



BANCA A RETALHO EM PORTUGAL

RELATÓRIO DA CONSULTA AO MERCADO

FEVEREIRO DE 2026

I. ENQUADRAMENTO

1. Entre 22 de julho e 24 de setembro de 2025, a Autoridade da Concorrência (AdC) submeteu a consulta ao mercado um conjunto de questões que considerou pertinente para analisar as condições de concorrência no setor da banca a retalho e ponderar a emissão de recomendações com vista a promover a mobilidade e a concorrência.
2. **No âmbito da consulta ao mercado, a AdC recebeu 10 contributos**, dos seguintes interessados, cuja participação no procedimento a AdC agradece, reconhecendo o seu significativo valor positivo para o debate:
 - (i) **Banco de Portugal**
 - (ii) **Direção-Geral do Consumidor (DGC)**
 - (iii) **Três consumidores ou associações representativas de consumidores:**
 - o um consumidor individual anónimo
 - o Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor – DECO (**DECO**)
 - o Citizens' Voice - Consumer Advocacy Association (**Citizens' Voice**)
 - (iv) **Três entidades ou associações representativas do setor financeiro:**
 - o uma instituição financeira individual anónima
 - o a Associação Portuguesa de Bancos (**APB**)
 - o Associação Nacional Intermediários Crédito Autorizados (**ANICA**)
 - (v) **Duas associações empresariais de setores não financeiros:**
 - o Associação Industrial Portuguesa (**AIP**)
 - o Confederação do Comércio e Serviços de Portugal (**CCP**)
3. **Os contributos recebidos evidenciaram um conjunto de preocupações quanto à existência de constrangimentos que podem afetar a capacidade de escolha dos consumidores e limitar a mobilidade bancária.** Estes contributos justificaram o avanço para uma análise mais detalhada desses constrangimentos, bem como para a identificação de possíveis recomendações, dando origem ao estudo “Mobilidade dos consumidores na banca a retalho em Portugal” (Estudo).

II. COMENTÁRIOS GERAIS

4. A consulta ao mercado foi recebida de forma positiva pelos interessados, que reconheceram a relevância da iniciativa. Os contributos recebidos incidiram particularmente sobre os fatores que influenciam a pesquisa e a mobilidade dos consumidores de produtos/serviços oferecidos pelas instituições de crédito, razão pela qual a análise apresentada neste documento é centrada nesses fatores.
5. Os interessados formularam observações de carácter mais geral sobre o enquadramento atual da mobilidade e das condições de concorrência na banca a retalho em Portugal, as quais constituem elementos relevantes para a contextualização dos seus contributos.
6. O **Banco de Portugal** destacou os progressos recentes do quadro regulatório aplicável ao setor, designadamente no que respeita à harmonização da informação, à proibição de vendas associadas obrigatórias e aos instrumentos já existentes para facilitar a mobilidade. O Banco de Portugal assinalou que estes desenvolvimentos contribuíram para um funcionamento mais

transparente, equilibrado e dinâmico do setor, reconhecendo, ainda assim, a utilidade de continuar a identificar constrangimentos persistentes.

7. **A AIP, a Citizens' Voice e a DGC** destacaram que o setor bancário português continua a evidenciar níveis elevados de concentração e uma mobilidade limitada entre instituições.
8. Por sua vez, a **APB** identificou que indicadores agregados, como a quota de mercado dos cinco maiores bancos, não refletem necessariamente a dinâmica competitiva do mercado português. A associação sustenta igualmente que a mobilidade não deve ser avaliada apenas com base na mudança do banco principal, uma vez que muitos consumidores mantêm relações com várias instituições e recorrem a bancos distintos para diferentes produtos e serviços. A APB assinalou ainda que os níveis de remuneração observados refletem sobretudo condições estruturais do mercado, nomeadamente os níveis elevados de liquidez atualmente registados no sistema bancário português, os quais reduzem a necessidade de as instituições captarem depósitos adicionais. Estes temas serão analisados com mais detalhe no capítulo IV “Outros comentários”.

III. COMENTÁRIOS RELATIVOS À MOBILIDADE DOS CONSUMIDORES

9. **Os contributos relativos à mobilidade dos consumidores são sistematizados nesta secção de acordo com as diferentes fases da sua jornada bancária**, desde a pesquisa e comparação das diferentes ofertas de produtos bancários e/ou financeiros, passando pelo processo de contratação desses produtos, até ao processo de mudança de conta. Em cada uma destas fases analisam-se os aspetos específicos identificados pelos participantes na consulta.
10. Quando determinado participante não é elencado na lista dos contributos *infra*, tal significa que entendeu não dar um contributo sobre o tópico específico em análise.
11. Regista-se que alguns contributos incidiram sobre matérias que, segundo as respetivas entidades, podem produzir efeitos em mais do que uma fase da jornada, influenciando simultaneamente, por exemplo, a pesquisa e comparação de ofertas e o momento da contratação. Nesses casos, os comentários são analisados na secção correspondente à fase em que o impacto identificado se revela mais significativo.

III.1. Pesquisa e comparação de produtos e serviços bancários

12. **Os comentários submetidos nesta fase concentraram-se em três subtemas principais – clareza das comissões e outros custos bancários, ferramentas de comparação e simulação e comparabilidade e transparência das ofertas de vendas agregadas – os quais se desenvolvem de seguida.**

III.1.1. Contributos recebidos

Quanto à clareza das comissões e outros custos bancários

13. **A AIP, a Citizens' Voice, a DECO, a APB e o Banco de Portugal pronunciaram-se sobre o nível de transparência na comunicação dos custos associados às ofertas bancárias, incluindo taxas de juro, comissões e demais despesas¹.**
14. O **Banco de Portugal** destaca que *“foi harmonizada a terminologia associada aos serviços mais representativos, facilitando a comparação dos custos aplicáveis entre instituições”*.
15. A **AIP** salienta que apesar dos requisitos de informação pré-contratual, a apresentação das condições pode ser ambígua, dificultando a perceção clara de todos os encargos. A AIP sugere

¹ Embora diversos contributos tenham mencionado a falta de clareza destes custos em várias fases da relação entre o consumidor e as instituições bancárias, a descrição desses contributos, em linha com o seu enfoque predominante, é concentrada na presente secção dedicada aos custos de pesquisa e comparação.

que se promova o uso de ferramentas digitais baseadas em *open banking*² para permitir comparações mais transparentes.

16. A **Citizens' Voice** assinala a existência de alguma opacidade, designadamente no que concerne ao atendimento digital, que decorre da heterogeneidade de preçários e da apresentação fragmentada de custos.
17. **Para responder a estas dificuldades, a Citizens' Voice e a DECO** defendem formatos mais padronizados e simples para facilitar a compreensão e comparação das ofertas bancárias.
18. A **APB**, por seu turno, indica que a comparabilidade da informação já é assegurada por diversos instrumentos, nomeadamente através da *"informação constante do extrato anual de comissões"*, da *"normalização e disseminação de preçários (objeto de regulamentação)"* e da *"comunicação prévia de alteração dos mesmos"*.

Quanto às ferramentas de comparação e simulação

19. O **Banco de Portugal** assinalou a disponibilização do "Comparador de comissões" no seu sítio na *internet*³.
20. A **Citizens' Voice** valoriza a existência do comparador público de comissões, sublinhando, todavia, que, na sua perceção, terá reduzida utilização por parte dos consumidores, devido, entre outros, a uma complexidade de conteúdos e informação *"dispersa"*.
21. A **Citizens' Voice, a DECO e a DGC** defendem a necessidade de ampliar o âmbito dos comparadores públicos para incluir produtos de aforro. Em particular, a *Citizens' Voice* sugere que os comparadores e simuladores recebam *"preçários via API"*⁴ e aceitem *"extratos do cliente para estimar o custo efetivo em cada banco"*.
22. A **AIP** defende o *"desenvolvimento e promoção de ferramentas de comparação independentes"*, incluindo *"portais comparativos online abrangentes e atualizados"*, o uso de *"APIs abertas"* para permitir soluções personalizadas, e ainda o reforço da sua visibilidade.
23. A **APB** considera que a comparabilidade da informação é facilitada pelo comparador de comissões disponibilizado pelo Banco de Portugal e por plataformas privadas que permitem comparar ofertas. Contudo, reconhece que *"sempre se poderá equacionar o aprofundamento de comparadores, elaborados por entidades independentes"*, alimentados por dados públicos e reportados pelos bancos aos supervisores.

Quanto às comparabilidade e transparência das ofertas de vendas agregadas

24. O **Banco de Portugal** realça a proibição genérica das práticas de vendas associadas obrigatórias (*tying*), incluindo a impossibilidade de condicionar a concessão de crédito à habitação à contratação ou manutenção de uma conta de depósito à ordem junto da instituição mutuante, a qual contribui para facilitar a mobilidade entre instituições.

² Open *banking* corresponde ao regime decorrente da Diretiva (UE) 2015/2366 (Diretiva dos Serviços de Pagamento) e do Regime Jurídico dos Serviços de Pagamento e da Moeda Eletrónica, que a transpõe para o ordenamento jurídico nacional, através do qual é reconhecido aos consumidores o direito de autorizar o acesso às suas contas de pagamento ou a iniciação de pagamentos por prestadores terceiros (como *fintechs* ou outros bancos) impondo às instituições bancárias a obrigação de disponibilizar interfaces de comunicação seguras, padronizadas e não discriminatórias para esse efeito.

³ [Comparador de comissões do Banco de Portugal](#).

⁴ Uma API (*Application Programming Interface*) é uma forma de diferentes programas ou sistemas informáticos comunicarem entre si. Por exemplo, uma API pode permitir que uma aplicação envie um pedido a um banco para obter o saldo da conta de um cliente, com o seu consentimento. O banco recebe o pedido, verifica a autorização do cliente e devolve, através da API, a informação do saldo à aplicação.

25. A **AIP** assinala que a prática de venda agregada de produtos pode *“criar uma percepção de vantagem que nem sempre se verifica, levando a custos ocultos ou a produtos menos vantajosos no geral”*, dificultando a comparação entre ofertas e a mobilidade dos consumidores. A este propósito, a AIP propôs o acompanhamento regular destas práticas, incluindo o reforço da monitorização das vendas agregadas e de outras estratégias que, no seu entendimento, possam limitar a concorrência, bem como a avaliação da necessidade de enquadramento regulamentar adicional que assegure a possibilidade de contratação individualizada dos produtos.
26. A **Citizens’ Voice** expressa preocupação com a possibilidade de os spreads bonificados estarem condicionados à contratação de produtos bancários acessórios, entendendo que tal poderá traduzir-se em *“penalidades ocultas”* para os consumidores que optem por não contratar esses produtos.
27. A **DECO** manifesta preocupação com a associação entre produtos, afirmando que *“promoções condicionadas (ex.: novos clientes, domiciliação de salário, contratação de seguros)”* reduzem a transparência, limitam a capacidade de comparação e podem conduzir à subscrição involuntária de produtos desnecessários.
28. O **consumidor individual** expressou preocupações quanto à subscrição de produtos agregados, referindo que, em alguns casos, estes podem incluir componentes que não correspondem às necessidades do consumidor ou que se apresentam em condições menos favoráveis do que alternativas disponíveis no mercado.
29. A **APB** salienta que *“a prática da venda conjunta de diferentes produtos financeiros apresenta inúmeras vantagens para o cliente, não só em termos de agilidade na jornada de cliente, como em termos financeiros”*. A associação assinala ainda que a avaliação da venda agregada deve ter em conta não apenas os seus potenciais efeitos sobre a estrutura concorrencial, mas também os benefícios que podem resultar para os consumidores, sublinhando a importância de uma apreciação equilibrada do impacto global das ofertas agregadas no setor bancário.

III.1.2. Posição da AdC

30. A AdC toma nota dos contributos recebidos que identificam obstáculos à mobilidade associados às fases de pesquisa e comparação das ofertas bancárias. Os contributos destacam três fatores relevantes: a clareza das comissões e de outros custos bancários, a eficácia das ferramentas de comparação e simulação e a comparabilidade das ofertas quando envolvem vendas agregadas.
31. **No que respeita à clareza das comissões e de outros custos bancários**, a AdC reconhece que a forma como a informação pré-contratual é apresentada pode influenciar a capacidade dos consumidores para avaliar alternativas. Embora se registem avanços importantes, incluindo a harmonização terminológica destacada pelo Banco de Portugal e a disponibilização de extratos anuais de comissões, alguns contributos sinalizam desafios relacionados com a complexidade dos preços, a fragmentação da informação e a dificuldade de antecipar e comparar encargos ao longo do ciclo de vida do produto. Estes elementos podem aumentar os custos de pesquisa suportados pelo consumidor no processo de identificação e interpretação das várias ofertas disponíveis no mercado.
32. **Quanto às ferramentas de comparação e simulação**, a AdC regista os benefícios e as limitações associados às mesmas identificados pelos participantes. Em particular, registam-se as potenciais mais valias associadas ao acesso de outras entidades à base de dados subjacente ao “Comparador de comissões” disponibilizado pelo Banco de Portugal, ao alargamento do âmbito dessa ferramenta, nomeadamente para incluir produtos de poupança, e à simplificação da sua utilização. Estas medidas podem potenciar os benefícios associados a essa ferramenta,

reforçando a comparabilidade dos preços praticados pelas diversas instituições e mitigando os custos de pesquisa dos consumidores.

33. **No que respeita à comparabilidade e transparência das ofertas de vendas agregadas**, a AdC regista as preocupações manifestadas relativamente ao potencial destas estratégias comerciais reduzirem a liberdade de escolha dos consumidores, aumentarem a complexidade das combinações possíveis e dificultarem a avaliação isolada de cada componente da oferta.
34. A Autoridade toma igualmente nota dos esclarecimentos apresentados pela APB no sentido de evidenciar as vantagens das vendas agregadas, designadamente ao nível de ganhos de eficiência, por exemplo, através de reduções de custos de comercialização ou de gestão contratual que se podem refletir em descontos no preço final dos produtos incluídos no pacote, bem como ganhos de conveniência operacional, associados à centralização de vários produtos e serviços financeiros numa única relação contratual.
35. A AdC observa ainda que o enquadramento jurídico vigente, incluindo a proibição das vendas associadas obrigatórias, mencionada pelo Banco de Portugal, constitui uma salvaguarda relevante para a autonomia do consumidor. Com efeito, a opção de escolha da instituição de crédito para conta de depósito à ordem aquando da celebração de crédito à habitação resultou de uma recomendação da AdC de 2020⁵.
36. À luz dos contributos recebidos, a AdC considerou relevante aprofundar, no âmbito do Estudo, a forma como a clareza dos custos bancários, a eficácia das ferramentas de comparação e a transparência das ofertas agregadas influenciam os custos de pesquisa e a capacidade de escolha dos consumidores. Neste âmbito, foram analisadas: (i) a heterogeneidade terminológica das comissões, que pode dificultar a comparação direta entre instituições; (ii) as limitações funcionais dos comparadores atualmente disponíveis, que condicionam a sua utilidade como instrumentos de redução de assimetrias de informação; e (iii) a complexidade das estruturas de vendas agregadas, cujos efeitos concorrenciais podem variar entre potenciais desincentivos à mobilidade e possíveis eficiências resultantes de reduções de custos.

III.2. Contratação de produtos e serviços bancários

37. Neste domínio, os contributos são organizados em quatro subtemas principais: (i) linguagem contratual; (ii) transparência e incentivos dos intermediários de crédito; (iii) processo de abertura de contas; e (iv) acesso a produtos e serviços bancários fora dos centros urbanos.

III.2.1. Contributos recebidos

Quanto à linguagem contratual

38. O **Banco de Portugal** considera que a informação atualmente disponibilizada aos clientes na fase prévia à contratação de produtos ou serviços bancários é *"simples, clara e padronizada"* e *"que lhes permite conhecer as características e os riscos associados às opções disponíveis"*.
39. As **associações representativas dos consumidores (Citizens' Voice e DECO), a ANICA, a AIP e a DGC** transmitem, porém, preocupações quanto ao que consideram ser uma complexidade significativa da documentação contratual e da informação pré-contratual disponibilizada pelas instituições. Esses participantes referem o recurso a linguagem jurídica densa, a existência de formulações que podem gerar ambiguidade interpretativa e a ausência de uniformização entre produtos e instituições, elementos que, no seu entendimento, podem dificultar a compreensão das condições aplicáveis por parte dos consumidores.

⁵ Ver [Comentários da AdC à Assembleia da República](#) sobre um conjunto de iniciativas legislativas sobre comissões bancárias, de abril de 2020.

40. No âmbito deste diagnóstico, essas entidades participantes convergem na necessidade de simplificação da documentação, reforço da transparência e maior padronização das fichas informativas, incluindo das Fichas de Informação Normalizada Europeia, destacadas em particular pela ANICA e pela *Citizens' Voice* como instrumentos relevantes para esse efeito.
41. A **DGC** sugere medidas complementares à simplificação documental, nomeadamente o reforço de mecanismos de apoio direto ao cliente e de competências de comunicação dos profissionais bancários.
42. A **DECO** sublinha ainda que o recurso à *"letra miúda e condições ocultas"* por parte dos bancos podem conduzir a *"custos financeiros indiretos pela escolha de produtos subótimos"*, defendendo o reforço da fiscalização das comunicações comerciais e a possibilidade de *"sancionar omissões e publicidade enganosa"*.
43. A **APB** destaca, por seu turno, que *"a informação aos clientes bancários sobre produtos e serviços financeiros é hoje muito extensa, completa e padronizada"*.

Quanto à transparência e aos incentivos dos intermediários de crédito

44. A **Citizens' Voice** destaca que a transparência dos incentivos dos intermediários de crédito constitui, no seu entendimento, uma condição necessária para uma avaliação informada das propostas por parte dos consumidores. A associação defende que quaisquer comissões ou incentivos pagos por bancos a intermediários devem ser divulgadas ao cliente, antes da sua contratação, e recomenda a proibição de incentivos remuneratórios associados à venda de produtos acessórios não necessários para a contratação do produto principal. A associação sugere ainda a promoção de modelos remuneratórios baseados em comissões fixas (*"fee-only"*), bem como a divulgação de métricas de desempenho relativas à atuação dos intermediários de crédito, incluindo indicadores como a poupança potencial gerada para os consumidores, a taxa de portabilidade bem-sucedida ou os prazos das operações.
45. A **APB**, por seu turno, refere que a intervenção dos intermediários de crédito pode, no âmbito do mercado de crédito, facilitar a comparação entre diferentes propostas de financiamento.

Quanto ao processo de abertura de contas

46. A **APB** refere que o enquadramento nacional limita a utilização de tecnologia de *onboarding* digital para efeitos de verificação de identidade, criando, no seu entendimento, um desalinhamento de condições (*"unlevel playing field"*) entre as *"soluções que poderão ser oferecidas pelos bancos a operar em Portugal"* e *"os seus congéneres europeus (incluindo aqueles que aqui operam em regime de [Livre Prestação de Serviços (LPS)])"*.
47. Nesse sentido, a **APB** sugere a facilitação do *onboarding* digital em bancos a operar em Portugal, bem como soluções de consulta de dados pessoais relevantes (e.g. *"elementos de identificação de pessoas singulares e representantes legais de pessoas coletivas"*) constantes de bases de dados públicas, como forma de agilizar a abertura de contas.
48. Por sua vez, a **Citizens' Voice** propõe o reforço da contratação digital e a eliminação de cláusulas que imponham a entrega presencial de documentos.

Quanto ao acesso a produtos e serviços bancários fora dos centros urbanos

49. A **DECO e o consumidor individual** destacam as dificuldades enfrentadas pelos consumidores residentes fora dos centros urbanos no que respeita ao acesso e contratação de produtos e serviços bancários, na sequência de encerramento de balcões e da redução dos serviços de atendimento presencial e telefónico disponibilizados pelas instituições.

50. A **DECO** salienta situações de *“indisponibilidade de atendimentos presenciais nos balcões”* e refere que, em diversos casos, os consumidores são obrigados a percorrer longas distâncias para aceder a um balcão, inexistindo alternativas em alguns concelhos.
51. O **consumidor individual** destaca igualmente que a redução do número de balcões e a fraca diversidade de bancos nessas zonas limitam o acesso a produtos e serviços bancários, com consequências para a mobilidade dos consumidores.

III.2.2. Posição da AdC

52. **No que respeita à linguagem contratual**, a Autoridade regista as preocupações relativas à complexidade e densidade jurídica dos documentos contratuais, bem como as sugestões de reforço da padronização das fichas informativas.
53. A disponibilização das fichas informativas decorre de diretivas europeias, em particular da Diretiva do Crédito ao Consumo (Diretiva 2008/48/CE)⁶ e da Diretiva do Crédito Hipotecário (2014/17/EU)⁷, transpostas para o ordenamento jurídico português pelo Decreto-Lei n.º 133/2009⁸, relativo ao crédito ao consumo, e pelo Decreto-Lei n.º 74-A/2017⁹, relativo a contratos para imóveis destinados a habitação.
54. Estes diplomas regulam a prestação de informação pré-contratual¹⁰ e padrões uniformes de comunicação através da Ficha Europeia de Informação Normalizada (FIN), para os créditos ao consumo, e da Ficha de Informação Normalizada Europeia (FINE) para os créditos de habitação.
55. Sem prejuízo, a AdC assinala que, à luz dos contributos recebidos, a informação constante destas fichas pode continuar a apresentar níveis de complexidade que dificultam a compreensão por parte de um número significativo de consumidores.
56. Neste contexto, a AdC destaca que no referido Estudo analisa-se a necessidade e proporcionalidade de medidas adicionais de simplificação da linguagem e de harmonização de formatos e de terminologia, de forma a reduzir os custos de contratação e contribuir para decisões mais informadas.
57. **No que toca à transparência e incentivos dos intermediários de crédito**, a AdC toma nota da convergência dos contributos quanto ao potencial papel dos intermediários de crédito na difusão de informação e na facilitação de escolhas entre instituições, podendo constituir um canal de apoio à mobilidade e à comparação de ofertas.
58. Alguns contributos sugerem que, quando a natureza da vinculação dos intermediários a instituições de crédito não é claramente comunicada, poderá verificar-se uma diferença entre a perceção dos consumidores – que poderão interpretar esses agentes como neutros e independentes – e o real alinhamento de incentivos decorrente dessas relações contratuais.
59. Em resposta a estas preocupações, o Estudo analisa o enquadramento legal aplicável à intermediação de crédito, incluindo as obrigações de informação, os modelos remuneratórios e os riscos de conflitos de interesses, formulando recomendações destinadas a reforçar a transparência sobre o vínculo e os incentivos dos intermediários e a assegurar práticas de apresentação de propostas mais claras e comparáveis para os consumidores.

⁶ Diretiva 2008/48/CE relativa a contratos de crédito aos consumidores.

⁷ Diretiva 2014/17/UE relativa aos contratos de crédito aos consumidores para imóveis de habitação.

⁸ Decreto-Lei n.º 133/2009.

⁹ Decreto-Lei n.º 74-A/2017.

¹⁰ Como a Taxa Anual Nominal (TAN), Taxa Anual de Encargos Efetiva Global (TAEG), montante total imputado, periodicidade, número de prestações, e as condições de reembolso antecipado, nos termos do artigo 6º do Decreto-Lei n.º 133/2009.

60. **No que respeita ao processo de abertura de contas**, a AdC regista as referências a burocracia excessiva, às exigências documentais e às eventuais diferenças regulatórias associadas ao *onboarding* digital, bem como às propostas de reforço destes procedimentos.
61. No domínio dos documentos exigíveis pelos bancos e do excesso de burocracia associada, a Autoridade regista que têm vindo a ser adotadas iniciativas destinadas a agilizar os processos de contratação e a reduzir disparidades entre canais, incluindo orientações específicas para reforço dos meios digitais¹¹.
62. No que respeita ao potencial “*unlevel playing field*” apontado pela APB e pela *Citizens’ Voice*, a AdC regista a perceção de que instituições estabelecidas em Portugal poderão enfrentar exigências mais rigorosas na verificação remota da identidade dos consumidores do que certos operadores que atuam em Portugal ao abrigo do regime de livre prestação de serviços (LPS). Essa assimetria decorrerá das diferenças na aplicação das regras europeias de KYC/CDD (*Know-Your-Customer/Customer Due Diligence*)¹² pelos diversos Estados-Membros, podendo refletir alguma falta de harmonização ainda existente nesta matéria¹³.
63. A este propósito, a AdC toma nota do estudo do Banco de Portugal sobre *onboarding* digital¹⁴, que identifica dificuldades operacionais e tecnológicas referidas pelo setor, mas também evidencia que uma parte dessas dificuldades poderá resultar de um subaproveitamento das soluções já permitidas pelo enquadramento normativo vigente¹⁵.
64. Quanto à questão do acesso, com consentimento do cliente, a dados constantes de bases de dados públicas, suscitada pela *Citizens’ Voice* e pela APB, a AdC reconhece que se trata de uma matéria com potencial impacto na redução de assimetrias de informação entre instituições. Quando um banco já dispõe de dados atualizados do cliente, a contratação é mais rápida, enquanto um novo operador, sem acesso a esses atributos, tem de repetir procedimentos de recolha e verificação, representando custos adicionais para a instituição e esforço acrescido para o consumidor.
65. Todavia, a Autoridade considera que a análise detalhada destes aspetos, tanto no domínio do *onboarding* digital como no do acesso a dados constantes de bases de dados públicas, integra matérias de arquitetura institucional e de governação de dados a nível europeu, que envolvem requisitos de interoperabilidade técnica e regras de proteção de dados, não se enquadrando numa análise centrada na mobilidade na banca de retalho. Acresce que estes temas têm vindo

¹¹ Veja-se, por exemplo, a Carta Circular nº CC/2025/00000003, na qual o Banco de Portugal clarifica a possibilidade de os clientes procederem ao encerramento de contas ou ao cancelamento de cartões de pagamento através dos canais digitais, dispensando-se, para o efeito, a deslocação a um balcão.

¹² Os procedimentos de *Know-Your-Customer/Customer Due Diligence* abrangem a recolha, verificação e atualização de elementos identificativos, a definição de perfis de risco, o acompanhamento contínuo da relação de negócio e, em determinadas situações, a autenticação do cliente, nos termos previstos pela legislação de prevenção de branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo.

¹³ Ver [Orientações relativas à utilização de Soluções de Integração de Clientes \(Onboarding\) à Distância nos termos do artigo 13º, nº 1, da Diretiva \(UE\) 2015/849](#), publicadas pela Autoridade Bancária Europeia (EBA) em novembro de 2022, que identificam divergências na implementação dos procedimentos de identificação remota entre Estados-Membros.

¹⁴ [Perspetivas sobre onboarding digital](#), publicadas pelo Banco de Portugal em março de 2022.

¹⁵ Incluindo, designadamente: a utilização da Chave Móvel Digital como meio de identificação eletrónica; a possibilidade de identificação por entidades terceiras; a aplicação de medidas simplificadas baseadas no risco; e os mecanismos de contratação não presencial previstos no artigo 38º da Lei nº 83/2017 (regime de prevenção do Branqueamento de Capitais e do Financiamento do Terrorismo).

a ser objeto de sucessivas iniciativas legislativas europeias¹⁶ destinadas a reforçar e harmonizar os procedimentos de identificação remota e a utilização de atributos eletrónicos fiáveis.

66. **No que se refere à diminuição do número de balcões no território**, em particular fora dos centros urbanos, a Autoridade regista o acompanhamento que tem sido desenvolvido pelo Banco de Portugal¹⁷, designadamente através da atualização do enquadramento regulamentar que permite modalidades alternativas de presença física, como extensões de agência, agências móveis e modelos de partilha de instalações¹⁸.
67. Embora estes instrumentos possam mitigar eventuais impactos da reorganização da rede física, importa notar que a decisão sobre a localização e o número de balcões decorre da liberdade de iniciativa económica das instituições, sendo estas, incluindo novos entrantes, livres de abrir ou encerrar balcões, ou adotar formas alternativas de presença física, nas zonas em que identifiquem procura suficiente.
68. Neste contexto, a Autoridade observa que a configuração da rede de balcões reflete predominantemente opções organizacionais e estratégicas das instituições, não sendo, por si só, suficiente para explicar os níveis de concorrência ou de mobilidade observados no mercado. Ainda assim, a evolução da presença física pode influenciar a forma como determinados consumidores acedem à informação, interagem com as instituições e conduzem os processos de contratação, em especial em segmentos mais dependentes do atendimento presencial ou em territórios com menor densidade de oferta. Por essa razão, estes elementos são considerados na análise desenvolvida ao longo do estudo enquanto fatores complementares e suscetíveis de interagir com outros constrangimentos.

III.3. Processo de mudança de conta

III.3.1. Contributos recebidos

69. Os contributos da AIP, da DECO, da *Citizens' Voice*, da DGC, da ANICA, e da APB revelam consenso quanto à falta de conhecimento dos consumidores em relação ao serviço de mudança de conta, conforme previsto no Decreto-Lei n.º 107/2017, apontando, igualmente, entraves práticos e burocráticos passíveis de limitar a sua adesão.
70. A **AIP** e a **DECO** assinalam que o processo do serviço de mudança de conta pode ser complexo, moroso e burocrático, constituindo um desincentivo ao recurso ao serviço. Estas entidades referem ainda a limitada divulgação do mecanismo de mudança de conta e a perceção de falta de proatividade das instituições na sua promoção, o que contribui para níveis reduzidos de adesão.
71. A **AIP** propõe a simplificação e digitalização integral do processo de mudança de conta, a promoção de soluções de *open banking* que facilitem a portabilidade de dados entre instituições, bem como o desenvolvimento de *"plataformas centralizadas para facilitar a comunicação entre bancos"*.

¹⁶ Incluem-se, entre outros instrumentos: o Regulamento (UE) 2024/1624, aplicável a partir de 2027, que harmoniza os procedimentos europeus de prevenção de Branqueamento de Capitais e do Financiamento do Terrorismo, incluindo regras de identificação remota; e o enquadramento eIDAS 2.0, cuja implementação está prevista para 2025–2027, que estabelece regras de aplicação direta para a verificação harmonizada de identidade e para a utilização obrigatória das Carteiras de Identidade Digital da UE.

¹⁷ [Avaliação da Cobertura da Rede de Caixas Automáticas e Agências Bancárias](#) do Banco de Portugal, publicado em 2023.

¹⁸ [Aviso n.º 4/2021](#).

72. A **DGC** reforça que a reduzida adesão ao serviço de mudança de conta resulta do facto de este ser pouco conhecido e insuficientemente promovido, tanto junto dos consumidores como, em alguns casos, dos próprios trabalhadores das instituições. Indicou ainda que a aplicação prática do enquadramento legal nem sempre é assegurada, referindo, como exemplo, o reduzido destaque atribuído ao serviço nas páginas da *Internet* das instituições.
73. A **DECO**, a **DGC** e a **Citizens' Voice** defendem o reforço da informação disponibilizada ao público e a promoção de iniciativas de educação financeira que clarifiquem o funcionamento e as vantagens do serviço de mudança de conta.
74. A **DECO** propõe ainda *"a criação de um processo digital, centralizado numa plataforma supervisionada, que minimize a intervenção do banco de origem e permitisse à nova instituição bancária a consulta e obtenção dos documentos necessários para abertura da nova conta"*.
75. A **APB** refere que *"sem prejuízo do enquadramento legal facilitador da mobilidade dos clientes bancários"*, alguns custos associados a determinados segmentos, como o crédito à habitação, colocam entraves à transferência de crédito entre instituições. A APB dá como exemplo os *"custos emolumentares (notariais e registrais) e fiscais"*. Neste contexto, a APB sugere a introdução de um *"processo notarial/registral simplificado na transferência de crédito à habitação, seguindo o exemplo adotado noutros Estados-Membros"*.

III.3.2. Posição da AdC

76. A AdC regista que o serviço de mudança de conta constitui um importante mecanismo de estímulo à concorrência, na medida em que permite aos consumidores alterar de instituição com menor custo e esforço. Apesar de o enquadramento legal já prever esse instrumento, os contributos recebidos apontam para a persistência de constrangimentos de natureza operacional, informacional e comportamental que limitam a sua utilização efetiva.
77. Entre os obstáculos identificados destacam-se a complexidade do processo do serviço de mudança de conta, redundâncias documentais e baixo nível de divulgação do serviço. Estes fatores reduzem a simplicidade, rapidez e utilização do processo. O desconhecimento generalizado do mecanismo de mudança de conta, tanto por parte dos consumidores como dos próprios trabalhadores bancários, contribui para o seu reduzido recurso e, consequentemente, para o seu reduzido impacto na mobilidade.
78. A AdC regista também as referências à necessidade de simplificar os procedimentos notariais associados à transferência de crédito à habitação, medida que poderá reduzir os custos práticos da mudança.
79. Em linha com estes contributos, o Estudo analisa os constrangimentos operacionais, informacionais e comportamentais que continuam a limitar a utilização do serviço de mudança de conta. Essa análise identifica oportunidades de reforço das regras de divulgação ou a eventual introdução de funcionalidades adicionais, designadamente mecanismos de redirecionamento de transferências e de débitos diretos da conta antiga para a conta nova. Estas medidas visam reduzir os custos e riscos percecionados pelos consumidores e potenciar o impacto desse serviço na promoção da mobilidade bancária.

IV. OUTROS COMENTÁRIOS

80. Registaram-se, igualmente, contributos que não são diretamente enquadráveis em nenhuma das fases específicas da jornada bancária do consumidor, mas que apresentam impactos transversais sobre várias dessas fases, bem como contributos que incidem sobre a caracterização geral do setor bancário em Portugal. Estes elementos contribuem para uma melhor contextualização dos fatores que, segundo alguns participantes, limitam a mobilidade

bancária. De seguida, apresenta-se um resumo desses comentários, bem como a respetiva posição da AdC.

IV.1. Concentração do setor

IV.1.1. Contributos recebidos

81. A **APB** apresentou observações centradas na utilização, pela AdC, da proporção dos ativos detidos pelos cinco maiores bancos no total de ativos (indicador “CR5”) enquanto indicador para efeitos de apreciação da concentração no setor bancário.
82. Segundo a APB, este indicador não reflete adequadamente a estrutura competitiva relevante para consumidores residentes, por incluir ativos originados fora do território nacional. A APB argumenta que os maiores bancos têm um peso desproporcional de atividade internacional e que essa assimetria poderá inflacionar a concentração medida.
83. A APB observa ainda que essa proporção não considera a distribuição das quotas das cinco maiores instituições individualmente, nem a dispersão presente entre as instituições fora desse grupo, onde, no seu entender, subsiste rivalidade competitiva.
84. A APB defende que o *Índice Herfindahl-Hirschman* (IHH)¹⁹, aplicado ao mercado doméstico de crédito, é mais representativo para a análise concorrencial, concluindo que Portugal se situa numa faixa de concentração moderada e abaixo da média e da mediana da UE.
85. Adicionalmente, a APB sustenta que a dimensão do mercado deve ser incorporada na leitura dos indicadores, uma vez que mercados de menor escala tendem estruturalmente a gerar valores mais elevados de concentração.
86. Finalmente, a APB entende que a atividade transfronteiriça desenvolvida em regime de livre prestação de serviços, não captada no denominador dos indicadores harmonizados, conduz a uma sobreavaliação dos níveis de concentração observados no mercado nacional.

IV.1.2. Posição da AdC

87. O índice de concentração (CRn), como seja o CR5 que mede a quota combinada das cinco maiores empresas, é amplamente utilizado por autoridades da concorrência como uma ferramenta preliminar do grau de concentração de um dado mercado, por permitir uma aferição com recurso a informação menos detalhada.
88. Neste sentido, podem identificar-se exemplos de análises recentes conduzidas por outras autoridades da concorrência e autoridades reguladoras que recorrem a rácios de concentração do tipo CRn, designadamente pela Autoridade de Regulação Prudencial do Reino Unido (PRA)²⁰, pela Autoridade da Concorrência dos Países Baixos (ACM)²¹, pela Autoridade Belga da Concorrência (ABC)²² ou pela Autoridade Espanhola da Concorrência (CNMC)²³.
89. A consulta ao mercado, lançada pela AdC, em julho de 2025, incluiu referência ao CR5 com vista a obter uma leitura imediata da distribuição dos ativos no setor da banca a retalho e como

¹⁹ O IHH é calculado adicionando os quadrados das quotas de mercado individuais das empresas a operar no mercado. O IHH pode variar entre 0 e 10.000. Quando o IHH é superior a 2.000, considera-se que o mercado é muito concentrado. Quando o IHH se situa entre 1.000 e 2.000, considera-se que o mercado é moderadamente concentrado. Quando o IHH é inferior a 1.000, considera-se que o mercado é pouco concentrado.

²⁰ [Prudential Regulation Authority Annual Report 2022/23](#), de julho de 2023.

²¹ [Competition on the Dutch savings market](#), de julho de 2024.

²² [Avis de l'Autorité belge de la Concurrence relatif aux services bancaires de détail](#), de outubro de 2023.

²³ [Informe sobre los factores ligados a la estructura y funcionamiento del mercado bancario que podrían afectar a los incentivos para la remuneración de los depósitos](#), de dezembro de 2024.

elemento de enquadramento do setor. Mais se destaca que a banca a retalho é composta por vários segmentos ou produtos, como seja os depósitos ou o crédito à habitação, e que para vários desses produtos, as cinco maiores instituições de crédito correspondem a uma dimensão relevante do setor da banca a retalho.

90. A Autoridade observa igualmente que a existência de operações internacionais mais expressivas por parte dos maiores bancos não compromete a utilidade do CR5 enquanto métrica estrutural, na medida em que continua a fornecer informação relevante sobre a proporção de ativos concentrada no topo da distribuição.
91. Acresce que, quando a média europeia é ponderada pela dimensão dos ativos bancários de cada país, ajustando assim as diferenças estruturais entre os ativos dos sistemas bancários europeus, a posição relativa de Portugal se mantém, de forma consistente, acima da média da União Europeia, tanto no CR5 como no HHI. De acordo com dados publicados pelo Banco Central Europeu, o CR5 ascende a 70,5% em Portugal, face a 51,6% na média ponderada da UE, enquanto o HHI se situa em torno de 1.177 em Portugal, comparativamente a 824 na média ponderada da UE²⁴.
92. Quanto à atividade em regime de livre prestação de serviços, a AdC reconhece que o respetivo impacto não se encontra integralmente refletido nas métricas estatísticas harmonizadas, incluindo os indicadores CR5 e HHI. No entanto, a Autoridade sublinha que a capacidade desses operadores influencia de forma heterogénea os diversos segmentos do setor, sendo mais significativa em determinados serviços (como contas digitais ou pagamentos) e menos substituível noutros (como crédito hipotecário ou depósitos a prazo de médio e longo prazo). Acresce que alguns destes operadores, apenas recentemente passaram a disponibilizar um leque mais alargado de produtos bancários com maior grau de substituíbilidade face às ofertas das instituições de crédito sediadas e supervisionadas em Portugal²⁵. Assim, não é possível extrapolar de forma uniforme para todo o mercado o efeito competitivo destas entidades.
93. No que respeita ao argumento de que mercados de menor dimensão tendem a apresentar níveis mais elevados de concentração, a AdC sublinha que tal associação não dispensa a necessidade de avaliar, no contexto nacional, se a dinâmica concorrencial do setor é assegurada por níveis adequados de mobilidade dos clientes, substituíbilidade entre produtos e contestabilidade do mercado.
94. A informação quantitativa recolhida no âmbito dos pedidos de elementos dirigidos aos bancos revela-se consistente com os valores de CR5 apresentados na consulta ao mercado. Esta consistência permite corroborar a utilidade informativa do CR5, sem prejuízo da análise complementar desenvolvida no âmbito do Estudo.
95. Neste enquadramento, a AdC apresenta, no seu Estudo, a evolução do CR5 e do IHH para medir a concentração no setor da banca a retalho em Portugal e face aos restantes países da União Europeia.

²⁴ Os valores de CR5 e HHI encontram-se disponíveis [aqui](#), e a informação sobre o total de ativos [aqui](#).

²⁵ Veja-se, por exemplo, o caso da *fintech* Revolut, que iniciou atividade em regime de sucursal em Portugal em julho de 2025, conforme [registo no Banco de Portugal](#).

IV.2. Remuneração dos depósitos

IV.2.1. Contributos recebidos

96. A **APB** considera que a recente evolução da remuneração dos depósitos bancários resulta sobretudo de fatores estruturais do mercado português, em particular do baixo rácio de transformação, decorrente do crescimento mais rápido dos depósitos face ao crédito.
97. Segundo a APB, o mercado bancário nacional tem apresentado, desde 2017, um rácio de transformação reduzido, explicado pelo crescimento dos depósitos das famílias e empresas a um ritmo superior ao da procura de crédito por esses mesmos segmentos.
98. Neste sentido, os depósitos constituiriam o *“recurso abundante”* do sistema bancário, enquanto o crédito representaria o *“recurso escasso”*. Assim, a APB argumenta que *“a intensidade concorrencial tem que ser procurada no lado da escassez – o segmento do crédito – e não no lado da abundância – o segmento dos depósitos”*.
99. A APB reconhece que, neste contexto, *“os depositantes podem ser adversamente afetados pela fraca pressão competitiva no seu segmento do mercado”*. No entanto, entende que *“os tomadores de crédito, sobretudo para compra de habitação, são os grandes beneficiários”*, evidenciando taxas de juro inferiores às da área do euro e, segundo a APB, níveis mais elevados de rivalidade neste segmento.
100. Com base nestes elementos, a APB conclui que o funcionamento do mercado português é coerente com um equilíbrio competitivo, no qual o comportamento das instituições decorre da sua racionalidade económica e não de insuficiência de rivalidade.

IV.2.2. Posição da AdC

101. A Autoridade reconhece a relevância dos fatores estruturais salientados pela APB, nomeadamente a evolução do rácio de transformação, a abundância de liquidez e a dinâmica da procura de crédito, enquanto elementos que moldam as necessidades de financiamento das instituições bancárias.
102. Todavia, a análise concorrencial não se deve limitar a aferir a coerência da remuneração dos depósitos com variáveis financeiras, conforme sugere a APB. Importa igualmente avaliar se o equilíbrio observado assegura, do ponto de vista da procura, um nível adequado de pressão competitiva, especialmente num segmento caracterizado por fidelização elevada, assimetrias de informação e custos de mudança significativos.
103. A velocidade e a assimetria no ajustamento das taxas de juro constituem elementos que, embora compatíveis com períodos de elevada liquidez, podem também refletir características estruturais da procura que limitam a rivalidade efetiva entre instituições no segmento de depósitos de retalho.
104. Considerando os contributos recebidos e a própria natureza do mercado de retalho, a AdC aprofunda, ao longo do Estudo, a avaliação dos constrangimentos que afetam a mobilidade dos consumidores e o modo como estes influenciam a disciplina concorrencial. Esta abordagem permite enquadrar o tema da remuneração dos depósitos numa perspetiva mais ampla sobre o funcionamento do mercado e o papel disciplinador da mobilidade, avaliando se os consumidores dispõem das condições necessárias para exercer pressão competitiva efetiva sobre as instituições financeiras.

IV.3. Níveis de mobilidade bancária

IV.3.1. Contributos recebidos

105. A **APB** contesta a leitura segundo a qual os níveis observados de mobilidade bancária em Portugal constituem evidência de barreiras relevantes à concorrência. A APB sublinha que a percentagem de clientes que declarou ter mudado de banco nos últimos cinco anos, ainda que inferior à média europeia em algumas métricas, não é particularmente baixa em termos comparados, existindo Estados-Membros com valores inferiores aos registados em Portugal.
106. A associação argumenta ainda que os indicadores tradicionais de mobilidade captam apenas parcialmente a dinâmica concorrencial atual da banca de retalho. Destaca a crescente relevância do *multibanking* e da banca digital, defendendo que a manutenção de uma relação principal com uma instituição não exclui a existência de pressão concorrencial efetiva, exercida através da abertura de contas adicionais, da contratação seletiva de produtos (poupança, pagamentos ou crédito) e da utilização de operadores digitais, frequentemente a operar em regime transfronteiriço.
107. Adicionalmente, a APB sublinha ainda que a manutenção de relações bancárias duradouras pode refletir escolhas racionais dos consumidores, associadas a benefícios de confiança, conveniência e histórico relacional, sobretudo no acesso ao crédito.

IV.3.2. Posição da AdC

108. A AdC reconhece a crescente relevância do *multibanking* no setor bancário em Portugal, enquanto fenómeno suscetível de introduzir alguma pressão concorrencial em determinados segmentos e produtos, designadamente nos serviços de pagamentos ou em soluções digitais.
109. No entanto, este fenómeno não substitui integralmente a mobilidade do prestador principal. Em particular, decisões com maior impacto económico para os consumidores, como a contratação de crédito de longo prazo, tendem a permanecer concentradas numa única instituição, frequentemente associadas à abertura de uma conta de pagamentos ou à domiciliação de rendimentos. De acordo com o inquérito aos consumidores, 82% dos inquiridos que declararam deter contas à ordem noutras instituições para além daquela onde mantêm a sua conta principal não mudaram de banco nos últimos cinco anos, sendo que 62% dos consumidores com relações bancárias múltiplas mantêm a conta principal na mesma instituição há mais de dez anos.
110. Neste sentido, o *multibanking* pode coexistir com constrangimentos relevantes à substituição do relacionamento bancário principal, não constituindo, por si só, evidência suficiente da ausência de barreiras à mobilidade efetiva.
111. Mesmo quando a estabilidade da relação bancária resulta de uma opção consciente do consumidor, importa aferir se essa decisão é tomada num contexto de informação clara, de comparabilidade efetiva entre ofertas e de ausência de custos de pesquisa ou de mudança desnecessários.
112. Neste enquadramento, a AdC adota, no âmbito do Estudo, uma perspetiva complementar, centrada sobretudo na identificação dos constrangimentos ao longo da jornada do consumidor que podem limitar a capacidade dos clientes para exercer pressão concorrencial de forma informada e efetiva.

IV.4. Comportamento e literacia dos consumidores

IV.4.1. Contributos recebidos

113. A **AIP**, a **Citizens' Voice**, a **DGC** e a **CCP** alertaram para os baixos níveis de literacia financeira e digital que afetam segmentos significativos da população, e que condicionam a capacidade de compreensão, avaliação e utilização dos produtos bancários e que podem amplificar assimetrias de informação, com impacto na mobilidade dos clientes bancários.
114. A **AIP** destaca que a falta de literacia financeira leva a que os consumidores não possuam *"o conhecimento necessário para avaliar adequadamente as ofertas"* ou que desconheçam *"os seus direitos e os procedimentos para mudar de banco"*, tornando-os *"suscetíveis a ofertas menos vantajosas ou à inércia"*. A **AIP** propõe, por isso, o reforço de *"programas de educação financeira para capacitar os consumidores a compreender e comparar ofertas"*, bem como o incentivo à *"a disponibilidade de aconselhamento financeiro independente"*.
115. Já a **Citizens' Voice**, salientando a dimensão comportamental, nota enviesamentos por parte dos consumidores como *"a aversão à perda e ao arrependimento"*, *"o enviesamento do status quo"*, que fixa a preferência pela situação atual do consumidor, ou a *"miopia temporal"*, que *"desvaloriza as comissões pequenas mas recorrentes no horizonte anual"*. Segundo esta entidade, estes fenómenos podem levar os consumidores a atribuir maior peso à perceção de segurança associada à instituição onde já detêm conta, sobretudo quando se trata de bancos de maior dimensão, e a subavaliar os benefícios potenciais de mudar de instituição.
116. A **DGC** alerta para a exclusão digital, referindo que *"Portugal apresenta níveis elevados de exclusão digital"*, o que compromete *"a capacidade de uma parte significativa da população tirar proveito dos benefícios da digitalização da atividade económica, como a comodidade de acesso a bens e serviços e eventualmente a custos mais reduzidos"*. Neste contexto, a **DGC** defende que um *"investimento sustentado na educação e inclusão digital da população, nomeadamente através de programas de formação digital, com especial foco nas camadas populacionais mais vulneráveis"*.
117. Por seu turno, a **CCP** nota que as empresas tendem a privilegiar *"as relações de confiança estabelecidas com a entidade bancária principal na qual a empresa tem conta"*.

IV.4.2. Posição da AdC

118. A Autoridade reconhece que níveis heterogéneos de literacia e a presença de enviesamentos comportamentais podem afetar a forma como os consumidores pesquisam, comparam e avaliam produtos bancários, contribuindo para uma menor propensão à mudança em determinados segmentos da população. A **AdC** regista igualmente as preocupações relativas à exclusão digital e à necessidade de assegurar que todos os consumidores possam beneficiar das vantagens decorrentes da digitalização dos serviços financeiros.
119. A este propósito, merecem nota as iniciativas públicas desenvolvidas nos últimos anos em matéria de educação financeira e digital, que têm procurado reforçar a capacitação dos consumidores e atenuar desigualdades no acesso e utilização dos serviços bancários, nomeadamente no âmbito do Plano Nacional de Formação Financeira²⁶.

²⁶ O [Plano Nacional de Formação Financeira \(PNFF\)](#) é um programa coordenado pelos supervisores financeiros portugueses, nomeadamente pelo Banco de Portugal, Comissão do Mercado de Valores Mobiliários e Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões, que desenvolve ações de educação financeira para escolas, universidades, autarquias, jovens, trabalhadores, empresas e grupos vulneráveis. Em 2024, o PNFF promoveu cursos de formação para professores, ações de formação para milhares de alunos, concursos escolares, *webinars* para empresas, iniciativas nas autarquias, campanhas nacionais (Dia Mundial da Poupança, *Global Money Week*)

120. Neste enquadramento, a análise da AdC no Estudo centra-se na identificação de características do mercado que possam interagir com estes fatores de literacia ou comportamento e, desse modo, acentuar constrangimentos ou custos desnecessários de mudança. A Autoridade valoriza os contributos apresentados e avaliará, com base na evidência recolhida, se existem aspetos do funcionamento do mercado que possam ser aperfeiçoados com vista a promover decisões mais informadas e a facilitar a mobilidade dos consumidores.

IV.5. Valor e proporcionalidade das comissões bancárias

IV.5.1. Contributos recebidos

121. A **Citizens' Voice** observou que comissões de abertura de conta, quando cobradas em determinados contratos de crédito, correspondem, na sua perspetiva, a uma atividade inerente ao próprio processo de concessão de financiamento, não configurando, por isso, um *"serviço efetivamente prestado ao consumidor nem a custos efetivamente suportados na comercialização do produto"*.
122. A **DECO** alerta para a cobrança de *"comissões por praticamente qualquer ato ou serviço, montantes não proporcionais e sem limite de aumento"*, incluindo nas comissões de encerramento, que, na sua perspetiva, é contrário ao preconizado na legislação²⁷. A associação defende, em particular, o *"reforço da proibição de comissões por encerramento de conta"*.
123. A este respeito, a **DECO** dá nota da isenção temporária das comissões de amortização antecipada nos créditos à habitação de taxa variável, ainda em vigor, que, na sua perspetiva, *"impulsionou, de forma muito significativa, as transferências de crédito entre instituições"*, servindo de exemplo concreto de como a eliminação de comissões pode estimular a concorrência. A DECO defende, por isso, que esta isenção se torne permanente, assim como seja reduzida de 2% para 0,5% no caso dos créditos à habitação com taxa fixa, assumindo a estrutura de comissões já existente para os créditos ao consumo.
124. O **consumidor individual** considera que as comissões bancárias em Portugal são excessivas e carecem de justificação transparente.
125. A **APB** considera que o sistema atual de comissões é transparente e competitivo. A APB sublinha ainda que *"os custos de operar em Portugal através de uma presença física no território nacional são elevados, podendo, alguns deles, prejudicar a capacidade de expansão das Instituições"*, e que *"qualquer intervenção legislativa com vista à consagração de limitações ao comissionamento bancário poderá prejudicar a atratividade do mercado bancário nacional"*.

IV.5.2. Posição da AdC

126. A AdC reconhece que determinadas estruturas de comissionamento, como as comissões de abertura, encerramento ou amortização antecipada, podem influenciar a propensão dos consumidores para mudar de instituição.
127. Neste contexto, a Autoridade observa que, em mercados caracterizados por constrangimentos à mobilidade, a pressão concorrencial tende a concentrar-se nos momentos iniciais da relação bancária, sendo posteriormente atenuada ao longo do ciclo de vida do cliente. Inversamente,

e produziu novos materiais pedagógicos, como o Guião para a educação pré-escolar e novos planos de aula Todos Contam.

²⁷ Nos termos do artigo 7º da Lei nº 66/2015, *"[a]s comissões e despesas cobradas pelas instituições de crédito e demais prestadores de serviços devem corresponder a um serviço efetivamente prestado, ser razoáveis e proporcionais aos custos suportados, ficando proibida a cobrança de quaisquer comissões, despesas ou encargos de outra natureza nos casos em que não seja efetivamente prestado um serviço ao abrigo do presente artigo"*.

em contextos de elevada mobilidade e facilidade de comparação, a existência de comissões tende a ser disciplinada pelo próprio funcionamento do mercado, na medida em que os consumidores dispõem de mecanismos efetivos para optar por alternativas mais vantajosas.

128. Neste enquadramento, a AdC regista a posição da APB, que enquadra o sistema de comissões como refletindo os custos associados à prestação de serviços.
129. À luz destas considerações, o Estudo analisa os constrangimentos que limitam a capacidade de escolha e de mudança dos consumidores e, por essa via, influenciam a intensidade da pressão concorrencial, identificando medidas suscetíveis de contribuir para a redução desses constrangimentos.
130. Sem prejuízo desta análise, a AdC assinala as ações de supervisão desenvolvidas pelo Banco de Portugal no domínio do cumprimento das regras aplicáveis às comissões bancárias como contributos relevantes para reforçar a confiança dos consumidores e mitigar práticas suscetíveis de afetar a mobilidade.²⁸

V. POSIÇÃO FINAL DA ADC

131. **À luz dos contributos recebidos, a AdC concluiu que se justificava aprofundar a análise às condições de concorrência e mobilidade na banca a retalho em Portugal.** A consulta revelou obstáculos de natureza operacional, informacional, comportamental e regulatória que podem limitar a capacidade dos consumidores em exercer escolhas informadas e pressionar as instituições a competir de forma mais dinâmica. Neste contexto, a AdC desenvolveu, no Estudo, uma análise mais detalhada, orientada para clarificar a relevância e a materialidade das dificuldades identificadas, para aferir em que medida estas condicionam a pressão concorrencial no mercado e, quando adequado, a sustentar a formulação de recomendações orientadas para a sua mitigação.
132. **O âmbito do Estudo reflete os contributos recebidos no processo da consulta ao mercado que se centraram, conforme descrito no presente relatório, nas diferentes fases da jornada do consumidor, desde a pesquisa e comparação de ofertas, passando pelo processo de contratação, até à mudança de conta.** Em cada uma destas fases foram identificadas limitações suscetíveis de afetar a mobilidade dos consumidores. Por essa razão, a análise estruturou-se igualmente em torno destes domínios, examinando tanto os constrangimentos específicos de cada fase como a forma como estas se articulam entre si.
133. Com base nesta abordagem, a AdC avalia a eficácia dos instrumentos atualmente existentes para responder aos constrangimentos à mobilidade registadas e identifica limitações suscetíveis de reduzir o seu impacto concorrencial. Esta avaliação sustenta a formulação de recomendações orientadas para a remoção desses constrangimentos, tendo em vista a melhoria das condições de funcionamento do mercado e da capacidade de escolha dos consumidores.
134. **Este trabalho foi complementado pela recolha de informação adicional junto dos principais bancos e dos consumidores,** com vista a obter uma caracterização mais granular dos processos de comparação, contratação e mudança e do relacionamento das instituições bancárias com os consumidores particulares.

²⁸ Em 2024, estas medidas resultaram na devolução de cerca de 3,5 milhões de euros associados a comissões proibidas, não previstas na legislação aplicável, cobradas no âmbito de serviços mínimos bancários ou não correspondentes a um serviço efetivamente prestado ([Relatório de Supervisão Comportamental de 2024 do Banco de Portugal](#)).