



ESTUDO

**MOBILIDADE DOS
CONSUMIDORES NA
BANCA A RETALHO EM
PORTUGAL**

RELATÓRIO DA CONSULTA PÚBLICA

JULHO DE 2026

I. ENQUADRAMENTO

1. Entre 13 de fevereiro e 5 de março de 2026, a **Autoridade da Concorrência (AdC)** submeteu à **consulta pública a versão preliminar do Estudo “Mobilidade dos consumidores na banca a retalho em Portugal”**¹. A versão preliminar do Estudo identificou dificuldades dos consumidores na pesquisa, na comparação e na mudança de produtos bancários (designadamente, de contas de pagamento e de produtos de poupança e crédito) e, com vista a mitigar essas dificuldades, apresentou 16 recomendações ao legislador e ao Banco de Portugal.
2. A versão preliminar do Estudo foi elaborada na sequência de uma consulta ao mercado sobre a banca a retalho promovida pela AdC entre 22 de julho e 24 de setembro de 2025^{2,3}, cujos contributos, de um modo geral, sinalizaram a existência de constrangimentos suscetíveis de afetar a capacidade de escolha dos consumidores e limitar a mobilidade bancária.
3. No âmbito da consulta pública à versão preliminar do Estudo, a **AdC recebeu contributos dos seguintes interessados**, cuja participação no procedimento a AdC agradece, reconhecendo o seu significativo valor positivo para o debate:
 - (i) **três associações representativas de agentes do setor financeiro:**
 - a Associação Portuguesa de Instituições de Pagamento e Moeda Electrónica (**ANIPE**);
 - a Associação Portuguesa de Bancos (**APB**); e
 - a Associação de Instituições de Crédito Especializado (**ASFAC**); e
 - (ii) **dois consumidores ou associações de consumidores:**
 - **um consumidor individual** (Sr. Ricardo Duque Gabriel); e
 - a Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor – DECO (**DECO**).
4. Em 13 de março de 2026, o **Banco de Portugal enviou à AdC o seu parecer sobre a versão preliminar do Estudo**, nos termos do n.º 3 do artigo 61.º da Lei n.º 19/2012.

II. COMENTÁRIOS GERAIS

5. De um modo geral, os contributos recebidos reconheceram a relevância da iniciativa da AdC e a importância do tema da mobilidade dos consumidores na banca a retalho.
6. O **Banco de Portugal** realçou a relevância do Estudo e a convergência entre as preocupações identificadas no mesmo e o trabalho que o Banco de Portugal tem vindo a desenvolver, em particular no que respeita à melhoria das condições de pesquisa, comparação e eventual mudança de instituição e ao papel dos intermediários de crédito. O Banco de Portugal considerou, todavia, que a elevada longevidade das relações bancárias e os reduzidos níveis de mobilidade observados podem traduzir níveis elevados de satisfação dos consumidores, num contexto em que os custos de manutenção de conta são, em geral, reduzidos, não constituindo, necessariamente, um indício de falha de mercado.
7. A **ANIPE** defendeu que a análise da concorrência no setor deveria ser mais abrangente e, em particular, incluir os prestadores de serviços de pagamento. A associação considerou que tal iria reforçar as preocupações concorrenciais identificadas na versão preliminar do Estudo, ao evidenciar que a dinâmica concorrencial permanece condicionada pelo papel da infraestrutura

¹ Doravante designado “Estudo”.

² Ver [consulta ao mercado sobre a banca a retalho](#) promovida pela AdC entre 22.07.2025 e 24.09.2025.

³ Doravante designada “Consulta ao mercado”.

de pagamentos doméstica. Em particular, a ANIPE salientou que o controlo da infraestrutura de pagamentos doméstica pelos principais bancos a operar em Portugal pode condicionar a mobilidade dos consumidores e limitar a entrada de prestadores de serviços de pagamento no mercado.

8. A associação enquadrou essa posição na evolução recente do contexto regulatório aplicável ao setor, designadamente: (i) na Diretiva (UE) 2015/2366 (DSP2)⁴; (ii) na proposta de Diretiva relativa aos serviços de pagamento e aos serviços de moeda eletrónica no mercado interno (DSP3)⁵; e (iii) na proposta de Regulamento relativo a um quadro de acesso a dados financeiros (Regulamento FiDA)⁶.
9. A **ANIPE** destacou, ainda, de modo geral, a importância de assegurar a neutralidade tecnológica nas recomendações a adotar pela AdC, de forma a evitar que a definição de soluções de integração ou padrões técnicos favoreça as instituições de crédito tradicionais em detrimento de outros prestadores de serviços.
10. A **APB**, à semelhança do que referiu no âmbito da consulta ao mercado⁷, contestou a existência de um elevado grau de concentração e de barreiras significativas à mobilidade no setor da banca a retalho nacional. Nesse sentido, a associação entendeu que a versão preliminar do Estudo sobrestima o grau de concentração do mercado, tendo questionado a utilização do indicador CR5 e defendido que outros indicadores, como o índice *Herfindahl-Hirschman* (IHH), apontam para níveis de concentração moderados e compatíveis com um contexto concorrencial.
11. A APB entendeu ainda que fatores estruturais, como o excesso de liquidez ou o rácio de transformação, são determinantes para a formação das taxas de juro e, como tal, podem explicar os níveis observados de remuneração dos depósitos. Segundo a APB, a análise constante da versão preliminar do Estudo não isolou adequadamente esses fatores.
12. A **ASFAC** reconheceu a utilidade da avaliação do setor bancário e da implementação de medidas que permitam uma maior simplificação da informação disponibilizada aos consumidores e/ou o reforço dos seus conhecimentos e confiança.
13. A **DECO** reconheceu a relevância de analisar os serviços bancários retalhistas e, de modo geral, concordou com os problemas e entraves à mobilidade dos consumidores identificados na versão preliminar do Estudo. A associação manifestou-se favorável à totalidade das recomendações apresentadas⁸.
14. O **Sr. Ricardo Duque Gabriel** reconheceu a relevância do Estudo no debate sobre as condições de concorrência num setor de importância sistémica para a economia portuguesa, destacando que custos de pesquisa, comparação e mudança elevados podem amplificar artificialmente o poder de mercado dos bancos incumbentes, com efeitos negativos, em particular, sobre a remuneração dos depósitos, o custo do crédito e o bem-estar agregado.

III. COMENTÁRIOS ÀS RECOMENDAÇÕES APRESENTADAS NA VERSÃO PRELIMINAR DO ESTUDO

15. **Os contributos recebidos pela AdC no âmbito da consulta pública incluem comentários específicos sobre várias das recomendações constantes na versão preliminar do Estudo.**

⁴ Ver [Diretiva \(UE\) 2015/2366](#), relativa aos serviços de pagamento no mercado interno.

⁵ O processo legislativo associado à [proposta de Diretiva](#) (COM(2023) 366 final), de 28.06.2023, encontra-se em curso.

⁶ O processo legislativo associado à [proposta de Regulamento](#) (COM(2023) 360 final), de 28.06.2023, encontra-se em curso.

⁷ Ver [contributo da APB no âmbito da consulta ao mercado](#).

⁸ A DECO destacou, como fundamentais, as Recomendações 2, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 13, 14, 15 e 16 constantes da versão preliminar do Estudo. Não obstante, o contributo da DECO não apresentou comentários específicos.

Nas secções seguintes é apresentado um resumo desses comentários, bem como a respetiva posição da AdC, organizada por referência a cada uma das recomendações constantes da versão preliminar do Estudo⁹.

III.1. Recomendação 1 | ao Regulador – versão submetida a consulta pública

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. Esse exercício complementaria a lista de serviços mais representativos associados a contas de pagamento em Portugal e respetiva terminologia harmonizada, constante da Instrução do Banco de Portugal nº 11/2018.

A título exemplificativo, no âmbito do crédito à habitação, os seguintes termos e a sua definição deveriam ser objeto de harmonização: (i) *"comissão de dossier", "comissão de estudo", "comissão de estudo de dossier", "comissão de gestão do dossier" e "comissão de processo no crédito habitação"*; (ii) *"comissão de abertura", "comissão de abertura de dossier", "comissão de contrato", "comissão de crédito", "comissão de formalização"*; (iii) *"comissão de liquidação antecipada", "comissão de penalização de amortização antecipada" e "comissão de reembolso antecipado"*; e (iv) *"comissão de gestão" e "comissão de gestão do processo"*.

III.1.1. Contributos recebidos

16. **O Banco de Portugal reconheceu o mérito da proposta de harmonização terminológica, salientando, todavia, que já existem obrigações neste sentido**, ainda que circunscritas às contas de pagamento, ao abrigo da Diretiva 2014/92/UE e do Regulamento Delegado (UE) 2018/32.
17. **O regulador alertou para a inexistência de enquadramento legal que habilite o Banco de Portugal a impor terminologia harmonizada** à *"totalidade dos produtos e serviços comercializados"*.
18. **O Banco de Portugal alertou ainda para a existência de riscos inerentes à definição de categorias terminológicas**, entendendo que a liberdade das instituições para definir as designações dos seus produtos é um fator relevante para a inovação e a diferenciação da oferta. Segundo o regulador, categorias excessivamente granulares podem tornar a comparação impraticável, ao passo que categorias demasiado amplas podem agregar produtos materialmente distintos, com potenciais efeitos adversos ao nível da capacidade de diferenciação de ofertas das instituições no mercado.
19. **O Banco de Portugal referiu ainda que lançou, em 2025, um projeto de revisão da estrutura do preço** que visa tornar a informação sobre comissões mais simples, clara e comparável.

⁹ Os contributos recebidos incidiram sobre a generalidade das recomendações constantes da versão preliminar do Estudo, tendo todas sido analisadas nas secções seguintes, com exceção da Recomendação 4, por não ter sido objeto de comentários substantivos que justificassem uma análise autónoma. Ainda assim, esta foi referida no contributo do Banco de Portugal, no contexto da transposição da Diretiva (UE) 2023/2225 (CCD II), tendo sido sublinhada a relevância do reforço do enquadramento regulatório e da divulgação sintética da informação pré-contratual.

20. **A ANIPE referiu que um excesso de padronização terminológica poderá “*penalizar modelos digitais mais ágeis*”,** gerar encargos administrativos desproporcionais para entidades de menor dimensão e reduzir incentivos à inovação.
21. **A APB sustentou que esta recomendação parte do pressuposto de que a heterogeneidade da oferta e das estruturas tarifárias constitui um obstáculo relevante à comparabilidade,** podendo, na prática, conduzir a um *“grau acrescido de homogeneização da oferta bancária, com potenciais efeitos adversos sobre a diferenciação competitiva e a inovação”*. A APB acrescentou que, se a harmonização pode ser adequada para serviços bancários básicos, o mesmo não se verifica necessariamente para produtos mais complexos, como o crédito à habitação ou o crédito ao consumo. A associação assinalou ainda que já existe harmonização terminológica ao nível europeu em matéria de contas de pagamento e instrumentos de informação normalizada, alertando para o risco de *“gold-plating regulatório e de desarmonização face ao quadro europeu”*.
22. **A DECO assinalou a necessidade de clarificar o que deve ser entendido como serviço prestado suscetível de justificar a cobrança de comissões,** referindo, em particular, a possibilidade de existirem comissões associadas a serviços cuja prestação efetiva não é clara. Nesse contexto, sugeriu a revisão do enquadramento legal aplicável, designadamente do artigo 7º da Lei nº 66/2015, no sentido de assegurar uma definição mais precisa e não ambígua dos serviços passíveis de cobrança.

III.1.2. Posição da AdC

23. **A AdC reconhece a harmonização terminológica vigente no âmbito das contas de pagamento. Esta harmonização tem sido reconhecida, nomeadamente no quadro da Diretiva 2014/92/UE¹⁰, como um instrumento relevante para promover a transparência, facilitar a compreensão das comissões e reforçar a comparabilidade** das ofertas pelos consumidores. Este enquadramento contribui para reduzir custos de pesquisa e apoiar uma maior mobilidade dos consumidores, potenciando a dinâmica concorrencial no mercado.
24. **É neste espírito que a Recomendação 1 visa promover uma maior convergência terminológica, sempre que adequado e benéfico do ponto de vista dos consumidores e da concorrência.** A evidência recolhida na versão preliminar do Estudo ilustra exemplos de múltiplas designações para serviços que aparentam corresponder à mesma operação e que dificultam a compreensão e comparação por parte dos consumidores. Verifica-se, assim, que a terminologia utilizada, em concreto no caso da oferta de crédito à habitação, que beneficiaria de uma maior clareza e harmonização, com benefícios para os consumidores particulares.
25. **Uma maior harmonização da terminologia mais relevante (e não das ofertas em si) poderá ainda contribuir para uma maior transparência quanto à natureza dos serviços subjacentes às comissões cobradas.** A identificação clara e uniforme dos serviços pode facilitar a avaliação da correspondência entre a comissão cobrada e o serviço efetivamente prestado, contribuindo para reforçar a comparabilidade das ofertas bancárias.
26. **A AdC partilha da importância de se assegurar um equilíbrio adequado entre granularidade e agregação, sem comprometer a capacidade de diferenciação das instituições.** Importa, em particular, assegurar que a harmonização incida sobre a terminologia mais frequentemente utilizada e com benefícios de maior comparabilidade para os

¹⁰ Ver, e.g., considerando 15 da Diretiva 2014/92/UE: “(...) A comparação entre comissões bancárias não pode ser efetuada se os prestadores de serviços de pagamento utilizarem terminologia diferente para os mesmos serviços e prestarem informações em diferentes formatos. A utilização de uma terminologia normalizada, aliada à apresentação, num formato harmonizado, de informações específicas sobre as comissões dos serviços mais representativos associados a contas de pagamento, pode ajudar os consumidores a compreender e a comparar as comissões”.

consumidores, não devendo, por isso, incidir sobre termos e definições que não sejam representativas, nem de produtos inovadores ou outros, que, pela sua natureza, não se enquadram em categorias padronizadas.

27. Ainda que a harmonização terminológica fora do âmbito atualmente previsto na Diretiva 2014/92/UE e no Regulamento Delegado (UE) 2018/32 não se encontre expressamente prevista nas competências aplicáveis, têm vindo a ser desenvolvidas iniciativas relevantes no sentido de promover uma maior harmonização na apresentação de comissões e respetivos serviços¹¹.
28. Neste contexto, **regista-se positivamente a iniciativa em desenvolvimento pelo Banco de Portugal para a revisão da estrutura dos preços das instituições de crédito**, a qual pode contribuir para os objetivos prosseguidos pela Recomendação 1.
29. **Para assegurar um quadro estável e previsível de harmonização terminológica, a concretização desse objetivo poderá ainda ser prosseguida através de outras soluções normativas.** Essa concretização poderá, designadamente, assentar no alargamento da lista de serviços mais representativos e respetiva terminologia normalizada atualmente existente para as contas de pagamento, definida pelo Banco de Portugal, prevendo-se, nos diplomas aplicáveis aos demais produtos e serviços bancários, que o Banco de Portugal disponha de competência para definir e atualizar essa lista por via regulamentar, à semelhança do previsto no artigo 4º do Decreto-Lei nº 107/2017 para as contas de pagamento. Em alternativa, a harmonização poderá ser assegurada diretamente nos diplomas aplicáveis a cada produto ou serviço, através da identificação das categorias relevantes e da fixação das respetivas designações normalizadas.

III.1.3. Conclusão

30. **Considerando os contributos analisados, entende-se adequado dirigir a Recomendação 1 ao Legislador**, atendendo às diferentes soluções normativas suscetíveis de concretizar a harmonização terminológica de produtos e serviços que sejam relevantes para os consumidores no setor da banca a retalho.

Recomendação 1 | ao Legislador

Reforçar a harmonização terminológica no setor da banca a retalho, através da identificação dos termos associados a produtos e serviços mais relevantes e frequentemente utilizados pelos consumidores, bem como da definição de designações padronizadas para os mesmos. A harmonização terminológica apenas deverá incidir sobre os termos mais representativos dos produtos e serviços mais relevantes, não incidindo sobre produtos inovadores ou outros, que, pela sua natureza, não se enquadram em categorias padronizadas, de modo a evitar o risco de afetar a capacidade de diferenciação das instituições.

Esse exercício poderá assentar no alargamento da lista de serviços mais representativos já existente para as contas de pagamento, prevendo-se a sua aplicação aos demais produtos e serviços bancários nos respetivos diplomas, ou na consagração dessas designações harmonizadas diretamente nos diplomas aplicáveis aos produtos e serviços em causa.

A título exemplificativo, no âmbito do crédito à habitação, os seguintes termos e a sua definição deveriam ser objeto de harmonização: (i) *"comissão de dossier"*, *"comissão de estudo"*, *"comissão*

¹¹ Na [Carta Circular nº 24/2014/DSC](#), de março de 2014, o Banco de Portugal procedeu à uniformização de designações associadas a comissões de contas de depósito à ordem, antes da publicação da Diretiva 2014/92/UE, tendo por base o artigo 17º da sua Lei Orgânica. Nessa sede, o Banco de Portugal identificou a complexidade das práticas de comissionamento e as dificuldades de comparação entre comissões, defendendo a adoção de um modelo mais padronizado, simples e transparente.

de estudo de dossier", "comissão de gestão do dossier" e "comissão de processo no crédito habitação"; (ii) "comissão de abertura", "comissão de abertura de dossier", "comissão de contrato", "comissão de crédito", "comissão de formalização"; (iii) "comissão de liquidação antecipada", "comissão de penalização de amortização antecipada" e "comissão de reembolso antecipado"; e (iv) "comissão de gestão" e "comissão de gestão do processo".

III.2. Recomendação 2 | ao Regulador – versão submetida a consulta pública

Reforçar as capacidades funcional e informativa da ferramenta “Comparador de comissões” disponibilizada pelo Banco de Portugal, contribuindo para a sua utilização mais frequente, informada e bem-sucedida pelos consumidores, nomeadamente:

- (i) **incluindo todos os elementos das ofertas bancárias relevantes** no âmbito do exercício de comparação, como condições de acesso, produtos e serviços incluídos e limites de utilização, e apresentando-os de forma padronizada;
- (ii) **introduzindo filtros personalizados**, como produtos e serviços pretendidos, de forma a permitir obter resultados ajustados à situação concreta dos consumidores;
- (iii) **robustecendo a forma como os resultados do exercício de comparação são apresentados**, em particular não incluindo na lista de resultados os bancos que não disponibilizem o produto ou serviço em comparação; e
- (iv) **permitindo o acesso de outras entidades à base de dados** subjacente à ferramenta, com vista a permitir o desenvolvimento de instrumentos de comparação e/ou simulação por essas entidades.

Esse exercício beneficiaria com a realização de uma consulta: (i) aos consumidores, sobre o funcionamento e a experiência de utilização da ferramenta e funcionalidades adicionais a implementar na mesma; e (ii) às instituições de crédito, sobre a viabilidade do reporte da informação e do desenvolvimento técnico.

III.2.1. Contributos recebidos

- 31. O Banco de Portugal reconheceu a utilidade do “Comparador de comissões” enquanto instrumento central de transparência e comparabilidade no mercado das contas de pagamento.
- 32. **O regulador informou que se encontra a desenvolver uma reflexão integrada sobre a evolução da ferramenta, abrangendo a revisão do formato e da arquitetura da informação, o reforço das funcionalidades de pesquisa e de apresentação de resultados**, incluindo a introdução de filtros mais dinâmicos e a melhoria da legibilidade e utilidade comparativa da informação disponibilizada. O Banco de Portugal referiu ainda que já disponibiliza um conjunto de ferramentas de apoio à decisão, nomeadamente simuladores relativos a depósitos a prazo, crédito à habitação e crédito aos consumidores, através do Portal do Cliente Bancário e do Portal Todos Contam.
- 33. **A APB assinalou que a versão preliminar do Estudo não apresenta análise empírica específica quanto aos níveis de utilização da ferramenta disponibilizada pelo Banco de Portugal**, nem quanto às limitações concretamente identificadas pelos utilizadores.

34. Neste sentido, a associação referiu que eventuais desenvolvimentos da ferramenta **deveriam ser precedidos de uma avaliação de custos e benefícios**, incluindo os encargos operacionais associados à recolha e reporte de informação pelas instituições.
35. A ASFAC manifestou concordância pela melhoria de instrumentos de comparação das ofertas bancárias.

III.2.2. Posição da AdC

36. **O contributo do Banco de Portugal revela convergência com os objetivos subjacentes à recomendação da AdC.** As iniciativas em curso descritas pelo Banco de Portugal, em particular o reforço das funcionalidades de pesquisa, a introdução de filtros mais dinâmicos e a melhoria da legibilidade e utilidade comparativa da informação disponibilizada, correspondem, no essencial, aos pontos de melhoria identificados pela AdC.
37. **Sem prejuízo da utilidade dos simuladores já disponibilizados pelo Banco de Portugal, estes destinam-se à projeção de cenários individualizados, não constituindo instrumentos de comparação** entre ofertas de diferentes instituições, pelo que terão um impacto limitado na redução dos custos de pesquisa e na promoção da comparabilidade das ofertas bancárias.
38. Quanto à necessidade de avaliação dos custos e benefícios do reforço da capacidade do “Comparador de comissões”, **registar-se que as melhorias sugeridas poderão ser desenvolvidas com base na informação já atualmente disponibilizada ou reportada ao regulador**, designadamente através de um melhor aproveitamento e apresentação dos dados já existentes. Assim, não se antecipa necessariamente que tais aperfeiçoamentos impliquem a introdução de novas obrigações de reporte de informação para as instituições de crédito, para além das que já decorrem do quadro regulatório aplicável, sem prejuízo de eventuais ajustamentos que o regulador entenda adequados no âmbito da evolução da ferramenta.

III.2.3. Conclusão

39. **Na sequência da ponderação dos contributos descritos, considera-se adequado manter a Recomendação 2**, dirigida ao Regulador, nos termos submetidos a consulta pública.

III.3. Recomendação 3 | ao Regulador – versão submetida a consulta pública

Ponderar o alargamento do âmbito da ferramenta “Comparador de comissões” disponibilizada pelo Banco de Portugal no sentido de incluir produtos de poupança, designadamente contas de depósito a prazo.

III.3.1. Contributos recebidos

40. **O Banco de Portugal confirmou que o alargamento do âmbito do “Comparador de comissões” a produtos de poupança constitui um dos eixos fundamentais do projeto de revisão da ferramenta atualmente em curso.**
41. **A APB referiu a necessidade de uma análise sobre a relação custo-benefício de um eventual alargamento do âmbito do “Comparador de comissões” do Banco de Portugal.** A associação assinalou ainda que o exemplo de ferramenta de comparação de ofertas bancárias referido na versão preliminar do Estudo, relativo à Alemanha, se reporta a serviços associados a contas de pagamento, não abrangendo produtos de poupança.

III.3.2. Posição da AdC

42. **Sinaliza-se positivamente o projeto de revisão do “Comparador de comissões”, sinalizado pelo Banco de Portugal, no sentido de avaliar o seu potencial alargamento a produtos de poupança**, em linha com a Recomendação 3 da AdC.
43. **Relativamente ao contributo da APB, importa esclarecer que a Recomendação 3 prevê a realização de um exercício de avaliação quanto à eventual extensão do âmbito do “Comparador de comissões”**. Essa avaliação deve incluir a ponderação, por um lado, dos custos operacionais e de implementação associados a eventuais adaptações da ferramenta e, por outro lado, dos benefícios decorrentes da disponibilização de informação comparável sobre tais produtos, designadamente no que respeita à mitigação dos custos de pesquisa e à facilitação da avaliação das condições oferecidas por diferentes instituições.
44. **A par da informação já constante da versão preliminar do Estudo, a AdC nota ainda que existem exemplos, a nível europeu, de ferramentas públicas que permitem comparar produtos de poupança**, entre os quais se destacam:
- (i) a autoridade financeira belga (FSMA), que, através do portal *Wikifin*, disponibiliza um comparador de contas de poupança¹²; e
 - (ii) a autoridade irlandesa de concorrência e proteção do consumidor (CCPC), que disponibiliza ferramentas públicas que permitem comparar diferentes produtos financeiros, incluindo contas de poupança¹³.

III.3.3. Conclusão

45. **Na sequência da ponderação dos contributos descritos, considera-se adequado manter a Recomendação 3**, dirigida ao Regulador, nos termos submetidos a consulta pública.

III.4. Recomendação 5 | ao Regulador – versão submetida a consulta pública

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. Dessa informação, destacam-se a taxa anual de encargos efetiva global (TAEG) e, caso aplicável, os produtos ou serviços bancários agregados. Essa tabela deve utilizar linguagem corrente, clara, simples e acessível. Tal facilitaria a comparação e a compreensão pelos consumidores das principais características dos produtos e serviços bancários.

¹² Ver [sítio da internet](#) do *Compareur de comptes d'épargne*, disponibilizado pela *Autorité des services et marchés financiers* (FSMA), autoridade belga de supervisão dos serviços e mercados financeiros. O comparador foi criado na sequência de um [acordo](#) celebrado, em 2012, entre o Governo belga, a FSMA e a *Febelfin*, entidade que representa o setor financeiro belga, com vista a reforçar a informação, publicidade e transparência aplicáveis às contas de poupança.

¹³ Ver [sítio da internet da ferramenta](#) *Money Tools* que inclui a comparação e simulação de contas de poupança, entre outros produtos, como crédito à habitação ou crédito pessoal. A relevância destas ferramentas é corroborada pelo estudo [Financial Wellbeing in Ireland: Financial Literacy and Inclusion](#), publicado pela *Competition and Consumer Protection Commission* em 2023, que identifica os sítios de comparação de preços como a terceira fonte de informação mais utilizada pelos consumidores irlandeses antes da aquisição de um produto financeiro, referida por 23% dos consumidores, atrás da informação prestada pelo próprio prestador (38%) e das recomendações de familiares, amigos ou conhecidos (33%).

III.4.1. Contributos recebidos

46. **O Banco de Portugal assinalou que 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 quer no âmbito do crédito aos consumidores, as quais resultam de diretivas de harmonização máxima, o que *"limita substancialmente a margem para alterar estruturalmente o formato, o conteúdo ou a hierarquização da informação constante desses documentos"*.
47. **O regulador alertou ainda para o risco de excesso de informação**, sublinhando que o desafio regulatório reside em encontrar o equilíbrio adequado entre o detalhe suficiente para que o consumidor conheça as características essenciais do produto e a simplicidade e clareza que incentive a leitura efetiva da informação completa disponibilizada.
48. **A APB referiu que, no caso do crédito à habitação, a ficha de informação normalizada europeia (FINE) constitui já um instrumento harmonizado a nível europeu** destinado a assegurar a transparência e comparabilidade da informação pré-contratual. Nesse contexto, considerou que a introdução de um documento adicional poderá (i) *"aumentar o volume de informação prestada (agravando riscos de «information overload»")*; (ii) *"prejudicar a harmonização europeia pretendida"*; e (iii) *"criar desvio face ao modelo europeu"*. A este respeito, a associação referiu que a Comissão Europeia (CE) *"reconheceu, no quadro da consulta pública levada a cabo em 2022, em que se encontrava em discussão a oportunidade de revisão da Diretiva do Crédito à habitação"*, os *"problemas de «information overload» no atual regime de informação pré-contratual (incluindo ESIS/FINE)"*. Segundo a APB, a *"CE não equacionou duplicar ou criar documentos adicionais resumo, mas apenas simplificar, modernizar e adaptar a informação pré-contratual às novas realidades digitais (i.e., tornar a FINE mais clara e compreensível)"*.
49. **A APB acrescentou que a recomendação apresentada na versão preliminar do Estudo se circunscreve ao plano nacional, em contraciclo com uma abordagem europeia** relativamente aos direitos de informação do consumidor. A associação referiu ainda que o *"Documento di Sintesi"* previsto no quadro legal e regulatório italiano, e identificado na versão preliminar do Estudo, *"não corresponde a um resumo da PIES/FINE"*, tratando-se antes de um documento distinto associado à síntese das condições contratuais (e não pré-contratuais), não sendo por isso um exemplo adequado para sustentar a recomendação proposta.
50. **A ASFAC referiu que, caso a introdução de uma tabela padronizada acresça à informação já prevista no quadro normativo europeu, designadamente à primeira página de destaque da Ficha de Informação Normalizada (FIN) introduzida pela Diretiva (UE) 2023/2225, tal poderá resultar num excesso de informação** para o consumidor. A ASFAC defendeu ainda que a evolução regulatória nesta matéria deveria privilegiar a simplificação e racionalização dos instrumentos informativos existentes.

III.4.2. Posição da AdC

51. Relativamente às limitações decorrentes do quadro de harmonização máxima da Diretiva 2014/17/UE, **observa-se que o artigo 14º, nº 8, da referida Diretiva admite expressamente a prestação de informação adicional ao consumidor, em documento separado que pode ser anexado à FINE.**
52. **Em relação aos potenciais efeitos de sobrecarga informativa, importa distinguir entre o aumento da quantidade de informação e a forma como essa informação é apresentada.** O relatório da CE sobre a revisão da Diretiva 2014/17/UE, a que se presume que a APB se refere no seu contributo, identifica que os consumidores enfrentam dificuldades quando a informação

disponibilizada é extensa, complexa e de difícil leitura, levando a que “*não leiam nem compreendam a informação, tornando-se mais difícil comparar produtos*”¹⁴.

53. **A tabela padronizada proposta na recomendação visa promover a apresentação de um conjunto de elementos essenciais num formato simples e padronizado**, que facilite a leitura e a comparação entre ofertas.
54. **Quanto ao risco de redução da informação efetivamente considerada pelos consumidores, reconhece-se a sua relevância, ainda que o mesmo não decorra da introdução da tabela proposta.** A evidência disponível, designadamente o referido relatório da CE, indica que os consumidores já não leem a FINE na sua integralidade, dada a sua extensão e complexidade.
55. **A tabela proposta poderá constituir um ponto de entrada mais acessível à informação, potenciando o envolvimento do consumidor** e facilitando a identificação e comparação dos elementos essenciais das propostas.
56. Ao privilegiar a identificação e comparação dos elementos essenciais das propostas através de formatos mais acessíveis, segue-se uma lógica semelhante à subjacente ao “*Documento di Sintesi*” previsto pelo regulador italiano; embora, ao contrário da recomendação, este não constitua um instrumento pré-contratual. Este exemplo é referido na versão preliminar do Estudo a título ilustrativo de uma abordagem regulatória baseada na apresentação estruturada e sintética de informação relevante para os consumidores, suscetível de melhorar a transparência da informação disponibilizada.
57. **A recomendação procura aplicar ao crédito à habitação uma lógica semelhante à prevista na Diretiva (UE) 2023/2225 para o crédito ao consumo.** Atendendo a que a transposição dessa diretiva, de harmonização máxima, deverá introduzir essa obrigação no crédito ao consumo, não se afigura necessária uma recomendação adicional nesse domínio, para além da respetiva transposição célere, já prevista na Recomendação 4.
58. **Com vista a melhor clarificar este aspeto, procede-se à reformulação da recomendação no sentido de explicitar que esta se dirige ao crédito à habitação.**

III.4.3. Conclusão

59. **Na sequência da ponderação dos contributos, considera-se adequado alterar a Recomendação 5, dirigida ao Regulador, no sentido de explicitar a sua aplicação ao crédito à habitação**, passando a mesma, na versão final do Estudo, a denominar-se “*Recomendação 6*”. Esta reformulação visa evitar sobreposição com a Diretiva (UE) 2023/2225, cuja transposição deverá introduzir, no domínio do crédito ao consumo, a obrigação de apresentação destacada dos elementos essenciais do contrato numa primeira página da ficha de informação normalizada.

Recomendação 6 | ao Regulador

Estabelecer uma obrigação dos bancos de disponibilizarem aos consumidores uma tabela padronizada que inclua a informação mais relevante para os consumidores no âmbito do crédito à habitação. Dessa informação, destacam-se a taxa anual de encargos efetiva global (TAEG) e, caso aplicável, os produtos ou serviços bancários agregados. Essa tabela deve utilizar

¹⁴ CE (2024), [Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a revisão da Diretiva 2014/17/UE relativa aos contratos de crédito aos consumidores para imóveis de habitação](#), COM(2021) 229 final.

linguagem corrente, clara, simples e acessível. Tal facilitaria a compreensão pelos consumidores das principais condições do crédito e a comparação entre ofertas.

III.5. Recomendação 6 | ao Regulador – versão submetida a consulta pública

Definir indicadores de consciencialização e satisfação dos consumidores relativamente ao serviço de mudança de conta previsto no Decreto-Lei nº 107/2017 a cumprir pelas instituições de crédito e estabelecer as respetivas metas anuais. Esses objetivos devem versar, em particular, sobre a duração do processo de mudança, a confiança no serviço, a frequência de ocorrência de erros no decorrer do processo de mudança, os benefícios do serviço percebidos e o grau de compreensão das características do serviço.

Os indicadores deverão ser divulgados pelas instituições de crédito nas suas páginas da *Internet*, designadamente no capítulo relativo ao serviço.

III.5.1. Contributos recebidos

60. **O Banco de Portugal considerou que**, atendendo às especificidades estruturais do serviço de mudança de conta e ao facto de a sua procura depender primordialmente da iniciativa do cliente, **a fixação de indicadores quantitativos anuais não se afigura, nesta fase, adequada, sem prejuízo da contínua monitorização do regime e da avaliação de eventuais ajustamentos futuros.**
61. O regulador referiu ainda que, no exercício da sua função de supervisão comportamental, **já acompanha a prestação do serviço de mudança de conta pelas instituições, designadamente através da análise de reclamações e pedidos de informação**, da realização de ações inspetivas e da monitorização do reporte efetuado ao abrigo da Instrução nº 14/2018. Adicionalmente, informou que, em 2025, sistematizou um conjunto de entendimentos e pontos de melhoria através da Carta Circular nº CC/2025/00000003, desenvolvendo igualmente iniciativas de informação e sensibilização junto do público.
62. O Banco de Portugal indicou igualmente que **pondera incluir nas suas publicações sobre reclamações e pedidos de informação elementos específicos relativos ao serviço de mudança de conta.**
63. Por fim, o regulador assinalou a existência de condicionamentos estruturais associados ao funcionamento do serviço de mudança de conta, cuja análise se remete para a secção relativa à Recomendação 7, na qual estes constrangimentos são igualmente abordados por outros contributos.

III.5.2. Posição da AdC

64. **Reconhece-se o trabalho já desenvolvido pelo Banco de Portugal no acompanhamento do serviço de mudança de conta**, bem como a intenção de incluir informação específica sobre este serviço nas publicações relevantes.
65. Em particular, a Carta-Circular estabelece boas práticas e entendimentos dirigidos às instituições de crédito, designadamente quanto à disponibilização de informação destacada sobre o serviço nos respetivos sítios na *Internet* e balcões, em linguagem clara e acessível, bem como quanto à formação dos colaboradores envolvidos no atendimento ao público.

66. Estas medidas enquadram-se no diagnóstico realizado pelo Banco de Portugal quanto à “ *muito reduzida adesão*” por parte dos clientes bancários ao serviço de mudança de conta, que, segundo a Carta-Circular, “ *não é alheia ao facto de o serviço ser pouco conhecido pelos trabalhadores das instituições envolvidos no atendimento ao público [...] bem como do reduzido destaque conferido à prestação deste serviço nos sítios na Internet das instituições*”¹⁵.
67. Sem prejuízo da relevância dessas medidas, **a recomendação da AdC visa complementar esse enquadramento através da definição de indicadores mensuráveis e metas de desempenho que permitam acompanhar, de forma objetiva e continuada, a divulgação e a eficácia do serviço de mudança de conta.** Não se pretende impor um modelo específico de indicadores e de metas, cabendo ao regulador, no âmbito das suas competências, definir os parâmetros adequados, em particular nas dimensões compreendidas na esfera de responsabilidade das instituições de crédito. A definição desses indicadores poderá reforçar a responsabilização destas entidades quanto à divulgação e eficácia do serviço e contribuir para uma maior transparência na avaliação do desempenho, facilitando a identificação de eventuais deficiências, a adoção de medidas corretivas e a melhoria contínua da qualidade do serviço.
68. A experiência do Reino Unido constitui, a este respeito, uma referência relevante. No âmbito da investigação ao mercado bancário de retalho, a *Competition and Markets Authority* (CMA) determinou a adoção de medidas destinadas a reforçar a eficácia do serviço de mudança de conta (*Current Account Switch Service* – CASS), incluindo o reforço de indicadores de desempenho associados ao conhecimento e à confiança dos consumidores no serviço, bem como a sua revisão anual pelo regulador¹⁶. Estas medidas visavam responder aos baixos níveis de conhecimento e confiança dos consumidores no CASS, identificados pela CMA como fatores suscetíveis de limitar a mobilidade e a pressão concorrencial no setor.

III.5.3. Conclusão

69. **Na sequência da ponderação dos contributos descritos, considera-se adequado manter a Recomendação 6**, dirigida ao Regulador, nos termos submetidos a consulta pública, passando a mesma, na versão final do Estudo, a denominar-se “*Recomendação 7*”.

III.6. Recomendação 7 | ao Regulador – versão submetida a consulta pública

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.**

III.6.1. Contributos recebidos

70. **O Banco de Portugal assinalou que a transferência de pagamentos recorrentes depende, em larga medida, da intervenção ativa do titular da conta junto de credores ou prestadores de serviços terceiros, o que limita a possibilidade de automatização plena do processo** e constitui um constrangimento técnico relevante a qualquer modelo de redirecionamento mais abrangente.
71. **Quanto ao eventual alargamento do serviço a depósitos a prazo e contas poupança, o Banco de Portugal alertou para a natureza jurídica distinta desses produtos.** Tratando-se de contratos a prazo certo, a sua inclusão no âmbito do serviço de mudança de conta implicaria

¹⁵ Carta-Circular nº CC/2025/00000003 do Banco de Portugal, de 10.01.2025.

¹⁶ Ver CMA, “*Retail Banking Market Investigation*”, publicado em 09.08.2016.

interferir em relações contratuais com características próprias, podendo envolver penalizações por resolução antecipada ou perda de remuneração contratualmente prevista.

72. O regulador assinalou ainda que tal alargamento alteraria de forma substancial o paradigma do serviço tal como concebido na Diretiva 2014/92/UE, cuja lógica assenta exclusivamente na mobilidade associada a contas de pagamento.
73. **A ANIPE propôs a introdução de um mecanismo obrigatório de redirecionamento temporário automático de pagamentos**, aplicável a transferências recebidas e débitos diretos, por um período de 6 a 12 meses após a mudança de conta.
74. **A APB, no âmbito da sua apreciação global das recomendações 7 a 9 da versão preliminar do Estudo, considerou que a reduzida adesão ao serviço de mudança de conta se deve sobretudo ao facto de os credores frequentemente exigirem que o cliente apresente uma nova autorização de débito em conta quando ocorre a alteração do IBAN.** A associação acrescentou que estes credores não são parte no serviço de mudança de conta nem se encontram sujeitos ao respetivo regime jurídico, pelo que soluções como a proposta pela AdC na Recomendação 7 exigirão *“alterações de enquadramento e operacionais profundas e complexas”* e envolverão a *“intervenção ativa de milhares de comerciantes e prestadores de serviços”*.
75. Neste contexto, a **APB questionou a proporcionalidade da introdução de um mecanismo automático de redirecionamento de pagamentos**, atendendo ao esforço operacional exigido às instituições.

III.6.2. Posição da AdC

76. **A presente recomendação visa a avaliação dos custos e benefícios do eventual alargamento do serviço a depósitos a prazo e contas poupança**, devendo essa avaliação acautelar as circunstâncias em que tais produtos podem ser incluídos no processo de mudança de conta, de modo a salvaguardar os interesses das partes e a integridade das relações contratuais.
77. **O âmbito da Diretiva 2014/92/UE sobre as contas de pagamento não impede que o regime nacional possa abranger outros produtos**, caso se conclua que os benefícios para os consumidores e para a mobilidade bancária superam os custos de implementação.
78. **Quanto à reduzida adesão ao serviço de mudança de conta, a evidência disponível aponta que essa realidade decorre de um reduzido nível de conhecimento e promoção do serviço junto dos consumidores**, como assinalado pelo Banco de Portugal¹⁷ e por contributos apresentados no âmbito da consulta ao mercado¹⁸.
79. **Adicionalmente, os resultados do inquérito a consumidores indicam que a utilização do serviço está fortemente associada ao nível de informação disponibilizada.** Apenas 5% dos inquiridos que não foram informados pelo seu banco sobre a existência do serviço de mudança de conta recorreram ao mesmo, valor que aumenta para 54% entre os que receberam essa informação¹⁹.
80. **Assim, observa-se que a reduzida adesão ao serviço de mudança de conta ocorre, em larga medida, numa fase prévia à utilização do próprio serviço, não decorrendo**

¹⁷ Ver parágrafo 66.

¹⁸ Os contributos da DECO e da AIP apontam para uma perceção de reduzida proatividade das instituições na divulgação do serviço.

¹⁹ Ver parágrafo 96 da versão final do Estudo.

necessariamente de limitações associadas à sua eficácia, mas antes do reduzido nível de conhecimento da sua existência por parte dos consumidores.

81. Sublinha-se ainda que países europeus com níveis elevados de utilização de débitos diretos apresentam níveis de utilização do serviço de mudança de conta superiores aos registados em Portugal²⁰. Tal sugere que, **mesmo na presença de constrangimentos associados à transferência de débitos diretos, estes não se traduzem necessariamente numa reduzida adesão ao serviço de mudança de conta.**
82. Por outro lado, ainda que não se exclua que as dificuldades associadas à transferência de débitos diretos possam assumir relevância no contexto nacional, não resulta claro em que medida essas limitações teriam um impacto particularmente determinante em Portugal, face a outros países europeus, que pudessem justificar diferenças na adesão ao serviço de mudança de conta entre esses países. Com efeito, tratando-se de um enquadramento de âmbito europeu, não se identificam elementos que evidenciem diferenças na forma como Portugal implementa o quadro SEPA, designadamente ao abrigo do Regulamento (UE) 260/2012 e da Diretiva (UE) 2015/2366²¹, suscetíveis de tornar o país mais exposto a essas dificuldades.
83. Em todo o caso, ainda que possa ser necessária a intervenção do consumidor para a atualização de mandatos junto de credores, **a existência desses constrangimentos durante o processo de mudança de conta reforça a relevância da presente recomendação.**
84. **A introdução de mecanismos de redirecionamento temporário de pagamentos permitiria mitigar as limitações identificadas, assegurando a continuidade dos pagamentos durante o período necessário à atualização da informação.** Tal solução afigura-se particularmente adequada tendo em conta que a transferência de ordens de pagamento recorrentes se encontra prevista no enquadramento legal do serviço de mudança de conta, refletindo o objetivo do legislador de facilitar e automatizar esse processo.
85. Adicionalmente, a **experiência de outras jurisdições europeias evidencia que é possível implementar mecanismos de redirecionamento** através de soluções operacionais no âmbito das infraestruturas de pagamentos e da cooperação entre instituições participantes, **não implicando a imposição de obrigações diretas a credores ou comerciantes.**
86. **Em particular, no Reino Unido, o serviço de mudança de conta CASS assegura que o redirecionamento é assegurado pelos bancos e pelos sistemas de pagamento,** não exigindo a adesão dos comerciantes ou credores ao sistema. Após a mudança, os pagamentos que continuem a ser enviados para a conta antiga são automaticamente encaminhados para a nova conta, através de um mecanismo no sistema de pagamentos que identifica que o IBAN antigo foi objeto de mudança de conta e reencaminha a transação para o novo banco. No caso do CASS, o período de redirecionamento foi alargado de um para três anos, por forma a assegurar a continuidade dos pagamentos enquanto os intervenientes atualizam o IBAN utilizado.

²⁰ Portugal foi o 6º país da área da União Europeia com maior rácio de valor de débitos diretos no total das transações de pagamento (2,43), em 2024 (ver [dados do BCE](#)). Ainda assim, em países com rácios superiores, como Áustria (4,63), França (6,32) ou Alemanha (8,46), o serviço de mudança de conta tem níveis de adesão significativamente superiores, mesmo tendo em conta as diferenças populacionais (ver Relatório COM(2025) 485 final, de 11.09.2025).

²¹ O quadro legal aplicável aos débitos diretos SEPA inclui, em particular, o Regulamento (UE) 260/2012 e a Diretiva (UE) 2015/2366, transposta para o ordenamento jurídico nacional pelo Decreto-Lei nº 91/2018, que alterou o Regime Jurídico dos Serviços de Pagamento e da Moeda Eletrónica (RJSPME). Estes diplomas estabelecem regras harmonizadas relativas aos mandatos, aos direitos e obrigações das partes envolvidas (incluindo credores, devedores e prestadores de serviços de pagamento) e aos procedimentos aplicáveis aos débitos diretos em euros no espaço SEPA.

87. Um modelo semelhante existe nos Países Baixos, onde a *Overstapservice* assegura o redirecionamento de transferências e débitos diretos da conta antiga para a nova durante um período de 13 meses.
88. **Ainda que não eliminem a necessidade de atualização do IBAN junto de terceiros, estes mecanismos permitem assegurar a continuidade dos pagamentos enquanto essa atualização ocorre**, mitigando os constrangimentos operacionais associados à intervenção de credores.

III.6.3. Conclusão

89. **Na sequência da ponderação dos contributos descritos, considera-se adequado manter a Recomendação 7**, dirigida ao Regulador, nos termos submetidos a consulta pública, passando a mesma, na versão final do Estudo, a denominar-se “Recomendação 8”.

III.7. Recomendação 8 | ao Legislador – versão submetida a consulta pública

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 serviço**. Essa entidade asseguraria, nomeadamente:

- (i) a operacionalização da mudança de instituição de crédito;
- (ii) o desenvolvimento, a gestão e a manutenção de uma plataforma de mudança de instituição de crédito;
- (iii) a prestação de informação aos intervenientes no mercado; e
- (iv) a elaboração e a publicação de relatórios relativos ao processo de mudança de instituição de crédito, incluindo dados estatísticos sobre a adesão, a conclusão e o funcionamento técnico do serviço.

Em caso de se optar pela criação de uma nova entidade, à luz do que se verificou nos serviços energéticos, **a entidade gestora do serviço de mudança de conta deverá ser selecionada por um mecanismo competitivo, aberto, transparente e não discriminatório**, na medida em que estaria em causa um direito exclusivo. Esse exercício deveria tomar em consideração os fatores cruciais para o desenvolvimento da atividade em causa, designadamente: (i) os elementos regulatórios em vigor; (ii) as atribuições da entidade; e (iii) os meios técnicos necessários para a adequada prestação do serviço.

A AdC tem defendido um conjunto de princípios no âmbito dos procedimentos de formação de contratos de serviço público, em particular que envolvam a atribuição de direitos exclusivos, em diversos setores, que devem aplicar-se, com as devidas adaptações (relacionadas, nomeadamente, com a forma legal escolhida para atribuir os direitos em causa), ao caso em análise:

- (i) a duração total (incluindo eventuais renovações) de um contrato deve garantir a exposição do serviço à concorrência com regularidade, em particular:
 - a duração de um contrato de concessão não deve ultrapassar o prazo durante o qual o concessionário pode razoavelmente esperar recuperar os investimentos realizados para a exploração dos serviços, a par da remuneração do capital investido, tomando em consideração os

investimentos necessários para atingir os objetivos contratuais, conforme previsto na Diretiva 2014/23/UE; e

- uma concessão deve ser objeto de um (novo) concurso público, em detrimento da sua renovação, após o final da vigência do respetivo contrato;
- (ii) a não inclusão do preço e/ou da qualidade de serviço como critérios de adjudicação apenas deve verificar-se caso tal não limite a capacidade da entidade adjudicante para avaliar de forma cabal e consequente as propostas que recebe; e
- (iii) os procedimentos de adjudicação não devem impor entraves desnecessários à participação de concorrentes.

III.7.1. Contributos recebidos

90. **O Banco de Portugal referiu que o serviço de mudança de conta assenta num modelo bilateral** entre o prestador de serviços de pagamento recetor e o prestador transmitente, operacionalizado diretamente pelas instituições sob supervisão do Banco de Portugal, nos termos do artigo 32º do Decreto-Lei nº 107/2017.
91. Caso o legislador entendesse avançar para um modelo organizativo centralizado, **o Banco de Portugal identificou um conjunto de condições que considera indispensáveis para a sua implementação**, designadamente: (i) a **definição da natureza jurídica da entidade** gestora e dos respetivos direitos e deveres; (ii) o estabelecimento de um **regime adequado de acesso e tratamento de dados pessoais e de informação bancária sensível**; (iii) a **previsão de obrigações de confidencialidade e de segurança da informação**; e (iv) a **definição do quadro de supervisão e fiscalização aplicável**. O Banco de Portugal sublinhou ainda a necessidade de salvaguardar a aplicação das normas relativas à prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo, incluindo o cumprimento dos mecanismos de identificação e conhecimento do cliente e de análise de risco pelas entidades obrigadas.
92. **A ANIPE considerou que a gestão centralizada do serviço de mudança de conta pode constituir uma solução positiva** para simplificar o processo de mudança de prestador de serviços financeiros, desde que: (i) assente numa **gestão independente**; (ii) preveja a **participação obrigatória de todos os prestadores autorizados**; (iii) **esteja sujeito à supervisão do Banco de Portugal**; e (iv) se **suporte numa infraestrutura “tecnologicamente neutra”**.

III.7.2. Posição da AdC

93. O contributo do Banco de Portugal identifica um **conjunto de condições legais e regulatórias relevantes para a elaboração do quadro legislativo que vise regular este modelo, pelo que se considera adequado incorporá-las na redação final da recomendação**.
94. Quanto ao papel do Banco de Portugal, a criação de uma entidade gestora centralizada deverá ser acompanhada pela definição de um modelo claro de supervisão e de fiscalização, que assegure a adequada articulação entre as entidades envolvidas.
95. **A adoção de uma infraestrutura tecnologicamente neutra implica a definição de soluções técnicas e padrões de integração que não favoreçam determinados prestadores de serviços**, designadamente através da definição de tecnologias de integração ou de padrões técnicos mais facilmente implementáveis por determinadas instituições de crédito face a outros operadores.

96. **Nesse sentido, considera-se relevante garantir que o modelo de gestão centralizada recomendado no Estudo pressuponha a participação das diferentes instituições financeiras em condições não discriminatórias.**
97. Neste quadro, importa ainda avaliar se a participação das instituições no modelo centralizado do serviço de mudança de conta deverá assumir caráter obrigatório ou voluntário, atendendo à eficácia pretendida do serviço.

III.7.3. Conclusão

98. **Na sequência da ponderação dos contributos recebidos, considera-se adequado alterar a Recomendação 8**, dirigida ao Legislador, nos termos submetidos a consulta pública, passando a mesma, na versão final do Estudo, a denominar-se “Recomendação 9”.

Recomendação 9 | ao Legislador

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 serviço**. Essa entidade asseguraria, nomeadamente:

- (i) a operacionalização da mudança de instituição de crédito;
- (ii) o desenvolvimento, a gestão e a manutenção de uma plataforma de mudança de instituição de crédito;
- (iii) a prestação de informação aos intervenientes no mercado;
- (iv) a elaboração e a publicação de relatórios relativos ao processo de mudança de instituição de crédito, incluindo dados estatísticos sobre a adesão, a conclusão e o funcionamento técnico do serviço.

A implementação deste modelo deverá ainda atender a um conjunto de elementos relevantes para a eficácia do serviço, designadamente: (i) a avaliação da necessidade de assegurar a participação das instituições financeiras no sistema, incluindo a **eventual obrigatoriedade dessa participação**; (ii) a **definição de períodos transitórios** que permitam às instituições adaptar adequadamente os seus sistemas; e (iii) a **adoção de soluções tecnológicas** que assegurem a implementação das adaptações necessárias aos sistemas das instituições participantes e garantam a participação no serviço de mudança de conta **em condições não discriminatórias**.

Em caso de se optar pela criação de uma nova entidade, à luz do que se verificou nos serviços energéticos, **a entidade gestora do serviço de mudança de conta deverá ser selecionada por um mecanismo competitivo, aberto, transparente e não discriminatório**, na medida em que estaria em causa um direito exclusivo. Esse exercício deveria tomar em consideração os fatores cruciais para o desenvolvimento da atividade em causa, designadamente: (i) os elementos regulatórios em vigor; (ii) o estatuto jurídico da entidade gestora, incluindo as suas atribuições; (iii) as regras aplicáveis ao acesso, tratamento e proteção de dados pessoais e de informação bancária; (iv) o regime de supervisão e fiscalização a que a entidade ficará sujeita; (v) as obrigações em matéria de prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo; e (vi) os meios técnicos necessários para a adequada prestação do serviço.

A AdC tem defendido um conjunto de princípios no âmbito dos procedimentos de formação de contratos de serviço público, em particular que envolvam a atribuição de direitos exclusivos, em diversos setores, que devem aplicar-se, com as devidas adaptações (relacionadas,

nomeadamente, com a forma legal escolhida para atribuir os direitos em causa), ao caso em análise:

- (i) a duração total (incluindo eventuais renovações) de um contrato deve garantir a exposição do serviço à concorrência com regularidade, em particular:
 - a duração de um contrato de concessão não deve ultrapassar o prazo durante o qual o concessionário pode razoavelmente esperar recuperar os investimentos realizados para a exploração dos serviços, a par da remuneração do capital investido, tomando em consideração os investimentos necessários para atingir os objetivos contratuais, conforme previsto na Diretiva 2014/23/UE; e
 - uma concessão deve ser objeto de um (novo) concurso público, em detrimento da sua renovação, após o final da vigência do respetivo contrato;
- (ii) a não inclusão do preço e/ou da qualidade de serviço como critérios de adjudicação apenas deve verificar-se caso tal não limite a capacidade da entidade adjudicante para avaliar de forma cabal e consequente as propostas que recebe; e
- (iii) os procedimentos de adjudicação não devem impor entraves desnecessários à participação de concorrentes.

III.8. Recomendação 9 | ao Regulador – versão submetida a consulta pública

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.

Esse exercício deve tomar em consideração os fatores que sejam cruciais para a implementação das soluções em causa, designadamente os elementos regulatórios em vigor e os meios técnicos necessários para a adequada adoção da solução.

III.8.1. Contributos recebidos

- 99. **O Banco de Portugal informou que está “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”.**
- 100. **Quanto à ferramenta SPIN, o Banco de Portugal reconheceu o seu potencial como mecanismo facilitador da mobilidade de conta e confirmou que está a ponderar aperfeiçoamentos** e a proceder às análises técnicas e legais necessárias para disponibilizar soluções que agilizem a migração de contas e promovam uma maior adoção do sistema no sentido recomendado pela AdC.
- 101. **Quanto à portabilidade do IBAN, o Banco de Portugal explicou que o IBAN não constitui um identificador neutro associado ao cliente**, sendo antes um identificador estruturado que incorpora elementos que permitem identificar o prestador de serviços de pagamento onde a conta está domiciliada. Esta arquitetura é um requisito do funcionamento dos sistemas de pagamentos europeus, sendo através do código da instituição financeira incluído no IBAN que

os pagamentos são encaminhados nos sistemas de compensação e liquidação nacionais e europeus.

102. **O Banco de Portugal assinalou ainda que cada instituição financeira é responsável pelos IBAN que emite**, o que é relevante em situações de fraude e de verificação de controlos de prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo.
103. **Neste contexto, o Banco de Portugal alertou para questões estruturais, de natureza técnica e legal, que uma eventual portabilidade do IBAN suscita**, não só a nível nacional, mas também europeu, atendendo a que os sistemas de compensação e liquidação assentam na correspondência entre os elementos do IBAN e o prestador de serviços de pagamento participante.
104. **A ANIPE considerou que propostas como a portabilidade de IBAN²² devem ser acompanhadas de uma análise dos seus impactos, incluindo através de avaliações de impacto concorrencial** ou dos potenciais efeitos *"na estabilidade financeira e o investimento tecnológico"*. A associação realçou, ainda, a importância de se assegurar a neutralidade tecnológica. No entender da associação, a implementação da *"portabilidade integral do IBAN"* poderá implicar *"alterações infraestruturais profundas"*, *"coordenação sistémica complexa"*, *"custos fixos elevados"*, manifestando reservas quanto aos benefícios de uma medida desta natureza.
105. **A ANIPE referiu, também, que a "portabilidade de IBAN mal calibrada" poderia gerar riscos concorrenciais**, designadamente ao beneficiar desproporcionalmente operadores incumbentes, criar custos elevados para novos entrantes ou exigir infraestruturas centralizadas onerosas.
106. **A APB referiu que a portabilidade de IBAN levanta desafios técnicos significativos, atendendo ao facto de o IBAN integrar a arquitetura europeia de pagamentos SEPA e estar estruturado de acordo com a norma internacional ISO 13616, incluindo elementos que identificam a instituição financeira²³**. Nesse contexto, a associação considerou que alterações ao modelo atual não poderiam ser realizadas unilateralmente a nível nacional sem potenciais impactos na interoperabilidade e na segurança do sistema de pagamentos.
107. **A APB mencionou, ainda, que autoridades europeias²⁴ já analisaram a viabilidade de soluções de portabilidade de IBAN** e sublinhou que o próprio Banco Central Europeu alertou para as implicações estruturais profundas que tal solução poderia implicar.
108. **Quanto ao sistema SPIN, a APB deu nota que o mesmo permite associar identificadores alternativos (como o número de telemóvel) ao IBAN, funcionando como uma forma de portabilidade operacional da identificação bancária** sem necessidade de alterar a estrutura do IBAN. Neste contexto, considerou mais adequado compreender as razões da reduzida utilização dos instrumentos já existentes, nomeadamente do SPIN.
109. **A ASFAC referiu que, embora a portabilidade de IBAN seja uma solução apelativa, a sua implementação envolve elevada complexidade operacional e custos significativos** para o sistema bancário, defendendo que uma eventual medida deste tipo deveria ser precedida de uma análise custo-benefício aprofundada. A associação referiu ainda que, em vários Estados-

²² A associação referiu-se igualmente à *"centralização do serviço de mudança"*. A AdC optou por descrever esta posição nesta secção.

²³ A norma ISO 13616 define o padrão internacional para a estrutura do IBAN, especificando o formato e os elementos que o compõem, incluindo o código do país, dígitos de controlo e o identificador da instituição financeira, de forma a permitir a identificação normalizada de contas bancárias em pagamentos internacionais.

²⁴ A APB refere as Autoridades Nacionais da Concorrência da Bélgica e dos Países Baixos.

Membros, não foi implementada a portabilidade de IBAN, tendo sido privilegiadas soluções baseadas no redirecionamento de pagamentos.

III.8.2. Posição da AdC

110. Os contributos recebidos levantam essencialmente **quatro ordens de questões**: (i) a **complexidade técnica e os custos associados a eventuais soluções de portabilidade de IBAN**; (ii) **os potenciais impactos concorrenciais** de uma reforma desta natureza; (iii) **os eventuais efeitos sobre a interoperabilidade e a segurança do sistema de pagamentos**; e (iv) a **utilidade relativa de soluções já existentes**, como o SPIN, ou de alternativas baseadas na partilha de dados financeiros.
111. **No que respeita à complexidade técnica e aos custos, a versão preliminar do Estudo reconhece que as análises realizadas a nível europeu têm concluído que a implementação de portabilidade de IBAN à escala da UE implicaria custos elevados**, associados nomeadamente a ajustamentos nas infraestruturas tecnológicas dos bancos, a diferenças nas convenções nacionais de numeração de contas e a alterações aos sistemas de IBAN e BIC²⁵. Este entendimento é compatível com um relatório, de agosto de 2025, do Banco Central Europeu que conclui que, embora tecnicamente possível, mesmo a nível nacional, a portabilidade do IBAN será demasiado onerosa, sublinhando que quaisquer soluções nacionais devem permanecer coerentes com o quadro jurídico da UE e com as normas ISO aplicáveis²⁶.
112. **A recomendação da AdC visava a avaliação de custos e benefícios de diferentes soluções de portabilidade da identificação bancária**, entre as quais se incluem, entre outras, a portabilidade do IBAN, mas também o alargamento do âmbito de sistemas existentes, como o SPIN, ou a criação de um identificador associado ao IBAN, que se mantém sempre inalterado, com as eventuais mudanças de IBAN a ocorrerem na retaguarda²⁷.
113. **Ainda assim, tendo em conta os contributos recebidos, afigura-se adequado reformular a recomendação, centrando a avaliação em soluções intermédias de portabilidade da identificação bancária**. Tal abordagem permite privilegiar soluções com maior aplicabilidade a nível nacional e custos de implementação mais reduzidos, sem implicar alterações à estrutura do IBAN, assegurando, ainda assim, o mesmo objetivo de política pública.
114. **Neste âmbito, a AdC regista como particularmente relevante a informação do Banco de Portugal de que está a desenvolver um mecanismo de migração de contas entre prestadores nacionais**.
115. **Relativamente ao sistema SPIN, o Banco de Portugal reconheceu o seu potencial para facilitar a mobilidade de conta. Contudo, a AdC considera que o seu impacto permanece ainda limitado**, na medida em que o sistema não abrange determinados serviços de pagamento relevantes, designadamente os débitos diretos, e se encontra sobretudo orientado para transferências entre particulares.

²⁵ Ver CE, "[Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the comparability of fees related to payment accounts, payment account switching and access to payment accounts with basic features](#)", Commission staff working document (2013) e [Relatório da Comissão](#) sobre a aplicação da Diretiva 2014/92/UE.

²⁶ O relatório ocorreu na sequência de um pedido do Parlamento belga sobre uma proposta legislativa de portabilidade de IBAN. Ver BCE, "[Opinion of the European Central Bank of 19 August 2025 on the portability of IBAN numbers for bank accounts \(CON/2025/24\)](#)" (2025).

²⁷ Ver Caixa 10 da versão final do Estudo para exemplos adicionais de soluções de portabilidade de identificação bancária.

116. Neste contexto, a AdC regista favoravelmente a confirmação pelo Banco de Portugal de que está a ponderar aperfeiçoamentos ao SPIN e a proceder às análises técnicas e legais necessárias para agilizar a migração de contas.
117. Importa notar que a própria existência deste mecanismo ilustra que é possível desenvolver soluções nacionais destinadas a facilitar a portabilidade da identificação bancária dos consumidores, no respeito pelo enquadramento regulatório europeu em vigor. Com efeito, iniciativas desta natureza podem apresentar custos e benefícios distintos daqueles identificados em análises realizadas à escala europeia, podendo revelar-se mais ajustadas às características específicas do mercado e às necessidades dos consumidores nacionais.
118. A avaliação das diferentes soluções deverá igualmente atender aos seus potenciais impactos concorrenciais, designadamente ao risco de geração de custos de implementação diferenciados entre operadores, assegurando que a adoção de soluções técnicas ocorre em condições não discriminatórias.
119. Por outro lado, soluções baseadas no redirecionamento de pagamentos e soluções de portabilidade da identificação bancária não são mutuamente exclusivas, podendo coexistir e contribuir, em graus distintos, para a redução de constrangimentos associados à mudança de conta.

III.8.3. Conclusão

120. Na sequência da ponderação dos contributos descritos, considera-se adequado alterar a **Recomendação 9**, dirigida ao Regulador, nos termos submetidos a consulta pública, passando a mesma, na versão final do Estudo, a denominar-se "*Recomendação 10*".

Recomendação 9 | ao Regulador

Avaliar os custos e benefícios de implementar soluções de portabilidade nacional da identificação bancária dos consumidores, nomeadamente através do alargamento do âmbito do SPIN ou da adoção de outras soluções que se afigurem viáveis e adequadas à prossecução do objetivo de facilitar a migração da identificação bancária.

Esse exercício deve tomar em consideração os fatores que sejam cruciais para a implementação das soluções em causa, designadamente os elementos regulatórios em vigor e os meios técnicos necessários para a adequada adoção da solução.

III.9. Recomendação 10 | ao Legislador – versão submetida a consulta pública

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.

Nos casos de reembolso antecipado de contratos de crédito durante os períodos de tempo em que a taxa aplicável seja fixa:

- (i) promover a alteração do modelo de compensação dos mutuantes no sentido de o **valor máximo da comissão a pagar pelos consumidores passar a ser estruturado por escalões** do período de tempo entre o reembolso antecipado e o fim da vigência do contrato; e

(ii) estabelecer que **o valor da comissão a pagar pelos consumidores:**

- **deve ser justificado pelos custos diretamente relacionados** com a operação em causa; e
- **não pode ser superior ao valor dos juros que o consumidor pagaria** durante o período de tempo entre o momento do reembolso antecipado e o momento do fim da aplicação da taxa fixa.

Essas alterações devem ser refletidas no artigo 23º do Decreto-Lei nº 74-A/2017.

III.9.1. Contributos recebidos

121. **O Banco de Portugal reconheceu que a eliminação ou limitação das comissões de reembolso antecipado pode contribuir para a redução de custos de mudança e para o reforço da mobilidade dos mutuários**, tendendo a favorecer a concorrência entre instituições e a estimular transferências de crédito em benefício dos consumidores.
122. Contudo, **alertou para os potenciais efeitos sobre as práticas de avaliação de riscos das instituições**, salientando que a comissão de reembolso antecipado desempenha uma função de mitigação do risco de taxa de juro e de compensação dos custos de financiamento assumidos pelas instituições, sendo particularmente relevante nos contratos de taxa fixa.
123. **O Banco de Portugal concluiu que qualquer alteração ao regime vigente deverá ser precedida de avaliação de impacto abrangente**, ponderando os efeitos sobre a concorrência, a proteção dos consumidores e a estabilidade financeira.
124. **A APB sublinhou que as comissões associadas ao reembolso antecipado de contratos de crédito à habitação constituem um mecanismo de compensação económica pelas perdas financeiras que podem resultar da amortização antecipada do crédito**, e não a remuneração de um serviço. A associação referiu que, no caso dos contratos com taxa variável, essas comissões visam compensar a perda de rendimentos esperados e determinados custos administrativos associados à operação. Nos contratos com taxa fixa, a comissão incorpora ainda custos associados à cobertura do risco de taxa de juro.
125. Nesse contexto, a APB considerou que **a eliminação ou limitação dessas comissões poderia ter efeitos indiretos na formação do preço do crédito**, designadamente através de spreads iniciais mais elevados ou de uma menor oferta de contratos com taxa fixa.
126. A APB acrescentou que a existência de mecanismos de compensação em caso de reembolso antecipado encontra fundamento no enquadramento europeu aplicável ao crédito à habitação e constitui prática comum em vários Estados-Membros.
127. A associação referiu ainda que a jurisprudência do Tribunal de Justiça da UE reconhece a possibilidade de os credores serem compensados pela perda de juros contratuais em caso de reembolso antecipado, sublinhando que a ausência de mecanismos de compensação pode levar as instituições a adotar estratégias com impacto potencialmente indesejável sobre os objetivos do enquadramento europeu aplicável ao crédito à habitação.
128. **A ASFAC manifestou preocupações semelhantes** quanto à eliminação das comissões de reembolso antecipado em contratos com taxa variável, **referindo que tal alteração poderia ter impacto no custo dos créditos suportados pelos consumidores**.

III.9.2. Posição da AdC

129. Os contributos recebidos centram-se essencialmente em **dois pontos**: (i) **a função das comissões de reembolso antecipado como mecanismo de compensação** das instituições de crédito pelos custos ou riscos associados à amortização antecipada, em particular nos casos de taxa de juro fixa; e (ii) **o risco de que a limitação ou eliminação dessas comissões se traduza em ajustamentos na estrutura de preços do crédito**, designadamente através de spreads iniciais mais elevados ou de alterações na oferta de produtos.
130. **A versão preliminar do Estudo reconhece que as comissões de reembolso antecipado podem desempenhar um papel económico no contexto de determinados contratos de crédito**, nomeadamente quando estão associadas a custos diretamente relacionados com a operação ou à cobertura de riscos específicos assumidos pela instituição de crédito.
131. **Nesse contexto, a recomendação distingue entre contratos com taxa variável e contratos com taxa fixa.**
132. **No caso dos contratos com taxa de juro variável, a versão preliminar do Estudo conclui que a justificação económica para a existência de comissões de reembolso antecipado é, em regra, mais limitada.** Nesses contratos, a taxa de juro ajusta-se periodicamente, sendo o risco associado à evolução dessa taxa assumido predominantemente pelo consumidor.
133. **Nos contratos com taxa de juro fixa, pelo contrário, a recomendação não propõe a eliminação das comissões**, reconhecendo que podem existir custos diretamente associados à operação, designadamente relacionados com a gestão do risco de taxa de juro. Por esse motivo, a versão preliminar do Estudo propõe antes que essas comissões permaneçam possíveis, mas que o seu montante seja limitado e justificado por custos efetivamente associados à operação.
134. Tal como resulta do contributo do Banco de Portugal apresentado na consulta pública, bem como de relatórios recentes, a redução ou eliminação de comissões de reembolso antecipado pode contribuir para reforçar a mobilidade dos consumidores no mercado de crédito à habitação. Em particular, o Banco de Portugal concluiu que, em 2024, a suspensão temporária das comissões de reembolso antecipado em contratos com taxa variável *"reforçou as condições de mobilidade dos clientes bancários"*, tendo ocorrido simultaneamente uma redução do spread médio nos novos contratos de crédito à habitação face a 2023²⁸.
135. Ademais, um estudo apresentado por economistas do Banco de Portugal concluiu que, a par do aumento das taxas de juro, **a eliminação temporária da comissão de reembolso antecipado desempenhou um papel relevante no aumento das transferências de crédito à habitação entre instituições financeiras**, ao reduzir significativamente o custo de refinanciamento para os consumidores²⁹.
136. A experiência internacional também fornece evidência relevante sobre os efeitos dessas comissões. Um estudo sobre o mercado hipotecário italiano, que explora uma reforma em 2007 que reduziu as comissões de amortização antecipada em contratos existentes e as eliminou em

²⁸ Ver Banco de Portugal, [Relatório de Acompanhamento dos Mercados de Crédito – 2024](#), julho de 2025.

²⁹ Ver Reis, A. e Martins, D. (2024), *"A closer look at new housing loans in Portugal"*, apresentado na 12th biennial IFC Conference (em inglês). Em concreto, os resultados do estudo indicam que *"Several factors contributed to the surge in credit transfers. Notably, the increase in interest rates prompted households to seek better loan conditions. Additionally, a significant change in legislation played a crucial role. In November 2022, the Portuguese Government introduced a decree-law prohibiting credit institutions from charging any fees for early repayments on housing loans. This policy, effective until the end of 2024, significantly reduced the cost of refinancing housing debt, thereby encouraging more households to transfer their loans"*.

novos contratos, conclui que penalizações de reembolso antecipado reduzem significativamente a probabilidade de amortização antecipada por parte dos mutuários³⁰.

137. **Por último, importa notar que a existência de mecanismos de limitação ou proibição destas comissões não constitui uma realidade isolada no contexto europeu.** Conforme analisado na versão preliminar do Estudo³¹, **vários Estados-Membros³² adotaram regimes mais restritivos relativamente à cobrança de comissões de reembolso antecipado**, em particular nos contratos com taxa variável. Em alguns desses países, designadamente na Alemanha, na Áustria, na Irlanda e em Itália, essas comissões encontram-se mesmo eliminadas³³.

III.9.3. Conclusão

138. **Na sequência da ponderação dos contributos descritos, considera-se adequado manter a Recomendação 10**, dirigida ao Legislador, nos termos submetidos a consulta pública, passando a mesma, na versão final do Estudo, a denominar-se “*Recomendação 11*”.

III.10. Recomendação 11 | ao Legislador – versão submetida a consulta pública

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; e
- (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.

O n.º 1 do artigo 54.º e o n.º 2 do artigo 65.º do regime jurídico dos intermediários de crédito, estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 81-C/2017, devem ser alterados nesse sentido.

III.10.1. Contributos recebidos

139. **O Banco de Portugal reconheceu a relevância da recomendação para o reforço da transparência da informação, contribuindo para uma tomada de decisão mais informada e consciente por parte dos consumidores** relativamente às ofertas de crédito apresentadas pelos intermediários de crédito.

³⁰ Ver Beltratti, A., Benetton, M. e Gavazza, A. (2017), “The role of prepayment penalties in mortgage loans”, *Journal of Banking & Finance*, Vol. 82, pp. 165–179.

³¹ Ver Caixa 11 da versão final do Estudo.

³² A título exemplificativo, a Alemanha, Áustria, a Bélgica, Espanha, França, os Países Baixos, a Irlanda e Itália.

³³ É de notar, ainda, que, em Espanha, a legislação prevê a proibição dessas comissões após cinco anos de vigência do contrato, no caso dos contratos com taxa de juro variável.

140. **A ASFAC reconheceu a possibilidade de ocorrência de conflitos de interesses associados à atividade de intermediação de crédito. Contudo, a associação entendeu que as recomendações propostas sobre os intermediários de crédito poderão comportar riscos de sobre-regulação** ou de duplicação normativa face ao quadro europeu já harmonizado, designadamente através da introdução de novas obrigações de divulgação de informação, tal como previsto na Recomendação 11.
141. **A ASFAC sustentou que “[n]ão se afigura essencial, para efeitos da decisão do consumidor, o conhecimento da remuneração auferida pelo intermediário de crédito”,** uma vez que os encargos efetivamente suportados pelos consumidores resultam das condições do contrato de crédito, e não da remuneração paga pelas instituições de crédito aos intermediários.
142. A associação questionou igualmente a utilidade deste tipo de obrigação de divulgação, referindo que: (i) noutros setores económicos, como a distribuição de bens ou serviços essenciais, não existe obrigação equivalente de tornar públicas as remunerações dos intermediários; e (ii) não são conhecidos os efeitos sobre as decisões dos consumidores da divulgação da remuneração dos intermediários já prevista para contratos de crédito à habitação.
143. **Como alternativa, a ASFAC propôs que os consumidores consultem o preçário das instituições de crédito com as quais os intermediários de crédito trabalham e selecionem aquelas das quais pretendem receber uma proposta.** A associação defendeu um “[m]aior controlo sobre os IC, sobre as reclamações recebidas [...] e penalizações aos IC caso se denotem práticas abusivas”, ainda que conclua que à data não tenha “registo de reclamações, denúncias de comportamentos abusivos por parte dos IC ou outros comportamentos que obrigassem a uma alteração do regime nestes termos”.
144. Por fim, a ASFAC, por um lado, propôs um reforço da transparência na relação com o cliente, designadamente através da informação clara sobre as instituições com que o intermediário de crédito trabalha e as condições por estas praticadas. Por outro lado, a ASFAC considerou que o regime jurídico atualmente aplicável já assegura elevados padrões de transparência. Em particular, destacou que o enquadramento vigente prevê deveres de informação pré-contratual, a identificação do estatuto do intermediário, regras de conduta profissional e a supervisão pelo Banco de Portugal.

III.10.2. Posição da AdC

145. **A recomendação 11 visa mitigar os potenciais conflitos de interesse inerentes à atividade de intermediação de crédito vinculada.** Em particular, pretende-se promover uma maior clareza quanto ao enquadramento em que os intermediários atuam, reforçando a capacidade dos consumidores para compreender e avaliar as propostas de crédito que lhes são apresentadas.
146. **Assume particular relevância a transparência quanto às condições de remuneração dos intermediários de crédito.** Com efeito, a atividade de intermediação de crédito envolve a seleção, a apresentação e, em certos casos, o aconselhamento relativamente a propostas de crédito, sendo suscetível de ser influenciada pela estrutura de incentivos associada à remuneração dos intermediários pelas instituições de crédito.
147. **A divulgação das instituições de crédito com as quais os intermediários trabalham permite delimitar o universo de entidades e ofertas consideradas, contribuindo para a mitigação dos potenciais conflitos de interesse.**
148. **Contudo, o conhecimento da existência desses incentivos não esgota a informação necessária para uma avaliação informada das propostas recebidas.** A transparência quanto às condições de remuneração associadas às propostas concretamente apresentadas permite

aos consumidores apreender o grau e a natureza dos incentivos subjacentes à sua seleção e apresentação, reforçando a sua capacidade de escrutínio e de tomada de decisão.

149. Neste contexto, **a extensão desta obrigação de divulgação ao crédito ao consumo** (alínea (iii) da Recomendação 11) **visa assegurar um nível de transparência consistente com o já previsto para o crédito à habitação.**
150. **Esta divulgação, para além de assegurar um nível de transparência consistente com o já previsto para o crédito à habitação, pode ter um impacto significativo no crédito ao consumo.** Com efeito, trata-se de um segmento com expressão significativa e crescente no financiamento das famílias³⁴, e a evidência disponível sugere que os benefícios associados ao recurso a intermediários são mais limitados em determinados segmentos deste mercado. Conforme assinalado pelo Banco de Portugal, embora a intermediação se traduza, em média, em condições mais favoráveis para o consumidor no crédito à habitação, tal não se verifica de forma generalizada no crédito automóvel e no crédito renovável, onde se observam situações em que o consumidor suporta custos mais elevados quando recorre à intermediação, designadamente quando a remuneração do intermediário beneficia do nível da taxa aplicável aos contratos negociados³⁵.
151. **Por fim, o argumento de que a divulgação da remuneração dos intermediários não encontra paralelo noutros setores**, como na distribuição de bens de consumo, **não se afigura diretamente comparável.** Ao contrário dos distribuidores de bens, **os intermediários de crédito desempenham uma função de mediação e seleção de propostas financeiras que os consumidores tendem a percecionar como independente** face às instituições mutuantes, o que justifica um maior nível de transparência quanto aos incentivos associados a essa atividade.
152. **Acresce que as obrigações de informação disponibilizada aos consumidores sobre as instituições com as quais o intermediário de crédito trabalha e sobre as condições de crédito praticadas por cada instituição já decorrem do enquadramento legal vigente**³⁶. A recomendação não visa duplicar essas obrigações, mas complementar o regime vigente em duas dimensões que não se encontram atualmente asseguradas: a transparência sobre a seleção das propostas apresentadas ao consumidor e, no caso do crédito ao consumo, a transparência sobre a remuneração associada a cada proposta.
153. **Não obstante a sua relevância, o controlo da atuação dos intermediários através da monitorização de reclamações e da identificação de práticas abusivas tem apresentado utilidade limitada enquanto mecanismo preventivo de conflitos de interesse.**
154. Por outro lado, uma solução assente na consulta prévia, pelo consumidor, dos preçários das instituições de crédito com quem o intermediário trabalha **poderia aumentar os custos de pesquisa e tornar o processo de decisão mais complexo.** A recomendação procura antes assegurar que o consumidor recebe informação clara sobre o universo de propostas consideradas e sobre os incentivos económicos associados às propostas apresentadas.

³⁴ Segundo o ["Relatório de Acompanhamento dos Mercados de Crédito"](#) do Banco de Portugal para o ano de 2024, o crédito ao consumo cresceu 10% em 2024, atingindo um montante médio mensal de 702,1 milhões de euros, com um custo médio (TAEG) de 12,8% (+0,4 p.p. face a 2023). O crédito automóvel registou o maior crescimento (+15%), seguido do crédito *revolving* (+8,2%) e do crédito pessoal (+6,6%), representando, respetivamente, 39,2%, 16,9% e 43,9% do montante total concedido nesse ano.

³⁵ Intervenção do Governador do Banco de Portugal, em 01.04.2026, na [audição parlamentar](#) sobre a regulação do setor dos intermediários de crédito em Portugal.

³⁶ Nos termos das alíneas d) e e) do n.º 1 do artigo 54.º, do n.º 1 do artigo 4.º e ainda do artigo 55.º do regime jurídico dos intermediários de crédito.

III.10.3. Conclusão

155. **Na sequência da ponderação dos contributos descritos, considera-se adequado manter a Recomendação 11**, dirigida ao Legislador, nos termos submetidos a consulta pública, passando a mesma, na versão final do Estudo, a denominar-se *“Recomendação 12”*.

III.11. Recomendação 12 | ao Legislador – versão submetida a consulta pública

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 nº 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.

Essas alterações devem ser refletidas nos artigos 58º e 67º do regime jurídico dos intermediários de crédito, estabelecido pelo Decreto-Lei nº 81-C/2017, e no Aviso do Banco de Portugal nº 6/2017.

III.11.1. Contributos recebidos

156. **O Banco de Portugal informou que tem acompanhado a matéria da remuneração dos intermediários de crédito, tendo identificado a existência de enviesamentos potencialmente lesivos dos interesses dos consumidores**, que importa corrigir, designadamente através de eventual intervenção legislativa.
157. **A ASFAC manifestou discordância relativamente à proibição de modelos de remuneração associados a objetivos de venda**. A associação considerou que a remuneração da atividade de intermediação de crédito constitui a contrapartida pela prestação de um serviço comercial e que a existência de incentivos económicos associados ao volume de negócio corresponde ao funcionamento normal de mercados concorrenciais.
158. Neste contexto, **a ASFAC argumentou que a eliminação de mecanismos de remuneração associados ao volume de contratos não eliminaria potenciais conflitos de interesses, podendo antes reduzir os incentivos económicos à atividade de intermediação**. Segundo a associação, o facto de a remuneração dos agentes estar associada ao volume de contratos *“permite efeitos de escala relevantes para a rentabilidade e consequentemente parte deste ganho pode ser «libertada» para os ICs”*.
159. **A associação referiu que a imposição de modelos de remuneração desvinculados de objetivos comerciais poderia afetar negativamente a sustentabilidade do setor**, em particular no caso de operadores de menor dimensão, podendo também reduzir a acessibilidade ao crédito em zonas mais afastadas dos centros urbanos.
160. Um outro efeito levantado pela ASFAC prende-se com o incentivo à utilização de formas alternativas de financiamento ao consumo disponibilizadas diretamente por comerciantes ou por outros operadores *“sem controlo ou registo no Banco de Portugal”*, o que pode traduzir-se numa menor proteção do consumidor ou potenciar o seu risco de endividamento.
161. Por fim, **a associação sustentou que a experiência comparada europeia não revela uma tendência generalizada de proibição da remuneração variável dos intermediários de crédito**.

III.11.2. Posição da AdC

162. **A associação da remuneração dos intermediários de crédito a objetivos de venda, distinta entre os vários bancos, pode criar incentivos para concentrar a atividade de intermediação num número reduzido de instituições mutuantes, em taxas de juro mais elevadas ou em determinados tipos de contratos que permitam condições de remuneração mais favoráveis aos intermediários.** A título ilustrativo, se um determinado banco remunera um intermediário de crédito com recurso a comissões mais atrativas mediante o número de contratos, o intermediário poderá ter incentivos para privilegiar a comercialização dos produtos desse banco em detrimento de propostas potencialmente mais vantajosas para o consumidor.
163. Nestas circunstâncias, **os ganhos associados a esses efeitos de escala podem ser partilhados sobretudo entre mutuantes e intermediários, sem que tal se traduza necessariamente numa melhor adequação do produto de crédito às preferências do consumidor** ou numa maior eficácia concorrencial da intervenção do intermediário no mercado do crédito.
164. **A recomendação em causa visa mitigar este tipo de incentivos.** Para esse efeito, propõe adaptar os modelos remuneratórios para que a remuneração do intermediário não dependa diretamente de objetivos de venda ou do número de contratos celebrados, tal como já se encontra previsto na legislação aplicável aos trabalhadores dos intermediários que prestam consultoria no âmbito do crédito à habitação³⁷.
165. A implementação da recomendação poderá implicar a **revisão de modelos remuneratórios atualmente praticados entre instituições de crédito e intermediários de crédito**, na medida em que estes integrem componentes diretamente dependentes de objetivos de venda ou do volume de contratos celebrados.
166. Contudo, **não foram identificados elementos que permitam concluir que essa revisão comprometeria, por si só, a viabilidade económica da atividade** de intermediação de crédito, em geral, ou dos intermediários de menor dimensão, em particular.
167. Com efeito, **a presença atual dos intermediários de menor dimensão no mercado traduz o valor económico que as instituições de crédito atribuem a este canal de distribuição.** A recomendação não elimina esse canal, nem afasta a possibilidade de remuneração da atividade de intermediação. Nessa medida, a limitação proposta não permite concluir que as instituições de crédito deixariam de recorrer a esses intermediários ou passariam a estruturar a sua remuneração em termos incompatíveis com a continuidade da atividade.
168. No que respeita ao argumento da ASFAC sobre eventuais efeitos de desvio para formas alternativas de financiamento ao consumo disponibilizadas fora do perímetro regulatório, considera-se, pelo contrário, que a recomendação tem o potencial de minimizar a possibilidade de recurso às alternativas de meios de pagamento a crédito identificadas pela ASFAC. Tal resulta do facto de a recomendação visar mitigar os conflitos de interesse identificados pela AdC, com capacidade de induzir uma maior concorrência entre instituições de crédito.
169. Por fim, importa ainda notar que **a Diretiva 2014/17/UE deixa aos Estados-Membros margem para definir o enquadramento regulatório aplicável à remuneração no âmbito da intermediação de crédito.** Em particular, o n.º 4 do artigo 7º da Diretiva estabelece que os Estados-Membros devem assegurar que a estrutura de remuneração não prejudica a capacidade dos intermediários *"para agir no interesse dos consumidores e, em especial, não*

³⁷ Nos termos do artigo 68º do regime jurídico dos intermediários de crédito e artigo 18º do Aviso do Banco de Portugal.

dependa de objetivos de vendas". Do mesmo modo, o considerando 35 da Diretiva refere que "os mutuantes, os intermediários de crédito e os representantes nomeados não deverão conceber as suas políticas remuneratórias de modo a incentivar o seu pessoal a celebrar um determinado número ou tipo de contratos de crédito ou a propor determinados serviços acessórios aos consumidores sem atender expressamente aos interesses e às necessidades destes". Neste contexto, cabe aos Estados-Membros "decidir que determinada prática – por exemplo, a cobrança de comissões por parte dos intermediários vinculados – é contrária aos interesses dos consumidores".

III.11.3. Conclusão

170. **Na sequência da ponderação dos contributos descritos, considera-se adequado manter a Recomendação 12**, dirigida ao Legislador, nos termos submetidos a consulta pública, passando a mesma, na versão final do Estudo, a denominar-se "*Recomendação 13*".

III.12. Recomendação 13 | ao Regulador – versão submetida a consulta pública

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.

III.12.1. Contributos recebidos

171. **O Banco de Portugal assinalou que o projeto de revisão do regime jurídico dos intermediários de crédito (RJIC) contempla medidas destinadas a reforçar a transparência e a promover a comparabilidade efetiva das propostas.** Nesse contexto, indicou a proposta de que o intermediário de crédito deva consultar, pelo menos, cinco mutuantes com os quais tenha contrato de vinculação para o tipo de crédito solicitado, apresentando ao consumidor os respetivos resultados.
172. **A ASFAC referiu que a recomendação pode gerar uma carga administrativa significativa para os intermediários de crédito, resultando numa multiplicação significativa de documentação a entregar aos consumidores.** A associação considerou ainda que tal obrigação não se traduziria em benefícios efetivos para os consumidores e resultaria num "*atentado ambiental*".
173. Segundo a associação, a imposição de deveres adicionais de reporte detalhado de propostas, bem como de limitações estruturais à remuneração e de obrigações administrativas, poderá ter um impacto desproporcionado sobre os intermediários de crédito a título acessório e sobre os agentes de menor dimensão.

III.12.2. Posição da AdC

174. Sem prejuízo da definição de um número mínimo de propostas a apresentar por parte dos intermediários de crédito, conforme preconizado pelo Banco de Portugal, a AdC destaca a relevância de assegurar a transparência quanto ao processo de seleção das propostas apresentadas ao consumidor. Em particular, a recomendação da AdC incide sobre a disponibilização de informação relativa ao número total de propostas recolhidas pelo

intermediário de crédito e, quando aplicável, aos critérios utilizados na seleção das propostas efetivamente apresentadas.

175. **Esta abordagem visa mitigar assimetrias de informação entre intermediários e consumidores, permitindo uma melhor compreensão do universo de propostas consideradas e dos fatores que determinaram a sua apresentação**, reforçando, assim, a capacidade de avaliação informada por parte do consumidor.
176. A atividade de intermediação de crédito consiste, nos termos do regime jurídico aplicável, na apresentação ou proposta de contratos de crédito aos consumidores e na prestação de assistência na preparação desses contratos. Neste contexto, **a recolha e apresentação de propostas constitui um elemento inerente à atividade de intermediação**, permitindo aos consumidores comparar diferentes condições de crédito disponíveis no mercado.
177. Assim, a preocupação expressa pela ASFAC quanto ao **impacto administrativo ou ambiental da apresentação de múltiplas propostas deve ser ponderada à luz do papel dos intermediários enquanto facilitadores da comparação entre ofertas de crédito**. Caso contrário, a atividade de intermediação tenderia a aproximar-se da mera distribuição de produtos de uma única instituição, reduzindo o valor acrescentado que estes agentes podem oferecer aos consumidores na comparação entre alternativas disponíveis no mercado.
178. Quanto ao eventual acréscimo de encargos administrativos associados à divulgação dos critérios de seleção das propostas apresentadas aos consumidores, observa-se que a **recomendação não pressupõe a criação de novos processos de seleção, mas apenas a divulgação de critérios que, na prática, terão necessariamente de ser utilizados pelos intermediários para selecionar as propostas que apresentam aos consumidores**.
179. Não obstante, e atendendo aos contributos da ASFAC, concorda-se com a necessidade de assegurar que a informação adicional a disponibilizar aos consumidores seja estritamente a necessária, e apresentada de forma sintética, minimizando o encargo administrativo para os intermediários de crédito e garantindo uma maior clareza para os consumidores.
180. Nestes termos, a recomendação visa essencialmente reforçar a transparência do processo de seleção das propostas de crédito, assegurando que os consumidores compreendem o universo de instituições com quem o intermediário trabalha e os critérios utilizados na apresentação das propostas.

III.12.3. Conclusão

181. **Na sequência da ponderação dos contributos descritos, considera-se adequado manter a Recomendação 13**, dirigida ao Regulador, nos termos submetidos a consulta pública, passando a mesma, na versão final do Estudo, a denominar-se *"Recomendação 14"*.

III.13. Recomendação 14 | ao Legislador – versão submetida a consulta pública

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. Dessa informação, destacam-se as simulações e propostas de contratos de crédito. Assim, as obrigações dos mutuantes relativas à prestação de informação aos intermediários de crédito refletiriam as suas obrigações associadas à prestação de informação aos consumidores.

O artigo 51º do regime jurídico dos intermediários de crédito, estabelecido pelo Decreto-Lei nº 81-C/2017, deve ser alterado nesse sentido.

III.13.1. Contributos recebidos

182. **O Banco de Portugal considerou que as normas em vigor já parecem acautelar as obrigações constantes da recomendação.** Em particular, o regulador assinalou que o ordenamento jurídico nacional prevê a prestação de informação pré-contratual padronizada, designadamente através da FINE no crédito à habitação e da FIN no crédito ao consumo, tanto em situações de contacto direto com os consumidores como quando as propostas são apresentadas através de intermediários de crédito.

III.13.2. Posição da AdC

183. **Observa-se que o Banco de Portugal interpretou a recomendação como respeitando à equiparação formal dos documentos de informação pré-contratual e contratual,** designadamente das fichas FINE e FIN.
184. **Contudo, a preocupação subjacente à Recomendação 14 é distinta.** Com efeito, a recomendação não visa assegurar a entrega dos mesmos documentos pelos intermediários, matéria já acautelada pelo quadro vigente, conforme descrito pelo Banco de Portugal.
185. **A recomendação visa, antes, assegurar que as condições substantivas das informações pré-contratuais disponibilizadas pelos mutuantes através de intermediários de crédito não sejam menos favoráveis do que aquelas que seriam apresentadas aos consumidores em caso de contacto direto com a instituição de crédito.** Nessas condições incluem-se, designadamente, o spread, o tipo de taxa, o prazo, os encargos e as condições associadas à contratação de produtos ou serviços acessórios.
186. **O regime aplicável ao crédito à habitação e ao crédito ao consumo prevê deveres detalhados de informação pré-contratual na relação direta entre mutuantes e consumidores³⁸. Contudo, esses deveres não se encontram refletidos com igual exigência na relação entre mutuantes e intermediários³⁹, deixando margem para diferenças nas condições disponibilizadas através destes canais.**
187. **Esta distinção é relevante uma vez que a existência de condições diferenciadas em função do canal de comercialização pode comprometer a utilidade da intermediação enquanto instrumento de comparação e escolha informada.** Por um lado, importa evitar que os mutuantes desincentivem o recurso a intermediários através da aplicação de condições menos favoráveis aos consumidores provenientes desse canal, designadamente pelo facto de a intermediação representar um custo adicional para a instituição. Por outro lado, se as propostas apresentadas pelo intermediário não refletirem as condições pré-contratuais mais vantajosas disponíveis junto dos mutuantes, o consumidor que recorre à intermediação poderá não dispor de informação suficiente para comparar adequadamente as alternativas existentes. Tal pode comprometer a função da intermediação enquanto instrumento de redução dos custos de pesquisa e comparação suportados pelo consumidor.
188. **Afigura-se, assim, adequado reformular a recomendação, clarificando que esta respeita às condições substantivas das informações pré-contratuais e não à entrega formal dos respetivos documentos.**

³⁸ Ver: (i) para contratos de crédito à habitação, Capítulo III do Decreto-Lei n° 74-A/2017, Aviso n° 5/2017 do Banco de Portugal e Instrução n° 19/2017 do Banco de Portugal; e (ii) para contratos de crédito ao consumo, Capítulo II do Decreto-Lei n° 133/2009.

³⁹ O artigo 51° do regime jurídico dos intermediários de crédito limita-se a estipular que os mutuantes devem disponibilizar aos intermediários a informação necessária à sua atividade, sem enquadrar o conteúdo dessa informação.

III.13.3. Conclusão

189. **Na sequência da ponderação do contributo descrito, considera-se adequado alterar a Recomendação 14**, dirigida ao Legislador, nos termos submetidos a consulta pública, passando a mesma, na versão final do Estudo, a denominar-se “*Recomendação 15*”. Esta alteração ocorre no sentido de clarificar que a obrigação em causa respeita às condições substantivas das informações pré-contratuais disponibilizadas pelos mutuantes, quer aos intermediários de crédito, quer diretamente aos consumidores.

Recomendação 14 | ao Legislador

Assegurar que as condições pré-contratuais disponibilizadas pelos mutuantes aos intermediários de crédito não sejam menos favoráveis para os consumidores do que aquelas que lhes seriam apresentadas, caso contactassem diretamente os mutuantes. Dessas condições destacam-se spreads, tipo de taxa, prazo, encargos e condições associadas à contratação de produtos ou serviços acessórios.

O artigo 51º do regime jurídico dos intermediários de crédito, estabelecido pelo Decreto-Lei nº 81-C/2017, deve ser alterado nesse sentido.

III.14. Recomendação 15 | ao Regulador – versão submetida a consulta pública

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).

No âmbito dessa avaliação, deverá ser ponderada, designadamente:

- (i) a forma como a introdução de limites temporais poderá influenciar a mobilidade dos consumidores e a contestabilidade das relações bancárias de longa duração;
- (ii) os impactos potenciais da medida sobre a concorrência, a eficiência e a inovação na oferta de produtos e serviços bancários;
- (iii) a proporcionalidade da medida face aos benefícios económicos associados às ofertas agregadas para diferentes perfis de consumidores; e
- (iv) a adequação de modelos alternativos de limitação temporal, nomeadamente através da definição de um período máximo absoluto ou de uma proporção da duração do contrato principal.

III.14.1. Contributos recebidos

190. **O Banco de Portugal e a APB assinalaram que o quadro legal vigente já proíbe as vendas associadas obrigatórias**, admitindo apenas vendas associadas facultativas, nas quais a contratação de produtos ou serviços acessórios **pode conferir benefícios contratuais**, designadamente ao nível do spread. Nestes casos, as instituições são obrigadas a esclarecer o consumidor quanto à possibilidade de contratar sem esses produtos e quanto ao impacto dessa opção nas condições aplicáveis. Para além disso, os contributos realçam que **os consumidores dispõem de liberdade para aceitar ou não produtos ou serviços acessórios no momento da contratação e podem alterar esses produtos ao longo da vigência do contrato**.

191. **O Banco de Portugal alertou ainda para o risco de que a imposição de limites temporais alterasse o modelo económico subjacente a essas vendas associadas**, sendo expectável que as instituições reformulassem o preço dos créditos, reduzindo o benefício inicialmente concedido no contrato principal, de modo a acomodar a incerteza quanto à duração da relação contratual acessória.
192. Neste cenário, **o regulador realçou que a limitação temporal poderá não se traduzir necessariamente em ganhos visíveis para os consumidores**.
193. O Banco de Portugal concluiu que qualquer alteração nesta matéria deverá 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.
194. **A ASFAC sustentou que a recomendação já se encontraria prevista no artigo 14º da Diretiva (UE) 2023/2225**, cuja transposição para o ordenamento jurídico português ainda não ocorreu.
195. **A APB considerou ainda que as recomendações da AdC relativas a esta matéria configurariam uma intervenção direta na arquitetura comercial das instituições financeiras**. Na perspetiva da associação, tais recomendações não se limitariam à promoção das condições concorrenciais do mercado, aproximando-se antes de uma forma de regulação económica direta, matéria que entende caber ao regulador setorial.

III.14.2. Posição da AdC

196. Como ponto prévio, importa sublinhar que **a recomendação incide sobre a existência de mecanismos suscetíveis de restringir a mobilidade efetiva dos consumidores ao longo da vigência dos contratos de crédito**, não visando regular os preços dos produtos financeiros nem impedir a comercialização conjunta de produtos. Acresce que a mesma não prevê a imposição imediata de limites, propondo antes a realização de uma avaliação de custos e benefícios que permita ponderar, de forma abrangente, estes e outros efeitos, incluindo os potenciais ganhos em termos de mobilidade e os eventuais impactos nas condições iniciais.
197. Com efeito, observa-se que **a contratação de produtos acessórios associada a benefícios no contrato principal, tipicamente de longa duração, pode gerar efeitos de fidelização. Os produtos acessórios que permitem bonificações no crédito à habitação constituem custos de transação no momento de ponderação de mudança de banco**. Nestas situações, a decisão de mudar de instituição deixa de incidir apenas sobre o crédito, passando a depender do custo total do conjunto de produtos contratados, da eventual perda de bonificações condicionadas e da necessidade de reconfigurar múltiplas relações contratuais. Estes fatores traduzem-se em custos de mudança acrescidos, reduzindo a comparabilidade efetiva entre ofertas⁴⁰ e a contestabilidade da relação bancária⁴¹.

⁴⁰ [CE \(2019\), Study on switching of financial services and products](#) identifica que a venda de produtos agregados aumenta a complexidade e pode desincentivar a mudança de banco.

⁴¹ Zhao, T., Matthews, K. & Murinde, V. (2011), "Cross-selling, switching costs and imperfect competition in British banks", *Journal of Banking & Finance* evidencia que *cross-selling* e custos de mudança contribuem para *lock-in* e menor disciplina concorrencial ao longo do tempo.

198. **Por outro lado, regista-se o eventual impacto do limite temporal na contratação de produtos acessórios nos preços do produto principal no momento da contratação.** Essa limitação poderá reduzir o valor esperado da relação comercial para as instituições, caso estas antecipem uma maior probabilidade de o consumidor deixar de contratar os produtos acessórios após o termo do período máximo. Nessa hipótese, as instituições poderiam ajustar as condições oferecidas no momento da contratação, designadamente através de uma redução dos descontos aplicáveis ou de um ajustamento do spread de base.
199. **Contudo, a medida tenderia a tornar mais explícito o custo total de contratar o produto principal, ao aproximá-lo do custo direto desse produto,** traduzido essencialmente no spread. Tal facilitaria a comparação entre ofertas e reforçaria a pressão concorrencial na fase de contratação.
200. **O efeito líquido de uma intervenção dependerá, entre outros fatores, do desenho da medida, do grau de mobilidade dos consumidores e da reação das instituições.** A calibração do período máximo de vinculação será, por isso, relevante para ponderar o benefício esperado em termos de maior mobilidade e contestabilidade, bem como os eventuais ajustamentos das condições iniciais do produto principal.
201. Sem prejuízo, **a medida preserva a possibilidade de os consumidores manterem os produtos acessórios quando estes continuem a responder às suas necessidades, assegurando simultaneamente a possibilidade de reavaliação dessa contratação.** Com efeito, caso os produtos acessórios sejam valorizados pelos consumidores, não é expectável que a introdução de um limite temporal conduza, por si só, a uma alteração significativa do comportamento desses consumidores. A recomendação permite, ainda assim, que os consumidores que pretendam reavaliar essa contratação possam substituir os produtos acessórios por soluções alternativas ou contratá-los junto de outra instituição, caso encontrem condições mais vantajosas, sem perda automática das condições essenciais do produto principal.
202. A literatura económica aponta para uma presunção de que **custos de mudança elevados tendem a reduzir a sensibilidade dos consumidores ao preço e a favorecer níveis de preços mais elevados, sobretudo em mercados concentrados, ressalvando que este efeito negativo é tanto mais pronunciado quanto mais se verificarem certas características estruturais do mercado em causa**⁴².
203. **Em particular, o mercado português apresenta um grau de concentração significativo no segmento do crédito à habitação.** De acordo com os elementos solicitados pela AdC às principais instituições de crédito, os cinco maiores bancos (CGD, Santander Totta, Millennium BCP, BPI e Novobanco) detinham, em 2024, 84,8% dos créditos à habitação concedidos por aquele conjunto de instituições.
204. **Este nível de concentração é relevante porque, associado a custos de mudança significativos, a ausência de pressão concorrencial suficiente reduz o incentivo das**

⁴² Farrell, e Klemperer (2007), "Coordination and Lock-In: Competition with Switching Costs and Network Effects", *Handbook of Industrial Organization*, Vol. 3, pp. 1967–2072. Os autores sistematizam as condições em que os custos de mudança tendem a aumentar ou diminuir os preços de equilíbrio, concluindo que o resultado depende de circunstâncias específicas do mercado, nomeadamente o grau de concentração, a proporção de consumidores inertes e a capacidade das empresas de discriminar entre clientes novos e existentes.

instituições a competir pelos clientes existentes e dificulta a entrada de operadores no mercado⁴³.

205. **Neste contexto, o limite temporal na contratação de produtos acessórios pode contribuir para concentrar a concorrência no preço do produto principal no momento da contratação.** O limite temporal atenua a complexidade associada à combinação de múltiplos produtos e a dispersão dos custos ao longo da relação bancária, tornando a estrutura de preços mais transparente e comparável. Tal reforça a capacidade dos consumidores para avaliar e comparar propostas, aumentando potencialmente a sensibilidade ao preço no momento da contratação e a promovendo uma dinâmica concorrencial mais efetiva entre instituições de crédito.
206. Importa ainda registar que o artigo 14º da Diretiva (UE) 2023/2225 não estabelece limites temporais à aplicação de requisitos associados à contratação de produtos ou serviços acessórios, limitando-se a proibir as vendas associadas obrigatórias⁴⁴.

III.14.3. Conclusão

207. **Na sequência da ponderação dos contributos descritos, considera-se adequado manter a Recomendação 15**, dirigida ao Regulador, nos termos submetidos a consulta pública, passando a mesma, na versão final do Estudo, a denominar-se “Recomendação 16”.

III.15. Recomendação 16 | ao Regulador – versão submetida a consulta pública

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.

Tal contribuiria para aumentar a transparência das condições de disponibilização de ofertas agregadas e, desse modo, para mitigar as dificuldades de comparação de ofertas alternativas sentidas pelos consumidores.

Nesse contexto, devem ser avaliados os custos e benefícios de disponibilizar um **indicador padronizado do custo total a suportar pelos consumidores associado a cada oferta agregada**. Esse indicador deveria ser baseado em perfis de utilização padrão, comuns a todos os bancos e pré-definidos pelo Banco de Portugal, com base, nomeadamente, na informação quantitativa reportada pelos bancos sobre a utilização dos seus produtos e serviços. No caso das contas de pagamento, esses perfis poderiam refletir, por exemplo, o número de pagamentos, levantamentos, transferências ou a utilização de cartões de crédito.

O indicador permitiria aos consumidores avaliarem, de forma mais imediata e estruturada, se a contratação agregada de um determinado conjunto de produtos e serviços seria mais vantajosa do que a respetiva contratação individual.

III.15.1. Contributos recebidos

208. **O Banco de Portugal assinalou que o quadro normativo vigente já prevê instrumentos relevantes de transparência aplicáveis às ofertas combinadas**, nomeadamente a FINE no

⁴³ Farrell e Klemperer (2007). Os autores observam que “switching costs, in combination with other factors, could justify heightened antitrust scrutiny”, notando designadamente o caso da fusão bloqueada entre o Lloyds TSB e o Abbey National pelo regulador britânico, em que os custos de mudança conjugados com economias de escala tornavam a entrada muito difícil.

⁴⁴ Tal como já previsto nos termos do Decreto-Lei nº 133/2009, no caso de créditos ao consumo, como também nos termos do Decreto-Lei nº 74-A/2017, no caso de créditos à habitação.

crédito à habitação, a FIN no crédito ao consumo e os deveres gerais de divulgação das comissões e encargos aplicáveis através dos respetivos preçários.

209. **Em referência ao descrito para a Recomendação 1 da versão preliminar do Estudo, o Banco de Portugal informou que se encontra em curso um projeto de revisão da estrutura dos preçários e de reforço da harmonização terminológica dos serviços bancários de retalho**, que visa criar uma taxonomia mais consistente e inteligível, capaz de melhorar a comparabilidade entre ofertas, incluindo contas pacote.
210. **A APB referiu que o enquadramento atualmente aplicável já prevê mecanismos que permitem aos consumidores avaliar as condições associadas à contratação de produtos financeiros com ou sem produtos acessórios.** Neste contexto, indicou que as instituições de crédito devem facultar aos consumidores simulações com e sem vendas associadas facultativas, permitindo comparar o spread base com o spread aplicável quando são contratados produtos adicionais.
211. A associação acrescentou que recomendações desta natureza assentam numa visão paternalista sobre a capacidade dos consumidores de avaliarem os seus próprios interesses e sustentou que qualquer intervenção adicional deveria ser precedida de uma demonstração da sua necessidade, adequação e proporcionalidade.

III.15.2. Posição da AdC

212. O enquadramento legal atualmente aplicável prevê obrigações de informação relativas ao impacto da contratação conjunta de produtos e serviços acessórios nas condições do empréstimo.
213. **Contudo, o mesmo enquadramento não assegura, de forma igualmente clara e sistemática, a prestação de informação sobre os custos totais associados à contratação desses produtos e serviços acessórios.** A FINE identifica, na secção relativa às obrigações adicionais, o impacto da contratação desses produtos na redução da taxa de juro aplicável, permitindo ao consumidor conhecer, por exemplo, que a contratação de uma conta-pacote reduz o spread do produto principal em determinados pontos percentuais. Porém, essa informação não é acompanhada de uma indicação dos encargos associados a essa conta-pacote, como comissões de manutenção, comissões de transação ou outros custos dependentes do perfil de utilização do consumidor.
214. Esta circunstância pode dificultar a avaliação económica global da oferta agregada, na medida em que impede os consumidores de confrontarem, de forma direta, o benefício obtido no produto principal com os encargos recorrentes associados aos produtos acessórios.
215. Neste contexto, a recomendação visa promover a disponibilização de informação que permita uma leitura mais clara do custo total associado às diferentes combinações de produtos financeiros. A disponibilização dessa informação não limita a liberdade de escolha dos consumidores, antes procura assegurar que estes dispõem dos elementos necessários para avaliar, de forma mais completa, os custos e benefícios associados à contratação de produtos ou serviços acessórios.

III.15.3. Conclusão

216. **Na sequência da ponderação dos contributos descritos, considera-se adequado manter a Recomendação 16**, dirigida ao Regulador, nos termos submetidos a consulta pública, passando a mesma, na versão final do Estudo, a denominar-se “Recomendação 17”.

IV. OUTROS COMENTÁRIOS

217. Os contributos recebidos pela AdC no âmbito da consulta pública incluem comentários que não são específicos sobre as recomendações apresentadas no Estudo. De seguida, é apresentado um resumo desses comentários, bem como a respetiva posição da AdC.

IV.1. O papel de terceiros prestadores de serviços de pagamento na mobilidade bancária

IV.1.1. Contributo recebido

218. A **ANIPE** considerou que o Estudo não procede a uma análise substantiva do impacto sobre os custos de mudança dos serviços de informação sobre contas e de iniciação de pagamentos, das APIs e dos serviços de agregação financeira. Nesse sentido, a ANIPE propôs que o Estudo integrasse um capítulo dedicado à interoperabilidade digital, às interfaces de programação de aplicações (APIs) e à agregação de contas, enquanto mecanismos suscetíveis de reduzir os custos de pesquisa, aumentar a transparência e mitigar os efeitos de *lock-in* associados às ofertas bancárias.

219. O **Sr. Ricardo Duque Gabriel** considerou que **soluções baseadas na portabilidade e partilha de dados financeiros, no contexto do *open banking* e do *open finance*, poderiam ter um impacto relevante na mobilidade bancária**. Nesse sentido, o Sr. Ricardo Duque Gabriel considerou que essas soluções complementariam as recomendações relativas à mobilidade bancária, incluindo as respeitantes ao serviço de mudança de conta e à portabilidade de identificação bancária.

IV.1.2. Posição da AdC

220. A AdC reconhece **a importância dos terceiros prestadores de serviços de pagamento e dos instrumentos de *open banking* e de *open finance*** para a comparabilidade, a transparência e a contestabilidade no setor bancário. Ao permitirem a partilha de dados financeiros, mediante consentimento do consumidor, com esses prestadores, estes instrumentos podem facilitar o desenvolvimento de serviços de agregação, comparação, gestão financeira pessoal e apoio à mudança de prestador.

221. **As soluções baseadas na portabilidade e partilha de dados financeiros possibilitadas por esses prestadores e instrumentos são complementares das medidas dirigidas à redução dos constrangimentos operacionais associados à mudança de instituição**. Com efeito, ambas as dimensões concorrem para o reforço da mobilidade bancária, uma vez que os mecanismos de partilha de dados atuam sobre os custos de pesquisa e de comparação de ofertas, enquanto que as recomendações relativas ao serviço de mudança de conta e à portabilidade de identificadores bancários atuam sobre os custos do processo de mudança.

222. Nesse contexto, **assume particular relevância a evolução do enquadramento regulatório europeu**, designadamente através das propostas de DSP3 e de Regulamento relativo aos serviços de pagamento no mercado interno (RSP) e, em especial, da proposta de Regulamento FiDA.

223. **Essas iniciativas europeias constituem uma janela de oportunidade para reforçar, em Portugal, as condições de desenvolvimento do *open banking* e do *open finance*. Para tal, considera-se relevante a definição e implementação de uma estratégia plurianual** com vista a maximizar o potencial impacto destes mecanismos ao nível da inovação, da contestabilidade dos mercados e do reforço da concorrência, em benefício dos consumidores.

IV.1.3. Conclusão

224. Na sequência dos contributos recebidos, **considera-se adequado emitir uma (nova, face à versão preliminar do Estudo submetida a consulta pública) recomendação no âmbito da publicação de uma estratégia plurianual para o desenvolvimento do *open banking* e do *open finance* em Portugal**, que, na versão final do Estudo, se denomina “Recomendação 4”.

Recomendação 4 | ao Regulador

Ponderar a publicação de uma estratégia plurianual para o *open banking* e o *open finance* em Portugal, englobando em particular serviços de agregação de informação, com objetivos de acompanhamento, indicadores públicos e mecanismo de revisão periódica, suportada por informação recolhida junto das instituições supervisionadas e de outros intervenientes relevantes. Essa estratégia deverá procurar criar condições favoráveis à inovação, à contestabilidade dos mercados e ao reforço da concorrência, em benefício dos consumidores.

IV.2. Leitura e análise dos dados identificados no Estudo

IV.2.1. Contributos recebidos

225. **A APB e a ASFAC consideraram que a versão preliminar do Estudo interpreta de forma incompleta os dados disponíveis, sustentando que a reduzida mudança de conta pode refletir escolhas voluntárias dos consumidores**, nomeadamente associadas a confiança, satisfação ou perceção de inexistência de ganhos, e não necessariamente a existência de falhas de mercado ou de barreiras à concorrência.
226. **O Sr. Ricardo Duque Gabriel assinala igualmente que os dados de inquérito não permitem distinguir, de forma conclusiva, entre preferência genuína pelo banco atual, custos económicos de mudança e inércia comportamental**, sendo que cada um destes mecanismos poderia justificar respostas de política pública distintas⁴⁵.
227. **O contributo considera ainda que a concentração estável e os níveis reduzidos de mobilidade no setor da banca podem admitir uma interpretação distinta da existência de poder de mercado.** Em particular, esse padrão pode ser compatível com um equilíbrio em que as instituições competem inicialmente pela captação do cliente e, posteriormente, beneficiam da menor mobilidade da base instalada, com um efeito líquido sobre o bem-estar intertemporal do consumidor que poderá não ser necessariamente negativo.
228. Por fim, **o contributo do Sr. Ricardo Duque Gabriel alerta para a relevância do capital informacional acumulado em relações bancárias de maior duração.** Nessa perspetiva, a longevidade da relação bancária pode não ser interpretada apenas como resultado de custos de mudança ou de poder de *lock-in*, podendo também refletir informação acumulada com valor económico. A promoção da mobilidade poderia, assim, beneficiar de mecanismos que facilitem

⁴⁵ O contributo refere que a resposta de política pública dependeria do fator predominante na baixa mobilidade dos consumidores. Caso esta resulte sobretudo de preferência genuína pelo banco atual, a intervenção pública tenderia a ser menos justificada. Caso resulte sobretudo de custos de mudança, as recomendações da AdC seriam, em termos gerais, adequadas. Caso resulte predominantemente de inércia comportamental, poderiam justificar-se instrumentos distintos, designadamente medidas de arquitetura de escolha, notificações automáticas sobre alternativas mais vantajosas ou medidas de reforço da literacia financeira.

a portabilidade desse capital informacional, designadamente através de uma implementação efetiva do *open banking*.

IV.2.2. Posição da AdC

229. O **Estudo centra-se na análise da existência de condições efetivas para a mobilidade dos consumidores**. Essa análise não se limita a explicar a reduzida mobilidade observada, mas avalia se os consumidores dispõem de informação adequada e de processos simples que lhes permitam mudar de instituição, caso o desejem.
230. **Neste contexto, a distinção relevante não reside na ocorrência ou não de mudança, mas nas condições que a determinam, distinguindo-se entre situações em que a ausência de mudança reflete preferências informadas e aquelas em que decorre de constrangimentos informacionais, operacionais ou económicos.**
231. A este respeito, observa-se que **a evidência recolhida no inquérito aos consumidores aponta para a existência de constrangimentos relevantes à mobilidade**. Cerca de 73% dos inquiridos indicaram razões para não mudar que não se relacionam com satisfação ou confiança nas instituições, mas antes com a perceção de homogeneidade das ofertas, a existência de crédito no banco atual e a expectativa de custos de tempo e esforço associados à mudança.
232. **Em parte, estas razões decorrem de fatores comportamentais e baixos níveis de literacia financeira**. Em particular, a inércia comportamental⁴⁶ pode levar o consumidor a não avaliar alternativas, por efeito de enviesamentos associados ao *status quo*, miopia temporal⁴⁷ ou atenção limitada, mesmo quando a mudança poderia ser vantajosa e os custos de mudança reduzidos⁴⁸. A menor literacia financeira pode reforçar esse efeito, ao dificultar a compreensão das ofertas disponíveis e a avaliação dos ganhos potenciais associados à mudança⁴⁹.
233. Neste contexto, **sublinham-se as iniciativas públicas desenvolvidas nos últimos anos em matéria de educação financeira e digital**, que têm procurado reforçar a capacitação dos consumidores no acesso e utilização dos serviços bancários⁵⁰.

⁴⁶ A inércia dos consumidores pode ser definida como a tendência para manter o *status quo*, mesmo quando fazê-lo pode ser desvantajoso se ponderado racionalmente face às alternativas disponíveis. Ver, e.g., Byrne, S., & McCarthy, Y. (2020), *"Differential Pricing: The Economics and International Evidence"*, Central Bank of Ireland.

⁴⁷ No âmbito da consulta ao mercado, a *Citizens' Voice* assinalou que os consumidores tendem a sobrevalorizar custos imediatos e a perceber maior segurança na manutenção da relação com a instituição atual, subavaliando os benefícios potenciais de mudar de banco.

⁴⁸ A evidência disponível em economia comportamental aponta para a relevância de enviesamentos comportamentais na inércia e na baixa taxa de mudança em serviços financeiros. Ver, e.g., FCA, *"Applying behavioural economics at the Financial Conduct Authority"* (2013).

⁴⁹ No âmbito da consulta ao mercado, a AIP, a *Citizens' Voice*, a DGC e a CCP alertaram para o impacto dos baixos níveis de literacia financeira e digital na capacidade de os consumidores compreenderem, compararem e utilizarem produtos bancários, com potencial impacto negativo na mobilidade bancária.

⁵⁰ Destacam-se, a nível europeu, (i) a estratégia da UE para a literacia financeira, de setembro de 2012, que prevê, em particular, ações de sensibilização para a literacia financeira à escala europeia e o apoio aos Estados-Membros no desenvolvimento de iniciativas destinadas a reforçar as competências financeiras dos cidadãos, e (ii) a recomendação da CE no sentido da criação de regimes de contas de poupança e de investimento adotada em setembro de 2012, a fim de promover a participação dos investidores não profissionais nos mercados de capitais. Já nível nacional, releva destacar o (i) Plano Nacional de Formação Financeira (PNFF), lançado em 2011, que visa contribuir para elevar o nível de conhecimentos financeiros da população e promover a adoção de atitudes e comportamentos financeiros adequados; e (ii) a Estratégia de Literacia Financeira Digital para Portugal, de maio de 2023, elaborada pela OECD para o Banco de Portugal com apoio da CE, que se destina a capacitar a população para a utilização de serviços financeiros digitais e a contribuir para reduzir a exclusão financeira digital.

234. **Os constrangimentos à mobilidade interbancária são igualmente resultado de custos de pesquisa e de mudança.** A título ilustrativo, observa-se que um aumento da dificuldade de pesquisa reduz em cerca de 6,2 pontos percentuais a probabilidade de mudança de conta, de acordo com a análise dos dados do inquérito aos consumidores⁵¹. Este resultado sugere que a reduzida mobilidade bancária está associada a dificuldades na obtenção e comparação de informação sobre as alternativas disponíveis, bem como à complexidade decorrente da existência de vários produtos associados. Esta leitura é igualmente consistente com contributos recebidos na consulta ao mercado, que assinalaram a complexidade acrescida decorrente da existência de vários produtos associados⁵².
235. Acresce que **a possibilidade de existir concorrência inicial pela captação de clientes não afasta, por si só, a relevância concorrencial dos custos de mudança numa fase posterior da relação bancária.** Ainda que a concorrência seja mais intensa no momento de captação, essa pressão pode reduzir-se à medida que aumenta o peso relativo dos clientes com menor propensão para mudar, em particular em mercados maduros, nos quais uma parte significativa da base de clientes se encontra já instalada⁵³.
236. **Os dados do inquérito são consistentes com esta leitura, na medida em que apontam para uma base instalada composta, em larga medida, por clientes de longa duração.** Cerca de 65% dos inquiridos mantêm a conta principal no mesmo banco há mais de dez anos e 56% das contas à ordem têm mais de dez anos de existência.
237. Neste contexto, **a redução de obstáculos à pesquisa, comparação e mudança continua a ser relevante** para preservar a contestabilidade do mercado e assegurar que a permanência do consumidor na instituição de crédito resulta de uma escolha informada, e não de constrangimentos à mobilidade.
238. **Para além dos constrangimentos identificados, a acumulação de capital informacional ao longo das relações bancárias pode igualmente contribuir para a reduzida mobilidade bancária.** Esta e outras matérias relacionadas com a transferência e o acesso a esse capital informacional são objeto de discussão no âmbito de iniciativas europeias em curso, designadamente nas propostas de Diretiva relativa aos serviços de pagamento e aos serviços de moeda eletrónica no mercado interno (DSP3) e de Regulamento relativo aos serviços de pagamento no mercado interno (RSP) e na proposta de Regulamento relativo a um quadro de acesso a dados financeiros (Regulamento FiDA)⁵⁴.

⁵¹ A AdC procedeu a uma análise econométrica com base nos dados do inquérito a consumidores, com o objetivo de identificar os fatores que determinam a probabilidade de pesquisar alternativas bancárias e de mudar de banco, bem como de estimar o efeito causal da pesquisa na decisão de mudança. Os detalhes metodológicos e os resultados completos constam do Anexo II da versão final do Estudo.

⁵² No âmbito da consulta ao mercado, a *Citizens' Voice*, a DECO, a ANICA, a AIP e a DGC e, em reuniões, a ACOP e a UGC fizeram referência à burocracia, à extensão e complexidade da informação disponibilizada aos consumidores, que tendem a dificultar as suas comparação e compreensão.

⁵³ Farrell & Klemperer (2007) reconhecem que o efeito dos custos de mudança nos preços é teoricamente ambíguo quando as empresas não discriminam entre clientes novos e antigos, mas concluem que, no balanço, os custos de mudança tendem a aumentar os preços e os lucros.

⁵⁴ O pacote DSP3/RSP constitui a revisão da Diretiva DSP2 e é composto por dois instrumentos complementares: a [proposta de DSP3 \(COM\(2023\) 366 final\)](#), que regula o licenciamento e supervisão das instituições de pagamento, e a [proposta de RSP \(COM\(2023\) 367 final\)](#), que estabelece as regras de conduta aplicáveis à prestação de serviços de pagamento. A [proposta de Regulamento FiDA \(COM\(2023\) 360 final\)](#) visa estabelecer um quadro harmonizado de acesso a dados financeiros para além das contas de pagamento. À data, o pacote DSP3/RSP encontra-se em fase final do processo legislativo, enquanto a proposta de Regulamento FiDA permanece em negociação.

239. Por um lado, o quadro DSP3/RSP reforça a qualidade e fiabilidade das interfaces de programação de aplicações (APIs) de acesso a dados de contas de pagamento⁵⁵, limita a possibilidade de os bancos dificultarem o acesso por terceiros⁵⁶ e promove um acesso não discriminatório⁵⁷, favorecendo o desenvolvimento de agregadores e ferramentas de comparação. Por outro lado, a proposta de Regulamento FiDA alarga a partilha de dados a outros produtos financeiros⁵⁸, promove a sua portabilidade efetiva entre instituições⁵⁹ e assegura que essa partilha assenta em soluções tecnicamente harmonizadas, designadamente através de APIs comuns⁶⁰.

IV.3. Arquitetura da escolha dos indivíduos

IV.3.1. Contributo recebido

240. **O Sr. Ricardo Duque Gabriel considerou que a implementação de “políticas de arquitetura de escolha” poderia contribuir para a melhoria das condições de mobilidade dos consumidores** na banca a retalho, designadamente caso a inércia comportamental dos mesmos desempenhe um papel de relevo nas suas escolhas. A título exemplificativo, o Sr. Ricardo Duque Gabriel sugeriu as seguintes medidas: (i) *“notificação automática de alternativas mais rentáveis”*; (ii) *“comparação personalizada enviada pelo próprio banco”*; e (iii) *“opção automática [“opt-out”] em produtos de poupança competitivos”*, cuja implementação exigiria que o banco de cada consumidor contratasse, em nome do mesmo e de forma automática, esses produtos ao(s) seu(s) concorrente(s).

IV.3.2. Posição da AdC

241. **As medidas de política pública que visem influenciar a arquitetura da escolha dos indivíduos têm subjacente a ideia de que os indivíduos devem ser direcionados para uma determinada decisão**⁶¹. Em particular, essas medidas pressupõem que os indivíduos são suscetíveis a enviesamentos que, frequentemente, os levam a fazer escolhas que não maximizam o seu bem-estar. Para mitigar essas situações, as medidas em causa tentam impactar as decisões dos indivíduos, nomeadamente, adotando uma forma de apresentação do leque de escolhas disponíveis que facilite a opção pela melhor decisão para os mesmos, orientando a sua atenção para essa direção.

242. **De forma diversa, visa-se melhorar as condições de comparabilidade e contratualização de produtos bancários e facilitar a mudança de instituição de crédito**, caso tal seja a vontade dos consumidores e nos termos das suas preferências específicas. Esse desígnio é

⁵⁵ Artigos 35º e seguintes da proposta de RSP.

⁵⁶ Artigo 44º da proposta de RSP.

⁵⁷ Artigo 31º da proposta de RSP.

⁵⁸ Nos termos do Artigo 2º, nº 1, da proposta de Regulamento FiDA as categorias de dados de clientes aplicáveis ao Regulamento incluem contratos de crédito hipotecário; poupanças, investimentos em instrumentos financeiros, produtos de investimento com base em seguros, criptoativos, ativos imobiliários e outros ativos financeiros conexos; Direitos de pensão em planos de pensões profissionais; direitos de pensão sobre o fornecimento de produtos individuais de reforma pan-europeus; ou produtos de seguro não vida, com exceção dos produtos de seguro de doença e de saúde.

⁵⁹ Artigos 4º e 5º da proposta de Regulamento FiDA.

⁶⁰ Artigo 10º, nº 1, da proposta de Regulamento FiDA.

⁶¹ Ver, a título exemplificativo: (i) *“Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness”*, de Richard H. Thaler e Cass R. Sunstein, publicado pela Yale University Press em 01.01.2008; (ii) *“Misbehaving – The making of behavioral economics”*, de Richard H. Thaler, publicado pela W. W. Norton & Company em 11.05.2015; e (iii) *“Libertarian paternalism is not an oxymoron”*, Cass R. Sunstein e Richard H. Thaler, publicado na *“University of Chicago Law Review: Volume 70, issue 4”* em 2003.

partilhado pelo Banco de Portugal e pelos legisladores europeu e nacional⁶², cuja atuação tem sido, nesse sentido, direcionada para a eliminação de obstáculos injustificados à mobilidade.

243. Os dados do inquérito confirmam a relevância da fase de pesquisa no processo de mudança de banco. Cerca de 23% dos consumidores que pesquisaram alternativas mudaram de banco, face a 5% entre os consumidores que não pesquisaram alternativas, o que traduz uma propensão para a mudança quase cinco vezes superior entre os inquiridos que procuraram ofertas alternativas. A análise econométrica realizada com base nesses dados conclui ainda que a pesquisa aumenta a probabilidade de mudança em cerca de 7,2 pontos percentuais.

244. **É nesse contexto que as três medidas sugeridas pelo Sr. Ricardo Duque Gabriel no âmbito da arquitetura da escolha dos indivíduos não se afiguram necessárias nem proporcionais** face ao objetivo de política pública que visariam atingir, em particular a mitigação “[d]o problema de atenção limitada [dos consumidores]”.

245. **Nesse sentido, as medidas sugeridas pelo Sr. Ricardo Duque Gabriel:**

- (i) **exigiriam que cada banco divulgasse produtos oferecidos por concorrentes** (designadamente, produtos que cumprissem os critérios para tal definidos pelo legislador e/ou pela entidade reguladora) e, mais do que isso, indicasse a superioridade desses produtos face aos seus próprios produtos ou até mesmo, no caso da implementação da “*opção automática* [(“opt-out”)] *em produtos de poupança competitivos*”, diligenciasse a contratação desses produtos; e
- (ii) **teriam um grau de complexidade técnica relevante**, já que exigiriam que cada banco desenvolvesse uma ferramenta informática que, regularmente, efetuasse, para cada consumidor, uma análise comparativa de todos os produtos bancários com base nas características específicas do consumidor.

246. **A implementação da “opção automática [(“opt-out”)] em produtos de poupança competitivos”** (terceira medida sugerida pelo Sr. Ricardo Duque Gabriel) **também:**

- (i) **implicaria que o legislador e/ou a entidade reguladora substituíssem⁶³ cada consumidor na escolha do destino das suas poupanças**, ao estabelecerem os critérios a cumprir pelos produtos para o efeito em causa, e, mais do que isso, fizessem-no sem tomar em consideração todas as variáveis relevantes para o consumidor; e
- (ii) **teria um grau de complexidade legal não despendida**, uma vez que exigiria a contratação de produtos sem o consentimento expresso do consumidor e sem necessidade de o mesmo já ter uma relação com o(s) banco(s) que disponibilizasse(m) esses produtos.

IV.3.3. Conclusão

247. **Na sequência da ponderação dos contributos, considera-se adequado não efetuar qualquer recomendação no âmbito da arquitetura da escolha dos indivíduos.**

⁶² Ver parecer do Banco de Portugal no âmbito da [consulta pública à versão preliminar do Estudo](#).

⁶³ Em tanto maior medida quanto maior for a inércia dos consumidores. Note-se que, no âmbito do Estudo, a AdC recolheu evidência que sinaliza a existência de alguma inércia dos consumidores (ver parágrafo 77 da versão final do Estudo).

IV.4. Outras matérias

IV.4.1. Contributo recebido

248. **A ANIPE abordou matérias relacionadas com o setor da banca a retalho que não foram abrangidas nos capítulos anteriores.** Dessas matérias destacam-se:

- (i) os custos incorridos pelos agentes de mercado do setor da banca com o cumprimento dos requisitos de acesso à e exercício da respetiva atividade;
- (ii) estabelecidos no quadro legal e regulamentar;
- (iii) a relação entre o quadro legal e regulamentar aplicável aos bancos e o quadro legal e regulamentar aplicável às instituições de pagamento; e
- (iv) as regras prudenciais aplicáveis aos agentes de mercado do setor da banca.

IV.4.2. Posição da AdC

249. **As matérias abordadas pela ANIPE suprarreferidas, não obstante estarem relacionadas com o setor da banca a retalho, extravasam o âmbito do Estudo.** De qualquer modo, as referências da ANIPE a essas matérias têm um carácter genérico, limitando-se a identificar temas que essa entidade considerou relevantes e/ou posições não fundamentadas da mesma.

IV.4.3. Conclusão

250. **Na sequência da ponderação do contributo, considera-se adequado não efetuar qualquer recomendação no âmbito das matérias relacionadas com o setor da banca a retalho que não respeitam, especificamente, as recomendações apresentadas no Estudo e que não foram tratadas nos capítulos anteriores.**