

Comentários e recomendação da AdC no âmbito da proposta de programa IVAucher

1. Enquadramento

1. Nos termos dos seus Estatutos¹, entre as atribuições da Autoridade da Concorrência (AdC) inclui-se a de “contribuir para o aperfeiçoamento do sistema normativo português em todos os domínios que possam afetar a livre concorrência, por sua iniciativa ou a pedido da Assembleia da República ou do Governo”, podendo “formular sugestões ou propostas com vista à criação ou revisão do quadro legal e regulatório”².
2. Em 28 de outubro de 2020, foi aprovada, na generalidade³, pela Assembleia da República (AR), a proposta de Lei n.º 61/XIV⁴, de 11 de outubro de 2020, do Governo, que propõe o Orçamento do Estado (OE) para 2021. A proposta de Lei do OE para 2021 baixou, entretanto, à comissão competente para a sua análise na especialidade, a Comissão de Orçamento e Finanças.
3. A proposta prevê, no artigo 249.º, a criação de um programa de apoio e estímulo ao consumo nos setores do alojamento, cultura e restauração («IVAucher»), durante o ano de 2021. A implementação da medida, de natureza temporária, acompanhará a implementação do OE para 2021, prevendo-se a sua vigência a partir de 1 de janeiro de 2021. Este programa consistirá num mecanismo que permite aos consumidores acumular o valor do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) suportado em consumos nos setores do alojamento, da cultura e da restauração, durante um trimestre, e utilizar esse valor, durante o trimestre seguinte, em consumos nesses mesmos setores.
4. A operacionalização da medida irá envolver instrumentos de pagamentos, nomeadamente cartões bancários e, conseqüentemente, terminais de pagamento disponíveis nos operadores económicos ativos nas atividades abrangidas pela norma.
5. Atenta a discussão da medida proposta e a sua respetiva operacionalização, a AdC identificou um conjunto de aspetos em matéria relevante para a política de concorrência, sobre os quais desenvolve comentários e efetua recomendações, para que possam ser ponderadas pelo decisor público.

2. Comentários e recomendações da AdC à implementação do programa IVAucher

6. Conforme consta dos n.º 3 e n.º 9 do artigo 249.º da proposta de Lei do OE para 2021, o programa IVAucher irá ser operacionalizado “mediante compensação interbancária através das entidades responsáveis pelo processamento dos pagamentos eletrónicos que assegurem os serviços técnicos do sistema de compensação interbancária (SICOI [5]) do Banco de Portugal no âmbito do processamento de transações com cartões bancários”.
7. Nesse contexto, resulta do texto da norma que a medida em causa irá envolver instrumentos de pagamento, nomeadamente cartões bancários e, conseqüentemente, terminais de pagamento disponíveis nos operadores económicos ativos nas atividades abrangidas pela norma.
8. A AdC tem vindo a acompanhar o mercado dos serviços de pagamentos, tendo emitido, em outubro de 2018⁶, um conjunto de recomendações, no sentido da promoção da concorrência e da inovação, neste mercado, por via da eliminação de barreiras à entrada e à expansão de novos operadores.

¹ Aprovados pelo Decreto-Lei n.º 125/2014, de 18 de agosto.

² Cf. Estatutos da AdC, Artigo 5.º, alínea g), e Artigo 6.º, n.º 4, alínea d).

³ Cf. <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=45392>

⁴ Cf. Disponível na página da AR,

<https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679595842774f6a63334e7a637664326c756157357059326c6864476c3259584d7657456c574c33526c6548527663793977634777324d533159535659755a47396a65413d3d&fich=ppl61-XIV.docx&Inline=true>

⁵ Mais informação sobre o SICOI disponível na página de Internet do Banco de Portugal, em <https://www.bportugal.pt/page/sicoi>

⁶ Cf. *Issues Paper* da AdC, “Inovação Tecnológica e Concorrência no Setor Financeiro em Portugal”, disponível em http://www.concorrenca.pt/vPT/Noticias_Eventos/Comunicados/Paginas/Comunicado_AdC_201815.aspx

9. Neste contexto, considera-se relevante que, na implementação do programa IVAucher, se opte por soluções abertas aos diversos meios/instrumentos de pagamento, reduzindo-se as barreiras à entrada e à inovação no setor.
10. Refira-se ainda que, no âmbito do programa IVAucher, a AdC recebeu uma exposição de um *stakeholder* ativo no setor de serviços de pagamentos⁷. O expoente alerta para o risco de que a operacionalização do programa IVAucher venha a contribuir para o encerramento do mercado, na medida em que de acordo com a informação pública disponível, “*tudo se configura para que, apenas com cartões MB [Multibanco] e terminais com infraestrutura SIBS, se consiga realizar descontos automáticos no acto de pagamento caso o cartão do cliente tenha crédito de IVA acumulado.*”. Nessa medida, o expoente defende que, no contexto do programa IVAucher, não se limite a compensação do IVA às compras realizadas, através de cartões bancários, em TPAs⁸, cujos *acquirers* têm acesso à rede Multibanco.

Soluções abertas aos diversos meios/instrumentos de pagamento, reduzindo-se as barreiras à entrada e à inovação no setor

11. Atenta a abrangência das atividades que inclui - setores do alojamento, da cultura e da restauração - e a sua importância para os consumidores e comerciantes em Portugal, o programa IVAucher afigura-se uma oportunidade para concretizar os princípios de promoção da concorrência e da inovação.
12. A título prévio, caso se revele necessário recorrer à contratação de entidade(s) para assistir à implementação do programa, e em função dos serviços em causa e dos respetivos requisitos técnicos, importa destacar a relevância de se aferir se existem vários operadores em condições de prestar o serviço(s) em causa e, se assim for, de criar oportunidades de concorrência entre os diversos operadores, capaz de entregar ao Estado melhores condições em termos de preço, qualidade e inovação.
13. Adicionalmente, na eventualidade de vir a ocorrer tal contratação, importa assegurar que no contrato público que venha a ser celebrado, se estabeleçam obrigações de não discriminação, nomeadamente prevendo que, na implementação do programa pela entidade contratada, esta não possa favorecer um sistema e/ou instrumento de pagamento em detrimento de outros, estipulando ainda cláusulas de monitorização das condições acordadas.
14. Efetuado este ponto prévio, desenvolvem-se, no que se segue, recomendações no que diz respeito à operacionalização do programa IVAucher, em termos da sua abertura aos diversos meios/instrumentos de pagamento, em linha com os princípios de promoção da concorrência e da inovação no setor dos serviços de pagamento.
15. Em particular, destaca-se o facto de a AdC ter publicado, em outubro de 2018, a versão final do seu *Issues Paper* “Inovação Tecnológica e Concorrência no Setor Financeiro em Portugal”⁹.
16. A este propósito, reitera-se nesta sede, uma das recomendações da AdC para os serviços de pagamento de retalho, constante do seu *Issues Paper*, no sentido de assegurar que os procedimentos de contratação pública de serviços financeiros, como seja a utilização de sistemas de pagamentos, conduzidos pelas Entidades Públicas, estabeleçam, enquanto boas práticas, especificações tecnologicamente neutras (por exemplo, indicando “referências de pagamento” ao invés de “referências Multibanco”)¹⁰.
17. Este princípio de neutralidade tecnológica é, aliás, defendido de forma transversal pela AdC a diversos setores da economia como princípio basilar em sede de boas práticas de contratação pública¹¹.

⁷ Cf. N/Ref.ª E-AdC/2020/6701 e E-AdC/2020/6696.

⁸ TPA – Terminal de Pagamento Automático.

⁹ Cf. http://www.concorrenca.pt/vPT/Noticias/Eventos/Comunicados/Paginas/Comunicado_AdC_201815.aspx

¹⁰ Recomendação n.º 7 para os serviços de pagamento de retalho (p. 34) do *Issues Paper* Fintech.

¹¹ Cf. Entre outros, veja-se a [Recomendação da Autoridade da Concorrência ao Governo sobre a Gestão de Infraestruturas de Iluminação Pública](#), junho de 2019.

18. É no espírito desta recomendação da AdC, que advoga um princípio de neutralidade tecnológica, na aquisição de serviços financeiros pelo Estado, que se tecem os comentários seguintes no âmbito do IVAucher.
19. Importa, assim, assegurar uma implementação tecnologicamente neutra para que não possa resultar, da forma de implementação do programa, e ainda que inadvertidamente, a exclusão de determinados prestadores de serviços de pagamentos em detrimento de outros.
20. Em primeiro lugar, uma vez que a participação no programa IVAucher implica necessariamente a utilização de serviços de pagamento, quer pelos consumidores, quer pelos comerciantes, importa aferir da possibilidade de assegurar que o programa seja compatível com tantos prestadores de serviços de pagamentos quanto possível.
21. Nesse contexto, recomenda-se que, uma vez ponderados eventuais custos, o programa seja compatível com tantos prestadores de serviços de pagamentos quanto possível, de forma a não se cingir a uma ou outra rede de determinado operador de sistemas de pagamentos que utilizem cartões bancários (e.g., sistema Multibanco, VISA, Mastercard), mas abranja o maior número de sistemas tecnologicamente aptos, independentemente das entidades que os operem.
22. Com efeito, tal como a AdC referiu no seu *Issues Paper*, a indústria dos pagamentos com cartão em Portugal funciona como um ecossistema fechado, centrado na SIBS e na rede Multibanco¹².
23. Em segundo lugar, afigura-se pertinente equacionar da proporcionalidade de implementar o programa IVAucher alargando-o à utilização de instrumentos de pagamento alternativos aos cartões bancários (e.g., transferência bancárias), na medida em que podem abranger um maior leque de prestadores de serviços de pagamento – por exemplo, prestadores que permitam transferências bancárias, mas que não disponibilizam cartões bancários.
24. Com efeito, limitar o programa IVAucher aos cartões bancários pode condicionar a evolução do ecossistema de prestadores de serviços de pagamento, em particular quanto à entrada e expansão de prestadores não tradicionais que, tal como a AdC salientou no seu *Issues Paper*, podem desempenhar um papel importante enquanto fonte de pressão concorrencial e de inovação ao nível dos serviços de pagamento.
25. As medidas recomendadas pela AdC à consideração do decisor público visam garantir que o modo de implementação do programa IVAucher não favoreça, ainda que inadvertidamente, determinados operadores em detrimento de outros, propondo-se que a sua implementação abranja o maior número de prestadores de serviços de pagamento possível, incluindo os tradicionais e os novos prestadores de serviços *Fintech*. Adicionalmente, o formato proposto traduzir-se-ia, não apenas, em benefícios do ponto de vista de concorrência e inovação, mas também em benefícios diretos para o consumidor da ampliação dos instrumentos de pagamento cobertos.
26. Com efeito, caso a recomendação ora efetuada seja implementada, os consumidores poderão assim dispor de um maior leque de opções alternativas em termos do pagamento das suas compras e da forma de receção do crédito do valor do IVA suportado, a conceder pelo Estado.

¹² Cf. P. 16 do *Issues Paper* Fintech.

Recomendações relativas ao programa IVAucher

Numa ótica de promoção das condições de concorrência e no espírito de uma boa prática de **neutralidade tecnológica** na contratação pública, e em prol do bem-estar dos consumidores, a AdC propõe as seguintes recomendações ao decisor público:

Recomendação 1: Ponderação dos benefícios da concorrência e previsão de obrigações de não discriminação na implementação do programa IVAucher

- a) Caso se revele necessário recorrer à contratação de entidade(s) para assistir à implementação do programa, e em função dos serviços em causa e dos respetivos requisitos técnicos, aferir se existem vários operadores em condições de prestar o serviço(s) em causa e criar oportunidades de concorrência entre estes, capaz de entregar ao Estado melhores condições em termos de preço, qualidade e inovação.
- b) Na eventualidade de vir a ocorrer tal contratação, assegurar que no acordo se prevejam obrigações no sentido de que a entidade contratada não possa favorecer um sistema e/ou instrumento de pagamento em detrimento de outro (e.g., através de obrigações de não discriminação e de respeito da neutralidade tecnológica), bem como de cláusulas de monitorização das condições acordadas).

Recomendação 2: Compatibilidade do programa IVAucher com vários sistemas de pagamento baseados em cartões bancários, em linha com o princípio da neutralidade tecnológica

Recomenda-se que o programa seja compatível com tantos prestadores de serviços de pagamentos quanto possível, de forma a não se cingir a uma ou outra rede de determinado operador de sistemas de pagamentos que utilizem cartões bancários.

Recomendação 3: Alargamento da utilização de instrumentos alternativos aos cartões bancários, em linha com o princípio da neutralidade tecnológica

Recomenda-se que se equacione a proporcionalidade de implementar o programa IVAucher alargando-o à utilização de instrumentos de pagamento alternativos aos cartões bancários, como sejam os assentes em novas tecnologias digitais disponibilizadas por operadores *FinTech*.

6 de novembro de 2020