



Índice

Enquadramento	5
Evolução do mercado de pagamentos de retalho	6
Contexto internacional	6
Contexto nacional	7
Estratégia Nacional para os Pagamentos de Retalho 2025	10
Vetor I — Proximidade e transparência	11
Vetor II — Inovação e eficiência	12
Vetor III — Segurança e usabilidade	13
Vetor IV — Resiliência e sustentabilidade	14



Enquadramento

A crescente digitalização e o acelerado desenvolvimento tecnológico são responsáveis por assinaláveis progressos em todos os setores económicos. Estes avanços vieram melhorar significativamente as condições de vida das sociedades e é expectável que continuem a fazê-lo no futuro.

No ecossistema de pagamentos, em particular, esta evolução é muito evidente. A cada vez maior utilização de canais remotos, em detrimento da deslocação aos balcões bancários, e o crescente uso de meios de pagamento eletrónicos, em vez de instrumentos baseados em papel, são disso exemplo. O próprio conjunto de prestadores de serviços de pagamento (PSP) deixou de ser exclusivamente composto por bancos; as compras na *internet* fazem parte do dia a dia de cidadãos e empresas; e a utilização da tecnologia de pagamento sem contacto (*contactless*) enraizou-se nos hábitos de pagamento.

Em virtude do surgimento de novos intervenientes e de novas soluções de pagamento, da evolução dos sistemas e das infraestruturas, e, acima de tudo, da maior exigência dos utilizadores (particulares e empresas), espera-se que o ecossistema de pagamentos continue, nos próximos anos, em transformação.

Neste enquadramento, as entidades reguladoras devem continuar a assumir um papel ativo no funcionamento do mercado de pagamentos, através do diálogo com os seus intervenientes e do incentivo a projetos inovadores, proporcionando um clima de segurança e eficiência processual, assegurando a compreensão e o cumprimento das normas e dos requisitos aplicáveis e fomentando simultaneamente o desenvolvimento e a concorrência do setor.

Para atingir esses objetivos, o Banco de Portugal dinamizou, nos últimos anos, os trabalhos do [Fórum para os Sistemas de Pagamentos \(FSP\)](#), estrutura consultiva que procura responder aos desafios do mercado de pagamentos de retalho, através da cooperação entre os diversos participantes, designadamente na formulação de posições estratégicas comuns e de prioridades de atuação para o futuro, bem como de medidas concretas que as materializem. A promoção da acessibilidade do público em geral às diferentes soluções de pagamento, tornando o mercado de pagamentos de retalho em Portugal mais seguro, eficiente, e inovador é, aliás, uma das prioridades estratégicas incluídas no [Plano Estratégico 21–25 do Banco de Portugal](#).

Em particular, as entidades integrantes do FSP — principais agentes nacionais na oferta e na procura de serviços de pagamento, incluindo representantes da Administração Pública — desenvolveram a “Estratégia Nacional para os Pagamentos de Retalho 2025” (Estratégia 2025). Ao publicá-la, renovam o seu compromisso em responder às necessidades da comunidade portuguesa, após a concretização bem-sucedida da antecessora “Estratégia Nacional para os Pagamentos de Retalho | Horizonte 2022” (Estratégia 2022).

Evolução do mercado de pagamentos de retalho

Um mercado de pagamentos de retalho dinâmico, inovador, seguro, eficiente e capaz de dar resposta às necessidades dos utilizadores exige uma clara identificação dos objetivos e das ações a concretizar.

Contexto internacional

Enquanto país membro da União Europeia (UE) e da Área Única de Pagamentos em Euros (Single Euro Payments Area, SEPA), Portugal deve promover a maior integração dos sistemas de pagamento europeus e a adoção de soluções conjuntas e harmonizadas. Desta forma, reduzir-se-á a fragmentação entre soluções nacionais e aumentar-se-á o leque de opções disponibilizadas aos cidadãos e empresas.

Neste sentido, a Estratégia 2025 não pode estar dissociada de iniciativas semelhantes que foram desenvolvidas por instituições congéneres ao FSP, nem das medidas propostas pela Comissão Europeia (CE) e pelo Eurosistema nas respetivas estratégias.

A [Estratégia para Pagamentos de Pequeno Montante na União Europeia](#), apresentada pela CE em 24 de setembro de 2020, encontra-se organizada em quatro pilares, estreitamente interligados: soluções de pagamento cada vez mais digitais e imediatas com alcance pan-europeu; mercados de pagamentos de retalho inovadores e competitivos; sistemas de pagamentos de retalho e outras infraestruturas eficientes e interoperáveis; e pagamentos internacionais eficientes (incluindo remessas de emigrantes).

A [Estratégia para os Pagamentos de Retalho do Eurosistema](#), publicada pelo Banco Central Europeu (BCE) em 14 de maio de 2021, destaca a disponibilização generalizada de pagamentos imediatos, reforçando, igualmente, o papel da inovação e da digitalização para o ecossistema de pagamentos europeu. Em complemento, remete para soluções que primem pelo alcance e aceitação em toda a Europa (e, a longo prazo, a nível global), pela conveniência e baixo custo para o utilizador, pela segurança e eficiência, e pela sua governação e identidade europeias. Apresenta, ainda, preocupações com a sustentabilidade ambiental das transações e das infraestruturas de pagamento.

Entre as estratégias nacionais para os pagamentos de retalho prosseguidas por instituições congéneres do FSP, destacam-se:

- a ["De Nederlandsche Bank \(DNB\) Payments Strategy 2022-2025"](#), do banco central neerlandês, baseada em três prioridades: preservar a robustez e a segurança das infraestruturas de pagamento; garantir o acesso generalizado da população aos meios de pagamento; e enriquecer o mercado de pagamentos europeu e global, apoiando ativamente iniciativas que visem a harmonização das soluções de pagamento e do respetivo enquadramento regulamentar;
- a [National Strategy for Cashless Payment Instruments 2019-2024](#), segunda estratégia publicada pelo Comité National des Paiements Scripturaux (CNPS) francês, que



- complementa a sua antecessora e que se centra em: (i) promover pagamentos eletrónicos seguros; (ii) apoiar a inovação com segurança e a segurança com inovação; e (iii) contribuir para o objetivo europeu de reforçar a SEPA;
- o *Programme for Non-Cash Payments Development in Poland for the years 2014-2020, atualizado em 2015*, do banco central da Polónia e da Polish Bank Association, posteriormente com a colaboração do Ministério das Finanças polaco, que, entre outros objetivos, visa a promoção dos meios de pagamento eletrónicos, incentivando a adoção de soluções de pagamento inovadoras;
 - os trabalhos do *Comité Nacional de Pagos* espanhol e do *Comitato Pagamenti Italia*, que, apesar de não se consubstanciarem em documentos estratégicos, fornecem informação relevante.

Contexto nacional

Mesmo considerando que o numerário tem, ainda, um peso expressivo nos pagamentos de retalho efetuados em pontos de venda físicos, o que torna premente preservar o seu acesso e aceitação generalizados por forma a não excluir alguns segmentos da população, é verdade que a utilização de meios de pagamento eletrónicos tem aumentado continuamente ao longo dos anos (conforme as conclusões do *Relatório dos Sistemas de Pagamentos* do Banco de Portugal relativo a 2022). Desde 2013, a tendência de crescimento dos pagamentos eletrónicos processados através do *Sistema de Compensação Interbancária (SICOI)* foi apenas interrompida em 2020, fruto da pandemia de COVID-19. Em 2022, prosseguindo a tendência verificada em 2021, os pagamentos eletrónicos processados através do SICOI atingiram máximos históricos, quer em quantidade, quer em valor (3,7 mil milhões de operações, no total de 655,5 mil milhões de euros).

Os pagamentos com recurso a instrumentos de pagamento eletrónicos (cartões, débitos diretos, transferências a crédito e transferências imediatas) representaram, em 2022, 99,7% do número de pagamentos de retalho sem recurso a numerário. O remanescente refere-se aos instrumentos de pagamento baseados em papel (cheques e efeitos comerciais), cuja tendência de decréscimo é inequívoca.

Todos os instrumentos de pagamento eletrónicos registaram aumentos, em relação a 2021, em quantidade e em valor de transações realizadas: as operações baseadas em cartão cresceram 23% em número e 22% em valor; os débitos diretos aumentaram 6% em número e 16% em valor; as transferências a crédito cresceram 9% em número e 15% em valor; e as transferências imediatas registaram o maior crescimento, 34% em número e 54% em valor.

Os pagamentos baseados em cartão representaram 88% do número de operações processadas no SICOI em 2022, e tanto os débitos diretos como as transferências a crédito representaram 5,7% destas operações. As transferências imediatas, apesar da sua evolução positiva, corresponderam a apenas 0,3% do total das operações do sistema.

No contexto dos pagamentos eletrónicos, destaca-se ainda que, em 2022, o uso da tecnologia *contactless* em terminais de pagamento automático em Portugal com cartões de pagamento nacionais e estrangeiros aumentou 58,6% em quantidade e 65,7% em valor, e que as compras *online* com cartões de pagamento nacionais cresceram 28,4% em

quantidade e 32,2% em valor. O peso das compras *contactless* no número total de compras com cartão chegou a 48,8% em 2022 (7,8% antes da pandemia).

No que se refere aos instrumentos de pagamento baseados em papel, o peso do cheque foi de somente 0,3% do número de operações processadas no SICOI (representando, contudo, 9,7% em valor), e os efeitos comerciais corresponderam a 0,001% da quantidade de operações processadas (0,1% em valor).

Estratégia Nacional para os Pagamentos de Retalho | Horizonte 2022

A primeira Estratégia Nacional para os Pagamentos de Retalho foi publicada em 9 de novembro de 2020 e esteve na base de vários projetos desenvolvidos no mercado de pagamentos no triénio 2020–2022.

Foram concluídas todas as 42 iniciativas desta estratégia, no âmbito dos seus quatro pilares:

Pilar I Promover uma sociedade mais informada;

Pilar II Potenciar os benefícios da transformação digital;

Pilar III Contribuir para um enquadramento regulamentar que promova a inovação e a eficiência;

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

No âmbito do **Pilar I da Estratégia — Promover uma sociedade mais informada**, foram elaborados materiais informativos para os utilizadores de serviços de pagamento. Para esclarecer sobre a utilização da tecnologia *contactless*, foram divulgados um descodificador e um vídeo, lançada uma campanha nas redes sociais do Banco de Portugal e criada uma página de respostas a perguntas frequentes (FAQ) no *site* do Banco de Portugal. Com o intuito de melhorar o conhecimento sobre pagamentos por parte dos diversos agentes económicos, foi também publicado o vídeo “O Euro digital e os criptoativos. Que diferenças?” e o *podcast* “Como o BdP garante que os pagamentos funcionam”. Estes materiais vieram complementar outros conteúdos sobre autenticação forte do cliente e débitos diretos (um descodificador, uma brochura, um *podcast* e uma campanha nas redes sociais). Para as empresas, foi publicado um guia de débitos diretos e a lista de prestadores de serviços de pagamento que oferecem débitos diretos SEPA *business-to-business* através SICOI.

No contexto do **Pilar II — Potenciar os benefícios da transformação digital**, as iniciativas desenvolvidas visaram aumentar o número de cartões de pagamento e de terminais de pagamento automático com a tecnologia *contactless* incorporada e, em especial, incrementar a utilização deste modo de pagamento em operações de baixo valor (por exemplo, no setor dos transportes públicos), com benefícios evidentes para os utilizadores e para os comerciantes, dada a sua simplicidade, comodidade e rapidez. No que se refere à promoção das transferências imediatas, o Banco de Portugal incentivou os PSP a permitirem aos seus clientes, ainda que pontualmente e com mecanismos de mitigação de risco adequados, a realização de transações até 100 mil euros através de canais não



presenciais. O Banco de Portugal também estudou a viabilidade de fornecer, no âmbito do SICOI, uma funcionalidade que permita iniciar transferências, a crédito e imediatas, a partir da indicação do número de telemóvel do beneficiário, o que contribuirá para uma maior conveniência e segurança na realização de operações, uma vez que dispensa a digitação manual do IBAN.

No âmbito do **Pilar III — Contribuir para um enquadramento regulamentar que promova a inovação e a eficiência**, realizou-se um exercício de *benchmarking* internacional sobre a imposição legal da obrigatoriedade de aceitação, pelos comerciantes, de pelo menos um instrumento de pagamento eletrónico além do numerário. Foram analisados casos de estudo provenientes dos Países Baixos, Grécia, Espanha, Eslováquia, Chipre e Bélgica. Identificaram-se exemplos de proibição de pagamentos em numerário de valor igual ou superior a determinado montante, de incentivo fiscal aos contribuintes que paguem com meios eletrónicos, de obrigação de aceitação de meios de pagamento com cartão a categorias de empresas que exercem determinadas atividades económicas, e de obrigação de aceitação de pelo menos um meio de pagamento eletrónico. Os trabalhos tendentes à operacionalização desta medida prosseguirão em articulação com o legislador. Foi também analisada a possibilidade de rever a proteção jurídica conferida ao cheque, no sentido de eliminar a obrigatoriedade de pagamento de cheques com valor igual ou inferior a 150 euros, alinhando o enquadramento legal deste instrumento com aquele que vigora na generalidade dos países europeus.

Por fim, no **Pilar IV – Promover a adoção de soluções de pagamento mais seguras**, continuou a monitorizar-se a implementação de soluções de autenticação forte do cliente no comércio eletrónico e promoveu-se a adaptação destas soluções para proporcionar maior usabilidade e conveniência aos utilizadores, incluindo através da adoção de elementos biométricos. A colaboração com a Agência para a Modernização Administrativa (AMA) permitiu sensibilizar os PSP para as vantagens do recurso à Chave Móvel Digital em operações de *onboarding*, assinatura e acesso à conta.

Estratégia Nacional para os Pagamentos de Retalho 2025

Com a Estratégia 2025, o FSP visa dar continuidade à Estratégia anterior, concluída em 2022, mantendo o objetivo de desenvolver e modernizar o mercado de pagamentos de retalho português.

Em particular, esta nova Estratégia pretende contribuir para: i) uma maior proximidade e transparência perante os utilizadores de serviços de pagamento; ii) um incentivo à inovação e à eficiência, em linha com a evolução tecnológica e as novas exigências dos consumidores; iii) um reforço da segurança e usabilidade das soluções de pagamento, por particulares e empresas; e iv) uma garantia da resiliência e sustentabilidade dos serviços e sistemas de pagamento.

Estes objetivos correspondem aos quatro vetores da Estratégia 2025:



Para cada vetor, a Estratégia 2025 enumera linhas de ação que as entidades participantes no FSP deverão prosseguir de forma cooperativa e coordenada.

A Estratégia não se esgota, contudo, na definição dos vetores e linhas de ação agora considerados, podendo ser enriquecida com novas propostas ao longo do seu horizonte de implementação. Os agentes de mercado são incentivados também a, individualmente ou em parceria, refletir, apontar e executar outras linhas de ação que contribuam para a concretização dos vetores apresentados.

Considera-se ainda essencial prosseguir a divulgação de materiais informativos produzidos no âmbito do FSP através dos canais de comunicação das entidades participantes, incluindo da Administração Pública, visando, deste modo, uma disseminação mais abrangente.



Vetor I — Proximidade e transparência

Com o objetivo de reforçar a proximidade e transparência perante os utilizadores de serviços de pagamento e, de igual modo, aumentar o seu conhecimento e a sua confiança nas soluções disponibilizadas, propõe-se que sejam desenvolvidas as linhas de ação seguintes:

Linhas de ação

-
- LA 1** Realizar eventos informativos e ações de esclarecimento destinados a consumidores, empresas, organismos da Administração Pública ou PSP sobre temas relacionados com pagamentos
-
- LA 2** Desenvolver conteúdos informativos sobre a utilização de transferências imediatas
-
- LA 3** Desenvolver conteúdos informativos sobre o projeto do euro digital, em linha com o conteúdo e o calendário da estratégia de comunicação do Eurosistema
-
- LA 4** Monitorizar e partilhar desenvolvimentos relevantes sobre a emissão e a utilização de criptoativos no contexto dos pagamentos (por exemplo, no âmbito do [MiCA](#))
-
- LA 5** Promover campanhas de esclarecimento sobre tendências e tipos de fraude e de burla e correspondentes medidas de mitigação
-
- LA 6** Elaborar o estudo sobre os custos sociais dos instrumentos de pagamento de retalho
-
- LA 7** Implementar as recomendações do Euro Retail Payments Board (ERPB) para a transparência de informação de pagamentos (*transparency for retail payment end-users*)
-
- LA 8** Emitir recomendações para remover obstáculos à utilização dos instrumentos de pagamento eletrónicos por parte de pessoas portadoras de deficiência
-
- LA 9** Realizar uma análise comparativa da utilização de instrumentos de pagamento em comércio eletrónico e presencial
-

Vetor II — Inovação e eficiência

Com o objetivo de incentivar a inovação e a eficiência, em linha com a evolução tecnológica e as novas exigências dos consumidores, propõe-se que sejam desenvolvidas as linhas de ação seguintes:

Linhas de ação

-
- LA 10** Fomentar a maior utilização das transferências imediatas, em linha com iniciativas europeias
-
- LA 11** Implementar uma solução de *proxy lookup* no contexto do SICOI
-
- LA 12** Implementar uma solução de *request-to-pay* (RTP) para as transferências (a crédito e imediatas) na comunidade nacional, em linha com os requisitos europeus
-
- LA 13** Dinamizar soluções de pagamento *tap-to-phone* e similares
-
- LA 14** Alargar o leque de soluções eletrónicas disponíveis para pagamentos pelos cidadãos e pelas empresas nacionais e estrangeiros ao Estado, garantindo acessibilidade generalizada a essas soluções
-
- LA 15** Estudar uma alteração legislativa que imponha a obrigação de as empresas aceitarem, em conjunto com o numerário, pelo menos um instrumento de pagamento eletrónico
-
- LA 16** Efetuar um estudo sobre a implementação do *open banking* em Portugal, identificando os principais obstáculos e oportunidades, e antevendo a potencial evolução para um contexto de *open finance*
-
- LA 17** Estudar as implicações da criação do **padrão harmonizado europeu de QR-codes para transferências imediatas nos pontos de interação com o cliente**, identificando as adaptações necessárias a nível nacional
-
- LA 18** Apoiar a implementação do euro digital, caso o Eurosistema decida avançar para a sua emissão
-



Vetor III — Segurança e usabilidade

Com o objetivo de promover a segurança e a usabilidade dos sistemas e meios de pagamento, em particular prevenindo e gerindo de forma adequada situações de incidentes operacionais e de segurança e de fraude ou burla, propõe-se que sejam desenvolvidas as linhas de ação seguintes:

Linhas de ação

- LA 19** Monitorizar a aplicação dos requisitos de autenticação forte do cliente, nomeadamente em contexto de comércio eletrónico com cartão
-
- LA 20** Implementar uma solução de confirmação de beneficiário no contexto do SICOI
-
- LA 21** Analisar a viabilidade de criação de um mecanismo, no âmbito dos débitos diretos, para controlo de entidades credoras não idóneas, ao nível interbancário
-
- LA 22** Implementar mecanismos que garantam a identificação do beneficiário em pagamentos com recurso a referências e débitos diretos
-
- LA 23** Analisar a evolução das tipologias de fraude e de burla e definir ações concertadas de prevenção e mitigação
-
- LA 24** Participar nas discussões e iniciativas que visem uma ação de prevenção de fraude e de burla coordenada a nível europeu (European Payments Council – EPC, BCE, EBA, entre outros)
-
- LA 25** Facilitar a adoção da solução de identidade digital que vier a ser promovida pela CE, assegurando a coexistência com as soluções existentes no mercado nacional (por exemplo, a Chave Móvel Digital — CMD) e sua adoção pelos PSP nacionais
-

Vetor IV — Resiliência e sustentabilidade

Com o objetivo de promover a resiliência e sustentabilidade dos sistemas e serviços de pagamento e a adoção de práticas sustentáveis, nomeadamente alinhadas com os objetivos ESG (*Environmental, Social and Governance*), propõe-se que sejam desenvolvidas as linhas de ação seguintes:

Linhas de ação

LA 26 No contexto da implementação do Regulamento **DORA**, identificar as principais lições e oportunidades de melhoria relativas aos incidentes operacionais e de segurança de pagamentos

LA 27 Fazer o levantamento da legislação/regulamentação vigente no âmbito da obrigatoriedade da impressão de talões em papel em operações em terminais de pagamento automáticos (TPA) e em caixas automáticos (CA) e discutir ações subsequentes

LA 28 Estudar o desenvolvimento de soluções de *e-invoicing*, nomeadamente nos pagamentos a ou de entidades públicas

LA 29 Identificar e dinamizar processos de reciclagem de cartões de pagamento

LA 30 Avaliar a eventual eliminação da obrigatoriedade de os bancos pagarem cheques até 150€ nas situações de insuficiência de fundos na conta do sacador, imposta pelo Decreto-Lei n.º 454/91
