



Parecer do Banco de Portugal

Issues Paper: Inovação Tecnológica E Concorrência No Setor Financeiro Em Portugal

A Autoridade da Concorrência (AdC), através da carta com a referência n.º S-AdC/2018/862, datada de 16 de abril de 2018, solicitou ao Banco de Portugal parecer sobre o seu documento designado Issues Paper: Inovação Tecnológica e Concorrência no Setor Financeiro em Portugal.

No referido Issues Paper, a AdC identifica aquilo que considera serem barreiras à entrada das empresas que usam novas tecnologias para oferecer produtos e serviços financeiros, as chamadas FinTech, no mercado português, barreiras essas essencialmente ligadas ao enquadramento regulatório e ao risco de encerramento do mercado pelos bancos incumbentes.

O documento elaborado pela AdC centra principalmente a sua análise na prestação de serviços de pagamento de retalho e no financiamento colaborativo. A análise é complementada com a apresentação de um conjunto de recomendações para promover a inovação e a concorrência.

O presente parecer incide sobre as recomendações contidas no referido documento e que são dirigidas ao Banco de Portugal, seguindo a mesma ordem do Issues Paper: (i) Serviços de pagamento de retalho; (ii) Financiamento colaborativo; e (iii) Regimes regulatórios promotores de inovação. Para cada uma das secções é apresentada a posição do Banco relativamente às recomendações que lhe são dirigidas e identificados alguns aspetos que podem beneficiar de clarificação adicional.

A) Serviços de pagamento de retalho

No que se refere ao capítulo 2 - “Serviços de pagamento de retalho”, relativo à identificação de barreiras à inovação e à entrada no mercado, associadas ao enquadramento regulatório dos prestadores de serviços financeiros assentes em novas tecnologias, consideramos que o documento beneficiaria da introdução de um conjunto de ajustamentos ou clarificações.

No ponto 2.1 é referido que “O Grupo SIBS (SIBS SGPS, SA) assume funções nos serviços técnicos do sistema de compensação interbancária (SICOI), por contrato com o Banco de Portugal. Por exemplo, a SIBS efetua a ligação entre os participantes do SICOI e a EBA



Clearing, que é a câmara de compensação pan-europeia para pagamentos no retalho em euros entre bancos do espaço SEPA.”

À luz do disposto no Decreto-Lei n.º 381/77, de 9 de setembro, compete ao Banco de Portugal assegurar a organização e funcionamento dos serviços de compensação nacionais. A referida competência deve contudo, atualmente, ser vista no contexto mais abrangente da participação do Banco de Portugal no Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC), atendendo à previsão do artigo 22.º dos Estatutos do SEBC e do Banco Central Europeu (BCE)¹. Estes Estatutos concedem ao BCE e aos bancos centrais nacionais a possibilidade de “conceder facilidades” tendo em vista “assegurar a eficiência e a solidez dos sistemas de compensação e de pagamentos no interior da União e com países terceiros”. Efetivamente, a referida norma, em conjunto com artigo 14.º da Lei Orgânica do Banco de Portugal², com o artigo 92.º, n.º 1, al. a) do RGICSF³ e com o Regulamento do SICOI (Instrução do Banco de Portugal n.º 3/2009) formam a base legal deste sistema.

Nestes termos, compete ao Banco de Portugal realizar, através de compensação, a liquidação financeira das operações de pagamento processadas nos vários subsistemas do sistema de compensação nacional.

Desse modo, o Regulamento do SICOI prevê a possibilidade de o Banco de Portugal designar uma entidade processadora para receber e processar as operações necessárias ao funcionamento do SICOI e dos seus subsistemas. Neste contexto, o Banco de Portugal designou a SIBS – Forward Payment Solutions (doravante, “SIBS FPS”)⁴ como entidade responsável por receber e processar as operações necessárias ao funcionamento dos subsistemas do SICOI, prestando os correspondentes serviços às instituições participantes nesses subsistemas (cf. número 13.1. do Regulamento do SICOI).

Importa, contudo, destacar que a indicação da SIBS como entidade processadora das operações do SICOI não tem qualquer carácter de exclusividade. Verdadeiramente, os deveres que devem ser respeitados pela entidade processadora encontram-se devidamente elencados no Regulamento do SICOI, documento que é passível de consulta no site do Banco de Portugal.

Por outro lado, releva referir que, conforme tem sido transmitido frequentemente ao mercado de pagamentos europeu pelo Eurosistema, no contexto da implementação da SEPA (Área Única de Pagamentos em Euros), as entidades de processamento devem ser livres de oferecer os seus serviços sem quaisquer restrições, nomeadamente geográficas ou

¹ JO C 202/230.

² Aprovada pela Lei n.º 5/98, de 31 de Janeiro, na sua redação atual.

³ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro, na sua redação atual.

⁴ Anteriormente designada SIBS- Sociedade Interbancária de Serviços, S.A.



territoriais, encontrando-se o Banco de Portugal plenamente alinhado com esta política do Eurosistema⁵.

Adicionalmente, notamos que a SEPA pretende estabelecer um verdadeiro mercado interno de pagamentos, quebrando as barreiras existentes entre operações de pagamento transfronteiras e operações domésticas na União⁶. O Banco de Portugal tem trabalhado em conjunto com vários stakeholders do lado da oferta e da procura de serviços de pagamento (prestadores de serviços de pagamento, sistemas de pagamentos nacionais e internacionais, processadores, comerciantes e consumidores) na construção desta Área Única. Exemplo deste trabalho conjunto é o Fórum para os Sistemas de Pagamentos, que desempenhou um papel muito relevante no processo de migração para as transferências a crédito e débitos diretos SEPA. O Fórum é um órgão consultivo do Banco de Portugal para a promoção do bom funcionamento dos sistemas de pagamentos em Portugal, por via do diálogo com os agentes do mercado, tanto do lado da oferta, como do lado da procura de serviços de pagamento. Foi recentemente relançado com a realização da 1.ª Conferência do Fórum para os Sistemas de Pagamentos, em que prestadores e utilizadores de serviços de pagamento interagiram sobre as matérias mais atuais neste domínio, com destaque para a implementação da Diretiva de Serviços de Pagamento revista e para a disponibilização de serviços de pagamento mais inovadores e orientados para as necessidades dos consumidores.

No ponto 2.1 é também referido que “Em Portugal, cerca de 34% dos cartões e 14% dos TPAs estão equipados com esta tecnologia [contactless]”. Relativamente a este tema notamos que o Banco de Portugal dissemina na sua página institucional e no Portal do Cliente Bancário informação sobre os pagamentos contactless (em dezembro de 2017, o Banco de Portugal disponibilizou um descodificador sobre o tema “Pagamentos contactless. Sabe o que são?”⁷). Adicionalmente, de acordo com a informação que temos disponível, é possível efetuar pagamentos com recurso à tecnologia contactless em mais de 60% dos terminais de pagamento automático em Portugal.

Ao longo do referido ponto são apresentadas referências ao Occasional Paper N.º 201 do Banco Central Europeu (BCE), intitulado “The use of cash by households in the euro area”. Este estudo tem um âmbito restrito, abrangendo apenas os pagamentos no ponto de venda (não cobrindo, por exemplo, todos os pagamentos efetuados através de débito direto e transferências a crédito, ou através da internet). Tal deverá ficar claro para os leitores, uma vez que os dados apresentados podem apresentar incoerências com outros divulgados pelo Banco de Portugal.

Em sentido diferente ao que é referido no ponto 2.3.1 do Issues Paper, de que “a DSP2 não altera substancialmente os requisitos de concessão e manutenção da autorização das

⁵ Nesta linha, veja-se o Relatório do BCE, denominado: “Card payments in Europe – A renewed focus on SEPA for cards”, abril de 2014

⁶ O document “Euroland: Our Single Payment Area- White Paper”, maio de 2002, disponível através da seguinte ligação <https://www.europeanpaymentscouncil.eu/sites/default/files/KB/files/SEPA-Whitepaper-0520021.pdf>

⁷ Ver <https://www.bportugal.pt/page/pagamentos-contactless-sabe-o-que-sao>



instituições de pagamento relativamente à DSP1”, notamos que a Diretiva (UE) 2015/2366 do Parlamento Europeu e do Conselho de 25 de novembro de 2015, relativa aos serviços de pagamento no mercado interno (DSP2), veio introduzir novos requisitos de autorização para as instituições de pagamento e de moeda eletrónica (alínea f) a j) do n.º 1 do artigo 5.º da DSP2). Estes novos requisitos refletem a preocupação de garantir a integridade e estabilidade dos sistemas tecnológicos que asseguram a regular prestação de serviços de pagamento pelas instituições, mas também de acautelar os riscos associados a esta atividade, no capítulo da prevenção de fraudes e da proteção dos consumidores, bem como dos dados dos utilizadores dos serviços de pagamento e dos portadores de moeda eletrónica.

Nesta matéria, salienta-se que os requisitos de autorização previstos na DSP2 - quer os novos requisitos, quer os que já resultavam da DSP1 - foram densificados pela Autoridade Bancária Europeia (EBA). Desse modo, a EBA elaborou Orientações e normas técnicas de regulamentação (RTS) que especificam as informações a prestar às autoridades competentes no pedido de autorização, cujo cumprimento deve ser avaliado pelo Banco de Portugal⁸, no âmbito, quer dos processos de autorização de novas instituições de pagamento e de instituições de moeda eletrónica, quer nos de revalidação da autorização das instituições de pagamento e de instituições de moeda eletrónica que a tenham obtido e subsequentemente iniciado a sua atividade anteriormente a 13 de janeiro de 2018 (cf. Guidelines on authorisation and registration under PSD2).

Com referência ao ponto 2.4 do Issues Paper – “Barreiras à entrada e expansão de operadores FinTech nos serviços de pagamento” –, salientamos, primeiramente, que o Banco de Portugal, no âmbito das atribuições que lhe são legalmente conferidas, tem promovido a remoção de barreiras injustificadas à utilização dos canais digitais, atento o princípio da neutralidade tecnológica e a importância de ser assegurado um level playing field para todas as instituições financeiras⁹.

Neste contexto, o Banco de Portugal promoveu, em 2017, uma alteração regulamentar, por via da publicação do Aviso n.º 3/2017 e da Instrução n.º 9/2017¹⁰, tendo em vista facilitar a abertura de conta de depósito (e a constituição de outras relações de negócio) exclusivamente através de canais digitais, mediante um procedimento de videoconferência assistida.

Esta alteração regulamentar procurou compatibilizar o quadro normativo com a evolução tecnológica, antevendo-se que, no futuro, possam ser adotados novos procedimentos (além da videoconferência) que assegurem igualmente um adequado nível de segurança.

⁸ Caso se confirme a designação do Banco de Portugal como autoridade competente no âmbito da DSP2.

⁹ Veja-se, por exemplo, a análise dos resultados do primeiro questionário do Banco de Portugal às instituições financeiras sobre a comercialização de produtos e serviços bancários através de canais digitais, in <https://clientebancario.bportugal.pt/pt-pt/publicacao/comercializacao-de-produtos-e-servicos-bancarios-nos-canais-digitais-em-portugal-2016>.

¹⁰ Cf. <https://clientebancario.bportugal.pt/pt-pt/noticias/foram-publicados-os-diplomas-que-permitem-abrir-contas-de-deposito- apenas-por-canais>.



Ainda com referência a este ponto, na parte em que se refere à acumulação de funções pela SIBS no mercado dos pagamentos com cartões, esclarecemos que o Regulamento (UE) 2015/751 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril, relativo às taxas de intercâmbio aplicáveis a operações de pagamento baseadas em cartões, consagra, no seu artigo 7.º, a “separação entre os sistemas de pagamento com cartões e as entidades de processamento”, determinando, nomeadamente, que os mesmos devem “ser independentes em termos de contabilidade, de organização e de processos decisórios”. Este normativo europeu ainda não foi implementado em Portugal na sua especificidade, pelo que ainda não foi designada a autoridade competente habilitada a fiscalizar a sua implementação. Caso lhe venha a ser dada competência neste âmbito, o Banco de Portugal procurará, através de todos os meios disponíveis, assegurar que a SIBS, enquanto detentora de um scheme de pagamentos com cartões e entidade processadora de operações com cartão, tem uma efetiva separação de tais atividades nos termos previstos no Regulamento 2015/751 e no Regulamento Delegado (UE) 2018/72 da Comissão, de 4 de outubro de 2017.

Ainda relativamente a este ponto, recorde-se que o referido princípio da separação entre sistemas de pagamento com cartões e entidades de processamento, consagrado no artigo 7.º do Regulamento (UE) 2015/751, se inspirou em requisitos avançados pelo BCE no 7.º Relatório Intercalar sobre a SEPA¹¹, os quais têm sido transmitidos, em diversas ocasiões, ao mercado de pagamentos com cartões como uma política do Eurosistema¹².

O ponto 2.4.3 do Issues Paper – “Barreiras associadas ao comportamento dos consumidores” – indica que “a reduzida mobilidade dos consumidores na banca de retalho e a reduzida literacia financeira são barreiras à entrada características do setor financeiro”.

No âmbito da mobilidade dos consumidores na banca de retalho, recorda-se que, para além das disposições legais que estabelecem importantes direitos dos consumidores no que toca ao reembolso antecipado de contratos de crédito¹³, o legislador nacional tem vindo a promover a mobilidade dos consumidores no âmbito dos serviços de pagamento, consagrando o direito de denúncia de contratos-quadro de serviços de pagamento e a proibição de cobrança de encargos nesse contexto (artigo 56.º do Regime Jurídico dos

¹¹ Refere o 7.º Relatório de Intercalar sobre a SEPA que: “in order to foster a competitive cards market and to avoid misperceptions, ideally the principle of separation of scheme and processing should apply at corporate level, including in particular operational separation, informational separation, financial/accounting separation, commercial separation and legal separation”, definindo seguidamente o Eurosistema, no referido Relatório, o que, numa situação ideal, se deveria entender por cumprimento do referido princípio, vd. 7.º Relatório Intercalar sobre a SEPA – Da teoria à Prática, out 2010, BCE, Frankfurt, <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/singleeuropaymentsarea201010pt.pdf>

¹² Veja-se o capítulo 6 do Relatório intitulado “Card Payments Europe – A renewed focus on SEPA for Cards”, abril, 2015, BCE, Frankfurt, disponível através da seguinte ligação eletrónica https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/cardpaymineu_renfconsepaforcards201404en.pdf

¹³ Vide artigos 23.º e 24.º do Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de junho, e o 19.º do Decreto-Lei n.º 133/2009, de 2 de junho, disposições que estabelecem o direito de os consumidores reembolsarem antecipadamente, de forma parcial ou total, contratos de crédito à habitação ou outros contratos de crédito garantidos por imóveis e contratos de créditos aos consumidores, respetivamente, regulando ainda a compensação a que o credor poderá ter direito nesse contexto.



Serviços de Pagamento e da Moeda Eletrónica) e, mais recentemente, regulando o serviço de mudança de conta de pagamento entre prestadores de serviços de pagamento¹⁴ (Decreto-Lei n.º 107/2017, de 30 de agosto).

Por outro lado, a literacia financeira tem sido uma prioridade do Banco de Portugal no âmbito da promoção da formação e informação financeira dos consumidores.

Salienta-se, a este propósito, que a crescente digitalização do setor financeiro é suscetível de gerar o risco de exclusão financeira de parte da população, sobretudo a mais envelhecida. Acresce que o Banco de Portugal considera necessário reforçar a segurança e a confiança dos clientes bancários na utilização de serviços financeiros através dos canais digitais, com especial enfoque na divulgação de informação sobre os mecanismos de segurança que devem adotar nesses canais.

Neste sentido, destacamos a publicação de informação e alertas no Portal do Cliente Bancário¹⁵ sobre o tema dos serviços financeiros digitais, bem como as iniciativas no âmbito do Plano Nacional de Formação Financeira¹⁶.

No que se refere especificamente às recomendações dirigidas ao Banco de Portugal no âmbito dos sistemas de pagamentos, seguem-se os nossos comentários:

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. Introduzir uma licença simplificada para instituições de pagamento, que viabilize, mediante requisitos adequados, proporcionais e não discriminatórios, o acesso direto ao SICOI.
- ii. Promover a participação direta das instituições de pagamentos nos sistemas e acordos para compensação e liquidação a ser desenvolvidos para os serviços de pagamento instantâneos, devidamente salvaguardados os riscos do sistema. “

i. Enquadramento Normativo

A Diretiva 98/26/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de maio (SFD), relativa ao caráter definitivo da liquidação nos sistemas de pagamentos e de liquidação de valores mobiliários, foi transposta para a ordem jurídica portuguesa pelo Decreto-Lei n.º

¹⁴ Cf. <https://cliente bancario.bportugal.pt/pt-pt/noticias/contas-de-pagamento-com-novas-regras>.

¹⁵ Veja-se, por exemplo, <https://cliente bancario.bportugal.pt/pt-pt/cuidados-ter> e <https://cliente bancario.bportugal.pt/pt-pt/material/como-proteger-se-da-fraude-online>.

¹⁶ Ver <https://www.todoscontam.pt/>.



221/2000, de 9 de setembro, diploma que consagrou o regime relativo ao caráter definitivo da liquidação no âmbito estrito dos sistemas de pagamentos.

O artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 221/2000, de 9 de setembro, determina que o Banco de Portugal deve designar, através de Aviso, os sistemas, bem como os respetivos operadores, abrangidos pelo presente diploma. Assim, estabelece o artigo 1.º do Aviso do Banco de Portugal n.º 3/2009 que ficam abrangidos pelas disposições do Decreto-Lei n.º 221/2000, de 9 de setembro, relativo ao caráter definitivo da liquidação nos sistemas de pagamentos, os seguintes sistemas:

- a) Sistema de transferências automáticas transeuropeias de liquidação por bruto em tempo real (TARGET2-PT);
- b) Sistema de compensação interbancária (SICOI).

A este respeito, importa ainda ter em consideração que a atual versão do Decreto-Lei n.º 221/2000, introduzida pelo Decreto-Lei n.º 85/2011, de 29 de junho, que transpõe a Diretiva 2009/44/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de maio, que alterou a SFD, inclui um artigo relativo à participação nos sistemas de pagamentos (artigo 2.º-B), o qual estabelece que entidades podem ser participantes num sistema de pagamentos. O referido artigo 2.º-B inclui referência aos participantes indiretos, sem, no entanto, indicar que entidades podem ser participantes indiretos.

Assim, no que respeita à participação em sistemas designados ao abrigo da SFD, o ordenamento jurídico nacional, contrariamente à Diretiva¹⁷, não inclui uma definição restritiva de participante indireto.

No mesmo artigo 2.º-B é estatuído que:

- a) o participante indireto só pode ser considerado participante de um sistema “se o Banco de Portugal entender que a qualidade de participante se justifica em razão do risco sistémico e desde que o participante seja conhecido do sistema” (artigo 2.º-B, n.º 3);
- b) “um participante é indireto sempre que se encontre ligado a outro participante num sistema por uma relação contratual, notificada ao operador do sistema de acordo com as regras deste, sendo-lhe permitido executar ordens de transferência através do sistema do participante” (artigo 2.º-B, n.º 4); e que

¹⁷ A SFD (Diretiva 98/26/CE alterada pela Diretiva 2009/44/CE) define “Participante indireto”, como “uma instituição, uma contraparte central, um agente de liquidação, uma câmara de compensação ou um operador de sistema que tenha uma relação contratual com um participante num sistema que execute ordens de transferência, relação essa que permita ao participante indireto executar ordens de transferência através do sistema, na condição de o participante indireto ser conhecido do operador do sistema”.



- c) “a qualidade de participante indireto nos termos do número anterior depende da responsabilidade pela introdução das ordens de transferência no sistema referidas se manter no participante” (artigo 2.º-B, n.º 5).

Neste contexto, relativamente à participação nos subsistemas do SICOI, estipula o Regulamento daquele sistema (Instrução n.º 3/2009, de 16 de fevereiro) que são elegíveis para a participação os bancos, as caixas económicas, a Caixa Central de Crédito Agrícola Mútuo, as caixas de crédito agrícola mútuo e outras instituições de crédito autorizadas a exercer atividade em Portugal, ainda que em regime de livre prestação de serviços. O Banco de Portugal pode igualmente, se assim o entender, considerar elegíveis para a participação no SICOI outras entidades (§ 3.1. e 3.2.).

Porém, nos termos da Orientação BCE/2012/27, de 5 de dezembro de 2012, emitida pelo BCE, implementada em Portugal através da Instrução n.º 54/2012, de 15 de janeiro de 2013, que aprova o Regulamento do TARGET2-PT, as instituições de pagamento e as instituições de moeda eletrónica não são elegíveis para participar no TARGET2-PT. Como para participar diretamente no SICOI é necessário ter uma conta de liquidação própria em qualquer dos sistemas nacionais componentes do TARGET2, estas instituições apenas podem ser participantes indiretos.

Assim sendo, o Banco de Portugal considera elegíveis para a participação indireta no SICOI as instituições de pagamento e instituições de moeda eletrónica que estejam devidamente autorizadas.

Além disso, presentemente, encontra-se também prevista no artigo 35.º, n.º 2 da DSP2 a possibilidade de acesso indireto de forma objetiva, proporcionada e não discriminatória a sistemas designados ao abrigo da SFD por parte de prestadores de serviços de pagamento autorizados e registados.

ii. Posição do Banco de Portugal

Em face do enquadramento regulamentar estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 221/2000, de 9 de setembro, pela Instrução n.º 54/2012, de 15 de janeiro de 2013, e pela Instrução n.º 3/2009, de 16 de fevereiro, o Banco de Portugal permite já hoje o acesso das instituições de pagamento e de instituições de moeda eletrónica ao SICOI, embora este acesso possa apenas ser efetuado de forma indireta.

A este respeito importa notar que participam atualmente no SICOI duas instituições de moeda eletrónica (CAIXABANK ELECTRONIC MONEY, EDE, S.L., desde 5 de julho de 2016, e SONAE FINANCIAL SERVICES, SA, desde 5 de dezembro de 2017) e uma instituição de pagamento (SIBS PAGAMENTOS, desde 5 de julho de 2017).

Salienta-se, ainda, que uma consulta promovida recentemente pelo BCE aos diversos bancos centrais permitiu concluir que, em 2017, a maioria dos Estados-Membros (EM)



que responderam à consulta não permitia a participação (mesmo que indireta) de instituições de pagamento e de instituições de moeda eletrónica nos sistemas de pagamento designados (14 EM num total de 24 respondentes).

Neste enquadramento, o SICOI é um dos sistemas de pagamento de retalho da Área do Euro mais aberto à participação de instituições de pagamento e de instituições de moeda eletrónica, fazendo parte de uma minoria de EM que permite a participação destas entidades nos referidos sistemas.

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 prosseguir.

i. Enquadramento Normativo

O artigo 66.º da DSP2 estabelece as regras de acesso à conta de pagamento em caso de serviços de iniciação do pagamento. Nos termos do n.º 4 deste artigo “o prestador de serviços de pagamento que gere a conta:



- a) Comunica de forma segura com os prestadores do serviço de iniciação do pagamento (...);
- b) Imediatamente após a receção da ordem de pagamento do prestador do serviço de iniciação do pagamento, presta ou disponibiliza ao prestador do serviço de iniciação do pagamento todas as informações sobre a iniciação da operação de pagamento e todas as informações a que ele próprio tenha acesso respeitantes à execução da referida operação;
- c) Trata as ordens de pagamento transmitidas através dos serviços de um prestador do serviço de iniciação do pagamento sem qualquer discriminação que não seja justificada por razões objetivas, nomeadamente em termos de prazos, de prioridade ou de encargos em relação às ordens de pagamento transmitidas diretamente pelo próprio ordenante”.

O n.º 5 do artigo 66.º da DSP2 estatui ainda que “a prestação de serviços de iniciação de pagamentos não fica subordinada à existência de uma relação contratual entre os prestadores do serviço de iniciação do pagamento e os prestadores de serviços de pagamento que gerem as contas para esse efeito”.

Por seu turno, o artigo 67.º da DSP2, sob a epígrafe “regras de acesso às informações sobre a conta de pagamento e à sua utilização em caso de serviços de informação sobre contas”, no seu n.º 3, determina que “em relação a contas de pagamento, o prestador de serviços de pagamento que gere a conta:

- a) Comunica de forma segura com os prestadores de serviços de informação sobre contas (...); e
- b) Trata os pedidos de dados transmitidos através dos serviços de um prestador de serviços de informação sobre contas sem qualquer discriminação que não seja justificada por razões objetivas”.

Acrescenta o n.º 4 do mesmo artigo que “a prestação de serviços de informação sobre contas não fica subordinada à existência de uma relação contratual entre os prestadores de serviços de informação sobre contas e os prestadores de serviços de pagamento que gerem contas para esse efeito”.

Complementarmente, nos termos do artigo 98.º da DSP2, a EBA deve elaborar normas técnicas de regulamentação (RTS) sobre autenticação e comunicação que, designadamente, estabeleçam “os requisitos aplicáveis às normas abertas de comunicação comuns e seguras para efeitos de identificação, autenticação, notificação e informação, bem como à aplicação de medidas de segurança, entre prestadores de serviços de pagamento que gerem as contas, prestadores do serviço de iniciação do pagamento, prestadores de serviços de informação sobre contas, ordenantes, beneficiários e outros prestadores de serviços de pagamento” (artigo 98.º, n.º 1, b). Estas normas são elaboradas pela EBA a fim de:



- a) Assegurar um nível de segurança adequado aos utilizadores e prestadores de serviços de pagamento, através da adoção de requisitos eficazes e baseados no risco;
- b) Assegurar a segurança dos fundos e dos dados pessoais dos utilizadores de serviços de pagamento;
- c) Assegurar e manter uma concorrência leal entre todos os prestadores de serviços de pagamento;
- d) Assegurar a neutralidade tecnológica e do modelo de negócio;
- e) Permitir o desenvolvimento de meios de pagamento de fácil utilização, acessíveis e inovadores”.

Conforme dispõe o artigo 107.º da DSP2, salvo as exceções concretamente indicadas, nas quais não se inclui a matéria em apreço, esta Diretiva é de harmonização total.

Os projetos de normas técnicas de regulamentação apresentados pela EBA à Comissão resultaram na publicação do 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 se refere à autenticação forte do cliente e à comunicação segura. Este Regulamento foi publicado a 13 de março de 2018 e é diretamente aplicável em todos os EM, a partir de 14 de setembro de 2019.

ii. Posição do Banco de Portugal

O Banco de Portugal, confirmando-se a sua designação como autoridade competente com vista a garantir a conformidade efetiva com a DSP2 (à semelhança do que ocorre atualmente, no âmbito do Decreto-Lei n.º 317/2009, de 30 de outubro), assegurará o cumprimento das normas estabelecidas pela DSP2, nos termos em que venham a ser transpostas para o ordenamento jurídico português, bem como das disposições que a complementam.

Salienta-se que, em linha com a Recomendação da AdC, o Banco de Portugal está, desde já, a participar ativamente nos trabalhos promovidos pela EBA, no sentido de alcançar uma harmonização dos procedimentos a adotar pelas diferentes autoridades competentes nacionais, no que respeita à verificação do cumprimento das obrigações dos prestadores de serviços de pagamento que gerem as contas de pagamento (com designação inglesa Account servicing payment service providers/ASPSP, maxime bancos) relativamente às obrigações previstas no Regulamento Delegado (UE) 2018/389 da Comissão, para as Application Programming Interfaces (APIs) criadas para o efeito.



Recomendação 5

“No período de transição até à entrada em vigor dos RTS, os third party providers devem poder prestar os seus serviços, em linha com o preconizado no artigo 115.º da DSP2. Atentos os riscos de encerramento associados, recomenda-se ao Banco de Portugal que monitorize o cumprimento desta disposição, assegurando que as instituições de crédito que gerem as contas de pagamentos não impedem ou bloqueiam a utilização de serviços de iniciação de pagamentos e informação sobre contas.”

i. Enquadramento Normativo

O artigo 115.º, n.º 5 da DSP2 vem estatuir que “os Estados-Membros não proibem as pessoas coletivas que, antes de 12 de janeiro de 2016, tenham exercido nos seus territórios atividades de prestadores de serviços de iniciação de pagamentos e de prestadores de serviços de informação sobre contas, na aceção da presente diretiva, de continuarem a exercer essas atividades durante o período transitório”, que decorrerá entre a data de entrada em vigor da DSP2 (13 de janeiro de 2018) e a data de entrada em vigor do Regulamento Delegado (UE) 2018/389 da Comissão (14 de setembro de 2019).

ii. Posição do Banco de Portugal

O Banco de Portugal, confirmando-se a sua designação como autoridade competente com vista a garantir a conformidade efetiva com a DSP2, assegurará a aplicação da acima citada norma nos termos em que venha a ser transposta para o ordenamento jurídico português, bem como das disposições do Regulamento Delegado (UE) 2018/389, em linha com a preocupação evidenciada na recomendação 5 da AdC.

Adicionalmente, o Banco de Portugal subscreve a posição expressa pela EBA a este propósito, na *Opinion of the European Banking Authority on the transition from PSD1 to PSD2*, de 19 de dezembro de 2017¹⁸, da qual resulta, designadamente, que as entidades beneficiárias da exceção consagrada no artigo 115.º devem ser incentivadas a operar nos termos da Diretiva, bem como a cumprir os requisitos técnicos constantes do Regulamento Delegado (UE) 2018/389. Esta opinião tem sido veiculada pelo Banco de Portugal em diversas reuniões mantidas com os prestadores de serviços de pagamento, como foi o caso da última reunião interbancária realizada em 7 de maio de 2018.

¹⁸ Disponível em:

<https://www.eba.europa.eu/documents/10180/2067703/EBA+Opinion+on+the+transition+from+PSD1+to+PSD2+%28EBA-Op-2017-16%29.pdf>.



Recomendação 6

“No regime de transição deve ainda ser acautelada a regularização atempada da situação das instituições de pagamento autorizadas à luz da DSP1. Recomenda-se, assim, ao Banco de Portugal que, de forma a não colocar as instituições de pagamento a operar em Portugal em desvantagem, este processo seja agilizado.”

i. Enquadramento Normativo

O artigo 109.º da DSP2, sob a epígrafe “Disposições transitórias”, prevê um regime de adaptação das instituições de pagamento e instituições de moeda eletrónica que tenham obtido autorização e iniciado a sua atividade até 13 de janeiro de 2018, nos termos da DSP1, aos novos requisitos de autorização introduzidos pela DSP2.

ii. Posição do Banco de Portugal

Tendo presente a preocupação de assegurar a regular prestação dos serviços de pagamento por estas instituições, que acautele simultaneamente o estrito cumprimento dos novos requisitos, cumpre referir que o Banco de Portugal tem desenvolvido um trabalho de planeamento da sua atuação, no sentido de agilizar o tratamento dos processos de revalidação da autorização destas instituições. Desse modo, em 23 de maio de 2018, foi remetida uma Carta Circular às instituições em causa, na qual se solicita que remetam ao Banco de Portugal, no prazo definido (i) as informações relevantes que evidenciem o cumprimento dos novos requisitos, à luz das Orientações da Autoridade Bancária Europeia já existentes sobre a matéria, bem como (ii) declaração de conformidade com os restantes requisitos previstos na DSP1, através de formulário standardizado em Anexo à referida Carta Circular.

B) Financiamento Colaborativo

No capítulo 3., respeitante ao Financiamento Colaborativo, detetámos uma imprecisão relativa às entidades habilitadas a aceder à Central de Responsabilidades de Crédito (CRC). A este propósito, a AdC refere: “A CRC está apenas disponível às entidades supervisionadas pelo Banco de Portugal que exerçam funções de crédito ou atividade relacionada” (página 48, havendo referência semelhante na página 50).

Na verdade, o acesso à CRC não se limita às entidades supervisionadas pelo Banco de Portugal. O artigo 2º do Decreto-Lei n.º 204/2008, de 14 de outubro, define as entidades participantes como “entidades sujeitas à supervisão do Banco de Portugal que concedam crédito, sucursais de instituições de crédito com sede no estrangeiro e atividade em Portugal e outras entidades designadas pelo Banco de Portugal que, de algum modo, exerçam funções de crédito ou atividade com este diretamente relacionada”.



Como tal, há atualmente entidades participantes, como, por exemplo, o Instituto de Turismo de Portugal ou o Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana, que não são supervisionadas pelo Banco de Portugal. O Banco de Portugal faculta igualmente a centralização de responsabilidades de crédito às companhias seguradoras, que, nos termos legais e regulamentares em vigor, se encontrem autorizadas a explorar os seguros de crédito e caução previstos no Decreto-Lei n.º 183/88, de 24 de maio.

No que se refere especificamente às recomendações dirigidas ao Banco de Portugal no âmbito do financiamento colaborativo, seguem-se os nossos comentários:

Recomendação 4

“Dado que o acesso e o reporte à Central de Responsabilidades de Crédito (CRC) é uma ferramenta fundamental para a avaliação do risco na concessão de crédito em Portugal, recomenda-se que o Banco de Portugal conceda o acesso e o reporte à CRC aos novos entrantes FinTech de financiamento colaborativo por empréstimo, que concedam crédito.”

i. Posição do Banco de Portugal

No que se refere ao acesso dos novos entrantes FinTech de financiamento colaborativo por empréstimo à CRC, importa esclarecer que, quanto maior for o grau de cobertura da CRC, melhor será o serviço prestado pela mesma, pelo que existe todo o interesse em receber o reporte de todas as entidades que concedam crédito. No entanto, é imperativo assegurar que todas as regras de funcionamento da CRC são cumpridas, devendo ser garantida capacidade ao Banco de Portugal para detetar e penalizar os eventuais incumprimentos.

Relativamente a este último ponto, cumpre referir que as plataformas de financiamento colaborativo não se encontram, em nosso entendimento, ao mesmo nível das entidades que concedem crédito. As referidas plataformas permitem a interligação entre a entidade que concede o crédito e a entidade que o solicita, mas no modelo de financiamento colaborativo instituído em Portugal não lhes cabe conceder crédito. Neste quadro, a sua atividade é muito distinta das entidades que desenvolvem a atividade de concessão de crédito a título profissional.

Não obstante, é de sublinhar que o beneficiário do financiamento colaborativo dispõe de acesso fácil à sua informação de crédito centralizada na CRC (mapas de responsabilidade de crédito) e não está impedido de a partilhar com potenciais mutuantes ou intermediários da operação, se esse conhecimento for do seu interesse, nomeadamente para avaliação do risco envolvido na concessão de crédito.



C) Regimes Regulatórios Promotores de Inovação

A AdC refere no Issues Paper que “Atendendo aos benefícios que entrantes FinTech e InsurTech podem trazer para a concorrência e a eficiência no setor financeiro, a AdC recomenda que os reguladores procurem mitigar as barreiras à entrada e à expansão com iniciativas promotoras da inovação e das oportunidades associadas às FinTech e InsurTech, como seja a introdução de sandboxes regulatórias e hubs de inovação.”

No contexto das suas competências e do acompanhamento do fenómeno FinTech, o Banco de Portugal tem vindo a analisar as iniciativas de autoridades públicas e reguladores europeus e internacionais de estabelecimento dos chamados innovation hubs e regulatory sandboxes.

Sendo amplamente divulgados os objetivos e benefícios associados a estes mecanismos, é de assinalar a grande heterogeneidade nas suas características, designadamente por via das diferenças nos enquadramentos regulatórios nacionais, bem como a frequente associação à promoção por autoridades governamentais do estabelecimento de empresas FinTech.

Sublinha-se também a crescente preocupação das autoridades europeias em relação ao level playing field e à potencial arbitragem regulatória na escolha da jurisdição mais favorável. Neste contexto, a Comissão Europeia e a Autoridade Bancária Europeia identificaram recentemente como prioritária a convergência e harmonização destes mecanismos (vide European Commission Fintech Action Plan¹⁹, EBA Discussion Paper on Fintech²⁰ e EBA Fintech Roadmap²¹).

Note-se, ainda, que frequentemente as iniciativas de sandboxes regulatórias surgem associadas a mandatos de promoção de concorrência no setor financeiro atribuídos aos reguladores.

Neste contexto, dados os benefícios da inovação para o setor financeiro, em paralelo com as demais iniciativas nesse domínio que tem vindo a desenvolver e que tem em curso, o Banco de Portugal mantém em aberto a possibilidade de implementação destes regimes.

Não obstante, tais iniciativas continuarão a ser norteadas pelo princípio de “same business, same risks, same rules”²² e de acautelar a proteção da estabilidade financeira.

Neste domínio, o Banco de Portugal tem dinamizado algumas iniciativas promotoras da inovação, que visam ajudar os operadores FinTech a ultrapassar eventuais dificuldades na entrada e na expansão no mercado. Exemplos destas iniciativas são:

¹⁹ Cf. https://ec.europa.eu/info/publications/180308-action-plan-fintech_en

²⁰ Cf. <https://www.eba.europa.eu/-/eba-publishes-a-discussion-paper-on-its-approach-to-fintech>

²¹ Cf. <https://www.eba.europa.eu/documents/10180/1919160/EBA%2BFinTech%2BRoadmap.pdf>.

²² Cf. *Statement by Sabine Lautenschläger, Member of the Executive Board of the ECB and Vice-Chair of the Supervisory Board of the ECB, at an ECB Fintech Workshop, Frankfurt, 27 March 2017, disponível em:*

https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2017/html/sp170327_1.en.html



- O desafio "PayChallenge: Rethinking Payment Services", mencionado pela AdC no seu Issues Paper, e que visava promover o desenvolvimento, por parte de operadores FinTech, de soluções inovadoras para o mercado dos pagamentos no âmbito da DSP2;
- O lançamento do canal FinTech + no site do Banco de Portugal²³, com o intuito de fortalecer o diálogo com atuais e futuros operadores do mercado financeiro, promovendo o tratamento equitativo dos vários intervenientes;
- A realização de reuniões com operadores FinTech, para melhor compreender os seus modelos de funcionamento e esclarecer questões relacionadas com a sua atividade, no que ao âmbito de atuação do Banco de Portugal diz respeito.

Importa, por fim, salientar que o Banco de Portugal participa ativamente na reflexão internacional sobre os serviços financeiros digitais, acompanhando, designadamente, os trabalhos da EBA (nomeadamente, no âmbito dos temas de Regtech, FinTech, e innovative uses of consumers data²⁴), do Comité Conjunto das Autoridades Europeias de Supervisão (no âmbito da Big Data²⁵ e do automated financial advice²⁶), da Organização Internacional para a Proteção do Consumidor Financeiro (FinCoNet)²⁷, do G20/ Global Partnership for Financial Inclusion (GPMI)²⁸, e da International Network on Financial Education (INFE) da OCDE²⁹.

Banco de Portugal, 18 de junho de 2018

²³ <https://www.bportugal.pt/page/flntech>

²⁴ Cf. <https://www.eba.europa.eu/documents/10180/1720738/Report+on+Innovative+uses+of+data+2017.pdf>

²⁵ Cf. https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/ic-2018-04_joint_committee_final_report_on_big_data.pdf

²⁶ Cf. <https://esas-join.com>

[committee.europa.eu/Publications/Reports/EBA%20BS%202016%20422%20\(IC%20SC%20CFI%20Final%20Report%20on%20automated%20advice%20tools\).pdf](https://committee.europa.eu/Publications/Reports/EBA%20BS%202016%20422%20(IC%20SC%20CFI%20Final%20Report%20on%20automated%20advice%20tools).pdf)

²⁷ Cf. <http://www.finconet.org/resources/>

²⁸ Cf. <http://www.g20.utoronto.ca/2016/high-level-principles-for-digital-financial-inclusion.pdf>

²⁹ Cf. <https://www.gpmi.org/sites/default/files/documents/09%20G20-OECD-INFE-Report-Financial-Education-Consumer-Protection-Digital-Age.pdf>