

Board of Directors
Portugal Division

Exmo. Senhor Professor
Doutor Nuno Cunha Rodrigues
M.I Presidente da
Autoridade da Concorrência

Our ref: BD/2025/32

Your ref.^a: email de 19.09.2025

Date: 19.09.2025

Exmo. Senhor Presidente,

A Citizens' Voice – Consumer Advocacy Association agradece a oportunidade de se pronunciar no âmbito da consulta pública sobre a banca de retalho em Portugal e felicita a Autoridade da Concorrência pela iniciativa, que constitui um passo relevante para identificar entraves concretos à concorrência no setor e, em particular, para reforçar a proteção dos consumidores.

De facto, a banca de retalho é um setor estruturante que abrange praticamente todas as famílias e empresas. Como a própria AdC assinala, subsistem *dificuldades na pesquisa e na comparação dos diferentes produtos bancários e/ou financeiros, bem como potenciais dificuldades no processo de mudança de conta*, fatores que reduzem a mobilidade dos clientes e enfraquecem a pressão concorrencial.

Saudamos, por isso, o esforço de identificação de obstáculos à comparação, contratação e mudança de prestador, bem como de barreiras à entrada e à expansão de novos operadores.

Em anexo remete-se o parecer desta associação, elaborado na perspetiva da defesa dos consumidores de produtos e serviços financeiros.

Reiteramos os nossos agradecimentos e permanecemos à disposição para quaisquer esclarecimentos adicionais.

Com os cordiais cumprimentos,

(Octávio Viana)



Pela CITIZENS' VOICE

Parecer sobre a Banca a Retalho em Portugal

Introdução

Objeto do Parecer: O presente parecer incide sobre a Consulta ao Mercado relativo à Banca a Retalho em Portugal (julho de 2025), promovida pela Autoridade da Concorrência (AdC), dirigida, entre outros, a associações de defesa do consumidor. A Citizens' Voice – Consumer Advocacy Association saúda a iniciativa, pela sua utilidade na identificação de obstáculos concretos à concorrência, à comparabilidade de ofertas e à mobilidade de clientes (consumidores e empresas) no setor bancário.

1. Avanços Legislativos Recentes em Matéria de Defesa do Consumidor Bancário

Merecem realce as várias inovações legislativas recentes que fortalecem a proteção do consumidor financeiro em Portugal. Em especial, destaca-se a Lei n.º 24/2023, de 29 de maio, que aprovou um conjunto de normas dirigidas à proteção do consumidor de serviços financeiros e introduziu alterações significativas em diplomas-chave. Esta Lei alterou, nomeadamente, o Decreto-Lei n.º 74-A/2017 (contratos de crédito à habitação), o Decreto-Lei n.º 3/2010 (comissões bancárias), o Decreto-Lei n.º 80-A/2022 (habitação própria) e o Decreto-Lei n.º 27-C/2000 (contas de serviços mínimos).

Ressalta-se que, no âmbito dessa lei, foi promovida a quinta alteração ao DL 74-A/2017, assegurando a transposição completa da Diretiva 2014/17/UE, relativa aos contratos de crédito para habitação. Em termos práticos, isso significou, por exemplo, reforçar a proibição de imposição de produtos vinculados à contratação de crédito habitacional – ajustando o artigo 11.º ao padrão europeu¹ – bem como limitar as comissões

¹ O qual muito se deveu à intervenção da ATM – Associação de Investidores e Analistas Técnicos do Mercado de Capitais junto da DG-FISMA por via da sua posição na FSUG e de uma ação popular promovida

de reembolso antecipado de hipotecas a, no máximo, 12 vezes o Indexante de Apoios Sociais (IAS). Estas medidas removem entraves legais antigos (exigência de seguros ou outros produtos para obter financiamento) e facilitam a mobilidade dos mutuários.

Também merece menção o regime extraordinário de resgate de Planos Poupança Reforma (PPR) criado pela Lei n.º 24/2023 na sequência da Lei n.º 19/2022, permitindo aos clientes levantarem antecipadamente as poupanças de reforma em condições excepcionais. Ao introduzir um quadro jurídico que facilita o acesso dos consumidores aos seus fundos, reforçou-se a flexibilidade financeira das famílias.

Adicionalmente, registamos como um avanço relevante o combate a práticas de vendas amarradas coercivas (*coercive tying selling*)² no setor de pagamentos. Numa análise recente, a AdC (2024)³ constatou que o grupo SIBS (operador da rede Multibanco e MB WAY) condicionava o acesso de emissores e adquirentes de cartões bancários às suas infraestruturas à contratação simultânea dos seus serviços de processamento. Essa prática, que perdurou entre 2019 e 2021, foi sancionada pela AdC em março de 2024 como abuso de posição dominante. Este caso, desencadeado a partir de um inquérito setorial às FinTechs, levou também a um debate público que culminou na intervenção regulamentar e no incentivo à criação de alternativas tecnológicas (nos termos previstos na lei), eliminando barreiras relevantes à entrada de novos prestadores no mercado de pagamentos.

Portanto, muito positivo tem sido o trabalho da AdC. Já a Direção-Geral do Consumidor (e vários reguladores setoriais) tem sido, no melhor dos casos, figurantes: reativos, burocráticos e com impacto prático nulo. A proteção do consumidor não se faz com mera presença do regulador, exige uma supervisão ativa, sanções dissuasoras e métricas públicas de desempenho. Tudo o que tem faltado em muitos reguladores, mas felizmente não à AdC.

2. Avaliação da Consulta: Estrutura, Pertinência e Atualidade

por dois consumidores portugueses, entre eles o presidente da Citizens' Voice.

² Sendo que esta associação tem combatido energeticamente tais práticas em todos os sectores, nomeadamente na Banca a Retalho, *vide* ações populares contra UCI – Unión de Créditos Inmobiliarios, S.A., BBVA Consumer Finance e Santander Consumer Finance tendo em conta a jurisprudência do TJUE nos processos apensos C224/19 e C259/19 e processo C-565/21.

³ Autoridade da Concorrência. (2024, March 19). The AdC fines the SIBS Group for abusing its dominant position in accessing domestic payment schemes [Press release]. <https://www.concorrenca.pt/en/articles/adc-fines-sibs-group-abusing-its-dominant-position-accessing-domestic-payment-schemes>

A consulta pública da AdC revela uma estrutura bem organizada e abrangente, focando de forma adequada os principais vetores de ineficiência no mercado bancário retalhista. As quatro vertentes analisadas, comparação de produtos, contratação, mudança de banco, e barreiras à entrada/expansão, correspondem precisamente às frentes onde a concorrência pode ser bloqueada ou estimulada.

Em particular, as questões formuladas pretendem identificar de modo detalhado quais as “dificuldades na comparação”, na “contratualização” e no “processo de mudança de banco” enfrentadas pelos consumidores, bem como as eventuais estratégias de operadores que impedem a entrada de novos concorrentes.

Esta abordagem casuística é pertinente, pois permite que os participantes forneçam evidência empírica e pontos de vista específicos, enriquecendo a análise do setor.

Consideramos ainda que a consulta ocorre em momento oportuno. Como a AdC sublinha, as taxas de juro dos depósitos a prazo têm demorado a repercutir a redução da política monetária do BCE, o que combinado com alta concentração (os cinco maiores bancos detêm cerca de 70% dos ativos e 75% dos depósitos totais) poderá indicar deficiências concorrenciais. Estas circunstâncias reforçam a urgência de examinar a mobilidade dos clientes.

De resto, os dados do Eurobarómetro apontam uma mobilidade relativamente baixa em Portugal (apenas 14,2% dos detentores de conta à ordem mudaram de banco nos últimos cinco anos, abaixo da média europeia de 17%), o que justifica plenamente a iniciativa da AdC.

Também é louvável que a consulta analise práticas de venda conjunta de produtos (“venda agregada”), não só o *coercive tie selling* (proibido) mas também os *blunders*, reconhecendo que essas práticas dificultam a comparação e a mudança de instituição.

Em suma, a consulta aborda os temas centrais e atuais, servindo de base sólida para recomendações direcionadas à promoção de uma concorrência mais efetiva e à proteção dos consumidores.

3. Respostas às Questões da Consulta

3.1 Barreiras à Mobilidade dos Consumidores e Empresas (Clientes Bancários)

3.1.1 Comparação de Produtos Bancários/Financeiros

Conta à ordem

A comparabilidade das ofertas de contas à ordem continua limitada. Embora exista o Portal do Cliente Bancário do Banco de Portugal com ferramenta de comparação de comissões, muitos consumidores não o conhecem ou o utilizam parcialmente. Na prática, os clientes confrontam-se com informações dispersas (site dos bancos, balcão, conteúdos complexos), o que favorece *o status quo*.

A finança comportamental ajuda a explicar esta inércia. A aversão à perda e ao arrependimento leva o cliente a sobrevalorizar o risco de “escolher pior” face à poupança esperada; o enviesamento do *status quo* fixa a preferência no *default*; a sobrecarga de escolha, com múltiplas combinações de comissões e isenções condicionais, paralisa a decisão (paradoxo da escolha); a ambiguidade contratual e termos opacos empurram para a não-decisão; a miopia temporal (desconto hiperbólico) desvaloriza as comissões pequenas mas recorrentes no horizonte anual (os bancos competem *ex-ante* para assegurar a posição *ex-post* de incumbente/*default*); a ancoragem em promoções e o efeito de dotação (“a minha conta”) distorcem a avaliação objetiva; e os custos de transação ou de contexto percebidos na atualização de IBAN, débitos diretos e ordens permanentes funcionam como barreira psicológica mesmo quando o custo real é baixo ou inexistente. O resultado previsível é a baixa mobilidade do cliente e a fraca disciplina competitiva sobre preços e qualidade.

Para corrigir, impõe-se uma arquitetura informacional e de incentivos que reduza fricção e alinhe comportamentos com o interesse do consumidor. Desde logo, uma Ficha de Informação Padronizada específica para contas à ordem, numa página, sem notas de rodapé, com nomenclatura comum de serviços e métricas comparáveis. Todas as instituições devem publicar, em formato idêntico, o Custo Anual Típico por três perfis de utilização (baixo, médio, alto), com nomes padronizados de comissões e mapa público de equivalências para eliminar rótulos idiossincráticos. Os comparadores, públicos e privados,

devem receber preçários via *application programming interface* (API) e oferecer simuladores que, mediante consentimento, aceitem extratos do cliente para estimar o custo efetivo em cada banco.

Em paralelo, há que reduzir fricções operacionais com um serviço de mudança assistida: portabilidade automática de débitos diretos, ordens permanentes e beneficiários, responsabilidade do banco recetor, prazos máximos e proibição de taxas de encerramento, mesmo que indiretas.

Deve ainda existir renotificação anual obrigatória com o custo efetivo do último ano e referência a alternativas internas objetivamente mais baratas, bem como um pacote *baseline* obrigatório, claramente apresentado, que ofereça serviços mínimos a um preço transparente.

A transparência de incentivos é condição necessária. Quaisquer retrocomissões pagas por bancos a intermediários por abertura de conta ou venda cruzada devem ser divulgadas *ex-ante*, em euros e por produto. Quando a conta é proposta por intermediário, impõe-se um documento “Razões da Recomendação” que compare, de forma verificável, pelo menos três opções e o custo total de propriedade. Devem ser vedadas metas remuneratórias indexadas a aberturas de conta quando a conta não é tecnicamente necessária ao produto principal, promover-se o modelo *fee-only* como boa prática e criar-se registo público das relações comerciais e grelhas de incentivos, apoiado por auditorias e *mystery shopping* com coimas dissuasoras. É igualmente essencial a separação de preços, proibindo descontos no crédito condicionados à aquisição de pacotes de conta não essenciais.

A literacia e a responsabilidade devem completar o quadro. As campanhas do BdP devem explicar “como mudar de banco em 5 passos”, com *checklists* de débitos diretos e prazos. Um Relatório anual de mobilidade deve publicar taxas de mudança por banco, prazos médios, falhas de portabilidade e queixas, acompanhado de um painel público de indicadores: percentagem de clientes no pacote *baseline*, custo anual mediano por perfil, número de pacotes ativos e taxa de cumprimento da renotificação.

No plano infraestrutural, o *open finance* deve permitir exportação padronizada de 12 meses de movimentos e APIs de mudança que autorizem, por ordem única do cliente, a execução integral da portabilidade pelo banco recetor. É aconselhável estudar a

portabilidade de IBAN ou, em alternativa, a adoção de um *alias* estável funcionalmente equivalente (de preferência a nível de toda a União Europeia), ponderando custos e benefícios concorrenciais.

Por fim, as consultoras imobiliárias e os intermediários de crédito que operam no mercado nacional, podem ser promotores eficazes de mudança quando atuam com neutralidade e foco no custo total de propriedade, apoiando a portabilidade quando tecnicamente necessária. O risco de captura por retrocomissões, porém, exige supervisão efetiva: divulgação pré-contratual de incentivos, período de *cooling-off* de 14 dias para contas vendidas via intermediário, proibição de *targets* de abertura e um *score* público baseado na poupança líquida gerada para clientes, com fiscalização coordenada entre BdP e CMVM sobre publicidade, simulações e comparações. Este conjunto de medidas, ancorado na evidência de finança comportamental, reduz assimetrias, minimiza enviesamentos que sustentam a inércia e reforça a disciplina concorrencial, com ganhos tangíveis para o bem-estar do consumidor.

Depósitos a prazo

A comparação de depósitos a prazo continua pouco transparente e pouco utilizada, em grande medida por barreiras comportamentais que sustentam a inércia.

Aversão à perda, o enviesamento do *status quo* e familiaridade com a “marca” levam muitos clientes a permanecer no banco habitual, mesmo perante TANB inferiores; a aversão à ambiguidade penaliza instituições menos conhecidas, ainda que cobertas por esquemas de garantia; a sobrecarga de informação e a ancoragem em “taxas desde” dificultam a leitura das condições efetivas; o enviesamento do “presente” sobrevaloriza a liquidez imediata e desvaloriza rendimentos certos a 3–12 meses; pequenas fricções de *onboarding* e contas satélite bastam para anular diferenças de 50 a 150 pontos base. Neste contexto, observa-se que os cinco maiores bancos remuneram abaixo de bancos de menor dimensão, reflexo do poder de mercado sobre as bases de clientes inertes, da ancoragem com um pacote de produtos por vezes difíceis de transferir no todo e de menor pressão concorrencial na captação de depósitos junto dos incumbentes.

Do ponto de vista do risco, importa distinguir a perceção e a realidade. O Fundo de Garantia de Depósitos cobre até 100 000 € por depositante e por instituição; nas sucursais

de bancos da UE a cobertura é a do país de origem. Abaixo desse teto o risco de crédito é residual; acima dele, a concentração por entidade passa a ser material. Existem ainda riscos contratuais de liquidez (impossibilidade de mobilização antecipada ou penalizações que eliminam juros), risco de taxa e de reinvestimento (ficar “preso” a uma taxa se as taxas de mercado subirem, ou perder oportunidade se descerem), risco de inflação que pode tornar negativa a rentabilidade real e o risco operacional via comissões da conta associada. A comparação correta exige normalizar a remuneração: da TANB para TANL após retenção na fonte por defeito de 28% (salvo opção de englobamento), converter para taxa efetiva em base anual e, sempre que relevante, estimar o rendimento real descontando a inflação.

Daqui resultam paradoxos economicamente ineficientes: os clientes pagam um “prémio de segurança” aceitando taxas mais baixas em bancos grandes apesar de a proteção até 100 000 € ser equivalente; mantêm saldos elevados improdutivos em conta à ordem enquanto o mesmo banco oferece prazos curtos com remuneração substancialmente superior; rejeitam prazos curtos por medo de necessidade futura, mesmo quando a probabilidade é baixa e existem alternativas de liquidez faseada; descartam bancos com melhores taxas por simples desconhecimento do esquema de garantia aplicável ou por efeitos de disponibilidade decorrentes de episódios mediáticos.

É, por isso, crucial elevar a qualidade da informação e reduzir fricções decisórias.

Deve generalizar-se uma Ficha de Informação Padronizada específica para depósitos a prazo que explicita, de forma comparável, TANB, TANL, capitalização, calendário de dias, condições de mobilização, comissões de conta de suporte, identificação da entidade legal e do esquema de garantia aplicável, bem como prazos de pagamento do garante. O Portal do Cliente Bancário e comparadores privados devem ser reforçados com dados em tempo quase real e APIs públicas; as interfaces de *homebanking* devem apresentar, por defeito, simulações para “dinheiro parado” (*dead money*) com opção imediata de constituição de depósitos de curto prazo.

Ferramentas com Inteligência Artificial podem acrescentar valor se forem auditáveis e configuráveis pelo utilizador, ponderando múltiplos critérios (taxa, liquidez, custos, esforço de abertura, garantia, riscos) e se incluírem simuladores de “*laddering*” que otimizem repartição por prazos e por entidades, reduzindo risco de taxa e respeitando o limite de 100 000 € por instituição.

Em síntese, a política pública deve atacar a raiz comportamental da inércia e a assimetria informativa: literacia dirigida ao conceito de rendimento real e ao teto do FGD; transparência sobre marcas que partilham a mesma estrutura acionista de topo; fiscalização de práticas de *cross-selling* que corroem a rendibilidade anunciada; e estímulos à mobilidade efetiva entre bancos.

Só com informação padronizada, comparadores funcionais e redução de fricções será possível corrigir o desalinhamento entre risco real e risco percebido e, com isso, aumentar a pressão concorrencial na remuneração dos depósitos a prazo.

Crédito à habitação

A comparação de propostas de crédito à habitação continua onerada por múltiplas variáveis contratuais e por enviesamentos comportamentais que favorecem a inércia. Sendo um produto lento, com elevados custos de mudança e incerteza processual, os bancos competem *ex-ante* para assegurar a posição *ex-post* de *default*. Essa estratégia manifesta-se em condições de entrada muito favoráveis e no empacotamento com conta à ordem e serviços acessórios, explorando aversão à perda, enviesamento do *status quo*, sobrecarga de escolha, ambiguidade contratual, ancoragem promocional e miopia temporal. O consumidor sobrevaloriza o risco de “escolher pior”, subvaloriza comissões pequenas mas recorrentes no horizonte plurianual e aceita vínculos acessórios por percecionar que “reduzem o *spread*”, mesmo quando o custo total de propriedade aumenta.

A opacidade decorre da heterogeneidade de preçários e da apresentação fragmentada de custos: *spread* e indexante, comissões de processo, avaliação, dossiês, registos, seguros obrigatórios, cartões, pacotes de conta, domiciliação de ordenado e descontos condicionados.

Chamamos, sobre isto, a atenção para as ações coletivas, do subtipo popular, intentadas pela Citizens' Voice contra alguns bancos que adotam a prática de exigir aos consumidores uma “comissão de abertura de crédito” em contratos de adesão relativos a crédito ao consumo, crédito hipotecário e locação financeira. Em termos factuais típicos, tais instituições cobram montantes entre 450 € e 650 € à cabeça, em procedimentos padronizados e praticamente automatizados, invariáveis face ao montante do mútuo,

apresentando essa comissão como contrapartida de uma abertura de crédito que, na realidade, é corolário (*offspring*) da sua própria atividade de concessão de financiamento.

Nestas condições, a comissão não corresponde a um serviço efetivamente prestado ao consumidor nem a custos efetivamente suportados na comercialização do produto; ainda que assim não se entendesse, o valor exigido revela-se desproporcional face ao montante e à natureza do contrato, além de redundar com a remuneração própria do empréstimo, já refletida na taxa de juro.

O fundamento económico-jurídico dessas ações e que da mesma forma exige uma ação dos reguladores, alinha-se com a orientação legislativa que, recentemente, vedou comissões cuja “prestação” se confunde com o ciclo normal do contrato (*vide* proibição de comissão de processamento quando o processamento é feito pelo próprio mutuante), reforçando a exigência de que apenas serviços autónomos, necessários e proporcionais possam ser repercutidos ao consumidor.

No plano do Direito da União, o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) tem fixado critérios claros.

Em primeiro lugar, o dever de transparência material exige que o consumidor compreenda o conteúdo, o funcionamento económico e a função da cláusula que impõe a comissão, incluindo os motivos que justificam a remuneração e a demonstração de que a comissão corresponde a serviços efetivamente prestados e a despesas efetivamente incorridas; só assim o consumidor pode avaliar o alcance do compromisso e o custo total do contrato (*vide* acórdão C-143/13).

Em segundo lugar, o facto de a “comissão de abertura” integrar o custo total do crédito não a transforma, por si só, em prestação essencial insuscetível de controlo; deve-se, em qualquer caso, fiscalizar o carácter claro e compreensível da cláusula relativa ao objeto principal, independentemente da transposição do artigo 4.º, n.º 2, da Diretiva 93/13 (acórdãos apensos C-224/19 e C-259/19).

Em terceiro lugar, quanto ao critério do artigo 3.º, n.º 1, a cláusula é abusiva quando, contrariamente às exigências da boa-fé, provoca um desequilíbrio significativo, em detrimento do consumidor, entre os direitos e obrigações das partes, aferido em função da

natureza do serviço e de todas as circunstâncias da celebração, bem como das restantes cláusulas do contrato e de contratos conexos (*vide* C-621/17).

Em quarto lugar, o TJUE tem precisado que as comissões repercutidas ao consumidor têm de satisfazer cumulativamente dois requisitos: corresponder a serviços que razoavelmente se possam considerar prestados ao consumidor e refletir custos efetivamente suportados; além disso, o montante deve ser proporcional ao mútuo e ao procedimento adotado (*vide* C-565/21).

Daqui decorre a síntese reiterada em C-224/19: a cláusula que exige o pagamento de comissão de abertura é suscetível de gerar desequilíbrio significativo, violando o artigo 3.º, n.º 1, quando a instituição não demonstre que a comissão corresponde a serviços efetivos e a despesas em que incorreu, incumbindo ao tribunal nacional verificar tal demonstração.

Aplicando estes parâmetros, impõe-se que os reguladores fiscalizem estas práticas e as declararem ilícitas quando os bancos exijam comissões de abertura que não traduzam um serviço efetivo e um custo efetivo, ou que sejam desproporcionais, por ofensa às exigências de boa-fé e por criação de desequilíbrio significativo e inibam os bancos de cobrar tais comissões no futuro. A transparência formal não basta; é necessária transparência material e justificação económico-funcional da comissão. Onde esta falha, a cláusula é inválida e a prática, ilícita, nos termos da Diretiva 93/13 e da jurisprudência citada.

Quanto à parte informativa, a informação normalizada introduzida pelas diretivas melhorou, mas permanece insuficiente para neutralizar os enviesamentos *supra* referidos. Sem desenho institucional que reduza fricções, a mobilidade é residual e a disciplina concorrencial enfraquece.

A resposta deve alinhar arquitetura informacional e incentivos com o interesse do consumidor.

Primeiro, clarificar por norma e por *disclosure* destacado que o cliente não tem de manter conta à ordem no mesmo banco onde contrata o crédito. A prestação pode ser paga por débito direto SEPA ou transferência a partir de qualquer conta do cliente. Renúncias tácitas a esta possibilidade devem ser nulas. Qualquer diferencial de preço associado à

abertura/manutenção de conta deve ser separado, quantificado *ex-ante* e justificado por custos objetivos; caso contrário, configura condicionamento indevido. Em todos os documentos pré-contratuais e simuladores, o banco deve apresentar, lado a lado, o custo do crédito desagregado de contas e serviços acessórios, com cenários “com conta vinculada” e “sem conta vinculada”, explicitando o custo de reversão quando cessam promoções de entrada.

Segundo, impor um formato padronizado de comparação: uma ficha de uma página que agregue TAN, prazo, montante total imputado ao consumidor e custo total de propriedade do pacote, incluindo seguros e contas, para três perfis de utilização. O simulador público deve aceitar extratos e apólices do cliente, por consentimento, e devolver o custo real em cada banco. A informação sobre “*teasers*” deve incluir a taxa de reversão e o montante adicional esperado após o período promocional, apresentada com igual destaque do preço de entrada.

Terceiro, reduzir fricção operacional: serviço de mudança assistida que trate, por mandato único do cliente, a portabilidade de débitos diretos da prestação, alteração de seguros e comunicação a terceiros, com prazos máximos e sem taxas de encerramento de conta. Estabelecer um direito de experiência: o cliente pode manter o crédito no Banco A e experimentar a conta à ordem no Banco B, sem perda de quaisquer condições do empréstimo, pagando a prestação por débito direto SEPA a partir da nova conta. Os bancos ficam obrigados a aceitar débitos de contas externas (o qual já é imposto por lei) e a publicar indicadores de aceitação e prazo de portabilidade.

Quarto, proibir empacotamento coercivo: descontos no *spread* não podem estar condicionados a pacotes de conta não essenciais ao risco de crédito. Sempre que o banco proponha produtos acessórios, deve entregar um documento “Razões da Recomendação” que compare pelo menos três alternativas e demonstre o benefício líquido para o cliente.

Intermediários de crédito e consultoras imobiliárias, devem divulgar *ex-ante* quaisquer incentivos pagos por bancos, abster-se de metas de abertura de contas e evidenciar, por escrito, a poupança líquida esperada do pacote recomendado. O incumprimento sujeita a coimas e a publicação de métricas de desempenho (poupança gerada, taxa de portabilidade bem-sucedida e prazos).

Quinto, reforçar o *open finance*: exportação padronizada de 12 meses de movimentos e APIs que permitam ao banco recetor executar a portabilidade integral do relacionamento transaccional, mantendo o crédito no banco originário. Incentivar o uso de iniciação de pagamentos para liquidação da prestação a partir de qualquer conta do cliente, reduzindo dependências técnicas que hoje servem de barreira.

Por fim, a comunicação pública deve ser clara: “O seu crédito pode estar num banco e a sua conta noutra”. Campanhas do supervisor, fichas práticas e um painel de indicadores de mobilidade (mudanças de conta com manutenção do crédito, tempos médios, falhas de portabilidade, queixas procedentes) criam pressão reputacional e disciplinam incentivos. Este conjunto de medidas neutraliza os enviesamentos que sustentam a inércia, corta as âncoras de entrada que cristalizam posições ex-post e aumenta a concorrência efetiva no mercado hipotecário, com ganhos mensuráveis para o consumidor.

Crédito ao consumo

As ofertas de crédito pessoal e de cartão de crédito apresentam taxas variáveis e abrangem vários produtos (seguros associados, por exemplo). Não existe um único comparador público, apenas simuladores de juro do BdP. Para o consumidor médio, avaliar o custo real do crédito é complexo (tirar juros de promoções, comissões, etc.). Uma solução seria exigir que os contratos incluam uma TANP (taxa anual nominal promocional) e um TAEG real final calculados por metodologia uniforme, facilitando a comparação direta entre propostas de crédito.

Planos Poupança Reforma (PPR)

O PPR é um produto com horizonte de longo prazo e forte componente fiscal. Historicamente, as condições de resgate e custos eram rígidas, o que dissuadia a mudança (sacrifício de benefícios fiscais). Com as alterações legislativas recentes que permitiram resgates extraordinários, passou a ser menos oneroso sair de um PPR, mas o mercado ainda carece de maior transparência de custos (comissões de gestão) e volatilidade (em ativos garantidos).

Seria útil ter um comparador público de rentabilidades passadas e encargos dos principais PPR. Além disso, educar os consumidores sobre a portabilidade de PPR entre gestoras (apesar de física) poderia promover competição.

Outros produtos bancários/financeiros

Produtos como cartões de crédito, contas de pagamento digitais e seguros de *bancassurance* também apresentam barreiras à comparação.

Por exemplo, a oferta de cartões de crédito com condições condicional a volumes de compras mensais dificulta a escolha. Uma medida relevante seria obrigar que produtos “incentivados” sejam comercializados separadamente em termos claros. Para seguros associados (vida, multirriscos), reforçar os deveres de aconselhamento e proibir cláusulas de aquisição obrigatória noutros contratos, já contemplado legalmente, mas exigir divulgação aberta de preços. Adicionalmente, generalizar o uso de plataformas abertas de dados (*open banking*) facilitaria que comparadores reunissem informações de várias instituições para o cliente.

3.1.2 Contratualização de Produtos Bancários/Financeiros

Ferramentas de Contratação

A subscrição de produtos bancários pode ocorrer em balcão, telefone ou *online*. O canal digital tem sido promovido (via *internet banking* ou *apps*), sobretudo após a pandemia. No entanto, nem todos os serviços estão disponíveis *online*.

Por exemplo, alguns bancos ainda exigem deslocação física para abertura de conta ou formalização de contrato, elevando barreiras logísticas. Aliás, tal resulta numa concorrência regulatória entre Estados Membros da União Europeia, já que bancos de outros Estados Membros ou mesmo FinTechs ou corretoras de bolsa, não exigem a deslocação física e nem muitas das formalizações requeridas pelos bancos portugueses.

Recomendamos que toda instituição ofereça a possibilidade de contratação digital (incluindo videoconferência para identificação ou outros meios de confirmação segura e já

existentes no mercado) e que proíba cláusulas de mudança compulsória de canal (ex. não exigir apólice de seguro entregue em balcão).

Deve também ser assegurado que formulários eletrônicos sejam acessíveis (vide *Web Content Accessibility Guidelines*⁴) para não excluir pessoas com deficiência.

Custos de Contratualização

Embora muitas operações sejam isentas de comissão, a pesquisa de mercado e a consulta inicial podem ter custos ocultos (por exemplo, chamadas de assistente para atendimento digital).

A Lei 24/2023 estabeleceu limites rigorosos para comissões bancárias em diversas situações (ex.: habilitação de herdeiros, emissão de segunda via de documentos, fotocópias), o que beneficia o consumidor. Esse espírito deve ser estendido: sugerimos proibir quaisquer comissões não expressamente autorizadas por lei e exigir que tarifas previstas sejam apresentadas em formato padronizado durante o processo de contratação (tabela comparativa).

Do ponto de vista comportamental, vale lembrar que custos psicológicos (tempo e esforço para reunir documentos, assinar diversas vezes) também contam; recomenda-se então facilitar a migração de débitos e créditos automáticos (ex., autorização para consultar e transferir ordens permanentes e débito direto).

Mecanismos de Aconselhamento

Em termos sociais e de finança comportamental, muitos consumidores sentem-se inseguros diante de contratos financeiros complexos. A figura do Mediador de Crédito ou dos balcões do BdP funciona como apoio, mas não atende toda a gente. Propomos fortalecer e divulgar serviços de aconselhamento neutro e capacitar mediadores financeiros para orientar sobre trocas de produto, mostrando concretamente o benefício líquido de mudar. Por exemplo, um *nudge*⁵ comportamental seria apresentar em tempo real, durante

⁴ World Wide Web Consortium. (2025, May 6). Web Content Accessibility Guidelines (WCAG) 2.1 (W3C Recommendation). <https://www.w3.org/TR/2025/REC-WCAG21-20250506>

⁵ Alteração deliberada da arquitetura de escolha que orienta o comportamento de forma previsível sem proibir

a contratação *online* de um produto, simulações de quanto se pouparia em mudança de banco ou de produto financeiro equivalente.

3.1.3 Mudança de Banco (Portabilidade)

Serviço de Mudança de Conta Bancária

Portugal dispõe de um serviço regulamentado de mudança de conta («portabilidade da conta de pagamento»), pelo qual o banco de destino trata da transferência de débitos e créditos do banco de origem, devendo concluir o processo em até 13 dias úteis.

Esta norma obrigatória facilita a migração de consumidores.

Todavia, na prática persistem obstáculos: alguns bancos cobram comissões “razoáveis” por etapas do serviço (por exemplo, despesas indiretas com a transferência de saldo ou encerramento de conta, ainda que o Banco de Portugal proíba cobranças sobre informações de débitos diretos e fecho de conta).

Recomendamos a monitorização rigorosa dos encargos efetivamente cobrados nesse processo e proibição de quaisquer taxas que não sejam estritamente proporcionais. Adicionalmente, a divulgação ativa desse serviço é fundamental, pois muitas pessoas desconhecem a facilidade criada em lei e portanto, sugerimos campanhas educativas em parcerias com órgãos de comunicação social e associações de consumidores.

Barreiras Técnicas e Comportamentais

Do ponto de vista técnico, alguns clientes ressarciram-se de que a mudança de conta não transfere automaticamente alguns produtos vinculados (como seguros ou aplicações de poupança associadas à conta antiga), obrigando-os a renegociar.

A recomendação é exigir procedimentos automáticos de notificação aos clientes sobre vínculos passivos (cartões, seguros, crédito em conta) que devem ser encerrados ou

opções e nem alterar materialmente os incentivos económicos. Preserva a liberdade de escolha, é de baixo custo e baseia-se em como as pessoas decidem na prática (heurísticas, aversão à perda, inércia).

transferidos. No plano comportamental, destaca-se que a inércia (enviesamento do *status quo*) leva muitos clientes a não migrar, mesmo diante de benefícios financeiros. Para reduzir essa inércia, além de facilitar procedimentos, recomenda-se apoio e incentivo psicológico: por exemplo, plataformas que mostrem ao cliente “pode ganhar X€ por ano mudando de banco” ajudam a motivar a ação.

Segmentação por Produto

A mudança de banco pode ter graus distintos conforme o produto.

Para uma conta à ordem, além das transferências de pagamentos, há mudança de número de conta e IBAN, o que pode intimidar.

No crédito à habitação, a mudança equivale a encerrar um contrato longo (pouco frequente), mas programas de refinanciamento (resgate antecipado limitado a 12 IAS) tornam a troca mais viável.

No caso de crédito ao consumo, que é de curto prazo, a mobilidade depende de políticas de portabilidade de crédito mais rígidas, por exemplo, facilidades legais de reembolso antecipado não costumam existir (exceto planos de amortização extraordinária), mas seria desejável regulamentar procedimentos de transferência de dívida ou facilitação de renegociação com novo banco.

Para os PPR, a mudança mais comum é migrar a aplicação financeira subjacente ao plano (fundos de investimento, por exemplo); já foi parcialmente facilitada pela legislação recente de resgate, mas persiste barreiras fiscais (com eventual perda de benefícios dependendo da forma de resgate ou migração). Recomendamos, nessa categoria, estimular acordos entre gestoras para transferência de ativos com custos reduzidos.

3.2 Barreiras à Entrada e Expansão dos Operadores e Potenciais Entrantes

Requisitos Regulatórios e Legais (Questão 4)

As exigências legais para atuar na banca retalhista incluem fortes requisitos de capital, licenciamento e de *compliance* (prevenção do branqueamento, reporte ao Banco

de Portugal, entre outros). No caso de instituições de pagamento ou bancos digitais (FinTechs), esses custos de entrada são ainda elevados para um mercado relativamente pequeno.

A AdC identificou já que “um quadro regulatório exigente, incerto ou pouco claro” é apontado pelas próprias FinTechs como obstáculo à entrada.

Do nosso ponto de vista, convém ponderar a simplificação de procedimentos burocráticos: por exemplo, criar *one-stop shop* regulatório para licenciamento, permitir regimes de capitalização escalonados (capital inicial proporcional à atividade prevista) e estabelecer prazos máximos para análise de pedidos. Trata-se de assegurar proteção (como exige a Lei 23/2015 do RGICSF), mas também de não impedir novos bancos de arriscarem iniciar atividades com escala modesta.

Custos de Entrada e Estratégias das Instituições (Questão 5)

O mercado bancário português apresenta custos afundados elevados (plataformas *core*, *compliance*, rede física e ATM) e fortes efeitos de rede que premiam a aceitação alargada e a interoperabilidade.

A estes fatores soma-se uma barreira específica para novos operadores, em especial às *FinTechs* e às instituições de pagamento, decorrente da dificuldade de acesso, em condições economicamente razoáveis e tecnicamente não discriminatórias, à infraestrutura doméstica de pagamentos e cobrança. A dependência do ecossistema nacional de canais dominantes como a rede Multibanco, bem como a prevalência de formatos de cobrança usados pelo setor público e parafiscal (referências para impostos, segurança social, taxas), geram *single-homing* do lado das empresas e do Estado e dificultam a entrada de prestadores que não consigam, desde início, integrar esses “*rails*”.

O resultado é um círculo de incumbência: os bancos competem *ex-ante* para assegurar posição *ex-post* de incumbente/default, oferecendo condições de entrada atrativas e empacotando produtos complementares; depois, os custos de mudança técnicos e comportamentais (inércia, aversão à perda, sobrecarga de escolha e “confiança de marca”) mantêm o cliente cativo, sobretudo nas contas empresas e nos fluxos de cobrança ao Estado.

Para reduzir estas barreiras, impõe-se uma resposta regulatória e contratual com três eixos.

Primeiro, acesso não discriminatório à infraestrutura doméstica: obrigações de acesso em termos *FRAND*⁶ à rede e formatos de cobrança dominantes, com publicação de especificações técnicas e tarifários, supervisão de preços pelo regulador e separação clara entre esquema e processamento, prevenindo discriminação de operadores não-bancários autorizados.

Segundo, neutralidade tecnológica e multicanal no setor público: proibir a exigência de um único esquema de pagamento, impondo que administrações públicas e entidades para-fiscais aceitem, em paralelo, SCT e SCT Inst, débitos diretos SEPA, iniciação de pagamentos via *open banking* (PIS), cartões e outros meios licenciados, com metas calendarizadas de adoção e cláusulas de não exclusividade nos cadernos de encargos.

Terceiro, portabilidade operacional para empresas: criação de APIs abertas de cobrança que permitam a qualquer PSP licenciado emitir e reconciliar referências e instruções equivalentes, com garantias de interoperabilidade e SLA publicados, bem como vedação de cláusulas contratuais que condicionem serviços nucleares (cobranças, POS, *gateways*) à manutenção de conta no mesmo banco.

Do ponto de vista comportamental, a entrada de novas marcas enfrenta enviesamentos de confiança e *status quo*.

Minimiza-se este efeito com sinalização pública de segurança (listas de operadores autorizados e “selos” de conformidade), campanhas de literacia que expliquem as salvaguardas de fundos, garantias e direitos do utilizador empresarial e com *defaults* pro-concorrência nas plataformas públicas: apresentar por defeito múltiplos métodos de pagamento equivalentes e ordenar opções por custo total para o beneficiário. Em paralelo,

⁶ *Fair, Reasonable and Non-Discriminatory* como condições justas, razoáveis e não discriminatórias para licenciar tecnologia essencial a um padrão ou aceder a uma infraestrutura padrão, exemplo acesso a APIs e “rails” de pagamentos. O que implica preços proporcionais ao valor e aos custos, termos iguais para utilizadores equivalentes, transparência de critérios, ausência de exclusividades e sem “*tying*” injustificado. Tudo à luz dos compromissos de normalização e direito da concorrência da UE, com guia na jurisprudência Huawei v. ZTE sobre negociação FRAND e abuso de posição dominante.

recomenda-se simplificação do onboarding empresarial digital, com guias de *KYC/AML* padronizados e reutilização consentida de provas (*one-stop KYC*), reduzindo custos fixos de entrada.

Estas medidas atacam simultaneamente barreiras estruturais e fricções comportamentais: abrem os “*rails*” domésticos a novos prestadores, evitam exclusividades no setor público, criam mobilidade parcial imediata nas contas empresas e aumentam a experimentação bilateral entre clientes e novos operadores. O efeito esperado é maior pressão concorrencial, menor risco sistémico por diversificação de fornecedores de pagamentos e redução de custos operacionais para empresas e Estado.

Vendas Agregadas (Questão 6)

A prática de vendas conjugadas («venda agregada»), por exemplo, exigir a contratação conjunta de conta à ordem e depósito a prazo, ou oferecer juro bonificado no crédito à habitação condicionado à subscrição de seguros, constitui uma barreira relevante e em muitos casos manifestamente ilegal.

No lado dos consumidores, essa técnica dificulta a comparação de preços e a mudança, porque obriga o cliente a julgar pacotes complexos.

Para os entrantes, significa que, se não fornecerem igualmente produtos pareados, não conseguem competir em pé de igualdade.

Como exemplo, até a recente alteração legislativa, era comum exigir um seguro de vida do próprio banco como condição para o crédito habitação. A Lei n.º 24/2023 clarificou que tal obrigatoriedade viola a diretiva europeia, o que já é positivo.

Porém, persistem vendas agrupadas facultativas que, embora não sejam legalmente compulsórias ou ilegais, podem ser fortemente incentivadas comercialmente. Recomendamos que a AdC, em conjunto com o Banco de Portugal, fiscalize ativamente práticas de “*tie-in*” disfarçado e, se necessário, proponha novos limites legais (por exemplo, proibir que a oferta de condições melhores fique condicionada à obrigatoriedade de adquirir qualquer produto adicional).

Outras Informações Relevantes (Questão 7)

Por fim, sublinhamos alguns pontos gerais:

- (i) Intensificação da Competência Digital em linha com a PSD2, pois é crucial completar a abertura efetiva dos dados bancários (*open banking*) e incentivar o desenvolvimento de agregadores independentes, permitindo aos clientes comparar suas contas em diferentes bancos em um único portal:
- (ii) Inclusão Financeira, pois apesar de não ser o foco principal, as condições de acesso aos *Serviços Mínimos Bancários* (conta de depósito à ordem sem custos excessivos) devem ser avaliadas à luz das recentes alterações legislativas (incluindo as medidas de contas acessíveis contidas no Decreto-Lei n.º 27-C/2000 alterado pela Lei 24/2023)
- (iii) Educação Financeira, com vista no longo prazo, reforçando a literacia financeira (desde o ensino obrigatório) é chave para que os consumidores possam comparar e decidir com base em informação sólida.

4. Propostas e Recomendações Concretas

Em conclusão, apontamos as seguintes medidas visando melhorar a concorrência e a proteção dos consumidores na banca a retalho:

- **1. Ampliar e simplificar ferramentas comparativas:** Exigir que o Portal do Cliente Bancário do BdP ou entidades afins incluam mais produtos (créditos, PPR, contas) no seu comparador de comissões e condições. Padronizar as *fichas de informação normalizadas* (por exemplo, para crédito habitação ou pessoal), tornando-as mais intuitivas. Promover sites comparadores independentes através de parcerias com associações de consumidores.

- **2. Reforço do serviço de mudança de banco:** Garantir que nenhum banco recuse pedidos de portabilidade sem justificativa razoável. Proibir qualquer comissão ou encargo “oculto” (ainda que denominado razoável) nas etapas do serviço de mudança ou na contratação para serviços *offspring* da atividade (exemplo comissões de abertura de dossier). Estabelecer canais digitais prioritários

dedicados a mudanças de conta (aplicação móvel ou assistente virtual do banco de destino), reduzindo o tempo e o esforço do cliente.

- **3. Educação e informação ativa:** Desenvolver campanhas regulares de comunicação pública sobre os benefícios da mobilidade financeira, apresentando exemplos numéricos de poupança com a mudança de banco ou de produto. Veicular nos media (rádio, internet) informações comparativas simples (exemplo: divulgação das melhores taxas de depósito da semana). Envolver associações de consumidores para sessões de esclarecimento junto de populações mais vulneráveis.

- **4. Incentivos à entrada de novos operadores:** Criar uma sanduíche regulatório para FinTechs (regime *sandbox*) onde possam testar produtos em ambiente controlado com supervisão atenuada. Estudar a redução do capital mínimo inicial exigido para licenças de banco ou instituição de pagamento de pequeno porte, acompanhada de obrigação de metas de qualidade de serviço (um *trade-off* semelhante ao regime CESR da “microbanca”). Estimular parcerias entre bancos incumbentes e *startups* financeiras (exemplo: aceleradoras), para transferir conhecimento e facilitar acesso de novas plataformas.

- **5. Combate a práticas de vinculação e *bundling* abusivo:** Implementar uma fiscalização conjunta AdC–BdP, considerando que a DGC do consumidor parece inerte nesse tipo de ações, para identificar obrigatoriedades ou penalizações indiretas impostas aos clientes que optem por não contratar produtos associados. Tornar explícita a proibição de “penalidades ocultas” (como *spreads* contratuais superiores caso não adquira um produto adicional, como por exemplo o seguro). Eventualmente, propor à Assembleia da República aperfeiçoamentos legislativos que estendam as atuais vedações de venda agregada obrigatória para incluir também práticas “*soft*” (estímulos financeiros para pacotes).

- **6. Novas formas de concorrência:** Promover a entrada de soluções alternativas de infraestrutura de pagamentos (concorrência à rede Multibanco única), como propostas de sistemas de cartões alternativos emitidos por intermediários autorizados, sem sobrecarga de comissões. Embora a AdC já se debruçado sobre o tema do *tie* da rede existente, avanços futuros poderiam incluir a avaliação de modelos de infraestrutura aberta para pagamentos eletrónicos.

• **7. Outras recomendações técnicas:** Melhorar a interoperabilidade de sistemas de pagamento instantâneo (tipo “Pix” brasileiro aplicado no ecossistema português) e acelerar a integração de novos métodos de autenticação digital (eID). Além disso, rever periodicamente o teto de taxas aplicáveis a transferências e débitos diretos, assegurando que estes serviços básicos permaneçam de custo moderado.

Em suma, a Citizens’ Voice saúda esta oportunidade de contribuir com uma análise crítica e construtiva. Reforçamos que a concorrência na banca retalhista só beneficiará os consumidores e a economia se forem removidos custos ocultos à mobilidade, ampliada a transparência das ofertas e garantido espaço para a inovação. Conforme enfatizado pela própria AdC, é essencial *adotar medidas que visem eliminar barreiras desnecessárias à entrada e expansão de operadores em Portugal, permitindo concretizar os benefícios para os consumidores da inovação e da concorrência neste setor.*

Estamos ao dispor para colaborar em iniciativas que convertam estas recomendações em resultados concretos de política pública.



Conteúdo

Introdução	- 3 -
1. Avanços Legislativos Recentes em Matéria de Defesa do Consumidor Bancário.....	- 3 -
2. Avaliação da Consulta: Estrutura, Pertinência e Atualidade.....	- 4 -
3. Respostas às Questões da Consulta.....	- 6 -
3.1 Barreiras à Mobilidade dos Consumidores e Empresas (Clientes Bancários)	- 6 -
3.2 Barreiras à Entrada e Expansão dos Operadores e Potenciais Entrantes	- 18 -
4. Propostas e Recomendações Concretas	- 22 -