

Análise ao Estudo “Mobilidade dos Consumidores na Banca a Retalho em Portugal – Versão preliminar para consulta pública”, da Autoridade da Concorrência

Contributo da ANIFE – Associação Portuguesa de Instituições de Pagamento e Moeda Eletrónica

1. Enquadramento Geral

O Estudo parte de um diagnóstico claro: a mobilidade interbancária em Portugal permanece estruturalmente reduzida. Segundo os dados apresentados, 89% dos consumidores não alteraram a sua conta principal nos últimos cinco anos, e 56% das contas apresentam uma antiguidade superior a dez anos. Paralelamente, identificam-se custos relevantes de pesquisa, comparação e mudança, bem como uma concentração significativa das contas principais nos cinco maiores bancos (74%).

A partir deste enquadramento, o Estudo conclui que a reduzida mobilidade poderá limitar a pressão concorrencial e formula 16 recomendações dirigidas ao legislador e ao Banco de Portugal, incidindo, designadamente, sobre:

- Comparabilidade de comissões
- Simplificação contratual
- Serviço de mudança de conta
- Portabilidade de IBAN
- Intermediação de crédito
- Venda agregada
- Comissões de reembolso antecipado

O eixo estruturante da análise é, assim, a mobilidade interbancária tradicional — entendida como a mudança da conta principal entre bancos.

Contudo, o Estudo é produzido num contexto regulatório e tecnológico profundamente transformado pela digitalização financeira e pela evolução do direito da União Europeia, nomeadamente:

- A Diretiva (UE) 2015/2366 (PSD2);
- A proposta de PSD3;
- A proposta de Regulamento FiDA (Financial Data Access).

Este novo enquadramento normativo assenta em três vetores estruturantes:

1. **Desagregação funcional dos serviços financeiros;**
2. **Interoperabilidade tecnológica via APIs;**

3. **Abertura do mercado a novos prestadores autorizados (IPs e IMEs)**, no quadro de uma transição progressiva para Open Finance.

Embora o Estudo identifique corretamente níveis reduzidos de mobilidade estrutural, a ANIPE entende que a análise não integra plenamente estas transformações estruturais já incorporadas no direito europeu dos serviços financeiros.

2. Limitações do Estudo (Perspetiva ANIPE)

2.1. Enquadramento excessivamente bank-centric

A análise desenvolve-se predominantemente dentro do universo da banca tradicional, não captando de forma adequada o papel de:

- Instituições de Pagamento (IPs);
- Instituições de Moeda Eletrónica (IMEs);
- Fintechs;
- Bancos digitais sem presença física;
- Modelos de embedded finance.

A delimitação metodológica — centrada essencialmente em bancos associados da APB — pode gerar:

- Sub-representação de novos modelos concorrenciais;
- Subestimação da pressão exercida por entidades não bancárias;
- Viés estrutural na avaliação de concentração.

Tal abordagem contrasta com a lógica funcional subjacente ao direito europeu, que privilegia a natureza da atividade exercida e não o estatuto institucional do prestador.

Num ecossistema em que pagamentos e moeda eletrónica assumem crescente centralidade, esta omissão assume relevância crítica para a aferição do grau efetivo de contestabilidade do mercado.

2.2. Mobilidade estrutural vs. mobilidade funcional

O Estudo reconhece a existência de multibancarização, mas continua a tratar a “conta principal” como centro absoluto da concorrência.

Ora, a dinâmica atual do mercado revela um fenómeno distinto: muitos consumidores mantêm a sua conta principal para efeitos de crédito e poupança, mas transferem fluxos relevantes de pagamentos para:

- IMEs e IPs;
- Carteiras digitais;
- Cartões virtuais multi-IBAN;

- Plataformas de transferências internacionais.

A pressão concorrencial pode, assim, materializar-se sem alteração formal da conta principal, através de:

- Transferência de fluxos de pagamentos;
- Utilização de IBANs alternativos;
- Desintermediação parcial de serviços bancários;
- Erosão de receitas acessórias.

Neste contexto, a métrica “não mudou de banco” pode não capturar fenómenos economicamente relevantes.

A ANYPE propõe a incorporação de indicadores de mobilidade funcional, designadamente:

- Percentagem de fluxos de pagamentos processados fora do banco principal;
- Número médio de contas por consumidor;
- Utilização de agregadores financeiros;
- Volume de operações iniciadas via AISP/PISP.

A mobilidade moderna mede-se pela capacidade de fragmentar, redistribuir e desintermediar serviços financeiros — e não apenas pela mudança formal da conta principal.

2.3. Insuficiente integração da inovação tecnológica

Embora o Estudo mencione o open banking, não procede a uma análise substantiva:

- Do impacto dos serviços AISP/PISP;
- Do papel das APIs na redução de custos de mudança;
- Da adoção efetiva de agregadores financeiros.

O mercado já opera com formas de portabilidade funcional de dados e iniciação de pagamentos externos que alteram estruturalmente os custos de mudança. A discussão sobre portabilidade de IBAN surge, assim, isolada de uma reflexão sistémica sobre interoperabilidade digital.

Esta lacuna reduz a densidade analítica da avaliação concorrencial.

2.4. Subavaliação da disciplina concorrencial exercida por IPs/IMEs

O Estudo associa baixa mobilidade a menor incentivo para melhorar taxas de depósito, mas não avalia adequadamente se:

- A concorrência em pagamentos está a comprimir margens;
- A desintermediação de serviços reduz rentabilidade acessória;
- A migração de receitas de comissões altera o equilíbrio competitivo.

A disciplina concorrencial pode ocorrer por erosão de receitas e não necessariamente por migração formal da conta principal.

2.5. Predominância de soluções regulatórias sem análise sistêmica aprofundada

As recomendações — incluindo portabilidade de IBAN e centralização do serviço de mudança — não são acompanhadas de:

- Modelos quantitativos de impacto concorrencial;
- Avaliação custo-benefício robusta;
- Análise de efeitos indiretos;
- Avaliação do impacto na estabilidade financeira e no investimento tecnológico.

A portabilidade integral do IBAN, em particular, implica:

- Alterações infraestruturais profundas;
- Coordenação sistêmica complexa;
- Custos fixos elevados;
- Benefícios marginais incertos.

Sem análise quantitativa rigorosa, existe risco de sobre-regulação, aumento de custos fixos e desincentivo à inovação.

3. Áreas a Aprofundar

3.1. Concorrência intermodal

Importa analisar a concorrência entre bancos e prestadores não bancários, incluindo:

- Percentagem de pagamentos realizados fora do banco principal;
- Utilização de wallets e contas de moeda eletrônica;
- Transferência de receitas de comissões.

3.2. Dados e Open Finance

O Estudo deveria integrar capítulo específico sobre:

- APIs e qualidade de implementação PSD2;
- Portabilidade de dados;
- Agregação multibanco;
- Interoperabilidade digital.

A experiência demonstra que a eficácia concorrencial depende menos da consagração formal do direito de acesso a dados e mais da qualidade técnica da sua execução.

3.3. Barreiras regulatórias à entrada

Importa aprofundar:

- Custos de compliance diferenciados;
- Assimetrias regulatórias entre bancos e IPs;
- Exigências prudenciais potencialmente desproporcionais.

A análise concorrencial deve incorporar a dimensão regulatória como possível barreira estrutural.

3.4. Centralidade estratégica dos pagamentos

Os pagamentos constituem hoje a principal porta de entrada na relação com o cliente. Quem controla os pagamentos controla o relacionamento.

A exclusão de uma análise substantiva do setor de pagamentos constitui, na perspectiva da ANIPE, uma limitação estrutural do Estudo.

4. Implicações para o Setor

4.1. Oportunidades

Algumas recomendações podem:

- Reduzir barreiras implícitas;
- Aumentar a contestabilidade;
- Diminuir mecanismos de lock-in.

Se bem desenhadas, poderão beneficiar modelos digitais e promover maior neutralidade competitiva.

4.2. Riscos

4.2.1. Portabilidade de IBAN mal calibrada

Riscos potenciais:

- Benefício desproporcionado para incumbentes;
- Custos elevados para novos entrantes;
- Infraestruturas centralizadas onerosas;
- Impacto concorrencial incerto.

O risco não reside na ambição reformista, mas na ausência de neutralidade tecnológica e institucional.

4.2.2. Centralização do serviço de mudança

A gestão centralizada pode ser positiva se:

- A governança for independente;
- A participação for obrigatória para todos os prestadores autorizados;
- Existir supervisão pelo Banco de Portugal;
- A infraestrutura for tecnologicamente neutra.

O problema não é a centralização em si, mas o risco de captura por incumbentes.

4.2.3. Aumento excessivo de obrigações informativas

Excesso de padronização pode:

- Penalizar modelos digitais ágeis;
- Gerar encargos administrativos desproporcionais para entidades de menor dimensão;
- Reduzir incentivos à inovação.

5. Recomendações da ANIFE

5.1. Medidas de curto prazo (“Stop Gap”)

a) Encerramento de conta por via digital

O encerramento deve poder ser integralmente realizado online. A exigência de presença física constitui barreira comportamental incompatível com:

- Proporcionalidade;
- Neutralidade tecnológica;
- Digitalização do setor.

b) Redirecionamento temporário automático de pagamentos

Em alternativa à portabilidade estrutural de IBAN:

- Mecanismo obrigatório de redirecionamento (6–12 meses);
- Aplicável a transferências recebidas e débitos diretos;
- Ativação automática no momento da mudança.

Solução menos intrusiva, de menor risco sistémico e com elevado impacto prático.

5.2. Alargamento do âmbito subjetivo

Incluir explicitamente:

- Instituições de Pagamento;
- Instituições de Moeda Eletrónica;
- Bancos digitais;
- Operadores de embedded finance.

5.3. Medição da mobilidade funcional

Incorporar indicadores como:

- Percentagem de rendimento creditado fora da conta principal;
- Volume de pagamentos processado por IPs;
- Número médio de IBANs por consumidor.

5.4. Integração do Open Finance na análise concorrencial

A evolução para Open Finance exige:

- Acesso efetivo e tecnicamente funcional a dados;
- Supervisão rigorosa da implementação;
- Neutralidade tecnológica.

Sugere-se capítulo autónomo dedicado a interoperabilidade, APIs e agregação multibanco, entendida como consolidação, numa única interface, de contas detidas em diferentes prestadores autorizados — mecanismo que reduz custos de pesquisa, aumenta transparência e mitiga lock-in comportamental.

5.5. Garantia de neutralidade competitiva

Qualquer proposta relativa a:

- Portabilidade de IBAN;
- Centralização de serviços;
- Harmonização de ferramentas;

deve assegurar:

- Neutralidade tecnológica;
- Ausência de barreiras indiretas;
- Acesso equitativo a todas as entidades autorizadas.

5.6. Reforço da análise económica quantitativa

Recomenda-se:

- Simulações de impacto;

- Avaliação custo-benefício estruturada;
- Benchmarking internacional.

Conclusão Geral

O Estudo é consistente na identificação de reduzida mobilidade estrutural e de custos de mudança relevantes.

Todavia, na perspetiva da ANIPE:

- O diagnóstico permanece excessivamente centrado na banca tradicional;
- A concorrência intermodal está subavaliada;
- A inovação tecnológica não é plenamente integrada;
- Algumas recomendações podem gerar distorções se não forem desenhadas com rigor institucional e neutralidade competitiva.

Num ecossistema financeiro digitalizado, a mobilidade já não se esgota na mudança formal da conta principal. Ela manifesta-se na capacidade dos consumidores de redistribuir fluxos, fragmentar serviços e recorrer a prestadores especializados num ambiente de interoperabilidade tecnológica.

A política concorrencial deve, por isso, evoluir de uma conceção estrutural da mobilidade para uma conceção funcional — mais coerente com a arquitetura regulatória europeia e com a realidade económica do mercado.