadores de serviços de apoio (a seguir designados «PSA») àquilo que é necessário para assegurar o correto funcionamento do euro digital²². O que precede é claro na forma como a proposta tenta enquadrar os dados pessoais a tratar por cada um dos intervenientes acima referidos, definindo categorias de dados pessoais que seriam abrangidas por cada atividade de tratamento enumerada nos anexos que acompanham a proposta. A proposta sublinha igualmente a necessidade de uma implementação adequada do princípio da proteção de dados desde a conceção e por predefinição, exigindo a implementação de medidas de ponta em matéria de segurança e de preservação da privacidade²³ e de salvaguardas específicas em casos que mereçam uma atenção especial com base nos seus riscos²⁴.
18. O CEPD e a AEPD saúdam igualmente o considerando 12 da proposta, que se refere ao quadro jurídico da UE para a proteção de dados, bem como o considerando 70, que salienta que um elevado nível de privacidade e proteção de dados é crucial para a confiança do público no euro digital e remete para a declaração acima referida do CEPD, emitida em 2022 sobre as opções de conceção de um euro digital²⁵.
19. Tendo em conta que a privacidade é considerada a característica mais importante para um euro digital, tanto por indivíduos como por profissionais²⁶, o CEPD e a AEPD recordam que a proteção de dados, desde a conceção e por predefinição, deve ser integrada na conceção do euro digital desde o início, incluindo as escolhas técnicas que seriam efetuadas pelo BCE nos termos do artigo 5.º, n.º 2, da proposta, e no que diz respeito aos atos delegados e de implementação suplementares da Comissão nos termos do artigo 5.º, n.º 1, após a adoção da proposta. A este respeito, o CEPD e a AEPD salientam a importância da implementação de tecnologias de proteção da privacidade (a seguir designadas «TPP») na conceção do euro digital.
20. O CEPD e a AEPD recordam igualmente que, de acordo com a jurisprudência do TJUE, é aplicável um teste de necessidade para quaisquer limitações ao exercício dos direitos à proteção de dados pessoais e ao respeito pela vida privada no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais²⁷. Tal implica avaliar se outras medidas permitiriam alcançar o resultado

²² Considerandos 71 e 72 da proposta.

²³ Por exemplo, no artigo 35.º, n.º 4, impondo uma separação clara dos dados pessoais, a fim de assegurar que o Banco Central Europeu e os bancos centrais nacionais não possam identificar diretamente os utilizadores individuais do euro digital.

²⁴ Ver última frase do artigo 35.º, n.º 8, da proposta.

²⁵ Declaração 04/2022 do CEPD sobre as opções de conceção de um euro digital do ponto de vista da privacidade e da proteção de dados, adotada em 10 de outubro de 2022, disponível em: https://edpb.europa.eu/system/files/2022-10/edpb_statement_20221010_digital_euro_en.pdf

²⁶ Página 7 da avaliação de impacto da proposta, SWD(2023) 233 final.

²⁷ Acórdão de 16 de dezembro de 2008, *Tietosuojavaltuutettu contra Satakunnan Markkinapörssi Oy e Satamedia Oy*, C-73/07, EU:C:2008:727, n.º 56; Acórdão de 9 de novembro de 2010, *Processos apensos Volker und Markus Schecke*, C-92/09 e C-93/09, EU:C:2010:662, n.º 77 e 86. Para mais informações, ver AEPD, Orientações da AEPD sobre a avaliação da proporcionalidade de medidas que limitem os direitos fundamentais

desejado com um menor grau de interferência no direito fundamental em causa. Além disso, ao adotar medidas que interferem com os direitos fundamentais à proteção de dados pessoais, o legislador deve avaliar se a importância do objetivo de interesse geral prosseguido pelo tratamento é proporcional à gravidade da interferência²⁸.

21. Perante este cenário, o CEPD e a AEPD consideram que as funções relacionadas com a gestão dos utilizadores (ou seja, a gestão das contas/carteiras do euro digital, a disponibilização e gestão dos instrumentos de pagamento), a gestão das operações (ou seja, a iniciação, autenticação e validação das operações) e a gestão da liquidez (financiamento e desfinanciamento) devem, em princípio, ser tão «descentralizadas» quanto possível. Por conseguinte, o CEPD e a AEPD saúdam o facto de a distribuição do euro digital, ao abrigo da proposta, ser efetuada por intermediários financeiros regulamentados de forma descentralizada em vez diretamente pelo Eurosistema. Nomeadamente, a abordagem descentralizada poderia facilitar o exercício dos direitos dos titulares de dados perante cada intermediário financeiro na qualidade de responsável pelo tratamento. A este respeito, a secção 8 do presente parecer conjunto contém várias recomendações e solicita esclarecimentos sobre as funções e atribuições que, sem prejudicar o funcionamento do euro digital e o papel do BCE, poderiam ser atribuídas aos intermediários financeiros.
22. Além disso, embora o CEPD e a AEPD reconheçam a necessidade de introduzir um limite de detenção de euros digitais para cada utilizador do euro digital, o CEPD e a AEPD salientam que tal característica implica automaticamente a perda de pleno anonimato e um certo grau de tratamento de dados pessoais²⁹.
23. Tal como já sublinhado pelo CEPD³⁰, é crucial um elevado nível de proteção da privacidade e dos dados para garantir a confiança dos cidadãos no euro digital futuro e, em última análise, o seu êxito. A este respeito, o registo de todas as operações em euros digitais em linha, independentemente do seu montante, não parece estar em conformidade com o objetivo da proposta de apoiar a proteção de dados enquanto política fundamental prosseguida pela União, nem com a importância que os cidadãos atribuem à privacidade no contexto do euro digital, tal como refletido no inquérito acima referido realizado pelo BCE, em 2021³¹. Assim, o CEPD e a AEPD consideram necessário assegurar um elevado nível de privacidade não só para os pagamentos em euros digitais fora de linha, tal como atualmente previsto na proposta³², como também para as operações de pagamento de baixo valor em euros digitais em linha. O CEPD e a AEPD recomendam alcançar esse objetivo através da introdução de um limiar de privacidade para operações de pagamento digital de baixo valor em linha, tal como explicado em maior profundidade na secção 11 infra.

à privacidade e à proteção de dados pessoais, 19 de dezembro de 2019, disponível em: https://edps.europa.eu/sites/default/files/publication/19-12-19_edps_proportionality_guidelines2_en.pdf.

²⁸ Acórdão de 1 de agosto de 2022, *OT contra Vyriausioji tarnybinės etikos komisija*, C-184/20, EU:C:2022:601, n.º 98.

²⁹ Ver, a este respeito, a secção 7 do presente parecer.

³⁰ Declaração 04/2022 do CEPD sobre as opções de conceção de um euro digital do ponto de vista da privacidade e da proteção de dados, adotada em 10 de outubro de 2022, disponível em: https://edpb.europa.eu/system/files/2022-10/edpb_statement_20221010_digital_euro_en.pdf

³¹ BCE, Relatório sobre a consulta pública relativa a um euro digital, abril de 2021, disponível em: <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2021/html/ecb.pr210414~ca3013c852.en.html>

³² Artigo 37.º da proposta.

24. O CEPD e a AEPD reconhecem igualmente os esforços envidados para assegurar que a proposta não afete a aplicação da legislação da UE em vigor que rege o tratamento de dados pessoais, incluindo as funções e os poderes das autoridades de controlo competentes para fiscalizar o cumprimento da legislação em matéria de proteção de dados, tal como indicado no preâmbulo da proposta³³. Um aspeto importante está relacionado com a base jurídica aplicável aos responsáveis pelo tratamento de dados pessoais, no contexto da proposta, a atribuição de funções adequada e a distribuição de responsabilidades entre os PSP, o Eurosistema e os PSA. Este elemento é abordado na secção 10 do presente parecer conjunto.
25. Além disso, o CEPD e a AEPD tomam conhecimento de que o artigo 282.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (a seguir designado «TFUE») estabelece que o BCE é independente no exercício dos seus poderes e que as instituições, os órgãos, os organismos e as agências da UE — incluindo a Comissão e os legisladores — devem respeitar essa independência. O artigo 130.º do TFUE acrescenta que, no exercício dos poderes e no cumprimento das atribuições e deveres que lhe são conferidos pelos Tratados e pelos Estatutos do BCE, este último não pode solicitar ou receber instruções das instituições, órgãos, organismos e agências da União. Nos termos do artigo 132.º do TFUE, o BCE pode adotar os regulamentos e tomar as decisões necessárias para implementar e desempenhar as suas atribuições³⁴, o que faz com frequência, assim como o modo como trata e rege os dados pessoais no âmbito das suas operações³⁵. Embora o CEPD e a AEPD tenham o devido respeito pela autonomia de decisão do BCE, salientam também a necessidade de a proposta prever regras claras, sujeitas a debate e aprovação legislativa, sobre o tratamento de dados pessoais no contexto da emissão e utilização do euro digital, com salvaguardas claras, assegurando assim o mais elevado nível possível de proteção dos direitos e liberdades fundamentais.
26. Neste sentido, o CEPD e a AEPD entendem que o legislador da UE está mandatado para «[estabelecer] as medidas necessárias para a utilização do euro como moeda única», nos termos do artigo 133.º do TFUE, que constitui a base jurídica da proposta nos Tratados. No

³³ Considerando 12 da proposta: «[o] tratamento de dados pessoais ao abrigo do presente regulamento deve respeitar o Regulamento (UE) 2016/679 e o Regulamento (UE) 2017/1725, na medida em que se enquadre no respetivo âmbito de aplicação. Por conseguinte, as autoridades de controlo nos termos do Regulamento (UE) 2016/679 e do Regulamento (UE) 2018/1725 são responsáveis pela supervisão do tratamento de dados pessoais efetuado no contexto do presente regulamento». Adicionalmente, o considerando 70 refere que «[o] tratamento de dados pessoais para fins de conformidade e no contexto do presente regulamento será efetuado em conformidade com o Regulamento (UE) 2016/679 e o Regulamento (UE) 2018/1725, bem como, se for caso disso, com a Diretiva 2002/58/CE».

³⁴ Este facto também se reflete no artigo 282.º, n.º 4, do TFUE: «[o] Banco Central Europeu adota as medidas necessárias ao desempenho das suas atribuições nos termos dos artigos 127.º a 133.º e 138.º e em conformidade com as condições definidas nos Estatutos do SEBC e do BCE.»

³⁵ Ver, a título de exemplo: Decisão (UE) 2020/655 do Banco Central Europeu, de 5 de maio de 2020, que adota disposições de execução relativas à proteção de dados no Banco Central Europeu e que revoga a Decisão BCE/2007/1, (BCE/2020/28) JO L 152 de 15.5.2020, pp. 13-20; Decisão (UE) 2021/1486 do Banco Central Europeu, de 7 de setembro de 2021, que adota regras internas relativas à restrição de direitos de titulares de dados relacionada com o desempenho das atribuições do Banco Central Europeu no domínio da supervisão prudencial das instituições de crédito, (BCE/2021/42) JO L 328, 16.9.2021, pp. 15-22; e Considerando (10) da Decisão (UE) 2022/1982 do Banco Central Europeu, de 10 de outubro de 2022, relativa à utilização dos serviços do Sistema Europeu de Bancos Centrais pelas autoridades competentes e pelas autoridades cooperantes, e que altera a Decisão BCE/2013/1 (BCE/2022/34), BCE/2022/34 JO L 272 de 20.10.2022, pp. 29-35.

entanto, as limitações institucionais e jurídicas da base jurídica do artigo 133.º do TFUE, resultantes das regras consagradas no TFUE, exigem que seja deixado ao BCE um certo grau de discricionariedade no que respeita às medidas, regras e normas pormenorizadas que o BCE adotará para implementar as medidas aprovadas pelos colegisladores, tais como as mencionadas no artigo 5.º, n.º 2, da proposta³⁶. O CEPD e a AEPD também entendem que esta é a razão pela qual, em regra, a proposta raramente obriga o BCE a desempenhar determinadas funções, mas frequentemente deixa ao critério do BCE (utilizando a palavra «*pode*» em vez de «*deve*») a decisão de as desempenhar ou não³⁷. Seja como for, inclusivamente nos casos em que as escolhas técnicas são deixadas ao critério do BCE, estas escolhas estão sujeitas à necessidade de assegurar o cumprimento da legislação da União em matéria de proteção de dados, incluindo os requisitos da necessidade e da proporcionalidade.

27. Por último, o CEPD e a AEPD reconhecem que a proposta, para além de salientar a necessidade de assegurar a conformidade com o RGPD e o RPDUE, prevê restrições específicas para os responsáveis pelo tratamento e salvaguardas para os titulares dos dados no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais. É o caso, por exemplo, da proibição, nos termos do artigo 37.º, n.º 2, da proposta, da conservação de dados relativos às operações pelos PSP ou pelo Eurosistema para operações de pagamento em euros digitais fora de linha. O CEPD e a AEPD saúdam também o requisito de o BCE consultar a AEPD antes da adoção de medidas, regras e normas pormenorizadas que possam ter impacto na proteção de dados, nos termos do artigo 5.º, n.º 2, da proposta.

4 CAPÍTULO I - OBJETO E DEFINIÇÕES

28. O CEPD e a AEPD observam que o artigo 2.º da proposta prevê as definições necessárias para a compreensão da proposta no seu todo. No entanto, o CEPD e a AEPD consideram que faltam algumas definições ou que as existentes necessitam de esclarecimentos adicionais para garantir a segurança jurídica.
29. Em primeiro lugar, o elemento central da proposta são os dados gerados pelas operações de pagamento. No entanto, a proposta não define o que o termo «*dados relativos às operações*» implicaria e se a modalidade de pagamento em linha ou fora de linha difere nos tipos de dados relativos às operações que são gerados a partir da operação, ou esperados e necessários para

³⁶ O artigo 5.º, n.º 2, afirma que «[n]o âmbito do presente regulamento, o euro digital é também regido pelas medidas, regras e normas pormenorizadas que possam ser adotadas pelo Banco Central Europeu nos termos das suas próprias competências. Sempre que estas medidas, regras e normas pormenorizadas tenham impacto na proteção dos direitos e das liberdades das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais, o Banco Central Europeu deve consultar a Autoridade Europeia para a Proteção de Dados antes da sua adoção...»

³⁷ Ver um exemplo no considerando 25: «[o] Banco Central Europeu **pode** apoiar os prestadores de serviços de pagamento no desempenho da função de fiscalização do cumprimento dos eventuais limites às detenções, nomeadamente através da criação, por si só ou conjuntamente com os bancos centrais nacionais, de um ponto de acesso único aos identificadores dos utilizadores do euro digital e aos limites às detenções de euros digitais conexos.» Ver também no considerando 68: «o Banco Central Europeu **pode** criar um mecanismo geral de deteção e prevenção de fraude para apoiar as atividades de gestão de fraude realizadas pelos prestadores de serviços de pagamento em operações de pagamento em euros digitais em linha.» (ênfase adicionada)

executar com êxito uma operação. O CEPD e a AEPD recomendam definir, com precisão, que tipo de dados seriam abrangidos pela categoria de «*dados relativos às operações*». A este respeito, o CEPD e a AEPD observam igualmente que os anexos III, IV e V da proposta utilizam categorias amplas de dados pessoais, cujo tratamento se espera vir a ser realizado por intervenientes diferentes. Estas categorias de dados pessoais devem ser definidas de forma mais precisa, tal como se especifica na secção 9 do presente parecer conjunto.

30. Além disso, o CEPD e a AEPD observam que a proposta se refere ao termo «*dispositivos de armazenamento local*» em várias disposições. Nomeadamente, a proposta menciona o termo «*dispositivos de armazenamento local*» no artigo 2.º, n.º 15, no artigo 34.º, n.º 1, alínea c), no artigo 35.º, n.º 1, alínea c) e no artigo 37.º, n.º 4, alínea b), que não está definido no artigo 2.º da proposta. Nos termos do considerando 34 da proposta: «*Os prestadores de serviços de pagamento devem registar e cancelar o registo dos dispositivos de armazenamento local dos clientes para as operações de pagamento em euros digitais fora de linha*». O mesmo considerando especifica igualmente que os PSP armazenariam temporariamente o identificador do dispositivo de armazenamento local utilizado para um euro digital fora de linha. O considerando 35 especifica ainda que os PSP devem registar e cancelar o registo dos dispositivos de armazenamento local dos clientes para as operações de pagamento em euros digitais fora de linha. Por último, o considerando 75 especifica que, no contexto das operações de pagamento em euro digital fora de linha, os prestadores de serviços de pagamento tratariam «*[...] apenas dados pessoais relacionados com o depósito ou o levantamento de euros digitais de contas de pagamento em euro digital para os carregar em dispositivos de armazenamento local, ou dos dispositivos de armazenamento local para contas de pagamento em euros digitais. Tal inclui o identificador dos dispositivos de armazenamento local atribuído pelos prestadores de serviços de pagamento a cada utilizador do euro digital que detém euros digitais fora de linha*». Por conseguinte, afigura-se que a utilização do termo «*dispositivos de armazenamento local*» na proposta se refere a «*dispositivos móveis*». No entanto, o artigo 2.º, n.º 31, define explicitamente «*dispositivos móveis*» como «*[...] um dispositivo que permite aos utilizadores do euro digital autorizar operações de pagamento em euros digitais em linha ou fora de linha, incluindo, em especial, telemóveis inteligentes, táboletes, relógios inteligentes e tecnologia vestível de todo o tipo*». Além do mais, o CEPD e a AEPD observam que na definição do termo «*conta de pagamento em euro digital*» no artigo 2.º, n.º 5 é utilizado o termo «*dispositivo de euro digital fora de linha*». Perante este cenário, o CEPD e a AEPD recomendam esclarecer se os «*dispositivos de armazenamento local*» constituem dispositivos diferentes dos «*dispositivos móveis*» na aceção do artigo 2.º, n.º 31, da proposta e, se for esse o caso, incluir uma definição separada para este termo no artigo 2.º da proposta. Estes esclarecimentos devem aplicar-se, *mutatis mutandis*, ao termo «*dispositivo de euro digital fora de linha*» a que se refere o artigo 2.º, n.º 5, da proposta.
31. Além disso, o CEPD e a AEPD recomendam esclarecer a definição do termo «*identificador de utilizador*» nos termos do artigo 2.º, n.º 27, da proposta. O artigo 2.º, n.º 27, da proposta define «*identificador de utilizador*» como «*[...] identificador único criado por um prestador de serviços de pagamento que distribui o euro digital e que distingue inequivocamente, para efeitos do euro digital em linha, utilizadores do euro digital, mas que não é atribuível a uma pessoa singular ou coletiva identificável pelo Banco Central Europeu e os bancos centrais nacionais*». A este respeito, o CEPD e a AEPD observam que o anexo III refere que o «*identificador de utilizador*» incluiria o «*nome dos titulares do dispositivo de armazenamento local*». Outro exemplo é a relação entre os conceitos de «*identificador de utilizador*» definido

no artigo 2.º, n.º 27, da proposta e «*pseudónimo de utilizador*» definido no artigo 2.º, n.º 28, da proposta, que parecem apontar para o método de pseudonimização, tal como definido no artigo 4.º, n.º 5, do RGPD, embora tal apenas seja explicitado no artigo 2.º, n.º 28, da proposta.

32. Por último, o CEPD e a AEPD salientam que o artigo 22.º, n.º 3, da proposta utiliza o termo «*número único de conta de pagamento em euros digitais*», que, no entanto, não está definido no artigo 2.º. Por conseguinte, para efeitos de segurança jurídica, o CEPD e a AEPD recomendam incluir uma definição de «*número único de conta de pagamento em euros digitais*» ao abrigo do artigo 2.º. A introdução dessa definição ajudaria igualmente a esclarecer a diferença entre outros tipos de identificadores na proposta, nomeadamente o «*identificador de utilizador*», tal como definido no artigo 2.º, n.º 27, e o «*pseudónimo de utilizador*», tal como definido no artigo 2.º, n.º 28, da proposta.

5 CAPÍTULO III - CURSO LEGAL

33. O CEPD e a AEPD saúdam o objetivo político de proporcionar valor com curso legal ao euro digital, como é o caso das moedas e notas de euro. O euro digital deve complementar o numerário, que é um meio de pagamento fundamental para a privacidade e as liberdades individuais, e não substituí-lo. Neste sentido, o CEPD e a AEPD saúdam o facto de os cidadãos terem sempre a opção de pagar em euros digitais ou em numerário, nos termos do artigo 12.º, n.º 2, da proposta.

6 CAPÍTULO IV - DISTRIBUIÇÃO

34. A proposta regulamenta a distribuição do euro digital através do quadro jurídico atual da UE para a prestação de serviços de pagamento previstos na Diretiva (UE) 2015/2366 (DSP2)³⁸. Os PSP podem prestar serviços de pagamento em euros digitais a várias categorias de pessoas singulares e coletivas nos termos do artigo 13.º da proposta.
35. O CEPD e a AEPD observam que o euro digital também pode ser distribuído a pessoas singulares ou coletivas que não residam ou não estejam estabelecidas nos Estados-Membros cuja moeda seja o euro, nos termos do artigo 13.º, n.º 1, alíneas b) e c), da proposta. Porém, de acordo com a proposta atual, não é claro em que casos, como e por que motivo os serviços de pagamento em euros digitais podem ser limitados a essas categorias de titulares de dados, de que forma isso afeta o tratamento de dados pessoais e se os dados pessoais são ou não eliminados quando a utilização dos serviços é limitada. Também não é claro se tais informações devem ser especificadas no quadro jurídico da presente proposta ou da proposta de regulamento relativo à prestação de serviços de euros digitais por prestadores de serviços de pagamento constituídos em Estados-Membros, cuja moeda não seja o euro. Por conseguinte, o CEPD e a AEPD recomendam o esclarecimento do tratamento efetuado no âmbito do quadro jurídico da distribuição do euro digital a pessoas singulares ou coletivas que não residam ou não estejam estabelecidas em Estados-Membros cuja moeda seja o euro, quer na presente

³⁸ Diretiva (UE) 2015/2366 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2015, relativa aos serviços de pagamento no mercado interno, que altera as Diretivas 2002/65/CE, 2009/110/CE e 2013/36/UE e o Regulamento (UE) n.º 1093/2010, e que revoga a Diretiva 2007/64/CE, JO L 337 de 23.12.2015, pp. 35-127.

proposta, quer na proposta de regulamento relativo à prestação de serviços de euros digitais por prestadores de serviços de pagamento constituídos em Estados-Membros, cuja moeda não seja o euro.

36. No artigo 13.º, n.º 4, da proposta, é necessária a aprovação prévia de um utilizador do euro digital para associar uma conta de euro digital a contas de pagamento de moeda fiduciária, tanto para o financiamento como para o desfinanciamento da conta de euro digital e para complementar os pagamentos que excedam o limite de detenção de euros digitais. Esta associação implicaria o tratamento de dados pessoais, uma vez que seriam trocadas informações sobre múltiplas contas de pagamento que não são necessariamente fornecidas pelo mesmo prestador de serviços de pagamento. Do ponto de vista da proteção de dados, o CEPD e a AEPD consideram que a aprovação prévia não deve ser interpretada como um consentimento na aceção do RGPD, mas antes como uma salvaguarda de natureza contratual. Por conseguinte, o CEPD e a AEPD recomendam a substituição de «*aprovação prévia*» por «*autorização*». Esta abordagem estaria em conformidade com a proposta de regulamento relativo aos serviços de pagamento (a seguir designado por «PSR») ³⁹ e com a proposta de regulamento relativo a um quadro jurídico para o acesso a dados financeiros (a seguir designado por «FIDA») ⁴⁰. A este respeito, a AEPD já fez recomendações específicas nos seus pareceres anteriores ⁴¹. Estas recomendações, nomeadamente, sobre a necessidade de distinguir «*autorização*» por um lado, da base jurídica do RGPD de consentimento para o tratamento de dados pessoais, por outro lado, também seriam válidas tendo em conta a proposta.
37. Por último, a AEPD e o CEPD gostariam de salientar que as orientações da Autoridade para o Combate ao Branqueamento de Capitais (a seguir designada por «ACBC») e da Autoridade Bancária Europeia (a seguir designada por «EBA») mencionadas no artigo 14.º, n.º 5, da proposta devem ser interpretadas no sentido de que os prestadores de serviços de pagamento não devem registar o estatuto dos potenciais utilizadores de euros digitais (por exemplo, como requerente de asilo, beneficiário de proteção internacional, pessoa sem residência fixa ou nacional de país terceiro a quem não foi concedida autorização de residência), uma vez que tal poderia estigmatizar esses utilizadores.

³⁹ Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos serviços de pagamento no mercado interno e que altera o Regulamento (UE) n.º 1093/2010, COM/2023/367 final.

⁴⁰ Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e da Comissão Europeia relativo a um quadro de acesso aos dados financeiros e que altera os Regulamentos (UE) n.º 1093/2010, (UE) n.º 1094/2010, (UE) n.º 1095/2010 e (UE) 2022/2554, COM/2023/360 final.

⁴¹ Parecer 38/2023 da AEPD sobre a proposta de Regulamento relativo a um quadro de acesso aos dados financeiros, adotado em 22 de agosto de 2023, disponível em: https://edps.europa.eu/system/files/2023-08/2023-0730_d2425_opinion_en.pdf; Parecer 39/2023 da AEPD sobre a proposta de regulamento relativo aos serviços de pagamento no mercado interno e a proposta de diretiva relativa aos serviços de pagamento e aos serviços de moeda eletrónica no mercado interno, adotado em 22 de agosto de 2023, disponível em https://edps.europa.eu/system/files/2023-08/2023-0729_d2434_opinion_en.pdf

7 CAPÍTULO V - UTILIZAÇÃO DO EURO DIGITAL COMO UMA RESERVA DE VALOR E COMO MEIO DE PAGAMENTO

38. O artigo 15.º, n.º 1, da proposta prevê que a utilização do euro digital como reserva de valor pode estar sujeita a limites. O artigo 16.º, n.º 1, da proposta estabelece que o BCE desenvolverá instrumentos para limitar a utilização do euro digital como reserva de valor e decidirá sobre os respetivos parâmetros e utilização. O artigo 35.º, n.º 8, da proposta prevê que, a fim de apoiar a obrigação dos prestadores de serviços de pagamento de aplicarem os limites de detenção nos termos do artigo 16.º, n.º 1, e de assegurarem a transferência de emergência a pedido do utilizador nos termos do artigo 31.º, n.º 2, o BCE pode, por si só ou em conjunto com os bancos centrais nacionais, estabelecer um ponto de acesso único para os identificadores de utilizadores do euro digital e os correspondentes limites às detenções de euros digitais. Para além disso, o artigo 35.º, n.º 8, estabelece que devem ser implementadas medidas de ponta em matéria de segurança e de preservação da privacidade, a fim de garantir que outras entidades que a identidade dos utilizadores individuais de euros digitais não pode ser inferida a partir das informações acedidas através do ponto de acesso único por entidades diferentes dos PSP cujo cliente ou potencial cliente seja o utilizador de euro digital. Por outro lado, o considerando 77 da proposta refere que é necessário um ponto de acesso único para os identificadores de utilizadores do euro digital e os respetivos limites às detenções de euros digitais, com vista a assegurar o funcionamento eficiente do euro digital em toda a área do euro, uma vez que os utilizadores digitais do euro podem deter contas de pagamento digitais em euros em diferentes Estados-Membros. Ao estabelecer o ponto de acesso único, o Eurosistema deve assegurar que o tratamento de dados pessoais é limitado ao estritamente necessário e que a proteção de dados desde a conceção e por defeito é integrada.
39. O CEPD e a AEPD reconhecem que, para garantir que o limite de detenção não seja excedido pelo utilizador do euro digital, que pode ser titular de diferentes contas do euro digital junto de diferentes prestadores de serviços de pagamento, é inevitável um certo grau de tratamento de dados pessoais. Neste sentido, o CEPD e a AEPD observam que, nos termos do artigo 35.º, n.º 8, da proposta, «[...] o BCE pode, por si só ou em conjunto com os bancos centrais nacionais, estabelecer um ponto de acesso único para os identificadores de utilizadores do euro digital e os correspondentes limites às detenções de euros digitais, tal como referido no anexo IV, ponto 4 [...]». Além disso, o considerando 77 refere-se ao facto de que «[...] [a]o estabelecer o ponto de acesso único, o Banco Central Europeu e os bancos centrais nacionais devem assegurar que o tratamento de dados pessoais é limitado ao estritamente necessário e que a proteção de dados desde a conceção e por defeito é integrada [...]».
40. Ao mesmo tempo, o CEPD e a AEPD consideram que a proposta não esclarece suficientemente a necessidade e a proporcionalidade do tratamento dos dados pessoais enumerados no anexo IV, ponto 4. Assim, o CEPD e a AEPD recomendam que se aprofunde a justificação da necessidade e da proporcionalidade do ponto de acesso único no considerando 77. Adicionalmente, a proposta não contém informações sobre a forma como a proteção de dados, desde a conceção e por predefinição, deve ser aplicada a este respeito. O CEPD e a AEPD recomendam que sejam especificadas em maior detalhe as medidas que devem ser

implementadas para integrar a proteção de dados desde a conceção e por predefinição desde o início, incluindo as medidas técnicas que permitiriam um armazenamento descentralizado⁴².

41. Além disso, a proposta não é clara quanto à forma como os dados pessoais enumerados no anexo III, ponto 1, necessitariam de ser tratados pelos prestadores de serviços de pagamento para aplicar os limites de detenção na prática e quais as salvaguardas existentes para os utilizadores de euros digitais, tais como o direito de se oporem ou de recorrerem de decisões com base na aplicação do limite de detenção.
42. O artigo 17.º da proposta limita as comissões que os prestadores de serviços de pagamento podem cobrar aos utilizadores pela utilização de serviços de pagamento em euros digitais. O CEPD e a AEPD observam que, ao controlar o cumprimento da disposição por parte dos prestadores de serviços de pagamento, o BCE pode tratar dados pessoais, uma vez que teria o direito de exigir que os prestadores de serviços de pagamento forneçam «*todas as informações necessárias*» para aplicar as disposições deste artigo. A este respeito, o CEPD e a AEPD consideram que uma ampla referência a «*todas as informações necessárias*» poderia ter efeitos desproporcionados para a recolha de dados pessoais na prática. O CEPD e a AEPD recomendam que se especifique que a aplicação desta disposição deve ser realizada em conformidade com as regras de proteção de dados, de acordo com as finalidades do tratamento, incluindo o princípio da minimização dos dados. Os pedidos de informação por parte do BCE deverão ser sempre feitos por escrito, fundamentados e ocasionais e não deverão dizer respeito à totalidade de um ficheiro nem implicar a interconexão de ficheiros⁴³.

8 CAPÍTULO VII - CARACTERÍSTICAS TÉCNICAS

8.1 Modalidades de euro digital em linha e fora de linha

43. O CEPD e a AEPD observam que o euro digital estaria disponível em duas modalidades: uma versão em linha e uma versão fora de linha⁴⁴. O CEPD e a AEPD apoiam vivamente a introdução da modalidade fora de linha, uma vez que teria um nível mais elevado de privacidade comparativamente à modalidade em linha. Em especial, o CEPD e a AEPD saúdam o facto de, nos termos do artigo 23.º, n.º 1, da proposta, o euro digital estar disponível para operações de pagamento em euros digitais tanto em linha como fora de linha a partir da primeira emissão do euro digital.

⁴² Embora seja compreensível que as informações para verificar o limite de detenção global de um utilizador de euros digitais possa ser proveniente de mais do que uma conta de euros digitais pertencente ao mesmo utilizador, a implementação deve explorar a opção de utilizar TPP que possam evitar o armazenamento centralizado de dados pessoais utilizados para efetuar cálculos e tomar decisões relevantes (por exemplo, recusar uma operação ou uma nova conta com um determinado limite de detenção específico). A este respeito, a Computação Multipartidária Segura pode ser avaliada como uma técnica possível (ver Guia das Nações Unidas sobre tecnologias de melhoria da privacidade para estatísticas oficiais, secção 2.1 e exemplos relacionados, disponível em: <https://unstats.un.org/bigdata/task-teams/privacy/guide/index.cshtml>).

⁴³ Considerando 31 do RGPD

⁴⁴ Artigo 23.º, n.º 1, da proposta.

44. Relativamente à modalidade em linha, o CEPD e a AEPD observam que, tal como especificado no artigo 13.º, n.º 6, lido em articulação com o considerando 9 da proposta, os contratos de prestação de tais contas e serviços seriam assinados entre os utilizadores e os PSP, ou seja, não entre os utilizadores e o BCE. Esta abordagem é bem-vinda, uma vez que reflete uma implementação descentralizada do euro digital (nomeadamente, através de prestadores de serviços de pagamento), por oposição a uma abordagem centralizada, totalmente gerida pelo Eurosistema.
45. O CEPD e a AEPD observam que, nos termos do artigo 22.º, n.º 3, da proposta, «*cada conta de pagamento em euros digitais deve ter um número único de conta de pagamento em euros digitais*». No entanto, tal como referido na secção 4 do presente parecer, o termo «*número único de conta de pagamento em euros digitais*» não é definido no artigo 2.º da proposta. A ausência de tal definição suscita questões relativamente a: i) quem será responsável pelas regras para definir este identificador; ii) como o identificador seria gerado: de forma descentralizada, por exemplo, com cada PSP a definir o seu próprio formato, ou de forma mais centralizada, por exemplo, pelo BCE; e iii) o que seria incluído neste identificador. Por conseguinte, o CEPD e a AEPD recomendam a definição desses elementos numa nova definição de «*número único de conta de pagamento em euros digitais*» nos termos do artigo 2.º e quaisquer disposições operacionais necessárias relativas à sua emissão no artigo 22.º.

8.2 Operações de pagamento condicional em euros digitais

46. O CEPD e a AEPD salientam a importância de garantir que o euro digital não seja «*moeda programável*». Neste sentido, o CEPD e a AEPD sublinham a distinção entre moeda programável, definida na proposta como «*unidades de moeda digital com uma lógica intrínseca que limita a fungibilidade completa de cada unidade*»⁴⁵, e as operações de pagamento condicional em euros digitais, entendidas como operações de pagamento ordenadas automaticamente após o cumprimento de condições predefinidas (por exemplo, pagamento em prestações a efetuar periodicamente) acordadas entre o ordenante e o beneficiário⁴⁶.
47. Esta distinção está prevista no artigo 24.º, n.º 2, da proposta, relativo às operações de pagamento condicional, que proíbe explicitamente que o euro digital seja uma moeda programável. Além disso, o considerando 55 especifica que «*[...] [o]s pagamentos condicionais não devem ter, como objeto ou efeito, a utilização do euro digital como dinheiro programável*». Adicionalmente, o artigo 12.º, n.º 1, estabelece que o euro digital deve ser convertível em notas e moedas de euro pelo valor nominal, o que ilustra novamente a natureza não programável do euro digital, uma vez que não vincula o euro digital a utilizações específicas.
48. O CEPD e a AEPD saúdam estas especificações e recomendam vivamente aos legisladores que mantenham estas disposições na proposta. De facto, do ponto de vista da privacidade e da proteção de dados, um euro digital programável suscitaria riscos elevados e inaceitáveis em matéria de proteção de dados. Por exemplo, poderia permitir inferir os hábitos de despesa do

⁴⁵ Artigo 2.º, n.º 18, da proposta.

⁴⁶ Artigo 2.º, n.º 17, da proposta.

utilizador do euro digital, logo no momento da emissão do euro digital ou conduzir à introdução de mecanismos adicionais para assegurar que as instruções que limitam a utilização do euro digital não seriam contornadas pelos utilizadores.

8.3 Carteiras europeias de identidade digital

49. Para aceder e utilizar os serviços de pagamento em euros digitais, a proposta permitiria aos utilizadores de euros digitais o recurso a serviços de front-end desenvolvidos pelos prestadores de serviços de pagamento e pelo BCE⁴⁷. Esses serviços de front-end são definidos como «*todos os componentes necessários para prestar serviços a utilizadores do euro digital que interagem através de interfaces definidas com soluções de back-end e outros serviços de front-end*»⁴⁸. Estes serviços de front-end «*(...) devem ser interoperáveis com as carteiras europeias de identidade digital ou integrados nas mesmas*», e as funcionalidades destas últimas podem, de um modo mais geral, ser utilizadas pelos utilizadores do euro digital que o solicitarem⁴⁹.
50. O CEPD e a AEPD recordam que a implementação técnica prevista⁵⁰ da proposta de regulamento que estabelece as carteiras europeias de identidade digital, atualmente em negociação,⁵¹ determinará, em última análise, se devem ser integradas salvaguardas adicionais de proteção de dados ou se a sua conceção será realizada em conformidade com a legislação em matéria de proteção de dados⁵².
51. O CEPD e a AEPD observam que a identificação adequada do utilizador da conta em euros digitais deverá ser realizada pelos prestadores de serviços de pagamento através de verificações adequadas do tipo «conheça o seu cliente» na fase de integração, para as quais poderão ser aproveitadas as carteiras europeias de identidade digital. O CEPD e a AEPD saúdam o facto de a utilização das carteiras europeias de identidade digital para esse efeito ocorrer apenas, nos termos do artigo 25.º, n.º 2, da proposta, a pedido dos utilizadores do euro digital e não por predefinição, em conformidade com o princípio fundamental da proteção de dados da minimização dos dados e a obrigação por parte dos responsáveis pelo tratamento de assegurarem a proteção de dados desde a conceção e por predefinição⁵³.

⁴⁷ Artigo 28.º, n.º 1, da proposta. O n.º 2 acrescenta que o BCE não terá acesso a quaisquer dados pessoais relacionados com os serviços de front-end desenvolvidos pelo BCE e utilizados pelos prestadores de serviços de pagamento.

⁴⁸ Artigo 2.º, n.º 20, da proposta.

⁴⁹ Artigo 25.º, n.ºs 1 e 2, da Proposta.

⁵⁰ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/eudi-wallet-implementation>.

⁵¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3556.

⁵² AEPD, Observações formais sobre a Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) n.º 910/2014 relativamente ao estabelecimento de um quadro jurídico para uma identidade digital europeia, 21 de julho de 2021, página 2, disponível em: https://edps.europa.eu/system/files/2021-07/21-07-28_formal_comments_2021-0598_d-1609_european_digital_identity_en.pdf

⁵³ Artigo 5.º, n.º 1, alínea c), e artigo 25.º, n.ºs 1 e 2, do RGPD.

8.4 Liquidação

52. O CEPD e a AEPD observam que a liquidação final das operações de pagamento em euros digitais em linha seria realizada na infraestrutura de liquidação do euro digital adotada pelo Eurosistema⁵⁴. Trata-se de uma abordagem diferente, comparativamente à liquidação de operações de pagamentos eletrónicos privados, que é efetuada entre instituições de pagamento de forma descentralizada e na qual o Eurosistema não tem acesso às operações de pagamento. O CEPD e a AEPD reconhecem que a liquidação a nível macro das operações de euros digitais em linha teria de ser realizada pelo BCE, uma vez que os euros digitais não depositados a nível dos bancos são uma responsabilidade direta perante o BCE e os bancos centrais nacionais⁵⁵, necessitando, por conseguinte, de um registo a nível do BCE.
53. Ao mesmo tempo, o CEPD e a AEPD sublinham que a infraestrutura de liquidação adotada pelo BCE armazenaria dados relativos a todas as pessoas que utilizam o euro digital em linha, de forma centralizada, e incluiria informações sensíveis, tais como a autenticação do utilizador⁵⁶. Devido à escala e à natureza dos dados que são armazenados de forma centralizada, as consequências de uma eventual violação de dados poderiam prejudicar gravemente um elevado número de indivíduos. O CEPD e a AEPD estão prontos a prestar assistência na avaliação das salvaguardas adequadas a implementar neste domínio.
54. Perante este cenário, o CEPD e a AEPD saúdam o considerando 71 da proposta, o qual especifica que a «[...] liquidação de operações em euros digitais deve ser concebida de forma que nem o Banco Central Europeu, nem os bancos centrais nacionais possam atribuir dados a um utilizador do euro digital identificado ou identificável». O CEPD e a AEPD louvam igualmente o considerando 76, que especifica que «[o] Banco Central Europeu e os bancos centrais nacionais podem tratar dados pessoais, na medida em que tal seja necessário para o cumprimento de tarefas essenciais para o correto funcionamento do euro digital». Simultaneamente, o CEPD e a AEPD salientam que a proposta não estabelece uma obrigação vinculativa que assegure a pseudonimização dos dados relativos às operações perante o BCE e os bancos centrais nacionais. Por conseguinte, o CEPD e a AEPD recomendam a introdução de uma obrigação explícita de pseudonimizar dados relativos às operações perante o BCE e os bancos centrais nacionais no articulado da proposta, em vez de se referirem apenas ao mesmo no considerando 76 da proposta.

8.5 Mecanismo geral de deteção e prevenção de fraudes

55. O CEPD e a AEPD observam que o artigo 32.º, n.º 1, da proposta se refere a um mecanismo de deteção e prevenção de fraudes (a seguir designado «MDPF») que o BCE poderá optar por estabelecer para facilitar as tarefas de deteção e prevenção de fraudes que os PSP devem executar nos termos da Diretiva 2015/2366 «[...] para garantir o funcionamento harmonioso e eficiente do euro digital». O MDPF pode ser operado diretamente pelo BCE ou pelos PSA

⁵⁴ Artigo 30.º, n.º 2, e considerando 64 da proposta.

⁵⁵ Considerando 9 da proposta.

⁵⁶ Anexo IV, ponto 2, que acompanha a proposta.

designados pelo BCE. O CEPD e a AEPD consideram positivo que o artigo 32.º, n.º 2, imponha ao BCE a obrigação de consultar a AEPD antes de desenvolver pormenores sobre os elementos operacionais de um MDPF.

56. Nos termos do artigo 32.º, n.º 3, o MDPF deveria: «[a]valiar a exposição ao risco de fraude associado a operações em euros digitais em linha em tempo real com utilização exclusiva de prestadores de serviços de pagamento antes de a operação ser introduzida na infraestrutura de liquidação do euro digital»⁵⁷ e «[a]poiar os prestadores de serviços de pagamento na deteção de operações fraudulentas em operações de pagamento em euros digitais em linha que foram liquidadas»⁵⁸.
57. A este respeito, é de salientar que os PSP já realizam atividades de deteção de fraudes, nomeadamente no âmbito das suas obrigações legais ao abrigo da DSP2⁵⁹. Além disso, o artigo 32.º, n.º 1, refere que os prestadores de serviços de pagamento também exerceriam essas atividades de deteção de fraudes no contexto do euro digital. Ao mesmo tempo, o considerando 68 explica que o MDPF previsto é necessário porque «[...] [a deteção atempada de fraudes] pode tornar-se mais eficaz graças a informações sobre atividades potencialmente fraudulentas provenientes de outros prestadores de serviços de pagamento.» O mesmo considerando acrescenta ainda que: «[e]sta função geral de deteção de fraudes existe em regimes de pagamento comparáveis e é necessária para alcançar taxas de fraude comprovadamente baixas, a fim de manter o euro digital seguro tanto para os consumidores como para os comerciantes».
58. O CEPD e a AEPD reconhecem que a criação do MDPF poderia tornar a deteção atempada da fraude «mais eficaz». No entanto, o CEPD e a AEPD consideram que tornar mais eficaz a deteção atempada da fraude não é, por si só, suficiente para tornar necessária, à luz da Carta, a interferência nos direitos fundamentais à privacidade e à proteção de dados que o sistema previsto implicaria. Além disso, o CEPD e a AEPD consideram que a proposta não apresenta regras claras e precisas que regulamentem o âmbito e a aplicação do MDPF previsto, nomeadamente no que se refere à natureza do apoio a prestar pelo BCE aos PSP. Por exemplo, o considerando 68 parece implicar que o MDPF desempenharia um papel comparável a uma função geral que existe noutros sistemas de pagamento. No entanto, o artigo 32.º da proposta não distingue entre o papel e as funções do BCE enquanto autoridade responsável pela monitorização do sistema geral para supervisionar o desempenho das atividades antifraude, por um lado, e o papel e as funções dos PSP, por outro. Por conseguinte, o CEPD e a AEPD são de opinião que o artigo 32.º da proposta carece de previsibilidade, comprometendo a segurança jurídica e a capacidade de avaliar a necessidade de estabelecer tal medida, a qual é

⁵⁷COM (2023) 369 final, artigo 32.º, n.º 3, alínea a).

⁵⁸COM (2023) 369 final, artigo 32.º, n.º 3, alínea b).

⁵⁹ Ver artigo 72.º, ponto 2.º, da Diretiva (UE) 2015/2366 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2015, relativa aos serviços de pagamento no mercado interno, que altera as Diretivas 2002/65/CE, 2009/110/CE e 2013/36/UE e o Regulamento (UE) n.º 1093/2010, e que revoga a Diretiva 2007/64/CE (Texto relevante para efeitos de EEE)
JO L 337 de 23.12.2015, pp. 35-127.

um requisito necessário para cada limitação ao direito fundamental à proteção de dados nos termos do artigo 52.º, n.º 1, da Carta.

59. Por outro lado, embora o CEPD e a AEPD reconheçam que existem funções gerais de deteção de fraudes nos sistemas de pagamento comerciais, tal como sublinhado no considerando 68, o CEPD e a AEPD recordam que estas atividades são sustentadas pela utilização de várias tecnologias, desde soluções tradicionais assentes na deteção de fraudes baseadas em regras até sistemas baseados na análise em tempo real, na aprendizagem automática, bem como na inteligência artificial, que exigem o tratamento de grandes quantidades de dados pessoais⁶⁰. Consequentemente, assegurar a proteção dos direitos fundamentais neste contexto requer uma análise cuidadosa da necessidade e da proporcionalidade do tratamento de dados pessoais realizado, bem como salvaguardas sólidas. Esta avaliação é ainda mais importante quando se considera um sistema como o MDPF previsto.
60. Em conclusão, o CEPD e a AEPD consideram que a proposta não demonstra de forma suficiente a necessidade de o BCE estabelecer um mecanismo geral de deteção e prevenção de fraude operado pelo BCE e de fornecer as salvaguardas adequadas necessárias para tornar o tratamento em conformidade com o princípio da proporcionalidade. Assim, o CEPD e a AEPD convidam os colegisladores a demonstrar em maior detalhe essa necessidade ou, caso tal necessidade não seja demonstrada, a considerar medidas menos invasivas do ponto de vista da proteção de dados. Caso se demonstre a necessidade de tal mecanismo, devem ser definidas salvaguardas específicas, nomeadamente no que diz respeito à limitação adequada do armazenamento, para garantir que os mecanismos antifraude não resultem numa interferência excessiva e desproporcionada nos direitos e liberdades fundamentais à privacidade e à proteção dos dados pessoais das pessoas⁶¹.
61. Por último, o CEPD e a AEPD observam que o MDPF previsto estaria sujeito a uma série de limitações e salvaguardas, incluindo o facto de os PSP serem obrigados a «[...] *implementar medidas técnicas e organizacionais adequadas [...] para impedir que o serviço de apoio consiga identificar diretamente os utilizadores do euro digital com base nas informações prestadas ao mecanismo de deteção e prevenção de fraude*»⁶². Do mesmo modo, sempre que o BCE decida não conferir as atribuições relacionadas com o MDPF aos PSA, o BCE e os bancos centrais nacionais não devem identificar diretamente os utilizadores individuais do euro digital.⁶³ Simultaneamente, o considerando 68 explica que a transferência de informações entre os PSP e o MDPF deve estar sujeita a medidas de ponta em matéria de segurança e de preservação da privacidade, a fim de assegurar que os utilizadores individuais do euro digital não sejam identificados pelo MDPF.

⁶⁰ Por exemplo, os sistemas internacionais de cartões privados utilizam mecanismos gerais de deteção de fraudes que tratam uma vasta gama de dados pessoais, incluindo dados biométricos comportamentais que são utilizados para analisar os padrões de comportamento dos consumidores para detetar fraudes.

⁶¹ Em particular, o rápido desenvolvimento de tecnologias, tais como a computação confidencial e a encriptação homomórfica, poderá permitir a implementação de identificadores dinâmicos que não impliquem a identificação dos utilizadores individuais do euro digital nem a definição de perfis individuais a nível do MDPF.

⁶² Artigo 32.º, n.º 4, da proposta.

⁶³ Artigo 35.º, n.º 7, da proposta.

62. Não obstante a necessidade de fundamentar melhor a necessidade e a proporcionalidade do MDPF, tal como acima referido, o CEPD e a AEPD consideram igualmente que nem os PSA nem o BCE, ou os bancos centrais nacionais, devem ser capazes de identificar os utilizadores do euro digital com base nas informações fornecidas ao MDPF, em conformidade com a definição de pseudonimização constante do artigo 4.º, n.º 5, do RGPD. Por conseguinte, o artigo 32.º, n.º 4, e o artigo 35.º, n.º 7, da proposta devem ser alterados em consonância com a definição de pseudonimização que consta do artigo 4.º, n.º 5, do RGPD, estipulando que os PSP, por um lado, e o BCE e os bancos centrais nacionais, por outro, devem implementar medidas técnicas e organizacionais adequadas para assegurar que o tratamento de dados pessoais seja efetuado de tal forma que os dados pessoais deixem de poder ser atribuídos a um determinado utilizador do euro digital sem recorrer a informações adicionais. Além disso, o CEPD e a AEPD recomendam a adoção das TPP mais adequadas, as quais assegurariam o nível de proteção mais elevado do ponto de vista da proteção de dados, tendo em conta as necessidades relevantes de utilidade e escalabilidade.

9 CIBERSEGURANÇA E RESILIÊNCIA OPERACIONAL

63. O CEPD e a AEPD reconhecem os potenciais riscos que os pagamentos em euros digitais podem enfrentar do ponto de vista das TI e da cibersegurança. Neste sentido, o CEPD e a AEPD recordam, tal como salientado na avaliação de impacto que acompanha a proposta⁶⁴, que o Regulamento relativo à resiliência operacional digital⁶⁵ seria aplicável aos PSP e aos PSA e que se espera que o Eurosistema esteja sujeito ao novo Regulamento de Cibersegurança⁶⁶, atualmente em negociação.

64. Por conseguinte, o CEPD e a AEPD recomendam a inclusão de uma referência ao quadro jurídico em matéria de cibersegurança aplicável num considerando.

65. Além disso, na ausência de uma lei abrangente relativa à cibersegurança que se aplique a todos os intervenientes relevantes, o CEPD e a AEPD recordam que é importante assegurar uma abordagem coerente entre, por um lado, a segurança e a resiliência operacional da infraestrutura do euro digital e, por outro, a infraestrutura dos PSP. Aliás, quaisquer disposições em matéria de resiliência operacional e de cibersegurança de alto nível que sejam específicas da infraestrutura do euro digital e que não sejam abrangidas pelo quadro de cibersegurança acima referido (tais como eventuais referências à certificação) devem ser incluídas no articulado da presente proposta.

⁶⁴ SWD(2023) 233 final, p. 87.

⁶⁵ Regulamento (UE) 2022/2554 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2022, relativo à resiliência operacional digital do setor financeiro e que altera os Regulamentos (CE) n.º 1060/2009, (UE) n.º 648/2012, (UE) n.º 600/2014, (UE) n.º 909/2014 e (UE) 2016/1011, PE/41/2022/INIT, JO L 333 de 27.12.2022, pp. 1-79

⁶⁶ Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece medidas destinadas a garantir um elevado nível comum de cibersegurança nas instituições, órgãos e organismos da União, COM(2022) 122 final.

10 CAPÍTULO VIII - PRIVACIDADE E PROTEÇÃO DE DADOS

66. O CEPD e a AEPD saúdam o objetivo expresso no considerando 70 da proposta, recordando a necessidade de estabelecer um nível elevado de privacidade e de proteção de dados para assegurar a confiança dos europeus num futuro euro digital e a realização de outros direitos e liberdades consagrados na Carta. A este respeito, o CEPD e a AEPD recordam que, para atingir este objetivo, a legislação deve abordar os aspetos da proteção dos dados pessoais do euro digital de forma específica e clara⁶⁷.
67. Neste contexto, o CEPD e a AEPD louvam a criação das finalidades para as quais o tratamento de dados pessoais pode ser efetuado com vista ao fornecimento do euro digital no capítulo VIII. O presente capítulo visa também definir as respetivas responsabilidades dos PSP, do BCE e/ou dos bancos centrais nacionais e, sempre que necessário, dos PSA relativamente às operações de tratamento. No entanto, tal como indicado infra⁶⁸, o CEPD e a AEPD consideram que os colegisladores devem fornecer mais esclarecimentos sobre estes aspetos, bem como sobre as bases jurídicas aplicáveis a estas operações de tratamento.
68. Além disso, o CEPD e a AEPD saúdam a abordagem seguida pela proposta, que visa regulamentar as categorias de dados pessoais que podem ser tratados por cada um dos intervenientes que participam na emissão do euro digital nos anexos que acompanham a proposta. Ao mesmo tempo, o CEPD e a AEPD observam que estes anexos nem sempre enumeram exaustivamente os tipos de dados pessoais a tratar, comprometendo assim a segurança jurídica. O CEPD e a AEPD convidam os colegisladores a especificar melhor estas listas, tendo em conta, sempre que possível, as necessidades das partes interessadas relevantes, assim como o respeito pelo princípio da minimização dos dados e a obrigação de proteção de dados desde a conceção e por predefinição.

10.1 Artigo 34.º: Tratamento pelos prestadores de serviços de pagamento

69. O CEPD e a AEPD reconhecem que o artigo 34.º, n.º 1, da proposta visa definir as finalidades para as quais os PSP tratarão dados pessoais quando prestam serviços relacionados com o euro digital. No entanto, a referência às palavras «*nomeadamente*» e «*incluindo*» no artigo 34.º, n.º 1, alíneas a) e c), da proposta, respetivamente, suscita incerteza jurídica quanto às finalidades exatas para as quais os PSP podem tratar os dados pessoais. O CEPD e a AEPD consideram que as finalidades não devem ser expressas em termos gerais, mas antes de forma clara e precisa, e devem estar inequivocamente relacionadas com as funções que lhes são incumbidas ao abrigo da proposta. Por conseguinte, o CEPD e a AEPD recomendam que o artigo 34.º, n.º 1, alíneas a) e c), se refira de forma exaustiva às funções pertinentes incumbidas aos PSP relativamente às quais os dados pessoais podem ser tratados nos termos da proposta.

⁶⁷ Declaração 04/2022 do CEPD sobre as opções de conceção de um euro digital do ponto de vista da privacidade e da proteção de dados, adotada em 10 de outubro de 2022, disponível em: https://edpb.europa.eu/system/files/2022-10/edpb_statement_20221010_digital_euro_en.pdf

⁶⁸ Ver n.os 74 a 76, 81, 85 e 86 infra.

70. O CEPD e a AEPD consideram que a proposta não é suficientemente clara quanto à base jurídica em que os PSP se basearão para o tratamento realizado para as finalidades referidas no artigo 34.º, n.º 1, da proposta, uma vez que inclui referências à invocação tanto do interesse público como da obrigação jurídica. Em particular, a proposta refere que as funções enumeradas no artigo 34.º, n.º 1, da proposta devem ser realizadas pelos PSP «[no] interesse público», o que implica que os PSP desempenham uma função de interesse público, em conformidade com o artigo 6.º, n.º 1, alínea e), do RGPD, aquando do tratamento dos dados pessoais dos utilizadores para as finalidades enumeradas no artigo 34.º da proposta. Além disso, o CEPD e a AEPD observam que, embora o considerando 73 da proposta remeta explicitamente para o artigo 6.º, n.º 1, alínea c), do RGPD e reconheça que as atividades de tratamento efetuadas pelos PSP são «necessárias para o cumprimento de uma obrigação jurídica a que o responsável pelo tratamento esteja sujeito nos termos do presente regulamento», também refere que o tratamento de dados pessoais para efeitos das funções referidas no artigo 34.º, n.º 1, alínea a) a c), constituem «funções de interesses público que são essenciais para a proteção dos cidadãos que utilizem euros digitais, bem como para a estabilidade e a integridade do sistema financeiro da União». Em contrapartida, o considerando 73 da proposta especifica que os PSP também poderão proceder ao tratamento de dados pessoais com vista a cumprir funções existentes de interesse público ou para o cumprimento de uma obrigação legal estabelecida no direito da União.
71. A este respeito, o CEPD e a AEPD desejam reiterar que, de acordo com o RGPD, o tratamento de dados pessoais só é lícito se, e na medida em que, for aplicável uma base jurídica adequada nos termos do artigo 6.º, n.º 1, do RGPD e a aplicação de uma destas seis bases deve ser estabelecida antes do início de uma atividade de tratamento e em relação a uma finalidade específica⁶⁹. Nomeadamente, apesar do CEPD e da AEPD compreenderem a opinião da Comissão de que o euro digital é um produto público de interesse comum, o CEPD e a AEPD consideram que, na medida em que as finalidades enumeradas no artigo 34.º, n.º 1, alíneas a) a c), da proposta, resultem de obrigações jurídicas a que os PSP estão sujeitos ao abrigo da presente proposta⁷⁰, o artigo 6.º, n.º 1, alínea c), do RGPD parece ser a base mais pertinente para estas atividades de tratamento. Por conseguinte, o CEPD e a AEPD recomendam que os legisladores esclareçam no considerando 73 e no artigo 34.º da proposta que o tratamento

⁶⁹ Diretrizes 05/2020 da AEPD relativas ao consentimento na aceção do Regulamento 2016/679, adotadas em 4 de maio de 2020, n.º 121, disponíveis em: https://edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb_guidelines_202005_consent_en.pdf [também faz referência, na nota de rodapé 59, ao facto de os responsáveis pelo tratamento serem obrigados a informar os titulares dos dados sobre a base jurídica em que se baseiam para cada tratamento nos termos do artigo 13.º, n.º 1, alínea c), do RGPD e do artigo 14.º, n.º 1, alínea c), do RGPD].

⁷⁰ Ver, por exemplo, a utilização do termo «devem» no artigo 13.º, n.º 2, («[os PSP] [...] **devem** permitir que os utilizadores do euro digital financiem ou desfinanciem, manual ou automaticamente, as suas contas de pagamento em euros digitais»), n.º 3 («[os PSP] disponibilizam funcionalidades de financiamento e de desfinanciamento»), n.º 4 («[os PSP] [...] **devem** possibilitar aos utilizadores do euro digital [...]»), no artigo 16.º, n.º 1, («[os PSP] [...] aplicam estes limites às contas de pagamento em euros digitais») da proposta, bem como no artigo 23.º, n.º 1, («[o] euro digital **deve** estar disponível para operações de pagamento em euros digitais em linha e fora de linha»), artigo 30.º, n.º 3, da proposta («[a] liquidação final de operações de pagamento em euros digitais fora de linha **deve** ocorrer no momento em que os registos das detenções de euros digitais em causa nos dispositivos de armazenamento local do ordenante e do beneficiário são atualizados») (ênfase adicionada).

a efetuar em conformidade com o artigo 34.º, n.º 1, alíneas a) a c), da proposta seja realizado com base numa obrigação jurídica [artigo 6.º, n.º 1, alínea c), do RGPD].

72. Adicionalmente, o CEPD e a AEPD recomendam que se esclareça no considerando 73 e no artigo 34.º da proposta que as atividades de tratamento realizadas em conformidade com o artigo 34.º, n.º 1, alíneas d) e e), da proposta são executadas com base numa obrigação jurídica [artigo 6.º, n.º 1, alínea c), do RGPD], uma vez que esta é a base jurídica mais adequada, tendo em conta que o tratamento para estas finalidades é exigido pela legislação da União.
73. Além disso, o CEPD e a AEPD pretendem esclarecer que a base jurídica especificada no artigo 34.º não deve ser aplicada aos serviços de pagamento em euros digitais desenvolvidos e prestados por PSP para além dos serviços de pagamento básicos em euros digitais⁷¹, aos quais se aplicaria o artigo 6.º, n.º 1, alínea b), do RGPD ou o artigo 6.º, n.º 1, alínea a), do RGPD, tendo em conta que estes serviços estão sujeitos à Diretiva 2015/2366⁷².

Tipos de dados pessoais tratados pelos PSP

74. O artigo 34.º, n.º 2, da proposta esclarece as categorias de dados pessoais que devem ser tratadas para as finalidades enumeradas no artigo 34.º, n.º 1, alíneas a) a c), que são referidas no anexo III da proposta. O CEPD e a AEPD consideram que o anexo III beneficiaria de uma especificação mais pormenorizada quanto ao tipo exato de dados que podem ser tratados pelos PSP. Uma definição clara dos tipos de dados pessoais é ainda mais importante, uma vez que, para que a base jurídica a que se refere o artigo 6.º, n.º 1, alínea c), do RGPD seja válida, a própria obrigação jurídica tem de ser precisa, ter uma base jurídica suficientemente clara quanto ao tratamento de dados pessoais que exige, e o responsável pelo tratamento não deve ter um poder discricionário indevido quanto à forma de cumprir esta obrigação legal.⁷³
75. Em particular, o CEPD e a AEPD recomendam aos legisladores que especifiquem em maior detalhe os tipos de dados pessoais que seriam abrangidos pelas seguintes categorias de dados:
- «*identificador de utilizador*» no anexo III, ponto 1, alínea i), relativamente ao qual o anexo III, ponto 3, alínea i), indica que pode incluir, mas não se limita a, o «*nome dos titulares do dispositivo de armazenamento local*»⁷⁴. Além disso, o CEPD e a AEPD observam que o termo «*identificador de utilizador*» é também utilizado no anexo III, ponto 3, alínea i), que se aplica ao tratamento para a concessão de um euro digital fora de linha [artigo 34.º, n.º 1, alínea c)]. No entanto, de acordo com o artigo 2.º, ponto 27, «*“identificador de utilizador”, um identificador único criado por um prestador de serviços de pagamento [...] para efeitos do euro digital em linha [...]»*, o que parece estar em contradição com a utilização deste termo no anexo III, ponto 3, alínea i).

⁷¹ A este respeito, o CEPD e a AEPD observam que, de acordo com o considerando 30, a natureza exata destes serviços será desenvolvida pelos PSP, não estando assim definida na proposta.

⁷² Relativamente à aplicação do artigo 6.º, n.º 1, alínea b), e do artigo 6.º, n.º 1, ponto 1, alínea a), do RGPD, remetemos para as Diretrizes 06/2020 da AEPD sobre a interação entre a Segunda Diretiva Serviços de Pagamento e o RGPD, adotadas em 15 de dezembro de 2020, disponíveis em: https://edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb_guidelines_202006_psd2_afterpublicconsultation_en.pdf

⁷³ Ver artigo 6.º, n.º 1, alínea c), artigo 6.º, n.º 3, alínea a), e considerando 41 do RGPD

⁷⁴ Ver secção 4 do presente parecer

- «informações sobre contas de pagamento em euros digitais» no anexo III, ponto 1, alínea iii). Embora o CEPD e a AEPD observem que pode incluir «informações sobre detenções de euros digitais do utilizador do euro digital e o número único da conta de pagamento em euros digitais», o anexo III, ponto 1, alínea iii), não esclarece devidamente que outros tipos de dados pessoais se enquadrariam nesta categoria;
- «informações sobre operações de pagamento em euros digitais» no anexo III, ponto 1, alínea iv). Apesar de o CEPD e a AEPD observarem que pode incluir «o identificador da operação e o montante da operação», o anexo III, ponto 1, alínea iv), não esclarece devidamente que outros tipos de dados pessoais se enquadrariam nesta categoria;
- «número único da conta de pagamento em euros digitais» no anexo III, ponto 2, alínea iii). Tendo em conta que não é fornecida qualquer definição no artigo 2.º da proposta⁷⁵, não é claro o que seria incluído neste identificador, nem como e por quem seria gerado (ou seja, de forma descentralizada com cada PSP definindo o seu próprio formato ou de uma forma mais centralizada pelo BCE).

76. Por último, o CEPD e a AEPD observam a ausência de uma lista de categorias e tipos de dados pessoais para as finalidades enumeradas no artigo 34.º, n.º 1, alíneas d) e e), e recomendam que os colegisladores elaborem as listas de categorias e tipos específicos de dados pessoais a tratar de forma mais detalhada para estas finalidades no anexo III.

Partilha de responsabilidades entre PSA

77. Nos termos do artigo 34.º, n.º 3, da proposta, os PSP devem ser considerados os responsáveis pelo tratamento de dados pessoais realizado para as finalidades referidas no artigo 34.º, n.º 1, da proposta. A proposta especifica ainda que, quando uma conta de pagamento em euros digitais detida por um PSP está associada a uma conta de pagamento em euros não digitais detida por outro PSP, em conformidade com o artigo 13.º, n.º 4, da proposta, estes PSP devem ser responsáveis conjuntos pelo tratamento. O CEPD e a AEPD gostariam de recordar que, em conformidade com o artigo 26.º, n.º 1, do RGPD, na ausência das respetivas responsabilidades determinadas no contexto da presente proposta, caberá aos responsáveis conjuntos pelo tratamento determinar as respetivas responsabilidades relativamente a esse tratamento, em especial no que diz respeito ao exercício dos direitos dos titulares dos dados e às obrigações de fornecer informações nos termos dos artigos 13.º e 14.º do RGPD⁷⁶.

Obrigações de os PSP implementarem medidas técnicas e organizacionais adequadas

78. O CEPD e a AEPD saúdam a introdução, no artigo 34.º, n.º 4, da proposta, da obrigação de os PSP implementarem medidas técnicas e organizacionais adequadas, incluindo medidas de ponta em matéria de segurança e de preservação da privacidade, para garantir que nenhum dos dados comunicados ao BCE, aos bancos centrais nacionais ou aos PSA identifica diretamente utilizadores individuais do euro digital. No entanto, para reforçar esta obrigação, o CEPD e a AEPD recomendam que se especifique que tais medidas devem assegurar que os dados pessoais sejam pseudonimizados de forma a que esses dados deixem de poder ser

⁷⁵ Ver secção 4 do presente parecer.

⁷⁶ Ver as Orientações 07/2020 do CEPD sobre os conceitos de responsável pelo tratamento e subcontratante no RGPD, adotadas em 7 de julho de 2021, n.os 161-170, disponíveis em: https://edpb.europa.eu/system/files/2023-10/EDPB_guidelines_202007_controller_processor_final_en.pdf

atribuídos pelo BCE ou pelos bancos centrais nacionais a um utilizador individual de um euro digital sem a utilização de informações adicionais.

10.2 Artigo 35.º: Tratamento de dados pessoais pelo BCE ou pelos bancos centrais nacionais

Base jurídica aplicável ao tratamento efetuado pelo BCE ou pelos bancos centrais nacionais

79. O artigo 35.º da proposta define as funções para as quais o BCE e os bancos centrais nacionais podem proceder ao tratamento de dados pessoais para desempenhar uma *função «de interesse público ou [de exercício da] autoridade oficial»*. No entanto, a proposta não faz referência explícita à base jurídica em que se basearão para o tratamento efetuado para as finalidades referidas no artigo 35.º, n.º 1, da proposta. De acordo com o CEPD e a AEPD, o tratamento de dados enumerado no artigo 35.º, n.º 1, da proposta poderá ser efetuado pelo BCE e pelos bancos centrais nacionais no interesse público ou no exercício da autoridade oficial. A fim de esclarecer a base jurídica para o tratamento efetuado pelo BCE, o CEPD e a AEPD recomendam, por conseguinte, que os legisladores refiram mais explicitamente o artigo 6.º, n.º 1, alínea e), do RGPD e o artigo 5.º, n.º 1, alínea a), do RPDUE no considerando 76 da proposta.

Partilha de responsabilidades entre os PSP e o BCE ou os bancos centrais nacionais

80. O CEPD e a AEPD reconhecem que o BCE ou os bancos centrais nacionais e os PSP são considerados responsáveis pelo tratamento dos dados pessoais distintos quando os dados pessoais são transmitidos pelos PSP ao BCE ou aos bancos centrais nacionais para o desempenho das suas funções nos termos do artigo 35.º, n.º 1, da proposta. Apesar de observar que os utilizadores do euro digital apenas iniciarão uma relação contratual com os PSP (artigo 13.º da proposta), o CEPD e a AEPD desejam sublinhar que esta qualificação coloca a questão de como a obrigação de transparência e o exercício dos direitos dos titulares dos dados serão assegurados, pelo BCE ou pelos bancos centrais nacionais, no tratamento dos dados pessoais para as finalidades enumeradas no artigo 35.º, n.º 1, da proposta. Em particular, o CEPD e a AEPD consideram que a cooperação, entre os PSP e o BCE ou os bancos centrais nacionais nesta matéria, será essencial para garantir a efetividade dos direitos das pessoas em causa, tal como exigido pelo RGPD, e assim criar o nível de confiança elevado pretendido na proposta.

Tipos de dados pessoais tratados pelo BCE ou pelos bancos centrais nacionais

81. O artigo 35.º, n.º 2, da proposta refere-se às categorias de dados pessoais enumeradas no anexo IV que podem ser objeto de tratamento pelo BCE e pelos bancos centrais nacionais para as finalidades enumeradas no artigo 35.º, n.º 1. Ao mesmo tempo, o anexo IV não enumera exaustivamente o tipo de dados pessoais a tratar pelo BCE ou pelos bancos centrais nacionais, mas ilustra-os de forma não exaustiva utilizando o termo «*incluindo*». O CEPD e a AEPD recomendam enumerar exaustivamente o tipo de dados pessoais em vez de utilizar a palavra «*incluindo*», nomeadamente no que diz respeito ao:

- anexo IV, ponto 1, alínea ii), que se refere ao tratamento de «*informações sobre operações de pagamento em euros digitais, informações associadas a um número único de conta de pagamento em euros digitais, incluindo o montante da operação*».

- anexo IV, ponto 3, que se refere ao tratamento de «*dados necessários para a análise de contrafação de operações de pagamento em euros digitais efetuadas fora de linha: informações sobre o dispositivo de armazenamento local, incluindo o número do dispositivo de armazenamento local*».

10.3 Artigo 36.º: Tratamento pelos prestadores de serviços de apoio

82. O artigo 36.º da proposta descreve as finalidades para as quais o tratamento pode ser efetuado por PSA sempre que o BCE lhes decide incumbir a função de desenvolver e gerir uma função de mecanismo de resolução de litígios (artigo 27.º da proposta) ou funções relacionadas com o MDPF (artigo 32.º da proposta).
83. Para além das recomendações já formuladas na secção 8.5 supra, relativamente ao mecanismo geral de deteção e prevenção de fraude, o CEPD e a AEPD gostariam de apresentar as seguintes observações sobre o artigo 36.º da proposta.

Repartição de responsabilidades entre os PSA e o BCE

84. O CEPD e a AEPD depreendem do artigo 27.º, n.º 2, do artigo 32.º, n.º 1, e do artigo 36.º, n.º 1, da proposta que, enquanto o BCE e os bancos centrais nacionais serão responsáveis pela criação de mecanismos de resolução de litígios e mecanismos gerais de deteção de fraudes, os PSA serão responsáveis por apoiar o funcionamento desses mecanismos, caso o BCE lhes delegue tal função. O artigo 36.º, n.º 5, da proposta especifica ainda que os PSA devem ser considerados responsáveis pelo tratamento quando prestam esse apoio. A este respeito, é essencial ter em conta que a determinação do papel dos responsáveis pelo tratamento nos atos legislativos deve estar em consonância com as responsabilidades reais atribuídas a estes intervenientes nestes atos legislativos⁷⁷. No entanto, o CEPD e a AEPD consideram que a proposta, na sua versão atual, não fornece informações suficientes sobre as funções efetivas que serão desempenhadas pelos PSA no contexto dos mecanismos de resolução de litígios e mecanismos gerais de deteção de fraudes, impedindo assim o CEPD e a AEPD de avaliarem o seu papel de responsáveis pelo tratamento ou de subcontratantes no tratamento de dados pessoais para as finalidades referidas no artigo 36.º, n.º 1, da proposta. Por conseguinte, o CEPD e a AEPD recomendam aos legisladores a especificarem mais detalhadamente as responsabilidades atribuídas aos PSA relativamente a estes mecanismos que justificariam o seu papel de responsáveis pelo tratamento. Em alternativa, os legisladores são convidados a suprimir do artigo 36.º, n.º 5, a qualificação dos PSA enquanto responsáveis pelo tratamento em todos os casos, devendo essa qualificação ser avaliada numa fase posterior à luz das funções efetivamente incumbidas pelo BCE aos PSA no que concerne aos artigos 27.º e 32.º da

⁷⁷ Orientações 07/2020 do CEPD sobre os conceitos de responsável pelo tratamento e subcontratante no RGPD, adotadas em 7 de julho de 2021, n.º 23, disponíveis em: https://edpb.europa.eu/system/files/2023-10/EDPB_guidelines_202007_controllerprocessor_final_en.pdf; Diretrizes da AEPD sobre os conceitos de responsável pelo tratamento, subcontratante e responsáveis conjuntos pelo tratamento nos termos do Regulamento (UE) 2018/1725, adotadas em 7 de novembro de 2019, página 8, nota de rodapé 6, disponíveis em: https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/19-11-07_edps_guidelines_on_controller_processor_and_jc_reg_2018_1725_en.pdf

proposta, bem como às orientações do CEPD e da AEPD sobre os conceitos de responsável pelo tratamento e subcontratante⁷⁸.

Tipos de dados pessoais tratados por PSA

85. O CEPD e a AEPD observam que, quando o BCE decidir confiar a função da criação de um mecanismo geral de prevenção e deteção de fraudes aos PSA, as categorias de dados pessoais referidas no anexo V serão transmitidas diretamente pelos PSP a esses prestadores, nos termos do artigo 32, n.º 4, da proposta. No entanto, o CEPD e a AEPD observam que o anexo V, alíneas i) a iii), da proposta, ao fazer referência ao termo «incluindo», não contém uma lista exaustiva de tipos de dados pessoais, pelo que recomendam que sejam prestados esclarecimentos adicionais quanto ao tipo de dados pessoais que podem ser tratados por PSA ao abrigo destas categorias.
86. Além disso, o CEPD e a AEPD observam a ausência de categorias enumeradas de dados pessoais a tratar pelos PSA quando procedem ao intercâmbio de mensagens para a resolução de litígios nos termos do artigo 27.º, n.º 2, da proposta, bem como a ausência de esclarecimentos sobre quem forneceria estas informações. Por conseguinte, o CEPD e a AEPD recomendam o aditamento destes esclarecimentos ao anexo V.

Base jurídica para o tratamento de dados pessoais pelos PSA

87. Por último, o CEPD e a AEPD observam que a proposta não faz referência explícita à base jurídica para o tratamento efetuado por PSA para os efeitos referidos no artigo 36.º, n.º 1, da proposta. Por conseguinte, o CEPD e a AEPD recomendam que se esclareça, no considerando 76 ou no artigo 36.º, n.º 1, da proposta, que o artigo 6.º, n.º 1, alínea e), do RGPD se aplicaria a este tratamento de dados pessoais, tendo em conta que o tratamento efetuado por PSA será efetuado no âmbito de uma função pública que lhes foi conferida pelo BCE.

11 CAPÍTULO IX - COMBATE AO BRANQUEAMENTO DE CAPITALS

88. O CEPD e a AEPD louvam o facto de o artigo 37.º conter um regime específico sobre a aplicação das regras de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo no que se refere às operações em euro digital fora de linha. Essas disposições visam assegurar o equilíbrio adequado entre a proteção da privacidade e dos dados pessoais, por um lado, e a aplicação das regras de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, por outro, tendo simultaneamente em conta o perfil de risco específico do euro digital. Com efeito, o CEPD e a AEPD consideram que as regras de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo atualmente aplicáveis aos pagamentos eletrónicos, que permitem a rastreabilidade da moeda dos bancos comerciais, têm de ser

⁷⁸ Orientações 07/2020 do CEPD sobre os conceitos de responsável pelo tratamento e subcontratante no RGPD, adotadas em 7 de julho de 2021, disponíveis em: https://edpb.europa.eu/system/files/2023-10/EDPB_guidelines_202007_controllerprocessor_final_en.pdf; Diretrizes da AEPD sobre os conceitos de responsável pelo tratamento, subcontratante e responsáveis conjuntos pelo tratamento nos termos do Regulamento (UE), adotadas em 7 de novembro de 2019, disponíveis em: https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/19-11-07_edps_guidelines_on_controller_processor_and_jc_reg_2018_1725_en.pdf.

adaptadas para alcançar o objetivo do euro digital de assegurar o nível mais elevado possível de privacidade⁷⁹.

89. No entanto, o CEPD e a AEPD observam que a avaliação de impacto da proposta⁸⁰ refere que a opção 2e (privacidade seletiva para pagamentos de baixo valor em linha) «*poderia ser aliciente para criminosos e terroristas*», mas não explica por que razão o perfil de risco desta opção seria necessariamente mais elevado do que o perfil de risco do numerário.
90. A este respeito, importa salientar que, tal como o Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI) recorda nas suas recomendações⁸¹, o nível de risco de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo não deve ser determinado de forma abstrata, mas antes em relação às escolhas de conceção específicas que seriam adotadas para uma determinada moeda digital de banco central (CBDC). A avaliação de impacto não analisa de forma suficiente o perfil de risco de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo do euro digital que, na prática, depende da tecnologia utilizada e das escolhas de conceção feitas durante a fase de planeamento. Deste modo, a avaliação de impacto não tem em conta os diferentes perfis de risco de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo desta opção, incluindo o facto de que este risco poderia ser reduzido pela conceção efetiva do euro digital, se devidamente avaliado e gerido com base numa abordagem baseada no risco.
91. Nomeadamente, o CEPD e a AEPD consideram que existem diversas medidas de atenuação que devem ser tidas em conta para reduzir o risco de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo do euro digital em linha. Tal como foi salientado em literatura pertinente recente⁸², tais medidas incluem a conceção e as escolhas tecnológicas a adotar numa fase posterior para reduzir o risco de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo, tais como: i) o nível do limite de detenção, ii) a introdução de um limiar específico para as operações de baixo valor em linha, acima do qual podem ser efetuados controlos completos e iii) a possibilidade de reidentificar a conta do utilizador em caso de uma situação suspeita. Para além destas medidas, poderiam ser acrescentadas limitações técnicas, tais como a adoção de uma definição adequada de instantaneidade para evitar operações de «*elevada frequência*», a limitação do número de operações por dia com o mesmo número único de conta de pagamento em euros digitais ou um acompanhamento dos padrões de financiamento e desfinanciamento (como é o caso da modalidade fora de linha) para evitar a utilização abusiva da abordagem baseada nos limiares. A este respeito, o CEPD e a AEPD observam que o considerando 79 da proposta prevê explicitamente que as operações de euro digital em linha possam ser de baixo risco, antecipando a elaboração de normas técnicas de regulamentação

⁷⁹ Declaração 04/2022 do CEPD sobre as opções de conceção de um euro digital do ponto de vista da privacidade e da proteção de dados, adotada em 10 de outubro de 2022, página 3, disponível em: https://edpb.europa.eu/system/files/2022-10/edpb_statement_20221010_digital_euro_en.pdf

⁸⁰ Página 71 da avaliação de impacto da proposta.

⁸¹ GAFI, Relatório para os ministros das Finanças e governadores dos Bancos Centrais do G20 sobre as chamadas criptomoedas estáveis, junho de 2020, disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/reports/Virtual-Assets-FATF-Report-G20-So-Called-Stablecoins.pdf> ver anexo B, n.os 88, 92 e 94.

⁸² Casa Branca, Technical Evaluation for a US central bank digital currency system [Avaliação Técnica de um sistema de moeda digital do banco central dos EUA], setembro de 2022, página 19, disponível em: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/09/09-2022-Technical-Evaluation-US-CBDC-System.pdf>

pela ACBC no que diz respeito às «*medidas pertinentes simplificadas de diligência*» que os PSP devem aplicar.

92. A este respeito, o CEPD e a AEPD observam que a avaliação de impacto da proposta não tem em conta a existência do limite de detenção como uma possível atenuação do risco de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo aplicável ao euro digital em linha, que não pode ser utilizado como meio para armazenar valor contrariamente ao numerário. Além disso, a avaliação de impacto não faz qualquer distinção entre um risco normal de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo e um possível estatuto de baixo risco, o que permitiria controlos simplificados, adotando assim uma abordagem «única» do risco.
93. Por conseguinte, o CEPD e a AEPD recomendam incluir uma obrigação para o Eurosistema implementar as medidas técnicas mais adequadas para reduzir ainda mais o perfil de risco de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo das operações de baixo valor em euros digitais em linha (por exemplo, através da introdução de uma disposição específica no capítulo X). Nomeadamente, o CEPD e a AEPD consideram que o risco de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo das operações de baixo valor em euros digitais em linha deve ser abordado e atenuado durante a fase de conceção do euro digital, o que seria mais adequado do que uma limitação *a priori* das características de privacidade e proteção de dados das operações de baixo valor em euros digitais em linha. Com a adoção obrigatória de medidas técnicas adequadas para reduzir o perfil de risco de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo, conforme proposto, a limitação *a priori* da privacidade e das características de proteção de dados das operações de baixo valor em euros digitais em linha não seria tecnicamente justificada e não proporcionaria o equilíbrio adequado entre, por um lado, a proteção da privacidade e dos dados pessoais e, por outro, a prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo.
94. Tendo em conta todas estas considerações, o CEPD e a AEPD lamentam que a «*abordagem de privacidade seletiva*» para pagamentos em euros digitais em linha, que tinha sido considerada pelo próprio BCE⁸³, tenha sido rejeitada na proposta. Mais especificamente, o CEPD e a AEPD recomendam que o regime específico que se aplicaria à modalidade fora de linha (com controlos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo apenas para financiamento e desfinanciamento) seja alargado à modalidade em linha para as operações de baixo valor, estabelecendo assim um limiar de privacidade ou, por outras palavras, um limiar abaixo do qual não se verificaria qualquer rastreio das operações para efeitos de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo. Este limiar pode ser estabelecido mediante um ato de execução de acordo com o procedimento previsto no

⁸³ Por exemplo, num discurso recente perante a Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários, Fabio Panetta, membro da Comissão Executiva do BCE, declarou, ao mesmo tempo que tecia observações sobre o nível de risco dos pagamentos de baixo valor: «*Em geral, poderá ser considerado um maior grau de privacidade para pagamentos de baixo valor em linha e fora de linha. Estes pagamentos poderiam ser sujeitos a verificações simplificadas de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo, ao passo que as operações de valor mais elevado permaneceriam sujeitas aos controlos normais*». Ver: BCE, Declaração introdutória de Fabio Panetta, membro da Comissão Executiva do BCE, na Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários do Parlamento Europeu, 30 de março de 2022, disponível em https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2022/html/ecb.sp220330_1~f9fa9a6137.en.html

artigo 37.º, n.os 5 e 6, da proposta, com base numa avaliação de risco anterior que abranja tanto os riscos de proteção de dados como as ameaças de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo. Para efeitos de simplicidade e de eficiência, este limiar pode ser o mesmo que o limite das operações para a modalidade fora de linha, abrangendo, em particular, as operações diárias de baixo valor⁸⁴.

95. Além disso, no que se refere à definição dos «*limites das operações*» para a modalidade fora de linha, o CEPD e a AEPD recordam a necessidade de encontrar o equilíbrio certo entre a prevenção dos riscos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo, por um lado, e a preservação do direito à proteção de dados e à privacidade, por outro. Este facto deve estar refletido no artigo 37.º da proposta. Em especial, o CEPD e a AEPD observam que os critérios a ter em conta pela Comissão no artigo 37.º, n.º 6, ao decidir os limites de operações e de detenção para a modalidade fora de linha estão relacionados com o risco de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo e com «a utilidade e a aceitação» do euro digital, mas continua a faltar a referência à privacidade dos pagamentos. O que precede é surpreendente do ponto de vista da proteção de dados, uma vez que a preservação da privacidade é um dos principais objetivos desta modalidade. Por conseguinte, o CEPD e a AEPD recomendam que o artigo 37.º, n.º 6, da proposta faça referência às implicações em termos de privacidade e de proteção dos dados pessoais.
96. Além disso, o CEPD e a AEPD observam que o artigo 37.º, n.º 6, da proposta apenas prevê que a Comissão «*pode*» consultar o CEPD ao adotar um ato delegado sobre este tema. No entanto, é pouco claro sobre se, e de que forma, se realizaria esta consulta. A proposta deveria possibilitar um mecanismo estruturado e institucionalizado, em vez de uma mera possibilidade de consultar o CEPD. Por conseguinte, o CEPD e a AEPD recomendam aos legisladores que introduzam, no final do artigo 37.º, n.º 6, uma obrigação de a ACBC trabalhar em estreita cooperação com o CEPD e de o consultar formalmente aquando da emissão do parecer solicitado pela Comissão (tal como proposto no parecer da AEPD no que diz respeito ao artigo 7.º, n.º 4, da proposta FIDA⁸⁵) e de a Comissão ter em conta o parecer antes de apresentar um projeto de ato delegado. Tal não prejudicaria a consulta da AEPD em conformidade com o RPDUE.

⁸⁴ O CEPD e a AEPD observam que esta abordagem escalonada (com a ausência de controlos ou de controlos reduzidos para operações de baixo valor em linha) é cada vez mais comum na conceção das moedas digitais de banco central em todo o mundo. Tal como referido/observado num recente documento de referência do FMI, «[...] os três projetos de moedas digitais de banco central ativos escolheram a mesma forma de lidar com o compromisso político entre o anonimato/inclusão financeira e a conformidade em matéria de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo. A sua abordagem tem consistido em proporcionar uma seleção escalonada das carteiras com diferentes níveis de limiares. Aqueles com limiares mais baixos permitem um maior anonimato. [...] Assim, a utilização de carteiras de moedas digitais de banco central escalonadas dá origem a “sinergias políticas” entre o anonimato, a redução dos riscos (das corridas aos bancos) e a inclusão financeira.» Ver: Fundo Monetário Internacional, Behind the scenes of central bank digital currency: emerging trends, insights and, policy lessons [Nos bastidores da moeda digital do banco central: tendências emergentes, perspetivas e lições de política], fevereiro de 2022, página 13, disponível em: <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/FTN063/2022/English/FTNEA2022004.ashx>.

⁸⁵ Parecer 38/2023 da AEPD sobre a proposta de regulamento relativo a um quadro para o acesso a dados financeiros, adotado em 22 de agosto de 2023, n.º 30, disponível em: https://edps.europa.eu/system/files/2023-08/2023-0730_d2425_opinion_en.pdf

97. Por último, algumas disposições deste artigo precisam de ser esclarecidas para evitar dúvidas quanto à importância dada à privacidade e à proteção dos dados pessoais para a modalidade fora de linha. Em especial:
- O CEPD e a AEPD recomendam assegurar a coerência entre o artigo 37.º, n.º 2, que refere que os dados de operações não devem ser conservados pelos PSP, pelo BCE nem pelos bancos centrais nacionais e o anexo IV, ponto 3, que prevê que o Eurosistema pode ler todas as informações no dispositivo de armazenamento local para efeitos de análise de contrafação em operações de pagamento em euros digitais fora de linha».
 - No artigo 37.º, n.º 2, a expressão «*conservar*» [dados relativos às operações] não é clara do ponto de vista da proteção de dados, uma vez que seria de esperar o termo «*tratar*» ou «*aceder*». «*Conservar*» parece implicar que os dados podem ser acedidos, o que não corresponde ao nível de privacidade pretendido na modalidade fora de linha. Por conseguinte, o CEPD e a AEPD recomendam a substituição de «*conservar*» por «*tratar*»;
 - O artigo 37.º, n.º 4, inclui, entre os «*dados de financiamento e desfinanciamento*» a tratar para efeitos de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, o identificador do dispositivo de armazenamento local para os pagamentos em euros digitais fora de linha. A este respeito, o CEPD e a AEPD recomendam esclarecer a fundamentação para a necessidade de tratar essa categoria de dados para efeitos do artigo 37.º, n.º 3, considerando que a proposta já prevê o tratamento de outras categorias de dados pessoais, incluindo o(s) número(s) de conta utilizado(s) para o financiamento e desfinanciamento;
98. Por último, o CEPD e a AEPD observam que, nos termos do artigo 35.º, n.º 4, lido em articulação com o considerando 76 da proposta, deve haver uma clara separação dos dados pessoais para assegurar que o Eurosistema não possa identificar diretamente os utilizadores individuais do euro digital. A este respeito, o CEPD e a AEPD recomendam introduzir uma obrigação para o Eurosistema prever a separação de dados no dispositivo de armazenamento local relativamente a operações de baixo valor em linha e fora de linha. A proposta deve indicar que os dados relativos às operações devem ser «delimitados» (ou seja, permanecer no dispositivo de armazenamento local) e não devem ser exportados para fora do dispositivo (os dados são tratados e armazenados localmente). De um ponto de vista técnico, é possível implementar e tornar esta separação operacional, proporcionando assim, em última análise, aos utilizadores salvaguardas mais fortes no que diz respeito a definições de privacidade para a utilização do euro digital fora de linha.

12 CAPÍTULO X - DISPOSIÇÕES FINAIS

99. O CEPD e a AEPD observam que o artigo 38.º da proposta habilita a Comissão a alterar os anexos através de atos delegados. A este respeito, tendo em conta o impacto significativo esperado no nível de privacidade e proteção dos dados pessoais dos indivíduos em causa, o CEPD e a AEPD recomendam a introdução de uma referência inequívoca ao artigo 42.º do RPDUE, para tornar claro que a AEPD e/ou o CEPD devem ser consultados, conforme adequado, quando forem propostos tais atos delegados.
100. No que diz respeito à revisão do regulamento nos termos do artigo 41.º da proposta, a privacidade e a proteção de dados devem ser um aspeto central a avaliar pela Comissão nos seus relatórios. O CEPD e a AEPD permanecem disponíveis para fornecer informações

relevantes à Comissão aquando da preparação destes relatórios a apresentar um ano após a primeira emissão do euro digital e de três em três anos⁸⁶.

OBSERVAÇÕES FINAIS

101. Embora o processo legislativo da UE esteja em curso, o Conselho do BCE analisará os resultados da fase de investigação no outono de 2023 e, à luz dessa análise, decidirá se deverá lançar uma fase mais experimental do euro digital, com a ambição de emitir o euro digital no espaço de dois ou três anos⁸⁷. Neste contexto, o CEPD e a AEPD recordam a obrigação de todos os responsáveis e responsáveis conjuntos pelo tratamento do euro digital de realizarem uma avaliação de impacto sobre a proteção de dados (a seguir designada «AIPD»), na medida em que os requisitos do artigo 35.º do RGPD ou do artigo 39.º do RPDUE sejam cumpridos para a realização dessa avaliação e, idealmente, de publicarem esta AIPD.
102. O BCE deveria também avaliar a necessidade de consultar a AEPD antes de efetuar o tratamento de dados relacionados com o euro digital, uma vez que esse tratamento resultaria provavelmente num risco elevado para os direitos e liberdades das pessoas singulares. Em particular, o tratamento de dados pessoais pelo BCE cumpriria, pelo menos, três dos critérios estabelecidos nas orientações do CEPD sobre as AIPD (por exemplo, avaliação ou pontuação no contexto do MDPF, tratamento de dados pessoais sensíveis relacionados com as finanças dos utilizadores do euro digital e tratamento em grande escala)⁸⁸.
103. Perante este cenário, o CEPD e a AEPD recomendam que a proposta recorde a obrigação do BCE de realizar uma AIPD e confia ao BCE a criação de um euro digital que cumpra a obrigação de proteção de dados, desde a conceção e por predefinição, durante as próximas etapas do projeto, tais como, a adoção de opções tecnológicas, regras do regime e prova de conceito. Tal disposição asseguraria claramente a transparência para o público sobre as salvaguardas postas em prática para alcançar um euro digital que proteja eficazmente a sua privacidade e os seus dados pessoais. Poderiam, por exemplo, ser introduzidas através de um artigo 36.º-A ou nas disposições finais (Capítulo X).

⁸⁶ Artigo 41.º, n.º 1, da proposta.

⁸⁷ BCE, Progressos na fase de investigação de um euro digital - quarto relatório, 14 de julho de 2023, disponível em:

<https://www.ecb.europa.eu/paym/intro/news/html/ecb.mipnews230714.en.html#:~:text=The%20fourth%20pogress%20report%20on,it%20could%20strengthen%20financial%20inclusion>.

⁸⁸ WP29, Orientações relativas à Avaliação de Impacto sobre a Proteção de Dados (AIPD) e que determinam se o tratamento é «susceptível de resultar num elevado risco» para efeitos do Regulamento (UE) 2016/679, adotadas em 4 de abril de 2017, páginas 9-11, disponível em: <https://ec.europa.eu/newsroom/article29/items/611236/en>

Pela Autoridade Europeia para a Proteção de
Dados

Autoridade Europeia para a Proteção de Dados

(Wojciech Wiewiorowski)

Pelo Comité Europeu para a Proteção de Dados

A Presidente

(Anu Talus)