



# Polos de Inovação e Caixas de Areia Regulatórias na União Europeia



**Patrícia Assunção Soares\***

Advogada na Morais Leitão, Galvão Teles, Soares da Silva & Associados. Doutoranda em Direito Privado na NOVA School of Law

**A**ssistimos hoje a uma verdadeira revolução tecnológica em todos os domínios dos mercados financeiros. Com o intuito de acompanhar de perto o ritmo da inovação tecnológica no setor financeiro e adotar uma supervisão de

maior proximidade, os reguladores têm recorrido aos recentes canais: polos de inovação (*innovation hubs*) e caixas de areia regulatórias (*regulatory sandboxes*).

Num breve enquadramento, os polos de inovação<sup>(1)</sup> correspondem a equipas de atendimento especializado criadas junto de um ou mais reguladores para fomentar a circulação de informação e de conhecimento sobre inovação. Por seu turno, as caixas de areia regulatórias correspondem a ecossistemas controlados, sujeitos a um regime jurí-

dico próprio, especificamente criado pelas autoridades competentes para permitir a testagem em segurança de novos modelos de negócio, produtos ou serviços inovadores, de acordo com um plano de testes previamente definido e monitorizado pelas autoridades. Ambos os canais têm em comum a busca pela compreensão por parte das empresas e dos reguladores de quais sejam as necessidades de intervenção perante os fenómenos da inovação.

Contudo, a tentativa de adaptação da regulação à inovação e a adoção de

\* Advogada na Morais Leitão, Galvão Teles, Soares da Silva & Associados. Doutoranda em Direito Privado na NOVA School of Law, Universidade Nova de Lisboa e membro do NOVA Knowledge Centre for Data-Driven Law da Universidade Nova de Lisboa.

O presente artigo consiste numa breve resenha do texto publicado em coautoria com a Senhora Professora Doutora Margarida Lima Rego, intitulado *Centros de Innovación y Cajas de Arena Regulatorias en la Unión Europea*, publicado em castelhano, nas atas do III Congreso Internacional de Derecho del Seguro, coord. A. Veiga Copo e M. Martínez Muñoz, que decorreu (virtualmente) em Madrid, nos dias 7 e 8 de outubro de 2021, e publicado em português, com o título, *Polos de Inovação e Caixas de Areia Regulatórias na União Europeia*, na obra *Seguros 4.0*, editada pela Thomson Reuters Brazil.

1. Vide M. Wechsler Esq., L. Perlman e N. Gurung, *The State of Regulatory Sandboxes in Developing Countries*, 16 de novembro de 2018, p. 13, acerca da distinção entre polos e laboratórios de inovação.



uma supervisão de maior proximidade merece as suas cautelas, sobretudo no domínio do cumprimento dos requisitos de transparência e de igualdade.

As exigências de igualdade e transparência<sup>(2)</sup> que transversalmente se impõem em toda a UE abrangem os regimes jurídicos vigentes, em toda a sua extensão, bem como as orientações de carácter geral, os objetivos de supervisão e as suas principais funções e atividades. Neste quadro, cabe aos reguladores o importante papel de contribuírem para a diminuição e, se possível, para a eliminação da incerteza jurídica e regulatória relativamente a todos os agentes económicos.

Com efeito, é inegável que, em virtude da participação das empresas nestes recursos, é propiciado um acesso privilegiado ao regulador, comparativamente aos restantes operadores que já atuam ou pretendem aceder ao mercado. Este canal direto permite obter informação e esclarecer dúvidas com uma facilidade não disponível às demais empresas, agilizar a aplicação de procedimentos e até mesmo influenciar a introdução de novas medidas legislativas ou regulatórias. Ora, este privilégio e acesso a um canal direto junto do regulador carece de uma boa justificação, sob pena de violação do princípio da igualdade consagrado no artigo 9.º do TUE.

Para que a criação e funcionamento destas ferramentas ocorra em harmonia com o princípio da igualdade, há que, antes de mais, verificar se a generalidade das empresas reguladas dispõe de outros canais a que possa recorrer para obtenção de informação e esclarecimento de dúvidas. A sua existência será condição necessária, embora não suficiente, para que o recurso a estas ferramentas

seja compatível com estas exigências, não se admitindo que o regulador se concentre apenas nos agentes de inovação, demitindo-se das suas funções quanto às restantes empresas reguladas.

Caso a resposta seja afirmativa, o tratamento diferenciado deve ainda ser justificado. A justificação parece incidir: *i)* nas especiais necessidades de obtenção de informação que permitam enfrentar sem um custo excessivo as dificuldades de compreensão dos regimes jurídicos aplicáveis, tendo em conta que a circunstância de atuarem segundo novos modelos e práticas de negócio ou de proporcionarem novos produtos e serviços ao mercado, diferentes dos pressupostos com base nos quais os regimes foram concebidos, torna especialmente difícil compreender a sua aplicabilidade; e pode passar ainda pela *ii)* compreensão de que a inovação carece muitas vezes de investimentos significativos sem retorno e no reconhecimento de que é de interesse público estabelecer e fomentar a competitividade das empresas num mercado global.

A transparência deve ser também característica do modo de funcionamento destas ferramentas no sentido em que os dados publicamente disponíveis sobre estas iniciativas devem ser transparentes<sup>(3)</sup>. No que respeita às caixas de areia regulatórias, devem garantir que os destinatários dos produtos e serviços em teste têm plena consciência de que ainda estão em fase de testagem, não tendo sido aprovados pelo regulador. Além disso, devem ser suficientes para permitir a comparação das abordagens adotadas pelos reguladores dos diferentes Estados-Membros<sup>(4)</sup>.

Neste cenário identificam-se, por um lado, empresas reguladas inseridas num quadro normativo por estas

conhecido (ou que, pelo menos, deveriam conhecer) e, por outro lado, as entidades que pretendem adotar novos modelos ou práticas de negócio, novos produtos e serviços para os quais ainda não existe regulação que se lhes ajuste cabalmente, e relativamente aos quais nem os próprios reguladores conhecem, na sua plenitude, a melhor forma de aplicar os regimes existentes.

A existência de um tratamento diferenciado entre as empresas a quem é facultado o acesso a polos de inovação e caixas de areia regulatórias suscita a questão de saber se estaremos perante uma *verdadeira* igualdade face às demais empresas ou se, ao invés, estaremos perante circunstâncias *diferentes* que apelam ao tratamento diferenciado das empresas participantes relativamente às demais.

Neste particular, teremos, pois, de ter em conta a dimensão do princípio da igualdade que nos permite, à luz das características especiais e diferenciadoras, encontrar o fundamento deste tratamento diferenciado entre os agentes de inovação e os restantes operadores económicos.

Assumindo as exigências e preocupações de transparência e igualdade, neste contexto, de particular relevância, a proteção da confiança e da competitividade no mercado deve ser alicerçada na conservação do equilíbrio ténue de tratar como iguais todos os agentes económicos, assegurando, em simultâneo, o cumprimento da função de supervisão independentemente das especificidades de cada um dos operadores e garantindo também uma justificação devidamente fundamentada caso o tratamento seja diferenciado, em virtude das circunstâncias do caso concreto.

2. O artigo 9.º do Tratado da União Europeia ("TUE") determina que «[e]m todas as suas atividades, a União respeita o princípio da igualdade dos seus cidadãos, que beneficiam de igual atenção por parte das suas instituições, órgãos e organismos». O artigo 10.º, n.º 3, do TUE reconhece a todos os cidadãos «o direito de participar na vida democrática da União», determinando que as decisões sejam «tomadas de forma tão aberta e tão próxima dos cidadãos quanto possível». No artigo 11.º, n.º 2, do TUE, apela-se a que as instituições estabeleçam «um diálogo aberto, transparente e regular com as associações representativas e com a sociedade civil».

3. Naturalmente, com a «salvaguarda total de segredos de negócio e [garantindo] que não haja disponibilização de qualquer informação comercialmente sensível de um operador aos seus concorrentes». Cfr. Autoridade da Concorrência, *Regimes Regulatórios Promotores de Inovação no Setor Financeiro – Levantamento de Experiências Internacionais, novembro de 2018*, p. 1.

4. Vide, *Report Fintech: Regulatory sandboxes and innovation hubs* [JC 2018 74], p. 36, parágrafos 99 e 100, relativamente às preocupações acerca da testagem nas caixas de areia regulatórias.

Joana Farrajota, Professora da Nova School of Law, considera

**Crise de 2008 colocou em evidência as fragilidades do sistema**



Miguel de Azevedo Moura, Professor da Nova School of Law, alerta

**Mercados financeiros não podem reagir de forma emocional**



# VidaJudiciária

Nº 224 - bimensal - janeiro/fevereiro 2022 - 7,50 €



## EDIÇÃO ESPECIAL

**Novidades do Sistema Financeiro**

Barreto Menezes Cordeiro, professor universitário, defende

**“A maioria dos litígios que hoje envolvem instituições de crédito respeita à sua dimensão mobiliária da atividade”**



### OPINIÃO

Matilde Freitas Fortes  
Pedro Gonçalves Paes  
Guilherme Brandão Gomes  
Carlos Filipe Costa  
Mariana Machado  
Filipe Cassiano dos Santos  
Conceição Soares Fatela  
Inês Palma Ramalho

João Vieira dos Santos  
Bruno Azevedo Rodrigues  
Ashick Hussein Remetula  
**Patricia Assunção Soares**  
Martinho Lucas Pires  
Beatriz Seabra Brito  
Ana Sofia Silva  
João Luz Soares

### NOTA DE ABERTURA

por António Raposo Subtil

**As novidades inevitáveis do sistema financeiro**

