

Comentários AdC

à proposta de Estratégia Nacional para os Pagamentos de Retalho | 2020-2022

1. Enquadramento

1. A 25 de março de 2020, o Banco de Portugal (BdP) colocou em consulta pública a proposta de “Estratégia Nacional para os Pagamentos de Retalho | 2020-2022” elaborada pelo Fórum para os Sistemas de Pagamentos (FSP).
2. O FSP é uma estrutura consultiva do BdP que tem por missão contribuir para a implementação de soluções de pagamentos seguras, eficientes e inovadoras no mercado português¹. Integram o FSP os principais intervenientes nacionais em matéria de serviços de pagamento, incluindo designadamente 19 empresas, 10 prestadores de serviços, 11 organismos da administração pública, a Direção-Geral do Consumidor e a Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor (DECO).
3. A Autoridade da Concorrência (AdC) tem vindo a acompanhar de perto o setor dos serviços de pagamento, tendo-se pronunciado, em diversos momentos, sobre algumas das matérias mais relevantes para a promoção da inovação e concorrência no mercado (*e.g.*, no âmbito da transposição da Segunda Diretiva de Serviços de Pagamento (DSP2)² para o quadro legal nacional³).
4. A este respeito, destaca-se o *Issues Paper* “Inovação Tecnológica e Concorrência no Setor Financeiro em Portugal” (*Issues Paper FinTech*)⁴, publicado pela AdC em outubro de 2018. A AdC identificou, entre outros aspetos, riscos de encerramento pelos bancos incumbentes no acesso de operadores FinTech aos dados de contas dos clientes⁵. A AdC emitiu um conjunto de recomendações que, entre outros, visam mitigar esses riscos e promover a inovação e a concorrência nos serviços de pagamento.
5. Nessa medida, e não obstante os comentários específicos à proposta de estratégia em análise, remete-se, desde logo, para as recomendações do *Issues Paper* FinTech da AdC. Algumas destas recomendações ainda não foram implementadas e mantêm a sua pertinência, como sejam as recomendações relativas ao acesso às infraestruturas bancárias pelos novos entrantes FinTech, bem como a implementação de *sandboxes* regulatórias para promover as condições de entrada.
6. Se aplicadas no seu conjunto, as recomendações emitidas pela AdC permitiriam criar condições para maior concorrência e inovação no setor dos serviços de pagamento em Portugal.
7. Por outro lado, importa realçar que, nos considerandos da proposta de estratégia em análise, é referido que “[o] Fórum para os Sistemas de Pagamentos procura responder aos desafios do mercado de pagamentos de retalho, promovendo um ambiente de cooperação entre os diversos intervenientes, designadamente procurando a formulação de posições comuns em termos estratégicos e de prioridades, bem como a definição de medidas para a sua materialização”⁶.

¹ “O FSP procura responder aos desafios do mercado de pagamentos de retalho, promovendo um ambiente de cooperação entre os diversos intervenientes (...) [e] visa a formulação de posições comuns acordadas entre os membros, a identificação de temas estratégicos e prioridades, bem como a definição de medidas para a sua materialização”, cf. Informação disponível na [página](#) de Internet do Banco de Portugal.

² Diretiva (UE) 2015/2366 do Parlamento Europeu e do Conselho de 25 de novembro de 2015 relativa aos serviços de pagamento no mercado interno transposta para a ordem jurídica interna através do Decreto-Lei n.º 91/2018, de 12 de novembro.

³ Vide [Comentários da Autoridade da Concorrência relativos ao Projeto de Proposta de Lei de Transposição da Diretiva \(EU\) 2015/2366](#); e [Comentários da Autoridade da Concorrência ao Projeto de Decreto-Lei n.º 344/2018](#), com data de 30 de agosto de 2018, que dá execução à autorização conferida ao Governo pela Lei n.º 57/2018, de 21 de agosto, que visa transpor a Diretiva (UE) n.º 2015/2366.

⁴ Autoridade da Concorrência, [Issues Paper Inovação Tecnológica e Concorrência no Setor Financeiro em Portugal](#), Outubro 2018.

⁵ O *Issues Paper* da AdC de outubro de 2018 analisou também a existência de barreiras à entrada e à expansão na prestação de serviços de financiamento colaborativo.

⁶ Cf. p. 3 do documento em consulta pública.

8. A este respeito, importa realçar que a importância que, do funcionamento do FSP, não resulte qualquer risco para a concorrência.
9. Destaca-se, em particular, a importância que dele não resulte qualquer risco de informação sensível que possa colocar em causa o funcionamento concorrencial do mercado.
10. Note-se ainda que a estratégia comercial e de mercado de cada operador deve ser individual, autónoma e confidencial face aos seus concorrentes. Neste contexto, é crucial que, em conformidade com as regras de concorrência, do funcionamento do FSP não resulte qualquer restrição à liberdade de atuação e comercial dos operadores membros do FSP.
11. Quanto ao eventual envolvimento das associações representativas do setor financeiro no FSP, faz-se especial referência ao Guia para Associações de Empresas, publicado pela AdC, em novembro de 2016, o qual descreve as decisões ou comportamentos que as associações de empresas e as suas associadas devem evitar de forma a assegurar o respeito pelas regras da concorrência (*vide* [Guia Para Associações de Empresas – Com Concorrência Todos Ganhamos](#)). Destaca-se que, conforme consta deste guia, “*é problemática qualquer iniciativa que reduza a liberdade individual de definição da política comercial dos concorrentes*”. É ainda crucial que as empresas “*não discutam assuntos de natureza estratégica e comercialmente sensível nas reuniões da associação*” bem como “*não se deixe levar por iniciativas com o carimbo oficial da associação que ponham em risco a sua autonomia enquanto operador independente*”.
12. De seguida, desenvolvem-se alguns comentários à proposta de estratégia em consulta pública, numa ótica de concorrência e de bem-estar dos consumidores.

1.1. A proposta de Estratégia Nacional

13. A estratégia nacional colocada em consulta pública “*visa promover a definição de uma estratégia integrada sobre a disponibilização de soluções de pagamento no mercado nacional, congregando as perspetivas da oferta e da procura das soluções de pagamento*”⁷.
14. A proposta traduz-se na definição de objetivos e na identificação das ações (e respetivas iniciativas) que devem orientar a sua prossecução por parte de várias entidades. Estes objetivos organizam-se em quatro pilares fundamentais:
 - I. Promover uma sociedade mais informada.
 - II. Potenciar os benefícios da transformação digital.
 - III. Contribuir para um enquadramento regulamentar que promova a inovação e a eficiência.
 - IV. Promover a adoção de soluções de pagamento mais seguras.
15. A apresentação da estratégia nacional é precedida de uma análise da evolução do mercado nacional de pagamentos⁸. A análise destaca, entre outros, que:
 - a. o numerário continua a ser o instrumento de pagamento mais utilizado em Portugal;
 - b. a utilização do cheque continua a diminuir de forma acentuada;
 - c. se verifica uma crescente preferência pela utilização de instrumentos de pagamento eletrónicos;
 - d. comparativamente à União Europeia (UE), em Portugal há uma utilização (i) mais expressiva de cartões de pagamento; (ii) menos expressiva de transferências e débitos diretos; e (iii) igualmente expressiva do cheque.

⁷ Cf. pp. 3-4 do documento em consulta pública.

⁸ Em particular, são analisados, para além dos pagamentos em número, os pagamentos concretizados por recurso a cheques, cartões de pagamento, débitos diretos e transferências.

2. Comentários da AdC à proposta de Estratégia Nacional para os Pagamentos de Retalho | 2020-2022

2.1. Pilar I – Promover uma sociedade mais informada

2.1.1. *Objetivo I.1. Contribuir para que o utilizador possa fazer uma escolha informada e eficiente do instrumento de pagamento*

16. Regista-se como positivo o *Objetivo I.1* e as respetivas ações e iniciativas, na medida em que visam, por um lado, promover a escolha informada dos consumidores sobre diferentes instrumentos de pagamento e, por outro lado, promover uma utilização mais inclusiva das diferentes soluções.

2.2. Pilar II – Potenciar os benefícios da transformação digital

2.2.1. *Objetivo II.1. Promover uma utilização mais abrangente da tecnologia contactless*

17. Relativamente à implementação da tecnologia *contactless*, o documento em consulta pública salienta que esta “(...) tem vindo a ocorrer de forma lenta, tendo sido utilizada em apenas 4,2% do número total de compras efetuadas em 2018”⁹.
18. Com efeito, a AdC sinalizou no seu *Issues Paper FinTech* que os consumidores Portugueses estão entre os que menos utilizam a tecnologia *contactless* dos cartões de pagamento¹⁰.
19. Ainda assim, os dados relativos a 2019 apontam para um aumento do conhecimento e da adoção deste tipo de tecnologia. De acordo com estudos de opinião do consumidor¹¹:
 - a. Entre as diferentes tecnologias de pagamentos, a tecnologia *contactless* é a mais reconhecida em Portugal, com 77% dos inquiridos a revelar ter conhecimento ou recorrer à tecnologia no seu dia-a-dia.
 - b. 37% dos portugueses admitiram utilizar a tecnologia *contactless* nas suas transações, revelando um crescimento na adoção destes pagamentos em cerca de 29% face a 2017.
20. Por outro lado, assinala-se que a tecnologia *contactless* tem merecido especial destaque no contexto atual de saúde pública ocasionado pela pandemia da doença Covid-19, ao permitir, em pagamentos com cartões, que um cliente aproxime o seu cartão ao Terminal de Pagamento Automático (TPA) sem que tenha de introduzir o seu PIN/código de segurança e, assim, reduzindo o risco de transmissão no momento de efetuar pagamentos presenciais.
21. Com efeito, no sentido de incentivar os pagamentos sem contacto, foi recentemente aumentado o montante máximo permitido em pagamentos presenciais a efetuar através da tecnologia *contactless* (de 20€ para 50€)¹².
22. Destaca-se, igualmente, que de acordo com um conjunto de indicadores divulgado pela SIBS¹³, relativo à evolução de consumo nas últimas semanas e ao impacto da Covid-19 na economia, tem-se verificado um aumento do peso das formas de pagamento “sem contacto”¹⁴ no total de transações da rede Multibanco. A título ilustrativo, os dados divulgados indicam que, na semana de 13 a 19 de abril, o número médio deste tipo de pagamentos nas lojas físicas foi superior à média registada antes do primeiro caso de COVID-19 em Portugal.

⁹ Cf. p. 9 do documento em consulta pública.

¹⁰ Cf. p. 15 do *Issues Paper FinTech*.

¹¹ Realizados pela Ipsos APEME para a VISA, em 2019.

¹² Cf. Comunicado do Banco de Portugal a 24 de março de 2020, disponível em <https://www.bportugal.pt/comunicado/vai-ser-possivel-efetuar-pagamentos-sem-contacto-ate-50-euros>, acessado a 22.04.2020.

¹³ Vide <https://www.sibsanalytics.com/noticias/o-impacto-do-coronavirus-nos-habitos-de-consumo-dos-portugueses/>, acessado a 22.04.2020.

¹⁴ Designadamente pela utilização da solução MB WAY.

23. As iniciativas do *Objetivo II.1* visam promover a adoção da tecnologia *contactless*, e assim, fomentar a disponibilização desta tecnologia aos consumidores.
24. Identificam-se, de seguida, alguns aspetos relativos à *Ação II.1.3*, em concreto.
Ação II.1.3 - Promover a utilização da tecnologia contactless em operações de baixo valor por alternativa à utilização de numerário
25. No âmbito da *Ação II.1.3* identifica-se como iniciativa estudar um modelo de negócio que promova a aceitação de cartões de pagamento (designadamente aqueles com tecnologia *contactless*) em transações de baixo valor.
26. A iniciativa sugere que o BdP e a Comissão Interbancária para os Sistemas de Pagamentos (CISP) – juntamente com a Associação Portuguesa de Bancos (APB) e com os prestadores de serviços de pagamento (PSP) – desenvolveriam “*um modelo de negócio*”.
27. Importa salientar que o que comumente se entende por modelo de negócio tende a dizer respeito às características específicas de cada empresa no exercício da sua atividade e às suas opções estratégicas e, por isso, a ter um cariz confidencial e autónomo.
28. Com efeito, o *modelo de negócio* pode constituir uma das principais dimensões de diferenciação de cada uma das empresas. A liberdade para definir modelos de negócio de forma independente e unilateral é por isso vital para a garantia de um ambiente concorrencial dinâmico.
29. Neste contexto, **sugere-se que a iniciativa “Baixo valor mais acessível”, relacionada com a Ação II.1.3, seja clarificada, em particular quanto à sua amplitude.**
30. **Adicionalmente, e sem prejuízo das regras aplicáveis ao FSP, alerta-se para a importância que da medida não resulte qualquer risco para a concorrência, nomeadamente de partilha de informação sensível entre os operadores** de mercado que participariam no desenvolvimento da iniciativa, ou de restrição da sua liberdade comercial e estratégica.
31. Quanto ao eventual envolvimento das associações representativas do setor financeiro nesta iniciativa, conforme supra referido, remete-se para o [Guia Para Associações de Empresas – Com Concorrência Todos Ganhamos](#).

2.2.2. Objetivo II.2. Promover a utilização mais generalizada das transferências imediatas

Ação II.2.1 - Incorporar na solução nacional de transferências imediatas as funcionalidades técnicas e de negócio que respondam às efetivas necessidades dos utilizadores e dos próprios prestadores de serviços de pagamentos

32. No âmbito da *Ação II.2.1* são identificadas as seguintes iniciativas:
 - a. Disponibilizar aos utilizadores (em particular, empresas) a possibilidade de iniciarem transferências imediatas em lote, através do envio de um único ficheiro ao seu prestador de serviços de pagamento (PSP).
 - b. Aumentar o montante máximo por transferência imediata para 100 mil euros, em linha com os requisitos estabelecidos a nível europeu.
 - c. Implementar a interoperabilidade das transferências imediatas com pelo menos uma solução pan-europeia.
 - d. Implementar uma base de dados nacional que permita a associação entre um IBAN e *proxies* (por exemplo, número de telemóvel, email, número de identificação civil ou número de identificação fiscal).
33. Registam-se como genericamente positivas as ações propostas no âmbito do objetivo de promover a utilização mais generalizada das transferências imediatas. Dotar a solução de transferências imediatas de funcionalidades que respondam às efetivas necessidades dos vários agentes

económicos e promover a sua harmonização técnica com os *standards* europeus poderá contribuir para o aumento da liberdade de escolha dos utilizadores e da eficiência das transações.

34. O documento de estratégia nacional assinala que as transferências imediatas são percebidas pela Comissão Europeia e o Banco Central Europeu como fundamentais para a evolução dos pagamentos de retalho na Europa.
35. A este respeito, a AdC destacou no seu *Issues Paper* FinTech a relevância de se criarem condições para aumentar o ecossistema de operadores passíveis de disponibilizar este tipo de serviço.
36. Apenas através de um contexto de mercado com concorrência se podem assegurar as condições para que surja oferta, com inovação e a preços competitivos.
37. Nessa medida, **uma das recomendações da AdC no *Issues Paper* FinTech (Recomendação 3.ii) foi de que se promovesse o acesso das instituições de pagamento ao subsistema de transferência imediatas do SICOI recentemente desenvolvido, eliminando-se a dependência que estas instituições possam ter face aos bancos.**
38. Importa, nessa medida, de forma complementar às medidas propostas, caracterizar o atual contexto de mercado e avaliar os seus determinantes.
39. No entanto, e ao contrário do que sucede com a análise a outros instrumentos de pagamento, e não obstante ser uma solução relativamente recente¹⁵, o documento não apresenta dados objetivos relativos ao atual grau de utilização das transferências imediatas no contexto nacional.
40. Nessa medida, considera-se que, para assegurar a eficácia de um pacote de medidas nesta temática, seria crucial desenvolver **uma análise detalhada sobre a evolução na utilização de transferências imediatas por parte dos consumidores portugueses**. Entende-se que este será a melhor forma de compreender, de forma informada e objetiva, se as medidas apresentadas serão adequadas e suficientes para ter um impacto significativo na utilização desta solução de pagamento.
41. Neste âmbito importará aferir que fatores têm atuado como barreiras à utilização de transferências imediatas. Deverão considerar-se nomeadamente fatores como a efetiva disponibilização deste instrumento por parte das diversas instituições, bem como a forma e as condições com que têm vindo a ser disponibilizadas aos consumidores (e.g., preço, informação disponibilizada, canal digital).

Ação II.2.2 - Promover o alinhamento da solução nacional de transferências imediatas com as iniciativas europeias em curso

42. No âmbito da *Ação II.2.2* são identificadas as seguintes iniciativas:
 - a. Adotar a marca europeia comum que venha a ser definida para a aceitação de transferências imediatas no ponto de venda.
 - b. Adotar as soluções que venham a ser desenvolvidas a nível europeu para permitir a realização de *Person-to-Person mobile payments* (P2P), de *Electronic Invoice Presentment and Payment* (EIPP) e de *Request-to-Pay* (RTP).
43. Em linha com os comentários *supra* à *Ação II.2.1*, regista-se como positivo o objetivo de encontrar medidas que visem promover a utilização mais generalizada das transferências imediatas, e em particular, que visem a harmonização técnica com *standards* europeus.
44. Com efeito, no seu *Issues Paper* FinTech a AdC destacou, a respeito das transferências instantâneas que a aplicação MB Way, desenvolvida pela SIBS, oferecia já transferências “instantâneas” nacionais de montantes mais reduzidos (transferências *peer-to-peer*), mas ainda não categorizadas e processadas de acordo com os *standards* europeus para transferências instantâneas (SCT Inst).

¹⁵ O subsistema do SICOI que permite o processamento contínuo e em tempo real de transferências a crédito (i.e., pagamentos imediatos) foi disponibilizado no dia 18 de setembro de 2018.

45. A este respeito, importa destacar que é crucial que haja soluções abertas e compatíveis com os *standards* europeus, e que não consistam em soluções fechadas em torno dos incumbentes instalados no mercado.
46. **É crucial que se caminhe para um ecossistema aberto de serviços de pagamentos, com um maior grau de interoperabilidade, permitindo a novas empresas contribuírem para o desenvolvimento dos serviços financeiros, em benefício dos consumidores.**

2.2.3. Objetivo II.3. Promover a utilização mais generalizada dos débitos diretos

Ação II.3.1 - Potenciar a possibilidade de as entidades credoras recolherem Autorizações de Débito em Conta através de canais não presenciais

47. No âmbito da *Ação II.3.1* são identificadas as seguintes iniciativas:
 - a. Avaliar os requisitos legais necessários para a recolha não presencial de Autorizações de Débito em Conta, de acordo com o enquadramento regulamentar vigente.
 - b. Avaliar a possibilidade de as entidades credoras recolherem Autorizações de Débito em Conta de forma digital, designadamente em terminais de pagamento automático ou através de API próprias.
48. As medidas propostas antecipam-se genericamente positivas na medida em que podem produzir benefícios ao promover a informação sobre os débitos diretos e facilitar a sua utilização de forma digital.
49. Importa, todavia, assegurar que a utilização de débitos diretos não resulta em situações abusivas por parte dos prestadores de serviços (i.e., comerciantes), em particular nos casos em que os consumidores, particularmente os menos informados, não saibam como podem cancelar as autorizações de débitos diretos.
50. Nessa medida, e não obstante as obrigações aplicáveis a débitos diretos já previstas no quadro regulamentar, entende-se ser importante **assegurar que as instituições de crédito disponibilizam funcionalidades que permitam, ao consumidor, cancelar débitos diretos por via de canais não presenciais (e.g., homebanking), com simplicidade e facilidade e que os consumidores estejam informados sobre estas facilidades e como a elas recorrer.**

2.3. Pilar III – Contribuir para um enquadramento regulamentar que promova a inovação e a eficiência

51. Os objetivos específicos da proposta de estratégia relativos ao *Pilar III* são (i) rever os normativos regulamentares que imponham a utilização de instrumentos de pagamento baseados em papel; e (ii) estabelecer um enquadramento regulamentar promotor da inovação e da utilização mais generalizada de instrumentos de pagamentos eletrónicos.
52. **A AdC realça a importância de se contribuir para um enquadramento regulamentar que promova a inovação e eficiência.** Considera-se, contudo, que as iniciativas previstas se circunscrevem excessivamente à despromoção do cheque e à disponibilização de pelo menos um meio de pagamento eletrónico em todos os estabelecimentos.
53. Com efeito, **destaca-se que a melhor forma de promover a inovação e a eficiência no contexto da aplicação das tecnologias digitais ao setor dos serviços de pagamento é através da criação das condições para que os novos operadores FinTech entrem no mercado, em Portugal.** É precisamente esse o enfoque do *Issues Paper* FinTech da AdC.
54. Neste contexto, considera-se crucial incorporar na estratégia medidas que visem promover o acesso a dados bancários aos novos entrantes FinTech, em tempo útil e em extensão e abrangência suficientes, em linha com os princípios de abertura, inovação e concorrência da DSP2.

55. Desde a publicação do *Issues Paper* da AdC, a DSP2 foi transposta para a ordem jurídica nacional em novembro de 2018. A DSP2 foi acompanhada de *Regulatory Technical Standards*¹⁶ (RTS) relativos a normas abertas de comunicação e que visam assegurar as condições técnicas segundo as quais a comunicação e o acesso aos dados devem ser implementados. Os RTS obrigam os prestadores que detêm contas de pagamento a torná-las acessíveis através de *Application Programming Interface* (API) baseadas em *standards* abertos.
56. No entanto, e ainda que os RTS detalhem a forma como o acesso aos dados deverá ocorrer, poderão subsistir desafios na sua efetiva implementação. Nessa medida, remete-se para a seguinte recomendação da AdC no *Issues Paper* de outubro de 2018, cuja pertinência se mantém no âmbito do processo de supervisão, por parte do Banco de Portugal, da operacionalização dos requisitos da DSP2:

“Recomendação 4: Atendendo aos riscos de encerramento de mercado por parte dos operadores incumbentes, recomenda-se ao Governo e ao Banco de Portugal que, na implementação e operacionalização da DSP2, reduzam os graus de discricionariedade nas obrigações de conceder acesso aos *inputs* necessários à prestação de serviços, assegurando nomeadamente:

- i. Que as instituições de crédito (bancos) não têm margem para criar obstáculos desnecessários ao acesso à informação dos dados de conta dos clientes, como seja, através de aspetos tecnológicos que de alguma forma ponham em causa a interoperabilidade dos sistemas;
- ii. A qualidade do acesso à informação pelos *third party providers* (v.g., em termos do tempo de resposta entre o consentimento do cliente e a autorização do acesso ao *third party providers*);
- iii. Que não se introduzam dificuldades no interface com o utilizador para solicitação do consentimento (v.g., ao complicar desnecessariamente este acesso, por exemplo, aumentando o número de passos que lhe estão associados);
- iv. Que a informação disponibilizada pelos bancos aos *third party providers* é a necessária e suficiente para a prestação de serviço (v.g., em termos da natureza e do grau de granularidade da informação);
- v. Que o acesso pelos *third party providers* à informação não seja, de forma alguma, sujeito a encargos, já que tal colocaria em causa os objetivos que a Diretiva pretende prosseguir¹⁷.

57. Considera-se, assim, pertinente incorporar neste pilar estratégico ações e iniciativas relacionadas com a operacionalização da DSP2. Note-se, a este respeito, que as estratégias nacionais adotadas em alguns dos países, que a proposta de estratégia em consulta pública cita, relevam a importância das API no sistema de pagamentos a retalho. A título exemplificativo, a estratégia nacional Francesa¹⁸ prevê que sejam concretizadas iniciativas que visem assegurar a utilização generalizada das API nos pagamentos¹⁹.
58. A AdC identificou ainda, no seu *Issues Paper* FinTech, um risco de encerramento de mercado pelos bancos no que diz respeito ao acesso, pelos operadores FinTech, a infraestruturas, nomeadamente

¹⁶ Regulamento Delegado (UE) 2018/389 da Comissão, de 27 de novembro de 2017, que complementa a Diretiva (UE) 2015/2366 do Parlamento Europeu e do Conselho no que respeita às normas técnicas de regulamentação relativas à autenticação forte do cliente e às normas abertas de comunicação comuns e seguras.

¹⁷ Cf. p. 35 da versão final do *Issues Paper* FinTech, de outubro de 2018.

¹⁸ *National Strategy for Cashless Payment Instruments - 2019-2024*, citada no documento em consulta pública (pp. 4).

¹⁹ Cf. p. 16 do documento *National Strategy for Cashless Payment Instruments - 2019-2024*, disponível em:

<https://www.banque-france.fr/en/financial-stability/national-cashless-payments-committee/national-retail-payments-strategy>

o sistema de liquidação e compensação interbancário. Tal pode colocar os operadores FinTech, em particular, operadores *end-to-end*, numa posição de dependência face aos bancos.

59. Nessa medida, a AdC emitiu a seguinte recomendação que ainda se mantém pertinente e que visa promover a inovação e a concorrência:

“Recomendação 3: Dado que o acesso direto ao sistema de compensação e liquidação reduziria a dependência de instituições de pagamento FinTech face aos bancos, com benefícios para a concorrência, recomenda-se ao Banco de Portugal que pondere e avalie a possibilidade de:

- i. Desenvolver alternativas técnicas que viabilizem o acesso de todos os prestadores de serviços de pagamento ao SICOI em condições de igualdade, eliminando-se a dependência que estes prestadores de serviços possam ter face aos bancos.
- ii. Promover o acesso das instituições de pagamento ao subsistema de transferência imediatas do SICOI recentemente desenvolvido, eliminando-se a dependência que estas instituições possam ter face aos bancos”²⁰.

60. Entretanto, e enquanto a recomendação *supra* não for objeto de implementação, **recomenda-se que, no âmbito da proposta de estratégia em consulta pública, seja desenvolvido um conjunto de regras para regulamentar o acesso indireto ao SICOI dirigido às instituições de crédito, com requisitos de informação a prestar pelas instituições de crédito a potenciais interessados ao acesso indireto.** Note-se que o acesso a estas infraestruturas pode ser essencial para que os novos operadores possam prestar os seus serviços. As medidas permitiram reduzir o risco de encerramento de acesso às infraestruturas bancárias necessárias à prestação dos serviços pelos operadores FinTech.
61. No contexto de promoção de um enquadramento regulamentar que promova a inovação – objetivo que o *Pilar III* visa prosseguir – **recomenda-se, ainda, a introdução de *sandboxes* regulatórias**, em linha com as recomendações da AdC no *Issues Paper* de 2018. Este regime regulatório permite a empresas FinTech testar produtos, serviços e modelos de negócio inovadores no mercado, ao mesmo tempo que se salvagam os interesses dos consumidores e se preserva a segurança e integridade do sistema.
62. Com efeito, vários países já implementaram este tipo de regime regulatório, conforme referido no documento de *benchmark* internacional da AdC [“Regimes Regulatórios Promotores de Inovação no Setor Financeiro”](#), de novembro de 2018²¹. Em Portugal, não existe, à data, uma *sandbox* regulatória.
63. De seguida, destacam-se comentários específicos às ações e respetivas iniciativas em concreto.

2.3.1. Objetivo III.1. Rever os normativos regulamentares que imponham a utilização de instrumentos de pagamento baseados em papel

Ação III.1.1 - Identificar os diplomas legislativos e outros normativos que impõem/privilegiam a utilização de instrumentos de pagamento baseados em papel, como o cheque, e promover a sua revisão

64. No âmbito da *Ação III.1.1* são identificadas as seguintes iniciativas:
- a. Identificar os diplomas legislativos e outros normativos que impõem ou privilegiam a utilização de instrumentos de pagamento baseados em papel, designadamente do cheque.

²⁰ Cf. p. 35 da versão final do *Issues Paper* FinTech, de outubro de 2018.

²¹ Vide, igualmente, a análise de impacto das várias iniciativas promotoras de inovação implementadas pela FCA: [“The Impact and Effectiveness of Innovate”](#), de abril de 2019.

- b. Rever os diplomas legislativos que impõem ou privilegiam a utilização cheque, de forma a permitir a opção por instrumentos de pagamento eletrónicos, designadamente transferências imediatas.
 - c. Reavaliar a obrigatoriedade de os bancos pagarem cheques até 150€ nas situações de insuficiência de fundos na conta do sacador, imposta pelo Decreto-Lei n.º 454/91.
65. **As medidas propostas antecipam-se genericamente positivas na medida que visam identificar disposições normativas que possam estar a discriminar determinados instrumentos de pagamento face a outros.**
66. Mais se salienta que o princípio de não discriminação – que as propostas visam defender – está em linha com as recomendações da AdC em matéria de serviços de pagamento de retalho. Em particular, a AdC emitiu a seguinte recomendação no seu *Issues Paper* FinTech²²:

“Recomendação 7: Na medida em que o Estado, enquanto consumidor de bens e serviços, pode ter um impacto relevante em termos de comportamento da procura de serviços financeiros, como seja, na utilização de sistemas de pagamentos, recomenda-se que os procedimentos de contratação pública, conduzidos pelas Entidades Públicas, estabeleçam, enquanto boas práticas, especificações tecnologicamente neutras (por exemplo, indicando “referências de pagamento” ao invés de “referências Multibanco”)”²³.

2.4. Pilar IV – Promover a adoção de soluções de pagamento mais seguras

2.4.1. Objetivo IV.1. Garantir o desenvolvimento e a adoção de mecanismos de autenticação e de validação que permitam incrementar a segurança na realização de operações de pagamento

Ação IV.1.1 - Assegurar a implementação atempada das disposições regulamentares decorrentes da DSP2, designadamente aquelas relativas à autenticação forte do cliente em ambiente de comércio eletrónico

- 67. No âmbito da *Ação IV.1.1* identifica-se como iniciativa elaborar um Plano Nacional de Migração para Autenticação Forte do Cliente no comércio eletrónico, que envolva os diversos agentes de mercado.
- 68. No âmbito do *Issues Paper* da AdC, alguns *stakeholders* referiram que se colocam, ainda, barreiras à entrada e à expansão de novos serviços de pagamento FinTech associados à falta de confiança dos consumidores, por exemplo, nos pagamentos por aplicações móveis.
- 69. A DSP2 visa precisamente aumentar a segurança, a certeza jurídica e a proteção dos consumidores na prestação de serviços de pagamento.
- 70. As iniciativas previstas nesta ação, ao conferir segurança na utilização de novos instrumentos de pagamento, contribuem para dirimir as barreiras à entrada de novos operadores FinTech que resultam da falta de confiança dos consumidores.
- 71. A este respeito, destaca-se contudo a importância de se disponibilizar aos consumidores informação clara e inteligível sobre o grau de segurança destas ferramentas, e os mecanismos que a reforçam, para evitar informação assimétrica e perceções enviesadas, que limitem a adoção destes instrumentos.
- 72. No que diz respeito à operacionalização destes aspetos, conforme *supra* referido nos comentários relativos ao *Pilar III*, importa, no contexto dos mecanismos de autenticação e de validação, assegurar que no acesso aos dados por parte de TPP, esses mecanismos não sejam utilizados por parte das

²² Ver nota de rodapé 4.

²³ Cf. p. 35 da versão final do *Issues Paper* FinTech, de outubro de 2018.

instituições de crédito (bancos) para criar obstáculos desnecessários na obtenção do consentimento dos consumidores para a disponibilização dos seus dados.

73. A título ilustrativo, as instituições de crédito poderão ter o incentivo em aumentar o número de passos exigidos aos consumidores para obter consentimento, dificultando a *customer journey* ou comprometendo o grau de cobertura dos dados fornecidos face ao necessário para a efetiva prestação do serviço.
74. Nesse sentido, sugere-se que, no âmbito da monitorização dos mecanismos de autenticação e de validação por parte do BdP, sejam reportados à AdC quaisquer indícios de estratégias de encerramento do mercado via obstáculos ao acesso a dados. Eventuais estratégias de exclusão de concorrentes em que os dados assumem um papel instrumental podem, mediante determinadas circunstâncias, ser incompatíveis com a Lei da Concorrência^{24,25}.

Ação IV.1.3 - Aumentar a segurança na iniciação de operações de pagamento

75. No âmbito da *Ação IV.1.3* identifica-se como iniciativa alargar a utilização da funcionalidade de validação IBAN/NIF do SICOI a outros agentes de mercado que não apenas a Administração Pública, permitindo aos ordenantes/beneficiários validar se a contraparte é titular da conta indicada.
76. **Regista-se esta iniciativa positivamente já que a validação da contraparte é um elemento de informação importante para os consumidores ao permitir identificar os titulares das contas bancárias antes de efetuar um pagamento, aumentando, assim, a segurança no pagamento.**
77. A este respeito, considera-se que esta funcionalidade poderá também ser relevante para plataformas de intermediação que prestam serviços de pagamento a empresas/comerciantes de disponibilização de meios de pagamento *online* e *offline* aos clientes finais dessas mesmas empresas/comerciantes.
78. Nessa medida, propõe-se que se pondere a possibilidade de assegurar esta funcionalidade de validação aos novos entrantes FinTech, bem como operadores FinTech de menor dimensão já presentes no mercado português.

3. Conclusão

79. Em suma, não obstante a estratégia nacional visar um conjunto relevante de objetivos, ações e iniciativas positivos do ponto de vista da inovação e do bem-estar dos consumidores, considera-se que beneficiaria de equacionar um conjunto mais alargado de aspetos.
80. Com efeito, a melhor forma de promover a inovação e a eficiência no contexto da aplicação das tecnologias digitais ao setor dos serviços de pagamento é através da criação das condições para que os novos operadores FinTech entrem no mercado, em Portugal. É precisamente esse o enfoque do *Issues Paper* FinTech da AdC.
81. Nessa medida, reiteram-se as recomendações efetuadas no *Issues Paper* FinTech da AdC. Várias das recomendações constantes desse relatório, como sejam a criação de *sandboxes* regulatórias e a garantia de acesso a dados e às infraestruturas bancárias, pelos novos *players*, não foram ainda implementadas e mantêm a sua pertinência.
82. A caixa *infra* sumaria as recomendações da AdC:

²⁴ Nos termos da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio que estabelece o regime jurídico da concorrência.

²⁵ Vide Autoridade da Concorrência, [Issues Paper Ecossistemas digitais, Big Data e Algoritmos](#), Julho 2019.

Recomendações

1. Pela sua relevância transversal às matérias abordadas pela estratégia nacional proposta, reiteram-se as recomendações da AdC relativas aos serviços de pagamento constantes do *Issues Paper FinTech*, que ainda não foram implementadas e mantêm a sua pertinência. Destacam-se as recomendações relativas ao acesso às infraestruturas interbancárias (i.e., SICOI) e ao acesso aos dados aos novos entrantes FinTech, bem como à implementação de *sandboxes* regulatórias.
2. No que diz respeito à iniciativa “Baixo valor mais acessível”, que visa promover a aceitação de cartões de pagamento com tecnologia *contactless* em transações de baixo valor, alerta-se para a importância de assegurar que da medida não resulta qualquer risco de partilha de informação sensível entre os operadores de mercado que participariam no desenvolvimento da iniciativa.
3. Relativamente às ações com vista a promover a utilização mais generalizada das transferências imediatas, para além de se considerarem pertinentes as recomendações da AdC para que se criem condições para aumentar o ecossistema de operadores passíveis de disponibilizar este tipo de serviço, recomenda-se uma análise detalhada sobre a evolução na utilização de transferências imediatas por parte dos consumidores portugueses, que caracterize o atual contexto e identifique os fatores determinantes na adoção desta solução.
4. Quanto ao objetivo de promover a utilização mais generalizada dos débitos diretos entende-se ser importante assegurar que as instituições de crédito disponibilizem funcionalidades que permitam aos clientes cancelar débitos diretos por via de canais não presenciais (e.g., *homebanking*), com simplicidade e facilidade, e que os consumidores estejam informados sobre essas funcionalidades e com a elas recorrer.
5. Atendendo à abrangência da dimensão promoção da inovação e da eficiência, considera-se que os objetivos do *Pilar III* deverão incorporar medidas que visem promover o acesso a dados bancários aos novos entrantes FinTech, em linha com os princípios da DSP2, cuja operacionalização, pela sua importância, justificaria igualmente ações materializadas neste pilar estratégico.
6. Enquanto não seja implementada a recomendação da AdC no seu *Issues Paper* relativa ao acesso direto ao SICOI pelos operadores FinTech, sugere-se que seja desenhado e implementado um conjunto de regras para regulamentar o acesso indireto ao SICOI, com requisitos de informação a prestar pelas instituições de crédito a potenciais interessados, de forma a reduzir o risco de encerramento de mercado.
7. Quanto à implementação das disposições regulamentares relativas à autenticação forte do cliente em ambiente de *e-commerce* decorrentes da DSP2, sugere-se que, no âmbito da monitorização dos mecanismos de autenticação e de validação por parte do BdP, e numa ótica de colaboração, sejam reportados à AdC quaisquer indícios de estratégias de encerramento do mercado via obstáculos ao acesso a dados. Sugere-se, ainda, uma divulgação eficaz de informação aos consumidores das condições de segurança de novas formas de pagamento, e dos mecanismos para as garantir, de forma a reduzir assimetrias de informação que condicionem os comportamentos dos consumidores.
8. Em matéria de segurança na iniciação de operações de pagamento, propõe-se que se pondere a possibilidade de assegurar a funcionalidade de validação IBAN/NIF do SICOI aos novos entrantes FinTech, bem como operadores FinTech de menor dimensão já presentes no mercado português.

30 de abril de 2020