

RESPOSTA À VERSÃO PRELIMINAR DO
ESTUDO DA ADC SOBRE “MOBILIDADE
DOS CONSUMIDORES NA BANCA A
RETALHO EM PORTUGAL”

Versão Preliminar do Estudo da AdC sobre “Mobilidade dos Consumidores na Banca a Retalho em Portugal”

– Comentário –

Introdução	2
1. Grau de Concentração do Mercado Bancário Português	3
a) Introdução	3
b) Indicadores de Concentração	4
c) Resumo	9
2. Mobilidade dos Consumidores no Mercado Bancário Português	11
a) Introdução	11
b) Oportunidades de mudança: entre poder e querer	13
c) Leitura interpretativa do inquérito feita da AdC	15
d) Resumo	17
3. Remuneração dos Depósitos	18
a) Introdução	18
b) <i>Pass-through</i> monetário e contexto estrutural	18
c) Argumentação da AdC	20
d) Resumo	22
4. Análise das Recomendações da AdC	23
a) Introdução	23
b) Quanto às Limitações à Comparabilidade e Transparência das Ofertas Bancárias	23
c) Quanto à Complexidade Contratual	24
d) Quanto às Limitações Funcionais do Serviço de Mudança de Conta	25
e) Quanto às Comissões Associadas ao Reembolso Antecipado de Contratos de Crédito Relativos a Imóveis	28
f) Quanto à Venda Agregada de Produtos e Serviços Bancários	29
g) Resumo	30
Conclusão	31

Introdução

A Autoridade da Concorrência (AdC) divulgou o Relatório da Consulta Pública lançada em julho de 2025 sobre a **Banca a Retalho em Portugal**, visando *analisar as condições de concorrência no sector da banca a retalho e ponderar a emissão de recomendações com vista a promover a mobilidade e a concorrência*. E colocou em consulta pública a versão preliminar do Estudo “Mobilidade dos Consumidores na banca a retalho em Portugal”, alimentado por aquela consulta.

Como a APB salientou no seu contributo para consulta pública lançada em julho passado, a iniciativa surgiu, desde logo, e no texto introdutório, *formatada por um conjunto de pré-juízos acusatórios não validados – nomeadamente a alegada concentração excessiva do sector, a suposta sub-remuneração estrutural dos depósitos e a pretensa associação da baixa mobilidade dos clientes a uma alegada falta de concorrência no mercado*. E que, *em termos práticos, a maneira como a consulta foi desenhada recorre a técnicas de framing, ancoragem e viés confirmatório, predispondo a recolha de evidência para confirmar pré-juízos previamente formulados, em detrimento de um diagnóstico neutro e abrangente*¹.

De facto, toda a construção da AdC assenta em dois pré-juízos fundamentais, nos quais procura fundamentar as conclusões de que partiu para a consulta. Esses pré-juízos são:

- a) O mercado bancário português tem um elevado grau de concentração, que dificulta a concorrência;
- b) O sector bancário é propenso a barreiras à mobilidade dos consumidores, também dificultadoras da concorrência.

No seu contributo, a APB desmontou esses dois pré-juízos fundamentais da AdC. No entanto, e uma vez que a AdC volta a reiterá-los na versão preliminar do Estudo sobre Mobilidade dos Consumidores na Banca a retalho em Portugal, agora divulgado, a APB volta a demonstrar a insustentabilidade da base para as conclusões a que a AdC quer chegar. Conscientes de que, de pressupostos errados, não é possível extrair conclusões certas.

¹ Cf. “Resposta à Consulta da AdC sobre a Banca a Retalho”, APB, 22/09/2025

1. Grau de Concentração do Mercado Bancário Português

a) Introdução

A AdC começou por sustentar, quando lançou a sua consulta ao mercado, que a banca portuguesa tinha um elevado grau de concentração porque *as cinco maiores instituições detinham, no final de 2024, 70,50% dos ativos do sector, um valor superior à média dos países europeus, que se situava em 68,61%.*

A APB respondeu que, por um lado, o CR5 não era um bom indicador para medir o grau de concentração dos mercados, porque *é pouco sensível ao comportamento da cauda do mercado (restantes bancos), exatamente onde muita da rivalidade competitiva pode ocorrer, dada a maior necessidade de ganhar quota de mercado.* E, por outro lado, que, referindo-se o indicador da AdC ao total de activos dos bancos, incorporava actividade transfronteiriça, não sendo, por isso, o mais indicado para medir a concorrência no mercado doméstico.

Como alternativa, a APB referiu que o melhor indicador para medir o grau de concentração dos mercados será o Índice *Herfindahl-Hirschman* (HHI), que agrega a informação de todo o mercado, ao mesmo tempo que, na sua construção, penaliza as quotas de mercado elevadas (as mesmas são elevadas ao quadrado).

E acrescentou que, para medir o grau de concentração na actividade do mercado doméstico – o segmento que realmente importa para famílias e empresas residentes e o mercado verdadeiramente relevante para a análise da AdC –, deveriam ser usados os activos da actividade doméstica (e.g. crédito interno) e não os activos totais.

No entanto, nesta versão preliminar o seu Estudo, a AdC volta a insistir no indicador CR5 como o seu principal indicador de referência, o que não se compreende, a não ser por reiterado preconceito, porquanto o HHI é que é o indicador adotado pelas autoridades de concorrência (incluindo a própria Comissão Europeia e o DOJ/FTC nos EUA) para avaliar estrutura de mercado e controlo de concentrações.

De facto, e por exemplo, a Comissão Europeia (CE) nas suas “Orientações para a apreciação das concentrações horizontais”, refere explicitamente que *Para avaliar os níveis de concentração, a Comissão aplica frequentemente o índice Herfindahl-Hirschman (IHH)², ressaltando, em nota de pé-de-página (17) que, Se necessário, a Comissão pode também utilizar outros elementos de avaliação dos níveis de concentração, como por exemplo rácios de concentração que avaliam a quota de mercado agregada de um pequeno número (normalmente três ou quatro) das empresas mais importantes num determinado mercado*

² “Orientações para a apreciação das concentrações horizontais nos termos do regulamento do Conselho relativo ao controlo das concentrações de empresas”, Jornal Oficial nº C 031 de 05/02/2004 p. 0005 – 0018, §16. Obtido de [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52004XC0205\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52004XC0205(02)), em 25/2/26.

(sublinhado acrescentado). O que evidencia que o HHI constitui o indicador primário de referência, podendo os rácios de concentração CR_n ser utilizados como complemento.

Mas a CE é também bastante clara ao referir, na linha do que foi a argumentação da APB, que, mesmo quando uma instituição apresenta *uma quota de mercado especialmente elevada – 50% ou mais*, mesmo nesse caso, *os concorrentes de menores dimensões podem funcionar como uma força de pressão suficiente*³. E, quanto aos níveis de HHI, também esclarece que *é também pouco provável que a Comissão identifique preocupações em termos de concorrência de tipo horizontal numa concentração com um IHH, após a concentração, situado entre 1000 e 2000*^{4,5}. O que significa que o grau de concentração do mercado bancário português – 0.1089 (ou 1089, no formato mais convencional) – não é de molde a suscitar preocupações à CE. Surpreende, pois, que suscite à AdC.

Também uma das obras citadas pela AdC para justificar o recurso a um outro indicador – que se verá mais adiante –, diz explicitamente que *while the C_n ratio only measures the top-end of the market, the Herfindahl Index measures the competitiveness over the full market range and is therefore most informative* (sublinhado acrescentado)⁶. Não se percebe, pois, salvo reiterado preconceito, a fixação da AdC no CR5.

b) Indicadores de Concentração

Para se ver como o CR5 é um indicador inapropriado para o fim em vista, veja-se o Gráfico 1, onde são representados dois mercados com o mesmo CR5 (70%), mas onde um mercado revela elevado grau de concentração (HHI = 0.1955) e o outro um baixo nível de concentração (HHI = 0.107). O HHI é, definitivamente, o melhor indicador para medir o grau de concentração dos mercados.

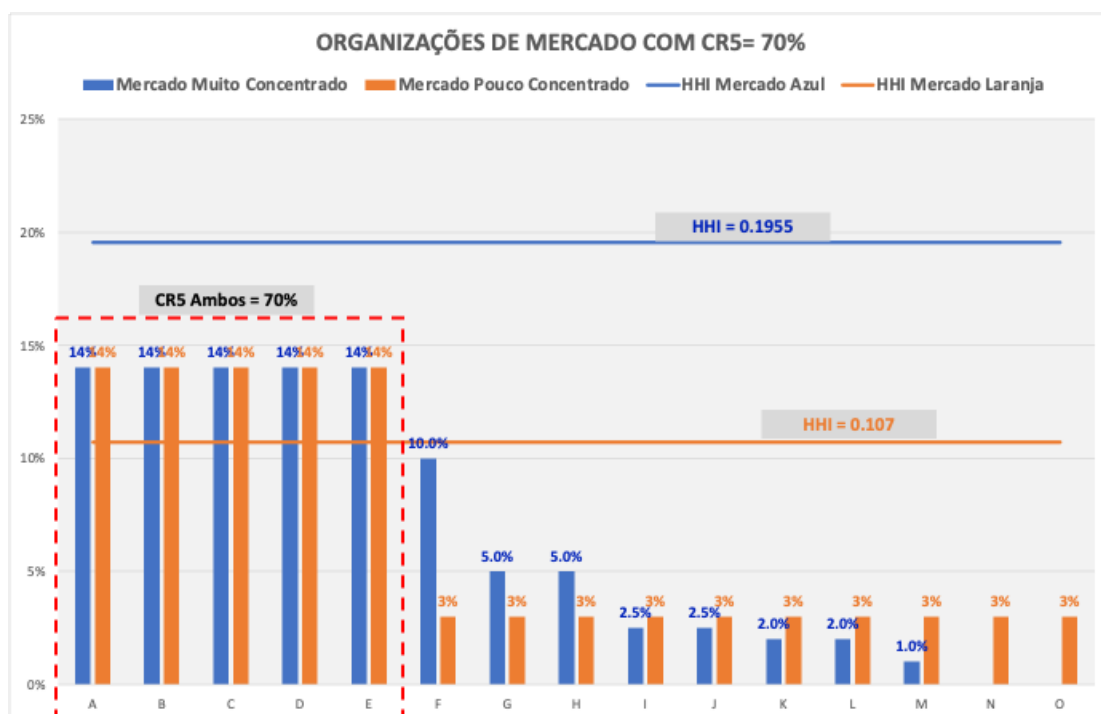
³ Idem, § 17

⁴ Idem, § 20

⁵ Esta forma de apresentar o valor dos HHI é a mais comum. APB tem apresentado o resultado dos seus cálculos no formato decimal, que resulta diretamente da soma dos quadrados das quotas (apresentadas também em formato decimal). Os dois valores são totalmente equivalentes, bastando multiplicar os resultados no formato da APB por 10.000, para obter a sua equivalência no formato mais convencional. Por uma questão de coerência com o contributo anterior, continuaremos a apresentar os valores no formato decimal.

⁶ Schoemaker, D. and T. Peek (2014), “The State of the Banking Sector in Europe”, OECD Economics Department Working Papers, No. 1102, OECD Publishing, p. 27

Gráfico 1

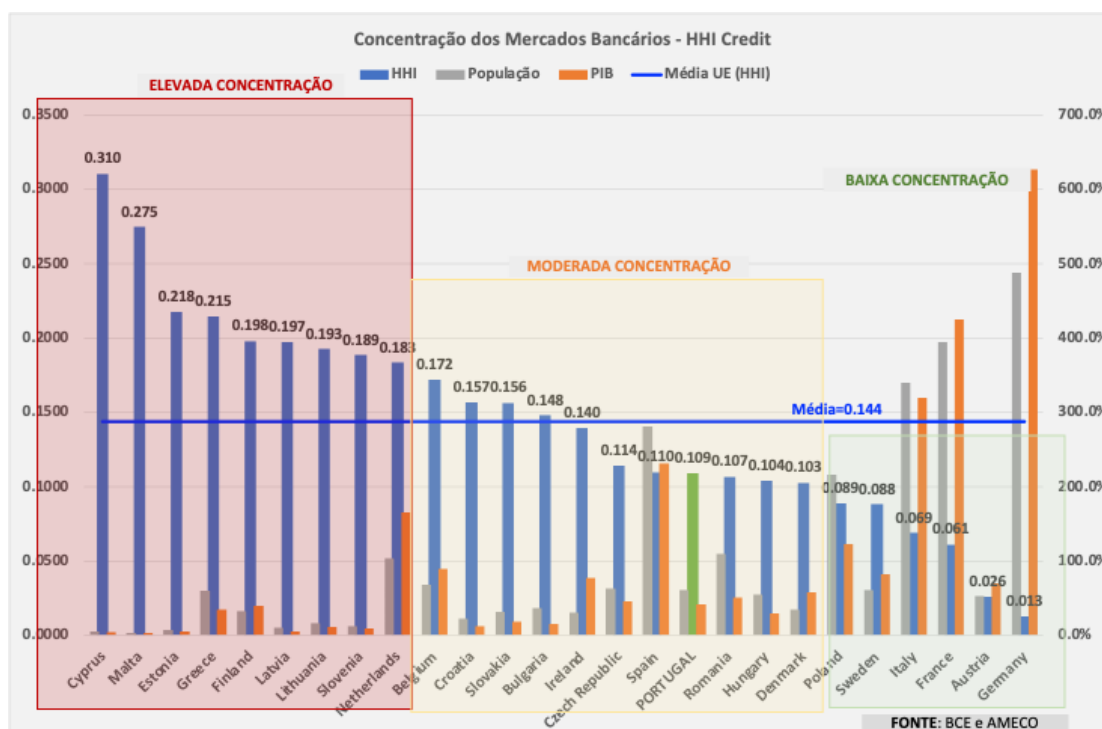


Recorrendo aos valores dos índices HHI divulgados pelo BCE para os activos domésticos de cada mercado bancário da UE, a APB demonstrou que o grau de concentração do mercado bancário português, não só é inferior à média e à mediana dos mercados europeus, com é mesmo sinalizador de um grau de concentração muito moderada, com valor muito próximo do limite convencional que separa a concentração moderada da baixa concentração – e confortavelmente dentro do intervalo que a CE revela não lhe causar preocupações, como se viu anteriormente. E que, além disso, o grau de concentração do mercado português se situa abaixo do que seria expectável para a sua dimensão, como se pode verificar no Gráfico 2⁷. O que situa o mercado português muitíssimo próximo do “mercado laranja” do Gráfico 1 e bem longe do “mercado azul”, a que parece corresponder a crença da AdC.

Para reiterar o seu preconceito, a AdC veio agora desencantar um *benchmark* metodologicamente inadequado ao objetivo analítico – a média dos HHI ponderada pelos activos bancários de cada mercado. O indicador é inadequado, desde logo, porque a pergunta a que a AdC deve querer responder é “o mercado português é mais ou menos concentrado do que o mercado típico europeu?” e aquilo a que a média ponderada escolhida pela AdC informa é “qual a concentração média por euro de activo na EU” ou o que seria aproximadamente a concentração de um mercado europeu integrado. A resposta procurada pela AdC refere-se, pois, a uma questão distinta da colocada.

⁷ Este gráfico é reproduzido do Contributo da APB, já mencionado.

Gráfico 2



É certo que há estudos que usam a média dos HHI ponderada pelos activos⁸. Mas, nesses casos, não é para com ela confrontar os índices individuais de cada país, o que não faria sentido, mas para agregar grupos de países com características homogêneas – v.g., *Euro-periphery* vs. *Euro-core*, ou *Baltics*, *Periphery*, *Distressed*, ... – e comparar esses grupos, estática ou dinamicamente. As médias ponderadas aí utilizadas visam caracterizar os grupos, tratando-os como se constituíssem um mercado e, nesse caso, faz sentido ponderar pela dimensão dos constituintes.

Que não faz sentido usar a média ponderada para aferir da “tipicidade” ou “atipicidade” de cada mercado é demonstrado, por exemplo, por um estudo da *European Banking Authority* (EBA)⁹, onde, entre outras coisas, se procura aferir a heterogeneidade das 193 O-SII (*Other Systematically Important Institutions*) existentes na UE, analisando-a sob diversos ângulos, incluindo por confronto com os níveis de concentração dos sectores bancários onde se inserem. No confronto entre as estruturas das almofadas de capital das O-SII e os níveis de concentração dos respetivos mercados bancários (medidos pelos HHI), as médias europeias de ambos os indicadores – almofadas de capital das O-SII e níveis de concentração – são assumidamente calculadas de forma diferente, como parece natural: ponderando pelos activos, no primeiro caso, e média simples, no segundo (cf. Figure 4 e Table 1). Ou seja, a própria EBA distingue

⁸ V.g., obra citada na nota anterior e referenciada pela AdC e Karadima, M. & Louri, H. (2020). “Bank Competition and Credit Risk in Euro Area: Banking: Fragmentation and Convergence Dynamics”. *Journal of Risk and Financial Management*, published: 16 March 2020.

⁹ “EBA Report on the appropriate methodology to calibrate O-SII buffer rates”, 22 December 2020, EBA/Rep/2020/38.

entre variáveis de natureza estrutural, como o HHI (onde usa média simples), de variáveis de natureza agregada (onde usa média ponderada). A AdC mistura planos analíticos diferentes.

Por outro lado, não faz qualquer sentido usar a média ponderada no caso em apreço porque, entre outras razões, a distribuição de activos pelos vários mercados europeus é muito enviesada – poucos grandes mercados (França, Alemanha e Itália representam cerca de 60% do total de activos bancários da UE) e muitos pequenos e médios mercados (24 mercados somando quase 40% dos mesmos activos). Num caso com este grau de enviesamento, a média ponderada tenderá a situar-se próximo dos índices dos grandes mercados e abaixo dos índices de todos os pequenos e médios mercados.

E é isso mesmo que acontece neste caso, como se pode ver nos Gráficos 3 (Activos Totais) e 4 (Crédito Doméstico).

Gráfico 3

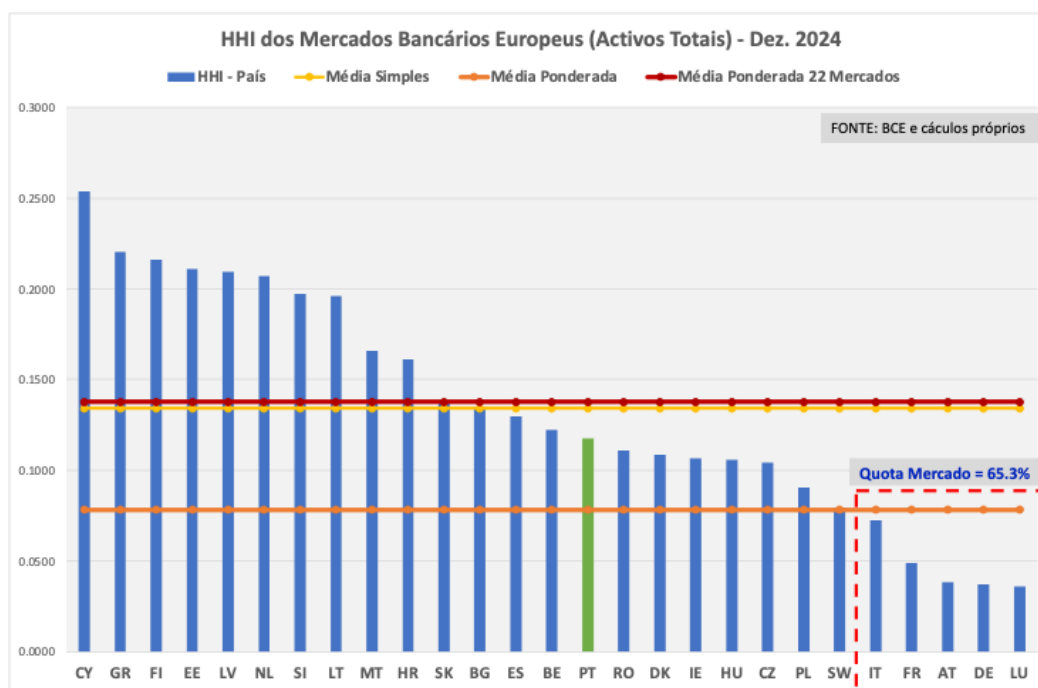
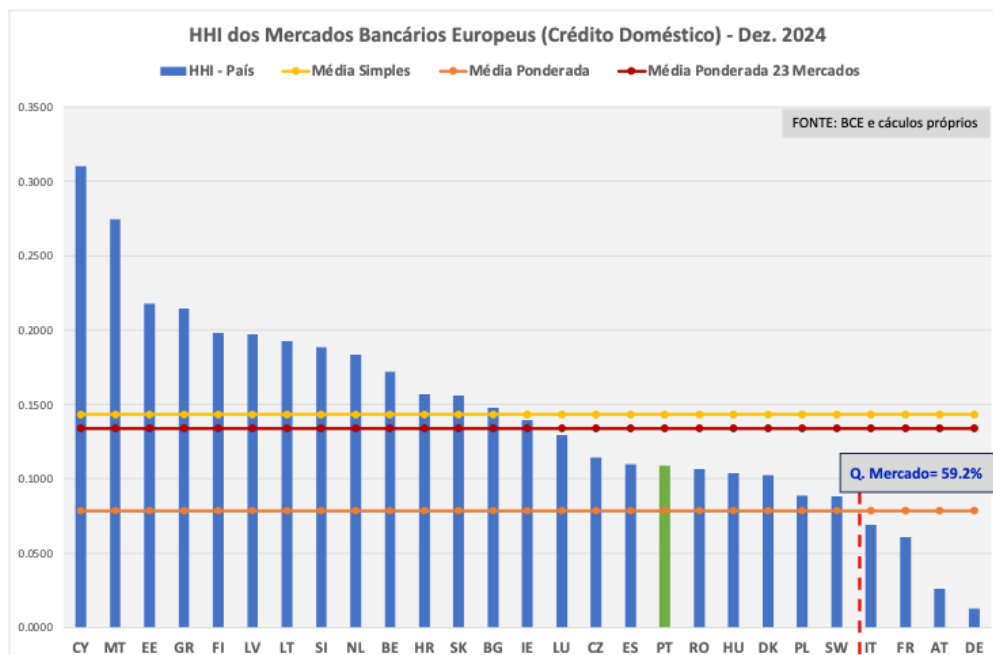


Gráfico 4

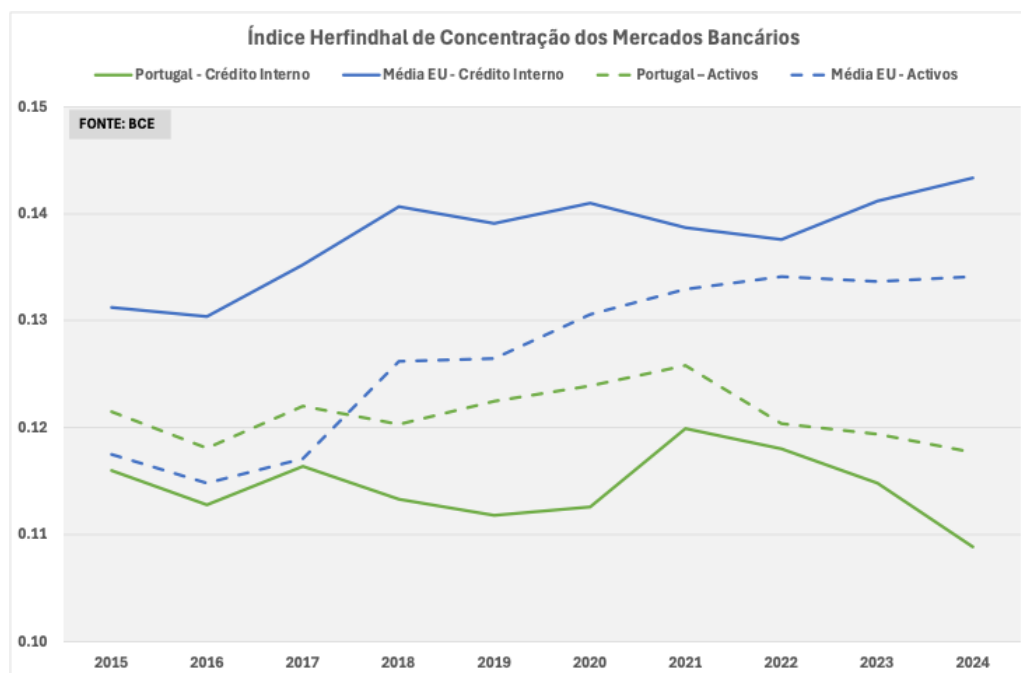


De facto, no caso dos activos totais, só 5 dos 27 mercados (contendo praticamente 2/3 dos activos bancários totais da UE) apresentam um HHI abaixo da média ponderada da AdC. E, no caso do crédito doméstico, ainda é pior, pois só 4 mercados se situam abaixo de tal indicador. Ora, se o *benchmark* classifica mais de 80% dos mercados como estando abaixo do padrão, o problema não está nos mercados, está no *benchmark*.

Se, entretanto, se calcular a mesma média ponderada, mas incluindo apenas os 22 ou 23 mercados correspondentes a uma distribuição mais equilibrada, o respetivo valor resulta muito próximo da média simples de todos os mercados. E Portugal, mais uma vez, sinaliza uma concentração muito moderada.

Mas, talvez mais importante de notar é que, como mostra o Gráfico 5, os índices de concentração do mercado bancário português têm estado em trajetória descendente contrariamente ao que acontece à média da UE.

Gráfico 5



Notamos ainda que a AdC afirma, na Tabela 1 (p.20), que 94.6% do crédito ao consumo está concentrado nos 5 maiores bancos, mas reconhece, 5 páginas antes (nota pé-de-página 59), que *Em Outubro de 2025, cerca de 44% dos novos contratos de crédito ao consumo foram concedidos por instituições de crédito especializadas (instituições que, podendo estar habilitadas a receber depósitos dos seus clientes, centram a sua atividade na concessão de crédito)*. Ora, ou o mês de outubro foi um mês absolutamente excecional, com um fenomenal sucesso de penetração destas instituições especializadas de crédito, ou a base usada no cálculo do valor mostrado na Tabela 1 está errada e não contempla todo o mercado relevante para esta variável.

Na verdade, o que esta aparente discrepância mostra é a fácil penetração de instituições de crédito especializadas neste segmento do mercado e, por conseguinte, a efetiva contestabilidade do mercado. Nestas circunstâncias, não faz sentido excluir estas instituições da base de cálculo das quotas de mercado, pois tal só serve para inflacionar indevidamente as quotas dos bancos.

c) Resumo

Em resumo, contrariamente ao pré-juízo, não confirmado, da AdC, todos os indicadores apontam no sentido de que, além de ser um mercado contestável, o mercado bancário português apresenta uma concentração muito moderada, situando-se abaixo das médias e medianas dos mercados bancários europeus.

E, mais do que disso, os níveis de concentração do mercado português apresentam valores que, por norma e a julgar pelas suas próprias considerações, não costumam causar preocupações à Comissão Europeia.

Só por puro preconceito contra o sector, poderá a AdC continuar a recusar estas evidências e continuar a sustentar teses não demonstráveis.

2. Mobilidade dos Consumidores no Mercado Bancário Português

a) Introdução

A AdC parte da constatação de que a taxa de *churn* se situou entre 5% e 6,5% no período 2019–2024 e de que existe elevada longevidade na relação entre consumidores e bancos para inferir a existência de barreiras relevantes à mobilidade. Contudo, tal inferência não decorre dos factos observados.

A baixa mobilidade pode resultar de constrangimentos estruturais, mas pode igualmente refletir escolhas voluntárias dos consumidores, associadas a confiança, satisfação ou perceção de inexistência de ganhos na mudança. O Estudo assume predominantemente a primeira hipótese sem demonstrar que ela prevalece sobre explicações alternativas igualmente consistentes com os dados.

A AdC sustenta que a dimensão e longevidade das relações dos clientes junto dos principais bancos constituem fatores que dificultam a expansão de novos entrantes (§54).

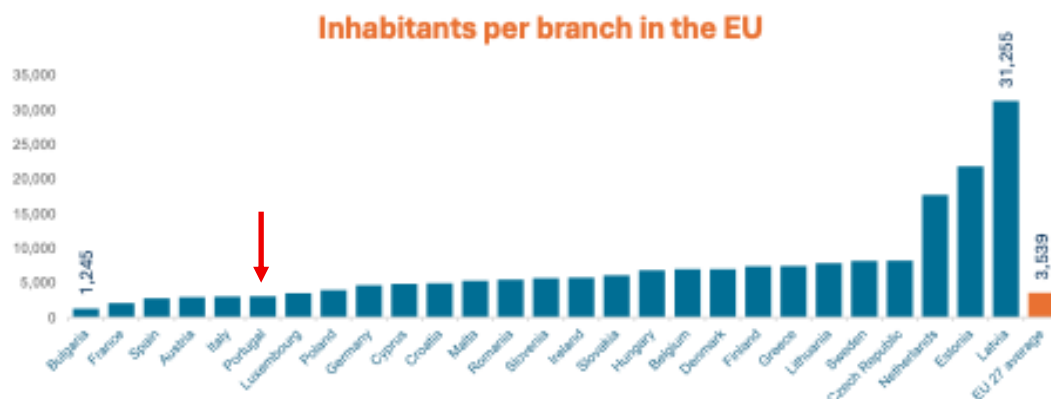
Importa, porém, distinguir entre retenção involuntária e retenção voluntária. A longevidade da relação só constitui evidência de barreira à mobilidade se resultar de restrições artificiais ou de obstáculos efetivos à mudança. Se decorrer de satisfação e confiança, traduz antes eficiência concorrencial.

A distinção é essencial, mas não é claramente estabelecida no Estudo. A AdC adota, sem prova, a primeira interpretação, mas as evidências disponíveis apontam para a segunda, como se demonstrará adiante.

Por outro lado, a AdC refere que *a escolha do banco principal pelos consumidores continua a ser fortemente influenciada pela proximidade, apesar do aumento da disponibilidade de canais digitais dos bancos* (§55).

Esta invocação da proximidade dá conta, mais uma vez, de que a qualidade de serviço e a confiança tenderão a ser determinantes para a escolha dos consumidores. E, de facto, apesar de os bancos portugueses terem vindo a fechar balcões, como a comunicação social e comentadores clamam constantemente, ainda é dos sectores mais próximos dos seus clientes, como sugere a comparação do número de habitantes por balcão, onde Portugal apresenta dos rácios mais baixos (cf. Gráfico 6).

Gráfico 6



FONTE: European Banking Federation¹⁰

Além de que o fecho de balcões, frequentemente assinalado pela comunicação social, deveria constituir uma oportunidade para a entrada de novos *players*. Se tal não acontece é porque o fator invocado não terá a relevância que a AdC sugere.

A AdC também sugere barreiras à contestabilidade do mercado, invocando que “*a presença física dos bancos junto dos consumidores tem implicações na capacidade de expansão de certos bancos, particularmente dos bancos digitais*”. (§56).

No entanto, a expansão de operadores digitais demonstra que a abertura de contas em novas instituições é operacionalmente simples e amplamente utilizada. A título ilustrativo, a Revolut anunciou, em outubro de 2025, ter atingido cerca de dois milhões de clientes em Portugal, antes mesmo de estabelecer sucursal no país, assumindo-se como o terceiro maior banco em Portugal, em número de clientes, a seguir à CGD e ao BCP. Um fato claro que contaria a hipótese da AdC.

Independentemente da definição estatística de “banco principal”, esta evolução evidencia que não existem barreiras técnicas significativas à abertura de contas ou à entrada de novos operadores digitais no mercado português.

De notar que, na sua resposta à consulta pública da AdC, o próprio Banco de Portugal – regulador do sector – afirma claramente que *os mercados bancários de retalho são hoje objetivamente mais transparentes, equilibrados e dinâmicos, sendo questionável que o sector bancário possa ainda ser considerado como particularmente ‘propenso a barreiras à mobilidade’ e que a mobilidade entre instituições está hoje significativamente mais facilitada, quer através do serviço de mudança de conta, quer pela proibição genérica das práticas de vendas associadas obrigatórias.*

¹⁰ Banking in Europe: EBF Facts & Figures 2025, p. 10

Pelo que, das duas, uma: ou os outros estão todos errados na apreciação da mobilidade bancária, ou a persistência da AdC em insistir no contrário é testemunha de mais um preconceito da AdC contra o sector.

b) Oportunidades de mudança: entre poder e querer

A AdC centra a sua análise na conta à ordem principal, sugerindo que é neste segmento que se verificariam constrangimentos relevantes à mobilidade.

Os resultados do próprio inquérito realizado pela AdC mostram, de facto, uma elevada longevidade: cerca de 80% dos inquiridos mantêm a sua conta principal há mais de 5 anos e quase dois terços há mais de 10 anos¹¹.

Contudo, quando analisadas as razões invocadas pelos próprios consumidores para manterem a conta principal ou por não terem pesquisado alternativas, os resultados não corroboram a interpretação de aprisionamento involuntário.

De facto, quando inquiridos sobre as razões por que mantiveram a conta principal ou porque é que não pesquisaram alternativas, as respostas, tal como se se apresentam nos Quadro 1 e 2, contrariam as suposições da AdC. Nesses quadros, agruparam-se as várias razões dadas à escolha dos respondentes, segundo a homogeneidade dos fundamentos subjacentes, em quatro blocos:

- (i) razões que refletem a confiança do cliente no banco,
- (ii) razões que refletem a perceção de homogeneidade da oferta no mercado (que é, em si, uma consequência da excessiva regulação sobre o sector),
- (iii) razões que podem representar potenciais custos de transação na mudança, e
- (iv) outras razões.

Importa ainda sublinhar que o inquérito permitia respostas múltiplas (até três por inquirido). Assim, as percentagens apresentadas correspondem a proporções de respostas, e não a proporções de respondentes. A agregação direta dessas percentagens pode facilmente somar 200% (como nos dois quadros acima) ou 300%, inflacionando as perceções moldadas para o entendimento de o conceito de percentagem como tendo por base um denominador de 100. Assim, a interpretação das percentagens apresentadas exige cautela metodológica.

A APB escolheu, para se poder aferir melhor a importância relativa de cada fundamento, calcular uma aproximação ao que poderia ser interpretado como o seu peso “normalizado”, para um denominador de 100, das “percentagens” atribuídas a cada resposta nos quadros da AdC (e cuja soma é 206% no Quadro 1 e 194.2% no Quadro 2).

¹¹ Deve haver cuidado na interpretação literal desta percentagem, porquanto ela poderá não representar 80/100, mas 80/200 ou, mesmo 80/300, como se explica mais adiante.

A AdC, nas percentagens que mostra ao longo da sua leitura dos resultados do inquérito, aparentemente soma as percentagens de escolhas plurais, interpretando a soma como percentagens de inquiridos. Se assim for, como parece ser, as percentagens de inquiridos ou respondentes que a AdC indica estarão inflacionadas não se referindo a um denominador 100, mas um seu múltiplo.

Quadro 1

Razões que motivaram a manutenção de conta principal nos últimos 5 anos			
Razões	% Respostas	Fundamento	Peso Normalizado
Satisfação com o banco actual	43%	Confiança no Banco	46.1%
Confiança no banco actual	42%		
Proximidade com o gerente de conta	10%		
Não encontrou alternativa melhor	24%	Oferta homogeneizada	32.0%
Tempo e esforço não compensarem	21%		
Ofertas no mercado são semelhantes	21%		
Ter empréstimos no banco actual	20%	Potenciais custos de transacção	14.6%
Mudança de débitos directos ou...	10%		
Possibilidade de algo correr mal	9%	Outras	7.3%
Não compreender as tarefas necessárias	4%		
Outra	2%		

Fonte: Inquérito da AdC aos Consumidores Bancários

Quadro 2

Razões que motivaram não pesquisar alternativas nos últimos 5 anos			
Razões	% Respostas	Fundamento	Peso Normalizado
Satisfação com o banco actual	52.5%	Confiança no Banco	56.8%
Confiança no banco actual	46.8%		
Proximidade com o gerente de conta	11.0%		
Tempo e esforço não compensarem	19.0%	Oferta homogeneizada	22.4%
Ofertas no mercado são semelhantes	24.5%		
Ter empréstimos no banco actual	20.3%	Potenciais custos de transacção	14.4%
Mudança de débitos directos ou...	7.7%		
Possibilidade de algo correr mal	9.5%	Outras	6.4%
Outra	2.9%		

Fonte: Inquérito da AdC aos Consumidores Bancários

Os resultados mostram que o fundamento predominante para a não mudança da conta principal é a confiança na instituição e nos seus agentes.

Este dado é particularmente relevante. A confiança constitui o principal ativo do sistema bancário e elemento central da estabilidade financeira, cuja preservação é um dos principais deveres dos bancos.

Quando a maioria dos consumidores indica confiança e satisfação como razão para permanecer, a explicação mais direta é a existência de escolha voluntária — os clientes podem mudar, mas não consideram vantajoso fazê-lo.

A interpretação alternativa — segundo a qual essa confiança poderia igualmente ser compatível com constrangimentos à mobilidade (§70) — não é demonstrada no Estudo e não decorre necessariamente dos dados.

O segundo fundamento para a manutenção da conta principal é a homogeneidade da oferta — o cliente não descortina ganho na mudança, mesmo quando ativamente pesquisa alternativas.

A homogeneidade da oferta, longe de constituir prova de ausência de concorrência, é frequentemente consequência de concorrência eficaz em mercados fortemente regulados e com produtos padronizados. Em tais contextos, a rivalidade tende a conduzir à convergência de preços e condições contratuais, deslocando a diferenciação para a qualidade do serviço e para a relação com o cliente. É estranho que a AdC queira promover mais homogeneização — i.e. comoditização da actividade —, em vez, de pelo contrário, se preocupar com o alinhamento dos incentivos da actividade com a necessidade, e conveniência social, de promover inovação, que é, como se sabe, a principal fonte de progresso.

Aliás, os próprios dados do inquérito indicam que 66,2% dos consumidores que pesquisaram alternativas procuravam comissões mais baixas, mas, dos 78% dos que decidiram manter a conta, 61% afirmaram tê-lo feito por beneficiarem de comissões mais baixas.

O exemplo mais flagrante do efeito de homogeneização da oferta em mercados fortemente regulados e com produtos padronizados, é o que se passa com a oferta de combustível nas estações de serviço das autoestradas, onde os painéis informativos mostram uma geralmente completa homogeneidade dos preços praticados ao longo do mesmo troço.

Os potenciais custos de transação surgem apenas como terceira ordem de fundamentos, a significativa distância da confiança e da percepção de inexistência de ganhos na mudança.

Qualquer mudança de fornecedor envolve inevitavelmente custos de transação. A sua mera existência não constitui, por si só, evidência de barreira estrutural, especialmente quando os próprios consumidores não os identificam como fator predominante.

c) Leitura interpretativa do inquérito feita da AdC

A leitura que a AdC faz dos resultados do seu próprio inquérito revela uma tendência interpretativa consistente com a conclusão de que partiu para a consulta ao mercado e o Estudo, de existência de constrangimentos estruturais à mobilidade. Evidenciando o que é um típico viés confirmatório.

Sempre que os resultados admitem múltiplas interpretações plausíveis, o Estudo privilegia sistematicamente a leitura que associa as respostas a dificuldades latentes ou constrangimentos,

mesmo quando os inquiridos invocam explicitamente confiança, satisfação ou inexistência de alternativas superiores.

Exemplo disso é a agregação de fatores heterogêneos – como percepção de homogeneidade da oferta, existência de empréstimos no banco atual ou expectativa de esforço na mudança – sob a designação genérica de “dificuldades de comparação” ou “custos de mudança percecionados”, sem que essa agregação decorra logicamente das respostas individuais.

Adicionalmente, a utilização de percentagens extraídas de respostas múltiplas, apresentadas como se refletissem proporções exclusivas de inquiridos, pode conduzir a sobrestimações da relevância de determinados fatores.

Por exemplo, quando refere que 60% dos inquiridos¹² invocaram dificuldades na pesquisa de informação, incluindo nestas a percepção de homogeneidade de ofertas, a existência de empréstimos no banco atual e a expectativa de que a mudança exigiria tempo e esforço (§60), está clara e arbitrariamente a empolar as dificuldades, associando-lhe fatores que decorrem do normal funcionamento do mercado. Além de que faz subentender que é possível pesquisar alternativas – neste como em qualquer mercado – sem dispêndio de tempo e esforço.

Mas, ainda mais grave, quando reconhece que, quando 63% dos inquiridos não mudaram de conta, invocando razões de confiança e satisfação com o seu banco, isso possa sinalizar satisfação com a oferta bancária, logo acrescenta que tais valores *são também compatíveis com um contexto de constrangimentos à mobilidade* (§70). Com que fundamento não explica, o que não pode deixar de ser visto como mais um bom exemplo de viés confirmatório.

Ou, reconhecendo também que a satisfação indicada pelos consumidores pode sinalizar *pelo menos, para esse conjunto de inquiridos, [que] os produtos bancários que têm neste momento são competitivos*, acrescenta logo que, *No entanto, tal não é necessariamente compatível com a estabilidade de quotas de ativos dos cinco principais bancos, com a elevada longevidade da relação dos consumidores com os bancos e com a existência de ofertas com alguns atributos mais atrativos disponíveis no mercado.* (§60)

Não explica, contudo, porque é que a concorrência eficaz tem forçosamente de implicar uma elevada mobilidade. E não será demasiado paternalismo considerar que existem *ofertas com alguns atributos mais atrativos disponíveis no mercado*, arvorando-se em melhor intérprete dos interesses dos clientes bancários e da valoração que estes atribuem às escolhas de que dispõem? Parece não considerar sequer que os clientes possam ter, para as suas próprias conveniências, uma visão mais holística das ofertas no mercado do que a AdC.

A literatura económica não estabelece uma relação necessária entre elevada mobilidade e elevada intensidade concorrencial. Em mercados com produtos relativamente padronizados e

¹² Ler esta percentagem com a cautela acima referida de que não é possível somar respostas múltiplas tratando-as como soma de inquiridos.

forte regulação, a concorrência pode manifestar-se sobretudo na qualidade do serviço, na eficiência operacional e na confiança relacional, conduzindo a estabilidade de quotas e longevidade das relações sem que tal implique ausência de rivalidade.

d) Resumo

Os resultados do inquérito realizado pela própria AdC indicam que a reduzida mobilidade da conta principal decorre predominantemente:

- (i) da forte relação de confiança entre clientes e instituições;
- (ii) da perceção de inexistência de ganhos relevantes na mudança, num contexto de oferta tendencialmente homogénea;

Os resultados sinalizam também a existência de potenciais custos de transação na mudança de conta – como em todas as mudanças de fornecedor –, mas que terão apenas uma relevância marginal e não um papel determinante na inércia dos clientes.

A evidência empírica recolhida não demonstra a existência de barreiras estruturais determinantes à mobilidade, nem sustenta a inferência de fraca pressão concorrencial.

A interpretação apresentada no Estudo assenta numa leitura orientada pelo pré-juízo de existência de constrangimentos, mas tal não é demonstrado como sendo a mais consistente com os resultados observados.

3. Remuneração dos Depósitos

a) Introdução

A Secção II.2 do Estudo analisa a evolução recente das taxas de remuneração dos depósitos a prazo, sublinhando que a repercussão das taxas do BCE na remuneração oferecida aos depositantes terá ocorrido de forma “lenta e incompleta”, particularmente quando comparada com o ajustamento das taxas de crédito.

O Estudo refere ainda que, em outubro de 2025, a taxa de juro de novos depósitos a prazo de particulares até um ano em Portugal (1,37%) se situava abaixo da média ponderada da zona euro (1,77%), sugerindo que fatores como concentração e custos de mobilidade poderão contribuir para explicar esse diferencial.

A APB já explicou, aquando do lançamento da consulta da AdC ao mercado, o funcionamento do mercado bancário, enquanto articulação de dois segmentos – crédito e depósitos – cada um com condições de equilíbrio próprio. E como, na circunstância em que o sistema bancário vive desde 2017 – elevado excesso de liquidez e baixo rácio de transformação de depósitos em crédito –, o segmento de crédito se tornou no segmento de maior pressão concorrencial – por excesso de oferta bancária face à procura por famílias e empresas. Explicou ainda como o preço de equilíbrio neste segmento, nesta circunstância, se fixa abaixo do que seria o nível de equilíbrio se os dois segmentos estivessem alinhados – rácio de transformação perto de 1 e liquidez normal – e como o preço de equilíbrio no segmento do crédito se torna âncora para o equilíbrio no segmento dos depósitos, também abaixo do nível de equilíbrio que resultaria se ambos os segmentos estivessem alinhados.

E de como, nessa circunstância de elevado e generalizado excesso de liquidez e baixo rácio de transformação, não existe qualquer incentivo racional para que um banco entre numa ativa disputa por recursos marginais, de que não precisa, e da qual resultaria um encarecimento de toda a sua base de depósitos, com redução da margem de intermediação e um maior excesso de recursos de que já dispõe em excesso para as suas necessidades de intermediação. Até ao momento, o Estudo não apresenta demonstração formal da existência desse incentivo num modelo de equilíbrio do sector. A mera insinuação, só por si, não chega como demonstração racional.

Mas, não obstante a demonstração que a APB já realizou, e sem que a AdC a tenha conseguido contestar, abordaremos o tema sob outros ângulos, com o cuidado de distinguir cuidadosamente entre fenómenos macroeconómicos associados à transmissão da política monetária e eventuais insuficiências concorrenciais.

b) *Pass-through* monetário e contexto estrutural

O ajustamento das taxas de depósitos à evolução das taxas diretoras do BCE constitui um fenómeno amplamente documentado na literatura económica e observado de forma transversal

na área do euro, e que identifica ajustamentos graduais e frequentemente incompletos das taxas de depósitos às variações das taxas diretoras.

A velocidade e a magnitude do *pass-through* dependem, entre outros fatores, de:

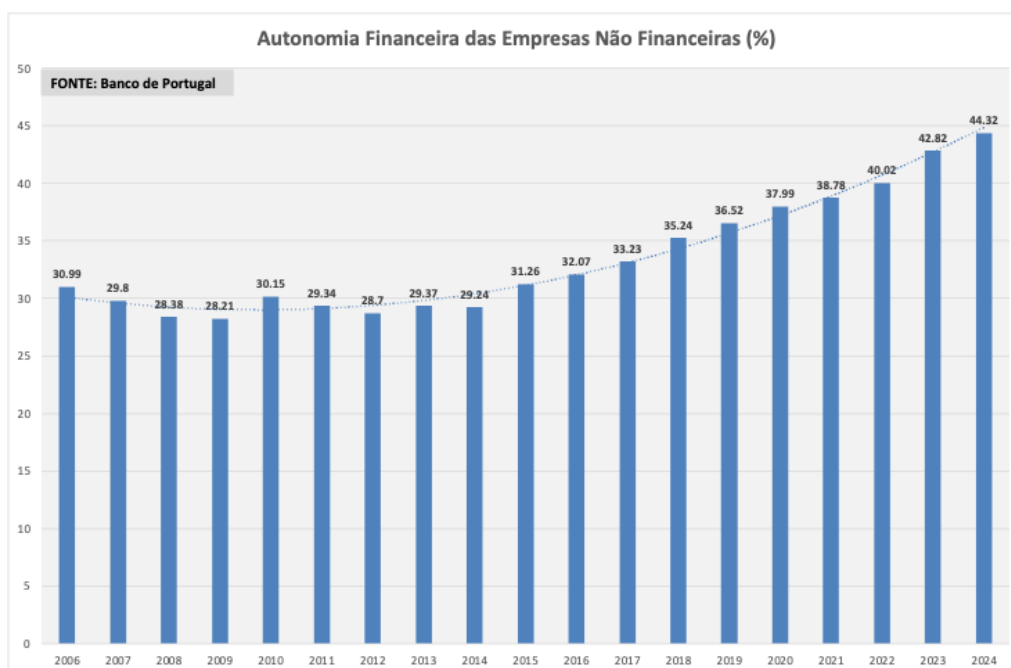
- condições de liquidez do sistema bancário;
- rácio de transformação;
- estrutura de maturidades;
- dinâmica da procura de crédito;
- alternativas de financiamento disponíveis às instituições.

No caso português, o próprio Estudo reconhece que o sistema apresenta um rácio de cobertura de liquidez significativamente superior ao mínimo regulamentar (cerca de 272%) e um rácio de transformação relativamente baixo (75,7%)

Num contexto de abundância estrutural de depósitos face ao crédito, o incentivo marginal à captação adicional de recursos através do aumento da remuneração é, por definição, reduzido. Tal circunstância decorre da racionalidade económica das instituições e não constitui, por si só, evidência de insuficiência concorrencial.

O Gráfico 7, mostrando a crescente autonomia financeira das empresas não financeiras portuguesas, evidencia bem um dos fatores da escassez da procura de crédito que caracteriza o mercado português. E de como este segmento de mercado se tornou o determinante dos equilíbrios no mercado bancário.

Gráfico 7



Importa ainda sublinhar que este resultado não depende da existência de custos de mobilidade ou de qualquer inércia comportamental dos depositantes. Mesmo num cenário de elevada mobilidade e plena contestabilidade, enquanto persistir excesso estrutural de liquidez e baixo rácio de transformação, a captação adicional de depósitos não gera valor económico marginal suficiente para justificar uma competição agressiva na sua remuneração. A variável determinante é a estrutura de balanço do sector e não o grau de mobilidade observado.

O facto de a repercussão das taxas do BCE ter sido lenta “de modo geral” na zona euro reforça a natureza sistémica do fenómeno.

c) Argumentação da AdC

O Estudo sublinha que a remuneração portuguesa dos depósitos a prazo é inferior à média da zona euro.

Contudo, essa comparação não é acompanhada de controlo explícito para:

- diferenças no rácio de transformação entre Estados-Membros;
- diferentes níveis de liquidez estrutural;
- composição por maturidades;
- estrutura de financiamento dos bancos;
- intensidade da procura de crédito.

Sem essa decomposição, a simples constatação de um diferencial face à média não permite inferir a existência de menor pressão concorrencial. Pode refletir, de forma coerente, especificidades estruturais do mercado nacional. Como, de facto, reflete.

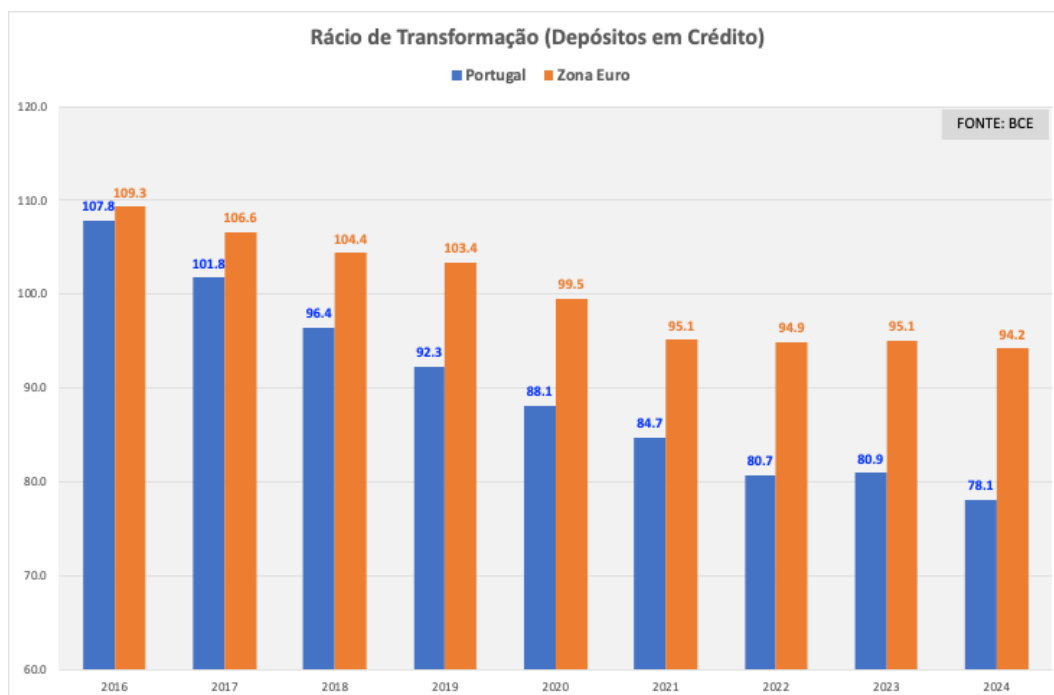
O Estudo refere também que concentração e custos de mobilidade “podem contribuir” para explicar o ajustamento lento da remuneração. Trata-se de uma hipótese que não é demonstrada através de análise econométrica que isole o efeito dessas variáveis face a fatores estruturais como liquidez ou rácio de transformação. “Poder contribuir” é uma hipótese, “contribui” é um facto. A primeira supõe-se; o segundo verifica-se. Neste caso, prevalece apenas a suposição.

A relação causal subjacente não é testada. Não é apresentado modelo que permita concluir que, controlando para condições estruturais, a menor remuneração portuguesa resulta de poder de mercado.

No §48, o Estudo compara as ofertas de depósitos a prazo dos cinco principais bancos com a média da zona euro e com as ofertas de bancos de menor dimensão, observando menor atratividade relativa e menor dispersão das taxas. Nota a AdC que *a oferta de depósitos a prazo dos cinco principais bancos era menos atrativa, em termos de taxa de juro, em Portugal do*

que média da zona euro¹³. Mas não é isso precisamente o que seria de esperar face à considerável diferença dos rácios de transformação em Portugal e na média da zona euro, como mostra o Gráfico 8? Tal resultado é, de facto, consistente com as diferenças estruturais observadas, não sendo claro em que medida é que isso pode surpreender a AdC.

Gráfico 8



A AdC acrescenta que *os bancos mais pequenos apresentam ofertas de depósitos a prazo para particulares mais atrativas do que os cinco maiores bancos e inclusive, em alguns casos, remunerações mais atrativas do que a média da Zona Euro*. Mas aquilo que a AdC parece estranhar não é mais do que seria de esperar de um mercado competitivo: os bancos mais pequenos, sendo os mais interessados em ganhar quota de mercado, é natural que procurem oferecer remunerações mais atrativas. Resta saber como é que os clientes avaliam as várias ofertas ao seu dispor numa perspetiva “risco/benefício”.

Mas importa sublinhar que a própria AdC acaba por reconhecer que há ofertas diferenciadas no mercado e, como tal, que este é efectivamente concorrencial.

¹³ O termo “oferta de depósitos” é aqui usado com um significado diferente do utilizado na análise da APB. No modelo dos dois segmentos, a APB considera que os clientes oferecem depósitos aos bancos e que estes procuram recursos dos clientes na forma de depósitos. A AdC considera que os bancos, como qualquer empresa, oferece produtos aos seus clientes e são estes que os procuram. Não há nada de errado em qualquer das abordagens, que apenas seguem lógicas interpretativas diferentes. Só é importante é que quem lê tenha em conta essa diferença de tratamento.

d) Resumo

A argumentação da AdC assenta sobretudo em suposições e não consegue fazer demonstração do que presume.

A APB, pelo contrário, ofereceu, no contributo anterior, e reitera agora, um modelo explicativo totalmente racional e coerente, que explica a situação de remuneração dos depósitos em Portugal e, em especial, a sua conjugação com a remuneração do crédito, ambas determinadas num contexto de elevado excesso de liquidez e de baixo rácio de transformação. E ambas situadas abaixo do que seriam os correspondentes níveis em contexto de alinhamento dos dois segmentos do mercado bancário.

A este modelo, a AdC não oferece nenhuma contestação sustentável.

4. Análise das Recomendações da AdC

a) Introdução

No seu Estudo sobre a mobilidade dos consumidores na banca a retalho em Portugal, a AdC apresenta um conjunto de 16 recomendações, algumas dirigidas ao regulador e outras ao legislador.

As recomendações apresentadas não se encontram acompanhadas de uma fundamentação económica detalhada que identifique, com base em evidência empírica robusta, as barreiras específicas cuja remoção justificaria uma intervenção com esta dimensão e alcance por parte da autoridade da concorrência.

Não se encontra igualmente desenvolvida uma análise dos custos de implementação e do impacto regulatório das medidas propostas, num sector já densamente regulado e em que, no contexto europeu, o debate atual se centra na simplificação normativa e na redução de encargos de *compliance*.

Importa ainda sublinhar que qualquer intervenção regulatória a nível nacional deve ser cuidadosamente ponderada à luz da União Bancária e da necessidade de evitar soluções de desarmonização que comprometam a coerência do enquadramento europeu.

b) Quanto às Limitações à Comparabilidade e Transparência das Ofertas Bancárias

- Recomendação 1

A recomendação de reforço da harmonização terminológica parte do pressuposto de que a heterogeneidade da oferta e das estruturas tarifárias constitui obstáculo relevante à comparabilidade.

Contudo, a recomendação tenderá, na prática, a conduzir a um grau acrescido de homogeneização da oferta bancária, com potenciais efeitos adversos sobre a diferenciação competitiva e a inovação.

É amplamente reconhecido que a excessiva homogeneidade de produtos pode reduzir incentivos à inovação e limitar a diferenciação por proposta de valor, concentrando a concorrência exclusivamente no preço. É o efeito de comoditização.

Se tal harmonização é exequível e desejável para serviços bancários básicos, já não o será necessariamente para produtos mais complexos, como crédito à habitação, crédito ao consumo ou produtos de investimento, cuja diversidade reflete diferentes modelos de negócio e perfis de cliente.

Importa ainda recordar que existe já harmonização terminológica ao nível europeu, designadamente quanto aos serviços bancários mais representativos associados a contas de pagamento, e, relativamente a estes e outros serviços bancários, fichas de informação

normalizada (FIN, FINE, DIF). O legislador europeu optou deliberadamente por não estender harmonizações exaustivas a todos os produtos, precisamente para preservar espaço concorrencial e inovação.

Uma harmonização adicional de âmbito nacional poderá, assim, criar riscos de mais *gold-plating* regulatório e desarmonização face ao quadro europeu. Sobretudo numa altura em que todas as orientações europeias – desde as autoridades políticas aos reguladores e supervisores – apontam no sentido contrário, ou seja, da simplificação regulatória. A recomendação em causa parece, pois, remar contra a maré europeia.

- Recomendações 2 e 3

A proposta de reforço e alargamento do Comparador de Comissões merece reflexão. Todavia, não é apresentada análise empírica quanto:

- aos níveis de utilização da ferramenta atual;
- às limitações concretamente sentidas pelos utilizadores;
- à relação custo-benefício de um eventual alargamento.

Qualquer aprofundamento deverá ser precedido de estudo específico e de avaliação de impacto regulatório, ponderando custos operacionais, encargos de reporte e benefícios efetivos para os consumidores.

Note-se ainda que o *benchmark* referido pela AdC (comparador de comissões implementado na Alemanha) se limita a serviços básicos associados a contas de pagamento, não abrangendo produtos de poupança.

c) Quanto à Complexidade Contratual

- Recomendação 5

A proposta de criação de um documento síntese adicional à FINE suscita reservas. A FINE (ESIS), definida na Diretiva 2014/17/UE, constitui instrumento harmonizado a nível europeu destinado a assegurar comparabilidade e transparência pré-contratual.

A introdução de documento adicional exclusivamente nacional poderá:

- aumentar o volume de informação prestada (agravando riscos de *information overload*);
- prejudicar a harmonização europeia pretendida;
- criar desvio face ao modelo europeu.

Ora, o problema que hoje existe no sector bancário – que prejudica, não só clientes, como bancos – não se reconduz ao facto de haver pouca informação disponível, mas sim ao facto de haver informação a mais. A própria CE o reconheceu, no quadro da consulta pública, levada a

cabo em 2022, em que se encontrava em discussão a oportunidade de revisão da Diretiva do Crédito à habitação. Com efeito, aí concluiu-se que existem problemas de *information overload* no atual regime de informação pré-contratual (incluindo ESIS/FINE). Contudo, para o resolver, a CE não equacionou duplicar ou criar documentos adicionais resumo, mas apenas simplificar, modernizar e adaptar a informação pré-contratual às novas realidades digitais (i.e., tornar a FINE mais clara e compreensível).

A experiência europeia recente aponta, nesta matéria, para simplificação e modernização dos documentos existentes, não para multiplicação de instrumentos paralelos.

A solução recomendada pela AdC parece, assim, ir em “contramão” face à solução europeia consagrada para o crédito à habitação, padecendo também de uma visão que se circunscreve ao plano nacional, esquecendo que os direitos de informação ao consumidor são hoje – devem ser – pensados e desenhados sobretudo à escala europeia.

Por último, note-se que o *Documento di Sintesi*, previsto na disciplina italiana de transparência bancária, e identificado pela AdC como *benchmark* neste tema, não constitui um resumo pré-contratual da PIES (equivalente italiana da FINE), nem substitui, nem complementa a PIES como documento simplificado. Com efeito, opera num plano distinto, na medida em que contém uma síntese do regime do contrato celebrado entre o banco e o cliente, sendo dado a este último no momento da respetiva celebração. Ou seja, o seu objetivo não é, como é o da FINE, assegurar uma padronização da informação pré-contratual, facilitando a comparabilidade das ofertas comerciais, mas sim algo bastante diverso.

A incorreta perceção da AdC sobre os termos da solução italiana parece-nos que convive com um incorreto diagnóstico sobre os deveres de informação pré-contratual, que são hoje já pautados pela disponibilização de muita informação, não parecendo, por isso, adequado – a não ser que esta solução pudesse ser pensada e calibrada a nível europeu – com a disponibilização de mais informação.

Em suma, sendo certo que qualquer nova obrigação regulatória deve respeitar os princípios da necessidade, adequação e proporcionalidade, e não se encontrando demonstrado que a FINE do crédito à habitação, nos seus atuais moldes, é insuficiente para assegurar a compreensão do consumidor a ponto de justificar a imposição de um novo documento obrigatório, sempre se deverá concluir que a medida, agora recomendada, sem paralelo noutros Estados-Membros (máxime em Itália), mais não configuraria do que um exercício de *gold-plating* regulatório, sem benefício comprovado.

d) Quanto às Limitações Funcionais do Serviço de Mudança de Conta

- Recomendações 7, 8 e 9

Como é amplamente, reconhecido pela AdC, Portugal dispõe já de regime facilitador da mudança de contas, transpondo diretiva europeia específica. A reduzida adesão ao serviço não

é analisada à luz de um fator central: a necessidade, frequentemente exigida por credores terceiros, de nova autorização de débito em conta, fornecida diretamente pelo cliente.

Tendo por base este enquadramento legal, que é de âmbito europeu, e associando incorretamente a mobilidade dos clientes apenas à mudança *proprio sensu* da conta de pagamentos – e nunca à abertura de uma nova conta mantendo a antiga –, entende a AdC como adequado emitir um conjunto de recomendações para contrariar os atuais números que evidenciam uma reduzida adesão ao serviço de mudança de conta.

Surpreendentemente, a AdC parece não ter reconhecido que um dos principais fatores que torna o serviço de mudança de conta pouco apelativo para os clientes é, por regra – ou quase sempre –, o facto de os credores das operações de pagamentos exigirem que o cliente lhes apresente diretamente uma nova autorização de débito em conta, por si assinada. Ou seja, ao contrário de uma solução simples de “transferência de débitos diretos”, a prática tem demonstrado que a solução simples não é implementável. E isto porque o credor dos débitos diretos (que não é parte no serviço de mudança de conta, não sendo destinatário de obrigações no regime legal) legitimamente exige que a alteração do IBAN, por força da mudança de conta, obedeça ao mesmo procedimento que é implementado quando um cliente abre uma nova conta, sem recorrer ao serviço de mudança de conta, e aí quer passar a domiciliar débitos diretos.

De resto, o próprio Banco de Portugal considera tais exigências dos credores (comerciante) como sendo perfeitamente legítimas, na medida em que têm subjacente a melhor salvaguarda da entidade credora, tendo em conta, entre outros, os casos de pedido de reembolso.

Trata-se de condicionante que envolve entidades não sujeitas ao regime bancário, pelo que o problema não se esgota na esfera das instituições de crédito.

Por último, e relativamente ao encerramento da conta no banco origem, este não é, as mais das vezes, possível, porque o cliente apresenta saldos devedores, que carecem de ser regularizados antes do encerramento da conta, obstaculizando, assim, a plena consecução de tal operação.

Em suma, aparentando desconhecer quais os constrangimentos que poderão justificar a fraca adesão dos clientes a este serviço de mudança de conta, a AdC opta por formular recomendações abstratas, inspirando-se em soluções implementadas pontualmente noutros Estados (como é o redireccionamento temporário de pagamentos), ou, mesmo, em soluções que, por serem excessivamente onerosas – e potenciadoras de riscos para a segurança das transações –, ainda ninguém ousou implementar (como é o caso da solução de portabilidade do IBAN).

Soluções mais simples, que permitiriam agilizar o procedimento de mudança de conta entre bancos – como a criação de uma lista de contactos institucionais dos bancos a operar em Portugal, relevantes para estes efeitos, que, note-se, está atualmente a ser trabalhada no seio da APB, e que será divulgada e acessível a todos os operadores, associados ou não associados da APB – não são sequer equacionadas no Estudo.

As recomendações suscitam, por isso, particular preocupação.

Assim, e quanto ao redirecionamento automático temporário de pagamentos, convirá sublinhar que a sua implementação, ao envolver, não apenas o reencaminhamento das transferências a crédito recebidas, como também o reencaminhamento dos débitos diretos e outras transações, envolverá a intervenção ativa de milhares de comerciantes e prestadores de serviços que não se encontram sujeitos ao regime jurídico do serviço da mudança de conta, exigindo alterações de enquadramento e operacionais profundas e complexas.

Sem a colaboração dos credores beneficiários não será possível aos bancos envolvidos, por si só, assegurarem a domiciliação na nova conta dos *pull payments* – operações de pagamento de iniciativa do credor, baseadas numa autorização concedida pelo cliente ao comerciante, como os débitos diretos.

A alteração do IBAN, por força da mudança de conta, envolve a esfera jurídica do credor, que pode exigir – e por regra exige – uma nova autorização de débito em conta assinada pelo cliente.

Acresce que a o potencial benefício da implementação de um automatismo com tamanha complexidade não se afigura minimamente proporcional ao esforço exigido do lado dos prestadores de serviços (qual afinal a “barreira” que com este serviço se pretende ultrapassar?).

Por seu turno, e quanto à solução de portabilidade de IBAN, importará, desde já, frisar que esta, apesar de ter sido já amplamente discutida, não se encontra implementada, pois que, como a AdC não deveria deixar de saber, tem implicações muito mais profundas do que a portabilidade do número de telefone. O IBAN está estruturado de acordo com a norma de padronização internacional ISO 13616 e integra a arquitetura europeia dos pagamentos SEPA, sendo composto por elementos estruturais que incluem o código de país e o identificador da instituição. A sua eventual alteração não pode ser realizada unilateralmente a nível nacional sem comprometer interoperabilidade e segurança.

Nesse contexto, a Autoridade Belga da Concorrência e as Autoridades dos Países Baixos concluíram pela inviabilidade técnica de uma portabilidade de IBAN nacional, no formato atual.

O próprio Banco Central Europeu, na Opinião CON/2025/24 de 19 de agosto de 2025, alertou expressamente para a impossibilidade técnica da portabilidade no quadro vigente, sublinhando as implicações estruturais profundas que tal alteração implicaria.

Acresce que o serviço de *proxy lookup* do SPIN, desenvolvido com investimento significativo das instituições bancárias e do Banco de Portugal, já permite ao cliente associar o seu número de telefone à conta que entender, podendo alterar essa associação a qualquer momento. Este mecanismo constitui uma alternativa funcional de portabilidade efetiva no plano operacional, garantindo flexibilidade ao utilizador sem necessidade de alterar a estrutura do IBAN nem de

comprometer a arquitetura europeia de pagamentos. Os números, contudo, evidenciam que os clientes ainda não aderiram, de forma significativa, a este serviço de portabilidade.

Desta forma, antes de equacionar soluções estruturalmente complexas e de elevado custo, poderá revelar-se mais adequado compreender as razões da reduzida utilização dos instrumentos já existentes.

Todas estas soluções, que pretendem abstratamente fomentar a mobilidade dos clientes bancários à escala estritamente nacional, esquecem-se, ainda, que os bancos operam à escala europeia, ao abrigo da liberdade de estabelecimento e de prestação de serviços, e que os clientes, residentes em Portugal, abrem, certamente todos os dias, contas bancárias em instituições a operar noutros Estados-membros, ao abrigo da liberdade de capitais, consagrada nos tratados europeus.

e) Quanto às Comissões Associadas ao Reembolso Antecipado de Contratos de Crédito Relativos a Imóveis

- Recomendação 10

A argumentação desenvolvida pela AdC induz a concluir que esta entende que estas comissões constituem barreiras relevantes à mobilidade no crédito. Tal não é o caso.

Note-se que, apesar de se designar "comissão", este valor não se destina a remunerar um serviço, mas sim a compensar uma perda financeira, que resulta tipicamente para o Banco em caso de amortização antecipada de um financiamento. A comissão de reembolso antecipado constitui, assim, um mecanismo de equilíbrio económico contratual e de gestão de risco. No regime de taxa variável, visa compensar a perda de rendimentos esperados e custos administrativos. No regime de taxa fixa, incorpora ainda os custos associados à cobertura do risco de taxa de juro (*break costs*). A sua existência encontra fundamento na Diretiva 2014/17/UE e é prática comum em diversos Estados-Membros.

A eliminação ou redução administrativa destas comissões teria implicações na formação do preço inicial do crédito. A internalização do risco de pré-pagamento tenderia a refletir-se em *spreads* mais elevados ou menor oferta de taxa fixa.

Isso mesmo é reconhecido no Acórdão, de 14 de março de 2024, do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) (processo C-536/22), quando deixa explícito que:

... as the Advocate General stated in point 50 of his Opinion, a scheme which does not allow creditors to be compensated for the loss of the remaining contractual interest that would have been paid on the loan may impel them to implement strategies with a potentially undesirable impact on the objectives of Directive 2014/17, such as limiting the range of credit products on offer or charging higher interest rates to consumers across the board.

Por isso, existe a possibilidade de cobrança de comissões de reembolso antecipado em contratos com regime de taxa fixa e variável em países como a Bélgica, Espanha, França, Holanda e Reino Unido, tal como decorre do próprio exercício de *benchmarking* realizado pela AdC.

A experiência recente (2022-2024) de suspensão temporária foi justificada por circunstâncias excecionais de rápida variabilidade da política monetária.

Não se encontra demonstrado que, no contexto atual, estas comissões constituam obstáculo relevante à mobilidade no crédito.

f) Quanto à Venda Agregada de Produtos e Serviços Bancários

- Recomendações 15 e 16

Como é consensualmente reconhecido (inclusivamente pela AdC), a prática da venda conjunta de diferentes produtos financeiros apresenta inúmeras vantagens para o cliente, não só em termos de agilidade na jornada de cliente, como em termos financeiros.

Conforme foi explicado pela APB, no documento de resposta à consulta da AdC, as vendas associadas obrigatórias são hoje proibidas. Apenas são permitidas vendas associadas facultativas, i.e., a agregação, mediante opção do cliente, de um conjunto de produtos e serviços num só, com condições financeiras e ganhos de comodidade na contratação acrescidos.

Esta liberdade de escolha de produtos associados existe, nomeadamente, no crédito à habitação. Neste âmbito, o cliente pode, se o mutuante concordar, escolher ter uma conta de serviço de dívida e um seguro para cobertura dos riscos do imóvel/vida, assim como pode, no momento da celebração do contrato, optar por uma “conta de serviço de dívida” na Instituição mutuante ou noutra Instituição, assim como optar por um seguro comercializado pela Instituição mutuante ou comercializado por outra Instituição.

De forma a habilitar o cliente a fazer escolhas informadas, a Instituição mutuante terá ainda de lhe facultar uma simulação, com e sem vendas facultativas, permitindo-lhe, assim, avaliar se o desconto entre o *spread* base e o *spread* proposto contratar (considerando as vendas associadas facultativas) justifica ou não a celebração do contrato de mútuo com um, com todos ou com apenas alguns dos produtos financeiros associados.

Acresce ainda que, mesmo durante a vigência do contrato de mútuo, cliente poderá sempre alterar a sua conta de serviço de dívida, o seu seguro, ou qualquer outro produto financeiro associado. E, se mudar de banco mutuante, não terá necessariamente de mudar de seguradora.

Embora não podendo deixar de reconhecer este quadro de liberdade contratual, a AdC, mais uma vez com base em considerações abstratas, que mais parecem preconceitos, entende que se deverá ponderar limitar ainda mais os termos em que os bancos poderão apresentar vendas associadas aos seus clientes, recomendando, assim, que se estabeleçam limites temporais à

aplicação de requisitos associados à contratação de produtos e serviços acessórios ou que se obrigue à disponibilização de indicadores de custo total pré-definidos pelo supervisor. No que aparenta uma visão paternalista sobre as capacidades dos clientes em avaliarem os seus próprios interesses.

Ora, como facilmente se depreende, estas recomendações inserem-se em objetivos de regulação direta de preços, implicando uma intervenção estrutural na arquitetura comercial.

Ou seja, o que aqui está em causa não é – parece-nos – uma promoção da concorrência, mas sim a de “moldar” o mercado e atuar como regulador económico sectorial, num contexto em que, note-se, o supervisor financeiro atua como supervisor prudencial com competências específicas em matéria de intervenção em domínios sensíveis como modelo de negócio (BMA) e rentabilidade das instituições, enquanto componentes centrais da avaliação do perfil de risco e da sustentabilidade a médio prazo.

Qualquer intervenção adicional deve respeitar princípios de necessidade, adequação e proporcionalidade. Ora, nenhuma destas recomendações é sustentada em qualquer exercício de ponderação de necessidade, adequação ou proporcionalidade, nem demonstra que o regime atual seja insuficiente.

g) Resumo

As recomendações apresentadas partem do pressuposto de que a mobilidade observada resulta de falhas estruturais do mercado bancário. Contudo, como demonstrado nos capítulos anteriores, esse nexos causal não se encontra estabelecido.

Intervenções regulatórias com o alcance proposto exigiriam fundamentação económica robusta, avaliação de impacto e articulação com o enquadramento europeu aplicável.

Na ausência dessa demonstração, as recomendações apresentadas não se afiguram necessárias nem proporcionais e arriscam-se a comoditizar (ainda mais) uma actividade essencial para o bom funcionamento da economia e que deve, por isso, ser estimulada – e não desencorajada – a inovar.

Conclusão

O Estudo da AdC, e toda a construção conducente às suas recomendações, assenta em dois pressupostos fundamentais:

- (i) Que o mercado bancário português é altamente concentrado, dificultando seriamente a concorrência;
- (ii) Que a existência de fortes barreiras dificulta a mobilidade de clientes no mercado bancário, impedindo que a concorrência funcione efectivamente.

Nenhum destes pressupostos tem suporte empírico e são facilmente desmontados por vasta evidência que os contraria. Mas, além dessa vasta evidência, mostrada ao longo deste trabalho, os pressupostos são também negados por outros reguladores, nacionais e europeus.

O Banco de Portugal contestou muito francamente, no seu contributo para a consulta pública, que se possa afirmar que o sector bancário possa ser considerado como particularmente ‘propenso a barreiras à mobilidade’.

E a Comissão Europeia, nas suas orientações para a apreciação de concentrações horizontais, confirma o entendimento da APB, ou seja, que:

- (i) o indicador adequado para avaliar a concentração é o HHI (e não o CR5, como faz a AdC),
- (ii) o grau de concentração do mercado bancário português é muito moderado e apresenta níveis insuscetíveis de criar preocupação.

Sobre a mobilidade dos clientes bancários, o que o inquérito aos consumidores, lançado pela própria AdC, mostra é que os clientes bancários valorizam muito a confiança estabelecida com o seu banco e mostram um elevado grau de satisfação com os serviços que lhe são prestados, o que os desincentiva a procurar alternativas. E que, quando procuram, não vêem vantagens que justifiquem a mudança, porque os produtos e serviços se apresentam homogeneizados pela forte regulação do sector, sendo as principais diferenças manifestadas na qualidade do serviço, o que reconduz à primeira razão. Ou seja, os clientes assumem, em essência, que podem mudar de prestador, mas não querem.

Por sua vez, e quanto à remuneração dos depósitos bancários a prazo, o pré-juízo da AdC sobre o assunto é facilmente infirmado com uma análise cuidada da racionalidade económica aplicada às condições estruturais do mercado e dos balanços bancários – forte excesso de liquidez e baixo rácio de transformação –, que, entre outras coisas, desloca a intensidade competitiva para o segmento do crédito, com a consequente rebaixa do preço de equilíbrio nesse segmento, a qual se transmite facilmente ao equilíbrio do segmento dos depósitos, confrontado com forte excesso de oferta de recursos.

Com as bases de sustentação das suas recomendações totalmente corroídas, e sem uma robusta demonstração de falha de mercado, as recomendações da AdC carecem de oportunidade ou deixam mesmo de fazer sentido.

Nestas condições, continuar a insistir em pressupostos sem sustentação empírica e infirmados por extensa evidência em contrário e pela própria apreciação de outros reguladores, não pode deixar de ser visto como puro preconceito contra o sector.

APB, 4 de março de 2026