

Inovação Tecnológica e Concorrência no Setor Financeiro em Portugal

Relatório de Consulta Pública



Outubro 2018

Versão atualizada em novembro de 2018

CONTEÚDO

1.	Enquadramento.....	3
2.	Recomendações Do <i>Issues Paper</i>	3
3.	Súmula e Discussão dos Comentários Recebidos	5
3.1.	Temáticas transversais	6
3.1.1.	Canais de comunicação e regimes regulatórios promotores da inovação	6
3.1.2.	Transposição da Segunda Diretiva de Serviços de Pagamento	8
3.1.3.	Transferências Instantâneas	11
3.1.4.	Regime das Sociedades Abertas.....	12
3.1.5.	Acesso à Central de Responsabilidades de Crédito	13
3.1.6.	Limites ao Investimento no Financiamento Colaborativo de Capital e por Empréstimo	14
3.1.7.	Informação sobre a Proposta de Regulamento Europeu dos Serviços de Financiamento Colaborativo de Capital e por Empréstimo	15
3.2.	Outros pontos abordados pelas diversas entidades	15
3.2.1.	AFIP – Associação FinTech e InsurTech Portugal	15
3.2.2.	APB – Associação Portuguesa de Bancos	18
3.2.3.	APED – Associação Portuguesa de Empresas de Distribuição	19
3.2.4.	Banco de Portugal	19
3.2.5.	CMVM – Comissão do Mercado de Valores Mobiliários.....	22
3.2.6.	DECO – Associação Portuguesa Para a Defesa do Consumidor	23
3.2.7.	Easypay – Instituição de Pagamento.....	24
3.2.8.	Luís Silva Morais/Sérgio Gonçalves do Cabo e Associados	24
3.2.9.	Mastercard	25
3.2.10.	Mutuall	25
3.2.11.	SIBS – SIBS, SGPS, S.A.....	26
4.	Conclusão	28

1. ENQUADRAMENTO

1. A Autoridade da Concorrência (AdC) lançou, em consulta pública, no dia 16 de abril de 2018, a Versão Preliminar do *Issues Paper* “Inovação Tecnológica e Concorrência no Setor Financeiro em Portugal”, identificando as principais barreiras à entrada e à expansão neste setor. Neste documento a AdC apresenta um conjunto de recomendações destinadas a promover a concorrência. A consulta pública terminou no dia 30 de maio de 2018.
2. A AdC publicou este *Issues Paper* por entender que existe a necessidade de se promover a discussão pública num setor onde a concorrência pode trazer importantes benefícios em termos de inovação e bem-estar dos consumidores. A AdC procurou com este estudo sublinhar as vantagens que a concorrência pode trazer ao setor financeiro, e no papel que a regulação adequada pode desempenhar nesse sentido. A AdC defende que a estabilidade financeira e a concorrência devem ser encarados como complementos, e não como substitutos.
3. A AdC assinala com agrado a discussão pública e os desenvolvimentos de mercado entretanto observados que ecoam aspetos suscitados no *Issues Paper*. A AdC reitera a necessidade de se continuar a fazer face aos desafios da inovação através da implementação de um quadro regulatório adequado e proporcional. No setor dos serviços de pagamento, em particular, a transposição e efetiva implementação da Segunda Diretiva dos Serviços de Pagamento (DSP2)¹ serão fundamentais para que os benefícios da inovação e da concorrência se materializem.
4. A AdC agradece a participação na consulta pública e os comentários submetidos pelas diversas entidades, que passa a sumariar e discutir, destacando as alterações à Versão Preliminar do *Issues Paper* que se consideraram pertinentes face aos comentários recebidos.
5. Para além do suscitado pelos comentários submetidos, a AdC introduziu alterações em virtude de desenvolvimentos entretanto ocorridos, como sejam a publicação de diplomas que se encontravam em processo legislativo ou estatísticas mais atualizadas entretanto publicadas.

2. RECOMENDAÇÕES DO *ISSUES PAPER*

6. Os operadores FinTech no setor dos serviços de pagamento de retalho e do financiamento colaborativo enfrentam um conjunto de barreiras à entrada e à expansão, em Portugal. Com o intuito de promover a inovação e a concorrência, a versão preliminar do *Issues Paper* apresentou as recomendações que *infra* se reproduzem:

Regimes Promotores da Inovação

Recomendação: Atendendo aos benefícios que entrantes FinTech e InsurTech podem trazer para a concorrência e a eficiência, de forma transversal, no setor financeiro, a AdC recomenda que os reguladores procurem mitigar as barreiras à entrada e à expansão com iniciativas promotoras da

¹ Diretiva (UE) 2015/2366 do Parlamento Europeu e do Conselho de 25 de novembro de 2015, relativa aos serviços de pagamento no mercado interno, JO L 337, 23.12.2015. A ser transposta pelo Governo para o enquadramento jurídico nacional através da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 57/2018, de 21 de agosto – em 27 de setembro de 2018, foi aprovado em Conselho de Ministros o Decreto-Lei que transpõe para ordem jurídica interna a Diretiva (UE) 2015/2366 do Parlamento Europeu e do Conselho de 25 de novembro de 2015.

inovação e das oportunidades associadas às FinTech e InsurTech, como seja a introdução de *sandboxes* regulatórias e *hubs* de inovação.

Recomendações da AdC para os serviços de pagamento de retalho

Recomendação 1: Na medida em que a demora na transposição da Segunda Diretiva de Serviços de Pagamento (DSP2) pode ter impacto no desenvolvimento da concorrência e da inovação no mercado, recomenda-se ao **Governo** uma resposta regulamentar atempada aos desenvolvimentos do mercado.

Recomendação 2: Nos aspetos onde existe algum grau de discricionariedade dos Estados-Membros na transposição da DSP2, como seja o cálculo dos fundos próprios, o **Governo** deve optar pela solução que melhor acautele a concorrência e o acesso ao mercado, nomeadamente assegurando que a regulação é necessária, proporcional (aos riscos da atividade de cada tipo de operador) e não discriminatória (entre instituições que desempenham as mesmas atividades).

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.

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.

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.

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.

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”).

Recomendações da AdC para o financiamento colaborativo

Recomendação 1: Na medida em que o regime regulatório se pretende proporcional e que confira certeza jurídica às partes intervenientes, recomenda-se à **CMVM** que disponibilize informação sobre a proposta de regulamento europeu dos serviços de financiamento colaborativo de capital e por empréstimo, esclarecendo a forma como tal proposta se poderá vir a relacionar com o regime jurídico e sancionatório nacional.

Recomendação 2: Atento o potencial impacto dissuasor dos limites ao investimento, recomenda-se à **CMVM** que, atendendo aos objetivos de política pública que se pretendem prosseguir, avalie a necessidade, adequabilidade e proporcionalidade dos limites ao investimento de financiamento colaborativo de capital e por empréstimo ponderando a respetiva eliminação.

Recomendação 3: No mesmo sentido, dado o potencial efeito de dissuasão nos apoiantes dos projetos, recomenda-se ao **Governo e às entidades competentes** que ponderem e avaliem a objetividade e a proporcionalidade dos requisitos de identificação completa dos apoiantes dos projetos no financiamento colaborativo por donativo ou recompensa.

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.

Recomendação 5: No sentido de promover a informação sobre financiamento colaborativo, recomenda-se ao **Governo e às entidades competentes** a inclusão de informação sobre este tipo de serviço no sítio de internet de divulgação do Plano Nacional de Formação Financeira, incluindo o redirecionamento para o sítio de internet do Portal do Consumidor e para o sítio de internet da CMVM.

Recomendação 6: No sentido de promover as condições de entrada e expansão de plataformas no mercado português, recomenda-se à **CMVM** que pondere e avalie a inclusão, na regulamentação nacional, da possibilidade de se conceder direitos de prestação de serviços, em Portugal, a plataformas de financiamento colaborativo de capital e por empréstimo sediadas noutras Estados-Membros (nomeadamente, as que detenham licença DMIF, pelo menos para as atividades abrangidas por essa legislação).

3. SÚMULA E DISCUSSÃO DOS COMENTÁRIOS RECEBIDOS

7. No decorrer da consulta pública a AdC recebeu contributos de 11 entidades, que se identificam de seguida:
 - Associação FinTech e InsurTech Portugal (AFIP)
 - Associação Portuguesa de Bancos (APB)
 - Associação Portuguesa de Empresas de Distribuição (APED)
 - Banco de Portugal
 - Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM)
 - DECO – Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor
 - Easypay
 - Luís Silva Morais/Sérgio Gonçalves do Cabo e Associados (LSM Advogados)
 - Mastercard
 - Mutuall

- SIBS, SGPS, S.A.

3.1. Temáticas transversais

8. Identificando-se um conjunto de temáticas que foram abordadas na consulta pública por mais do que um *stakeholder*, procede-se, nesta secção, à sua discussão.
9. Ainda a título prévio, importa esclarecer que as reuniões onde a AdC recolheu as perspetivas dos vários *stakeholders* se realizaram em moldes idênticos e dentro dos parâmetros que pautam a sua missão de supervisão e acompanhamento de mercados.

3.1.1. Canais de comunicação e regimes regulatórios promotores da inovação

10. O *Issues Paper* abordou a necessidade de se promoverem as condições de entrada e a remoção de barreiras regulatórias desnecessárias, apelando à criação de regimes regulatórios que promovam a inovação e a concorrência através de uma interação mais próxima entre reguladores e regulados.
11. A AdC, enquanto regulador com competências transversais a todos os setores da economia, colabora com as entidades reguladoras setoriais nos termos da lei-quadro das entidades reguladoras e do regime jurídico da concorrência. Neste contexto, o contributo da AdC para o processo regulamentar e legislativo, como foi o caso desta iniciativa de *advocacy* e da participação da AdC no processo de transposição da DSP2, tem por objetivo salientar os aspetos de concorrência, beneficiando de experiência acumulada na defesa e promoção de concorrência em todos os setores da economia.
12. Vários contributos recebidos no âmbito da consulta pública corroboram as recomendações da AdC relativamente à necessidade de adaptar o enquadramento legal e regulatório e de se adotarem iniciativas regulatórias que promovam a inovação no setor financeiro.
13. A APB refere que *"subscreve inteiramente as recomendações constantes do documento que vão no sentido de que a regulação do sector deve promover a inovação, ao invés de a obstaculizar, e de que devem ser levadas a cabo iniciativas promotoras da inovação e das oportunidades associadas à FinTech, designadamente a introdução de sandboxes regulatórias e hubs de inovação."* A APB ressalva que devem ser aplicadas e cumpridas as mesmas regras por entidades que desempenham as mesmas atividades, considerando indesejáveis as situações de arbitragem regulatória.
14. O Banco de Portugal refere que tem vindo a acompanhar o fenómeno FinTech, analisando *"as iniciativas de autoridades públicas e reguladores europeus e internacionais de estabelecimento dos chamados innovation hubs e regulatory sandboxes"*. O Banco de Portugal *"mantém em aberto a possibilidade de implementação destes regimes"*, ainda que estas iniciativas devam *"ser norteadas pelo princípio de 'same business, same risks, same rules' e de acautelar a proteção da estabilidade financeira"*.
15. O Banco de Portugal refere ter tomado algumas iniciativas com vista a ajudar os entrantes FinTech, como sejam: o desafio para operadores FinTech *"PayChallenge: Rethinking Payment Services"*, o lançamento do canal FinTech+ no site do Banco de Portugal e a realização de reuniões com operadores FinTech. O Banco de Portugal refere ainda participar na reflexão sobre FinTech em instâncias internacionais (tais como a EBA).

16. A CMVM refere ter vindo a acompanhar o trabalho de reguladores de outros países que adotaram regimes de *sandbox* e criaram *innovation hubs*, nomeadamente através da estadia de colaboradores da CMVM no Reino Unido junto do *Project Innovate* da *Financial Conduct Authority* e da colaboração com outros *stakeholders* do mercado nacional para o estabelecimento de um *Innovation Hub*.
17. A LSM Advogados corrobora o entendimento da AdC quanto à relevância dos regimes regulatórios promotores da inovação, considerando que o *Issues Paper* “deveria dar maior relevo aos regimes regulatórios promotores da inovação (...) e o papel dos regulados (incumbentes e novos operadores) na sua definição e operacionalização”.
18. Em linha com a recomendação da AdC, a Mutual sugere a criação de uma *sandbox* regulatória “que permita as startups fintech desenvolverem e validarem o seu modelo negócio e MVP [minimum viable product ou produto mínimo viável], num ambiente seguro e de proximidade com os supervisores”.
19. A respeito da aplicação das mesmas regras a entidades que desempenham as mesmas atividades, a AdC reitera o seu entendimento de que os requisitos legais e regulatórios devem ser proporcionais aos riscos específicos da atividade em causa. Os requisitos exigidos aos operadores *FinTech* poderão ser menos exigentes do que os que são impostos a atividades que encerram um risco mais expressivo, mormente por incluírem a atividade de recebimento de depósitos. Esta abordagem regulatória possibilita que novos entrantes exerçam algumas atividades no contexto de serviços financeiros, sem enfrentar barreiras desproporcionais à entrada e à expansão.
20. A AdC regista positivamente os desenvolvimentos registados desde o lançamento em consulta pública do seu *Issues Paper*, na medida em que estes desenvolvimentos vão no sentido das recomendações da AdC destinadas a mitigar barreiras à entrada e à expansão.
21. Com efeito, as iniciativas como as *sandbox* regulatórias e os *hubs* de inovação podem ter um papel importante em mitigar as barreiras à entrada e à expansão, na medida em que promovem a informação e a interação com os reguladores e a introdução de produtos inovadores no mercado, de forma transversal aos vários serviços abordados, como enfatizado no ponto 5 do *Issues Paper*.
22. A este respeito, refira-se a iniciativa *Portugal FinLab*, que envolve os reguladores (ASF - Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões, Banco de Portugal e CMVM) e a associação Portugal Fintech. O *Portugal FinLab* é um canal de comunicação entre os reguladores e os operadores de mercado que pretendam obter informação relativa à melhor forma de enquadrar a sua atividade no regime legal e regulatório aplicável, incluindo informação relativa ao processo de autorização e registo. Esta informação foi adicionada ao *Issues Paper* (ponto 5.1).
23. Tendo em conta os desenvolvimentos entretanto ocorridos, a AdC inclui, na versão final do *Issues Paper* informação relativa a iniciativas recentes dos reguladores setoriais que foram no sentido da sua recomendação.
24. Sem prejuízo da importância do estabelecimento de canais de comunicação e a realização de iniciativas de sensibilização, a AdC reitera a necessidade de se ponderar a criação de uma *sandbox* regulatória. O estabelecimento prévio de um *hub* de inovação poderá ser um passo importante nesse sentido, não sendo, contudo, uma medida substituta ou alternativa à criação de *sandboxes* regulatórias.
25. Com efeito, em termos de promoção da inovação e da concorrência, uma *sandbox* encerra maior potencial na medida em que permite a entrada de participantes no

mercado através da adaptação temporária de barreiras regulatórias. Refira-se que, na União Europeia, a Holanda e o Reino Unido já implementaram este tipo de regimes, tendo Espanha iniciado o processo para o estabelecimento da sua *sandbox* (o anteprojeto de Lei esteve em consulta pública até 7 de setembro de 2018²).

3.1.2. Transposição da Segunda Diretiva de Serviços de Pagamento

Processo de Transposição para o Enquadramento Jurídico Nacional

26. A AdC alertou para a necessidade de uma resposta legislativa célere aos desafios que a evolução tecnológica coloca, nomeadamente uma transposição atempada da DSP2 (Recomendação 1).
27. A AFIP, a este respeito, refere considerar que a *"inércia legislativa tem repercussões negativas profundas no desenvolvimento do setor, na resposta jusconcorrencial ao mesmo e nas desejadas certeza e segurança jurídicas"*.
28. Já a Easypay considera que, em diversos aspectos, as recomendações da AdC são *"extemporâneas, na medida em que a PSD2 entrou em vigor em 13 de janeiro de 2018, e é aplicável diretamente, na sua generalidade, nos Estados Membros independentemente da sua transposição a nível nacional."* Acrescenta a Easypay que *"um trabalho de que resulta recomendações é um trabalho que deveria ser prévio e não posterior à entrada em vigor da Diretiva."*
29. No mesmo sentido, a SIBS considera que *"muitas das questões colocadas pela AdC são resolvidas por aquela diretiva"*, considerando *"extemporânea a tomada de posição da AdC"* nomeadamente atendendo a que a *"PSD2 prevê medidas que facilitarão a entrada de Fintech"*.
30. A este respeito, cumpre esclarecer que o *Issues Paper* publicado pela AdC alerta para riscos de encerramento do mercado, para a relevância de uma resposta legislativa e regulamentar atempada, e para os riscos associados à implementação da DSP2.
31. A este respeito, a AdC tem vindo a alertar para a premência da transposição da DSP2 para a ordem jurídica interna³, sendo que, não será de excluir que o atraso na transposição possa já ter impactado a evolução da estrutura de mercado, em detrimento da concorrência no mercado.
32. Por outro lado, realce-se que o processo de implementação da DSP2 não se esgota na sua entrada em vigor. De forma mais geral, o *Issues Paper* alerta para os riscos de implementação da DSP2. Nessa medida, o *Issues Paper* alerta para as questões fundamentais do ponto de vista concorrencial a acautelar na implementação da DSP2 e da regulação acessória, de forma a cumprir os propósitos de um mercado de pagamentos concorrencial e seguro.

Regime de Autorização Simplificado para Instituições de Pagamento

33. A DSP2 prevê a possibilidade de os Estados-Membros adotarem um processo de autorização simplificado para instituições de pagamento de menor dimensão e que pretendam prestar serviços apenas em território nacional. Incumbe às autoridades nacionais definir quais os requisitos de autorização de que as instituições de pagamento estarão isentas.

² Disponível em:

http://www.mineco.gob.es/portal/site/mineco/menuitem.32ac44f94b634f76faf2b910026041a0/?vgnextoid=4904c463ab884610VgnVCM1000001d04140aRCRD&lang_choose=en

³ No dia 27 de setembro de 2018, foi aprovado em Conselho de Ministros o Decreto-Lei que transpõe para ordem jurídica interna a DSP2. Contudo, a entrada em vigor deste diploma legal encontra-se ainda dependente da promulgação do Presidente da República e da respetiva publicação em Diário da República.

34. Relativamente à transposição para o enquadramento jurídico nacional, a AFIP considerou que o diploma deveria ter acolhido algumas das preocupações suscitadas pela AdC no *Issues Paper*, tais como a criação de “*requisitos regulatórios relativos à instrução do processo de autorização mais proporcionais e adaptados à realidade dos negócios dos novos entrantes*” e o aproveitamento da “*opção conferida pela diretiva na criação de um processo de autorização simplificado*”.
35. A este respeito, importa referir que a AdC reforçou no *Issues Paper* a importância de um processo de autorização simplificado para estas instituições de pagamento. O legislador parece ter exercido esta opção (Art. 34.º do Anexo à Proposta de Lei n.º 123/XIII), cabendo ao Ministro das Finanças, ouvido o Banco de Portugal, determinar através de portaria os termos e condições da dispensa de aplicação da totalidade ou de parte dos requisitos e dos trâmites processuais de que depende a autorização.

Implementação dos Regulatory Technical Standards e Período de Transição até à sua Aplicação

36. A propósito da implementação das disposições da DSP2 e dos atos delegados (tais como os *regulatory technical standards*, ou RTS⁴), que a AdC abordou nas suas recomendações, a APB afirma que, enquanto representante dos destinatários destas disposições, “*o cumprimento rigoroso da regulamentação não pode, em nenhuma circunstância, originar qualquer violação das regras de concorrência por alegado “encerramento do mercado.”*
37. Em linha com as recomendações do *Issues Paper*, a AdC sublinha a importância de que o acesso às contas de pagamento por parte dos novos prestadores de serviços seja feito de acordo com os princípios de abertura, inovação e concorrência constantes da Diretiva e dos RTS.
38. A propósito da recomendação da AdC para que se reduzam os graus de discricionariedade na obrigação de conceder acesso aos *inputs* necessários à prestação de serviços FinTech (Recomendação 4), refere a DECO que se “*a implementação dos critérios de acesso não for feita com os princípios de acesso conforme preconizados na DSP2, será um passo atrás naquilo que é pretendido pela Diretiva e nos objetivos de abertura deste mercado*”.
39. No âmbito da regulação do setor financeiro, a DECO refere que não devem ser descurados aspetos como a proteção dos consumidores na interação com as empresas FinTech, os direitos dos consumidores em caso de prestação de serviços financeiros transnacionais, ou o tratamento de reclamações dos consumidores e os deveres de informação aos consumidores num ambiente digital. A DECO descreve ainda a obtenção do consentimento como “*uma peça crucial no desenvolvimento e aplicação das novas soluções*”.
40. No que respeita ao período de transição até à entrada em vigor dos RTS, a AdC destacou no *Issues Paper* que, de acordo com o preconizado no artigo 115.º da DSP2, os *third party providers* devem poder prestar os seus serviços, recomendando-se ao Banco de Portugal que monitorize o cumprimento desta disposição.
41. O Banco de Portugal afirma que assegurará a aplicação desta norma nos termos em que tenha sido transposta para o enquadramento jurídico nacional, bem como das disposições constantes dos RTS. O Banco de Portugal subscreve ainda a posição

⁴ Regulamento Delegado 2018/389/EU - normas técnicas de regulamentação relativas à autenticação forte do cliente e às normas abertas de comunicação comuns e seguras.

expressa no documento de orientação que a EBA dirigiu aos prestadores de serviços de pagamento e autoridades competentes na transição da DSP1 para a DSP2 (*Opinion of the European Banking Authority on the transition from PSD1 to PSD2*⁵).

Regularização das Instituições de Pagamento Autorizadas à Luz da DSP1

42. A Recomendação 6 do *Issues Paper* alertava para a importância de se proceder à regularização atempada da situação das instituições de pagamento autorizadas à luz da DSP1 de forma a não as colocar numa posição de desvantagem relativamente aos outros operadores.
43. A propósito da afirmação constante do *Issues Paper* de que “*a DSP2 não altera substancialmente os requisitos de concessão e manutenção da autorização das instituições de pagamento relativamente à DSP1*”, o Banco de Portugal refere que a DSP2 introduz novos requisitos de autorização para as instituições de pagamento e de moeda eletrónica.
44. Sem prejuízo de existirem novos requisitos relativos à integridade e estabilidade dos sistemas tecnológicos e à prevenção de fraude e proteção dos consumidores e seus dados, a afirmação em causa ecoa a visão do legislador europeu, sendo baseada no próprio texto da DSP2⁶. Foi neste sentido que, ciente dos requisitos adicionais a que as instituições de pagamento autorizadas à luz da DSP1 estarão sujeitas no quadro da DSP2, a AdC recomendou a regularização atempada da sua situação no período de transição.
45. A DSP2 previa que as instituições de pagamento autorizadas nos termos da DSP1 pudessem regularizar a sua situação perante o regulador até 13 de julho de 2018, em virtude dos novos requisitos de autorização.
46. Relativamente a este processo, o Banco de Portugal refere ter “*desenvolvido um trabalho de planeamento da sua atuação, no sentido de agilizar o tratamento dos processos de revalidação da autorização destas instituições*”.
47. A este respeito, a Easypay refere considerar que os requisitos regulamentares impostos são exigentes em termos de comprovação, sendo o prazo de 13 dias úteis.
48. A este respeito, a AdC reitera a importância da regularização atempada dos operadores que iniciaram atividade durante a vigência da DSP1, assim como da proporcionalidade dos requisitos regulatórios.

Cobrança de Encargos aos Third Party Providers pelos Prestadores de Serviços que Gerem as Contas

49. A AdC defendeu na Recomendação 4 que o acesso pelos *third party providers* à informação de conta detida junto de um prestador de serviços de pagamento (v.g., bancos) não seja, de forma alguma, sujeito a encargos.
50. A SIBS expressa discordância com a recomendação da AdC, alegando que tal configura uma subsidiação dos novos *players* “*pelos players “tradicionais” (cujos*

⁵ A propósito da obrigação de os prestadores de serviços de pagamento que gerem as contas não abusarem da sua não conformidade para bloquear ou obstruir a utilização de serviços de iniciação de pagamentos e de serviços de informação sobre contas até cumprirem as normas técnicas de regulamentação (N.º 6 do Artigo 115.º), a opinião da EBA é de que este bloqueio só é permitido por motivos razoavelmente justificados e devidamente comprovados, designadamente em caso de suspeita de acesso ou pagamentos não autorizados ou fraudulentos. Em conformidade com o artigo 115.º, a EBA considera que os *third party providers* devem poder aceder à informação da conta do cliente sem serem bloqueados e utilizando os métodos existentes, com sejam o “*web scraping*” e o “*screen scraping*”.

⁶Cf. considerando número 34.

custos da estrutura de informação onde os novos players se irão alimentar deixariam de ser resarcidos”.

51. A SIBS defende ainda que estes custos “*devem ser imputados a quem obtém a receita do consumidor final, sem pôr em causa o espírito da DSP2*” e considera que “*a PSD2 não impõe que o acesso à informação seja gratuito. Uma das razões é a sustentabilidade dos serviços de acesso e iniciação prestados na potencial ausência de outras receitas por parte dos bancos.*”
52. Mais alega a SIBS que a AdC não aborda o impacto que o eventual *free-riding* dos *third party providers* pode ter “*na aceleração da entrada de grandes plataformas digitais*” e que “*ignora que a cooperação é uma necessidade na prestação de serviços financeiros, incluindo nos serviços de pagamentos*”.
53. No seu contributo, a APB parece assumir a gratuitidade do acesso dos novos prestadores de serviços às contas bancárias, a que se refere como “*uma clara vantagem – de fonte regulatória – sobre o sector bancário em geral, suportando os bancos os respetivos custos com as infraestruturas*”.
54. A AdC reitera o seu entendimento de que a cobrança de encargos é contrária ao espírito da DSP2, como elemento crucial para implementar a Diretiva, e prosseguir os objetivos que lhe subjazem.

3.1.3. Transferências Instantâneas

55. À data da publicação da versão preliminar do *Issues Paper* as transferências a crédito instantâneas não estavam ainda disponíveis em Portugal. A nível Europeu, ficou operacional em novembro de 2017 o *scheme* SCT Inst, que permite transferências instantâneas em todo o espaço SEPA.
56. A este respeito, a AFIP alertou também para o atraso na penetração das transferências a crédito instantâneas em Portugal.
57. Também a DECO reforçou a necessidade da introdução dos pagamentos instantâneos. Até a sua plena adoção e utilização ser uma realidade, “*a DECO considera que deve ser concretizada a abertura do sistema MBWay aos cartões de pagamento emitidos por entidades que não sejam portuguesas.*”
58. Em setembro de 2018, ficou disponível o novo sistema de processamento de transferências imediatas do SICOL, compatível com o *scheme* SCT Inst. A este respeito, segundo informação disponibilizada pelo *European Payments Council*, note-se que 11 prestadores de serviços de pagamentos portugueses aderiram a este *scheme* entre junho e agosto de 2018.
59. A propósito da referência feita no *Issues Paper* ao SCT Inst e das transferências oferecidas pelo serviço MB Way, a SIBS afirma que “*do ponto de vista do consumidor, a aplicação MB WAY disponibiliza transferências instantâneas exatamente com o mesmo tipo de característica (não necessitando por isso de aspas) que as que serão disponibilizadas ao abrigo dos novos standards.*”
60. A este respeito, destaque-se que as transferências do serviço MB Way apresentam diferenças face aos parâmetros por defeito das transferências instantâneas do SCT Inst,⁷ não sendo ainda possível a realização de transferências internacionais dentro do espaço SEPA através do MB Way, conforme se assinala na versão final do *Issues Paper*.

⁷ Montante por transação inferior, limites ao número e montante mensal de transações e disponibilização exclusiva a titulares de números de telefone móveis portugueses associados a um cartão MB.

61. Note-se, a respeito das infraestruturas técnicas necessárias às transferências instantâneas, que o RT1 da EBA Clearing já está disponível, estando para breve a disponibilização do TIPS – TARGET Instant Payment Settlement do Eurosistema.

3.1.4. Regime das Sociedades Abertas

62. Uma das modalidades de financiamento colaborativo previsto no Regime Jurídico do Financiamento Colaborativo (RJFC, Lei n.º102/2015, de 24 de agosto) é o financiamento colaborativo de capital, em que a entidade financiada remunera o financiamento que obteve através de uma participação no seu capital social, distribuição de dividendos ou partilha de lucros. Sem prejuízo dos deveres previstos no RJFC e no regulamento da CMVM⁸, considera-se que o financiamento colaborativo de capital deverá cumprir o objetivo de facilitação da angariação de capital inicial por parte das pequenas e médias empresas junto de uma base de investidores alargada.
63. A AFIP e a CMVM fazem referência ao facto de o regime jurídico não introduzir uma exceção que permita às empresas que angariem capital através de plataformas de financiamento colaborativo evitar serem consideradas “sociedades abertas”, i.e., sociedades com o capital aberto ao investimento do público.
64. Note-se que a classificação dos beneficiários das ofertas de financiamento colaborativo como sociedades abertas poderá implicar um número acrescido de procedimentos e deveres de informação e, nessa medida, impor custos de entrada acrescidos. Esta circunstância é passível de desincentivar a entrada de novos operadores (plataformas) no mercado, limitando a viabilidade do financiamento colaborativo de capital enquanto fonte de financiamento para as empresas.
65. A este respeito, refere a AFIP que deveria ser ponderada a criação de uma exceção à aplicação do regime das sociedades abertas, sob pena de se contrariar “*a ideia de facilitar o investimento para as pequenas e médias empresas*” e desencorajar “*o crescimento da utilização do financiamento colaborativo de capital*.”
66. A CMVM refere que este ponto constitui uma das “*dificuldades interpretativas*” decorrentes do RJFC, notando que “*no âmbito do financiamento colaborativo de capital não foi prevista nenhuma exceção que permita isentar ou aligeirar de alguma forma os requisitos (e custos) associados às ofertas públicas que aí possam ter lugar*”.
67. Com efeito, ainda que as ofertas de financiamento colaborativo não estejam sujeitas à obrigação de prospecto, refere a CMVM que “*não deixarão de configurar ofertas públicas pelo que, verificados os demais requisitos da al. a) do n.º 1 do artigo 13.º do CVM, a sociedade (beneficiária) em causa poderá passar a ser qualificada como sociedade com o capital aberto ao investimento do público, i.e. como sociedade aberta e sujeita ao regime jurídico aplicável a tais sociedades (v.g. OPAs obrigatórias, deveres de informação legal e regulamentarmente previstos, de que destacamos os deveres associados às participações qualificadas, às transações de dirigentes, aos eventos societários)*”.
68. De acordo com o artigo 13.º do Código dos Valores Mobiliários (CVM), são consideradas sociedades abertas, entre outras, aquelas que:
- Se tenham constituído através de oferta pública de subscrição dirigida especificamente a pessoas com residência ou estabelecimento em Portugal;

⁸ Regulamento da CMVM n.º 1/2016, de 5 de maio.

- Tenham emitido ações ou outros valores mobiliários que confirmam direito à subscrição/aquisição de ações que tenham sido objeto de oferta pública de subscrição dirigida especificamente a pessoas com residência ou estabelecimento em Portugal ou que estejam ou tenham estado admitidas à negociação em mercado regulamentado em Portugal.
69. Resulta, assim, dos comentários recebidos dos *stakeholders* em consulta pública, que as ofertas de financiamento colaborativo de capital poderão ser consideradas ofertas públicas na aceção do Artigo 109.º do CVM, estando a sociedade beneficiária qualificada como sociedade aberta e sujeita aos ónus associados a essa classificação.
70. Considera-se que, identificando-se custos acrescidos que advêm desta classificação das ofertas de financiamento colaborativo de capital enquanto ofertas públicas, se avalie da sua necessidade e proporcionalidade. Não se verificando os critérios de necessidade e proporcionalidade das obrigações subjacentes, recomenda-se que se equacione a criação de uma exceção circunscrita às ofertas de financiamento colaborativo de capital, exonerando-as dos requisitos que sejam considerados desproporcionais face aos objetivos de política pública visados.
71. Tendo-se identificado esta questão, em resultado dos comentários recebidos no decorrer da consulta pública, inclui-se, no *Issues Paper*, uma referência à temática, realçando a importância de se avaliar e ponderar da necessidade e proporcionalidade dos requisitos em causa (ponto 3.3.1).
- 3.1.5. Acesso à Central de Responsabilidades de Crédito**
72. No âmbito do financiamento colaborativo por empréstimo, a AdC recomendou que o Banco de Portugal concedesse acesso e reporte à Central de Responsabilidades de Crédito (CRC) aos novos entrantes FinTech (Recomendação 4). A CRC é uma ferramenta importante para a avaliação do risco na concessão de crédito em Portugal. Atualmente, as plataformas de financiamento colaborativo têm acesso a um menor nível de informação na avaliação do risco de crédito. O acesso à CRC contribuiria para mitigar as desvantagens das plataformas de financiamento colaborativo face às demais instituições que concedem crédito.
73. A AFIP corrobora o entendimento expresso pela AdC no *Issues Paper*, apontando esta limitação como uma barreira legal à entrada, na medida em que impossibilita as empresas de financiamento colaborativo de usarem “*um instrumento fundamental para reduzir o risco dos investimentos que divulgam*”.
74. No que diz respeito a esta temática, o Banco de Portugal corrobora o entendimento da AdC relativamente aos benefícios de um reporte alargado para a o serviço prestado pela CRC, referindo 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*”.
75. Adicionalmente, o Banco de Portugal ressalva que “*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.*”
76. O Banco de Portugal refere ainda que “*o acesso à CRC não se limita às entidades supervisionadas pelo Banco de Portugal*”, dando dois exemplos de entidades participantes na CRC que não são supervisionadas pelo Banco de Portugal. Este esclarecimento foi incluído no ponto 3.3.1 do *Issues Paper*.

77. De acordo com os comentários submetidos pelo Banco de Portugal, as plataformas de financiamento colaborativo não se encontram “*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.*”
78. Em todo o caso, o Banco de Portugal refere que “*o beneficiário do financiamento colaborativo dispõe de acesso fácil à sua informação de crédito centralizada na CRC*”, podendo partilhá-la com potenciais mutuantes ou intermediários.
79. Por outro lado, a CMVM corrobora o entendimento da AdC e o sentido da recomendação efetuada.
80. A CMVM refere vantagens do alargamento do acesso à CRC.
81. A DECO destaca que o acesso e reporte à CRC teria “*um impacto positivo na medida em que permitirá uma avaliação mais aprofundada dos proponentes por parte das plataformas de crowdfunding e, em paralelo, aumentar a abrangência das informações na CRC, incorporando os registos da atividade de financiamento colaborativo.*”
82. Face a todo o *supra* exposto, a AdC considera que a possibilidade de partilha voluntária de informação de crédito centralizada na CRC é uma solução limitada face ao recomendado no *Issues Paper*, que visa o alargamento da cobertura da CRC relativamente ao crédito concedido pelos vários operadores de mercado.
83. Com efeito, a partilha voluntária da informação de crédito é passível de padecer de problemas de seleção adversa, uma vez que apenas os beneficiários com um historial de cumprimento terão incentivos a fazer essa partilha. Adicionalmente, a impossibilidade de reporte por parte da entidade que concede o crédito ou da plataforma que liga o mutuante e o beneficiário diminui os incentivos disciplinadores a que os beneficiários estariam sujeitos, caso fosse assegurado o acesso pleno à CRC, como recomendado pela AdC.
84. Nessa medida, atendendo aos benefícios elencados, a AdC reitera a sua recomendação e releva a importância de se conceder o acesso pleno à CRC aos operadores FinTech de financiamento colaborativo por empréstimo.

3.1.6. Limites ao Investimento no Financiamento Colaborativo de Capital e por Empréstimo

85. Os limites ao investimento no financiamento colaborativo de capital e por empréstimo poderão constituir uma barreira regulatória, passível de desencorajar a entrada e limitar a expansão da atividade. Nesse sentido, a AdC recomendou que se avaliasse a necessidade, adequabilidade e proporcionalidade destes limites (Recomendação 2).
86. A DECO corrobora a recomendação da AdC ao considerar que estes limites devem ser reavaliados.
87. A CMVM destaca que, no seu papel de responsável pela regulação e supervisão da atividade de financiamento colaborativo de capital ou por empréstimo, produziu o Regulamento n.º 1/2016 no estrito cumprimento das normas habilitantes constantes do Regime Jurídico do Financiamento Colaborativo. Especificamente, não foi tratada no regulamento “*a possibilidade de os investidores abdicarem da proteção conferida pelos limites de investimento*”. A CMVM afirma que procurou,

através destes limites ao investimento, mitigar o risco de perda da totalidade dos montantes investidos por parte de investidores não profissionais e a inexistência de mercado secundário.

88. Sem prejuízo, refira-se, a este respeito, que do Regulamento consta já a obrigatoriedade de o IFIFC (“informações fundamentais destinadas aos investidores de financiamento colaborativo”), disponibilizado aos investidores em momento prévio e em relação a cada oferta, conter uma advertência quanto ao risco de perda parcial ou total dos montantes investidos (artigo 16.º do Regulamento). O mesmo se aplica às ações publicitárias, que devem indicar *“de forma expressa e clara o risco de perda total dos montantes investidos e não devem conter afirmações que contradigam ou diminuam tal risco”* (artigo 18.º do Regulamento).
89. Em resultado, a AdC reitera a pertinência de que seja ponderados os efeitos da introdução de limites na avaliação da sua necessidade e proporcionalidade face aos objetivos de política pública prosseguídos, nomeadamente atendendo a que vários *stakeholders* do setor consideram que constituem uma barreira à expansão da atividade.

3.1.7. Informação sobre a Proposta de Regulamento Europeu dos Serviços de Financiamento Colaborativo de Capital e por Empréstimo

90. A AdC recomendou à CMVM a disponibilização de informação sobre a proposta de regulamento europeu dos serviços de financiamento colaborativo de capital e por empréstimo, e como tal proposta se poderá vir a relacionar com o regime jurídico e sancionatório nacional (Recomendação 1).
91. A DECO apoia esta recomendação, afirmando *“que a incerteza quanto à convivência de regulamentação portuguesa e da proposta de regulação europeia será uma barreira de atuação”*. Acrescentou ainda a DECO que *“esta proposta europeia pode abrir portas à arbitragem regulatória”*.
92. A CMVM ressalva que esta é uma proposta que se encontra ainda em discussão, cujo *“resultado final poderá ser diferente do agora proposto”*. A CMVM refere ainda a disponibilização de informação sobre a proposta de regulamento no *site* da CMVM, e a realização das I Jornadas de Crowdfunding em março de 2018, onde este tema foi abordado.
93. Sem prejuízo de eventuais alterações que venham a resultar do processo legislativo, a AdC reitera que uma comparação interpretativa dos dois regimes dirigida aos investidores de financiamento colaborativo poderá contribuir para mitigar a incerteza regulatória caso a proposta de Regulamento venha a ser adotada.

3.2. Outros pontos abordados pelas diversas entidades

94. No que se segue, procede-se à sumula e discussão individual dos temas que cada um dos contributos submetidos no âmbito da consulta pública suscitou.

3.2.1. AFIP – Associação FinTech e InsurTech Portugal

95. Nos comentários submetidos no contexto da consulta pública, a AFIP expressa a sua concordância com várias das questões identificadas pela AdC no *Issues Paper*.
96. No que diz respeito às condições de concorrência no setor dos pagamentos, a AFIP refere *“o elevado poder e posição de mercado detidos pelo Grupo SIBS, o que é suscetível de, compaginado com a ainda fragilidade do quadro regulatório existente em Portugal, mitigar o desenvolvimento de condições de concorrência saudáveis e perigar as relações entre incumbentes e entrantes.”*

97. A AFIP refere ainda “*novos problemas jusconcorrenciais que poderão surgir*”, nomeadamente “*o intercâmbio de informação estrategicamente sensível entre os players, a tendência para acordos de fixação de preços e aplicação de tarifas pouco transparentes para o consumidor, o problema da recusa de acesso das FinTech a dados, contas, pagamentos e transações e a natureza anticoncorrencial de condições bancárias que obstam ao desenvolvimento do mercado de serviços de pagamento online em determinadas estruturas.*”
98. No que diz respeito às barreiras à entrada e à expansão identificadas pela AdC para o financiamento colaborativo, a AFIP realça a equiparação das plataformas de financiamento colaborativo a entidades obrigadas no âmbito da Lei 83/2017, de 18 de agosto⁹, (que estabelece medidas de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo). A AFIP considera que esta equiparação e os requisitos subjacentes constituem uma “*barreira legal e exigência desproporcional aos negócios de financiamento colaborativo, quando comparados com o regime geral*”.
99. Mais detalha a AFIP que “*as entidades obrigadas apenas estão sujeitas ao dever de identificação dos seus clientes nos casos em que a relação de negócio ultrapasse o valor de EUR 15.000 ou envolva a transferência de fundos acima de EUR 1.000. Pelo contrário, as entidades gestoras de plataformas eletrónicas de financiamento colaborativo estão obrigadas à identificação dos projetos e financiadores em todas as transações, sem qualquer limite mínimo.*”
100. Refere a AFIP que, contrariamente ao enquadramento legal em Portugal, a Proposta de Regulamento da Comissão Europeia¹⁰ “*não sujeita as plataformas de financiamento colaborativo aos deveres de prevenção de branqueamento de capitais*”. Acrescenta a AFIP que “*esta posição da Comissão Europeia é bem demonstrativa daquilo que foi a falta de proporcionalidade e exigência excessiva criada com a Lei n.º 83/2017 às plataformas de financiamento colaborativo*”.
101. No que diz respeito ao financiamento colaborativo por donativo e recompensa em específico, a AFIP partilha da preocupação da AdC, que no *Issues Paper* alertou para a desproporcionalidade da necessidade de identificação completa dos apoiantes (ponto 3.3.1) e recomendou ao Governo e às entidades competentes que ponderassem a sua adequação às modalidades em causa. A AFIP considera que o legislador nacional, ao transpor as diretivas de prevenção do branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo, não aproveitou a possibilidade de isentar as doações mais reduzidas de certas disposições.
102. A AFIP reitera que a exigência de identificação completa dos apoiantes de projetos através de plataformas de financiamento colaborativo por donativo e recompensa “*é absolutamente redundante uma vez que os beneficiários destas doações têm de ser identificados e os doadores têm de fazer as doações a partir do circuito bancário, permitindo a sua identificação.*” Mais considera, a AFIP, que as sanções previstas para o incumprimento destas disposições (Lei n.º 3/2018, de 9 de

⁹ Esta lei procede à transposição parcial da Diretiva 2015/849/UE, de 20 de maio de 2015, e da Diretiva 2016/2258/UE, de 6 de dezembro, relativas à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo.

¹⁰ COM(2018) 113 final, 2018/0048 (COD) - Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos prestadores europeus de serviços de financiamento colaborativo às empresas (ECSP).

fevereiro) são “exorbitantes”, e que “[e]sta situação é extremamente prejudicial para o sector”¹¹.

103. Relativamente aos problemas jusconcorrenciais no setor dos pagamentos referidos pela AFIP, as recomendações constantes do *Issues Paper* não no sentido de mitigar estes riscos, em particular o risco de encerramento de mercado. A AdC continuará a acompanhar os desenvolvimentos do mercado, no cumprimento da sua missão de aplicação da Lei da Concorrência (Lei n.º 19/2012, de 8 de maio), neste como outros setores da economia nacional.

104. No que respeita à prevenção do branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo no âmbito do financiamento colaborativo, a Proposta de Regulamento da Comissão Europeia não sujeita diretamente as plataformas de financiamento colaborativo de capital e por empréstimo a estes deveres¹², como refere a AFIP. Contudo, a Proposta de Regulamento exige que os pagamentos sejam realizados através de entidades autorizadas a prestar serviços de pagamento. Também o Regulamento da CMVM prevê no artigo 20.º que para “*a realização do investimento em sede de financiamento colaborativo é obrigatória a intervenção de entidade autorizada à prestação de serviços de pagamento*”.

105. Em resultado, a prevenção do branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo no que respeita ao financiamento colaborativo de capital e por empréstimo está acautelada por duas vias: por via da Lei n.º 83/2017, que estabelece medidas de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, e por via da regulação aplicável às instituições autorizadas a prestar serviços de pagamento, que estão elas próprias sujeitas a esses deveres.

106. A decisão do legislador nacional de equiparar as entidades gestoras de plataformas de financiamento colaborativo a entidades obrigadas no âmbito das políticas de combate ao branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo (Artigo 144.º da Lei n.º 83/2017) está em linha com as recomendações de um relatório da Comissão Europeia a este respeito¹³.

107. No quadro jurídico atual, já se isentam alguns serviços do dever de diligência em transações ocasionais de montante inferior a 15 mil euros, como aponta a AFIP¹⁴. Contudo, para o financiamento colaborativo e recompensa, o legislador nacional optou por não isentar quaisquer transações, qualquer que seja o montante.

¹¹ Com efeito, refere a AFIP que esta situação pode “efectivamente liquidar ao obrigar um doador (pretenda ele doar 1 euro, 100 euro ou 1.000 euros) a ter de preencher um formulário e fazer o upload dos documentos de identificação, criando um ónus que muitos dadores não estarão dispostos a suportar”.

¹² Conforme Proposta de Regulamento Exposição de Motivos, página 12, “o artigo 9.º exige que os pagamentos efetuados no âmbito de operações de financiamento colaborativo sejam realizados através de entidades autorizadas ao abrigo da Diretiva Serviços de Pagamento (PSD) e, por conseguinte, sujeitas à 4.ª Diretiva Branqueamento de Capitais (AMLD), independentemente de o pagamento ser providenciado pela própria plataforma ou por um terceiro. O artigo 9.º estabelece igualmente que os prestadores de serviços de financiamento colaborativo devem assegurar que os promotores de projetos apenas aceitem financiamento proveniente de ofertas de financiamento colaborativo, ou qualquer outro pagamento, por intermédio de uma entidade autorizada ao abrigo da PSD.”

¹³ COM(2017) 340 – Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a avaliação dos riscos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo relacionados com atividades transnacionais a que está exposto o mercado interno.

¹⁴ Note-se, aliás, que a própria Comissão Europeia, no relatório citado supra, deixa margem para que os Estados-Membros devem definir um limite mais baixo aplicável às transações ocasionais, de modo a garantir que este é consentâneo com o risco identificado a nível nacional. Este relatório afirma que um limite “semelhante ao das transações ocasionais de transferências de fundos (ou seja, 1 000 EUR) é consentâneo com o risco.”

108. O Projeto de Regulamento da ASAE¹⁵ relativamente à prevenção e combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, entretanto colocado em consulta pública, reitera a necessidade de identificação completa dos apoiantes de cada campanha nos deveres específicos das plataformas de financiamento colaborativo por donativo ou com recompensa. O Projeto de Regulamento não isenta quaisquer apoios dos deveres de identificação e diligência, independentemente do montante, o que se afigura uma medida desproporcional. Comparativamente, as organizações sem fins lucrativos só estão sujeitas a estes deveres para doações superiores a 100 euros.

109. A versão final do *Issues Papers* refere os desenvolvimentos entretanto ocorridos e reitera a pertinência de que se pondere a objetividade e a proporcionalidade dos requisitos de identificação completa para o financiamento colaborativo por donativo ou com recompensa.

110. Por fim, a propósito das diferenças entre a Proposta de Regulamento da Comissão Europeia e o Regulamento da CMVM, a AdC referiu que a Proposta de Regulamento permite aos titulares da plataforma com menos de 20% de capital ou direitos de voto investirem nas ofertas disponibilizadas na sua própria plataforma, enquanto o Regulamento da CMVM não permite o investimento nas ofertas a quaisquer titulares. A AFIP considera que a proibição dos titulares ou acionistas das plataformas investirem nos projetos que validam e divulgam nas suas próprias plataformas dificulta a angariação de fundos e a criação de mecanismos incentivocompatíveis.

3.2.2. APB – Associação Portuguesa de Bancos

111. A APB, nos comentários submetidos em consulta pública, afirma o compromisso dos seus associados com a inovação no setor.

112. No que diz respeito ao *Issues Paper*, a APB afirma que “*o documento de um modo geral faz sobressair a ideia de que ... o potencial de inovação e de expansão do leque de serviços à disposição dos consumidores e empresas residiria em larga medida, ou apenas, nestes novos players [FinTech].*”

113. A APB afirma que “*quanto à referência que é feita à SIBS, tanto em termos do papel que assume enquanto gestora da rede Multibanco como na prestação de serviços no âmbito do SICOI, e ao facto de a mesma ser dominada na sua composição acionista pelos principais bancos com sede em Portugal, não sendo identificadas quaisquer práticas restritivas da concorrência, nem apresentados quaisquer elementos (para além de referências sumárias à estrutura dos mercados em causa) que ilustrem o alegado risco de encerramento do mercado, não resulta clara qual a posição da AdC relativa a tais factos.*”

114. A APB refere que “*sem prejuízo das competências da AdC em matéria de defesa da concorrência, não nos parece desejável, em termos de eficácia e certeza jurídica na aplicação da lei [...] que na sua implementação possam ser sustentadas interpretações potencialmente conflituantes entre as autoridades sectoriais (Banco de Portugal e Autoridade Bancária Europeia) e a AdC.*”

115. A respeito do potencial de inovação dos vários operadores, o *Issues Paper* explicita, de forma inequívoca, que a inovação pode ser introduzida quer pelos incumbentes quer pelos novos entrantes (ponto 1.1). Por outro lado, a AdC refere,

¹⁵ Integrante do Aviso n.º 8177/2018 da ASAE, publicado em Diário da República, 2.ª série, no dia 18 de junho de 2018.

no *Issues Paper*, o papel crucial que a concorrência tem em criar incentivos à inovação.

116. A respeito das referências à SIBS, note-se que resulta claro no texto do *Issues Paper* quais são as características do mercado e do posicionamento da SIBS que acarretam riscos em termos de concorrência. A AdC alerta para estes riscos, que resultam da capacidade e incentivos que os bancos e a SIBS poderão ter relativamente a estratégias de encerramento de mercado.
117. Relativamente às competências da AdC e dos reguladores setoriais, destaque-se que a análise da AdC teve como objetivo primordial contribuir para a identificação das condições de entrada no mercado dos novos operadores financeiros, enquadrando-as nas alterações legislativas e regulatórias em curso. As recomendações emitidas pela AdC são dirigidas ao legislador e reguladores, a quem compete legislar e regular a atividade.

3.2.3. APED – Associação Portuguesa de Empresas de Distribuição

118. A APED expressou no contributo submetido na consulta pública “*a sua concordância com o teor e conclusões do Issues Paper*”. A APED acrescenta alguns pontos relativos aos pagamentos baseados em cartão no setor do retalho que, no seu entender, podem suscitar preocupações jusconcorrenciais.
119. Em primeiro lugar, a APED aponta a presença residual de aceitantes (*acquirers*) transfronteiriços no mercado português como um fator que diminui a dinâmica concorrencial. A APED refere que esta presença está circunscrita a retalhistas com uma presença multinacional “*que contratam os serviços de aceitação de forma centralizada para todos os países onde estão presentes*”, acrescentando que a SIBS não presta atualmente serviços de processamento a nenhum aceitante internacional.
120. Em segundo lugar, a APED questiona sobre quais “*as razões que levam os emissores de cartões associados a marcas internacionais, em Portugal, que recorrem a outros processadores que não a SIBS, a não incluir na sua oferta a marca Multibanco. Se o sistema de pagamentos Multibanco for, de facto, um exclusivo da SIBS no que respeita ao processamento parece-nos existir já barreiras à entrada nos mercados afetados e possivelmente comportamentos anticoncorrenciais por parte da SIBS.*” Adicionalmente, segundo a APED, “*os comerciantes nacionais, cujos acquirers têm a SIBS como processador não têm, hoje, a opção de não aceitar o scheme MB.*”
121. A APED considera que existe uma dificuldade de entrada de concorrentes potenciais no mercado de sistemas de pagamento, considerando que “[e]stes factos são bem reveladores da intenção e estratégia da SIBS de reforçar a sua posição em todos os estádios da cadeia de serviços de pagamento, em detrimento da posição dos seus concorrentes e do interesse dos comerciantes e, por conseguinte, dos consumidores.”
122. A APED não tece considerações adicionais sobre o enfoque do *Issues Paper*, nomeadamente sobre as condições de entrada no mercado dos novos operadores FinTech para diversos tipos de serviço dentro do setor financeiro.

3.2.4. Banco de Portugal

123. O Banco de Portugal (BdP) submeteu um parecer onde aborda detalhadamente as recomendações da AdC que têm o BdP como destinatário, assim como outros pontos do *Issues Paper*.

124. O contributo do Banco de Portugal descreve o papel da SIBS FPS no Sistema de Compensação Interbancária (SICOI), onde é a entidade processadora designada, conforme consta do *Issues Paper*. Neste âmbito, o Banco de Portugal refere que a SIBS FPS é “*responsável por receber e processar as operações necessárias ao funcionamento dos subsistemas do SICOI, prestando os correspondentes serviços às instituições participantes nesses subsistemas*”.
125. É referido pelo Banco de Portugal que esta delegação de funções é feita de acordo com o Regulamento do SICOI. Este aspeto consta do *Issues Paper*, tendo-se atualizado a referência de base legal adaptada para o novo Regulamento do SICOI que recentemente entrou em vigor.
126. De acordo com a informação fornecida pelo Banco de Portugal no seu contributo, a AdC atualizou o *Issues Paper* com o número entretanto disponibilizado relativamente aos terminais de pagamento onde a tecnologia *contactless* já está disponível (ponto 2.1).
127. Relativamente ao *Occasional Paper* N.º 201 do Banco Central Europeu (“*The use of cash by households in the euro area*”), que a AdC cita no *Issues Paper*, o Banco de Portugal refere o seu “*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)*”. A este respeito, nota-se que no *Issues Paper* se refere que os números apresentados se referem a pagamentos nos pontos de venda. Sem prejuízo, para maior clareza, reforça-se este ponto noutras referências ao *paper*.
128. O Banco de Portugal refere que 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 financeiras*.”
129. O Banco de Portugal alerta para a ausência, até ao momento, de implementação na especificidade do Regulamento Europeu relativo às taxas de intercâmbio aplicáveis a operações de pagamento baseadas em cartões (Regulamento 2015/751/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho), nomeadamente que ainda não foi designada a “*autoridade competente habilitada a fiscalizar a sua implementação*”. Para além de regular a aplicação das taxas de intercâmbio, este Regulamento impõe a separação contabilística e de processo decisório entre os *schemes* de cartões e as entidades processadoras, de forma a permitir às últimas concorrerem pelos clientes dos diferentes *schemes*.
130. O Banco de Portugal afirma a este respeito que “*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*”.
131. A respeito da reduzida mobilidade e literacia dos consumidores na banca de retalho, o Banco de Portugal destaca iniciativas legislativas como sejam a “*publicação de informação e alertas no Portal do Cliente Bancário sobre o tema dos serviços financeiros digitais, bem como as iniciativas no âmbito do Plano Nacional de Formação Financeira*”.
132. A propósito da Recomendação 3 da AdC para que se ponderasse e avaliasse a possibilidade de introduzir uma licença simplificada para instituições de pagamento, que viabilizasse a sua participação direta no SICOI (mediante requisitos adequados,

proporcionais e não discriminatórios), o Banco de Portugal refere que a participação direta no SICOI implica a abertura de conta de liquidação própria em qualquer dos sistemas nacionais componentes do TARGET2, o sistema de liquidação por bruto em tempo real do Eurosistema. A Orientação BCE/2012/27, de 5 de dezembro de 2012, define as entidades que são elegíveis para participação direta nas componentes nacionais do TARGET2, como o TARGET2-PT, não estando as instituições de pagamento ou as instituições de moeda eletrónica entre essas entidades. Em resultado, o Banco de Portugal refere que tal significa que estas instituições não poderão ser participantes diretos, em virtude de a participação direta no SICOI exigir a abertura de uma conta no TARGET2.

133. Contudo, o Banco de Portugal *“considera elegíveis para participação indireta no SICOI as instituições de pagamento e instituições de moeda eletrónica que estejam devidamente autorizadas”*. O Banco de Portugal refere ter autorizado uma instituição de pagamento e duas instituições de moeda eletrónica a participarem indiretamente no SICOI, e considera que *“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”*.
134. O Banco de Portugal refere ainda que o acesso indireto aos sistemas de pagamento será regulado pelo artigo 35.º da DSP2, que prevê que, caso um participante direto de um sistema de pagamentos, como o SICOI, faculte o acesso indireto a um prestador de serviços de pagamento, deverá conceder a mesma oportunidade a outros prestadores de serviços de pagamento.
135. A AdC releva que alguns países da zona euro têm vindo a promover o acesso direto dos vários prestadores de serviços de pagamento às infraestruturas técnicas, bem como a adotar regimes de licenciamento simplificados para instituições financeiras que queiram prestar um conjunto de serviços bancários mais reduzido¹⁶.
136. A este respeito, a AdC reitera que um acesso aos sistemas de pagamento que elimine a dependência que os prestadores de serviços FinTech possam ter face aos bancos é crucial para a promoção da entrada destes novos operadores no setor dos serviços de pagamento. Como referido *supra*, existem já soluções alternativas, desenvolvidas noutras países, que asseguram o acesso aos sistemas de pagamento sem a intermediação de um banco.
137. Nesse sentido, atento as clarificações do Banco de Portugal relativas ao acesso direto aos sistemas de pagamento, entendeu a AdC ajustar a recomendação, no sentido de se ponderarem e avaliarem alternativas técnicas que possibilitem o acesso de todos os prestadores de serviços de pagamento às infraestruturas técnicas dos sistemas de pagamento em condições de igualdade, incluindo ao subsistema desenvolvido recentemente para as transferências imediatas.

¹⁶ A título de exemplo, destaque-se o sistema de pagamentos CENTROlink, desenvolvido pelo Banco da Lituânia, cujo objetivo é fornecer acesso técnico aos pagamentos SEPA em pé de igualdade a todos os prestadores de serviços de pagamento autorizados no espaço económico europeu – bancos, caixas de crédito, instituições de moeda eletrónica e instituições de pagamento. Refira-se ainda o caso da Holanda, onde o Código de Supervisão Financeira prevê a possibilidade de uma autorização *opt-in*, aplicável a instituições financeiras que recebam e detenham fundos reembolsáveis de entidades que não o público e concedam crédito ou invistam por sua conta. Estas entidades são equiparadas a instituições de crédito em parte dos seus deveres e das atividades que podem desenvolver, podendo organizar-se para ter acesso ao sistema de compensação e liquidação.

3.2.5. CMVM – Comissão do Mercado de Valores Mobiliários

138. A CMVM enviou um conjunto de comentários detalhados à AdC relativos ao *Issues Paper*, que versam tanto sobre as recomendações que tinham a CMVM como destinatária como outros pontos de reconhecida relevância.
139. A CMVM destaca o seu contributo relativamente ao acesso e atividade de novos agentes no mercado, nomeadamente a criação em 2017 do Departamento de Relação com o Investidor e Desenvolvimento de Mercado (DRIM) e o recente registo da primeira plataforma de financiamento colaborativo.
140. A CMVM realça a necessidade de se monitorizarem os riscos que as tecnologias aplicadas ao setor financeiro podem representar para os investidores.
141. Sem prejuízo dos objetivos que se pretendem atingir, o que a AdC defende é que se procurem as formas menos restritivas da concorrência de os atingir, evitando requisitos regulatórios desproporcionais. Nas recomendações do *Issues Paper*, a AdC sublinha a importância de que a intervenção regulatória seja proporcional aos riscos da atividade, de forma a não prejudicar a concorrência e a inovação, acautelados os objetivos de política pública que se pretendam prosseguir, como a proteção dos consumidores e investidores.
142. A CMVM refere ainda, a respeito da recomendação da AdC de que o Governo e as entidades competentes incluam informação no sítio de internet de divulgação do Plano Nacional de Formação Financeira (PNFF), que o PNFF “*incluir já conteúdos relacionados com o crowdfunding como instrumento alternativo de financiamento em algumas das suas sessões de formação e/ou sensibilização.*” Sem prejuízo a AdC considera que a inclusão deste tipo de informação no site do PNFF, por parte do Governo e das entidades competentes, será crucial para o alargamento do âmbito destas ações de sensibilização. Este tipo de medidas é passível de contribuir para mitigar as barreiras associadas à falta de confiança dos consumidores e investidores portugueses no financiamento colaborativo.
143. No sentido de promover as condições de entrada e expansão do financiamento colaborativo em Portugal, a AdC recomendou (Recomendação 6) que se ponderasse e avaliasse a possibilidade de conceder direitos de prestação de serviços, em Portugal, a plataformas de financiamento colaborativo de capital e por empréstimo sediadas noutras Estados-Membros (nomeadamente, as que detenham licença DMIF, pelo menos para as atividades abrangidas por essa legislação).
144. No seu contributo, a CMVM refere, sobre o acesso à atividade de intermediação de financiamento colaborativo de capital e por empréstimo que:
- O acesso à atividade de intermediação de financiamento colaborativo é realizado através de registo prévio das entidades gestoras das plataformas eletrónicas junto da CMVM, sejam elas nacionais ou estrangeiras.
 - Segundo a CMVM, o legislador português entende que as plataformas de financiamento colaborativo não prestam serviços do âmbito da Diretiva dos Mercados de Instrumentos Financeiros (DMIF)¹⁷, “*mas sim o serviço de receção, seleção e publicação de projetos de financiamento colaborativo através do*

¹⁷ São considerados serviços DMIF (Diretiva 2014/65/UE, Anexo I, Secção A): 1) Receção e transmissão de ordens relativas a um ou mais instrumentos financeiros; 2) Execução de ordens em nome de clientes; 3) Negociação por conta própria; 4) Gestão de carteiras; 5) Consultoria para investimento; 6) Tomada firme de instrumentos financeiros e/ou colocação de instrumentos financeiros com garantia; 7) Colocação de instrumentos financeiros sem garantia; 8) Exploração de MTF [*multilateral trading facility* ou sistema de negociação multilateral]; 9) Exploração de OTF [*organized trading facility* ou sistema de negociação organizado].

desenvolvimento e exploração de canais de comunicação que facilitem angariação de investimento provenientes de investidores”.

- Traduzindo-se a “*intermediação de financiamento colaborativo na intermediação para a subscrição de instrumentos financeiros, a plataforma de financiamento colaborativo poderia pretender organizar-se para receber e transmitir ordens por conta desses investidores, o que consubstanciaria (...) um serviço/atividade de investimento em instrumentos financeiros cujo exercício a título profissional se encontra (...) reservado a intermediários financeiros.*”
- A CMVM conclui que, “*assim, apenas uma plataforma de financiamento colaborativo cuja entidade gestora revista a natureza de intermediário financeiro ou agente vinculado de intermediários financeiros poderá exercer as referidas atividades reservadas.*”
- A CMVM contrasta o modelo que resultou da opção do legislador português “*quanto à natureza e atividade da entidade gestora da plataforma de financiamento colaborativo*” com os modelos adotados por outros países europeus. A CMVM refere que nesses países as plataformas de financiamento colaborativo: i) estão autorizadas no âmbito da DMIF, ou ii) atuam enquanto agente vinculado¹⁸ de uma empresa de investimento, ao abrigo da DMIF, ou iii) “*exercem a atividade de intermediação de financiamento colaborativo ao abrigo da exceção do art.º 3.º da DMIF que permitiu a alguns estados membros fazer atuar as respetivas plataformas fora do âmbito desse normativo desde que as mesmas não executem ordens ou detenham fundos dos clientes*”.

145. Do contributo da CMVM, conclui-se que o acesso à atividade de intermediação de financiamento colaborativo em Portugal implica o registo prévio da plataforma junto da CMVM¹⁹.

146. Em resultado, a AdC reitera a recomendação efetuada, na medida em que a concessão de direitos de prestação de serviços de financiamento colaborativo a plataformas sediadas nouros Estados-Membros que tenham uma licença DMIF é passível de promover as condições de entrada e expansão de plataformas no mercado português.

3.2.6. DECO – Associação Portuguesa Para a Defesa do Consumidor

147. A DECO contribuiu para a consulta pública com um documento detalhado, onde expressa a sua concordância geral com “*a identificação das barreiras à entrada e à expansão dos operadores FinTech*” desenvolvida pela AdC no *Issues Paper*. A DECO sublinha que as melhorias no bem-estar dos consumidores que a FinTech pode proporcionar devem ter em consideração questões de inclusão financeira e proteção do consumidor.

148. A este respeito a AdC destaca o papel que a FinTech pode ter como um instrumento para a promoção da inclusão financeira, sendo que esta mesma

¹⁸ De acordo com o CVM, um agente vinculado pode ser uma pessoa singular ou uma sociedade comercial, e representa o intermediário financeiro na prestação de serviços como a prospeção de investidores ou a receção e transmissão de ordens.

¹⁹ Só “uma plataforma de financiamento colaborativo cuja entidade gestora revista a natureza de intermediário financeiro ou agente vinculado de intermediários financeiros poderá exercer as referidas atividades reservadas” (recepção e transmissão de ordens para a subscrição de instrumentos financeiros), nos casos em que a intermediação de financiamento colaborativo se traduza na intermediação de instrumentos financeiros.

perspetiva foi articulada recentemente num estudo do Parlamento Europeu sobre FinTech e concorrência²⁰.

149. Relativamente à posição dos incumbentes no setor dos serviços de pagamento e à implementação do novo quadro regulatório, em linha com o exposto no *Issues Paper* da AdC, a DECO alerta que “*as potenciais barreiras que possam resultar da atuação dos incumbentes, tal como identificadas no ponto 2.4.1, têm sido referidas a nível europeu nos diferentes níveis de discussão e decisão desde o começo da negociação da DSP2. Com efeito, a possível abertura do monopólio de informação detido pelos incumbentes aos novos players é um dos aspetos de maior discussão.*”

150. No que diz respeito aos serviços de InsurTech e *robo-advisor*, a DECO partilha das considerações constantes do *Issues Paper*, reforçando que “*a transformação também deverá ser acompanhada por uma regulação adequada, adaptada e moderna, mas que dê garantias de confiança e segurança ao consumidor.*”

3.2.7. Easypay – Instituição de Pagamento

151. A Easypay submeteu um contributo que aborda pontos relativos ao conjunto das recomendações da AdC para os serviços de pagamento de retalho, que considera “*abrangente e positivo*”.

152. A Easypay considera “*importa-se atualmente uma intervenção por parte da Autoridade da Concorrência, pelo menos, ao nível das inspeções e auditorias aos autores ou potenciais autores das distorções ou restrições da concorrência identificadas, conforme previsto nos artigos 61º a 63º da Lei da Concorrência.*”

153. A Easypay questiona quais as razões que explicam a ausência de soluções tecnológicas que permitam a “*prestaçao de serviços pelas instituições de pagamento em condições de concorrência com os bancos*”. A Easypay considera que “*as soluções tecnológicas que permitam a prestaçao de serviços pelas instituições de pagamento em condições de concorrência com os bancos*” propostas pelo sistema bancário e pela SIBS não são satisfatórias²¹, e que poderá existir uma situação de obstrução à concorrência.

3.2.8. Luís Silva Moraes/Sérgio Gonçalves do Cabo e Associados

154. A Sociedade de Advogados Luís Silva Moraes/Sérgio Gonçalves do Cabo e Associados (LSM Advogados) submeteu um contributo na consulta pública.

155. A LSM Advogados refere que a consulta pública constitui um exercício oportuno à luz dos desenvolvimentos em curso no plano europeu. A LSM Advogados afirma que, no contexto do ajustamento do quadro regulatório com vista ao incremento da concorrência, “*importa ainda assim sopesar o impacto da flexibilização do quadro regulatório na prossecução de objetivos prudenciais, maxime macroprudenciais.*”

156. A este respeito, a AdC defende um critério de proporcionalidade nos requisitos de autorização e acesso às infraestruturas dos sistemas de pagamento para as instituições de pagamento, conforme consta do *Issues Paper*.

157. A LSM Advogados sugere “*que seria da maior utilidade e relevância coenvolver os regulados – incumbentes e novos operadores – no processo de revisão do quadro regulatório*”, bem como na criação de ambiente regulatório controlado.

²⁰ European Parliament (2018), *Competition issues in the Area of Financial Technology*.

²¹ A Easypay refere que, numa entrevista de Fevereiro de 2018 reproduzida no seu contributo, a própria SIBS afirmou que “*ainda não é possível detalhar que serviços irão estar imediatamente disponíveis ou que entidades integrarão este ecossistema, além dos bancos com actividade em Portugal, e que fazem parte do projeto desde a sua origem*”.

3.2.9. Mastercard

158. A Mastercard submeteu um contributo no processo de consulta pública, expressando concordância com a análise e identificação de barreiras desenvolvida no *Issues Paper*, bem como a necessidade de uma intervenção do legislador e dos reguladores no âmbito das suas competências.
159. A Mastercard afirma que o *scheme* doméstico de pagamentos a débito (Multibanco) é uma barreira à harmonização do mercado interno e à concorrência efetiva devido à configuração do setor. A Mastercard estima que 40 a 50% dos pontos de venda (*Points of Sale*, POS) que permitem efetuar pagamentos eletrónicos apenas aceitam o *scheme* Multibanco. Consequentemente, os cartões internacionais não são aceites em 50 a 60% dos POS disponíveis em Portugal, o que “*limita significativamente os pagamentos e a escolha dos consumidores*” (tradução nossa).
160. A Mastercard acrescenta que “*contrariamente ao que é pretendido com a aplicação do IFR*²², *não se pode considerar que exista acesso ilimitado a todos os cartões de pagamento nos POS*” (tradução nossa). Segundo a Mastercard, tal implica que muitos pequenos comerciantes se encontrem excluídos de aceitar cartões internacionais e consequentemente se vejam impedidos de fazer negócio com turistas e residentes que possuam um cartão que não seja processado pela SIBS. Refere também os que pagamentos às entidades da administração pública requerem um cartão do *scheme* Multibanco.

3.2.10. Mutuall – Financiamento Colaborativo

161. A Mutuall contribuiu para a consulta pública com um conjunto de comentários para o desenvolvimento do financiamento alternativo em Portugal, onde se inclui o financiamento colaborativo.
162. A Mutuall sugere que se considere a possibilidade de criação, por parte da plataforma de financiamento, de conta segregada no banco do cliente, mediante consentimento do mesmo, para efeitos de investimento direto a partir dessa conta bancária. Esta medida permitiria a “*dispensa de obrigação de criação de contas de pagamento segregadas*” pela plataforma.
163. A este respeito, note-se que o Regime Jurídico do Financiamento Colaborativo estabelece medidas que limitam a possibilidade de as plataformas de financiamento colaborativo deterem ou movimentarem fundos dos investidores²³. Estas disposições pretendem fazer face a preocupações de política pública, como os conflitos de interesse ou o combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo. As plataformas de financiamento colaborativo poderão elas próprias constituir uma entidade autorizada à prestação de serviços de pagamento ou recorrer a uma entidade terceira, sendo em ambos os casos possível a abertura de contas de pagamento para a receção dos fundos e realização do investimento.
164. A AdC considera que a movimentação de fundos no âmbito do financiamento colaborativo deve estar sujeita a requisitos proporcionais e necessários face aos

²² *Interchange Fee Regulation* – Regulamento (UE) 2015/751 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2015, relativo às taxas de intercâmbio aplicáveis a operações de pagamento baseadas em cartões.

²³ O Artigo 21.º estipula que as plataformas das modalidades de capital e por empréstimo “*não podem deter fundos ou instrumentos financeiros dos clientes e estão sujeitas aos demais deveres de prevenção de conflito de interesses definido em regulamento da CMVM*”. O Artigo 20.º do Regulamento da CMVM, por sua vez, obriga a que na realização do investimento intervenha entidade autorizada à prestação de serviços de pagamento.

objetivos de política pública que se pretendem prosseguir, nomeadamente atendendo aos riscos da atividade financeira, e que acautelem preocupações de conflito de interesses e no combate ao branqueamento de capitais.

165. A Mutual sugere ainda a obrigação de os bancos e seguradoras sugerirem uma lista de plataformas de financiamento colaborativo a clientes com operações rejeitadas, ao exemplo do que acontece no Reino Unido. A Mutual sugere que esta plataforma seja coordenada pela Garantia Mútua ou pela Instituição Financeira de Desenvolvimento, propondo ainda que estas entidades possam participar nas campanhas de financiamento colaborativo (de capital e por empréstimo), seguindo o modelo do *British Business Bank*.
166. A respeito desta proposta, não deixa a AdC de notar que a regulação do setor deverá observar princípios de necessidade, adequabilidade e proporcionalidade, não deixando de se ponderar a forma como o setor do financiamento colaborativo se poderá enquadrar no âmbito da atividade das demais entidades a operar no setor financeiro.

3.2.11. SIBS – SIBS, SGPS, S.A.

167. A SIBS submeteu um conjunto de observações ao *Issues Paper* no processo de consulta pública.
168. A SIBS alega que “*o documento enforma de uma visão preconceituosa da SIBS e do seu papel no setor de pagamentos Português*”, alegando que “*a AdC afirma muito claramente, sem o demonstrar, que a existência da SIBS é uma dificuldade (para o sistema de pagamentos português)*”.
169. A SIBS afirma ainda que o seu atual papel “*facilita a vida dos novos entrantes no mercado, porquanto evita que sejam obrigados a integrar-se com várias redes / plataformas e sejam potencialmente confrontados com uma multiplicidade de standards que dificultariam a sua penetração efetiva no mercado e aumentariam os custos de entrada*”.
170. A SIBS afirma que o *Issues Paper* “*parece focar-se apenas nas dificuldades potenciais que as Fintech possam enfrentar na entrada no mercado, sem, todavia, atender (...) [ao] desnivelamento das condições concorrenciais decorrentes das muito mais leves exigências regulatórias a que se sujeitam os novos players, em contraste com as pesadas exigências impostas aos players sujeitos à regulação financeira, e o consequente impacto desfavorável nos seus modelos de negócio.*”
171. No que respeita às questões de segurança, a SIBS afirma que “*o estudo ignora as características do sector financeiro*” e que algumas das alegadas “barreiras à entrada” são requisitos mínimos de estabilidade.
172. Relativamente às alegações da SIBS sobre a visão da AdC no *Issues Paper*, cumpre notar que a avaliação desenvolvida permitiu identificar riscos de encerramento de mercado e barreiras à entrada de novos operadores FinTech no setor dos serviços de pagamento.
173. Neste contexto, a posição da SIBS, que se descreve a si própria como uma plataforma que permite a integração de operadores em várias redes, é a de um *gatekeeper* essencial ao acesso de informação e infraestruturas necessárias à prestação de serviços de pagamento.
174. Vários stakeholders apontaram a relação entre a SIBS e os bancos a operar em Portugal como uma dificuldade acrescida à entrada no mercado.

175. A respeito do alegado desnívelamento dos requisitos regulatórios, a AdC destaca ao longo do *Issues Paper* a importância de que a regulação seja proporcional aos riscos da atividade dos diferentes operadores de mercado. Com efeito, uma instituição de crédito, autorizada a receber depósitos e a conceder crédito, estará naturalmente sujeita a requisitos regulatórios diferentes dos exigidos a uma instituição que apenas pretenda prestar serviços de pagamento.
176. Mais se remete para o *Issues Paper* sobre as alegações relativas à segurança do sistema. Em particular, a AdC defende que “*a regulação do setor deve promover a inovação, ao invés de a obstaculizar, ao mesmo tempo que salvaguarda a segurança do sistema e dos consumidores, nomeadamente atendendo aos riscos que a atividade financeira encerra.*” As exigências regulatórias e de *compliance* são assinaladas em todas as recomendações que possam ter impacto a esse nível.
177. A SIBS considera o esquema do sistema de pagamentos de retalho Português na Figura 1 do *Issues Paper* “*demasiado simplificador*” dado que o SICOI é “*uma de várias alternativas possíveis para qualquer operador no espaço europeu.*”
178. O SICOI é definido pelo Banco de Portugal como o “*sistema que processa, por compensação, as operações de pagamento de retalho em Portugal*”, referindo a mesma instituição que, com base nos dados mais recentes (2016), o SICOI é o quarto sistema de pagamentos de retalho europeu com o maior número de operações processadas, tendo registado crescimento desde então²⁴.
179. Mais se esclarece, no que diz respeito às observações da SIBS de que a AdC assumiu que “*o número médio de transferências bancárias realizadas na zona euro é um padrão de referência*”, que o que se pretendeu evidenciar foi que a utilização de transferências a crédito em Portugal é, ao contrário do número de operações baseadas em cartão, bastante inferior à média da zona euro.
180. Com efeito, segundo um estudo do BCE²⁵, os países com os menores custos sociais com os pagamentos de retalho caracterizam-se por terem “quatro vezes mais transferências a crédito *per capita*, três vezes mais pagamentos com cartão, e uma vez e meia mais pagamentos por débito direto”.
181. Refira-se, ainda, que a AdC atualizou no *Issues Paper* os dados referentes às transferências a crédito e pagamentos por cartão, fazendo a comparação com a União Europeia para o ano de 2016, por uma questão de disponibilidade de dados (ver ponto 2.1).
182. Ainda a respeito da evolução dos pagamentos *contactless*, refiram-se as conclusões do mais recente Relatório dos Sistemas de Pagamento do Banco de Portugal (cf. nota de rodapé 24): “*Nas compras presenciais, apenas 1,6% do número e 0,6% do valor corresponderam a operações realizadas com recurso a tecnologia de leitura por aproximação do cartão de pagamento (tecnologia contactless). Estes números evidenciam a existência de uma margem de progressão significativa na adoção de soluções inovadoras nos pagamentos de retalho.*”
183. A este respeito, a SIBS refere que “*as razões para alguma lentidão no progresso deste tipo de pagamento devem procurar-se na conjugação de haver quer terminais quer cartões sem contactless (o que não permite uma cobertura / utilização universal) e na experiência de compra e comportamento dos*

²⁴ Relatório dos Sistemas de Pagamentos 2017 do Banco de Portugal.

²⁵ European Central Bank, “*Card Payments in Europe – A Renewed Focus on SEPA for Cards*”, 2014. Ver também Schmiedel, Heiko, Gergana L. Kostova, and Wiebe Ruttenberg. “*The social and private costs of retail payment instruments: a European perspective.*” ECB Occasional Paper No. 137, 2012.

consumidores e dos próprios comerciantes (que não tem um ganho reconhecido como significativo, nos casos de uso existentes)."

184. A SIBS contesta que a indústria dos pagamentos com cartão em Portugal funcione como um ecossistema fechado, apelidando esta leitura de "*pre-juízo da AdC*". Importa destacar o seguinte:

- A SIBS está presente no mercado dos sistemas de pagamentos com cartão, no mercado da disponibilização da infraestrutura física e tecnológica dos pagamentos com cartão e no mercado do processamento e da compensação dos pagamentos efetuados com cartão.
- A SIBS assume a gestão do *scheme* doméstico para operações a débito em Portugal, o MB.
- Enquanto processador, a SIBS é o único processador do *scheme* MB. Tanto no processamento de emissão como no processamento de aceitação em TPA físico, os operadores que não a SIBS têm uma presença reduzida.
- Os cartões de pagamento ativos no mercado são emitidos maioritariamente pelos grandes bancos a operar em Portugal, que são também os maiores acionistas da SIBS. O mesmo conjunto de bancos assume um papel relevante no mercado de aceitação em TPA físico para as operações realizadas a débito. Salvo melhor informação, não existem operadores transfronteiriços no mercado de aceitação do *scheme* MB.
- Daqui se conclui que ao nível do processamento, emissão e aceitação de pagamentos em cartão, a procura é constituída pelos principais bancos a operar em Portugal, que são também os acionistas da SIBS.
- Nesta medida, a estrutura acionista da SIBS e a sua presença, bem como dos bancos seus acionistas, ao longo de toda a cadeia de valor configuram um ecossistema de pagamentos com cartão com reduzida abertura a novos operadores.

4. CONCLUSÃO

185. O procedimento de consulta pública da Versão Preliminar do *Issues Paper* "Inovação Tecnológica e Concorrência no Setor Financeiro em Portugal" pretendeu-se amplo, de forma a encorajar participação e auscultação de todos os interessados nas matérias abordadas.

186. A consulta pública permitiu recolher comentários de diversos *stakeholders* do setor, nomeadamente dois reguladores setoriais, três associações representantes de empresas, uma associação representante dos consumidores, quatro empresas do setor financeiro e uma sociedade de advogados.

187. Os comentários recebidos dos diversos *stakeholders* foram objeto de ponderação pela AdC, tendo-se procedido às alterações da versão final do *Issues Paper* sinalizadas na discussão dos comentários desenvolvida ao longo do presente relatório de consulta pública, bem como às alterações que decorrem de desenvolvimentos entretanto ocorridos.