

Concorrência no Setor Financeiro em Portugal

*Acompanhamento das Recomendações da AdC no âmbito do
Issues Paper FinTech*



Março 2021

CONTEÚDO

SUMÁRIO EXECUTIVO	3
1. Enquadramento.....	5
2. Estado de implementação das recomendações da AdC	8
2.1. Serviços de pagamentos.....	8
2.1.1. Acesso a infraestruturas bancárias	9
2.1.2. Acesso aos dados bancários	13
2.1.3. Outras medidas promotoras de concorrência e inovação	22
2.2. Financiamento colaborativo.....	23
2.2.1. Financiamento colaborativo de capital e por empréstimo	24
2.2.2. Financiamento colaborativo por donativo ou recompensa	30
2.2.1. Promoção da literacia financeira relativa ao financiamento colaborativo	31
2.3. Regimes regulatórios promotores de inovação	33
Anexo 1. Questionário AdC a prestadores FinTech.....	37

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Barreiras à entrada e expansão em Portugal – Questionário AdC.....	8
Figura 2. Volume de transações por instrumento de pagamento	9
Figura 3. Volume de negócios <i>per capita</i> (em euros) por país europeu, 2018	24
Figura 4. Motivos para não integrar o programa Portugal FinLab - Questionário AdC	34

LISTA DE CAIXAS

Caixa 1. Breve caracterização do universo de empresas participantes no questionário da AdC .	7
Caixa 2. Alguns conceitos relevantes	10
Caixa 3. Condições necessárias à isenção de criar um mecanismo de contingência.....	17
Caixa 4. Barreiras e dificuldades no acesso aos dados bancários em Portugal – Questionário da AdC	19
Caixa 5. Exemplos de tipos de serviços inovadores suportados em <i>open banking</i>	22
Caixa 6. Abordagens internacionais relativas ao acesso a informação relevante para efeitos de concessão de empréstimo a empresas	30

SUMÁRIO EXECUTIVO

A Autoridade da Concorrência (AdC), na sua missão de promoção de uma cultura de concorrência, tem vindo a acompanhar as condições de entrada dos novos operadores no setor financeiro baseados em tecnologias digitais (FinTech e InsurTech). Estes operadores podem assumir um papel importante enquanto concorrentes dos serviços financeiros tradicionais, aumentando o leque de escolha e formas de acesso aos serviços, com alternativas rápidas, convenientes e competitivas para consumidores e empresas.

Em outubro de 2018, a AdC publicou o Issues Paper “Inovação Tecnológica e Concorrência no Setor Financeiro em Portugal” (Issues Paper FinTech), tendo emitido um conjunto de recomendações que visam mitigar os riscos de encerramento de mercado identificados e promover a inovação e a concorrência nos serviços de pagamento e no financiamento colaborativo (*crowdfunding*).

Desde então, a AdC continua atenta aos desenvolvimentos no setor financeiro. Entre julho e setembro de 2020, a AdC promoveu um alargado questionário a empresas FinTech, incluindo empresas ativas em Portugal e operadores que apenas prestam serviços fora de Portugal, mas potenciais entrantes no setor nacional. Das 70 empresas a prestar serviços em Portugal, 45 referiram como barreiras a existência de um ecossistema fechado e a posição dos incumbentes.

No sentido de promover as condições de concorrência no setor financeiro, a AdC tem vindo a reiterar as suas recomendações do Issues Paper FinTech, bem como a emitir recomendações adicionais ao Parlamento, ao Governo e ao Banco de Portugal.

Ainda que se tenha identificado algum progresso, a implementação plena da maior parte das medidas da AdC ainda se encontra pendente. Em particular, persistem obstáculos no acesso aos dados bancários e no acesso a infraestruturas bancárias pelos novos prestadores de serviços de pagamentos. Ainda que a introdução de *sandboxes* regulatórias já esteja a ser considerada pelo Governo, ainda não se encontra disponível a entrantes FinTech. A nível do financiamento colaborativo, a aprovação do Regulamento (UE) 2020/1503 vem mitigar algumas das barreiras identificadas por plataformas de financiamento colaborativo por empréstimo e de capital ao harmonizar a regulação a nível europeu e ao introduzir direitos de passaporte na UE. Contudo, estas plataformas ainda não podem aceder e reportar à Central de Responsabilidades de Crédito, o que poderá impactar o seu desenvolvimento em Portugal.

A AdC reitera a importância da implementação destas medidas, para promover a concorrência e a inovação no setor. As recomendações da AdC visam a eliminação dos obstáculos à inovação e à entrada de novos operadores FinTech, o que contribuirá para condições favoráveis à concorrência no setor financeiro, capaz de entregar preços mais competitivos, inovação e diversidade de serviços e melhor qualidade aos consumidores, quer por parte de novos entrantes, quer por parte dos incumbentes. Importa assegurar, com a maior brevidade possível, a remoção destes obstáculos para promover o desenvolvimento de novas soluções financeiras em Portugal.

Recomendação	Implementação Plena
Serviços de pagamentos	
Alternativas de acesso ao SICOI que eliminem a dependência face aos bancos	Por implementar
Alternativas de acesso ao subsistema de transferências imediatas	Por implementar
Acesso aos dados bancários sem obstáculos	Por implementar
Qualidade do acesso aos dados bancários sem obstáculos	Por implementar
Simplicidade na interface de acesso aos dados bancários	Por implementar
Informação disponibilizada aos TPP necessária e suficiente	Por implementar
Acesso aos dados bancários livre de encargos	Implementada
Neutralidade tecnológica na contratação pública	Por implementar
Financiamento colaborativo	
Promoção da certeza jurídica (empréstimo e de capital)	Em progresso
Proporcionalidade dos requisitos regulatórios (empréstimo e de capital)	Em progresso
Acesso à Central de Responsabilidade de Crédito do Banco de Portugal	Por implementar
Harmonização regulatória a nível europeu (empréstimo e de capital)	Em progresso
Objetividade dos requisitos regulatórios (donativo ou recompensa)	Implementada
Promoção da literacia financeira	Por implementar
Promoção da inovação nos serviços financeiros	
Introdução de <i>sandboxes</i> regulatórias	Por implementar

1. ENQUADRAMENTO

A AdC publicou, em outubro de 2018, o *Issues Paper “Inovação Tecnológica e Concorrência no Setor Financeiro em Portugal” (Issues Paper FinTech)*¹. Esta análise tem como enfoque os serviços de pagamento e o financiamento colaborativo ou *crowdfunding*, abordando também, ainda que de forma limitada, os serviços de *robo-advisor* e as novas tecnologias aplicadas ao setor dos seguros (InsurTech).

No *Issues Paper FinTech*, a AdC identificou um conjunto de barreiras à inovação e à entrada dos prestadores FinTech. Entre outros aspetos, identificaram-se riscos de encerramento pelos bancos incumbentes no acesso de operadores FinTech aos dados de contas dos clientes e, em resultado do enquadramento legal e regulatório, no acesso aos sistemas de liquidação e compensação de pagamentos.

A AdC emitiu um conjunto de recomendações que têm por objetivo reduzir as barreiras à entrada e à expansão de operadores FinTech identificadas. Em particular, a AdC recomendou, entre outros aspetos, que na implementação da Segunda Diretiva de Serviços de Pagamentos (DSP2²) e demais atos delegados, as opções do legislador e do regulador acautelassem o acesso dos prestadores FinTech aos *inputs* necessários à sua atividade. No contexto do financiamento colaborativo, a AdC recomendou que o enquadramento regulatório fosse proporcional, de forma a promover o desenvolvimento deste tipo de atividades em Portugal. Num contexto mais lato de promoção da inovação nos serviços financeiros, a AdC recomendou a introdução de *sandboxes* regulatórias, enquanto regimes regulatórios promotores da inovação.

A presente nota avalia o estágio de implementação das recomendações emitidas pela AdC. Para o efeito, a AdC procedeu à recolha de elementos necessários à avaliação das condições de entrada e de expansão, em Portugal, de novos prestadores FinTech³ que se descreve de seguida.

Questionário AdC a prestadores FinTech

Entre julho e setembro de 2020, a AdC enviou um questionário a 139 empresas que prestam serviços financeiros baseados em tecnologias digitais (FinTech). O objetivo do questionário foi obter informação sobre eventuais barreiras à entrada e/ou à expansão que permaneçam, em Portugal, com enfoque no acesso aos dados bancários e na eficácia da implementação da DSP2⁴.

De forma a assegurar uma amostra representativa de operadores FinTech, a seleção das empresas abrangidas pelo questionário teve por base a recolha de dados e registos de empresas junto de diversas fontes. Entre as fontes incluem-se, designadamente, a lista de plataformas de financiamento colaborativo autorizadas pela Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM)⁵, a lista de entidades reguladas pelo Banco de Portugal no âmbito da DSP2⁶,

¹ Autoridade da Concorrência, [Issues Paper Inovação Tecnológica e Concorrência no Setor Financeiro em Portugal](#), Outubro 2018.

² Diretiva (UE) 2015/2366 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro, relativa aos serviços de pagamento no mercado interno.

³ N/ referência EPR/2019/2.

⁴ Vide o Anexo 1 que inclui o questionário enviado pela AdC às empresas e a lista de empresas que responderam ao questionário.

⁵ Das 5 empresas autorizadas pela CMVM, à data da recolha da informação, em junho de 2020, não se enviou o questionário a apenas uma empresa na medida em que não se detetou uma prestação ativa dos seus serviços. Adicionalmente, apenas uma única empresa (das quatro a quem foram enviados pedidos de elementos) não respondeu ao questionário.

⁶ Das 22 empresas autorizadas pelo Banco de Portugal, à data da recolha da informação, em junho de 2020, o questionário foi enviado e respondido por um total de 16 empresas. As restantes empresas foram excluídas por não se considerarem operadores/entrantes FinTech (e.g., SIBS Pagamentos).

registos da Autoridade Bancária Europeia (EBA)⁷, membros da Associação Portugal Fintech, membros da Associação FinTech e InsurTech Portugal (AFIP) e lista de entidades participantes no Portugal FinLab⁸.

O universo de empresas inquiridas abrange um conjunto de empresas heterogéneo sob diversas dimensões, como a natureza dos serviços, a tipologia dos clientes, a abrangência geográfica ou o enquadramento regulatório. Esta abordagem visou enriquecer a análise e permitir resultados informativos e robustos, não apenas sobre as condições de mercado que enfrentam as empresas que já disponibilizam serviços em Portugal, mas também beneficiando da perspectiva de empresas que, estando presentes e operacionais em outros países da União Europeia (UE), são potenciais entrantes no setor em Portugal.

Na sequência dos questionários enviados, a AdC obteve respostas de 88 empresas, abrangendo mais de dez tipos de serviços, diferentes enquadramentos regulatórios e múltiplas geografias. Das 88 respostas recebidas, 70 dizem respeito a empresas que indicaram disponibilizar serviços em Portugal. A maior parte destas 70 empresas prestam serviços de pagamentos (cerca de 39%), seguidas de empresas de gestão de finanças pessoais (*personal finance*) e prestadores InsurTech. Cerca de 61% das empresas que disponibilizam serviços em Portugal são supervisionadas por entidades reguladoras e cerca de 63% dessas empresas são supervisionadas por entidades reguladoras nacionais (i.e., Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões - ASF, Banco de Portugal e/ou CMVM). Cerca de 75% das empresas que disponibilizam serviços em Portugal prestam serviços entre empresas (*business-to-business*).

Apresenta-se na Caixa 1 uma breve caracterização das empresas que participaram no questionário, considerando (i) o número total de empresas que responderam; e (ii) o subconjunto de empresas que, à data do questionário, disponibilizavam serviços em Portugal.

⁷ Das 47 empresas identificadas no registo da Autoridade Bancária Europeia (EBA) enquanto instituições de pagamentos com direitos de passaporte aplicáveis a Portugal, foram enviados um total de 44 questionários, tendo a AdC recebido um total de 15 respostas. A este respeito, importa notar que uma parte significativa destas empresas não disponibiliza serviços em Portugal.

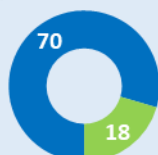
⁸ Apenas se enviou questionários nos casos em que se identificou serem operadores/entrantes FinTech e onde se obteve morada e contactos telefónicos disponíveis.

Caixa 1. Breve caracterização do universo de empresas participantes no questionário da AdC

I. Relativamente ao total de empresas que participaram no questionário:

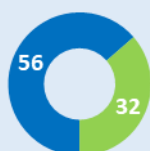
Onde prestam serviços ?

- Em Portugal
- Apenas fora de Portugal



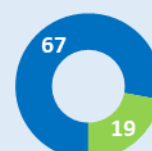
Empresas supervisionadas?

- Sim
- Não

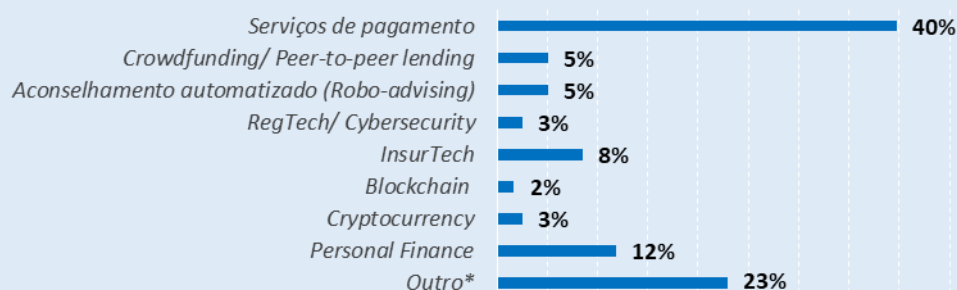


Principal tipo de vendas

- Business-to-business
- Business-to-consumer



Tipo de serviços abrangidos prestados pelas empresas (% de respostas)

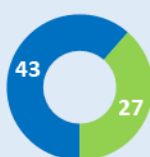


*Onde se incluem maioritariamente serviços de factoring; de desenvolvimento de *software* e aplicações informáticas para prestadores de serviços de pagamento; de consultoria tecnológica especializada; de mediação de seguros; e de crédito ao consumo.

II. Relativamente às empresas que prestam serviços em Portugal:

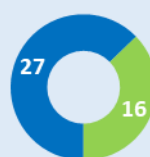
Supervisionadas?

- Sim
- Não



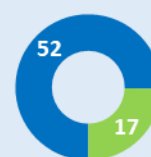
Onde são supervisionadas?

- Em Portugal
- Fora de Portugal

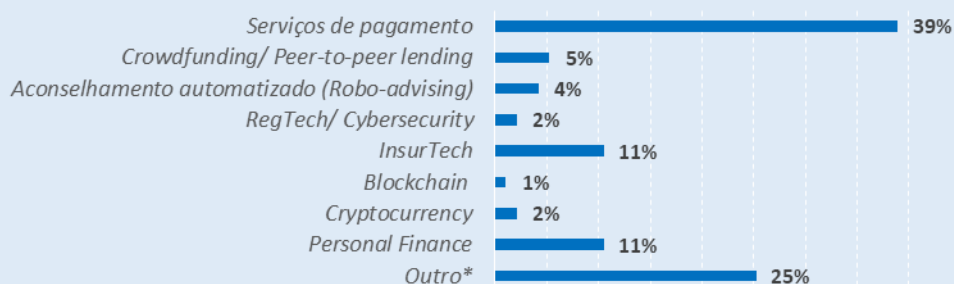


Principal tipo de vendas

- Business-to-business
- Business-to-consumer

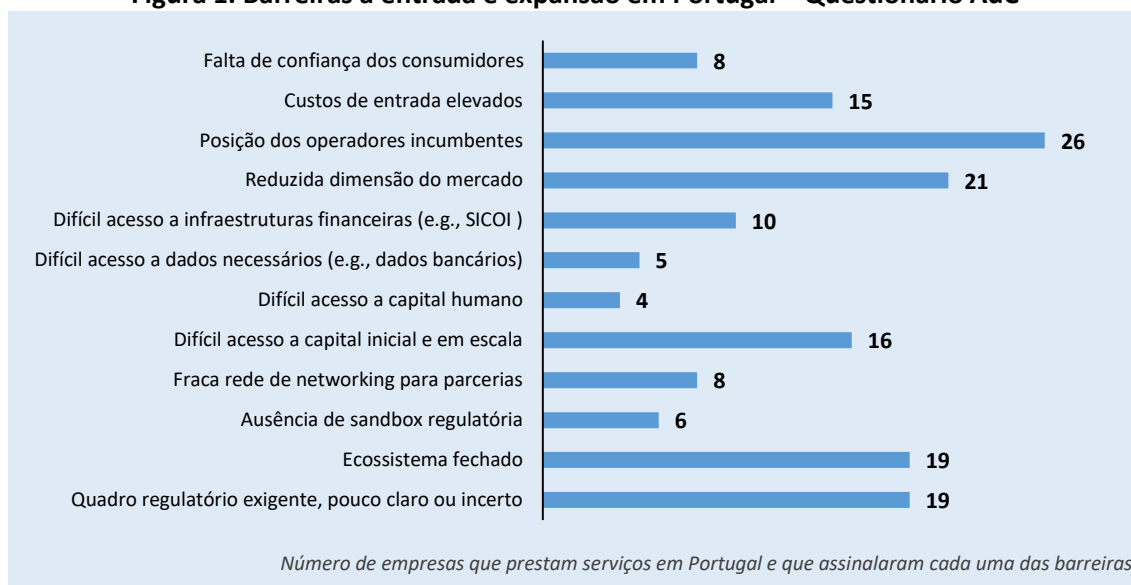


Tipo de serviços prestados pelas empresas que prestam serviços em Portugal (% de respostas)



Das 70 empresas inquiridas a disponibilizar serviços em Portugal, 45 referem a posição dos incumbentes ou a existência de um ecossistema fechado como barreiras à entrada ou à expansão⁹, enquanto 13 empresas indicaram não estarem sujeitas a nenhuma barreira à entrada ou à expansão na atividade em Portugal¹⁰. Já quanto aos prestadores InsurTech que participaram no questionário (10 no total), as principais barreiras identificadas relacionam-se com a reduzida dimensão do mercado nacional e o difícil acesso a capital inicial e em escala em Portugal. As principais barreiras identificadas pelos operadores que prestam serviços de gestão de finanças pessoais (*personal finance*) (10 no total) foram a posição dos operadores incumbentes e a reduzida dimensão do mercado nacional¹¹.

Figura 1. Barreiras à entrada e expansão em Portugal – Questionário AdC



Fonte: Resposta à questão 7.1 do Questionário da AdC (vide Anexo 1).

Nota: n.º total de respostas nesta questão = 70.

2. ESTADO DE IMPLEMENTAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES DA ADC

2.1. Serviços de pagamentos

Face aos dados constantes do Issues Paper FinTech, os pagamentos no retalho, em Portugal, continuam a registar uma evolução no sentido de maior utilização de instrumentos de pagamento remotos, automatizados e baseados em cartões. As operações baseadas em cartões de pagamento representaram 85% do volume, em 2020¹² (Figura 2). Assinala-se uma evolução positiva da tecnologia *contactless*, que permite pagamento por aproximação do cartão a Terminais de Pagamento Automático (TPA). Esta evolução decorre em parte das necessidades de pagamento no contexto da pandemia Covid-19¹³. As compras *online* com cartões de

⁹ No questionário incluem-se ainda questões relativas (i) à caracterização das empresas e da sua atividade em Portugal; e (ii) ao contexto de regulamentação e supervisão, com enfoque nas condições de acesso aos dados bancários em Portugal no âmbito da Segunda Diretiva de Serviços de Pagamento (Diretiva 2015/2366/EU).

¹⁰ Cf. Respostas à questão 7.1 do questionário da AdC (em anexo).

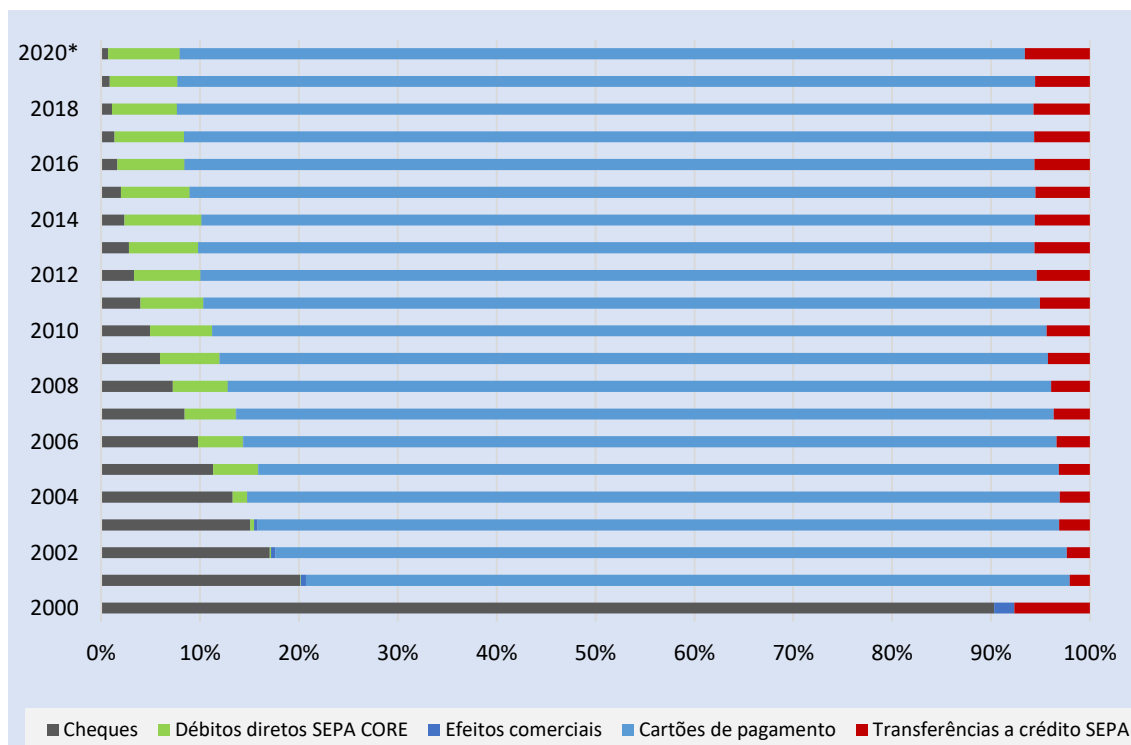
¹¹ Note-se que algumas empresas selecionaram mais do que um tipo de serviço prestado, pelo que a sua resposta poderá ser contabilizada enquanto, por exemplo, prestador de serviços de pagamento e prestador de serviços de gestão de finanças pessoais (*personal finance*).

¹² Os dados relativos ao ano de 2020 dizem respeito ao período entre janeiro de 2020 e 30 de novembro de 2020.

¹³ Cf. informação constante de [Comentários AdC à proposta de Estratégia Nacional para os Pagamentos de Retalho | 2020-2022](#), de 30 de abril de 2020.

pagamentos nacionais também cresceram face a 2018¹⁴. Ainda que os consumidores portugueses continuem a estar entre os que menos efetuam compras *online*, bem como entre os que menos utilizam *online banking*, assinala-se, ainda que de forma limitada, uma evolução positiva nestas dimensões¹⁵.

Figura 2. Volume de transações por instrumento de pagamento



Nota: Os dados relativos ao ano de 2020 dizem respeito ao período entre janeiro de 2020 e 30 de novembro de 2020.
Fonte: Dados do Banco de Portugal relativas ao sistema de pagamentos SICOI – tratamento AdC.

Não obstante a tendência de maior utilização de instrumentos de pagamento remotos e automatizados, já destacada no Issues Paper FinTech, a AdC havia identificado um conjunto de barreiras à inovação e à entrada dos operadores FinTech na prestação de serviços de pagamentos em Portugal. Em particular, no Issues Paper FinTech, identificaram-se barreiras regulatórias e estratégicas, à entrada e expansão dos operadores FinTech, nomeadamente relativas ao acesso a infraestruturas bancárias e ao acesso aos dados bancários, bem como barreiras decorrentes do comportamento dos consumidores. De seguida, avalia-se o estágio de implementação das recomendações da AdC relativas aos serviços de pagamentos.

2.1.1. Acesso a infraestruturas bancárias

No Issues Paper FinTech, a AdC identificou a necessidade de operadores FinTech acederem às infraestruturas bancárias como uma das principais fontes do risco de encerramento de

¹⁴ De acordo com o [Relatório dos Sistemas de Pagamentos de 2019](#) do Banco de Portugal, em 2019, face a 2018, “as compras online efetuadas com cartões nacionais cresceram 43% em número e 28% em valor, representando, respetivamente, 6,3% e 7,5% do número e valor das compras efetuadas com cartões emitidos em Portugal” (p. 31).

¹⁵ De acordo com dados da Eurostat, 37% em 2018 e 39% em 2019 dos consumidores portugueses que utilizaram a internet nos últimos 12 meses efetuaram compras *online* de bens ou serviços em comparação com 60% em 2018 e 63% em 2019 da média da União Europeia (UE). Quanto à penetração do *online banking*, 39% em 2018 e 42% em 2019 utilizaram o *online banking* em comparação com 54% em 2018 e 58% em 2019 da média da UE.

mercado. Os operadores FinTech *end-to-end*¹⁶ são instituições de pagamento que combinam serviços de *front-end*¹⁷, como os serviços de iniciação de pagamentos ou os serviços de informação sobre contas, com serviços de liquidação e compensação. Embora autónomos na execução de pagamentos, estes operadores necessitam das instituições de crédito e da infraestrutura bancária para receber depósitos e transferir fundos.

Em particular, a AdC identificou um risco de encerramento resultante de o enquadramento legal e regulatório impedir que os *third party providers* (TPP) tenham acesso ao SICOI (i.e., o sistema nacional de compensação e liquidação de pagamentos de retalho¹⁸ - vide Caixa 2) em condições de igualdade e sem dependência dos bancos. Embora a participação no SICOI possa ser direta ou indireta¹⁹, as instituições de pagamento e as instituições de moeda eletrónica não são elegíveis para participação direta.

Caixa 2. Alguns conceitos relevantes

O que é o SICOI?

O SICOI é um sistema de compensação interbancária onde são processados e compensados os pagamentos de retalho efetuados através de cheques, efeitos comerciais, débitos diretos, transferências a crédito, transferências imediatas e cartões bancários.

A título exemplificativo: o cliente do banco A faz uma transação para um cliente do banco B. O banco A envia a operação para o SICOI. O SICOI atualiza todas as operações recebidas e reflete a nova operação nas contas dos bancos, apurando os saldos de compensação de cada participante. Depois, o SICOI procede à “liquidação” ao transferir os fundos para o cliente do banco B.

O que é um serviço de iniciação de pagamentos?

Um serviço de iniciação de pagamentos permite a um utilizador iniciar uma operação de pagamentos *online*. Por exemplo, um consumidor compra um produto num site A e para efetuar a transação utiliza um prestador de serviços de pagamento que, em nome do consumidor, acede à conta bancária do consumidor e inicia a operação de pagamento. O consumidor não interage de forma direta com o seu banco durante a operação de pagamento.

O que é um serviço de informação sobre contas?

Um serviço de informação sobre contas permite a um utilizador agregar numa única interface ou aplicação (*app*) informação sobre as contas detidas junto, por exemplo, de vários bancos. Ao aceder a essa interface/aplicação, o utilizador pode ter uma visão global da sua situação bancária, podendo por exemplo verificar os saldos das várias contas que detém em diferentes instituições em simultâneo.

O que é um Third Party Provider (TPP)?

É um prestador de serviços de iniciação de pagamentos ou de informação sobre contas.

¹⁶ Os operadores *end-to-end* “são instituições de pagamento que detêm contas de beneficiários e ordenantes e, como tal, podem dispensar as instituições de crédito na execução de pagamentos” (cf. Issues Paper FinTech, p. 17).

¹⁷ Os operadores que operem no *front-end* “oferecem uma plataforma de comunicação entre o ordenante ou o beneficiário e as respetivas instituições de crédito, necessitando de acesso constante à infraestrutura bancária (...) Entre os tipos de serviços que operadores FinTech *front-end* prestam estão os serviços de iniciação de pagamentos” (cf. Issues Paper FinTech, p. 16).

¹⁸ O SICOI é constituído por seis subsistemas, cada um correspondendo a um instrumento de pagamento, designadamente: cheques, efeitos comerciais, débitos diretos, transferências a crédito, cartões bancários e transferências imediatas.

¹⁹ Cf. [Instrução n.º 8/2018 do Banco de Portugal](#), que regulamenta o Sistema de Compensação Interbancária (SICOI).

Os prestadores FinTech apenas podem aceder ao SICOI por via indireta, estando dependentes dos operadores incumbentes, com quem concorrem, para concretizar esse acesso. Com efeito, o Banco de Portugal permite o acesso de instituições de pagamento e de moeda eletrónica ao SICOI, mas esse acesso ocorre de forma indireta. As entidades que se proponham ao acesso indireto têm que ser representadas por um participante direto no SICOI, sendo da responsabilidade do participante direto a introdução de operações de pagamento nos vários subsistemas²⁰.

Esta dependência pode permitir aos bancos obstaculizar a entrada dos operadores FinTech no mercado. Na medida em que o operador FinTech tem de estabelecer uma relação com um banco análoga à de um cliente, para aceder a serviços de compensação e liquidação, os bancos beneficiam de graus de liberdade para dificultar estrategicamente o acesso das FinTech ao *input* SICOI.

No sentido de mitigar o risco de encerramento identificado, a AdC fez recomendações ao Banco de Portugal. Em particular, as recomendações visam reduzir a dependência de instituições de pagamento no acesso ao SICOI, bem como ao subsistema de transferências imediatas do SICOI (que pressupõe o cumprimento dos mesmos requisitos exigíveis para participação no SICOI).

Recomendações do Issues Paper FinTech da AdC relativas ao acesso às infraestruturas bancárias

Alternativas de acesso ao SICOI que eliminem a dependência face aos bancos

“Ponderar e avaliar a possibilidade de desenvolver alternativas técnicas que viabilizem o acesso de todos os prestadores de serviços de pagamento ao SICOI em condições de igualdade, eliminando a dependência que estes prestadores de serviços possam ter face aos bancos.”

(Recomendação 3, alínea i, do ponto 2.5 do *Issues Paper*)

Acesso ao subsistema de transferências imediatas

“Promover o acesso das instituições de pagamento ao subsistema de transferência imediatas do SICOI recentemente desenvolvido, eliminando-se a dependência que estas instituições possam ter face aos bancos”.

(Recomendação 3, alínea ii, do ponto 2.5 do *Issues Paper*)

Outras Recomendações da AdC relativas ao acesso às infraestruturas bancárias

Requisitos de informação a prestar por instituições de crédito a terceiros no acesso indireto ao SICOI

“Enquanto não seja implementada a recomendação da AdC no seu Issues Paper relativa ao acesso direto ao SICOI pelos operadores FinTech, sugere-se que seja desenhado e implementado um conjunto de regras para regulamentar o acesso indireto ao SICOI, com requisitos de informação a prestar pelas instituições de crédito a potenciais interessados, de forma a reduzir o risco de encerramento de mercado”.

(Recomendação 6, dos Comentários AdC à proposta de Estratégia Nacional para os Pagamentos de Retalho | 2020-2022)

²⁰ Cf. n.º 6 do Regulamento do SICOI (*vide* nota de rodapé 19).

As barreiras à entrada e à expansão resultantes do acesso restrito ao SICOI mantêm-se. No âmbito do questionário da AdC, várias empresas referiram as dificuldades no acesso a infraestruturas financeiras, e.g., SICOI, como uma barreira à entrada e/ou à expansão em Portugal (Figura 1). Alguns *stakeholders* referiram²¹, em concreto, dificuldades como (i) a complexidade do processo de adesão; (ii) a morosidade na resposta dos bancos aos pedidos de representação; (iii) prazos morosos de implementação do acesso; (iv) os preços elevados e desproporcionais apresentados por participantes diretos para a representação no SICOI; (v) e o receio de que o acesso ao SICOI seja obstaculizado em resultado do conflito de interesses inerente à atividade dos bancos enquanto entidade da qual os seus concorrentes estão dependentes para o acesso a um *input* essencial.

Estes obstáculos colocados aos TPP subsistem apesar de existir acesso indireto ao SICOI e de a DSP2 estipular que esse acesso deve ser objetivo, proporcional e não discriminatório. Relativamente ao acesso a sistemas de pagamento, o artigo 35.º da DSP2 prevê que os participantes diretos deem oportunidade de acesso, de forma objetiva, proporcionada e não discriminatória a outros prestadores de serviços de pagamento.

Com efeito, os requisitos exigidos para participação direta no SICOI mantêm-se, pelo que os TPP apenas podem aceder indiretamente ao SICOI. Para a participação direta no SICOI, que se enquadra no âmbito da Diretiva relativa ao Caráter Definitivo da Liquidação (SFD)²², é necessário, entre outros, que a entidade em causa detenha uma conta de liquidação em qualquer dos sistemas nacionais componentes do TARGET2, requisito regulamentarmente vedado às instituições de pagamento²³.

Destaque-se, contudo, que no quadro da estratégia para os pagamentos de pequeno montante na UE, a Comissão Europeia se comprometeu a ponderar, no contexto da revisão da Diretiva SFD, alargar o âmbito da sua aplicação às instituições de moeda eletrónica e de pagamento, “sob reserva de medidas apropriadas de supervisão e de redução do risco”²⁴.

A Comissão Europeia (CE) reconhece as limitações do acesso indireto, que torna os novos prestadores de serviços de pagamento dependentes dos bancos. Com efeito, no âmbito da estratégia para os pagamentos de pequeno montante na UE ²⁵, de setembro de 2020, em linha com o que a AdC tem vindo a salientar desde 2018, a CE notou que o *“acesso indireto através de instituições bancárias poderá não ser a melhor opção para grande parte dos prestadores de serviços de pagamento não bancários, uma vez que os torna dependentes de tais instituições”*.

Perante estes obstáculos e no sentido de mitigar os riscos num contexto de acesso indireto (enquanto não existir a possibilidade de acesso direto), a AdC recomendou ainda, em abril de 2020, no âmbito dos comentários à proposta de estratégia nacional para os pagamentos de retalho²⁶, que fosse desenhado e implementado um conjunto de regras para regulamentar o

²¹ Cf. Respostas às questões 7.1 e 7.2 do questionário da AdC (em anexo).

²² Diretiva 98/26/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de maio 1998, relativa ao caráter definitivo da liquidação nos sistemas de pagamentos e de liquidação de valores mobiliários.

²³ Nos termos da [Orientação BCE/2012/27](#), de 5 de dezembro, implementada em Portugal através da [Instrução do Banco de Portugal n.º 54/2012](#).

²⁴ Cf. Ação-chave enquadrada no terceiro pilar da estratégia, relativo a sistemas de pagamentos de pequeno montante e outras infraestruturas de apoio eficientes e interoperáveis.

²⁵ [Comunicação da Comissão](#) ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre uma Estratégia para os pagamentos de pequeno montante na UE, de 24.9.2020.

²⁶ Vide [Comentários AdC à proposta de Estratégia Nacional para os Pagamentos de Retalho | 2020-2022](#), de 30 de abril de 2020, no âmbito da consulta pública [“Estratégia Nacional para os Pagamentos de Retalho | 2020-2022”](#),

acesso indireto ao SICOI. Sem prejuízo da perspetiva partilhada pelo Banco de Portugal, no que diz respeito a este tema, no sentido de os requisitos à admissibilidade de participação indireta do SICOI serem abertos face a outros países da área do euro²⁷, persistem dificuldades, eventualmente decorrentes da existência de interesses conflitantes entre os participantes diretos e os novos entrantes. A recomendação da AdC visa mitigar esses conflitos através da definição de requisitos de informação a prestar pelas instituições de crédito a potenciais interessados e estabelecer tempos de resposta no processo de conexão ao SICOI, de forma a reduzir eficazmente o risco de encerramento de mercado²⁸.

Na medida em que subsistem importantes obstáculos no acesso ao SICOI por novos operadores FinTech, e sendo o acesso essencial para uma concorrência efetiva, reitera-se a importância de avaliar formas de reduzir a dependência destes operadores face aos bancos. A este respeito note-se que, não obstante a DSP2 prever (no artigo 35.º) que o acesso indireto não deve ser obstaculizado, mas antes objetivo, proporcional e não discriminatório, não foram identificadas medidas ou orientações regulamentares que densifiquem a avaliação do cumprimento destes princípios.

2.1.2. Acesso aos dados bancários

No Issues Paper FinTech, a AdC destacou o acesso aos dados bancários²⁹ como uma das principais barreiras à entrada e à expansão de empresas FinTech em Portugal. A natureza essencial dos dados bancários para a prestação de serviços de pagamento, em particular por empresas FinTech, resulta num risco de encerramento de mercado a estes operadores caso o acesso aos dados bancários seja obstaculizado.

Com efeito, já no âmbito do Issues Paper de 2018, o risco de encerramento de acesso a *inputs* essenciais pelas FinTech foi referido por vários dos *stakeholders* nas interações então desenvolvidas, confirmando as preocupações concorrenciais da AdC, partilhadas também pela Comissão Europeia e por outras autoridades da concorrência³⁰.

No contexto do acesso aos dados bancários, a AdC destacou o papel central da DSP2 para a criação de condições que potenciam a entrada de novos operadores. A DSP2 criou um enquadramento legal para novos operadores – prestadores de serviços de iniciação de

publicada pelo Banco de Portugal e elaborada pelo Fórum para os Sistemas de Pagamentos (FSP). A [versão final](#) da Estratégia Nacional foi publicada em novembro de 2020.

²⁷ No [relatório de consulta pública](#) da “[Estratégia Nacional para os Pagamentos de Retalho | 2020-2022](#)”, o Banco de Portugal comentou a recomendação da AdC que visa a regulamentação do acesso indireto ao SICOI, remetendo para o enquadramento regulamentar aplicável e assinalando que “o SICOI é um dos sistemas de pagamento de retalho da Área do Euro mais aberto à admissibilidade de participação indireta de todas as categorias de prestadores de serviços de pagamento enunciadas no Regime Jurídico dos Serviços de Pagamento e da Moeda Eletrónica, fazendo Portugal parte de uma minoria de Estados-Membros que permite a participação destas entidades nos referidos sistemas”.

²⁸ Nota-se que o acesso indireto a sistemas de pagamentos tem sido alvo de atenção noutros países. A título ilustrativo, a norma regulatória 104 constante do [The Payment Services Regulations 2017](#) prevê que solicitações relativas ao acesso indireto, bem como o acesso direto, devem ser prestadas de forma objetiva, proporcionada e não discriminatória e um participante do acesso direto. No caso de uma recusa de acesso, o participante direto deve apresentar uma justificação fundamentada. A *Payment Systems Regulator* (PSR) monitoriza esta norma através de pedidos de informação e/ou exposições, podendo abrir investigações (*vide* o relatório PSR, [Access and governance report on payment systems: update on progress](#), junho de 2019). No Reino Unido, existe também um [código de conduta](#), de cariz voluntário, que define um conjunto de responsabilidades dos participantes diretos dos sistemas de pagamentos e que disponibilizam acesso indireto a esses mesmos sistemas.

²⁹ Os prestadores de serviços de pagamento apenas podem aceder aos dados estritamente necessários para a prestação do serviço.

³⁰ Cf. Caixa 3 do Issues Paper da AdC, *Riscos de encerramento de mercado a operadores FinTech identificados pela Comissão Europeia e por outras autoridades da concorrência*.

pagamentos (PISP)³¹ e prestadores de serviços de informação de contas (AISP)³² – e impôs a abertura do acesso aos dados bancários de contas de pagamento por esses prestadores, mediante consentimento do consumidor.

A DSP2 determina que os prestadores de serviços de pagamento que gerem contas (ASPSP)³³ e que tenham contas acessíveis *online* disponibilizem interfaces para comunicação com as interfaces de *third party providers* (TPP)³⁴, onde se incluem os novos prestadores de serviços de pagamento (AISP, PSIP) e prestadores de serviços de pagamento que emitem instrumentos de pagamento baseados em cartões (CBPII)³⁵.

Contudo, a AdC alertou que a mera transposição do texto da DSP2 não se afigurava suficiente para eliminar o risco de encerramento de mercado, na medida em que a promoção da concorrência e a abertura do setor a novos prestadores dependeria da forma como o acesso aos dados fosse operacionalizado na prática.

Face aos riscos identificados, a AdC dirigiu um conjunto de recomendações ao Governo e ao Banco de Portugal para que a implementação e a operacionalização da DSP2 reduzisse os graus de discricionariedade nas obrigações de conceder acesso aos dados bancários necessários à prestação de serviços³⁶.

³¹ Em inglês, *Payment Initiation Service Provider* (PISP).

³² Em inglês, *Account Information Service Provider* (AISP).

³³ Em inglês, *Account Servicing Payment Service Providers* (ASPSP).

³⁴ Em inglês, *third party providers* (TPP).

³⁵ Em inglês, *Card Based Payment Instrument Issuer* (CBPII).

³⁶ A AdC também se pronunciou sobre a transposição da DSP2 para o quadro legal nacional em [Comentários da Autoridade da Concorrência relativos ao Projeto de Proposta de Lei de Transposição da Diretiva \(EU\) 2015/2366](#); e em [Comentários da Autoridade da Concorrência ao Projeto de Decreto-Lei n.º 344/2018](#), com data de 30 de agosto de 2018, que dá execução à autorização conferida ao Governo pela Lei n.º 57/2018, de 21 de agosto, que visa transpor a Diretiva (UE) n.º 2015/2366.

Recomendações do Issues Paper FinTech da AdC relativas ao acesso aos dados bancários pelos novos prestadores de serviços de pagamentos

Acesso aos dados bancários sem obstáculos

“Assegurar 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”.

(Recomendação 4, alínea i, do ponto 2.5 do *Issues Paper*)

Qualidade do acesso aos dados bancários sem obstáculos

“Assegurar 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).”

(Recomendação 4, alínea ii, do ponto 2.5 do *Issues Paper*)

Simplicidade na interface de acesso aos dados bancários

“Assegurar que não se introduzam dificuldades na 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)”.

(Recomendação 4, alínea iii, do ponto 2.5 do *Issues Paper*)

Informação disponibilizada aos TPP necessária e suficiente

“Assegurar 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).”

(Recomendação 4, alínea iv, do ponto 2.5 do *Issues Paper*)

Acesso aos dados bancários livre de encargos

“Assegurar que o acesso pelos third party providers à informação não seja, de forma alguma, sujeito a encargos, visto que tal colocaria em causa os objetivos que a Diretiva pretende prosseguir.”

(Recomendação 4, alínea v, do ponto 2.5 do *Issues Paper*)

Desde a publicação do Issues Paper FinTech, a implementação e operacionalização da DSP2 conheceu importantes desenvolvimentos, tanto a nível nacional como a nível europeu.

Para além da transposição da DPS2 para o regime jurídico nacional, entrou em vigor regulamentação secundária relativa à sua implementação. A transposição da DSP2 para o ordenamento jurídico nacional ocorreu em novembro de 2018³⁷, ao ser estabelecido o novo Regime Jurídico dos Serviços de Pagamento e da Moeda Eletrónica (RJSPME)³⁸. Posteriormente, entrou em vigor, a 14 de setembro de 2019, o regulamento que estabelece as normas técnicas de regulamentação (RTS)³⁹ relativas à autenticação forte do cliente e às normas abertas de comunicação comuns e seguras⁴⁰. No contexto do acesso aos dados bancários, os RTS – elaborados pela EBA e aprovados pela Comissão Europeia – especificam os requisitos a cumprir

³⁷ Já depois de ultrapassado o prazo de 13 de janeiro de 2018.

³⁸ Pelo Decreto-Lei n.º 91/2018, de 12 de novembro.

³⁹ Em inglês, *regulatory technical standards* (RTS).

⁴⁰ [Regulamento Delegado \(UE\) 2018/389 da Comissão](#), de 27 de novembro de 2017, que complementa a Diretiva (UE) 2015/2366 do Parlamento Europeu e do Conselho no que respeita às normas técnicas de regulamentação relativas à autenticação forte do cliente e às normas abertas de comunicação comuns e seguras.

pelos prestadores de serviços de pagamento gestores de contas (e.g., bancos) na concessão de acesso a dados bancários aos TPP.

Registou-se também a emissão de um conjunto de opiniões, clarificações e orientações por parte da EBA quanto à implementação dos RTS, tidas em conta pelas autoridades competentes na sua atividade de fiscalização. No âmbito das suas competências⁴¹, a EBA tem produzido documentação relativa à aplicação das normas técnicas de regulamentação, procurando contribuir para a aplicação de procedimentos uniformes e de abordagens coerentes.

Assim, na avaliação da implementação das recomendações da AdC relativas ao acesso aos dados bancários, importa avaliar a implementação e eficácia das principais normas, designadamente as vertidas nos RTS.

Normas abertas de comunicação comuns e seguras definidas nos RTS

Desde setembro de 2019 os ASPSP estão obrigados a disponibilizar pelo menos uma interface que permita a comunicação segura com os TPP, podendo escolher entre disponibilizar interfaces dedicadas (API)⁴², e/ou disponibilizar, para essa comunicação, a utilização da interface destinada à autenticação e comunicação com os seus próprios utilizadores (i.e., clientes).

Em Portugal, a quase totalidade dos bancos optou por disponibilizar API através da mesma plataforma – a SIBS API Market⁴³. A generalidade dos bancos em Portugal que, enquanto ASPSP, estão sujeitos às obrigações previstas nos RTS, recorre à SIBS Forward Payment Solutions, S.A. (SIBS FPS) para a disponibilização dos seus dados bancários, via interface dedicada, na plataforma SIBS API Market. A SIBS API Market agrega informação de 24 ASPSP, correspondendo, de acordo com a própria, a mais 95% das contas de pagamento nacionais⁴⁴.

Sobre os ASPSP que optem por disponibilizar API recaem obrigações específicas que visam assegurar que as interfaces dedicadas têm o mesmo nível de disponibilidade e desempenho da interface disponibilizada aos utilizadores de serviços de pagamento. Em particular, os ASPSP não devem criar obstáculos à prestação de serviços de iniciação de pagamentos e de serviços de informação sobre contas⁴⁵.

Os RTS preveem um mecanismo de contingência que permita aos TPP continuar a prestar serviços em caso de problemas de disponibilidade ou desempenho inadequado da interface dedicada. Em particular, no âmbito de um mecanismo de contingência, os TPP devem poder utilizar as interfaces disponibilizadas pelos ASPSP enquanto utilizadores dos seus serviços até que a interface dedicada recupere o nível de disponibilidade e desempenho⁴⁶.

⁴¹ Cf. Artigo 29.º do [Regulamento \(UE\) nº 1093/2010](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, que cria uma Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Bancária Europeia).

⁴² Em inglês, *Application Programming Interface* (API).

⁴³ Para efeitos de identificação junto das interfaces de comunicação disponibilizadas pelos ASPSP os TPP necessitam de certificados eletrónicos fornecidos pelo Banco de Portugal, atribuídos mediante a verificação dos requisitos regulamentares aplicáveis e que contêm informação relativa à aos serviços que a entidade detentora do certificado está habilitada a prestar. Adicionalmente, e de acordo com a resposta da SIBS ao pedido de elementos da AdC, enviado a 20 de novembro de 2019, o acesso às API da SIBS API Market depende da apresentação, pelos TPP, do respetivo certificado eletrónico, pelo que o processo de autorização que habilita ao acesso à SIBS API Market no contexto da DSP2 não implicará intervenção da SIBS (gestora da plataforma) nem dos ASPSP que a utilizam.

⁴⁴ Cf. Informação disponível em <https://www.sibs.com/sibs-payforward/sibs-api-market/> (acesso a 17.11.2020).

⁴⁵ Cf. Artigo 32.º das RTS.

⁴⁶ Cf. n.º 4 do Artigo 33.º das NTR.

Contudo, segundo os RTS, os ASPSP podem ser isentos de criar um mecanismo de contingência desde que as API por si disponibilizadas cumpram cumulativamente as condições que se apresentam na Caixa 3.

Caixa 3. Condições necessárias à isenção de criar um mecanismo de contingência⁴⁷

“As autoridades competentes, depois de consultarem a EBA para garantir uma aplicação coerente das seguintes condições, devem isentar os prestadores de serviços de pagamento gestores de contas que tenham optado por uma interface dedicada da obrigação de criar o mecanismo de contingência descrito no n.º 4, caso a interface dedicada satisfaça todas as seguintes condições:

- i. Cumpre todas as obrigações relativas a interfaces dedicadas estabelecidas no artigo 32.º;*
- ii. Foi concebida e testada em conformidade com o artigo 30.º, n.º 5, a contento dos prestadores de serviços de pagamento nele referidos;*
- iii. Foi amplamente utilizada, durante pelo menos três meses, pelos prestadores de serviços de pagamento para oferecer serviços de informação sobre contas e serviços de iniciação de pagamentos e confirmar a disponibilidade de fundos para pagamentos baseados em cartões;*
- iv. Os problemas relacionados com a interface dedicada foram resolvidos sem demoras injustificadas.”*

Embora em Portugal a isenção do mecanismo de contingência tenha sido concedida a virtualmente todos os ASPSP, o acesso aos dados sem entraves não parece plenamente assegurado. O Banco de Portugal – autoridade nacional competente no contexto da DSP2⁴⁸ – deliberou isentar 107 entidades da obrigação de implementar o mecanismo de contingência⁴⁹. Contudo, já em 2019, no contexto da monitorização da aplicação da DSP2, o Banco de Portugal notava que não estariam a ser respeitados os critérios necessários à isenção do mecanismo de contingência⁵⁰, concluindo que:

- i. Relativamente aos instrumentos de pagamento:** *“Os ASPSP não estão a disponibilizar alguns instrumentos de pagamento. Por exemplo: “Pagamentos de serviços”, “Pagamentos ao Estado”, “Pagamentos à Segurança Social”, “Carregamentos”, Pagamentos em Lote”, “Envio de ficheiros de pagamentos””.*
- ii. Relativamente ao fluxo de autenticação dos utilizadores:** *“Foram identificadas mensagens que solicitam confirmação de consentimentos, que são relativas a riscos de fraude ou outras mensagens/passos não associados ao processo de autenticação”.*
- iii. Relativamente aos canais de autenticação:** Não estará a ser disponibilizado *app-to-app redirect*.

Os obstáculos identificados em 2019 subsistiam em julho de 2020, dificultando o acesso aos dados bancários por parte dos TPP. Este contexto, por sua vez, coloca em causa a capacidade dos TPP fazerem uma utilização efetiva e sem bloqueios do acesso aos dados para a prestação de serviços de pagamento. Em carta circular⁵¹ de julho de 2020, o Banco de Portugal reconhece a existência de obstáculos no acesso aos dados em Portugal quanto aos (i) instrumentos de

⁴⁷ Cf. n.º 6 do Artigo 33.º (Medidas de contingência para uma interface dedicada) dos RTS.

⁴⁸ Cf. Artigo 7.º do RJSPME.

⁴⁹ Cf. Lista de ASPSP isentos da obrigação de implementar o mecanismo de contingência como medida de segurança adicional à interface dedicada.

⁵⁰ Cf. [Ponto de situação](#) do Banco de Portugal relativo aos requisitos de autenticação forte do cliente e às normas abertas de comunicação comuns e seguras, no âmbito da Reunião Interbancária para os Sistemas de Pagamentos, promovida pelo Banco de Portugal, de 18 de novembro de 2019.

⁵¹ [Carta Circular n.º CC/2020/00000045](#).

pagamento disponibilizados aos TPP via API; aos (ii) obstáculos nos fluxos de autenticação dos utilizadores; e aos (iii) canais de autenticação disponibilizados.

Apesar de se manterem obstáculos que deveriam ter sido eliminados até setembro de 2019, foram concedidos prazos adicionais aos ASPSP para a sua remoção e mantida a isenção de disponibilizar um mecanismo de contingência. Na mesma carta circular⁵² em que sinaliza um conjunto de obstáculos no acesso aos dados, o Banco de Portugal define prazos (o mais tardio dos quais, a 31/12/2020) para que os ASPSP corrijam as situações sinalizadas quanto aos aspetos identificados *supra*. Nessa carta circular, o Banco de Portugal define prazos para que (i) sejam disponibilizados, na API, todos os instrumentos de pagamentos oferecidos nos canais para acesso direto dos utilizadores; (ii) sejam removidos os obstáculos nos fluxos de autenticação do utilizador; e que (iii) sejam disponibilizados na API todos os métodos de autenticação oferecidos nos canais para acesso direto dos utilizadores.

De acordo com os RTS, o incumprimento das obrigações dos ASPSP durante mais de duas semanas é suficiente para revogar a isenção concedida e assegurar que os ASPSP criam um mecanismo de contingência⁵³. As situações em causa identificadas pelo Banco de Portugal implicam que se mantêm obstáculos no acesso a interfaces dedicadas, colocando em causa o objetivo prosseguido pelas obrigações estabelecidas no artigo 32.º dos RTS, e cujo cumprimento é condição necessária à isenção do mecanismo de contingência.

É crucial assegurar o cumprimento das obrigações dos ASPSP, em conformidade com os RTS, para que tal não continue a condicionar a entrada de novos operadores em Portugal. O acesso aos dados bancários, no contexto da DSP2, tem como objetivo criar condições para permitir a entrada e a expansão de novos operadores no setor dos serviços de pagamentos, em concorrência com os operadores incumbentes. A criação destas condições está dependente do bom funcionamento das API e de um acesso aos dados livre de obstáculos e de bloqueios.

Com efeito, foram reportadas à AdC várias dificuldades no acesso aos dados bancários em Portugal, com impacto na captação de clientes por parte de TPP. Quer no contexto do questionário da AdC (*vide* Caixa 4), quer no contexto de reuniões bilaterais com *stakeholders* relevantes no setor, vários *stakeholders* reportaram à AdC a existência de barreiras no acesso aos dados bancários, que coloca obstáculos à capacidade dos TPP prestarem serviços de pagamento. As barreiras identificadas pelos *stakeholders* relacionam-se com:

- Baixa performance e disponibilidade das API.
- Falta de suporte para a resolução de problemas.
- Problemas relacionados com a impossibilidade de redirecionamento *app-to-app*.
- Obstáculos na experiência de utilização e fluxos de autenticação.
- Discriminação quanto aos instrumentos de pagamento disponibilizados.

⁵² *Vide* nota de rodapé 51.

⁵³ Cf. n.º 7 do artigo 33.º dos RTS.

Caixa 4. Barreiras e dificuldades no acesso aos dados bancários em Portugal – Questionário da AdC

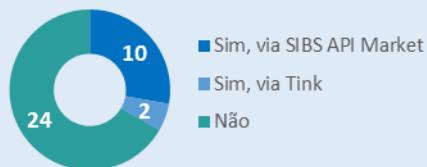
A. Acesso aos dados por parte de empresas que prestam serviços em Portugal

Das 88 empresas participantes do questionário, 37 indicaram prestar serviços em Portugal e ser reguladas no âmbito da DSP2. Destas:

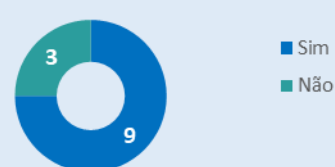
- i. 10 (28%)⁵⁴ pediram acesso às API disponibilizadas em Portugal⁵⁵, sendo que todos os operadores indicaram ter pedido acesso à plataforma SIBS API Market; e
- ii. 2 empresas⁵⁶ referiram ter solicitado acesso aos dados bancários de contas em Portugal através de entidades terceiras que não os próprios ASPSP⁵⁷.

Das empresas que solicitaram acesso aos dados bancários, 9 empresas⁵⁸ indicaram já ter acesso aos dados⁵⁹ e, dessas, 6 indicaram já ter utilizado o acesso para prestar serviços⁶⁰. Adicionalmente, 3 empresas⁶¹ referiram aceder à SIBS API Market, mas não enquanto TPP no âmbito da DSP2⁶².

Empresas que solicitaram acesso aos dados bancários em Portugal no âmbito da DSP2



Empresas que já têm acesso aos dados bancários em Portugal no âmbito da DSP2



B. Barreiras no acesso aos dados bancários em Portugal

As respostas das empresas inquiridas sobre o acesso aos dados bancários em Portugal revelam **perceções e experiências heterogêneas** – algumas empresas consideram que Portugal compara melhor que outros países da UE, enquanto outras indicam que o acesso em Portugal tem importantes limitações.

Contudo, das respostas recebidas, resulta evidente a presença de várias barreiras no acesso aos dados, de natureza diversa e com impacto na capacidade de expansão das empresas.

No conjunto de 7 respostas⁶³ à [questão 6.7](#) que identificam dificuldades no acesso aos dados, são mencionadas as seguintes barreiras: (i) **tempos de resposta elevados** na SIBS API Market, em resultado da agregação de um elevado número de contas; (ii) **elevado número de erros** que levou a um tempo de integração superior ao aceitável; (iii) falta de informação clara e simples; (iv) API menos fiável que a interface disponibilizada aos utilizadores finais via *homebanking*.

⁵⁴ Cf. respostas das empresas BNI Europa; CMAS Systems; Easy pay; Eurobits; Infosistema; Kontomatik; Saltedge; Tink; Token; e Wizink ao questionário da AdC.

⁵⁵ Cf. Respostas à questão 6.8 do questionário (vide Anexo 1).

⁵⁶ Cf. respostas das empresas Eupago e Paylink ao questionário da AdC.

⁵⁷ Entidades que obtêm acesso às API dos ASPSP e que posteriormente disponibilizam esse acesso aos prestadores de serviços em causa.

⁵⁸ Cf. respostas das empresas BNI Europa; EuPago; Eurobits; Kontomatik; Paylink; Saltedge; Tink; Token; e Wizink ao questionário da AdC.

⁵⁹ Cf. Respostas à questão 6.9.1 do questionário.

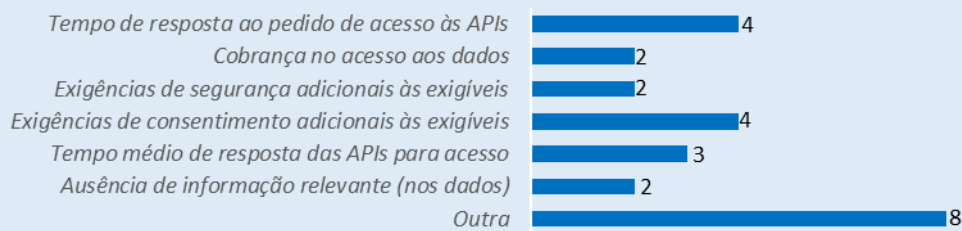
⁶⁰ Cf. Respostas à questão 6.9.2 do questionário.

⁶¹ Cf. respostas das empresas Lusopay, Via Consulting Way e Visor ao questionário da AdC.

⁶² Cf. respostas das empresas Lusopay, Visor e Via Consulting Way ao questionário da AdC.

⁶³ Cf. respostas das empresas BNI Europa, EuPago, Nbanks, Saltedge, Tink, Token e Wizink ao questionário da AdC.

Na resposta à [questão 6.9.3](#), as empresas assinalaram as seguintes barreiras (número de empresas que assinalou cada uma das barreiras):



Nota: as empresas que assinalaram “cobrança no acesso aos dados” não acederam enquanto TPP.

Relativamente a [outras barreiras](#), destacam-se as seguintes dificuldades assinaladas pelas empresas no acesso aos dados bancários: (i) **problemas de funcionamento da API**, quer em ambiente de teste, quer em ambiente de produção; (ii) **elevada frequência de erros nas API que levaram a um tempo de integração longo** e que deveriam justificar a existência de um mecanismo de contingência com recurso a *screenscraping*, funcionalidade que não foi admitida em Portugal; (iii) **elevados tempos de resposta para a resolução de problemas**; (iv) **erros nos dados recebidos**; e (v) diferente funcionamento da API em ambiente de produção face ao funcionamento em ambiente de teste.

No detalhe sobre as barreiras assinaladas (respostas à [questão 6.9.4](#)), destacam-se duas exposições que assinalam, respetivamente, no âmbito do questionário da AdC:

- i. **A baixa performance da API** (relacionada com tempos de resposta elevados e com indisponibilidade) e a impossibilidade de redirecionamento *app-to-app*, destacando que estes fatores têm um impacto significativo na experiência de utilização, resultando em dificuldades à captação de clientes – demonstrada pela taxa de desistência das operações na ordem dos 30% em Portugal, bastante acima da verificada em outros países.
- ii. **O elevado número de erros de comportamento das API** face ao que seria expectável em ambiente de produção, dada a documentação das mesmas, e também dada a própria *sandbox* disponibilizada. A empresa notou ainda que estes fatores poderiam ter sido atenuados caso continuasse a existir uma forma alternativa de acesso (e.g. *screenscraping*).

Nas respostas à [questão 7.2](#) foram também abordados obstáculos ao acesso e utilização de dados bancários no contexto da DSP2. Para além das respostas que reiteram a importância dos aspetos referidos *supra*, foi ainda assinalado o facto de em Portugal nenhuma seguradora disponibilizar seguros de responsabilidade civil obrigatórios no âmbito da DSP2.

Diferentes stakeholders ilustraram o impacto destes obstáculos na sua capacidade de captar clientes com taxas de conversão significativamente inferiores às que registam em outros países. A European Third Party Providers Association (ETPPA) referiu à AdC⁶⁴ que os vários problemas das API em Portugal resultam em taxas de conversão de utilizadores inferiores a 50% – i.e., pelo menos 50% dos utilizadores que interagem com serviços de TPP desiste de concluir a utilização do serviço durante o processo. A ETPPA indicou ainda que no setor, os TPP consideram usualmente uma taxa de conversão entre 70% a 80% como um intervalo-limiar abaixo do qual a entrada e a expansão num mercado são considerados difíceis.

No mesmo contexto, na resposta ao questionário da AdC, uma empresa indicou que os erros e a indisponibilidade da API, a par da impossibilidade de redirecionamento *app-to-app*, resultam numa elevada taxa de desistência em Portugal, 30% superior à que a empresa regista em outros países, onde a API é mais estável e a jornada do utilizador permite redirecionamento *app-to-app*, em conformidade com as opiniões da EBA. Foi também referido por uma outra empresa que as barreiras que condicionam o acesso aos dados bancários em Portugal resultam numa

⁶⁴ Em reunião por videoconferência realizada a 20.10.2020.

taxa de erros de autenticação de 50% (considerando todos os ASPSP), que impacta significativamente a capacidade da empresa prestar serviços.

Nessa medida, os consumidores em Portugal tendem a desistir durante o processo com maior frequência do que consumidores em outros países, com impacto negativo nas condições de concorrência e no bem-estar dos consumidores. Por um lado, os consumidores não conseguem terminar a utilização do serviço, afetando negativamente a sua utilidade. Por outro lado, as empresas terão menor probabilidade de sucesso, com impacto negativo na diversidade dos serviços prestados, na concorrência e na inovação.

Acresce que as condições de entrada e expansão de novos operadores poderiam ter beneficiado de maior brevidade em assegurar que o acesso aos dados não é obstaculizado. Os aspetos relativamente aos quais foram identificados incumprimentos por parte dos ASPSP – e que se traduzem na obstaculização do acesso e da utilização dos dados por parte dos TPP – já se encontravam claros em setembro de 2019, quer à luz dos DSP2 e RTS, bem como à luz da documentação produzida pela EBA. Com efeito, embora a carta circular⁶⁵ mencionada *supra* seja enquadrada como vindo na sequência da publicação da *Opinião da EBA de junho de 2020*⁶⁶, nenhuma das indicações parece trazer alterações significativas ao enquadramento legal e regulatório existente em setembro de 2019, aquando da entrada em vigor dos RTS.

De acordo com diferentes *stakeholders*⁶⁷, já em março de 2019, quando os ASPSP foram obrigados a disponibilizar o ambiente de testes, as condições de acesso aos dados em Portugal não respeitavam os RTS. Os RTS definiram⁶⁸ que os ASPSP deviam disponibilizar, o mais tardar até março de 2019, um dispositivo de teste, com apoio, para efetuar testes de ligação e funcionais, para que os TPP pudessem testar o seu *software* e as aplicações que utilizam para oferecer um serviço de pagamento aos utilizadores. Contudo, diferentes *stakeholders*⁶⁹ referiram à AdC que o ambiente de testes se encontrava num incipiente estado de desenvolvimento, tendo contribuído para longos períodos de integração, desenvolvimento e resolução de problemas com elevados custos para os TPP. Foi, ainda, referido que a SIBS, no âmbito da SIBS API Market, não terá fornecido informação atempada em novembro de 2018, e que o facto de a informação disponível ser insuficiente levou a empresa a aceder a documentação e *sandboxes* fora de Portugal.

Face ao exposto, parece subsistir na atuação dos ASPSP um importante grau de liberdade para a obstaculização do acesso aos dados, em sentido contrário às recomendações da AdC. Embora não se identifiquem casos em que o acesso aos dados bancários tenha sido sujeito a encargos financeiros, verifica-se a existência de importantes obstáculos no acesso e na utilização dos dados por parte dos TPP. Estes obstáculos vão em sentido contrário aos princípios de promoção de concorrência e inovação da DSP2 e das recomendações da AdC, que visam assegurar um acesso de qualidade, que forneça a informação necessária e suficiente e sem obstáculos desnecessários que deteriore a interface com o utilizador.

Pode, assim, concluir-se que não foram plenamente implementadas as recomendações da AdC relativas ao acesso aos dados bancários pelos novos prestadores de serviços de pagamentos. Com efeito, ainda que não haja nenhum elemento no sentido de cobrança no acesso a dados

⁶⁵ Vide nota de rodapé 51.

⁶⁶ EBA (2020), [Opinion of the European Banking Authority on obstacles under Article 32\(3\) of the RTS on SCA and CSC](#), de 4 de junho de 2020.

⁶⁷ Cf. ata da reunião entre a AdC e a ETPPA, e respostas da BNI Europa, Tink e NBanks ao questionário da AdC.

⁶⁸ Cf n.ºs 3 e 5 do Artigo 30.º dos RTS.

⁶⁹ Vide nota de rodapé 67.

bancários, existem indícios de obstáculos e fragilidades no acesso aos dados, como seja, ao nível da qualidade do acesso a esses mesmos dados, complexidades no interface com os consumidores e limitações na informação disponibilizada aos TPP. As recomendações da AdC visam a eliminação dos obstáculos à inovação e à entrada de novos operadores no setor de pagamentos, o que contribuirá para condições favoráveis à concorrência no mercado, em benefício dos consumidores.

Mais se reitera a importância de assegurar, com a maior brevidade possível, a remoção destes obstáculos para promover o desenvolvimento de novas soluções de pagamento em Portugal.

A eliminação dos obstáculos identificados, que têm perdurado desde a entrada em vigor dos RTS, antecipa-se vital para evitar um maior atraso na introdução em Portugal de soluções de pagamento competitivas e inovadoras que têm proliferado em outros países da UE (*vide* Caixa 5). A este respeito, a monitorização do cumprimento das obrigações aplicáveis aos ASPSP previstas nos RTS pode desempenhar um papel crítico em assegurar que os obstáculos que subsistem no acesso aos dados são eliminados.

Caixa 5. Exemplos de tipos de serviços inovadores suportados em *open banking*

- Em outros países, proliferam novos prestadores, para além dos bancos, que disponibilizam aplicações (*apps*) e outros serviços suportados em *open banking*, que se traduzem, por exemplo, em soluções:



– **que agregam a informação bancária** do consumidor das diversas contas que detém e permitem, por exemplo, comparar taxas de juro de depósitos ou empréstimos



– **de crédito rápidas, em tempo real, e adaptadas** à capacidade de cada consumidor ou empresa com base nos seus dados bancários



– que permitem ao utilizador gerir os seus pagamentos recorrentes, **obter alertas de melhores ofertas de *utilities* e mudar de comercializador**



– baseadas em plataformas que ajudam os trabalhadores por conta própria na sua **gestão financeira e cumprimento de obrigações fiscais**

2.1.3. Outras medidas promotoras de concorrência e inovação

No contexto de promoção de um ecossistema aberto à concorrência e à inovação, a AdC recomendou no *Issues Paper FinTech* a adoção do princípio de neutralidade tecnológica no âmbito dos procedimentos de contratação pública. Esta recomendação surgiu de exposições de *stakeholders* no sentido de que, no contexto de procedimentos de contratação pública de alguns serviços, os requisitos estabelecidos no procedimento podem limitar ou fragilizar a participação dos operadores FinTech por não serem tecnologicamente neutros (por exemplo, indicando “referências de pagamento” ao invés de “referências Multibanco”).

Recomendação do Issues Paper FinTech da AdC no âmbito dos serviços de pagamentos

Neutralidade tecnológica na contratação pública

“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”).

(Recomendação 7 do ponto 2.5 do ponto 2.5 do *Issues Paper*)

Esta recomendação trata de um princípio de neutralidade tecnológica que é, aliás, defendido de forma transversal pela AdC a diversos setores da economia, como princípio basilar em contratação pública e no enquadramento legislativo e/ou regulatório. Com efeito, os requisitos definidos para efeitos de procedimentos de contratação pública e/ou regulamentares devem basear-se nas funções necessárias e/ou resultados necessários ou esperados, não identificando o exato método a ser implementado⁷⁰. Também em linha com estes princípios, de abertura à concorrência e neutralidade tecnológica, a AdC emitiu um conjunto de comentários e recomendações relativos o programa de apoio e estímulo ao consumo nos setores do alojamento, cultura e restauração, apresentado no Orçamento de Estado para 2021, com vista a ser implementado durante o ano de 2021⁷¹.

2.2. Financiamento colaborativo

O Issues Paper FinTech também se debruçou sobre as condições de entrada e expansão de operadores na prestação de serviços de financiamento colaborativo (*crowdfunding*). As plataformas de financiamento colaborativo podem representar uma fonte alternativa na obtenção de crédito e na angariação de capitais, em particular para pequenas e médias empresas (PME), com necessidades de financiamento. O financiamento colaborativo pode ser também relevante para consumidores com acesso mais restrito a capital e crédito, bem como uma forma de angariar donativos para causas sociais.

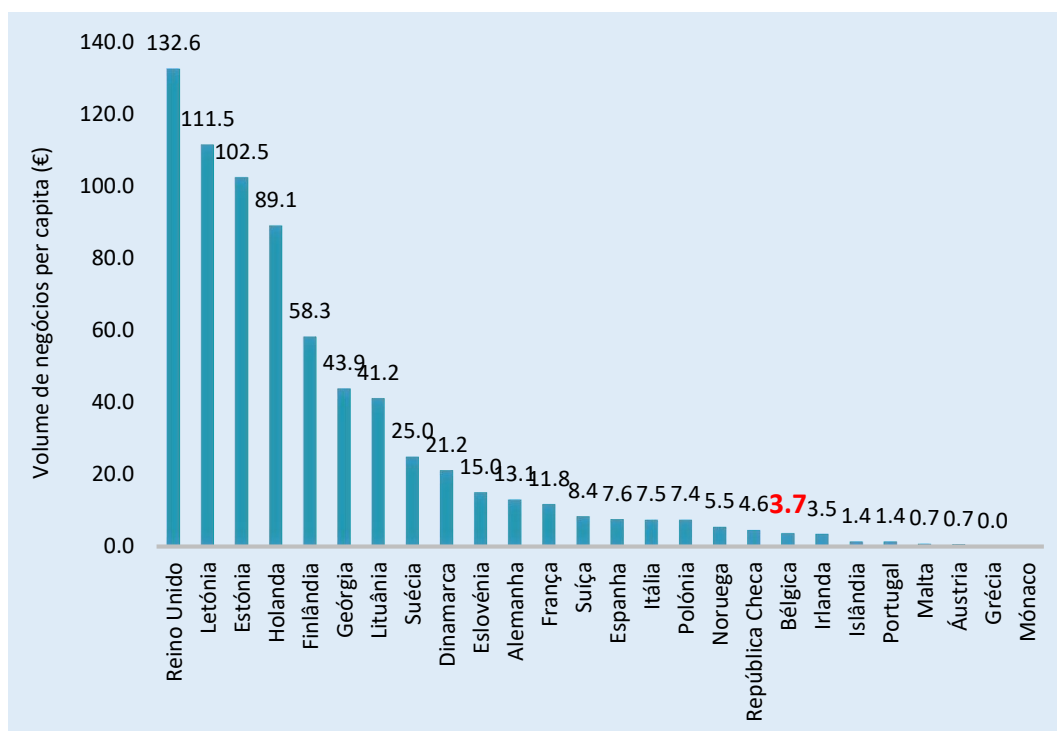
Face aos dados constantes do Issues Paper FinTech, em Portugal, as plataformas de financiamento colaborativo registaram um crescimento no volume total de negócios entre 2016 e 2018, mas continuam a apresentar valores reduzidos. As plataformas cresceram cerca de 215% no volume total de negócios entre 2016 e 2018. No entanto, representam apenas 1,4 milhões de euros no total, traduzindo-se num valor de 1,4 euros *per capita*, conforme demonstra a Figura 3⁷².

⁷⁰ A autoridade da concorrência do Canadá, num estudo sobre concorrência no setor financeiro, também efetuou um conjunto de recomendações baseadas no princípio da neutralidade tecnológica. Cf. Competition Bureau Canada. (2017), [Technology-led Innovation in the Canadian Financial Services Sector](#).

⁷¹ AdC, [Comentários e recomendação da AdC no âmbito da proposta de programa IVAucher](#), 06/11/2020; e AdC, [Comentários da AdC relativos à medida temporária de estímulo à economia \(programa IVAucher\), numa ótica de neutralidade concorrencial](#), 22/01/2021.

⁷² Cf. informação constante do Estudo Ziegler et al. (2019) – Tratamento AdC, *vide* referência em nota de rodapé 93.

Figura 3. Volume de negócios *per capita* (em euros) por país europeu, 2018



Fonte: Dados relativos ao volume de negócios: Anexo B em Ziegler, T. et al. (2020). [The Global Alternative Finance Market Benchmarking Report](#), Cambridge Centre for Alternative Finance; dados relativos à população de cada país: [Eurostat](#); dados relativos à taxa de câmbio - [ECB](#).

Em termos de plataformas registadas e/ou autorizadas pelas entidades competentes em Portugal, existem mais plataformas de financiamento colaborativo por donativo ou recompensa do que por empréstimo ou de capital. No que diz respeito ao financiamento colaborativo por empréstimo e de capital, existem seis plataformas autorizadas pela CMVM⁷³. Por outro lado, existe um total de sete plataformas de financiamento colaborativo por donativo ou recompensa ativas que procederam à comunicação prévia à Direção-Geral das Atividades Económicas (DGAE), sendo que, pelo menos, duas dessas plataformas são geridas tecnicamente pela mesma empresa^{74,75}.

De seguida, avalia-se o estágio de implementação das recomendações da AdC relativas ao financiamento colaborativo.

2.2.1. Financiamento colaborativo de capital e por empréstimo

No Issues Paper FinTech, a AdC identificou a ausência de harmonização regulatória a nível europeu como uma barreira à entrada e à expansão de plataformas de financiamento colaborativo (*crowdfunding*). Os *stakeholders* com quem a AdC reuniu no âmbito do Issues Paper FinTech, identificaram a fragmentação regulatória e a ausência de harmonização

⁷³ Cf. [lista de entidades gestoras de plataformas crowdfunding registadas](#) junto da CMVM, acedida a 04/01/2021. Nota-se, todavia, que não foi possível verificar que a empresa Lincefunding, S.A. detentora da plataforma Clicinvest esteja operacional.

⁷⁴ Cf. [lista das plataformas de financiamento colaborativo, nas modalidades de donativo ou recompensa](#), que procederam à comunicação prévia junto da DGAE, acedida a 04/01/2021. O total de plataformas não inclui casos onde tenham sido detetadas irregularidades que carecem ainda de confirmação por parte dos operadores, bem como plataformas cujo *site* não se encontrava em funcionamento.

⁷⁵ O prestador Orange Bird Lda, que mantém a plataforma PPL, desenvolveu, em 2012, a plataforma de financiamento colaborativo de recompensas [novobancocrowdfunding.pt](#) – disponibilizada pelo Novo Banco e cuja operação está a cargo da PPL. Cf. resposta da PPL ao questionário da AdC (23/07/2020).

regulatória a nível europeu como obstáculo à existência de um verdadeiro mercado interno. Os *stakeholders* identificaram também receios com a articulação futura entre o regime regulatório nacional de financiamento colaborativo por empréstimo e de capital e a proposta de regulação europeia, passível de gerar incerteza jurídica⁷⁶.

Quanto ao regime regulatório nacional relativo ao financiamento colaborativo de capital e por empréstimo, a AdC identificou um conjunto de barreiras regulatórias, passíveis de desencorajar a entrada e limitar a expansão da atividade. Em particular, os *stakeholders* indicaram que a existência de limites aos investidores é passível de ter um efeito dissuasor sobre os investidores e que os respetivos limites são demasiado restritivos. Alguns *stakeholders* notaram ainda que o regime jurídico não introduz uma exceção que permita às empresas que angariem capital através destas plataformas evitar serem consideradas “sociedades abertas”. Foi também identificada a importância de as empresas FinTech de financiamento colaborativo por empréstimo passarem a ter acesso e a reportar à Central de Responsabilidades de Crédito (CRC) do Banco de Portugal.

Na sequência das barreiras identificadas, a AdC dirigiu, ao Governo e à CMVM, um conjunto de recomendações no sentido de mitigar as barreiras à entrada e expansão dos operadores FinTech de serviços de financiamento colaborativo.

⁷⁶ Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos prestadores de serviços de ou financiamento colaborativo às empresas (Ref.ª [COM\(2018\)113](#)), de 8 de março de 2018.

Recomendações do Issues Paper FinTech da AdC relativas ao financiamento colaborativo de capital e por empréstimo

Promoção da certeza jurídica

“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 1 do ponto 3.4 do Issues Paper)

Proporcionalidade dos requisitos regulatórios

“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 2 do ponto 3.4 do Issues Paper)

Acesso à Central de Responsabilidade de Crédito do Banco de Portugal

“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”.

(Recomendação 4 do ponto 3.4 do Issues Paper)

Harmonização regulatória a nível europeu

“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 noutros Estados-Membros (nomeadamente, as que detenham licença DMIF, pelo menos para as atividades abrangidas por essa legislação).”

(Recomendação 6 do ponto 3.4 do Issues Paper)

A Recomendação 1 do ponto 3.4 do Issues Paper FinTech, relativa à promoção da certeza jurídica, relaciona-se com a proposta de regulamento europeu dos serviços de financiamento colaborativo de capital e por empréstimo que, à data do Issues Paper FinTech, ainda não havia sido aprovada.

Desde então, foi publicado o Regulamento (UE) 2020/1503, relativo ao regime regulatório dos prestadores europeus de serviços de financiamento colaborativo por empréstimo e baseados em investimento, que entrará em vigor a 10 de novembro de 2021⁷⁷. Este Regulamento tem como âmbito de aplicação o financiamento colaborativo por empréstimo e financiamento colaborativo baseado no investimento, uma vez que estes tipos de financiamento colaborativo poderão ser estruturados como alternativas comparáveis de financiamento.

O Regulamento (UE) 2020/1503 vem no sentido de eliminar a fragmentação regulatória a nível europeu, ao harmonizar a regulação e ao introduzir direitos de passaporte definidos à escala

⁷⁷ Regulamento (UE) 2020/1503 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de outubro de 2020, relativo aos prestadores europeus de serviços de financiamento colaborativo às entidades, e que altera o Regulamento (UE) 2017/1129 e a Diretiva (UE) 2019/1937.

da União Europeia⁷⁸. Com efeito, o Regulamento tem como objetivo “eliminar os atuais obstáculos ao bom funcionamento do mercado interno de prestação de serviços de financiamento colaborativo e garantir um nível elevado de proteção dos investidores, estabelecendo um regime jurídico ao nível da União”⁷⁹.

Esta harmonização regulatória e a possibilidade de usufruir de direitos de passaporte vêm assim dar resposta a algumas das barreiras identificadas pela AdC em 2018 e que resultaram na Recomendação 6 do ponto 3.4 do Issues Paper FinTech.

A par da maior harmonização regulatória e dos direitos de passaporte, as alterações mais relevantes introduzidas pelo Regulamento são as seguintes:

- **Os prestadores de serviços de financiamento colaborativo não podem deter qualquer tipo de participação nas ofertas efetuadas nas respetivas plataformas.** Os seus acionistas com 20% ou mais, do capital ou dos direitos de voto, gestores e colaboradores não podem ser clientes da plataforma⁸⁰.
- **O valor máximo para cada oferta de financiamento colaborativo é de 5 milhões de euros,** calculado ao longo de um período de 12 meses⁸¹.
- **Não existem limites individuais ao investimento, em linha com a Recomendação 2 do ponto 3.4 do Issues Paper FinTech para a legislação a nível nacional.**
- **Os prestadores devem dispor de salvaguardas prudenciais** que equivalem, pelo menos, ao montante mais elevado de (i) 25 000 €; e (ii) um quarto das despesas gerais fixas do ano precedente, revistas anualmente, que incluem o custo do serviço dos empréstimos durante três meses caso o prestador também facilite concessão de empréstimos. As salvaguardas prudenciais assumem uma das seguintes formas: (i) fundos próprios; (ii) apólice de seguro ou garantia equivalente; ou (iii) combinação de (i) e (ii)⁸².
- **Os prestadores podem disponibilizar um boletim informativo no qual os seus clientes anunciem o seu interesse em comprar e vender empréstimos, valores mobiliários ou instrumentos.** O boletim não poderá, todavia, ser utilizado para permitir o encontro de interesses de compra e venda de uma forma que resulte num contrato⁸³.
- **Os prestadores de serviços de financiamento colaborativo devem assegurar um conjunto de requisitos de informação.** Em particular, os prestadores devem assegurar que todas as informações fornecidas aos clientes, incluindo comunicações comerciais, são corretas e claras⁸⁴. No caso de financiamento colaborativo por empréstimo, os prestadores devem divulgar anualmente as taxas de incumprimento dos projetos oferecidos nas plataformas ao longo, pelo menos, dos últimos 36 meses, bem como divulgar uma declaração de resultados no prazo de quatro meses a contar do final de cada exercício financeiro⁸⁵. Caso sejam prestados serviços de guarda de ativos e serviços de pagamentos, os prestadores devem informar os seus clientes dos termos e condições e se os serviços são prestados por si, diretamente, ou por terceiros⁸⁶.

⁷⁸ Cf. artigo 18.º do Regulamento (UE) 2020/1503.

⁷⁹ Cf. considerando 7 do Regulamento (UE) 2020/1503.

⁸⁰ Cf. artigo 8.º do Regulamento (UE) 2020/1503.

⁸¹ Cf. artigo 1.º do Regulamento (UE) 2020/1503.

⁸² Cf. n.º 1 e n.º 2 do artigo 11.º do Regulamento (UE) 2020/1503.

⁸³ Cf. artigo 25.º do Regulamento (UE) 2020/1503.

⁸⁴ Cf. n.º 1, artigo 19.º do Regulamento (UE) 2020/1503.

⁸⁵ Cf. n.º 1, artigo 20.º do Regulamento (UE) 2020/1503.

⁸⁶ Cf. n.º 1, artigo 10.º do Regulamento (UE) 2020/1503.

- **Os prestadores devem avaliar se os serviços de financiamento colaborativo são adequados para os potenciais *investidores não sofisticados*⁸⁷, com base em informações sobre experiência, situação financeira, compreensão do risco inerente, entre outros. Este tipo de investidor deve ser sujeito a um teste de entrada para aferição da sua literacia financeira e tolerância às perdas⁸⁸.**
- **Os prestadores devem prever um período de reflexão pré-contratual, de quatro dias, durante o qual o potencial investidor não sofisticado pode retirar a sua oferta de investimento ou a sua manifestação de interesse na oferta sem ter de indicar o motivo ou incorrer numa sanção⁸⁹.**
- **Os prestadores devem fornecer aos potenciais investidores uma *Ficha de informação fundamental sobre o investimento*, elaborada pelo promotor do projeto para cada oferta de financiamento colaborativo. A ficha alerta os investidores dos potenciais riscos do investimento e que o mesmo não está coberto por um fundo de garantia de depósitos ou garantias de indemnização a investidores⁹⁰.**

O Regulamento prevê também um período transitório pelo qual os prestadores podem continuar, em conformidade com o direito nacional aplicável, a prestar os serviços de financiamento colaborativo até 10 de novembro de 2022 ou até que lhes seja concedida a autorização consoante o que ocorrer primeiro⁹¹. Adicionalmente, caso num Estado-Membro o limiar do valor total para publicação de um prospeto nos termos do Regulamento (UE) 2017/1129 seja inferior a 5 milhões de euros, o Estado-Membro tem um período de 24 meses a contar de 10 de novembro de 2021, para aplicar o limiar de 5 milhões de euros⁹².

Neste sentido, importa que se agilize a aplicação plena do Regulamento (UE) 2020/1503 a nível nacional, no sentido de assegurar os seus benefícios de harmonização regulatória a nível europeu. Com efeito, um total de quatro plataformas que operavam em Portugal e que participaram no estudo Ziegler et al. (2019) percecionavam, à data do estudo, a regulação em Portugal como sendo excessiva e receavam uma transição regulatória⁹³.

Quanto à Recomendação 4 do ponto 3.4 do Issues Paper FinTech, relativa ao reporte e acesso à CRC, não se identificou qualquer alteração ao regime jurídico da CRC⁹⁴ que sugerisse um alargamento das respetivas entidades participantes. Nessa medida, o artigo 2.º do regime jurídico da CRC mantém-se em vigor. Este artigo informa que as entidades participantes da CRC devem ser sujeitas à supervisão do Banco de Portugal que concedam crédito, entre outras relacionadas⁹⁵. Segundo os comentários do Banco de Portugal à consulta pública do Issues Paper FinTech⁹⁶, as plataformas de financiamento colaborativo apenas permitem a interligação entre a entidade que concede o crédito e a entidade que o solicita, não concedendo, assim, crédito.

⁸⁷ Um investidor sofisticado trata-se de um “*uma pessoa singular ou coletiva que é um cliente profissional nos termos do anexo II, secção I, ponto 1, 2, 3 ou 4 da Diretiva 2014/65/UE, ou uma pessoa singular ou coletiva que foi aprovada pelo prestador de serviços de financiamento colaborativo para ser tratado como um investidor sofisticado em conformidade com os critérios e o procedimento estabelecidos no anexo II do presente regulamento*”.

⁸⁸ Cf. artigo 21.º do Regulamento (UE) 2020/1503.

⁸⁹ Cf. n.º 2 e n.º 3, artigo 22.º do Regulamento (UE) 2020/1503.

⁹⁰ Cf. artigo 23.º do Regulamento (UE) 2020/1503.

⁹¹ Cf. n.º 1, artigo 48.º do Regulamento (UE) 2020/1503.

⁹² Cf. artigo 49.º do Regulamento (UE) 2020/1503.

⁹³ *Vide pp. 103-104 em Ziegler, T.; Shneor, R.; Wenzlaff, K.; Odorovic, A.; Johanson, D.; Hao, R. & Ryll, L.. (2019). [Shifting Paradigms, The 4th European Alternative Finance Benchmarking Report](#), Cambridge Centre for Alternative Finance.*

⁹⁴ [Decreto-Lei nº 204/2008](#), de 14 de outubro, alterado pelo [Decreto-Lei nº 47/2019](#), de 11 de abril.

⁹⁵ Nomeadamente, 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. Cf. Artigo 2.º do Decreto-Lei nº 204/2008, de 14 de outubro.

⁹⁶ Disponível [aqui](#).

O Banco de Portugal considera que, por isso, a atividade das plataformas de financiamento colaborativo é diferente da atividade das entidades que concedem crédito.

A recomendação da AdC relativa ao reporte e acesso à CRC mantém-se pertinente. A CRC é uma ferramenta fundamental para a avaliação do risco na concessão de crédito em Portugal, com capacidade de mitigar barreiras à entrada e à expansão das plataformas de financiamento colaborativo por empréstimo. A impossibilidade de reportar e de aceder à CRC por parte destas plataformas coloca-as em desvantagem face às instituições que concedem crédito. Acresce que, desde 2015, os prestadores de serviços de financiamento colaborativo por empréstimo a operar em França passaram a aceder à central de crédito do banco central de França que, até à data, tinha sido apenas acedível a instituições de crédito (cf. Caixa 6).

O acesso a informação financeira e de avaliação de risco é relevante, não só para promover as condições de concorrência no mercado de concessão de crédito, mas também para promover o acesso a financiamento por parte das PME. Os operadores FinTech representam, assim, uma oportunidade de promover a inclusão financeira em Portugal, em particular para as PME com dificuldades de financiamento através dos bancos⁹⁷. Vários países têm implementado iniciativas com o objetivo de melhorar o acesso a informação financeira de PME (*vide* Caixa 6).

Em Portugal, o acesso aos dados bancários de clientes, através da implementação da DSP2, *supra* descrita, pode vir a propiciar o desenvolvimento de tecnologias ou *apps* que promovam uma maior partilha de informação relevante para avaliar o risco de crédito de PME e uma maior utilização de prestadores de financiamento alternativos⁹⁸.

Adicionalmente, foi recentemente criado o mecanismo de alerta precoce (MAP) que visa disponibilizar às empresas indicadores económico-financeiros sobre as empresas, utilizando diversas fontes de informação, nomeadamente a informação constante da CRC⁹⁹.

Neste contexto, destaca-se a importância de disponibilizar informação às PME sobre fontes alternativas de financiamento e de disponibilizar informação relevante à avaliação de crédito durante o período relevante de necessidade de fonte de financiamento.

⁹⁷ Cf. OECD (2020), [Digital Disruption in Banking and its Impact on Competition](#).

⁹⁸ Cf. Comissão Europeia, [Commission Staff Working Document – Addressing Information Barriers in the SME Funding Market in the Context of the Capital Markets Union](#), 23.6.2017, SWD(2017) 229 final/2.

⁹⁹ Cf. [Decreto-Lei n.º 47/2019](#), de 11 de abril, que cria o mecanismo de alerta precoce quanto à situação económica e financeira das empresas. Este mecanismo tem por base a ferramenta de autodiagnóstico, desenvolvida em 2015 pelo IAPMEI.

Caixa 6. Abordagens internacionais relativas ao acesso a informação relevante para efeitos de concessão de empréstimo a empresas

- **A partir de 2015, com a entrada em vigor da *Loi Macron*, os prestadores de serviços de financiamento colaborativo por empréstimo passaram a aceder à central de crédito do banco central de França (*Banque de France*), designada por FIBEN (*Fichier Bancaire des Entreprises*), até à data apenas acedível a instituições de crédito¹⁰⁰. A FIBEN agrega informação financeira relativa a todas as empresas a operar em França com um volume de negócios anual superior a 0,75 milhões de euros¹⁰¹.**
- No Reino Unido, existem duas iniciativas já implementadas e uma iniciativa em discussão que visam promover o acesso a financiamento das PME:
 - ***Bank Referral Scheme*¹⁰²**: trata-se de uma iniciativa implementada em novembro de 2016. Consiste no dever de disponibilização de informação sobre PME, de um conjunto de bancos previamente designados, a um conjunto de plataformas financeiras, também estas previamente designadas pelo governo (i.e., HM Treasury). A informação apenas diz respeito a PME cujos pedidos de financiamento não tenham sido aprovados pelos bancos designados e que tenham dado consentimento sobre a partilha dessa informação. As plataformas financeiras têm como objetivo prestar informação às PME sobre prestadores alternativos para o pedido de financiamento solicitado¹⁰³.
 - ***Commercial Credit Data Sharing Scheme*¹⁰⁴**: trata-se de uma iniciativa implementada em paralelo à iniciativa *Bank Referral Scheme* e impõe obrigações de partilha de informação pelos bancos designados a agências de crédito também estas designadas previamente pelo governo (i.e., HM Treasury).
 - ***Open data for SME finance*¹⁰⁵**: O banco central de Inglaterra (*Bank of England*) publicou, em março de 2020, uma proposta de implementação de uma plataforma aberta com vista a agregar informação sobre PME a operar no Reino Unido e que seria acessível a bancos e outros prestadores de crédito.
- **Em Espanha, as instituições de crédito devem notificar as PME, com pelo menos três meses de antecedência, da intenção de não prorrogar ou extinguir o fluxo de financiamento concedido a uma PME ou de o reduzir em montante igual ou superior 35%¹⁰⁶. As instituições de crédito deverão disponibilizar um relatório com informação financeira e de risco que consta da central de crédito do banco central de Espanha (*Banco de España*), para que as PME possam, atempadamente, encontrar fontes de financiamento alternativas.**

2.2.2. Financiamento colaborativo por donativo ou recompensa

No que diz respeito ao financiamento colaborativo por donativo ou recompensa, a AdC também identificou barreiras à entrada e à expansão de operadores FinTech. Em particular, foi identificado que a obrigação de “identificação completa” dos apoiantes dos projetos, sem clarificação ou objetividade no que diz respeito aos elementos que constituíam essa mesma

¹⁰⁰ Comissão Europeia, [Commission Staff Working Document – Addressing Information Barriers in the SME Funding Market in the Context of the Capital Markets Union](#), 23.6.2017, SWD(2017) 229 final/2.

¹⁰¹ Banque de France, [The Banque de France rating, Reference guide](#), abril de 2020.

¹⁰² Esta iniciativa foi implementada através da publicação do seguinte regulamento britânico: [The Small and Medium Sized Business \(Finance Platforms\) Regulations 2015](#).

¹⁰³ Esta iniciativa tem sido alvo de críticas pelo número reduzido de PME identificadas pelos bancos e cuja informação é partilhada com prestadores alternativos, através das plataformas financeiras designadas. A este respeito, já foi recomendado que o consentimento das PME relativamente à partilha de informação seja solicitado no início do pedido de financiamento e não após a sua rejeição (cf. Schammo, P. (2019). “‘Undisruption’ in the SME Funding Market: Information Sharing, Finance Platforms and the UK Bank Referral Scheme”. *European Business Organization Law Review*, 20(1), 29-53).

¹⁰⁴ Esta iniciativa foi aprovada pela *Section 4, Small Business, Enterprise and Employment Act 2015*.

¹⁰⁵ Cf. Bank of England, [Open data for SME finance- What we proposed and what we have learnt](#), March 2020.

¹⁰⁶ Cf. artigo 1 da [Ley 5/2015](#), de 27 de abril, de fomento de la financiación empresarial.

identificação, poderá constituir uma barreira à expansão desproporcional tendo em conta os montantes tendencialmente reduzidos das contribuições individuais nestas modalidades de financiamento colaborativo. Esta barreira era também passível de desencorajar o apoio através de uma plataforma de financiamento colaborativo por donativo ou recompensa.

Nessa medida, a AdC recomendou ao Governo e às entidades competentes que ponderassem a objetividade e proporcionalidade dos requisitos de identificação completa dos apoiantes dos projetos no financiamento colaborativo por donativo ou recompensa.

Recomendações do Issues Paper FinTech da AdC relativas ao financiamento colaborativo por donativo ou recompensa

Objetividade dos requisitos regulatórios

“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 3 do ponto 3.4 do Issues Paper)

Na ausência de um regime legislativo europeu, a regulação aplicável aos prestadores de serviços de financiamento colaborativo por donativo ou recompensa mantém-se a nível nacional. O Regulamento (UE) 2020/1503 *supra* referido aplica-se apenas aos serviços de financiamento colaborativo por empréstimo e de capital¹⁰⁷.

A nível nacional, desde a publicação do Issues Paper FinTech, foi publicado o Regulamento n.º 686/2019¹⁰⁸ que vem clarificar o que se deve entender por “identificação completa” dos apoiantes dos projetos. O Regulamento introduz, assim, maior objetividade dos requisitos de identificação completa dos apoiantes dos projetos, em linha com a Recomendação 3 do ponto 3.4 do Issues Paper FinTech.

O requisito de identificação dos apoiantes não depende do montante ou valor em causa e é efetuado, no caso de pessoas singulares, mediante recolha de um conjunto de elementos, nomeadamente nome completo, documento de identificação, número de identificação fiscal e endereço completo da residência permanente¹⁰⁹.

2.2.1. Promoção da literacia financeira relativa ao financiamento colaborativo

A AdC identificou ainda barreiras associadas ao comportamento dos consumidores, passíveis de dificultar a expansão do financiamento colaborativo. A baixa adesão dos consumidores às atividades de financiamento colaborativo poderá estar associada a uma falta de confiança dos consumidores nacionais face a plataformas de financiamento colaborativo e a uma reduzida literacia financeira.

A promoção de literacia financeira e a promoção de confiança são cruciais no contexto de transações *online*, como sejam os projetos de financiamento colaborativo, pelo que a AdC emitiu a seguinte recomendação no Issues Paper FinTech.

¹⁰⁷ Conforme artigo 1.º do Regulamento (UE) 2020/1503.

¹⁰⁸ [Regulamento n.º 686/2019](#), de 2 de setembro de 2019, relativo aos deveres específicos de prevenção e combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo das entidades gestoras de plataformas de financiamento colaborativo por donativo ou com recompensa.

¹⁰⁹ Cf. n.º 2, artigo 4 do Regulamento n.º 686/2019.

Recomendação do Issues Paper FinTech da AdC relativa à promoção da literacia financeira e confiança no âmbito do financiamento colaborativo

Promoção da literacia financeira relativa ao financiamento colaborativo

“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 redireccionamento para o sítio de internet do Portal do Consumidor e para o sítio de internet da CMVM”.

(Recomendação 5 do ponto 3.4 do Issues Paper)

A literacia financeira continua a ser identificada enquanto barreira passível de dificultar a expansão do financiamento colaborativo. Com efeito, uma das plataformas de financiamento colaborativo que respondeu ao questionário da AdC identificou a reduzida literacia associada ao desconhecimento dos serviços de financiamento colaborativo como uma barreira à expansão.

Adicionalmente, a falta de confiança dos consumidores em Portugal foi identificada, no questionário da AdC, por 8 das empresas inquiridas a operar em Portugal enquanto barreira à entrada e à expansão no setor financeiro nacional (Figura 1).

Não se identificou, contudo, a implementação da Recomendação 5 do ponto 3.4 do Issues Paper FinTech, que vem no sentido de enquadrar o financiamento colaborativo enquanto uma fonte de financiamento alternativa. Em particular, não se identificou à data do presente Follow-up, informação relativa ao financiamento colaborativo como alternativa de financiamento bancário para empresas, no sítio de internet de divulgação do Plano Nacional de Formação Financeira (i.e., <https://www.todoscontam.pt/>).

O Regulamento (UE) 2020/1503 poderá ter um papel relevante na promoção da confiança por parte dos consumidores no que diz respeito às plataformas de financiamento colaborativo por empréstimo e de capital. Em particular, as exigências de prestação de informação e os testes de entrada para aferição da literacia financeira dos potenciais investidores não sofisticados poderão ter externalidades positivas na confiança e literacia financeira dos consumidores.

Ainda assim, a recomendação da AdC no sentido de promover a informação sobre financiamento colaborativo no sítio de internet de divulgação do Plano Nacional de Formação Financeira mantém a sua pertinência no contexto nacional atual.

Por um lado, o IAPMEI já contém informação disponível sobre fontes de financiamento alternativo, nomeadamente financiamento colaborativo, pelo que a inclusão de informação semelhante no Plano Nacional de Formação Financeira asseguraria consistência na informação disponibilizada ao público-alvo¹¹⁰.

Por outro lado, o novo Plano de Ação para a Transição Digital, aprovado na Resolução do Conselho de Ministros n.º 30/2020¹¹¹, inclui um conjunto de medidas que visam a transição digital do Estado, das empresas e do cidadão em geral. Em particular, o Plano tem como um dos pilares da estratégia a *“transformação digital do tecido empresarial”*, que inclui, a título de exemplo, o indicador *“financiamento de PME através do setor financeiro”*. O financiamento colaborativo, enquanto fonte alternativa de financiamento de pequenas e médias empresas, pode ser um veículo para facilitar a obtenção de investimento.

¹¹⁰ Vide IAPMEI, [O Manual do Empreendedor](#).

¹¹¹ Disponível [aqui](#).

2.3. Regimes regulatórios promotores de inovação

A AdC recomendou no Issues Paper FinTech a introdução de regimes regulatórios promotores de inovação, com destaque para as *sandboxes* regulatórias. Este regime regulatório – *sandbox* regulatória – permite a empresas FinTech testar produtos, serviços e modelos de negócio inovadores no mercado, ao mesmo tempo que se salvaguardam os interesses dos consumidores e se preserva a segurança e integridade do sistema.

Recomendação do Issues Paper FinTech da AdC relativamente a regimes regulatórios promotores de inovação

“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 inovação e das oportunidades associadas às FinTech e InsurTech, com destaque para a introdução de sandboxes regulatórias”.

(Recomendação no ponto 5.4, pp. 67, do Issues Paper)

Em julho de 2018, foi criado o programa Portugal FinLab que envolve os três reguladores do setor financeiro – ASF, Banco de Portugal e CMVM – em cooperação com a associação Portugal Fintech¹¹². O programa tem como objetivo criar um canal de comunicação aberto entre reguladores e operadores de mercado no que diz respeito a projetos inovadores no setor financeiro português. Desde a sua criação, em julho de 2018, o programa teve duas edições. A primeira edição teve início em 2018 e teve um total de 40 candidaturas, incluindo cerca de 30% de empresas estrangeiras, tendo sido selecionadas um total de 10 empresas¹¹³. A segunda edição começou em janeiro de 2020, tendo sido recebidas 32 candidaturas, das quais 36% são empresas estrangeiras, e selecionados onze participantes¹¹⁴.

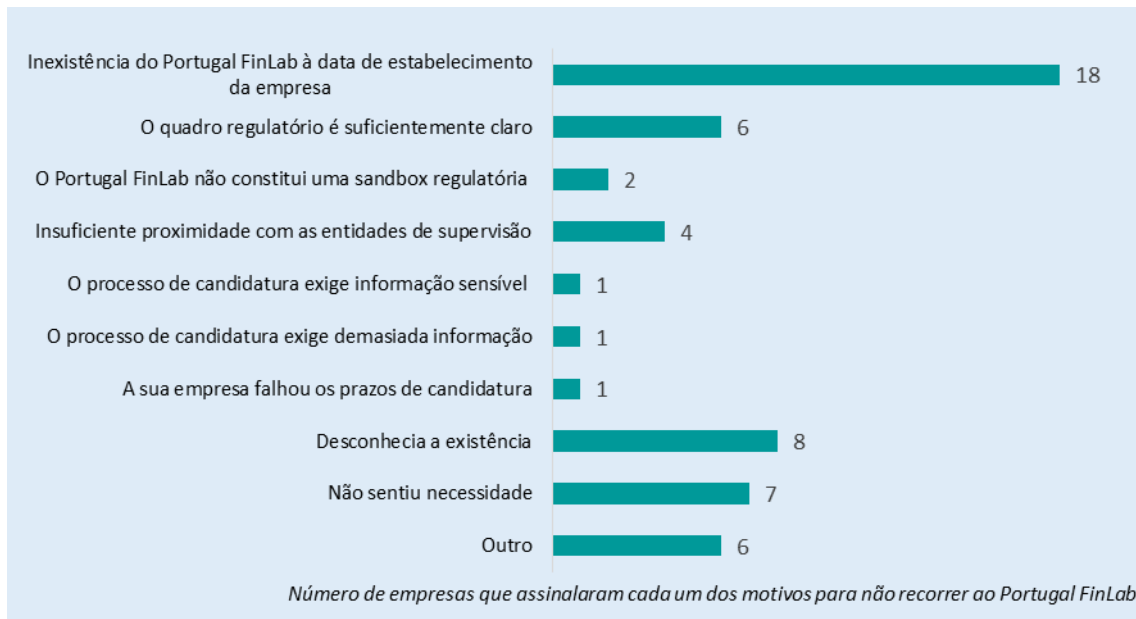
Das respostas ao questionário da AdC, 12 empresas inquiridas a operar em Portugal afirmaram já terem integrado o programa Portugal FinLab. O principal motivo reportado para não integrar o programa FinLab relaciona-se com a sua inexistência à data do estabelecimento da empresa (Figura 4).

¹¹² Esta é uma associação sem fins lucrativos de particulares e empresas associadas ao ecossistema FinTech, conforme informação disponibilizada no sítio de internet da associação (veja [aqui](#), acedido a 16/11/2020).

¹¹³ Cf. informação constante de PORTUGAL FINLAB - 1st Edition Report, disponível [aqui](#).

¹¹⁴ Cf. informação disponível no sítio de internet do Portugal FinLab, disponível [aqui](#), acedido a 16/11/2020.

Figura 4. Motivos para não integrar o programa Portugal FinLab - Questionário AdC



Fonte: Resposta à questão 6.4 do Questionário da AdC (vide Anexo 1).

Nota: n.º total de respostas nesta questão = 53.

Uma empresa referiu, todavia, considerar que o processo de candidatura exige demasiada informação sensível, destacando, em particular não ser clara a forma como é assegurada a salvaguarda dessa mesma informação. Com efeito, o programa exige um conjunto de informação relevante para avaliar as candidaturas e selecionar os participantes a integrar o programa, nomeadamente informação relativa ao modelo de negócio bem como uma descrição da tecnologia utilizada, do tipo de cliente-alvo e dos “use cases”¹¹⁵. Não se pode, assim, excluir que exista informação solicitada no âmbito do processo que envolva segredos de negócio (e.g., informação relativa à estratégia comercial e de mercado das empresas).

Importa, assim, assegurar e transmitir às empresas FinTech que a existir partilha de informação sensível, a mesma não será disponibilizada a terceiros e que, da sua participação no programa, não resultará qualquer risco de partilha de informação sensível que possa colocar em causa o funcionamento concorrencial do mercado. Veja-se que a estratégia comercial de cada operador deve ser individual, autónoma e confidencial face aos seus concorrentes.

Adicionalmente, o comité do programa Portugal FinLab que avalia as candidaturas e seleciona os participantes a integrar o programa é composto, não só por membros dos reguladores do setor financeiro, mas também por um membro do Portugal Fintech e um membro independente, recomendado pelo Portugal Fintech e aprovado pelos reguladores¹¹⁶. Importa assegurar que os membros do comité, em particular aqueles associados ao Portugal Fintech, não detêm qualquer conflito de interesse e assinam declarações de não divulgação da informação, na medida em que a associação é uma associação de particulares e empresas associadas ao ecossistema FinTech.

Sem prejuízo dos benefícios da iniciativa Portugal FinLab, a criação de uma *sandbox* regulatória tem o potencial de mitigar as barreiras regulatórias à entrada no setor financeiro

¹¹⁵ Cf. informação constante dos termos e condições do programa Portugal FinLab, disponível [aqui](#), acedido a 16/11/2020.

¹¹⁶ Cf. termos e condições do programa Portugal FinLab, disponível [aqui](#), acedido a 16/11/2020.

de forma mais significativa. Tal decorre de uma menor incerteza regulatória e uma menor duração do processo de autorização regulatória de um operador FinTech¹¹⁷. Acresce que, no contexto do questionário da AdC, das empresas inquiridas a operar em Portugal, seis identificaram a ausência de uma *sandbox* regulatória como uma barreira à entrada e à expansão no setor financeiro nacional (*vide* Figura 1).

A participação numa *sandbox* regulatória tem ainda o potencial de se traduzir em maior confiança e captação de financiamento dos participantes FinTech (em particular, entrantes recentes de pequena dimensão). A título ilustrativo, o artigo Cornelli *et al.* (2020) mostra que as empresas que participaram na *sandbox* regulatória da Financial Conduct Authority (FCA), no Reino Unido, captaram um acréscimo de cerca de 15% do capital investido após a entrada no programa face a outras empresas similares que não participaram na *sandbox*¹¹⁸. Já no seu relatório de 2017 relativo a uma avaliação *ex-post* da *sandbox* regulatória, a FCA notava que a possibilidade de os operadores FinTech testarem os seus serviços num ambiente de teste, controlado pelo regulador, havia permitido uma maior facilidade de obtenção de financiamento dos participantes¹¹⁹.

Desde a implementação de *sandboxes* regulatórias no Reino Unido, em 2015¹²⁰, vários países têm implementado regimes regulatórios similares no setor financeiro¹²¹, já existindo, também, uma iniciativa de *sandbox* regulatória a nível internacional¹²². A AdC publicou, em novembro de 2018, um documento de *benchmark* internacional - “Regimes Regulatórios Promotores de Inovação no Setor Financeiro” - onde se identificavam vários países que, à data, já haviam implementado este tipo de regime regulatório¹²³.

Em Portugal, a introdução de *sandboxes* regulatórias está a ser considerada pelo Governo. O Plano de Ação para a Transição Digital, *supra* referido, inclui uma medida relativa à promoção das Zonas Livres Tecnológicas (ZLT) através da criação de regimes regulatórios especiais¹²⁴. A medida é explicitada na Resolução do Conselho de Ministros n.º 29/2020¹²⁵, de 5 de março, que estabelece os princípios gerais para a criação e regulamentação das ZLT.

O quadro legal para a introdução de *sandboxes* regulatórias em Portugal, cuja conceção é perspetivada pelo Governo até ao final do ano¹²⁶, deverá conter princípios e regras transversais a todas as atividades de experimentação de novas tecnologias e soluções. Em particular, consta da Resolução do Conselho de Ministros n.º 29/2020, no âmbito da elaboração do quadro legal aplicável às ZLT, a “[i]nstituição de estruturas provisórias adequadas para apoiar a implementação da iniciativa, incluindo uma comissão consultiva com competência para definir

¹¹⁷ Cf. Ringe, W-G., & Ruof, C.. 2020. “Regulating Fintech in the EU: the Case for a Guided Sandbox”. *European Journal of Risk Regulation*, 1-26.

¹¹⁸ Cornelli, G., Doerr, S., Gambacorta, L., & Merrouche, O. 2020. “Inside the regulatory sandbox: effects on fintech funding”. BIS Working Papers, No 901.

¹¹⁹ Financial Conduct Authority (FCA), [Regulatory sandbox lessons learned report](#), de outubro de 2017.

¹²⁰ FCA (2015), *Regulatory Sandbox*, novembro 2015, disponível [aqui](#).

¹²¹ De acordo com Ringe & Ruof (2020), *supra* nota de rodapé 117, em novembro de 2019 já existiam mais de 24 *sandboxes* no setor financeiro a nível internacional.

¹²² A rede internacional GFIN – *Global Financial Innovation Network*, criada em janeiro de 2019, conforme consta da informação disponibilizada [aqui](#).

¹²³ *Vide* o documento disponível [aqui](#).

¹²⁴ Medida 6 do Plano de Ação para a Transição Digital aprovado através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 30/2020.

¹²⁵ Disponível [aqui](#).

¹²⁶ Cf. Comunicado do Governo de 21/10/2020, disponível [aqui](#).

e apresentar propostas e iniciativas em matéria de direitos de propriedade intelectual para a indústria (patentes, marcas registadas e design)”¹²⁷.

No contexto da implementação da *sandbox* regulatória no setor financeiro, importa assegurar que os respetivos resultados sejam monitorizados e avaliados. A este respeito, e conforme referido pela AdC em 2018¹²⁸, veja-se a análise de impacto da *sandbox* regulatória conduzida pela FCA, de 2017, e que revelou que cerca de 75% das empresas admitidas no primeiro *cohort* completaram a fase de testes e 90% das quais prosseguiram para o mercado¹²⁹.

¹²⁷ Cf. alínea a) do n.º 5 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 29/2020.

¹²⁸ Cf. nota de rodapé 123 supra.

¹²⁹ Cf. nota de rodapé 119 supra.

ANEXO 1. Questionário AdC a prestadores FinTech

Empresas inquiridas que responderam ao questionário

- **Empresas que disponibilizavam serviços em Portugal à data da sua resposta ao questionário:** Activetech; Alfredo; Altice Pay; BNI Europa; CashFac; Checkout; CMAS Systems; ComparaJá; Contisystems; Coverflex; Doutor Finanças; Drivit; Easypay; Ebankit; Ebury; EuPago; Eurobits; Eurofactor; Finiam; GoFact; GoParity; Habit; HiPay; HiSonia; Ifthenpay; Infosistema; Keep Warranty; Kontomatik; Lluni; Loqr; Lusopay; Lusotransfers; Lydia APP; Maxpay; Monty Global; MPM Software; N26; Nbanks; NovaCambios; Openbank ; Pagaqui; ParcelaJá; Paylink; PayPayUE; Payshop; PPL; Prazo.pt; QueridoInvesti; Quidgest; Raize; Real Transfer; Revolut; Rupeal; SalaryFits; Saltedge; Sonae FS; Stripe; Sumup; Switch Finance; Swood; Thinkland; Tink; Token; Unicâmbio; Utrust; Via Consulting Way; Visor; Viva Wallet; Wizink; Younited Credit.
- **Empresas que não disponibilizavam serviços em Portugal à data da sua resposta ao questionário:** AdviceFront; AdviceRobo; Apiax; Bud Financial; Budget Insight; Fintecture; Hold; Iris Solutions; Kevin; MRH; Pass Tecnologias; Peaks; Reflow; Safened; SI Expertise; Truelayer; Trustly; Unnax.

Questões

1. Caracterização da sua empresa

1.1. Em que ano iniciou atividade?

1.2. Em que áreas melhor se enquadra a sua empresa? Indique todas as aplicáveis.

- a. Serviços de pagamento
- b. *Crowdfunding/ Peer-to-peer lending*
- c. Aconselhamento automatizado (*Robo-advising*)
- d. *RegTech/ Cybersecurity*
- e. *InsurTech*
- f. *Blockchain*
- g. *Cryptocurrency*
- h. *Personal Finance*
- i. Outro, especifique:

1.3. Identifique o tipo de vendas que gera a maior proporção do volume de negócios da sua empresa:

- a. Empresas (*Business-to-Business*)
- b. Consumidores finais (*Business-to-Consumer*)

1.4. Qual o número de clientes da sua empresa?

1.5. Em que países a sua empresa está ativamente presente?

1.6. Qual, na sua visão, é a principal vantagem competitiva da sua empresa?

- a. Produto inovador/disruptivo
- b. Baixos custos operacionais
- c. Conhecimento do mercado ("*know-how*")
- d. Serviço rápido e acessível
- e. Serviço personalizado
- f. Segurança nos serviços disponibilizados

- g. Complementaridade aos produtos dos operadores incumbentes
- h. Afiliação com os operadores incumbentes
- i. Outro, especifique:

Caso a sua empresa não disponibilize serviços em Portugal, queira responder às questões 2 a 4. Caso contrário, responda às questões constantes das secções 5 a 7.

2. Identifique as principais razões para não disponibilizar serviços financeiros em Portugal. Indique todas as aplicáveis.

- a. Nenhuma razão particular a Portugal
- b. Quadro regulatório exigente, pouco claro ou incerto
- c. Ecosistema fechado
- d. Ausência de *sandbox* regulatória¹³⁰
- e. Fraca rede de *networking* para parcerias
- f. Difícil acesso a capital inicial e em escala
- g. Difícil acesso a capital humano (*know-how*)
- h. Difícil acesso a dados necessários (*e.g.*, dados bancários)
- i. Difícil acesso a infraestruturas financeiras (*e.g.*, SICOI¹³¹)
- j. Reduzida dimensão do mercado
- k. Posição dos operadores incumbentes
- l. Custos de entrada elevados
- m. Falta de confiança dos consumidores
- n. Outro, especifique:

2.1. Caso tenha identificado alguma razão na questão anterior (alíneas (b) a (n) da questão 2), queira descreva-las sucintamente, incluindo o impacto que tiveram na sua decisão de não disponibilizar serviços em Portugal.

3. A sua empresa está sujeita a supervisão regulatória?

- a. Sim
- b. Não

4. Caso a sua empresa seja supervisionada no âmbito da Segunda Diretiva de Serviços de Pagamentos (doravante, DSP2)¹³² e utilize APIs¹³³ para o acesso a dados bancários:

4.1. Queira indicar se alguns dos seguintes aspetos foram, em algum momento, ou ainda são, uma barreira no acesso a dados bancários. Indique todos os aspetos aplicáveis.

- a. Nenhum
- b. Tempo de resposta ao pedido de acesso às APIs

¹³⁰ *I.e.*, “regime regulatório que permite a empresas FinTech ou InsurTech testar produtos, serviços e modelos de negócio inovadores no mercado, ao mesmo tempo que se salvaguardam os interesses dos consumidores e se preserva a segurança e integridade do sistema” (cf. parágrafo 16 em Autoridade da Concorrência, [Regimes Regulatórios Promotores de Inovação no Setor Financeiro, Levantamento de Experiências Internacionais](#), 2018).

¹³¹ Sistema de Compensação Interbancária.

¹³² [Diretiva \(UE\) 2015/2366 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2015](#), usualmente denominada por Diretiva de Serviços de Pagamento revista ou DSP2, transposta para o ordenamento jurídico nacional com a publicação do [Decreto-Lei n.º 91/2018, de 12 de novembro](#).

¹³³ *Application Programming Interface*.

- c. Cobrança no acesso aos dados
- d. Exigências de segurança adicionais às exigíveis no âmbito da regulamentação aplicável
- e. Exigências de consentimento adicionais às exigíveis no âmbito da regulamentação aplicável
- f. Tempo médio de resposta das APIs para acesso aos dados
- g. Ausência de informação relevante relativa aos dados dos clientes
- h. Outro, especifique:

4.1.1.Caso tenha identificado alguma barreira na questão anterior (alíneas (b) a (h) da questão 4.1), queira descreva-las sucintamente, incluindo o impacto que tiveram ou têm na sua atividade.

5. Caracterização da atividade da sua empresa em Portugal

5.1. No âmbito da atividade da sua empresa em Portugal, queira indicar:

5.1.1.Número de clientes:

5.1.2.Volume de negócios:

5.2. A sua empresa tem alguma parceria com alguma empresa do setor financeiro¹³⁴ (com ou sem atividade em Portugal)?

- a. Sim
- b. Não

5.2.1.Em caso de resposta afirmativa na questão anterior, descreva sucintamente a(s) parceria(s), identificando, para cada parceria, o parceiro, o período e o objeto.

5.3. A sua empresa tem, no seu capital social e/ou de quota, direta ou indiretamente, participações de alguma empresa do setor financeiro?

- a. Sim
- b. Não

5.4. Em caso de resposta afirmativa na questão anterior,

5.4.1.Indique a(s) empresa(s) e a(s) respetiva(s) participação(ões) em causa.

5.4.2.Indique se a(s) empresa(s) indicada(s) na questão 5.4.1 exerce(m) controlo, exclusivo ou conjunto, de direito ou de facto, sobre a sua empresa¹³⁵.

5.5. Quais os principais concorrentes à sua atividade em Portugal (indique até 5):

5.5.1.À data de entrada no mercado?

5.5.2.Atualmente?

6. Regulamentação e supervisão

6.1. A sua empresa está sujeita a supervisão regulatória?

- a. Sim
- b. Não

¹³⁴ *I.e.*, instituições financeiras, empresas de investimento ou empresas de seguros.

¹³⁵ *Cf.* Lei da Concorrência, artigo 36.º, “o controlo decorre de qualquer ato, independentemente da forma que este assuma, que implique a possibilidade de exercer, com caráter duradouro, isoladamente ou em conjunto, e tendo em conta as circunstâncias de facto ou de direito, uma influência determinante sobre a atividade de uma empresa”.

6.2. Em caso de resposta afirmativa na questão anterior:

6.2.1. Qual(is) a(s) entidade(s) que supervisiona(m) a sua empresa?

6.2.2. Que serviços ativamente prestados pela sua empresa estão sujeitos a supervisão regulatória? Indique todos os serviços aplicáveis.

- a. Serviços de receção de depósitos e/ou operações de crédito
- b. Serviços de pagamento¹³⁶
- c. Serviços de emissão e gestão de outros meios de pagamentos, não abrangidos pela opção anterior
- d. Serviços de emissão de moeda eletrónica
- e. Serviços de transações sobre instrumentos do mercado monetário e cambial, instrumentos financeiros a prazo, opções e operações sobre divisas, taxas de juro, mercadorias e valores mobiliários
- f. Serviços de financiamento colaborativo de capital e/ou por empréstimo
- g. Serviços de consultoria de crédito
- h. Serviços e atividades de investimento em instrumentos financeiros¹³⁷
- i. Serviços auxiliares dos serviços e atividades de investimento¹³⁸
- j. Serviços de mediação de seguros
- k. Outro, especifique:

6.2.3. Caso a sua empresa seja supervisionada por uma entidade de supervisão no setor financeiro em Portugal¹³⁹, queira assinalar, numa escala de 1 a 5, a opção que melhor reflete o seu grau de concordância com os seguintes afirmações, sendo que 1 corresponde a “discordo totalmente” e 5 “concordo totalmente”.

Caso a sua empresa seja supervisionada por mais do que uma entidade, queira preencher separadamente para cada entidade, identificando, se possível, as entidades de supervisão.

	Entidade 1	Entidade 2	Entidade 3
a. A entidade de supervisão fornece a orientação necessária.			
b. As regras e procedimentos de regulação do mercado são excessivos.			
c. Existe facilidade de interação entre a empresa e a entidade de supervisão.			
d. O tempo de resposta da entidade de supervisão é excessivo.			
e. A documentação e informação exigida para a autorização da prestação de serviços são adequadas.			

¹³⁶ Conforme definidos no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 91/2018, de 12 de novembro.

¹³⁷ Conforme definidos no artigo 290.º da [Lei n.º 35/2018, de 20 de julho](#).

¹³⁸ Conforme definidos no artigo 291.º da [Lei n.º 35/2018, de 20 de julho](#).

¹³⁹ *I.e.*, Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF), do Banco de Portugal (BdP) e da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM).

6.3. A sua empresa já integrou ou recorreu ao Hub de Inovação Portugal FinLab¹⁴⁰?

- a. Sim
- b. Não

6.4. Em caso de resposta negativa à questão anterior, queira indicar os principais motivos para tal. Indique todos os aplicáveis.

- a. Inexistência do Portugal FinLab à data de estabelecimento da empresa
- b. O quadro regulatório é suficientemente claro
- c. O Portugal FinLab não constitui uma *sandbox* regulatória¹⁴¹
- d. Insuficiente proximidade com as entidades de supervisão
- e. O processo de candidatura exige informação sensível
- f. O processo de candidatura exige demasiada informação
- g. A sua empresa falhou os prazos de candidatura
- h. Outro, especifique:

6.5. Em algum momento a sua empresa recorreu a uma *sandbox* regulatória fora de Portugal?

- a. Sim
- b. Não

6.6. Em caso de resposta afirmativa à questão anterior, indique em que país(es) realizou os testes.

Caso a sua empresa seja supervisionada no âmbito da Segunda Diretiva de Serviços de Pagamentos¹⁴²:

6.7. Queira descrever sucintamente a sua opinião sobre a acessibilidade das APIs¹⁴³ disponibilizadas em Portugal no âmbito da DSP2¹⁴⁴.

6.8. Em algum momento a sua empresa solicitou o acesso às APIs disponibilizadas em Portugal no âmbito da DSP2?

- a. Sim, via plataforma SIBS API Market¹⁴⁵
- b. Não
- c. Outro, especifique:

6.9. Em caso afirmativo na questão anterior:

6.9.1. A sua empresa já tem acesso aos dados bancários?

- a. Sim
- b. Não

6.9.1.1. Em caso de resposta negativa na questão anterior, queira identificar as principais razões.

6.9.2. Em algum momento a sua empresa prestou serviços utilizando esse acesso?

- a. Sim

¹⁴⁰ Cf. <https://www.portugalfinlab.org/>, acessido a 26.06.2020.

¹⁴¹ Vide nota de rodapé 130.

¹⁴² Vide nota de rodapé 132.

¹⁴³ *Application Programming Interface*.

¹⁴⁴ *I.e.*, consulta de saldos e movimentos, iniciação de pagamentos e consulta da disponibilidade de fundos.

¹⁴⁵ Cf. <https://www.sibsapimarket.com/>, acessido a 26.06.2020.

b. Não

6.9.2.1. Em caso de resposta negativa na questão anterior, queira identificar as principais razões.

6.9.3. Queira indicar se alguns dos seguintes aspetos foram, em algum momento, ou ainda são, uma barreira no acesso aos dados bancários. Indique todos os aplicáveis.

a. Nenhum

b. Tempo de resposta ao pedido de acesso às APIs

c. Cobrança no acesso aos dados

d. Exigências de segurança adicionais às exigíveis no âmbito da regulamentação aplicável

e. Exigências de consentimento adicionais às exigíveis no âmbito da regulamentação aplicável

f. Tempo médio de resposta das APIs para acesso aos dados

g. Ausência de informação relevante relativa aos dados dos clientes

h. Outro, especifique:

6.9.4. Caso tenha identificado alguma barreira na questão anterior (alíneas (b) a (h) da questão 6.9.3), queira descreva-las sucintamente, incluindo o impacto que tem ou teve na sua atividade em Portugal.

6.9.5. A sua empresa solicitou acesso a APIs no âmbito da DSP2 fora de Portugal?

a. Sim

b. Não

6.9.6. Em caso de resposta afirmativa na questão anterior,

6.9.6.1. Indique os países onde estão presentes essas APIs.

6.9.6.2. Como compara o acesso aos dados em Portugal face a outras APIs, no âmbito da DSP2, fora de Portugal?

a. Muito melhor

b. Melhor

c. Igual

d. Pior

e. Muito pior

f. Outro, especifique:

6.9.6.3. Em caso de resposta (d), (e) ou (f) na questão anterior, queira explicitar o principal motivo.

6.9.6.4. Indique, se possível, um regime de acesso que considere servir de modelo no acesso aos dados bancários, no âmbito da DSP2.

7. Barreiras à entrada e/ou expansão

7.1. Indique quais das seguintes barreiras à entrada e/ou expansão se aplicam às condições de entrada e/ou expansão da sua atividade em Portugal. Indique todas as aplicáveis.

- a. Nenhuma barreira
- b. Quadro regulatório exigente, pouco claro ou incerto
- c. Ecossistema fechado
- d. Ausência de *sandbox* regulatória
- e. Fraca rede de *networking* para parcerias
- f. Difícil acesso a capital inicial e em escala
- g. Difícil acesso a capital humano (*know-how*)
- h. Difícil acesso a dados necessários (*e.g.*, dados bancários)
- i. Difícil acesso a infraestruturas financeiras (*e.g.*, SICOI¹⁴⁶)
- j. Reduzida dimensão do mercado
- k. Posição dos operadores incumbentes
- l. Custos de entrada elevados
- m. Falta de confiança dos consumidores
- n. Outro, especifique:

7.2. Caso tenha identificado alguma barreira na questão anterior (alíneas (b) a (n) da questão 7.1), descreva-as sucintamente, referindo-se ao impacto que tiveram na sua atividade.

¹⁴⁶ Sistema de Compensação Interbancária.