



# Relatório da Consulta Pública do Banco de Portugal n.º 8/2022

Abordagem estratégica do Banco de Portugal aos  
facilitadores de inovação

## 1. Enquadramento

De 21 de outubro a 21 de novembro de 2022, o Banco de Portugal promoveu uma consulta pública — [Consulta Pública n.º 8/2022](#) — com o objetivo de recolher a visão do mercado sobre a abordagem a adotar na interação com os facilitadores de inovação.

Durante o período de consulta pública, foram recebidas respostas válidas de onze entidades (doravante, entidades ou respondentes). Duas outras respostas foram desconsideradas por não incluírem o ficheiro excel de resposta, um dos requisitos da consulta.

O Banco de Portugal agradece às entidades que participaram nesta consulta pública e que incluíram associações setoriais, prestadores de serviços de pagamento, entidades *fintech* e pessoas singulares.

Na secção 2 deste relatório, apresenta-se uma síntese dos contributos recebidos. Estes contributos serão considerados na reflexão que o Banco de Portugal tem em curso sobre o seu posicionamento estratégico perante o mercado *fintech*, tendo em vista o cumprimento das suas atribuições em matéria de regulação e supervisão financeira e a necessidade de responder de forma célere ao surgimento de novos produtos, serviços e modelos de negócio.

## 2. Síntese dos contributos recebidos na Consulta Pública n.º 8/2022

A Consulta Pública n.º 8/2022 teve por objetivos recolher a visão do mercado sobre a interação do Banco de Portugal com o mercado *fintech* e aferir eventuais iniciativas que o Banco de Portugal poderá promover para melhor comunicar e colaborar com esse mercado.

Para este efeito, e além de uma secção inicial relativa à identificação das respondentes, a consulta incluía secções com vista a:

- i) aferir o conhecimento situacional das respondentes;
- ii) obter uma avaliação das iniciativas existentes;
- iii) recolher a opinião sobre as diferentes abordagens que o Banco de Portugal poderá adotar na interação com os facilitadores de inovação.

### Conhecimento situacional

A Figura 1 apresenta, de forma agregada, a autoavaliação das entidades respondentes acerca do seu nível de conhecimento quanto à atividade de serviços financeiros em geral, ao mercado *fintech*, a iniciativas regulatórias relevantes, bem como a iniciativas específicas promovidas pelo Banco de Portugal e/ou conjuntamente com as autoridades do setor financeiro, dirigidas ao mercado *fintech*.

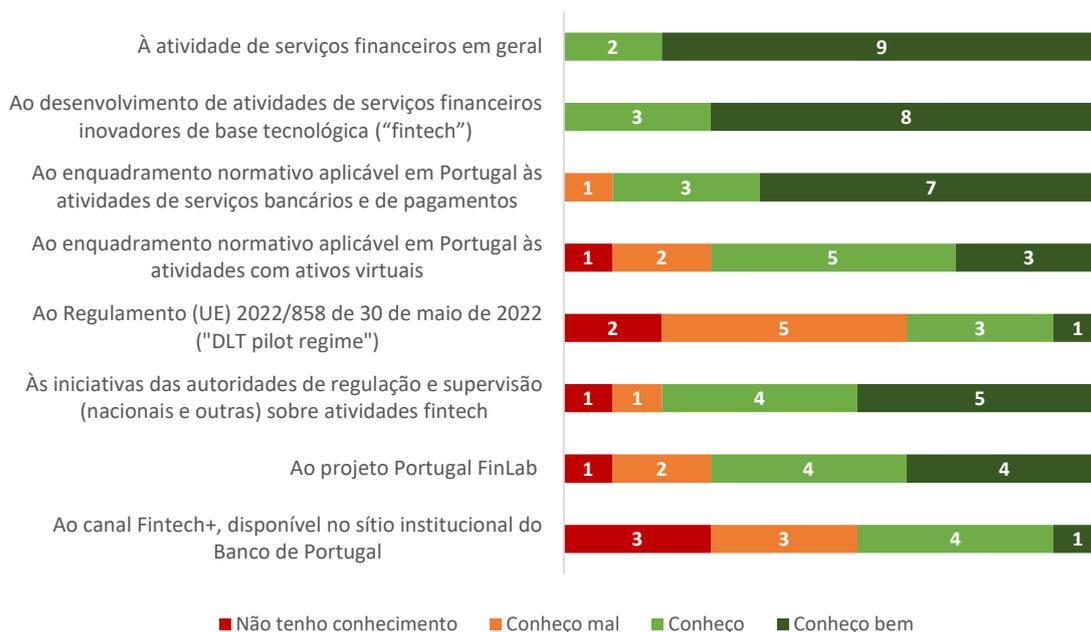


Figura 1 — Análise do conhecimento situacional das entidades respondentes

Em suma, todas as respondentes afirmam **conhecer a atividade de serviços financeiros em geral e o desenvolvimento de atividades *fintech***, sendo que a maioria considera conhecer bem estas atividades (nove e oito respondentes, respetivamente).

Quanto ao **enquadramento normativo aplicável em Portugal** às atividades de serviços bancários e de pagamentos, às atividades com ativos virtuais e ao [Regulamento \(UE\) 2022/858](#), relativo a um regime-piloto para as infraestruturas de mercado baseadas na tecnologia de registo distribuído (*DLT pilot regime*), são visíveis diferenças significativas no nível de conhecimento reportado em relação a estes três enquadramentos.

A maioria das respondentes afirma ter conhecimento do enquadramento normativo aplicável em Portugal às atividades de serviços bancários e de pagamentos: três indicam conhecer este enquadramento e sete afirmam conhecê-lo bem.

O mesmo não se verifica para o enquadramento aplicável às atividades com ativos virtuais e para o *DLT pilot regime*. De facto, as respondentes assumem ter menor conhecimento sobre estes dois enquadramentos, em especial, sobre o *DLT pilot regime*: apenas uma entidade afirmou conhecê-lo bem, três indicam conhecê-lo e as restantes têm pouco conhecimento ou não têm conhecimento (cinco e duas, respetivamente) deste regime.

Por último, no que concerne ao **nível de conhecimento das respondentes quanto às iniciativas promovidas pelo Banco de Portugal**, verifica-se que o Portugal FinLab aparenta deter um bom reconhecimento, com apenas uma respondente a assumir não conhecer esta iniciativa e duas a responder conhecer mal. O canal Fintech+ tem menor notoriedade: três respondentes afirmaram não conhecer este canal de comunicação e outras três assumiram conhecê-lo mal.

### Avaliação das iniciativas existentes

A consulta pública pretendia também recolher a opinião do mercado sobre a comunicação do Banco de Portugal em matéria de atividades *fintech*, sobre a interação com este mercado e sobre as iniciativas existentes, como o Portugal FinLab e o canal Fintech+ (cf. Figura 2).

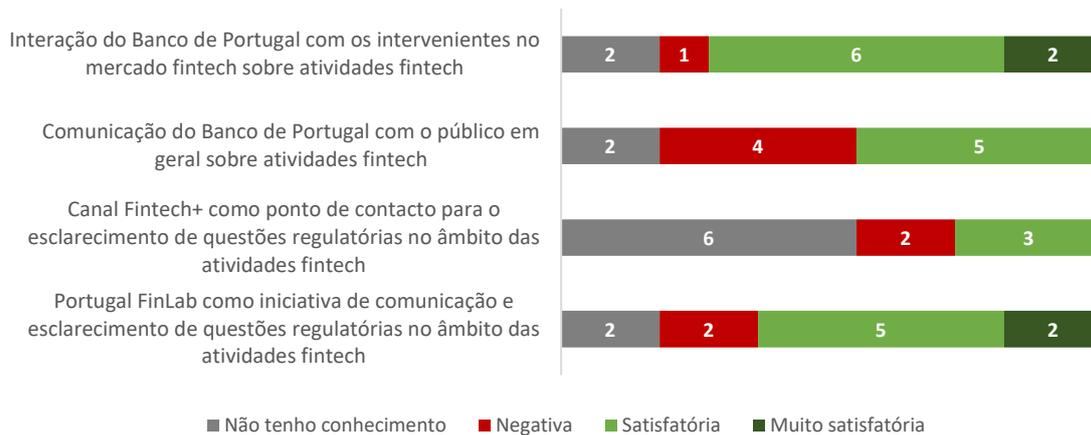


Figura 2 — Avaliação das iniciativas existentes

A maioria das respondentes avalia a **interação do Banco de Portugal com os intervenientes do mercado sobre atividades *fintech*** como positiva: seis consideram esta interação satisfatória e duas muito satisfatória. Importa notar, contudo, que uma respondente avalia esta interação como negativa e duas alegam não ter conhecimento desta interação.

Quanto à **comunicação do Banco de Portugal com o público em geral sobre atividades *fintech***, a perceção das entidades não é tão favorável: cinco avaliam esta comunicação como satisfatória, e quatro como negativa. À semelhança do indicador anterior, duas respondentes alegam não ter conhecimento desta iniciativa.

A maioria das respondentes indicou que não conhece o canal **Fintech+** como ponto de contacto para o esclarecimento de questões regulatórias no âmbito das atividades *fintech*, o que corrobora os resultados obtidos na avaliação do conhecimento situacional. Quanto às restantes entidades, duas avaliam este canal de forma negativa e outras três como satisfatória.

Por último, o **Portugal FinLab** recolhe uma avaliação maioritariamente positiva, com duas entidades a avaliar esta iniciativa como muito satisfatória e cinco como satisfatória. Apenas uma respondente avaliou negativamente esta iniciativa e outra assumiu não a conhecer.

As respondentes foram também convidadas a apresentar os seus **comentários e sugestões de melhoria** para cada uma destas iniciativas, apresentando-se de seguida, de forma breve, os contributos mais relevantes.

Na generalidade, as entidades entendem que o Banco de Portugal deve assumir uma postura mais pró-ativa e dinâmica na interação e na comunicação com os intervenientes no mercado *fintech* e com o público em geral sobre atividades *fintech*.

Consideram ainda que o Banco de Portugal deve promover iniciativas de comunicação com maior regularidade e com a participação de diversos *stakeholders*, fomentando um maior envolvimento e colaboração no mercado, por exemplo, através de reuniões e/ou conferências com especialistas de inovação dos diversos quadrantes.

As respondentes assinalaram ainda a necessidade de o Banco de Portugal reforçar os conteúdos informativos disponíveis nos seus canais sobre esta temática, assegurando assim que o mercado acede mais facilmente à informação. Também salientaram a necessidade de o Banco de Portugal assumir um papel mais relevante na produção de conhecimento. Sugeriram ainda divulgar as principais questões colocadas através do canal Fintech+ e/ou outras interações com intervenientes do mercado, tendo em vista um esclarecimento mais alargado do mercado, por exemplo, através de relatórios periódicos e/ou *newsletters*, ou mediante a criação de uma base de dados que agregue esta informação.

No que respeita ao canal **Fintech+**<sup>1</sup>, e como já referido, a maioria das entidades não tinha conhecimento de que o Banco de Portugal disponibilizava este canal para o esclarecimento de dúvidas regulatórias. Com efeito, todas as respondentes indicaram nunca ter utilizado este canal.

Neste contexto, as entidades sugerem que o Fintech+ passe a incluir conteúdos mais diversificados, abordando, por exemplo, legislação relevante, tendências relevantes do mercado *fintech* e eventuais iniciativas de comunicação promovidas pelo Banco de Portugal.

Outra respondente sugere que o Fintech+ deve também partilhar exemplos de serviços que tenham beneficiado da proximidade e flexibilidade do supervisor, divulgar métricas das interações do supervisor nesta matéria — permitindo balizar expectativas do mercado — e expor de forma clara quais os tipos de serviços e inovações que se pretende impulsionar.

---

<sup>1</sup> Atualmente, o canal Fintech+ encontra-se inativo por razões de segurança.

No que respeita ao **Portugal FinLab**, e como já referido, a generalidade das entidades avalia positivamente esta iniciativa. É destacada a oportunidade de interagir com as autoridades e obter esclarecimentos que lhes permitem observar o enquadramento regulamentar desde a conceção do produto/serviço. Não obstante, as respondentes apresentam um conjunto de sugestões de melhoria, designadamente, que o processo deve ser mais interativo, possibilitando um diálogo mais aprofundado entre as autoridades e os participantes. Foi ainda sinalizado que, no modelo atual, o Portugal FinLab não responde à necessidade de os participantes encontrarem uma ‘solução para o negócio’, pelo que deve ser potenciada a identificação de soluções.

Uma entidade sublinhou a necessidade de os conteúdos partilhados, num eventual canal Fintech+ reformulado ou no contexto do Portugal FinLab, serem apresentados também em português.

### Abordagem a prosseguir pelo Banco de Portugal

Na consulta pública, as entidades foram questionadas sobre a necessidade de ser criada uma ZLT para o setor financeiro e sobre as evidências e motivações a favor desta opção.

As respondentes consideram que a **criação de uma ZLT para o setor financeiro é necessária** para promover a inovação, quer por permitir a flexibilização do enquadramento regulamentar aplicável, quer porque facilitaria a criação de projetos conformes desde a conceção (*compliant by design*). As respondentes consideram ainda que a maior proximidade e interação com as entidades inovadoras ajudaria a captar investimento e recursos estrangeiros e proporcionaria a partilha de conhecimento e de experiências e a testagem de novos produtos, serviços e processos num ambiente controlado.

Uma das respondentes sublinhou que este tipo de abordagem teria maior utilidade no contexto de novas tecnologias com pouca tração no mercado nacional. Por outro lado, referiu que uma ZLT deste tipo poderá mesmo não ter utilidade caso não seja derogatória e por, nos moldes atuais, configurar um processo burocrático, com muitos intervenientes, complexo e moroso.

Sobre a **existência de evidências da necessidade de criação de uma ZLT** para o setor financeiro em Portugal, a grande maioria das entidades respondeu afirmativamente, alegando factos como (i) a inexistência de licenças de prestadores de serviços de informação sobre contas (na sigla inglesa, AISP — *Account Information Service Providers*) e/ou prestadores de serviços de iniciação de pagamento (na sigla inglesa, PISP — *Payment Initiation Service Providers*) concedidas em Portugal, (ii) a procura, por parte das *fintech* nacionais, de outros mercados para obtenção de licenças, (iii) a morosidade e complexidade dos processos de autorização, (iv) o volume de candidaturas ao Portugal FinLab, e (v) a falta de capacidade das autoridades para acompanharem a rápida evolução dos desenvolvimentos tecnológicos.

Quando comparada com as iniciativas existentes, como o Portugal FinLab, a ZLT é apresentada como mais vantajosa porque permite, por um lado, o acompanhamento e a experimentação de projetos, incluindo em áreas nas quais ainda existe alguma indefinição em termos regulamentares e, por outro, atrair outros participantes (que não apenas *fintech*).

Sobre os **riscos e benefícios de uma eventual ZLT** para o setor financeiro, as respondentes são unânimes em considerar que os benefícios superam os riscos.

Por um lado, identificam, como riscos, (i) uma maior necessidade de alocação de recursos humanos e financeiros por parte dos supervisores, (ii) o eventual comprometimento da privacidade dos dados, e (iii) insuficiências na partilha de conhecimento entre os *players*, se não houver um justo incentivo para todos. Identificam ainda como riscos (iv) a incapacidade de criar isenções regulatórias relevantes e atrativas para os projetos, (v) a incapacidade de transformar os projetos *full compliant* por existirem cláusulas inalcançáveis pelos projetos nacionais (referindo-se o exemplo dos seguros requeridos em determinadas licenças), e (vi) o aumento dos custos de supervisão durante o período de vigência de um determinado teste.

Por outro lado, consideram que estes riscos podem ser mitigados na fase de desenho da ZLT e através da definição clara das obrigações e deveres, tanto para os supervisores como para os participantes da ZLT, bem como através da imposição de proteções adequadas para o exercício das atividades (por exemplo, seguros).

Quanto a benefícios, são enumerados, designadamente, (i) a atração de mais investimento e capacidade crítica para Portugal, (ii) o desenvolvimento e a aceleração da inovação em processos, produtos e serviços financeiros por diferentes *players* num ambiente protegido, (iii) uma maior adaptação às necessidades e experiências dos consumidores, (iv) a existência de uma plataforma *standard*, que permita, ao mesmo tempo, a comunicação aberta e transparente entre os supervisores e os prestadores de serviços, (v) o sinal dado ao mercado de que a inovação nos serviços financeiros está na agenda dos supervisores, (vi) a redução do *time-to-market*, ao permitir a realização de testes de novos produtos e serviços inovadores com consumidores reais num ambiente controlado, racionalizando os tempos de espera, (vii) a redução de custos, e (viii) a eventual maior facilidade de acesso a financiamento, dada a menor incerteza regulatória.

A consulta pública solicitava ainda aos requerentes a indicação dos **moldes em que uma ZLT poderia ser criada**, bem como exemplos concretos.

A este respeito, uma das respondentes considera que o modelo espanhol é o mais adequado, “quer do ponto de vista da sua compatibilidade jurídica com o quadro da UE, quer do ponto de vista da sua eficácia face ao objetivo de promover inovação e de fazer com que reguladores e empresas participantes possam beneficiar de conhecimento novo”. As respondentes são ainda da opinião de que uma ZLT deve estabelecer uma zona de testes, para apresentação e desenvolvimento de produtos em moldes pré-determinados, como sejam um pequeno número de clientes e de operações, o reporte regular da evolução do negócio, a realização de reuniões com o supervisor sobre dificuldades encontradas e a criação de obrigações de seguro e de transparência. Só neste contexto, e após a fase de testes, a entidade *fintech* poderia considerar uma licença junto do(s) supervisor(es), que lhe permitisse exercer a atividade.

Foram também dados os exemplos da [Freezone](#) no Dubai, que oferece benefícios fiscais para atrair talentos/empresas para o país, da *Crypto Valley* em Zug na Suíça, que inclui várias empresas *blockchain*<sup>2</sup>, e da Financial Conduct Authority (FCA)<sup>3</sup> do Reino Unido, como umas das abordagens mais abrangentes.

---

<sup>2</sup> Em 2021, a *Crypto Valley* registava 1128 empresas de *blockchain*, incluindo 14 unicórnios, o que, de acordo com alguns peritos, mostra a importância da Suíça como “o mais maduro centro de *blockchain*”.

<sup>3</sup> A FCA tem, no seu [Innovation Hub](#), três tipos de iniciativas: *regulatory sandboxes*, *innovation pathways* e *digital sandbox*.

Em particular no que respeita aos **critérios de avaliação para a aceitação dos projetos na ZLT**, as respondentes defendem que os mesmos devem ser claros, devendo ter em consideração (i) se o projeto constitui uma inovação para o mercado, quer seja pela aplicação de uma nova tecnologia, quer seja pela aplicação da tecnologia existente de forma inovadora; (ii) se o projeto resolve um problema ou traz benefícios para os consumidores ou para o setor; (iii) se a empresa requerente está em condições de iniciar a fase de testes num curto espaço de tempo e de cumprir os requisitos acordados com a autoridade competente.

Em suma, consideram que os requisitos da ZLT, de aceitação e utilização, devem ser simples, expeditos e desburocratizados, na medida em que um excesso de imposições, de documentação, de aprovações prévias e de reportes de progresso intensivos, com processos morosos, tornaria uma solução ZLT ineficaz.

Sobre a **abordagem mais adequada a prosseguir pelo Banco de Portugal**, importa analisar os resultados em duas vertentes: iniciativas existentes e eventuais novas iniciativas.

Relativamente às **iniciativas existentes** e, nomeadamente, no que respeita ao canal Fintech+, embora a maior parte das respondentes (seis) considere que esta iniciativa deverá ser mantida, verifica-se um grande número de respostas “sem opinião”, justificadas pelo desconhecimento da iniciativa. Uma das respondentes considera que esta iniciativa deveria ser mais diversificada e funcionar numa base multicanal (por exemplo, no *LinkedIn*, *Twitter* e outras redes sociais).

No caso do Portugal FinLab, a opinião de manter é mais evidente (oito respondentes), registando-se apenas duas respostas “sem opinião” e uma opinião desfavorável. A preferência pela manutenção do Portugal FinLab é, no geral, justificada por se tratar de uma abordagem conjunta dos três supervisores financeiros e por dar o suporte e apoio regulamentar necessários na fase crucial de desenvolvimento dos projetos. É ainda reforçada a necessidade de melhoria contínua do programa.

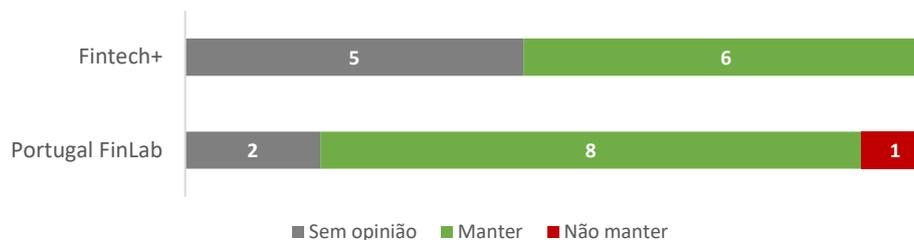


Figura 3 — Abordagem a desenvolver pelo Banco de Portugal: iniciativas existentes

Sobre o **desenvolvimento de novas iniciativas**, conclui-se não haver grande apetência pela criação de um novo *hub* de inovação, tendo em conta que a maioria das entidades (oito) refere não ter opinião ou considera não acrescentar valor para o mercado.

Pelo contrário, verifica-se uma clara preferência das respondentes (nove) pela criação de uma ZLT para o setor financeiro, seguida pela opção relativa à combinação de diversas abordagens (seis).

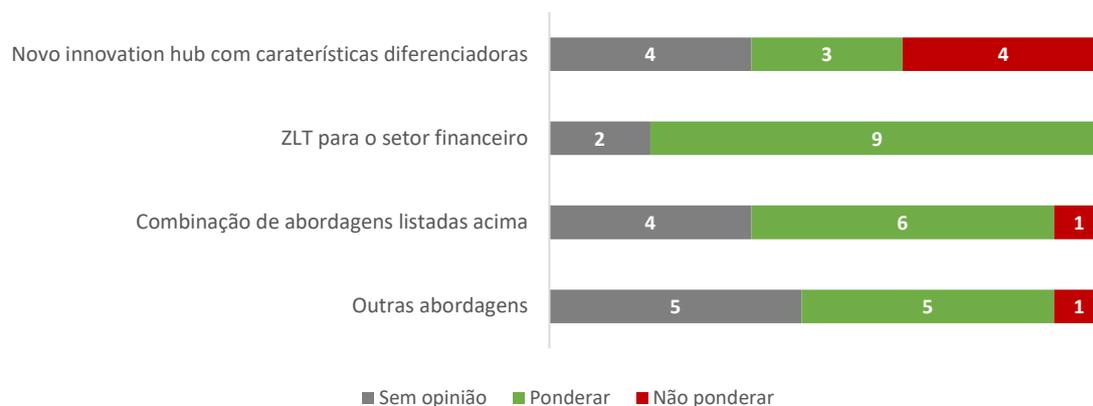


Figura 4 — Abordagem a desenvolver pelo Banco de Portugal: promoção de novas iniciativas

Relativamente à opção de criação de uma ZLT para o setor financeiro, e além dos benefícios já mencionados na resposta a outras questões, também foi expressa a preferência pelo tipo derogatório.

No que respeita à combinação de abordagens, todas as propostas avançadas incluíam, além das iniciativas existentes, a criação de uma ZLT. Uma dessas propostas referia a ZLT como uma extensão do Portugal FinLab, ao qual se adicionaria um *layer* de testagem e experimentação para os projetos que os supervisores considerassem mais relevantes. Outra das sugestões referia-se à criação de um ecossistema de inovação protegido para a exploração de tecnologias menos maduras e para temas específicos e transversais ao setor financeiro português, que integrasse o Portugal FinLab, o canal Fintech+ e uma ZLT.

Em suma, as respondentes consideram que o Banco de Portugal deve ter uma abordagem mista, mantendo as atuais iniciativas (Portugal FinLab e Fintech+) e fazendo escalar alguns projetos para uma ZLT criada para o setor financeiro em Portugal. Entendem que, deste modo, o Banco de Portugal conseguirá ir ao encontro das necessidades de todos os *players* do mercado. Para as entidades respondentes, a abordagem mista pode criar mais confiança e segurança tanto para *fintech* como para consumidores e investidores.

Nas respostas à questão sobre outras abordagens, foi reforçada a necessidade de se assegurar o *level playing field* entre as várias entidades a atuar no setor financeiro e de se atentar às iniciativas, legislação e resultados de outros países europeus. Foi ainda sugerida a criação de um fórum aberto para *fintech* locais/internacionais comunicarem com o Banco de Portugal.