

Consulta ao mercado – Autoridade da Concorrência***A banca a retalho em Portugal*****Contributos da Direção-Geral do Consumidor****Setembro 2025****I. Enquadramento**

No dia 6 de agosto, através de correio eletrónico, a Autoridade da Concorrência (AdC) enviou à Direção-Geral do Consumidor um convite para participar na sua consulta ao mercado sobre a Banca a retalho em Portugal, com o objetivo de identificar eventuais dificuldades de consumidores na comparação e contratualização de produtos bancários e/ou financeiros, eventuais dificuldades no processo de mudança de banco e eventuais barreiras à entrada ou à expansão de operadores, incluindo estratégias de operadores que possam limitar a concorrência. Serve a presente informação para apresentar os comentários tidos por convenientes, na ótica da proteção dos direitos dos consumidores.

II. Na generalidade

A presente consulta pública da Autoridade da Concorrência, publicada em julho de 2025, tem como objeto o setor da banca a retalho em Portugal, com especial enfoque no seu funcionamento concorrencial e nas dificuldades enfrentadas pelos consumidores no acesso, comparação, contratação e mudança de produtos e serviços bancários.

No seu documento de apresentação da consulta de mercado, remetido à DGC e disponível *online*, a AdC destaca que a banca de retalho desempenha um papel crucial no sistema financeiro português, abrangendo virtualmente todas as famílias portuguesas e o tecido empresarial nacional. De facto, os depósitos a prazo e as contas à ordem são instrumentos centrais de poupança e transação para os consumidores e empresas. Contudo, o mercado bancário português tem demonstrado uma forte concentração – com cinco instituições a

deterem cerca de 75 % dos depósitos – e uma dinâmica limitada de mobilidade entre operadores, o que levanta preocupações concorrenciais.

A análise da AdC evidencia que a remuneração dos depósitos pelos bancos portugueses evoluiu de forma lenta e incompleta, sobretudo quando comparada com outros Estados-Membros da zona euro. Esta rigidez tem beneficiado as instituições incumbentes em detrimento da rentabilidade das poupanças dos consumidores.

Para além disso, a AdC identifica várias barreiras à entrada e expansão de novos operadores, bem como entraves relevantes à mobilidade dos clientes no sistema bancário nacional. Entre esses entraves destacam-se as dificuldades de comparação de ofertas, a venda agregada de produtos e os custos operacionais associados à mudança de prestador.

Neste contexto, a consulta pública agora em curso visa recolher contributos de diferentes entidades sobre um conjunto de questões estruturadas em dois grandes domínios:

- **Barreiras à mobilidade dos consumidores na banca de retalho**, nomeadamente na:
 - Comparação de produtos e serviços bancários;
 - Contratação de produtos;
 - Mudança de prestador.
- **Barreiras à entrada e expansão de operadores no setor**, abordando:
 - Requisitos legais e regulatórios;
 - Custos de entrada/expansão;
 - Práticas de venda agregada.

Considerando as competências da DGC enquanto entidade responsável por contribuir para a definição e execução da política de defesa do consumidor, com vista a assegurar um elevado nível de proteção, a análise subsequente incidirá sobre o primeiro domínio — as barreiras à mobilidade dos consumidores na banca de retalho — e sobre as respetivas implicações para os consumidores.

III. Na especialidade

A consulta ao mercado inclui um conjunto de questões que a AdC convida os interessados a responder, que serão abordadas seguidamente.

No que respeita à comparação de produtos e serviços bancários, a AdC levanta as seguintes questões:

- a) *“quais as principais fontes de informação utilizadas (e.g., site das instituições, balcão, portais comparativos e/ou intermediários”;*
- b) *“quais as principais dificuldades sentidas”;*
- c) *“quais os principais custos associados”;*
- d) *“que medida/intervenção considera que poderia reduzir essas dificuldades e agilizar a comparação de produtos bancários e/ou financeiros”.*

O Relatório do 4.º Inquérito à Literacia Financeira da População Portuguesa, conduzido pelo Conselho Nacional de Supervisores Financeiros em 2023, no âmbito do Plano Nacional de Formação Financeira, aborda temas de planeamento e gestão do orçamento familiar e da poupança, escolha de produtos financeiros, conhecimentos financeiros e finanças digitais.¹

Questionados sobre as **fontes de informação** que mais influenciaram a escolha do produto financeiro mais recentemente contratado, 62,9% dos inquiridos do estudo indicam a informação prestada (ao balcão, online ou por telefone) pela instituição onde contrataram o produto e 58,1% afirmam ter seguido o conselho de familiares ou amigos. Cerca de 11,1% referem a recomendação de entidades especializadas e 8,6% a informação em sites de comparação de produtos.

Na escolha de produtos financeiros, os mais jovens (entre 16 e 24 anos) recorrem mais do que os restantes grupos etários às recomendações de familiares ou amigos e à informação

¹ Disponível em <https://www.todoscontam.pt/sites/default/files/2024-04/relatorio4ilf2023.pdf>.

nas redes sociais, e menos à informação prestada na instituição onde adquirirem o produto ou à recomendação de entidades especializadas.

Na análise ao processo de escolha por tipo de produto, verifica-se que a informação prestada pela instituição é especialmente relevante para produtos como os outros créditos (pessoal ou automóvel), o crédito à habitação e os depósitos a prazo. A recomendação de familiares e amigos foi mais preponderante no caso da aplicação *MBWay*.

Relativamente às **dificuldades sentidas pelos consumidores na comparação de produtos bancários**, note-se que tais produtos assumem, por norma, carácter complexo para o cliente, não sendo a linguagem utilizada na respetiva comercialização de fácil apreensão.

De facto, os consumidores deparam-se com limitações severas na acessibilidade e compreensibilidade da informação disponibilizada relativa, nomeadamente, a taxas, comissões, condições contratuais e riscos, que são frequentemente apresentados em formatos técnicos e pouco intuitivos. Do Relatório do 4.º Inquérito à Literacia Financeira da População Portuguesa decorre que, ainda que os conhecimentos financeiros tenham melhorado face a 2020, persistem importantes lacunas em questões relacionadas com o cálculo de juros simples e juros compostos, a diversificação de risco e o poder de compra, conceitos fundamentais para um investimento adequado das poupanças.

Neste contexto, destaca-se a recente intervenção do Sr. Presidente da Autoridade da Concorrência, Nuno Cunha Rodrigues, que defendeu, em audiência na Comissão Parlamentar de Economia e Coesão Territorial, a criação de um portal dedicado à comparabilidade dos depósitos a prazo disponibilizados pelas instituições financeiras. Esta proposta visa colmatar uma lacuna existente no mercado, permitindo aos consumidores uma perceção mais clara da rentabilidade e dos custos associados a diferentes ofertas. Embora o Banco de Portugal já disponibilize dois comparadores — um relativo ao preçário das contas e outro às comissões bancárias —, nenhum destes instrumentos contempla a comparação de rentabilidades dos depósitos a prazo. Importa ainda referir que algumas instituições financeiras disponibilizam comparadores próprios, ainda que com enfoque limitado aos seus produtos ou à concorrência direta. A criação de

um portal centralizado e imparcial representaria, por isso, um passo relevante na promoção da transparência, na proteção dos consumidores e no reforço da literacia financeira em Portugal.²

Assim, para **mitigar as dificuldades** anteriormente descritas, torna-se essencial continuar a investir em projetos públicos de promoção da literacia financeira, abrangendo desde o ensino escolar até às populações mais idosas. Paralelamente, é igualmente importante simplificar a informação disponibilizada aos consumidores, reforçar as competências de comunicação dos profissionais bancários que lhes prestem informações e investir na criação de um portal público e independente de comparação de produtos bancários, com dados atualizados, claros e normalizados;

No que diz respeito à contratualização de produtos bancários e financeiros, a AdC suscitou as seguintes questões:

- a) *“quais as principais ferramentas utilizadas (e.g., balcão, site ou app das instituições e/ou intermediários)”*;
- b) *“quais as principais dificuldades sentidas”*;
- c) *“quais os principais custos associados”*;
- d) *“que medida/intervenção considera que poderia reduzir esses custos e agilizar a contratualização de produtos bancários e/ou financeiros”*.

Para além das considerações já tecidas *supra*, que são também aplicáveis ao âmbito da contratualização, destaca-se que os canais digitais tenham vindo a ganhar relevância no que diz respeito à contratualização de produtos bancários e financeiros. O Relatório do 4.º Inquérito à Literacia Financeira da População Portuguesa indica que cerca de 10% dos inquiridos afirmam ter solicitado um cartão de débito ou crédito ou subscrito um seguro totalmente *online* e 5,5% referem que fizeram um investimento totalmente *online*.

Apenas 2,6% dos entrevistados contrataram um crédito e 2,4% abriram uma conta de depósito à ordem totalmente *online*. Cerca de 17% dos entrevistados contrataram pelo menos um produto bancário totalmente *online*, destacando-se, pelas maiores

² Cfr. <https://jornalpt50.pt/noticia/concorrenca-insiste-na-criacao-de-um-portal-para-comparar-depositos-a-prazo/>.

proporções, os entrevistados com idades entre os 25 e 39 anos, os que têm o ensino superior e os que têm rendimento superior a 2500 euros.

Contudo, há ainda um longo caminho a percorrer na inclusão financeira digital, **uma vez que cerca de um quarto da população adulta em Portugal não acede à internet**. Esta exclusão digital, acima da média dos países que participaram na comparação internacional, compromete a capacidade de uma parte significativa da população tirar proveito dos benefícios da digitalização da atividade económica, como a comodidade de acesso a bens e serviços e eventualmente a custos mais reduzidos, mas é também uma barreira a um maior crescimento dos serviços financeiros digitais.

Deste modo, afigura-se essencial, como medida de política pública, promover um investimento sustentado na educação e inclusão digital da população, nomeadamente através de programas de formação digital, com especial foco nas camadas populacionais mais vulneráveis, como os idosos e as pessoas com baixos níveis de escolaridade. Paralelamente, importa que as instituições financeiras simplifiquem os processos de contratualização online, adotando formatos mais acessíveis, linguagem clara e mecanismos de apoio direto ao cliente durante o processo. A adoção de soluções tecnológicas seguras, mas intuitivas, bem como o reforço da transparência contratual, são igualmente fundamentais para reforçar a confiança dos consumidores e estimular uma maior adesão à contratualização digital, promovendo, em última análise, uma maior eficiência e competitividade no setor bancário.

No que diz respeito ao processo de mudança de banco, a AdC suscitou as seguintes questões:

- a) *“quais as principais dificuldades sentidas”;*
- b) *“quais os principais custos associados”;*
- c) *“que medida/intervenção considera que poderia agilizar o processo de mudança de banco”.*

Neste contexto, importa salientar que as preocupações relativas à limitada mobilidade no setor da banca de retalho em Portugal têm sido levantadas pelas entidades reguladoras ao longo das últimas décadas. Destaca-se, a esse propósito, o relatório elaborado em 2009

pela Autoridade da Concorrência, em colaboração com o Banco de Portugal, intitulado “*Mobilidade no Setor da Banca de Retalho em Portugal*”. Este estudo concluiu que a mobilidade dos clientes bancários em Portugal é inferior à média europeia, tanto no caso dos clientes particulares como no caso das pequenas e médias empresas (PME).³

O Decreto-Lei n.º 107/2017, de 30 de agosto veio estabelecer as regras relativas à mudança de contas de pagamento, à comparabilidade das respetivas comissões, bem como ao acesso a contas de pagamento com características básicas, transpondo a Diretiva 2014/92/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de julho.

Além de tornar obrigatória a prestação do serviço de mudança de conta, a legislação abre caminho para a punição dos bancos que não ajudem os clientes na transferência da sua vida financeira. As coimas variam entre mil euros e 500 mil euros no caso de incumprimento junto de clientes particulares.

Contudo, tem vindo a ser constatado que os bancos não cumprem, muitas vezes, as disposições legais, impossibilitando, assim, que os consumidores exercem, efetivamente, os seus direitos.⁴ De facto, o Banco de Portugal tem vindo a constatar a muito reduzida adesão por parte dos clientes bancários ao serviço de mudança de conta, previsto no Decreto-Lei n.º 107/2017. Esta circunstância não é alheia ao facto de o serviço ser pouco conhecido pelos trabalhadores das instituições envolvidos no atendimento ao público, como o Banco de Portugal constatou na sequência da realização de um conjunto de ações de inspeção cliente-mistério, bem como do reduzido destaque conferido à prestação deste serviço nos sítios na internet das instituições. Esta circunstância compromete os objetivos visados pelo legislador europeu de promoção da mobilidade dos clientes bancários e da concorrência nos mercados bancários de retalho.

Por este motivo, o Banco de Portugal, publicou, no início do ano, a Carta Circular n.º CC/2025/00000003, no sentido de indicar os “*entendimentos e boas práticas a observar na denúncia de contratos de contas e cartões de pagamento, na prestação do serviço de*

³ Disponível em https://extranet.concorrencia.pt/pesquisAdC/EPR.aspx?Ref=EPR_2009_11&isEnglish=False.

⁴ Cfr., nomeadamente, <https://observador.pt/especiais/cliente-misterio-fomos-a-14-bancos-e-nenhum-cumpre-regras-da-mudanca-de-conta/>.

mudança de conta e no tratamento de contas coletivas após o óbito de um dos seus titulares” (sublinhado nosso).

A Carta Circular prevê que os bancos que permitem abrir conta através dos canais digitais devem também disponibilizar um espaço ou meio “*facilmente acessível e de forma permanente*” no seu *homebanking* ou aplicação de telemóvel, que permita aos clientes submeterem os pedidos de mudança de conta, “*não ficando essa faculdade circunscrita a contas com apenas um titular*”.

Adicionalmente, trocar de banco não pode demorar mais de 13 dias úteis desde o pedido formulado pelo cliente e o banco recetor deve disponibilizar um formulário único que permita ao cliente conferir as autorizações necessárias para mudar de conta.⁵ Para a implementação das boas práticas as instituições dispõem de um prazo até 1 de janeiro de 2026.

Neste contexto, importa salientar que a efetiva concretização dos objetivos subjacentes ao regime jurídico da mobilidade bancária dependerá, em grande medida, do compromisso das instituições financeiras na adoção rigorosa das boas práticas e orientações emitidas pelo Banco de Portugal e outras entidades reguladoras. No entanto, a atuação das instituições, por si só, não será suficiente para assegurar a eficácia do regime. Torna-se igualmente necessário reforçar a informação disponibilizada ao público e promover a educação financeira dos consumidores, de forma a garantir que estes conhecem os seus direitos e estão capacitados para exercer escolhas informadas no mercado bancário.

⁵ Cfr., nomeadamente, https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/cartas-circulares//485507876_6.docx.pdf, pág. 12.

IV. Conclusão

Em síntese, o consumidor bancário em Portugal continua a enfrentar um conjunto de limitações estruturais que condicionam a sua capacidade de tomar decisões informadas e exercer livremente a sua escolha no mercado.

A Direção-Geral do Consumidor considera, por conseguinte, essencial a adoção de um conjunto de medidas estruturais que visem não apenas o reforço da transparência e da comparabilidade das ofertas disponíveis, mas também a simplificação dos processos de contratualização e de mudança de prestador.

Entre essas medidas, destaca-se a necessidade de:

- Intensificar as ações de promoção da literacia financeira e digital, especialmente junto dos segmentos mais vulneráveis da população;
- Garantir o cumprimento dos deveres de informação e de comunicação clara por parte das instituições financeiras;
- Investir na criação de um portal público e independente de comparação de produtos bancários, com dados atualizados, claros e normalizados;
- Fomentar a utilização de ferramentas tecnológicas acessíveis e intuitivas, que contribuam para uma experiência bancária mais simples, segura e centrada no consumidor.
- Garantir o efetivo cumprimento das obrigações legais em matéria de mobilidade bancária, através de mecanismos eficazes de monitorização e, sempre que necessário, de sanção;

Estas recomendações, se implementadas de forma coordenada e com acompanhamento das autoridades competentes, poderão contribuir decisivamente para um setor bancário mais equilibrado, dinâmico e centrado nas necessidades reais dos consumidores.

Lisboa, 24 de setembro de 2025