



Parecer do Banco de Portugal sobre o Estudo da Autoridade da Concorrência “Mobilidade dos consumidores na banca a retalho em Portugal”

O Banco de Portugal agradece a oportunidade de se pronunciar sobre o Estudo “*Mobilidade dos consumidores na banca a retalho em Portugal*” (doravante, “Estudo”), elaborado pela Autoridade da Concorrência e remetido ao Banco de Portugal por ofício datado de 11 de fevereiro de 2026, para efeitos de emissão de parecer, ao abrigo do disposto no n.º 3 do artigo 61.º da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio.

O presente parecer apresenta os comentários do Banco de Portugal sobre o Estudo em apreço, incidindo a respetiva análise sobre as matérias que se afiguram particularmente relevantes na perspetiva das atribuições do Banco de Portugal. Para o efeito, são tecidas, numa primeira parte, algumas considerações de carácter geral sobre a temática abordada no Estudo, seguindo-se, posteriormente, uma apreciação específica das recomendações formuladas pela Autoridade da Concorrência ao regulador, bem como das recomendações dirigidas ao legislador na medida em que se afigurem relevantes no âmbito das atribuições do Banco de Portugal.

I. Considerações gerais

O Banco de Portugal reconhece a relevância da análise desenvolvida pela Autoridade da Concorrência sobre um setor de importância estrutural para a economia e para as famílias. As instituições financeiras desempenham um papel essencial: captam a poupança das famílias e canalizam-na para o financiamento das empresas e de outros agentes, apoiando o investimento e o crescimento económico. Simultaneamente, asseguram meios de pagamento e serviços associados aos depósitos, permitindo uma gestão segura e eficiente dos recursos financeiros, com impacto direto no bem-estar e na resiliência dos consumidores.

O Banco de Portugal considera muito relevantes várias dimensões assinaladas e revê-se, em termos gerais, nas áreas de melhoria identificadas no Estudo, designadamente no que respeita às condições de pesquisa, comparação e eventual mudança de instituição, bem como ao papel dos intermediários de crédito. Trata-se, aliás, de domínios em que o Banco, para além do legislador, europeu e nacional, tem vindo a intervir de forma continuada ao longo dos últimos anos, enquanto autoridade de supervisão comportamental bancária, através de iniciativas regulatórias, orientações e medidas de supervisão e projetos estruturais atualmente em curso. Existe, portanto, uma convergência significativa quanto à importância de promover a transparência, a comparabilidade e a liberdade de escolha.

Ainda assim, o Banco de Portugal entende que alguns aspetos do diagnóstico devem igualmente ser analisados à luz das características dos mercados bancários de retalho e dos padrões de comportamento dos consumidores. O Estudo evidencia uma elevada longevidade das relações bancárias e níveis relativamente reduzidos de mobilidade. Esta realidade pode efetivamente sugerir a existência de barreiras a essa mobilidade, mas seguramente também traduz níveis elevados de satisfação e confiança dos clientes bancários nas instituições com quem mantêm relações, num contexto em que os custos associados à manutenção de conta são, em geral, reduzidos e, em certos casos, mesmo inexistentes.



A manutenção de uma relação bancária principal ao longo do tempo – mesmo quando coexistem relações com outras instituições – poderá não constituir, por si só, um indício de falha de mercado. A multibancarização pode alargar as opções de escolha do consumidor relativamente a produtos específicos, preservando simultaneamente uma relação principal que considera adequada às suas necessidades e com a qual construiu uma relação de confiança ao longo dos anos. Desde que essa escolha seja livre e informada, a estabilidade das relações comerciais pode refletir uma dinâmica saudável do mercado, e não uma restrição à concorrência. Os dados do 4.º Inquérito à literacia financeira da população portuguesa, relativos a 2023, vão nesse sentido, mostrando que 44,1% dos entrevistados não pesquisaram, nem consideraram sequer a possibilidade de contratar, outros produtos financeiros para além daqueles de que já dispunham, percentagem superior ao dos exercícios anteriores (32,8% em 2020 e 26,2% em 2015).

Adicionalmente, importa salvaguardar, sempre que possível, um tratamento uniforme das instituições nacionais em relação às suas congéneres europeias (*level playing field*), sobretudo considerando que operam em território português entidades bancárias ao abrigo do regime de livre prestação de serviços que poderiam não ficar necessariamente sujeitas às mesmas regras que as instituições com estabelecimento estável em Portugal, por exemplo nos casos em que as contas bancárias são abertas nos Estados Membros de origem, segundo as regras em vigor nesses Estados Membros, em nome de clientes angariados em Portugal. Tal situação poderia conferir às entidades sedeadas fora de Portugal uma potencial vantagem competitiva, comprometendo, assim, a concorrência no mercado.

Isto não invalida que, sempre que exista interesse em comparar alternativas ou em mudar de instituição, o processo deva ser simples, transparente e eficiente. É precisamente neste domínio, o da eliminação de obstáculos injustificados à mobilidade, que o Banco de Portugal, no encaicho do legislador europeu e nacional, tem vindo a atuar de forma determinada e consistente.

II. Comentários em especial às recomendações do Estudo

A. Limitações à comparabilidade e transparência das ofertas bancárias

Recomendação 1 – “Reforçar a harmonização terminológica no setor da banca a retalho, em particular identificando termos associados a produtos e serviços que sejam relevantes para os consumidores e desenvolvendo definições padronizadas para os mesmos.”

Conforme reconhecido no Estudo, já existem obrigações de utilização de terminologia harmonizada, ainda que circunscritas às contas de pagamento, resultantes de legislação europeia, designadamente a Diretiva 2014/92/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de julho de 2014, relativa à comparabilidade das comissões associadas às contas de pagamento, à mudança de conta e ao acesso a contas com características básicas, a qual foi transposta para o ordenamento jurídico nacional pelo Decreto-Lei n.º 107/2017, de 30 de agosto.



É ao abrigo deste quadro legal que a Autoridade Bancária Europeia define e revê periodicamente¹ os serviços mais representativos e a respetiva terminologia harmonizada aplicável às contas de depósito à ordem e a outras contas de pagamento, nos termos do Regulamento Delegado (UE) 2018/32 da Comissão, de 28 de setembro de 2017.

Esta terminologia constitui, aliás, a base do Comparador de Comissões (“CdC”) disponibilizado pelo Banco de Portugal (www.clientebancario.bportugal.pt), sendo evidentes as vantagens da sua utilização para efeitos de transparência e comparabilidade.

Não obstante reconhecer-se o mérito da proposta de extensão deste exercício a outros produtos e serviços bancários, importa salientar que, atualmente, não existe enquadramento legal que habilite o Banco de Portugal a impor a utilização de terminologia harmonizada à totalidade dos produtos e serviços comercializados. As instituições são - e, no entendimento do Banco de Portugal, devem continuar a ser, na medida em que tal fomenta a inovação e diferenciação da oferta - livres de definir as designações e as características dos produtos e serviços que oferecem nos mercados bancários de retalho, ao abrigo dos princípios da autonomia privada e da liberdade contratual.

Acresce que a adoção de terminologia harmonizada não está isenta de riscos e dificuldades. Por um lado, não deve assentar em categorias excessivamente granulares que conduzam a uma listagem extensa e impraticável de produtos e serviços, comprometendo a utilidade da comparação. Por outro lado, não pode ser estruturada em termos demasiado amplos que agreguem, numa mesma categoria, produtos materialmente distintos, reduzindo a diferenciação da oferta a uma competição essencialmente baseada no preço, em detrimento de outros fatores relevantes para o consumidor.

Precisamente com este propósito, o Banco de Portugal lançou, em 2025, um projeto de revisão da estrutura do preçário, que visa modernizar a estrutura, o modelo de reporte e a divulgação da informação sobre comissões, despesas e taxas de juro praticadas pelas instituições, bem como o funcionamento do CdC, tornando-os mais simples, claros e comparáveis para os clientes e, simultaneamente, menos onerosos e com menos riscos para as instituições.

Encontram-se, assim, em curso iniciativas que visam concretizar o propósito identificado na recomendação, dentro dos limites do quadro jurídico vigente, no sentido propugnado nesta recomendação.

¹ As conclusões da última revisão podem ser encontradas em <https://www.eba.europa.eu/publications-and-media/press-releases/eba-reviews-standardised-terminology-relation-payment-accounts-and-concludes-it-re-mains-fit-purpose>.



Recomendação 2 – “Reforçar as capacidades funcional e informativa da ferramenta «Comparador de comissões» disponibilizada pelo Banco de Portugal.”

O CdC, disponibilizado no Portal do Cliente Bancário², constitui um instrumento central na concretização do objetivo de transparência e comparabilidade no mercado das contas de pagamento, nos termos e com os condicionamentos já identificados no comentário *supra* relativo à recomendação 1.

Salienta-se, aliás, que o Banco de Portugal foi um dos primeiros bancos centrais, a nível europeu, a disponibilizar um comparador público e regulamentado de comissões bancárias, com base em informação reportada obrigatoriamente pelas instituições, o qual integra serviços que vão além dos exigíveis à luz da legislação europeia.

Não obstante a sua utilidade reconhecida, entende-se que a ferramenta deve continuar a evoluir, de forma a potenciar a sua eficácia e adequação às necessidades dos clientes bancários.

Neste contexto, o Banco de Portugal encontra-se a desenvolver uma reflexão integrada que abrange: (i) a revisão do formato e da arquitetura da informação; (ii) o reforço das funcionalidades de pesquisa e apresentação de resultados, incluindo a avaliação da introdução de filtros mais dinâmicos e da melhoria da legibilidade e utilidade comparativa da informação disponibilizada; (iii) o reforço da estratégia de divulgação e acessibilidade; e (iv) e, de forma particularmente relevante, a reavaliação do seu âmbito material, para passar a incluir outros produtos e serviços bancários, como produtos de crédito e de aplicação da poupança.

Adicionalmente, importa ainda referir que o Banco de Portugal já disponibiliza atualmente um conjunto relevante de ferramentas de apoio à decisão, nomeadamente simuladores relativos a depósitos a prazo, crédito à habitação e crédito aos consumidores, igualmente através do Portal do Cliente Bancário, bem como simuladores de crédito no âmbito do Portal Todos Contam³. Estes instrumentos permitem a projeção de cenários personalizados, sem prejuízo de se manterem como ferramentas neutras de apoio à decisão, e não como mecanismos de diferenciação comercial.

Recomendação 3 – “Ponderar o alargamento do âmbito da ferramenta “Comparador de comissões” disponibilizada pelo Banco de Portugal no sentido de incluir produtos de poupança.”

O eventual alargamento do âmbito do CdC a produtos de poupança, designadamente depósitos bancários, constitui um dos eixos fundamentais do projeto de revisão do CdC, já em curso.

Tal alargamento poderá contribuir para uma visão mais integrada da oferta de instrumentos de poupança disponível ao mercado, potenciando uma visão integrada com comparadores de produtos de

² Acessível em [Portal do Cliente Bancário | Portal do Cliente Bancário](#).

³ Acessível em [Início | Todos Contam](#).



poupança disponibilizados por outras autoridades de supervisão, designadamente a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários e a Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões.

B. Complexidade contratual

Recomendação 4 – “Assegurar a transposição da Diretiva (UE) 2023/2225 para o ordenamento jurídico nacional com a maior brevidade possível.”

O Banco de Portugal tem colaborado com a Direção-Geral do Consumidor (“DGC”) na elaboração da proposta de diploma destinado a assegurar a transposição da Diretiva (UE) 2023/2225 do Parlamento Europeu e do Conselho de 18 de outubro de 2023 sobre os contratos de crédito aos consumidores (“CCD II” ou “Nova Diretiva do crédito aos consumidores”).

O Banco de Portugal reconhece a relevância crucial da transposição da CCD II para o reforço do enquadramento regulatório do crédito aos consumidores, em especial no que respeita à mitigação da complexidade informativa. Com efeito, a Diretiva consolida e aprofunda a abordagem de divulgação sintética da informação pré-contratual, com benefícios para a tomada de decisão informada por parte dos consumidores.

Recomendação 5 – “Estabelecer uma obrigação dos bancos de disponibilizarem aos consumidores uma tabela padronizada que inclua a informação mais relevante para os consumidores sobre um determinado produto de crédito.”

O ordenamento jurídico nacional já prevê a obrigatoriedade de disponibilização de informação pré-contratual padronizada em matéria de crédito, quer no âmbito do crédito à habitação (através da Ficha de Informação Normalizada Europeia – “FINE”), quer no âmbito do crédito aos consumidores (através da ficha sobre Informação normalizada europeia em matéria de crédito a consumidores – “FIN”), nos termos das respetivas diretivas europeias e diplomas nacionais de transposição.

Essas fichas incluem, de forma estruturada e normalizada, os elementos essenciais à comparação entre ofertas, designadamente as principais características do contrato, a taxa anual de encargos efetiva global (TAEG), o custo total do crédito, as condições de reembolso e os encargos associados, bem como informação sobre produtos ou serviços acessórios.

Importa sublinhar que estes modelos resultam de diretivas de harmonização máxima⁴, o que limita substancialmente a margem para alterar estruturalmente o formato, o conteúdo ou a hierarquização da informação constante desses documentos.

⁴ Mais propriamente, a Diretiva 2008/48/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2008, relativa a contratos de crédito aos consumidores (entretanto revogada pela já mencionada CCD II) – ver artigo 5.º,



A opção pela sistematização, na primeira página da FIN, de um conjunto de aspetos considerados mais relevantes para a tomada de decisão do consumidor foi adotada pelo legislador europeu na nova Diretiva do Crédito aos Consumidores, atualmente em processo de transposição para o ordenamento jurídico nacional, conforme referido no ponto anterior. Todavia, essa opção (ainda) não se encontra consagrada no âmbito da comercialização de contratos de crédito à habitação e de crédito hipotecário.

Acresce que a definição de uma “tabela sintética” adicional aos referidos documentos de informação pré-contratual coloca uma questão de equilíbrio regulatório que importa também ponderar sob a perspetiva da proteção do consumidor. Por um lado, uma maior síntese dos elementos a inscrever no documento pode facilitar uma leitura mais imediata e promover uma maior comparabilidade. Por outro lado, tal documento sempre seria um elemento adicional aos referidos documentos de informação pré-contratual (tendo em conta que o modelo de FINE é de harmonização máxima), o que, em conjunto com toda a informação que já é prestada ao consumidor, poderá traduzir-se num excesso de informação.

O desafio regulatório reside, assim, em encontrar o ponto de equilíbrio adequado entre o detalhe suficiente para que o cliente conheça as características essenciais do produto que pretende contratar e a simplicidade e clareza expositiva que incentive a leitura efetiva da informação disponibilizada. De igual modo, trata-se, como acima referido, de matéria objeto de harmonização máxima a nível europeu, pelo que qualquer alteração ao conteúdo ou à sua síntese deve, não só, acautelar os interesses dos consumidores, evitando a sua sobrecarga com excesso de conteúdos informativos, mas também assegurar a plena conformidade com o direito da União Europeia.

Sem prejuízo das limitações decorrentes do enquadramento europeu aplicável, o Banco de Portugal considera essencial avaliar de forma contínua a possibilidade de desenvolver soluções complementares que reforcem a clareza e a utilidade prática da informação pré-contratual. Esse exercício deverá igualmente ponderar a necessidade de ajustar o conteúdo e a forma de apresentação da informação nos diferentes canais de comercialização, com particular destaque para os canais digitais, aspeto que o Banco de Portugal procurou acautelar através da emissão de boas práticas na [Carta Circular CC/2020/00000044](#).

Tal evolução deverá, contudo, assegurar a coerência com o regime harmonizado em vigor e evitar a criação de instrumentos adicionais cuja proliferação possa comprometer, em vez de reforçar, a eficácia da informação disponibilizada.

n.º 1, e artigo 22.º - e a Diretiva 2014/17/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho de 4 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos de crédito aos consumidores para imóveis de habitação (“Diretiva 2014/17/UE”) - *cfr.*, em particular, considerando (7) e artigo 2.º.



C. Limitações funcionais e operacionais do serviço de mudança de conta

Recomendação 6 – “Definir indicadores de consciencialização e satisfação dos consumidores relativamente ao serviço de mudança de conta previsto no Decreto-Lei n.º 107/2017 a cumprir pelas instituições de crédito e estabelecer as respetivas metas anuais.”

O serviço de mudança de conta foi consagrado no ordenamento jurídico nacional por via da transposição da Diretiva 2014/92/UE, através do Decreto-Lei n.º 107/2017. O regime define de forma detalhada os procedimentos aplicáveis, os prazos a observar pelas instituições envolvidas e as responsabilidades do prestador transmitente e do prestador recetor, sendo aplicável a consumidores e microempresas.

No exercício da sua função de supervisão comportamental, o Banco de Portugal acompanha a prestação deste serviço pelas instituições, designadamente através da análise de reclamações e pedidos de informação apresentados pelos clientes bancários, da realização de ações inspetivas e da avaliação transversal das práticas de mercado, incluindo a análise do reporte de informação relativo ao serviço de mudança de conta efetuado ao abrigo da Instrução n.º 14/2018, de 26 de julho, do Banco de Portugal.

Na sequência desse acompanhamento, em 2025, o Banco de Portugal sistematizou um conjunto de entendimentos e pontos de melhoria, comunicados ao mercado através da [Carta Circular n.º CC/2025/00000003](#), com o objetivo de harmonizar procedimentos e reforçar o cumprimento do quadro legal. Encontra-se atualmente em curso o acompanhamento da implementação dessas melhorias por parte das instituições.

Paralelamente, o Banco de Portugal tem vindo a promover iniciativas de informação e sensibilização junto do público (nomeadamente através de descodificadores, vídeos explicativos e ações em meios de comunicação social) com vista a reforçar o conhecimento do serviço e clarificar o seu funcionamento, promovendo o exercício deste direito pelos clientes bancários.

Importa, contudo, ter presentes alguns condicionamentos estruturais associados ao próprio funcionamento do serviço. Por um lado, a transferência de operações de pagamento recorrentes apresenta desafios técnicos relevantes, uma vez que a alteração da conta associada ao débito de determinados serviços depende frequentemente da intervenção ativa do titular da conta junto do respetivo credor ou prestador, incluindo a emissão das correspondentes autorizações, conforme será mais bem explorado no ponto seguinte. Neste sentido, a causa de insatisfação do cliente pode, em alguns casos, ser alheia à instituição e imputável ao primeiro.

Por outro lado, o mercado de contas de depósito à ordem caracteriza-se, atualmente, por custos reduzidos ou, em certos casos, inexistentes para o cliente. Nesta medida, é frequente que os clientes



optem por abrir uma nova conta sem proceder ao encerramento da anterior, privilegiando a manutenção da relação previamente estabelecida com a instituição inicial e a possibilidade de aceder a um maior leque de produtos ou serviços acessórios. Tal circunstância reduz o incentivo económico à utilização do mecanismo formal de mudança de conta previsto no regime.

Neste contexto, o Banco de Portugal continuará a desenvolver iniciativas destinadas a reforçar a consciencialização dos clientes bancários quanto à existência e ao funcionamento do serviço de mudança de conta, quer através da supervisão das práticas de divulgação adotadas pelas instituições, quer mediante ações próprias de informação ao público.

No que respeita à satisfação com o serviço, o modelo de supervisão em vigor já captura esta informação, designadamente através da análise de reclamações e pedidos de informação apresentados pelos clientes bancários, bem como por via de ações inspetivas e da monitorização das práticas reportadas pelas instituições. Neste contexto, o Banco de Portugal ponderará a inclusão, nas suas publicações sobre reclamações e pedidos de informação, de informação específica respeitante a este serviço em concreto, o que poderá constituir um elemento relevante para aferir a qualidade do serviço.

Atentas as especificidades estruturais do serviço e a circunstância de a sua procura depender primordialmente da iniciativa do cliente, não se afigura ao Banco de Portugal, nesta fase, adequada a fixação de indicadores quantitativos anuais, sem prejuízo da contínua monitorização do regime e da avaliação da necessidade de ajustamentos futuros.

Recomendação 7 – “Avaliar os custos e benefícios de alargar o âmbito do serviço de mudança de conta previsto no quadro legal e regulamentar no sentido de incluir o redirecionamento temporário de pagamentos e a transferência de contas de depósito a prazo e de contas poupança.”

O regime do serviço de mudança de conta, previsto no Decreto-Lei n.º 107/2017, estabelece um conjunto detalhado de procedimentos destinados a assegurar a transferência dos serviços associados a uma conta de pagamento. O processo de mudança de conta inclui também a cessação ou transferência de ordens permanentes e autorizações de débitos diretos, especificando um procedimento que deve ser seguido tendo em vista permitir não apenas a migração da conta, mas também das autorizações de pagamentos associadas.

Contudo, importa ter presente que a operacionalização da transferência de pagamentos recorrentes depende, em larga medida, da intervenção ativa do titular da conta. A alteração da conta de débito junto de credores ou prestadores de serviços terceiros - designadamente no caso de débitos diretos - exige frequentemente a atualização de autorizações e instruções que apenas podem ser emitidas pelo próprio cliente. Esta dependência estrutural limita a possibilidade de automatização plena do processo e constitui um constrangimento técnico relevante a qualquer modelo de redirecionamento mais abrangente. No entanto, reconhece-se que mecanismos como os previstos na recomendação 9 podem desempenhar, neste contexto, uma importância estruturante, remetendo-se, a esse respeito, para as considerações efetuadas a esse respeito.



No que respeita ao eventual alargamento do serviço à transferência de contas de depósito a prazo ou de contas poupança, importa salientar que estão em causa produtos juridicamente distintos da conta de depósito à ordem. Enquanto esta assenta, em regra, num contrato-quadro de duração indeterminada, suscetível de denúncia pelo cliente a qualquer momento, os depósitos a prazo correspondem a contratos a prazo certo, com condições específicas quanto à sua duração, remuneração e eventual mobilização antecipada.

A eventual inclusão destes produtos no âmbito do serviço de mudança de conta implicaria interferir em relações contratuais com características próprias, podendo envolver penalizações por resolução antecipada ou perda de remuneração contratualmente prevista, existindo um interesse relevante que as interações se processem diretamente entre as partes interessadas, e sem a intermediação de uma nova instituição.

Tal alargamento alteraria ainda de forma substancial o paradigma do serviço tal como concebido na Diretiva 2014/92/UE e aplicado de forma harmonizada nos Estados-Membros, cuja lógica assenta na mobilidade associada a contas de pagamento, e não à transferência de instrumentos de poupança com maturidade contratual definida.

Qualquer ponderação quanto ao eventual alargamento do serviço deverá, assim, atender às diferenças estruturais e contratuais entre estes produtos, bem como à coerência com o enquadramento europeu aplicável.

Recomendação 8 – “Promover a alteração do modelo organizativo do serviço de mudança de conta previsto no quadro legal e regulamentar no sentido de o serviço passar a ser gerido, centralizadamente, por uma entidade independente dos prestadores de serviços.”

Nos termos do Decreto-Lei n.º 107/2017, que transpõe a Diretiva 2014/92/UE, o serviço de mudança de conta assenta num modelo bilateral entre o prestador de serviços de pagamento recetor e o prestador de serviços de pagamento transmitente, desencadeado por solicitação do consumidor ou microempresa junto da instituição recetora.

A lei define de forma detalhada a distribuição de tarefas, prazos e responsabilidades entre as duas instituições envolvidas, configurando o serviço como um mecanismo operacionalizado diretamente pelos prestadores de serviços de pagamento, sob a supervisão da autoridade competente.

O Banco de Portugal é, nos termos do artigo 32.º do referido Decreto-Lei, a autoridade responsável pela fiscalização do cumprimento deste regime por parte das entidades sujeitas à sua supervisão (no caso concreto, os prestadores de serviços de pagamento). O modelo legal vigente não prevê a intervenção de uma entidade terceira centralizadora, nem atribui ao Banco de Portugal competências de supervisão relativamente a entidades externas ao perímetro regulatório dos prestadores de serviços de pagamento.



Quanto à eventual criação de um modelo organizativo centralizado, caso o legislador entendesse que tal solução melhoraria a eficiência do serviço, note-se que a adoção de um modelo desta natureza exigiria previsão legislativa expressa, definindo com clareza, designadamente os seguintes aspetos (entre outros que o legislador considere oportunos): (i) a natureza jurídica da entidade gestora; (ii) os respetivos direitos e deveres; (iii) o regime de acesso e tratamento de dados pessoais e de informação bancária sensível; (iv) as obrigações de confidencialidade e de segurança da informação; e (v) o quadro de supervisão e fiscalização aplicável.

Tendo em consideração que uma entidade centralizadora teria necessariamente acesso a dados pessoais e a informação de negócio de elevada sensibilidade, seria imperioso que o regime previsse garantias de transparência, segurança da informação e gestão de potenciais conflitos de interesse. Do mesmo modo, a definição do respetivo modelo de governação e supervisão constituiria uma condição indispensável para a sua implementação, assim como a salvaguarda da aplicação das normas relativas à prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo (BCFT) previstas na Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto, e em legislação e regulamentação complementar, incluindo o cumprimento, pelas entidades (bancárias) obrigadas, dos mecanismos de identificação e conhecimento do cliente (“know your customer”) e de análise de risco de BCFT.

Recomendação 9 – “Avaliar os custos e benefícios de implementar soluções de portabilidade nacional da identificação bancária dos consumidores, nomeadamente de portabilidade de IBAN e de alargamento do âmbito do SPIN.”

A recomendação 9 propõe que o Banco de Portugal avalie os custos e benefícios da criação de soluções de portabilidade nacional da identificação bancária dos consumidores, designadamente: (i) a portabilidade do IBAN; e (ii) o alargamento do âmbito do SPIN.

A avaliação solicitada pressupõe a análise prévia do regime jurídico e da arquitetura técnica subjacentes à identificação das contas de pagamento, bem como das regras que regem a operacionalização dos débitos diretos na Área Única de Pagamentos em Euros (SEPA – *Single Euro Payments Area*) e do funcionamento do SPIN, na medida em que estes fatores determinam os constrangimentos, os riscos, as oportunidades e o esforço de adaptação necessário.

(i) Portabilidade do IBAN

Nos termos do artigo 2.º, ponto 15), do Regulamento (UE) n.º 260/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de março de 2012 (Regulamento SEPA)⁵, o IBAN (do inglês “*International Bank Account Number*”) constitui o identificador internacional de um número de conta de pagamento que identifica

⁵ Alterado pelo Regulamento (UE) n.º 248/2014, do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de fevereiro de 2014, e pelo Regulamento (UE) n.º 2024/886, do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de março de 2024.



inequivocamente uma conta de pagamento concreta e cujos elementos são especificados pela Organização Internacional de Normalização (ISO), em específico, a norma [ISO 13616](#).

O IBAN é construído a partir do BBAN (em inglês, “*Basic Bank Account Number*”) adotado em cada país, precedido do respetivo código de país e dois dígitos de controlo. No caso português, o BBAN integra, designadamente, o código da instituição financeira (o prestador de serviços de pagamento), o código do balcão, o número de conta e os dígitos de controlo nacionais. Resulta desta arquitetura que o IBAN não constitui um mero número neutro associado ao cliente, mas sim um identificador estruturado que incorpora elementos que permitem identificar o prestador de serviços de pagamento onde a conta está domiciliada. A componente institucional é, assim, parte integrante da própria lógica de construção do IBAN.

Adicionalmente, importa sublinhar que o IBAN constitui o identificador obrigatório para a execução de operações SEPA em todo o espaço europeu, nos termos do Regulamento SEPA. Trata-se, pois, de um elemento central do modelo harmonizado de pagamentos, concebido precisamente para assegurar interoperabilidade técnica, uniformidade de procedimentos e processamento automatizado das operações entre Estados-Membros.

A possibilidade de identificar inequivocamente o prestador de serviços de pagamento através do IBAN, a nível nacional e europeu, é um requisito do funcionamento dos sistemas de pagamentos. É através do código da instituição financeira incluído no IBAN que (de forma direta, ou por via da obtenção do *Business Identification Code*) os pagamentos são encaminhados nos sistemas de compensação e de liquidação nacionais (como o [SICOI](#) – Sistema de Compensação Interbancária) e europeus (como o TIPS – TARGET *Instant Payment Settlement service*). É também importante mencionar que o IBAN tem associada uma responsabilidade, isto é, cada instituição financeira é responsável pelos IBAN que emite, o que é pertinente em situações de fraude e de verificação de controlos de branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo.

Neste contexto, a eventual portabilidade do IBAN suscita questões estruturais relevantes, técnicas e legais, não só a nível nacional, mas também europeu, uma vez que os sistemas de compensação e de liquidação assentam na correspondência entre os elementos do IBAN e o prestador de serviços de pagamento participante nos sistemas.

Não obstante as dificuldades apontadas à portabilidade do IBAN, o Banco de Portugal reconhece a relevância dos obstáculos identificados pela Autoridade da Concorrência para que os utilizadores de serviços de pagamento possam, sem complexidade e custos relevantes, alterar a conta de pagamento que habitualmente utilizam. Neste sentido, o Banco de Portugal está já a desenvolver as ações técnicas e regulamentares necessárias para estabelecer um mecanismo que permita a migração de contas de pagamento entre prestadores de serviços de pagamento nacionais, de forma conveniente e segura para os utilizadores.

(ii) Alargamento do âmbito do SPIN



O [SPIN](#) é uma funcionalidade de identificador para derivação de conta (ou *proxy lookup*) disponibilizado pelo Banco de Portugal aos prestadores de serviços de pagamento, no âmbito do [SICOI](#). Esta funcionalidade permite aos utilizadores de serviços de pagamento iniciarem transferências a crédito, tradicionais ou imediatas, indicando o número de telemóvel ou o número de identificação fiscal (NIF) — no caso de o beneficiário ser uma pessoa singular — ou o número de identificação de pessoa coletiva (NIPC) — no caso de o beneficiário ser uma pessoa coletiva.

O funcionamento do SPIN assenta numa base de dados residente no Banco de Portugal, alimentada pelos prestadores de serviços de pagamento com dados que lhes são transmitidos pelos utilizadores de serviços de pagamento expressamente para este efeito. Em cada momento, um identificador SPIN apenas pode estar associado a um único IBAN. O utilizador de serviços de pagamento pode, sempre que o desejar, alterar ou eliminar a associação entre o seu identificador e o IBAN da sua conta de pagamento. Os pedidos de associação, alteração ou eliminação do identificador do utilizador são sempre feitos através dos prestadores de serviços de pagamento nos quais as contas de pagamento do utilizador de serviços de pagamento se encontram domiciliadas.

Como decorre da análise efetuada pela Autoridade da Concorrência, o SPIN constitui um mecanismo facilitador da mobilidade da conta, na medida em que fica ao critério do utilizador de serviços de pagamento associar o seu identificador ao IBAN onde pretende receber, ou passar a receber, as operações de pagamento a seu favor.

Neste âmbito, o Banco de Portugal reconhece a importância que o SPIN pode assumir como mecanismo facilitador da mobilidade de conta e da realização de pagamentos, e por isso está a ponderar alguns aperfeiçoamentos para dar resposta às necessidades dos utilizadores. Com efeito, o Banco de Portugal toma boa nota das recomendações da Autoridade da Concorrência e irá proceder às análises técnicas e legais para disponibilizar soluções que permitam agilizar a migração de contas para os clientes que queiram mudar de prestador de serviços de pagamento, assim como promover uma maior adoção do SPIN e a sua evolução no sentido recomendado pela Autoridade da Concorrência.

D. Comissões associadas ao reembolso antecipado de contratos de crédito relativos a imóveis

Recomendação 10 – “Revogar a possibilidade de cobrança aos consumidores de uma comissão nos casos de reembolso antecipado (parcial ou total) de contratos de crédito relativos a imóveis durante o período de tempo em que a taxa aplicável não seja fixa.”

A definição da existência, admissibilidade e limites máximos das comissões bancárias constitui matéria da competência do legislador. Ao Banco de Portugal cabe fiscalizar o cumprimento do enquadramento legal aplicável.

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 66/2015, de 6 de julho, a cobrança de comissões e despesas apenas é admissível quando corresponda a um serviço efetivamente prestado, devendo as mesmas ser



razoáveis e proporcionais aos custos suportados, estando vedada a cobrança de quaisquer encargos quando não exista prestação efetiva de serviço. Compete ao Banco de Portugal assegurar o cumprimento destes princípios, bem como os deveres de transparência e divulgação aplicáveis.

No que respeita especificamente à comissão de reembolso antecipado em contratos de crédito à habitação e outros contratos de crédito hipotecário, o seu regime encontra-se previsto no Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de junho, que estabelece expressamente as condições da sua aplicação e os respetivos limites máximos, em linha com a Diretiva 2014/17/UE, que prevê a possibilidade de as instituições mutuantes terem direito a uma indemnização justa e objetivamente justificada pelos eventuais custos diretamente relacionados com o reembolso antecipado do crédito.

Importa ainda recordar que o legislador aprovou, através do Decreto-Lei n.º 80-A/2022, de 25 de novembro, um regime extraordinário que suspendeu temporariamente a exigibilidade da comissão de reembolso antecipado em contratos com taxa variável, medida sucessivamente prorrogada até 31 de dezembro de 2025. Durante a vigência desse regime excecional, as instituições de crédito adaptaram os seus procedimentos em conformidade, sob supervisão do Banco de Portugal.

Neste contexto, esta medida poderá contribuir para a redução de custos de mudança e para o reforço da mobilidade dos mutuários no mercado do crédito à habitação. Uma diminuição de encargos associados ao reembolso antecipado tende, em princípio, a favorecer a concorrência entre instituições de crédito e a estimular as transferências de crédito e a renegociação de condições contratuais em benefício dos consumidores.

Não obstante, importa atender aos potenciais efeitos sobre as práticas de avaliação de riscos por parte das instituições e sobre o funcionamento do mercado. A comissão de reembolso antecipado desempenha uma função de mitigação do risco de taxa de juro e de compensação de custos de financiamento assumidos pelas instituições, sendo particularmente relevante em contratos de taxa fixa. A sua eliminação ou limitação excessiva poderá traduzir-se num ajustamento das condições iniciais do crédito (por exemplo, através de *spreads* mais elevados) ou numa menor oferta de produtos a taxa fixa. A este respeito, refira-se os resultados de um questionário do Banco de Portugal a uma amostra representativa de 10 instituições bancárias realizado em 2023, onde eram destacados como fatores que condicionam a oferta de taxa fixa o custo da cobertura de risco de taxa de juro e o risco de mercado do término antecipado dos derivados de cobertura, face ao limite máximo de 2% de comissão pelo reembolso antecipado do empréstimo.

Neste contexto, considera-se que qualquer alteração ao regime vigente dependerá de opção legislativa expressa, e deverá ser precedida de avaliação de impacto abrangente, ponderando os efeitos sobre a concorrência, a proteção dos consumidores e a estabilidade financeira, de modo a assegurar a preservação do regular funcionamento do mercado de crédito.



E. Risco de conflito de interesse na intermediação de crédito como fator limitativo do seu potencial benefício à mobilidade

A intermediação de crédito tem assumido uma importância crescente na comercialização de produtos de crédito em Portugal, em particular nos segmentos do crédito à habitação e outros créditos hipotecários, e do crédito aos consumidores, especialmente o crédito automóvel. Esta tendência é visível tanto na elevada proporção de contratos celebrados com recurso a intermediários (em 2024, 57,4% no crédito à habitação e hipotecário e 49,9% no crédito ao consumo) como no volume significativo de comissões geradas por esta atividade. Estes fatores reforçam a relevância da intermediação para o funcionamento do mercado e para as decisões financeiras dos consumidores.

Consciente desta importância, o Banco de Portugal reconhece a necessidade de assegurar que o mercado da intermediação de crédito funciona de forma transparente, concorrencial e alinhada com os interesses dos consumidores, reduzindo assimetrias de informação e mitigando potenciais conflitos de interesses. Em particular, importa garantir que os consumidores compreendem que as propostas de crédito que lhes são apresentadas resultam de uma consulta efetiva às instituições mutuantes com as quais o intermediário mantém vínculos contratuais, e não são condicionados por outros critérios, designadamente os que estejam relacionados com estruturas remuneratórias ou incentivos comerciais atribuídos aos próprios intermediários de crédito.

Recomendação 11 - “Impor a obrigatoriedade de os intermediários de crédito disponibilizarem aos consumidores, para além das obrigações de informação previstas no quadro legal e regulamentar em vigor:

- (i) Informação de que atuam sob nome e responsabilidade dos mutuantes com quem mantêm vínculo.**
- (ii) No caso de intermediação de crédito, informação de que as propostas apresentadas aos consumidores podem não incluir propostas de todos os mutuantes com quem mantêm vínculo e todas as propostas recebidas dessas entidades.**
- (iii) Nos casos de consultoria e de intermediação de crédito ao consumo, a informação sobre a sua remuneração paga pelos mutuantes análoga à informação prevista nas alíneas d) e e) do n.º 1 do artigo 54.º do regime jurídico dos intermediários de crédito, para o caso de intermediação de crédito à habitação.”**

Reconhece-se a importância desta recomendação no sentido do incremento da transparência da informação, assegurando-se que o consumidor toma uma decisão mais informada e consciente sobre as ofertas de crédito apresentadas pelo intermediário de crédito. Em complemento aos elementos já referidos, importa salientar, com relevo para a questão referida em (i), que o consumidor pode, mediante a consulta do registo dos intermediários de crédito disponível no sítio do Banco de Portugal na Internet, aceder à informação relativa às entidades mutuantes com as quais o intermediário mantém contratos de vinculação.



Recomendação 12 – “Garantir que a remuneração dos intermediários de crédito vinculados e dos intermediários de crédito a título acessório não prejudica a sua capacidade para atuar no interesse dos consumidores. Nesse sentido, os limites ao nível da remuneração dos trabalhadores dos intermediários de crédito afetos à prestação de serviços de consultoria já previstos no n.º 1 do artigo 68º do regime jurídico dos intermediários de crédito devem ser aplicáveis à remuneração dos intermediários de crédito vinculados e a título acessório.”

O Banco de Portugal tem acompanhado a matéria da remuneração dos intermediários de crédito, tendo apurado a existência de enviesamentos, potencialmente lesivos dos interesses dos consumidores, que importa corrigir, desde logo, através de eventual intervenção legislativa para o efeito.

Recomendação 13 – “Estabelecer uma obrigação dos intermediários de crédito de disponibilizarem aos consumidores que contratam os seus serviços:

- (i) O número de propostas coligidas e a identificação dos bancos que elaboraram as mesmas; e**
- (ii) Caso não sejam apresentadas todas as propostas coligidas, os critérios de escolha adotados para selecionar as propostas apresentadas, que devem ser claros, objetivos e adequados ao perfil e às preferências dos consumidores.”**

O Banco de Portugal tem acompanhado a matéria da informação a prestar pelos intermediários de crédito aos consumidores, considerando, a esse respeito, que será benéfico que o legislador possa ponderar eventual intervenção legislativa para o efeito.

Recomendação 14 – “Assegurar que a informação disponibilizada pelos mutuantes aos intermediários de crédito coincide com a informação que essas entidades apresentariam aos consumidores, caso fossem diretamente contactadas por eles. O artigo 51.º do regime jurídico dos intermediários de crédito, estabelecido pelo Decreto-Lei nº 81-C/2017, deve ser alterado nesse sentido.”

Atualmente, para contratos de crédito que se destinem à aquisição ou construção de habitação própria permanente, quer as instituições, quer os intermediários de crédito (quando são estes que contactam com o consumidor), devem entregar as FINE da simulação aos consumidores (existindo uma tendencial equiparação da informação prestada). As FINE são elaboradas pelas instituições de crédito.

Porém, as particularidades deste tipo de crédito (como a necessidade de avaliação do imóvel) implicam que:

- A primeira FINE (da simulação) deve conter a simulação das condições do contrato de crédito, de acordo com a informação apresentada pelo consumidor, para as modalidades de taxa de juro variável, fixa e mista.
- A segunda FINE (da aprovação) deve refletir a proposta de contrato de crédito a que instituição mutuante se vincula, com a modalidade de taxa de juro escolhida pelo consumidor, na sequência da simulação referida.



Também nos contratos de crédito aos consumidores, as instituições e os intermediários de crédito devem habilitar o consumidor com a FIN. O dever de entrega da FIN é aplicável tanto nos casos em que as instituições apresentam a proposta diretamente ao consumidor como nos casos em que o fazem através de intermediário de crédito. Salienta-se, ainda, que, quando a proposta é apresentada através de intermediário de crédito a título acessório (pontos de venda), a violação deste dever é da responsabilidade da instituição.

Atento o exposto, afigura-se que as normas em vigor já parecem acautelar esta recomendação, na medida em que a informação pré-contratual relevante é elaborada pelas instituições mutuantes e deve ser disponibilizada aos consumidores também quando intervém um intermediário de crédito. Assim, qualquer eventual ajustamento que vise reforçar a consistência ou a qualidade dessa informação deverá situar-se, primordialmente, no âmbito da regulação aplicável aos deveres de informação das instituições mutuantes, enquanto entidades responsáveis pela sua definição e conteúdo.

F. Venda agregada de produtos e serviços bancários

Recomendação 15 – “Avaliar os custos e benefícios da introdução de limites temporais à aplicação de requisitos associados à contratação de produtos ou serviços bancários (acessórios) no âmbito da contratação de um produto ou serviço bancário (principal).”

Como descrito no Estudo, no quadro legal vigente, designadamente nos termos do Decreto-Lei n.º 74-A/2017 ou no Decreto-Lei n.º 133/2009, de 2 de junho, é proibida a prática de condicionar a celebração ou renegociação de contratos de crédito à contratação de vendas associadas obrigatórias, com as exceções expressamente previstas na lei. Esta proibição visa salvaguardar a liberdade de escolha do consumidor relativamente a produtos ou serviços distintos do crédito.

Não obstante, a lei admite a existência de vendas associadas facultativas, nas quais a contratação de determinados produtos ou serviços acessórios pode conferir benefícios contratuais, designadamente ao nível do *spread* ou de outras condições do crédito. Nestes casos, os mutuantes devem esclarecer o consumidor quanto à possibilidade de contratar o crédito sem esses produtos e quanto ao impacto dessa opção nas condições aplicáveis.

Importa ter presente que estas vendas associadas facultativas incidem frequentemente sobre produtos ou serviços que acompanham a vida útil do contrato principal, como seguros, cartões de crédito ou serviços de domiciliação de ordenado, por exemplo, sendo o benefício concedido no crédito – ao longo da vida do crédito – calculado pelas instituições tendo em conta a remuneração que esperam receber com a prestação desses serviços também ao longo do tempo de vida do contrato.

A imposição de um limite temporal à obrigação de manutenção dos produtos acessórios alteraria necessariamente este modelo económico, sendo expectável que as instituições tenham de reformular o respetivo estabelecimento do preço (*pricing*), designadamente reduzindo o benefício inicialmente concedido no contrato principal, de modo a acomodar a incerteza quanto à duração da relação contratual



acessória. Neste cenário, a limitação temporal poderá não se traduzir necessariamente em ganhos visíveis para os consumidores, na medida em que é expectável que exista um ajustamento equivalente no preço do contrato de crédito.

Acresce que o regime atual não impede a renegociação das condições contratuais por acordo entre as partes ao longo da vigência do contrato, nem limita o direito do consumidor ao reembolso antecipado e à eventual transferência do crédito para outra instituição. Salienta-se, a este propósito, que as instituições estão atualmente impedidas de condicionar a celebração ou a renegociação de contratos de crédito à abertura ou à manutenção de conta de depósito à ordem junto da instituição mutuante, sendo o cumprimento desta proibição objeto de acompanhamento superviso. O modelo vigente preserva, em certa medida, a mobilidade do cliente bancário e permite que este reavalie a sua posição contratual em função do seu interesse.

Qualquer eventual alteração nesta matéria deverá, por conseguinte, ser objeto de ponderação pelo legislador, assegurando o necessário equilíbrio entre a proteção do consumidor, a liberdade contratual e os impactos económicos no modelo de formação de preços.

Recomendação 16 – “Definir obrigações dos bancos associadas à prestação de informação aos consumidores no âmbito de contas pacote e de ofertas combinadas de produtos e serviços bancários.”

No quadro normativo vigente, os deveres de informação aplicáveis às ofertas combinadas variam consoante a natureza do produto principal.

No domínio do crédito à habitação e outros créditos hipotecários, o Decreto-Lei n.º 74-A/2017 impõe que a FINE inclua o custo total do crédito para o consumidor, refletido na TAEG, a qual deve incorporar todos os encargos exigidos para a obtenção das condições contratadas, incluindo aqueles associados a produtos ou serviços acessórios quando a sua contratação seja necessária para beneficiar de determinadas condições.

De forma semelhante, no crédito aos consumidores regulado pelo Decreto-Lei n.º 133/2009, a FIN também deve refletir, através da TAEG, o custo global associado ao contrato, assegurando a comparabilidade entre ofertas.

No que respeita às contas pacote e a outras ofertas combinadas no âmbito dos serviços de pagamento, as instituições encontram-se sujeitas aos deveres gerais de transparência e divulgação clara das comissões e encargos aplicáveis, nomeadamente através dos respetivos preços.

Conforme referido nos comentários às recomendações 1 e 2, encontra-se em curso um projeto de revisão da estrutura dos preços e de reforço da harmonização terminológica dos serviços bancários de retalho, o qual visa criar uma taxonomia mais consistente e inteligível, que permita melhorar a comparabilidade entre ofertas - incluindo contas pacote e combinações de serviços - e sustentar a evolução do CdC para soluções mais abrangentes e estruturadas.



Neste contexto, entende-se que o regime atual já contém alguns instrumentos relevantes de transparência aplicáveis às ofertas combinadas, estando igualmente em desenvolvimento iniciativas que pretendem precisamente reforçar a clareza e comparabilidade das mesmas.

III. Conclusão

Em síntese, o Banco de Portugal considera que o Estudo constitui um contributo muito relevante para aprofundar a reflexão sobre a mobilidade bancária. O Banco de Portugal partilha a visão sobre a necessidade de continuar a aperfeiçoar instrumentos que promovam transparência e liberdade de escolha, pelo que, em diversas vertentes, concorda com o conteúdo das recomendações apresentadas pela Autoridade da Concorrência, tendo, em vários aspetos sinalizados por aquela Autoridade, trabalho realizado e que continua a aprofundar.

Ao mesmo tempo, importa reconhecer que níveis moderados de mobilidade podem refletir, não apenas barreiras, mas também escolhas racionais num mercado concorrencial, em que os incentivos à mudança nem sempre são elevados. O objetivo central deve ser, assim, assegurar que a mobilidade é efetivamente possível e desprovida de entraves quando desejada, preservando-se simultaneamente um quadro de confiança, estabilidade e *level playing field* que é, em si mesmo, um valor para os consumidores e para o funcionamento do mercado.