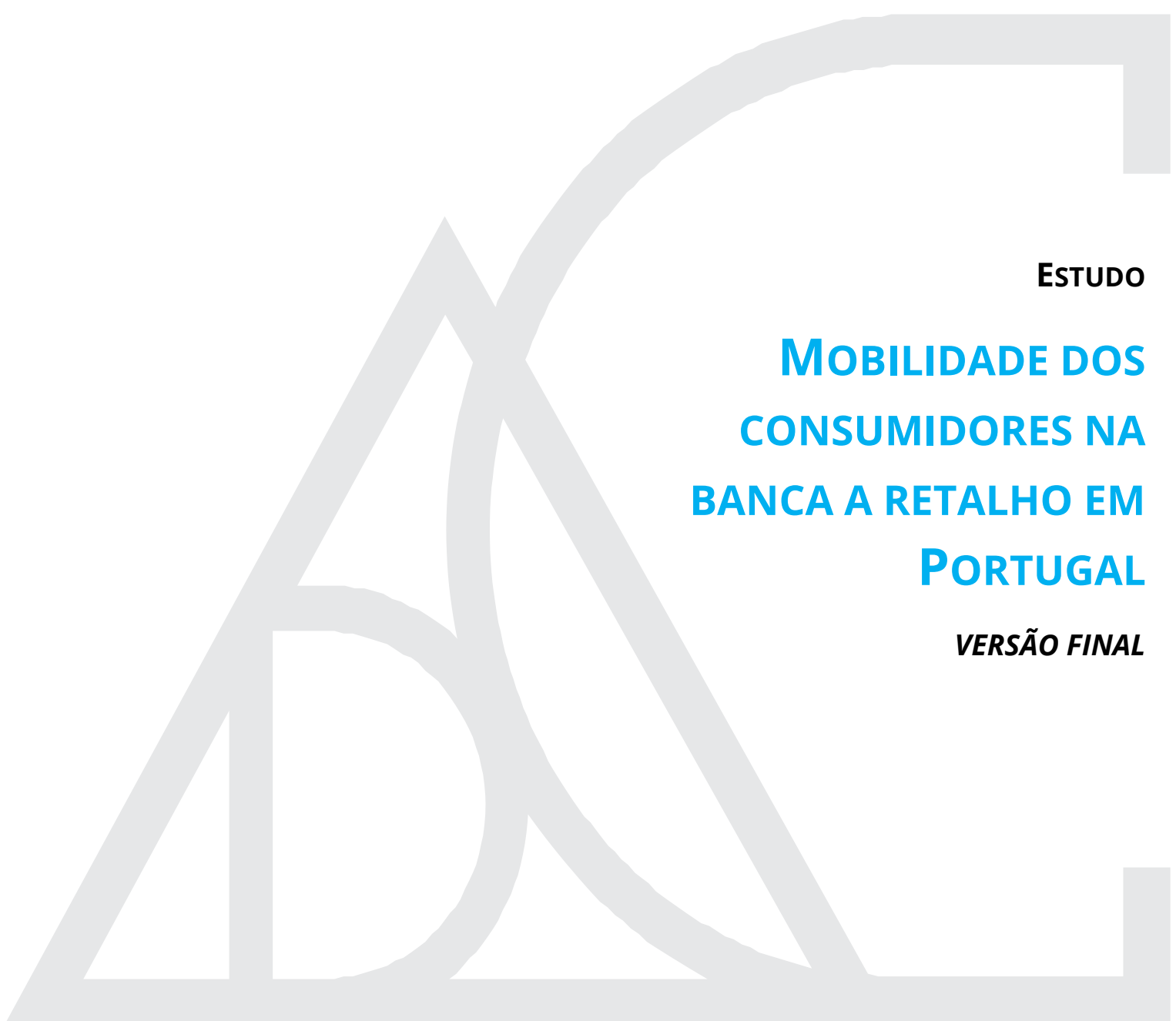




ESTUDO

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

VERSÃO FINAL

JULHO DE 2026

SUMÁRIO EXECUTIVO

O setor da banca a retalho desempenha um papel fundamental na economia, abrangendo virtualmente todas as famílias portuguesas e o tecido empresarial nacional. Os depósitos são a principal fonte de financiamento dos bancos e o principal instrumento de poupança das famílias e das empresas. O crédito é um dos principais instrumentos de financiamento das famílias e das empresas. Os bancos prestam ainda serviços relevantes de pagamento e de transações.

O setor da banca a retalho em Portugal caracteriza-se pela existência de dificuldades, por parte dos consumidores particulares, na pesquisa e comparação das características dos diferentes produtos. De acordo com um inquérito a consumidores contratado pela Autoridade da Concorrência (AdC), cerca de 69% dos inquiridos não procuraram informação sobre contas de depósito à ordem de outros bancos nos últimos cinco anos. A comparação das ofertas pesquisadas constitui um momento em que emergem dificuldades adicionais. As ferramentas de comparação disponíveis mitigam os custos de pesquisa e comparação, mas o seu potencial de disciplina concorrencial não é plenamente explorado.

Uma parte significativa dos consumidores opta por não mudar de conta de pagamento principal. De acordo com o inquérito a consumidores, cerca de 89% dos inquiridos não mudaram de conta principal nos últimos cinco anos, sendo esse valor compatível com inquéritos análogos promovidos por autoridades nacionais da concorrência. Um conjunto significativo destes consumidores fundamenta a ausência de mudança com razões que refletem um contexto de fraca mobilidade e de limitada pressão concorrencial no setor, e não exclusivamente numa preferência ativa pelo banco atual. A mudança interbancária, quando ocorre, tende a ser motivada por insatisfação com as comissões, as condições de empréstimo e as condições de depósito.

A adesão ao serviço de mudança de conta de pagamento previsto no quadro legal e regulamentar é muito limitada. Tal aparenta decorrer do reduzido nível de conhecimento do serviço pelos consumidores, da limitada divulgação do mesmo pelos bancos e de entraves burocráticos e operacionais à sua utilização.

A utilização de diferentes bancos por um mesmo consumidor ganha relevância na dinâmica concorrencial no setor. No entanto, a maioria dos consumidores opta por manter a sua conta principal durante longos períodos e concentrar no banco em causa as decisões com maior impacto financeiro. Em dezembro de 2024, cerca de 56% das contas de depósito à ordem tinham uma idade superior a 10 anos e cerca de 32% das mesmas contas ultrapassavam os 20 anos de existência, sendo esses valores mais expressivos no caso dos cinco bancos mais representativos. Segundo o inquérito a consumidores, cerca de 65% dos inquiridos detêm a sua conta principal há mais de 10 anos, aumentando esse valor para cerca de 80% no caso de uma longevidade superior a cinco anos.

A relação de longevidade permite ao banco onde um cliente tem a conta à ordem principal mais facilmente prestar serviços adicionais. Segundo o inquérito a consumidores, a larga maioria dos inquiridos adquire produtos adicionais (apenas cerca de 16% refere não ter nenhum produto adicional associado à conta principal).

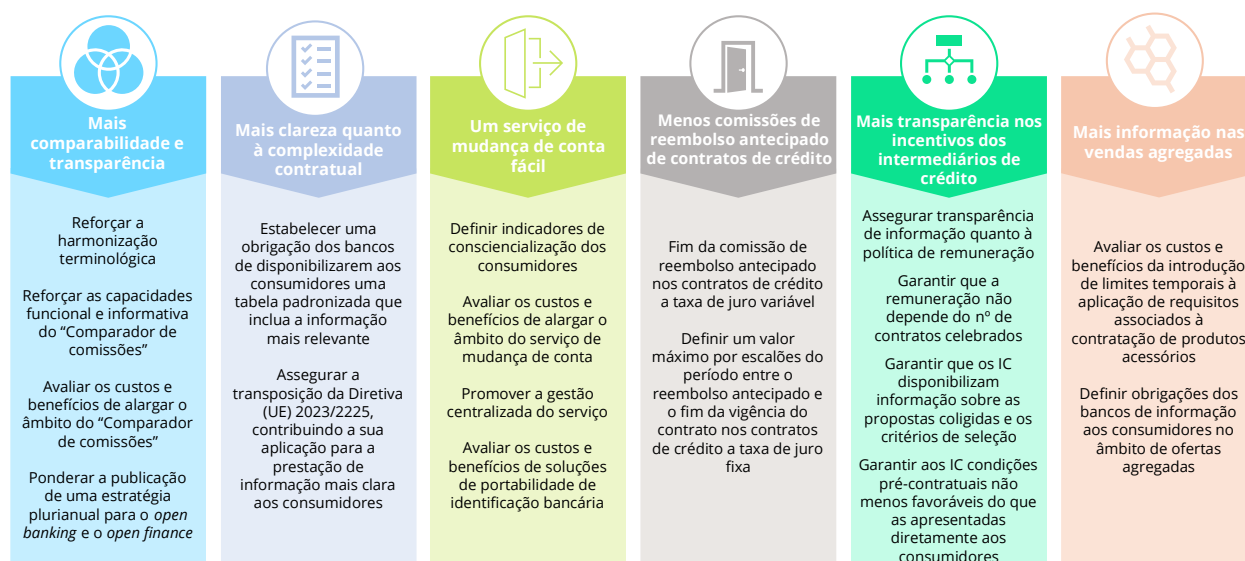
Os custos de mudança e a longevidade da relação dos clientes bancários junto dos principais bancos contribuem para dificultar a capacidade de novos entrantes e bancos de menor dimensão em captar uma base de clientes significativa. Com efeito, os cinco maiores bancos em Portugal têm detido, sistematicamente, uma parcela significativa dos ativos do setor. No mesmo sentido, segundo o inquérito a consumidores, cerca de 74% dos inquiridos detêm a sua conta principal nos cinco maiores bancos.

Os intermediários de crédito podem ter um papel relevante no apoio aos consumidores na contratualização do crédito. Contudo, esse papel não é plenamente alcançado dado o reduzido

conhecimento por parte dos consumidores quanto à natureza e âmbito de atuação do serviço prestado por esses agentes, nomeadamente daqueles que agem em nome de instituições mutuantes. Estes agentes surgem num mercado caracterizado por produtos de elevada complexidade, a par da iliteracia financeira entre os consumidores. O potencial risco de conflitos de interesses inerente à remuneração dos intermediários vinculados ou a título acessório poderá limitar o seu potencial ao nível da concorrência, particularmente se não for totalmente conhecido pelos consumidores.

Os custos de mudança podem ser uma importante fonte de poder de mercado na banca a retalho. Com vista a diminuir os custos de pesquisa, comparação e de mudança, a AdC emite um pacote de medidas com um total de 17 recomendações¹ ao legislador e ao Banco de Portugal.

Entre 13 de fevereiro e 5 de março de 2026, a **Autoridade da Concorrência (AdC) submeteu em consulta pública a versão preliminar do presente Estudo**. No âmbito da consulta pública, a AdC recebeu o parecer do Banco de Portugal, de três associações representativas do setor financeiro² e de dois consumidores ou associações representativas de consumidores³. Os contributos recebidos refletiram perspetivas distintas sobre as matérias analisadas e foram considerados na revisão e aprofundamento das conclusões e recomendações do Estudo, conforme detalhado no relatório da consulta pública⁴.



¹ Nos termos dos Estatutos da AdC, nos quais compete à AdC “[c]ontribuir para o aperfeiçoamento do sistema normativo português em todos os domínios que possam afetar a livre concorrência, por sua iniciativa ou a pedido da Assembleia da República ou do Governo”, e “[f]ormular sugestões ou propostas com vista à criação ou revisão do quadro legal e regulatório” (nos termos, respetivamente, da alínea g) do artigo 5º e da alínea d) do nº 4 do artigo 6º dos Estatutos da AdC, aprovados pelo Decreto-Lei nº 125/2014).

² 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).

³ Um consumidor individual (cidadão Ricardo Duque Gabriel) e Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor – DECO (DECO).

⁴ Ver “[Mobilidade dos consumidores na banca a retalho em Portugal – Relatório da consulta pública](#)”.

Recomendações (versão simplificada)

A. Quanto às limitações à comparabilidade e transparência das ofertas bancárias

1 | ao Legislador. Reforçar a harmonização terminológica, identificando termos associados a produtos e serviços que sejam relevantes para os consumidores e desenvolvendo definições padronizadas para os mesmos.

2 | ao Regulador. Reforçar as capacidades funcional e informativa do “Comparador de comissões”, nomeadamente: (i) incluindo todos os elementos das ofertas bancárias relevantes; (ii) introduzindo filtros personalizados; (iii) robustecendo a forma como os resultados do exercício de comparação são apresentados; e (iv) permitindo o acesso de outras entidades à base de dados subjacente à ferramenta.

3 | ao Regulador. Ponderar o alargamento do âmbito do “Comparador de comissões” no sentido de incluir produtos de poupança.

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.

B. Quanto à complexidade contratual

5 | ao Legislador. Assegurar a transposição da Diretiva (UE) 2023/2225 para o ordenamento jurídico nacional com a maior brevidade possível.

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.

C. Quanto às limitações funcionais e operacionais do serviço de mudança de conta previsto no quadro legal e regulamentar

7 | ao Regulador. Definir indicadores de consciencialização e satisfação dos consumidores relativamente ao serviço de mudança de conta a cumprir pelas instituições de crédito e estabelecer as respetivas metas anuais. Os valores anuais desses indicadores deverão ser divulgados.

8 | ao Regulador. Avaliar os custos e benefícios de alargar o âmbito do serviço de mudança de conta no sentido de incluir o redirecionamento temporário de pagamentos e a transferência de contas de depósito a prazo e de contas poupança.

9 | ao Legislador. Promover a alteração do modelo do serviço de mudança de conta no sentido de o serviço passar a ser gerido, centralizadamente, por uma entidade independente.

10 | 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 adequadas.

D. Quanto às comissões associadas ao reembolso antecipado de contratos de crédito relativos a imóveis

11 | ao Legislador. Nos casos de reembolso antecipado de contratos de crédito durante os períodos em que a taxa aplicável seja:

(a) variável: Revogar a possibilidade de cobrança de comissão.

(b) fixa: (i) Definir um valor máximo da comissão por escalões do período entre o reembolso antecipado e o fim da vigência do contrato; e (ii) Estabelecer que o valor da comissão seja justificado pelos custos diretamente relacionados com a operação e que não seja superior ao valor dos juros a pagar no período entre o momento do reembolso antecipado e o momento do fim da aplicação da taxa fixa.

E. Quanto ao risco de conflitos de interesses na intermediação de crédito como fator limitativo do seu potencial benefício à mobilidade

12 | ao Legislador. Impor a obrigatoriedade de os intermediários de crédito disponibilizarem aos consumidores um conjunto de informação que permita assegurar que os consumidores têm acesso a informação clara sobre a política de remuneração dos intermediários e as suas implicações em termos das propostas recebidas, bem como as instituições de crédito com quem os intermediários trabalham.

13 | ao Legislador. Garantir que a remuneração dos intermediários de crédito vinculados e a título acessório esteja sujeita aos limites já previstos no regime jurídico dos intermediários de crédito aplicáveis aos trabalhadores dos intermediários de crédito afetos à prestação de serviços de consultoria.

14 | ao Regulador. Estabelecer uma obrigação dos intermediários de crédito de disponibilizarem aos consumidores que contratam os seus serviços sobre o (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.

15 | 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.

F. Quanto à venda agregada de produtos e serviços bancários

16 | ao Regulador. 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).

17 | ao Regulador. Definir obrigações dos bancos associadas à prestação de informação aos consumidores no âmbito de contas pacote e de ofertas combinadas. Devem ser avaliados os custos e benefícios de disponibilizar um indicador padronizado do custo total a suportar pelos consumidores associado a cada oferta agregada.

I. INTRODUÇÃO

1. **O setor da banca a retalho desempenha um papel fundamental na economia, abrangendo virtualmente todas as famílias portuguesas e o tecido empresarial nacional.** Em particular, os depósitos constituem uma importante fonte de financiamento dos bancos (73,8% dos ativos dos bancos⁵), sendo que os depósitos dos particulares representam a maior parte dos depósitos totais dos bancos⁶. Acresce que os depósitos são o principal instrumento de poupança das famílias em Portugal, sendo que a maioria dos depósitos dos particulares são depósitos a prazo⁷. Os bancos têm também um papel crucial na concessão de crédito, que é um dos principais instrumentos de financiamento das famílias e da economia. Os bancos prestam ainda serviços de pagamento e de transação.
2. **A concorrência é crucial para que as instituições de crédito ofereçam melhores condições, quer em termos de remunerações mais atrativas dos seus produtos, quer em termos de condições não relacionadas com o preço, em benefício dos consumidores.**
3. Entre 13 de fevereiro e 5 de março de 2026, **a Autoridade da Concorrência (AdC) submeteu em consulta pública a versão preliminar do presente Estudo.** No âmbito da consulta pública, a AdC recebeu o parecer do Banco de Portugal, de três associações representativas do setor financeiro⁸ e de dois consumidores ou associações representativas de consumidores⁹. Os contributos recebidos refletiram perspetivas distintas sobre as matérias analisadas e foram considerados na revisão e aprofundamento das conclusões e recomendações do Estudo, conforme detalhado no relatório da consulta pública¹⁰.
4. A versão preliminar do Estudo foi elaborada na sequência de uma consulta ao mercado¹¹ sobre a banca a retalho promovida pela AdC entre 22 de julho e 24 de setembro de 2025¹², cujos contributos, de um modo geral, sinalizaram a existência de constrangimentos suscetíveis de afetar a capacidade de escolha dos consumidores e limitar a mobilidade bancária¹³.
5. **O Estudo centra-se na avaliação das condições de pesquisa, de comparabilidade e de mudança de contas de pagamento e de produtos de poupança e de crédito, na perspetiva dos consumidores particulares**¹⁴. A mobilidade neste setor já foi previamente analisada pela

⁵ Ver publicação "[Sistema bancário português: desenvolvimentos recentes – 4º trimestre de 2025](#)", elaborada pelo Banco de Portugal, publicada em 26.03.2026.

⁶ No final de abril de 2026, o *stock* de depósitos de particulares nos bancos residentes totalizava 202,6 mil milhões de euros e o *stock* de depósitos das empresas nos bancos residentes ascendia a 78,9 mil milhões de euros. Fonte: [Banco de Portugal](#), acedida em 08.06.2026.

⁷ Ver, a título exemplificativo, Bonfim & Queiró, "[Taxas de juro de depósitos e transmissão da política monetária](#)", Banco de Portugal, Revista de Estudos Económicos, Vol. X, Nº 4, publicado em outubro de 2024.

⁸ 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).

⁹ Um consumidor individual (cidadão Ricardo Duque Gabriel) e Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor – DECO (DECO).

¹⁰ Ver "[Mobilidade dos consumidores na banca a retalho em Portugal – Relatório da consulta pública](#)".

¹¹ Doravante designada "Consulta ao mercado".

¹² Ver [consulta ao mercado sobre a banca a retalho](#) promovida pela AdC entre 22.07.2025 e 24.09.2025.

¹³ No âmbito da consulta ao mercado, a AdC recebeu os contributos das seguintes entidades: Banco de Portugal, Direção-Geral do Consumidor (DGC), um consumidor individual anónimo, Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor (DECO), *Citizens' Voice - Consumer Advocacy Association (Citizens' Voice)*, uma instituição de crédito individual anónima, Associação Portuguesa de Bancos (APB), Associação Nacional Intermediários Crédito Autorizados (ANICA), Associação Industrial Portuguesa (AIP) e Confederação do Comércio e Serviços de Portugal (CCP). O relatório de consulta ao mercado e os contributos encontram-se disponíveis [aqui](#).

¹⁴ As análises conduzidas no presente Estudo excluem, nomeadamente, produtos de investimento.

AdC e pelo Banco de Portugal, num estudo de 2009¹⁵ e no contexto de iniciativas legislativas¹⁶. Não obstante estas análises, importa aferir da pertinência de medidas adicionais no sentido de melhorar as condições de comparabilidade e contratualização de produtos bancários, bem como de facilitar a mudança de instituição de crédito.

6. **Para apoiar a análise desenvolvida, a AdC recolheu um conjunto alargado de informação adicional sobre as condições de pesquisa e mobilidade dos consumidores particulares.** A AdC recolheu informação através de: (i) reuniões com *stakeholders* relevantes¹⁷; (ii) pedidos de elementos de informação a um conjunto alargado de bancos¹⁸ para recolher informações sobre o número de contas e as taxas de rotatividade de clientes; (iii) um inquérito alargado dirigido a consumidores particulares contratado pela AdC^{19,20}; e (iv) um pedido de informações a autoridades da concorrência congéneres sobre potenciais barreiras e recomendações aplicáveis à banca a retalho nas suas jurisdições²¹. Estas diversas fontes de informação, a par da análise ao enquadramento legal e regulatório aplicável, bem como de revisão de literatura, visam proporcionar uma base sólida para a análise da AdC e, quando apropriado e justificado, para a formulação de recomendações.
7. **Este trabalho ocorre a par da estratégia de literacia financeira²² e da recomendação das contas de poupança e de investimento²³, lançadas pela Comissão Europeia (CE), em setembro de 2025.** A recomendação da CE visa, em particular, impulsionar a criação de regimes de contas de poupança e de investimento pelos Estados-Membros, com vista a promover uma maior participação das famílias nos mercados de capitais.

II. ENQUADRAMENTO

8. **Os bancos desempenham várias funções essenciais na economia, como seja receber depósitos e conceder empréstimos.** Na sua atividade de intermediação financeira, os bancos estão vulneráveis a problemas de liquidez e de solvência, entre outras razões, porque transformam depósitos de curto prazo em empréstimos e investimentos de longo prazo. Os bancos estão ainda expostos a assimetrias de informação entre bancos e mutuários, designadamente no que concerne à avaliação do risco e à qualidade da carteira de créditos. Os

¹⁵ Ver AdC/Banco de Portugal (2009), "[Mobilidade no Sector da Banca a Retalho em Portugal](#)".

¹⁶ Em 30.04.2020, a AdC recomendou, entre outros aspetos, a alteração do Decreto-Lei n.º 74-A/2017 no sentido de dar a opção de escolha da instituição de crédito para conta de depósito à ordem aquando da celebração de crédito à habitação (ver [comentários sobre um conjunto de iniciativas legislativas sobre comissões bancárias](#)).

¹⁷ Entre setembro e outubro de 2025, a AdC reuniu com as seguintes entidades: (i) associações de defesa dos direitos dos consumidores (DECO, *Citizens' Voice*, União Geral de Consumidores, Associação Portuguesa de Direito do Consumo e Associação de Consumidores de Portugal), (ii) centros de arbitragem de conflitos de consumo (de Lisboa e do Porto) e (iii) *stakeholders* do setor financeiro nacional e internacional (Associação Nacional Intermediários Crédito Autorizados, *Pay.UK Limited* e *Betaalvereniging Nederland*).

¹⁸ Os bancos selecionados foram: ABANCA, Activobank, Banco BEST, Banco Carregosa, Banco CTT, Banco Finantia, Banco Invest, Banco Montepio, Bankinter, BBVA, BiG, Bison Bank, BPI, Caixa Agrícola de Torres Vedras, Caixa de Crédito de Leiria, Caixa de Mafra, CEMAH, CGD, Crédito Agrícola, EuroBIC, Haitong Bank, Millennium BCP, Novo Banco dos Açores, Novo Banco e Santander Totta. Esses bancos correspondem aos associados da APB que disponibilizam ofertas retalhistas aos consumidores individuais.

¹⁹ O inquérito abrangeu 1.100 indivíduos com 18 ou mais anos, residentes em Portugal Continental, entre 31.10.2025 e 17.11.2025. A nota metodológica completa e tabelas e dados adicionais constam do Anexo I.

²⁰ Doravante designado "inquérito a consumidores".

²¹ No âmbito do pedido de informações realizado pela AdC, foram recebidos contributos das autoridades nacionais de concorrência dos seguintes países: Alemanha, Bélgica, Bulgária, Croácia, Chipre, Dinamarca, Espanha, França, Grécia, Hungria, Itália, Letónia, Lituânia, Malta, Noruega, Polónia, República Checa e Suécia. Foi também recebido um contributo da Direção-Geral da Concorrência da CE.

²² [Perguntas e respostas sobre a estratégia de literacia financeira e as contas de poupança e investimento](#), CE, publicado em 30.09.2025.

²³ [Recomendação \(UE\) 2025/2029](#) da Comissão sobre o aumento da disponibilidade de contas de poupança e de investimento que beneficiam de tratamento fiscal simplificado e vantajoso.

serviços de pagamento e transações constituem uma outra função relevante que os bancos, a par de outras instituições de crédito, prestam²⁴.

9. **Os bancos também contraem e concedem empréstimos entre si de forma extensiva para gerir a liquidez.** Essa interligação significa que as dificuldades de um banco podem ser transmitidas por todo o sistema, propagando o contágio. Empréstimos de risco ou incumprimento por parte de um banco podem causar um efeito cascata, amplificando os efeitos sistémicos.
10. **Para mitigar os riscos de liquidez e de solvência, os bancos estão sujeitos a supervisão prudencial que visa salvaguardar a estabilidade e a solidez do sistema financeiro.** A supervisão prudencial assume duas formas. A supervisão microprudencial visa assegurar a solvabilidade e a solidez financeira de cada uma das instituições no longo prazo e garantir a segurança dos fundos entregues pelos depositantes às instituições. Este tipo de supervisão inclui requisitos mínimos de capital, medidas de liquidez, entre outros requisitos que têm impacto ao nível da entrada de novos operadores. Por sua vez, a supervisão macroprudencial centra-se na estabilidade do sistema financeiro como um todo²⁵.
11. **Os bancos também estão sujeitos a supervisão comportamental,** orientada para a transparência na comercialização de produtos bancários, designadamente depósitos e créditos²⁶.

II.1. A REGULAÇÃO BANCÁRIA EM PORTUGAL

12. **Para exercer atividades bancárias em Portugal, uma entidade deve ser licenciada pelo Banco de Portugal** e cumprir com os requisitos prudenciais em matéria de capital, liquidez, governação, operações e reporte.
13. **As instituições de crédito consideradas significativas²⁷ estão sob a supervisão direta do Banco Central Europeu (BCE)²⁸, enquanto as restantes são supervisionadas diretamente pelo Banco de Portugal.** A setembro de 2025, a lista de instituições portuguesas (ou grupos bancários com sede em Portugal) diretamente supervisionadas pelo BCE incluía o Banco Comercial Português, S.A. (Millennium BCP), a Caixa Geral de Depósitos, S.A. (CGD) e o *LSF Nani Investments Sàrl*, entidade que detém o Novo Banco²⁹. Além destas, existem outras entidades bancárias, com filiais em Portugal, sob supervisão direta do BCE por pertencerem a grandes grupos bancários europeus que, no seu conjunto, cumprem os critérios de determinação do carácter significativo do BCE³⁰.
14. **As competências do Banco de Portugal decorrem da Lei Orgânica do Banco de Portugal (Lei n.º 5/98), do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras**

²⁴ Para efeitos do presente Estudo, a utilização dos termos “bancos” ou “instituições de crédito” deve ser entendida em sentido amplo, abrangendo, de forma geral, as entidades autorizadas a exercer atividades bancárias, designadamente a receção de depósitos, a concessão de crédito e/ou a prestação de serviços de pagamento, nos termos da legislação e da supervisão aplicáveis.

²⁵ Ver [página da Internet do Banco de Portugal](#), acedida em 11.12.2025.

²⁶ Em Portugal, a supervisão comportamental abrange: (i) depósitos bancários e suas contas; (ii) crédito à habitação, crédito aos consumidores, crédito a empresas e outros créditos (exceto os que tenham por finalidade o financiamento de operações sobre instrumentos financeiros); e (iii) instrumentos de pagamento (incluindo cartões, transferências, cheques e débitos diretos). Ver [página da Internet do Banco de Portugal](#), acedida em 11.12.2025.

²⁷ I.e., os bancos com ativos superiores a 30 mil milhões de euros ou que têm importância sistémica.

²⁸ O BCE aplica a legislação europeia, nomeadamente, o Mecanismo Único de Supervisão (MUS) – Regulamento (UE) n.º 1024/2013 e o Regulamento-Quadro do MUS – Regulamento (UE) n.º 468/2014 do BCE.

²⁹ Ver [página da Internet do BCE](#), acedida em 15.12.2025.

³⁰ São as seguintes entidades: BBVA Instituição Financeira de Crédito, S.A.; Banco BIC Português, S.A.; Banco BPI, S.A.; Banco Santander Totta S.A.; Banco Primus, S.A.; e Banco Credibom, S.A..

(RGICSF)³¹ e do Regime Jurídico dos Serviços de Pagamento e da Moeda Eletrónica³², que atribuem à instituição poderes de supervisão, fiscalização, regulamentação e sancionamento³³.

15. **Em matéria de supervisão prudencial e comportamental, a nível nacional, importa destacar o RGICSF que estabelece as condições de acesso e de exercício de atividade das instituições de crédito** e sociedades financeiras.
16. **Dado o objetivo de analisar a mobilidade dos clientes bancários em Portugal, importa destacar um conjunto de diretivas europeias e respetivas transposições** para o ordenamento jurídico português, destinadas a reduzir barreiras à mobilidade bancária e a reforçar a transparência da informação disponibilizada aos consumidores.
17. **A Diretiva 2014/92/UE estabelece regras para a comparabilidade das comissões e a mudança de conta.** Em Portugal, esta diretiva foi transposta no ordenamento jurídico pelo Decreto-Lei nº 107/2017, que concretiza os três eixos da diretiva, relevantes para o presente documento: (i) comparabilidade das comissões associadas às contas de pagamento³⁴; (ii) mudança de conta e transferência de serviços bancários³⁵; e (iii) acesso universal a uma conta de pagamento básica³⁶.
18. **A Diretiva (UE) 2015/2366 (DSP2) criou condições para viabilizar a entrada de novos *players* assentes em tecnologias digitais**, particularmente na prestação de serviços de pagamentos³⁷. Esta Diretiva foi 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). A Diretiva (UE) 2015/2366 e o RJSPME assumem relevância para a mobilidade bancária, ao estabelecer princípios de proporcionalidade e transparência das comissões. Em particular, o RJSPME prevê a proibição de comissões na denúncia de contrato-quadro³⁸ de prestação de serviços de pagamento (por exemplo, encerramento de conta de depósito à ordem e cessação do contrato de utilização de cartão de pagamento) por iniciativa de consumidor³⁹.
19. **A Diretiva 2014/17/UE reforça a transparência e a comparabilidade na concessão de crédito à habitação.** Em Portugal, esta diretiva foi transposta para o ordenamento jurídico pelo Decreto-Lei nº 74-A/2017, relativo a contratos para imóveis destinados a habitação (para mais informação, ver Caixa 3).
20. **A Diretiva (UE) 2023/2225, que revoga a Diretiva 2008/48/CE, introduz regras mais rigorosas sobre informação pré-contratual e sobre os direitos de reembolso e de revogação, visando uma maior e melhor transparência. Esta Diretiva ainda não foi transposta a nível nacional**, o que deveria ter ocorrido até 20 de novembro de 2025, estando prevista a aplicação efetiva do diploma de transposição até 20 de novembro de 2026⁴⁰. A Diretiva

³¹ Decreto-Lei nº 298/92, que aprova o Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (RGICSF).

³² O Decreto-Lei nº 91/2018, novo Regime Jurídico dos Serviços de Pagamento e da Moeda Eletrónica, transpondo a Diretiva (UE) 2015/2366.

³³ Conforme previsto no nº 1 do artigo 17º da Lei Orgânica do Banco de Portugal, no artigo 76º do RGICSF e no artigo 7º do Regime Jurídico dos Serviços de Pagamento e da Moeda Eletrónica.

³⁴ Capítulo II (artigos 3º a 8º) da Diretiva 2014/92/UE.

³⁵ Capítulo III (artigos 9º a 14º) da Diretiva 2014/92/UE.

³⁶ Capítulo IV (artigos 15º a 19º) da Diretiva 2014/92/UE.

³⁷ Para uma discussão sobre esta diretiva, numa perspetiva de concorrência, ver AdC, [Issues Paper Inovação Tecnológica e Concorrência no Setor Financeiro em Portugal](#), publicado em 16.04.2018.

³⁸ Um contrato-quadro é “um contrato de prestação de serviços de pagamento que rege a execução futura de operações de pagamento individuais e sucessivas e que pode enunciar as obrigações e condições para a abertura de uma conta de pagamento” (conforme a alínea i) do artigo 2º do RJSPME.

³⁹ Nos termos do nº 2 do artigo 94º do RJSPME.

⁴⁰ Nos termos do nº 1 do artigo 48º da Diretiva (UE) 2023/2225.

2008/48/CE foi transposta para o ordenamento jurídico português pelo Decreto-Lei nº 133/2009, relativo ao crédito ao consumo.

II.2. A EVOLUÇÃO RECENTE DAS TAXAS DE REMUNERAÇÃO DOS DEPÓSITOS

21. **A repercussão da remuneração dos depósitos da banca no BCE na remuneração dos depósitos aos clientes bancários tem ocorrido de forma lenta e incompleta.** Este efeito verificou-se particularmente em comparação com a repercussão mais rápida na taxa de juro dos empréstimos, permitindo aos bancos usufruírem de lucros mais elevados. Este fenómeno verificou-se, de modo geral, nos vários países da zona euro, com alguma heterogeneidade ao nível dos países e dos tipos de depósitos, designadamente no que respeita à maturidade e ao tipo de cliente (*i.e.*, famílias ou empresas não financeiras)⁴¹.
22. **Em Portugal, a remuneração dos depósitos a prazo situa-se em níveis inferiores à média ponderada da zona euro.** Em outubro de 2025, a taxa de juro de novos depósitos a prazo de particulares até um ano atingiu os 1,37%, face a 1,77% da remuneração média na zona euro⁴². No caso das empresas não financeiras, embora as diferenças sejam menores, a remuneração média da zona euro (1,91%) continua a ser superior à portuguesa (1,60%)⁴³.
23. **Esta evolução da remuneração dos depósitos tem sido analisada, por autoridades da concorrência nacionais, no âmbito de estudos mais amplos sobre as condições de concorrência na banca a retalho, em particular no contexto da promoção da mobilidade bancária** (ver Caixa 1). De modo geral, as conclusões desses estudos indicam que um elevado grau de concentração e custos à mobilidade podem contribuir, ainda que não de forma integral, para explicar o fenómeno de ajustamento lento da remuneração dos depósitos.
24. **A concorrência induz os bancos a oferecer taxas de depósito mais elevadas e/ou a oferecer taxas de juro mais baixas ou condições não relacionadas com os preços mais atrativas**⁴⁴. Um mercado mais contestável implica uma maior concorrência entre os bancos de forma a captarem novos clientes e a manterem a sua base de clientes.
25. **Os custos de mudança podem ser uma importante fonte de poder de mercado na banca a retalho.** Em situações em que os bancos têm uma base de clientes pouco móvel, a pressão concorrencial é mais reduzida e os incentivos dos bancos para aumentar a remuneração dos depósitos serão mais reduzidos. Mesmo no cenário atual de elevado rácio de cobertura de liquidez⁴⁵ e reduzido rácio de transformação⁴⁶, que contribui para uma menor agressividade na captação de novos depósitos pelos bancos, a mobilidade dos consumidores será um fator determinante nos incentivos dos bancos a concorrerem entre si.

⁴¹ Ver, *e.g.*, Messer and Niepmann, "What determines passthrough of policy rates to deposit rates in the euro area?", FEDS Notes, julho 2023, disponível [aqui](#).

⁴² Fonte: [Banco de Portugal](#). Última atualização a 03.12.2025.

⁴³ Fonte: [Banco de Portugal](#). Última atualização a 03.12.2025.

⁴⁴ Tal como tem sido defendido pela AdC, ver os [Comentários da AdC ao Anteprojeto de "Código da Atividade Bancária" do Banco de Portugal](#) e os [Comentários da AdC à Proposta de Lei nº 21/XV/1ª \(GOV\)](#), que incluem recomendações que ainda não foram implementadas e que mantêm a sua pertinência.

⁴⁵ O rácio de cobertura de liquidez consiste no rácio entre os ativos líquidos disponíveis e as saídas líquidas de caixa calculadas num cenário adverso com duração de 30 dias. Em 2025, este rácio relativo ao sistema bancário nacional encontrava-se em cerca de 260,1%, valor bastante superior ao mínimo regulamentar de 100% (ver [Relatório de Estabilidade Financeira](#), do Banco de Portugal, publicado em 27.05.2026).

⁴⁶ *I.e.*, rácio de crédito concedido e total de depósitos. Em Portugal, no quarto trimestre de 2025, o rácio de transformação era de 76% (ver [Indicadores do setor bancário - Rácio de transformação](#), do Banco de Portugal, última atualização a 12.05.2026).

Caixa 1. Principais recomendações de estudos recentes de autoridades da concorrência no setor da banca a retalho

Várias autoridades da concorrência publicaram estudos recentes onde avaliam o funcionamento, a estrutura e o nível de concorrência do setor da banca a retalho, de forma a entender se esses fatores estariam relacionados com as baixas remunerações dos depósitos oferecidos aos consumidores, face ao aumento das taxas de juro do BCE observadas em 2022 e 2023.

Esses estudos identificaram evidência de uma reduzida mobilidade dos consumidores na banca a retalho. Destacam-se, em particular, os estudos das autoridades de concorrência da Austrália⁴⁷, da Bélgica⁴⁸, da Dinamarca⁴⁹, de Espanha⁵⁰, dos Países Baixos⁵¹ e da Nova Zelândia⁵². Em resultado desses estudos foram emitidas recomendações no sentido de **melhorar a pesquisa, comparabilidade e mobilidade dos clientes bancários**, designadamente:

- **Melhoria da transparência, acessibilidade e compreensão da informação para os consumidores**, nomeadamente através das seguintes medidas: (i) exigir que os bancos forneçam, nas suas comunicações com os clientes, informações resumidas regulares sobre o rendimento global das suas poupanças e uma comparação com referências comuns de mercado (Espanha; Países Baixos); (ii) exigir que os bancos forneçam notificações diretas de alterações nas taxas de remuneração dos depósitos que disponibilizam, e com indicação de produtos alternativos que possam oferecer melhores rendimentos (Austrália); e (iii) aprofundar as iniciativas de literacia financeira (Espanha; Dinamarca).
- **Melhoria das condições de comparabilidade entre diferentes ofertas bancárias, nomeadamente através da melhoria de plataformas de comparação** (Espanha; Países Baixos; Dinamarca), assegurando independência e/ou maior transparência no que concerne a eventuais acordos comerciais com instituições de crédito (Países Baixos; Austrália).
- **Melhoria do serviço de mudança de conta**, designadamente através da (i) **simplificação de restrições administrativas** relacionadas com a mudança de conta (Bélgica); e (ii) reforço ou alargamento dos **mecanismos de portabilidade entre instituições** (Países Baixos; Espanha; Austrália; Bélgica). É recomendado o desenvolvimento de normas para a portabilidade dos dados, bem como a análise sobre a viabilidade da **portabilidade dos IBAN**.
- **Considerar uma obrigação de separação de produtos bancários**, com exceção para ofertas que criem benefícios para o consumidor (Bélgica). Em particular, foi sugerida a proibição da venda associada de produtos de poupança e contas correntes (Países Baixos).
- **No que concerne em concreto ao crédito à habitação, foi sugerida** (i) **uma maior clareza na informação pré-contratual** de ofertas de crédito (Dinamarca); (ii) **a promoção da comparabilidade** de ofertas de diferentes instituições (Nova Zelândia) e (iii) **uma escolha mais informada dos consumidores sobre os intermediários de crédito** (Nova Zelândia).

São, ainda, propostas medidas com vista a **mitigar barreiras à entrada e à expansão de novos operadores**, designadamente (i) **introdução de regras prudenciais mais proporcionais** (Nova Zelândia, Dinamarca); (ii) **reduzir os encargos administrativos e outros obstáculos associados à contratação de depósitos junto de instituições estrangeiras** (Espanha); e (iii) **acelerar e coordenar a implementação de serviços de open banking** (Nova Zelândia).

Existe um conjunto de recomendações adicionais que visam reforçar a neutralidade fiscal entre os diversos instrumentos de investimento e produtos de poupança (Bélgica) ou facilitar o acesso direto dos pequenos investidores aos mercados de capitais (Espanha).

III. OFERTA DE PRODUTOS E SERVIÇOS BANCÁRIOS

26. **A oferta no setor da banca a retalho organiza-se, de um modo geral, em contas de depósito à ordem, produtos de poupança** (como contas de depósito a prazo, contas poupança

⁴⁷ Australian Competition and Consumer Commission (ACCC), "[Retail deposits inquiry – final report](#)", publicado em 15.12.2023.

e contas de depósito estruturado⁵³) e **produtos de crédito** (como créditos à habitação e créditos ao consumo), aos quais podem associar-se produtos financeiros complementares, como seguros⁵⁴. A par destes produtos, destaca-se ainda a prestação de serviços de pagamentos, que no presente documento não se aborda diretamente⁵⁵.

27. **A conta de depósito à ordem desempenha um papel central na relação dos consumidores com os bancos**, na medida em que constitui o principal instrumento bancário utilizado pelos consumidores para realizar pagamentos, receber rendimentos e aceder a outros produtos e serviços bancários, como cartões de pagamento, transferências e débitos diretos.

III.1. EVOLUÇÃO DOS PRINCIPAIS PRODUTOS E SERVIÇOS BANCÁRIOS

28. **O número de contas de depósito à ordem tem-se mantido relativamente estável, com um ligeiro aumento, nos últimos anos** (ver Figura 1). De acordo com um inquérito de 2023 sobre o grau de literacia financeira da população portuguesa, cerca de 96% dos inquiridos eram titulares de uma conta de depósito à ordem⁵⁶. Acresce que o número de contas de serviços mínimos bancários tem vindo a crescer nos últimos anos. No final de 2025, existiam 265.627 contas de serviços mínimos bancários⁵⁷. Estas são contas de depósito à ordem que permitem ao seu titular aceder a um conjunto de serviços bancários essenciais a custo reduzido.

⁴⁸ Autorité Belge de la Concurrence, "[Avis de l'Autorité belge de la Concurrence relatif aux services bancaires de détail](#)", publicado em 10.10.2023.

⁴⁹ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, "[Konkurrencen på bankmarkedet for privatkunder](#)", publicado em 09.08.2022.

⁵⁰ CNMC, "[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](#)", INF/CNMC/149/24, publicado em 17.12.2024.

⁵¹ ACM, "[Competition on the Dutch savings market](#)", publicado em 16.07.2024.

⁵² ComCom, "[Personal banking services - final competition report](#)", publicado em 20.08.2024.

⁵³ Corresponde a um depósito cuja rendibilidade está associada, total ou parcialmente, à evolução de variáveis financeiras ou económicas relevantes (nos termos da alínea a) do artigo 2º do regime jurídico da conceção, comercialização e prestação de serviços de consultoria relativamente a depósitos estruturados, aprovado pela Lei nº 35/2018).

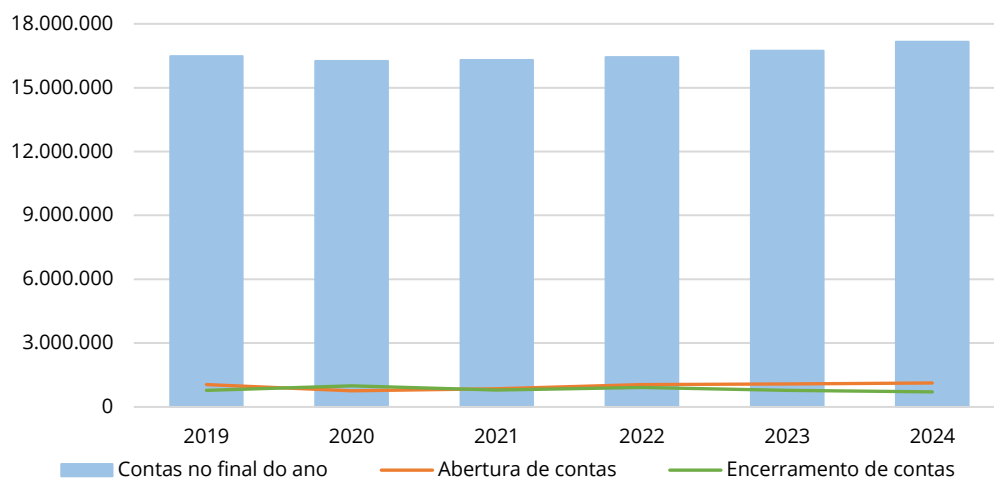
⁵⁴ Note-se que o presente Estudo não visa analisar as condições de concorrência deste tipo de produtos financeiros.

⁵⁵ A AdC já analisou o setor dos pagamentos no passado. Ver AdC, [Acompanhamento das Recomendações para o Sistema Financeiro](#), publicado em 15.03.2021, e AdC, [Issues Paper Inovação Tecnológica e Concorrência no Setor Financeiro em Portugal](#), publicado em 16.04.2018.

⁵⁶ Ver "[Relatório do 4º inquérito à literacia financeira da população portuguesa – 2023](#)", elaborado pelo Conselho Nacional de Supervisores Financeiros (CNSF), que é composto pelos três supervisores financeiros nacionais (Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões, Banco de Portugal e Comissão do Mercado de Valores Mobiliários), com base nos resultados de um inquérito a consumidores realizado pela EuroSondagem, publicado em 16.04.2024.

⁵⁷ De [acordo com informação do Banco de Portugal](#), publicada em 23.03.2026.

Figura 1. Contas de depósito à ordem no final do ano, abertas e encerradas anualmente entre 2019 e 2024



Fonte: Pedido de elementos da AdC a um conjunto representativo de bancos. Tratamento dos dados: AdC.

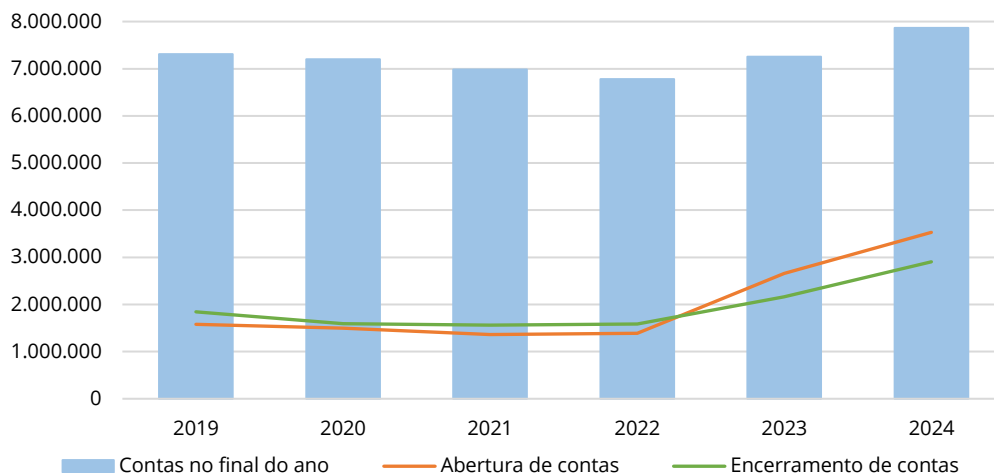
29. **Tipicamente, os consumidores associam vários produtos e serviços financeiros à sua conta de depósito à ordem principal.** Segundo o inquérito a consumidores, contratado pela AdC, os principais produtos e serviços são os cartões de crédito (cerca de 48%), as contas poupança (cerca de 33%), as contas de depósito a prazo (cerca de 32%), os seguros (cerca de 30%) e os créditos à habitação (cerca de 27%). A elevada diversidade de produtos associados a contas de depósito à ordem é especialmente evidente nos bancos tradicionais⁵⁸.
30. **Os produtos de poupança desempenham um papel relevante enquanto instrumentos de poupança para os consumidores e enquanto fontes de financiamento dos bancos,** representando uma parcela significativa (no final de 2025, cerca de 73,8%⁵⁹) do seu financiamento total.
31. **O número de portugueses que são titulares de uma conta de depósito a prazo é significativo. Desde 2022, verifica-se uma tendência de crescimento do número de contas de depósitos a prazo** (em média, cerca de 8% por ano) (ver Figura 2). Segundo o inquérito de 2023 sobre o grau de literacia financeira da população portuguesa, cerca de 34% dos inquiridos eram titulares de uma conta de depósito a prazo⁶⁰.

⁵⁸ A título exemplificativo, segundo o inquérito a consumidores: (i) as maiores taxas de contratação de cartões de crédito verificam-se no Santander (cerca de 61%), no BCP (cerca de 55%) e no BPI (cerca de 54%); e (ii) as maiores taxas de contratação de créditos à habitação registam-se no Santander (cerca de 40%) e no BPI (cerca de 37%).

⁵⁹ Ver publicação do Banco de Portugal "[Sistema Bancário Português — 4º trimestre de 2025](#)", publicada em 26.03.2026.

⁶⁰ Ver CNSF, "[Relatório do 4º inquérito à literacia financeira da população portuguesa - 2023](#)", publicado em 16.04.2024.

Figura 2. Contas de depósito a prazo no final do ano, abertas e encerradas anualmente entre 2019 e 2024



Fonte: Pedido de elementos da AdC a um conjunto representativo de bancos. Tratamento dos dados: AdC.

32. **O crédito à habitação constitui um importante instrumento de financiamento da aquisição de habitação e, como tal, um dos produtos bancários com maior e mais extenso impacto financeiro para os consumidores.** Com efeito, no último trimestre de 2025, o montante de créditos à habitação concedidos representou cerca de 54% do montante de transações de habitação⁶¹. Nota-se que o crédito à habitação tem, por norma, uma duração longa⁶² e taxa de juro mista ou variável⁶³.
33. **Entre 2019 e 2024, o número de créditos à habitação diminuiu sistematicamente** (ver Figura 3), tendo esse número diminuído cerca de 12% no período em causa. Essa evolução pode estar associada, em parte, ao aumento das amortizações antecipadas dos créditos, decorrente da suspensão da exigibilidade da comissão de reembolso antecipado de créditos à habitação com taxa de juro variável até dezembro de 2025⁶⁴.

⁶¹ Ver [dados subjacentes aos gráficos constantes do "Relatório de Estabilidade Financeira – Maio 2026"](#) (gráfico G.I.1.13), elaborado pelo Banco de Portugal, publicado em 27.05.2026.

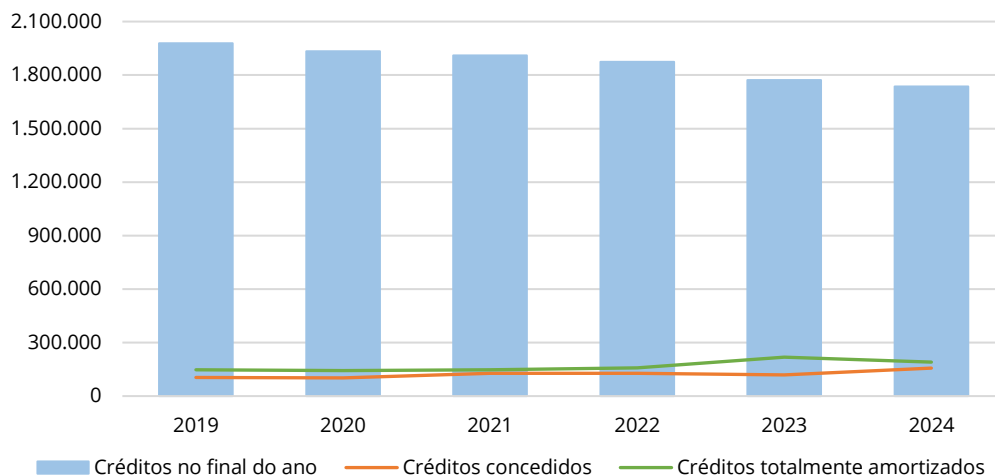
⁶² O prazo máximo de um contrato de crédito à habitação não pode ser superior a 40, 37 ou 35 anos, consoante a idade do consumidor é, respetivamente, inferior ou igual a 30 anos, superior a 30 anos e inferior ou igual a 35 anos ou superior a 35 anos (ver ["Portal do cliente bancário" do Banco de Portugal](#)).

⁶³ Em 2025, a maior parte (cerca de 72%) do stock de créditos à habitação correspondia a contratos com taxa mista, enquanto os contratos a taxa variável representaram 23% (ver ["Relatório de Estabilidade Financeira"](#), publicado em 27.05.2026).

É de destacar que as condições específicas dos créditos à habitação variam consoante a previsibilidade das prestações e a exposição à evolução das taxas de mercado. Em particular, essas condições decorrem da modalidade de taxa de juro escolhida pelos consumidores: (i) taxa de juro fixa, que é livremente estabelecida pela instituição de crédito no início do contrato de crédito e é aplicável durante toda a vigência do mesmo, mantendo-se a prestação constante ao longo desse período de tempo; (ii) taxa de juro variável, que resulta da soma do indexante (que, geralmente, corresponde à *euro interbank offered rate* (Euribor) e cujo valor não pode ser revisto com uma periodicidade diferente do prazo do indexante) e do *spread* (que é livremente definido pela instituição de crédito); e (iii) taxa de juro mista, que corresponde a uma taxa de juro fixa durante um determinado período de tempo e a uma taxa de juro variável durante o período de tempo seguinte (ver ["Portal do cliente bancário" do Banco de Portugal](#)).

⁶⁴ Nos termos do artigo 7º do Decreto-Lei nº 80-A/2022.

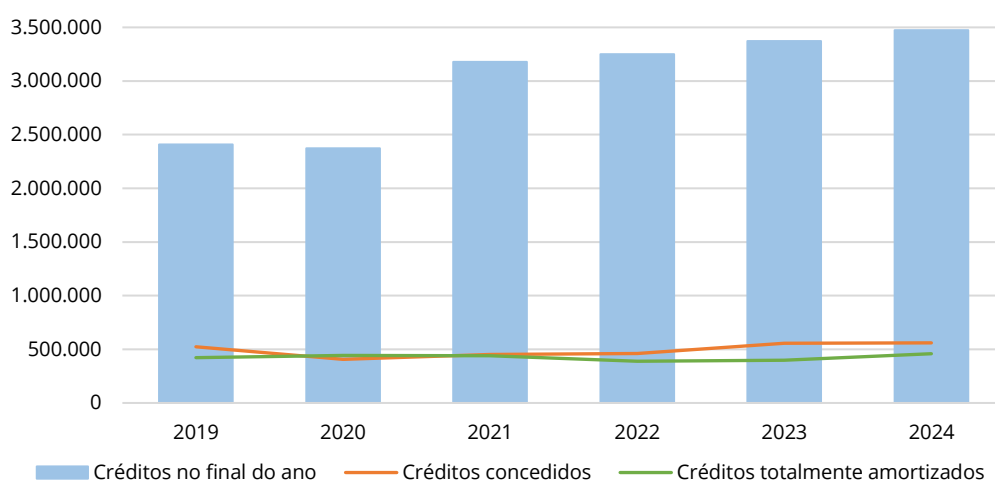
Figura 3. Créditos à habitação em stock, concedidos e totalmente amortizados anualmente entre 2019 e 2024



Fonte dos dados: Pedido de elementos da AdC a um conjunto representativo de bancos. Tratamento dos dados: AdC.

34. **Em contraste com o crédito à habitação, entre 2019 e 2024, verificou-se uma tendência de crescimento do número de créditos ao consumo** (ver Figura 4), que aumentou cerca de 44% no período em causa. Em particular, entre 2022 e 2024, o número de contratos de crédito ao consumo cresceu a um ritmo maior do que o número de consumidores com esses contratos (cerca de 7% e 3%, respetivamente), o que se traduziu no aumento do número médio de créditos por consumidor. O presente Estudo aborda o crédito ao consumo na sua vertente de fator de concorrência interbancária, não pretendendo descrever o setor do crédito ao consumo. Como tal, a informação relativa ao crédito ao consumo analisada apenas respeita ao crédito concedido pelos bancos aos quais a AdC solicitou elementos de informação, estando, por isso, o total de crédito concedido em Portugal sub-representado⁶⁵.

Figura 4. Créditos ao consumo no final do ano, concedidos e totalmente amortizados anualmente entre 2019 e 2024



Fonte dos dados: Pedido de elementos da AdC a um conjunto representativo de bancos. Tratamento dos dados: AdC.

⁶⁵ Em outubro de 2025, cerca de 44% dos novos contratos de crédito ao consumo foram concedidos por instituições de crédito especializadas (instituições que, podendo estar habilitadas a receber depósitos dos seus clientes, centram a sua atividade na concessão de crédito) (ver [página da Internet do Banco de Portugal](#), acedida em 03.12.2025).

35. **Os processos de comercialização de créditos, quer de consumo quer à habitação, podem desenvolver-se com a participação de intermediários de crédito.** Os intermediários de crédito disponibilizam aos consumidores um conjunto alargado de serviços, desde a apresentação de diferentes propostas de crédito até à efetiva celebração de contratos de crédito em nome dos mutuantes (ver Caixa 2).

Caixa 2. Enquadramento da atividade de intermediação de crédito

A atividade de intermediação de crédito é regulada pelo regime jurídico que estabelece os requisitos de acesso e de exercício da atividade de intermediário de crédito e da prestação de serviços de consultoria⁶⁶, estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 81-C/2017.

Os intermediários de crédito disponibilizam um conjunto alargado de serviços, designadamente (i) apresentação ou proposta de contratos de crédito⁶⁷; (ii) no caso de contratos de crédito que não tenham apresentado ou proposto, assistência (mediante a realização de trabalhos de gestão pré-contratual)⁶⁸; e (iii) celebração de contratos de crédito em nome dos mutuantes⁶⁹. Esses agentes podem, também, prestar serviços de consultoria⁷⁰, emitindo recomendações dirigidas especificamente a um consumidor sobre contratos de crédito⁷¹.

Cada intermediário de crédito exerce a sua atividade em uma das seguintes categorias⁷²:

- (i) **intermediário de crédito vinculado**, que desenvolve a atividade de intermediação de crédito no âmbito de contrato de vinculação, atuando em nome e sob a responsabilidade total e incondicional dos mutuantes com quem mantém vínculo⁷³, apenas podendo apresentar aos consumidores propostas de crédito dessas entidades⁷⁴ e sendo remunerado apenas pelas mesmas⁷⁵;
- (ii) **intermediário de crédito a título acessório**, que exerce a atividade de intermediação de crédito tendo em vista a venda dos bens ou a prestação dos serviços que disponibiliza aos consumidores no âmbito da sua atividade principal, atuando em nome e sob responsabilidade total e incondicional dos mutuantes com que celebrou contrato de vinculação⁷⁶, apenas podendo apresentar aos consumidores propostas de crédito dessas entidades⁷⁷ e sendo remunerado apenas pelas mesmas⁷⁸; e
- (iii) **intermediário de crédito não vinculado**, que desenvolve a atividade de intermediação de crédito sem ter celebrado contrato de vinculação com mutuantes⁷⁹ e é remunerado apenas pelos consumidores a quem prestar esse serviço⁸⁰.

⁶⁶ Doravante designado “regime jurídico dos intermediários de crédito”.

⁶⁷ Nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 4.º do regime jurídico dos intermediários de crédito.

⁶⁸ Nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do regime jurídico dos intermediários de crédito.

⁶⁹ Nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 4.º do regime jurídico dos intermediários de crédito.

⁷⁰ Nos termos do n.º 3 do artigo 4.º do regime jurídico dos intermediários de crédito.

⁷¹ Nos termos da alínea p) do artigo 3.º do regime jurídico dos intermediários de crédito.

⁷² Nos termos do artigo 6.º do regime jurídico dos intermediários de crédito.

⁷³ Nos termos da alínea m) do artigo 3.º do regime jurídico dos intermediários de crédito.

⁷⁴ Nos termos do artigo 17.º do regime jurídico dos intermediários de crédito.

⁷⁵ Nos termos do n.º 1 do artigo 58.º do regime jurídico dos intermediários de crédito.

⁷⁶ Nos termos da alínea k) do artigo 3.º do regime jurídico dos intermediários de crédito.

⁷⁷ Nos termos do n.º 3 do artigo 6.º do regime jurídico dos intermediários de crédito, que determina a aplicação aos intermediários de crédito a título acessório do regime jurídico previsto para os intermediários de crédito vinculados, em conjugação com o disposto no artigo 17.º.

⁷⁸ Nos termos do n.º 1 do artigo 58.º do regime jurídico dos intermediários de crédito.

⁷⁹ Nos termos da alínea l) do artigo 3.º do regime jurídico dos intermediários de crédito.

⁸⁰ Nos termos do n.º 1 do artigo 61.º do regime jurídico dos intermediários de crédito.

36. **Em Portugal, a atividade de intermediação de crédito tem assumido uma expressão cada vez mais significativa.** Em 2025, a intervenção dos intermediários de crédito esteve associada a cerca de 56% do montante de crédito à habitação concedido⁸¹ e a cerca de 51% do montante de crédito ao consumo concedido⁸². No final de 2025, encontravam-se registadas e autorizadas no Banco de Portugal 6.216^{83,84} entidades.
37. **Estes agentes surgem num mercado caracterizado por produtos de elevada complexidade, onde existe igualmente uma significativa iliteracia financeira entre os consumidores⁸⁵.** Neste contexto, a sua intervenção assume particular importância na promoção da transparência e da concorrência entre instituições de crédito, ao facilitar a adequada compreensão, por parte dos consumidores, de condições contratuais associadas a produtos de crédito.
38. **As relações estabelecidas entre os mutuantes e os intermediários de crédito assumem uma especial relevância no contexto nacional.** Os intermediários não vinculados apresentam uma fraca expressão, representando menos de 1% do mercado⁸⁶. Por outro lado, os intermediários a título acessório apresentam uma expressão significativa, estando autorizadas pelo Banco de Portugal quase 3.700 entidades (cerca de 60% da totalidade). Os agentes vinculados representam cerca de 40% do total dos intermediários de crédito.
39. **Nesse sentido, verifica-se um risco de conflito de interesses na atividade de intermediação.** Em particular, a posição do intermediário enquanto agente que atua entre o consumidor e as instituições de crédito, frequentemente remunerado por estas e sujeito a relações de vinculação (como é o caso dos intermediários de crédito vinculados e a título acessório), pode influenciar a forma como a informação é selecionada, apresentada ou priorizada. Esta configuração cria o risco de que as soluções recomendadas não reflitam plenamente a diversidade de alternativas disponíveis no mercado nem os interesses específicos do consumidor.
40. **Esse potencial conflito de interesses poderá ter um impacto na informação disponibilizada aos consumidores e, dessa via, na concorrência no mercado do crédito.** A eficácia concorrencial da atuação dos intermediários, enquanto canal de apoio ao consumidor à mobilidade e à comparação de ofertas, dependerá da forma como são estruturados e comunicados os seus incentivos, bem como da clareza e completude da informação transmitida ao consumidor sobre a natureza e o alcance da intermediação.
41. **O papel dos intermediários de crédito na mobilidade interbancária e eventuais formas de atenuar este risco de conflitos de interesses na atividade de intermediação são discutidos no capítulo VI.6.**

III.2. ESTRUTURA DA BANCA A RETALHO EM PORTUGAL

42. **Os cinco maiores bancos em Portugal** (atualmente, a CGD, o Millennium BCP, o BPI, o Novo Banco e o Santander Totta) **têm detido, sistematicamente, uma parcela significativa dos**

⁸¹ Ver divulgação antecipada do [Boletim Económico](#) de junho de 2026 do Banco de Portugal, publicada em 08.06.2026.

⁸² Em particular na concessão de crédito automóvel, os intermediários de crédito demonstram ser particularmente relevantes, sendo responsáveis pela concessão da maioria do montante de crédito (mais de 80% em 2025) (ver divulgação antecipada do [Boletim Económico](#) de junho de 2026 do Banco de Portugal, publicada em 08.06.2026).

⁸³ Banco de Portugal, “[Relatório de Supervisão Comportamental — 2025](#)”, publicado em 12.05.2026.

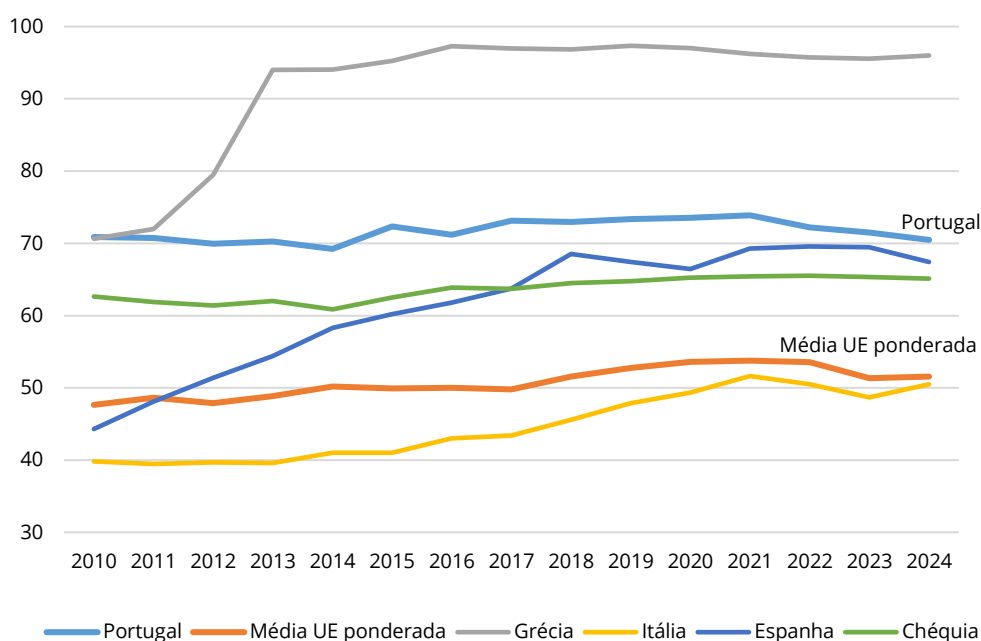
⁸⁴ A atividade de intermediação de crédito é supervisionada pelo Banco de Portugal, cabendo-lhe conceder e autorização para o exercício da atividade de IC e revogá-la (nos termos do artigo 9º do regime jurídico dos intermediários de crédito).

⁸⁵ Ver CNSF, “[Relatório do 4º inquérito à literacia financeira da população portuguesa – 2023](#)”, publicada em 16.04.2024.

⁸⁶ Em final de 2025, existiam apenas 40 intermediários não vinculados autorizados (fonte: “Relatório de Supervisão Comportamental — 2025” do Banco de Portugal).

ativos do setor. Entre 2010 e 2024, o peso dos ativos desses bancos nos ativos do setor, medido com o CR5⁸⁷, situou-se entre cerca de 69%⁸⁸ e cerca de 74%⁸⁹ (ver Figura 5), tendo sido sempre superior à média simples dos CR5 nacionais dos Estados-Membros da UE, que se situou entre 60% e 69%, e ao respetivo valor médio ponderado verificado na UE⁹⁰, que se situou entre cerca de 48%⁹¹ e cerca de 54%⁹². No mesmo sentido, segundo o inquérito a consumidores contratado pela AdC, cerca de 74% dos inquiridos detêm a sua conta principal nos cinco maiores bancos.

Figura 5. Evolução do CR5 do setor da banca a retalho em Portugal e na UE entre 2010 e 2024



Notas: (i) Foi calculada a média da UE ponderada pela dimensão dos ativos bancários de cada país, de forma a ajustar esse indicador às diferenças estruturais entre os sistemas bancários dos vários países. Fonte dos dados: [BCE](#). Tratamento dos dados: AdC.

(ii) Os países europeus apresentados no gráfico correspondem aos quatro países com valores mais próximos de Portugal no rácio entre os ativos financeiros das instituições de crédito, excluindo o banco central, e o PIB nacional. Em 2025, Portugal registou 163,9%, situando-se entre Itália (173,2%) e Espanha (192,1%), por um lado, e Chéquia (129,6%) e Grécia (124,7%), por outro. Fonte: [Eurostat](#). Tratamento dos dados: AdC.

⁸⁷ O CR5 é um índice de concentração que mede a quota de mercado combinada das cinco maiores empresas de um setor.

⁸⁸ Em 2014. Fonte: [BCE](#).

⁸⁹ Em 2021. Fonte: [BCE](#).

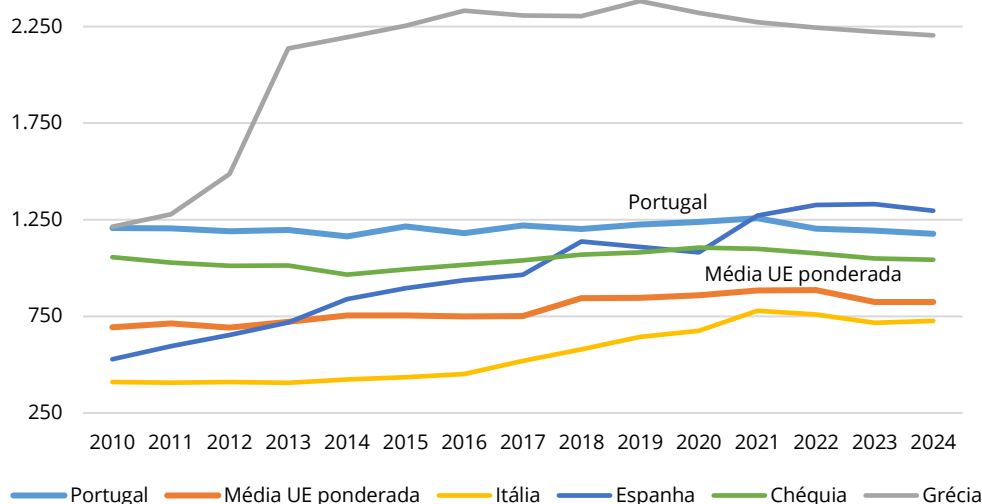
⁹⁰ Foi calculada a média ponderada pela dimensão dos ativos bancários do sistema bancário de cada país da UE. Esta abordagem é utilizada em análises comparativas do setor bancário, como em Schoenmaker, D. and T. Peek, "The State of the Banking Sector in Europe", OECD Economics Department Working Papers, publicado a 27.01.2014. Fonte: [BCE](#). Última atualização em setembro de 2025, tendo sido disponibilizada informação referente a 2024.

⁹¹ Em 2010 e 2012. Fonte: [BCE](#).

⁹² Em 2021. Fonte: [BCE](#).

43. Entre 2010 e 2024, o **Índice Herfindahl-Hirschman (IHH)**⁹³ manteve-se em níveis moderadamente elevados e estáveis ao longo dos últimos anos, situando-se em patamares superiores à média europeia ponderada⁹⁴ (ver Figura 6).

Figura 6. Evolução do IHH do setor da banca a retalho em Portugal e na UE entre 2010 e 2024



Notas: (i) Foi calculada a média da UE ponderada pela dimensão dos ativos bancários de cada país, de forma a ajustar esse indicador às diferenças estruturais entre os sistemas bancários dos vários países. Fonte dos dados: [BCE](#). Tratamento dos dados: AdC.

(ii) Os países europeus apresentados no gráfico correspondem aos quatro países com valores mais próximos de Portugal no rácio entre os ativos financeiros das instituições de crédito, excluindo o banco central, e o PIB nacional. Em 2025, Portugal registou 163,9%, situando-se entre Itália (173,2%) e Espanha (192,1%), por um lado, e Chéquia (129,6%) e Grécia (124,7%), por outro. Fonte: [Eurostat](#). Tratamento dos dados: AdC.

44. Estes valores são próximos dos identificados em análises realizadas por outras autoridades europeias de concorrência no setor bancário, que resultaram na emissão de recomendações com vista a promover as condições de pesquisa, comparabilidade e mobilidade dos consumidores particulares⁹⁵.

⁹³ 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.

⁹⁴ Índice calculado com base no total de ativos das instituições de crédito em Portugal, permitindo uma leitura integrada do grau de concentração do setor e não circunscrita a mercados ou produtos específicos, como os depósitos ou o crédito, cujos indicadores refletiriam apenas dimensões parcelares da atividade bancária. Os valores apresentados para a média europeia encontram-se ajustados à proporção dos ativos bancários de cada Estado-Membro. A média simples dos valores nacionais de IHH dos Estados-Membros tem-se mantido superior aos valores portugueses em todo o período observado (por exemplo, em 2024, 1.341 na UE face a 1.177 em Portugal). Fonte: [BCE](#).

⁹⁵ A CNMC identificou, para Espanha, em 2023, uma quota agregada dos cinco maiores bancos, em termos de ativos, de 69%, e um HHI de 1.331 (ver [INF/CNMC/149/24](#)). No Reino Unido, a CMA identificou, em 2015, uma quota agregada dos quatro maiores bancos de 70% nos depósitos à ordem na Grã-Bretanha (ver "[Retail banking market investigation](#)").

45. **No que respeita a operações de concentração, o setor da banca tem registado uma atividade limitada**, observando-se, em 2024, duas aquisições entre bancos⁹⁶ e, mais recentemente, em 2025, a aquisição de uma instituição financeira de crédito por um banco⁹⁷.
46. **Os cinco maiores bancos detêm a larga maioria dos produtos analisados** (i.e., conta de depósito à ordem, conta de depósito a prazo, crédito à habitação e crédito ao consumo), **embora o IHH nos depósitos à ordem revele uma presença mais expressiva de vários bancos de menor dimensão** (ver Tabela 1). Esse efeito é menor nos depósitos a prazo e no crédito à habitação, onde o grau de concentração é mais elevado. O crédito ao consumo junto dos bancos analisados pela AdC apresentou, em dezembro de 2024, o nível de concentração mais elevado, com cerca de 95% dos empréstimos contratados junto dos cinco maiores bancos⁹⁸. Recorde-se que esta leitura não abrange todas as instituições de crédito ativas que disponibilizam crédito ao consumo, sendo excluídas em particular as instituições cuja atividade principal se centra nesse tipo de financiamento⁹⁹.

Tabela 1. Índices de concentração dos produtos e serviços bancários analisados em 2024

	CR5	IHH
Depósitos à ordem	70,7%	1.323
Depósitos a prazo	80,6%	1.587
Crédito à habitação	85,0%	1.618
Crédito ao consumo	94,6%	4.065

Fonte dos dados: Bancos (pedido de elementos de informação). Tratamento dos dados: AdC.

III.2.1. Grau de concentração e concorrência

47. **Em termos gerais, mercados mais concentrados tendem a ser menos competitivos. Esta tendência é mais forte quando esses mercados se caracterizam por barreiras significativas à entrada, por custos de mudança significativos e por algum grau de inércia dos consumidores**, designadamente em termos de procurar a melhor oferta. Estas considerações foram já tecidas no estudo da AdC, em conjunto com o Banco de Portugal, de 2009¹⁰⁰, concluindo que os custos de mudança na banca a retalho em Portugal podem originar entraves à concorrência e gerar perdas de bem-estar para os consumidores.
48. **Neste contexto, os principais bancos enfrentam menos pressão em oferecer remunerações mais atrativas ou comissões mais reduzidas em comparação com bancos de menor dimensão**. Se um banco tiver uma quota de mercado relativamente elevada e, por conseguinte, uma base de clientes existente relativamente grande, esse banco tem um incentivo para fixar preços elevados, enquanto os bancos de menor dimensão terão de oferecer remunerações mais atrativas ou comissões mais baixas, a fim de atrair novos clientes.
49. **As remunerações dos depósitos a prazo são um exemplo ilustrativo destas variações ao nível da dimensão e longevidade das principais instituições face a instituições de menor dimensão**. Em novembro de 2025, a oferta de depósitos a prazo dos cinco principais bancos era menos atrativa, em termos de taxa de juro, em Portugal do que a média da zona euro¹⁰¹. Os

⁹⁶ Aquisição do Banco Sabadell pelo Grupo BBVA ([Ccent/2024/36 - BBVA/Banco Sabadell](#)) e aquisição do Banco Eurobic pelo Grupo Abanca ([Ccent/2024/9 - Abanca/EuroBic](#)).

⁹⁷ Aquisição da UNICRE pelo Novo Banco ([Ccent/2025/80 - Novo Banco/Unicre](#)).

⁹⁸ Fonte dos dados: Bancos (pedido de elementos de informação). Tratamento dos dados: AdC.

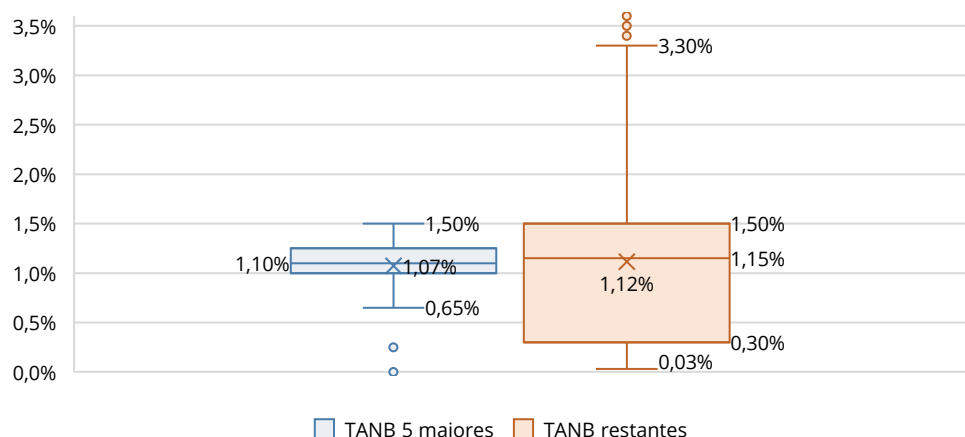
⁹⁹ Ver nota de rodapé 65.

¹⁰⁰ Ver AdC/Banco de Portugal (2009), "[Mobilidade no Sector da Banca a Retalho em Portugal](#)".

¹⁰¹ A pesquisa foi efetuada, em 11.11.2025, através de informação recolhida em cada ficha de informação normalizada (FIN) para as ofertas disponibilizadas nos sites dos bancos considerados (ver nota de rodapé 102).

bancos mais pequenos apresentam ofertas de depósitos a prazo para particulares mais atrativas do que os cinco principais bancos e inclusive, em alguns casos, remunerações mais atrativas do que a média da zona euro. A pesquisa permite ainda verificar uma menor dispersão da taxa de juro anual bruta (TANB) no caso dos cinco principais bancos.

Figura 7. Dispersão da TANB dos depósitos a prazo até 1 ano dos 5 principais bancos e dos restantes bancos¹⁰²



Fonte: Bancos (FIN de ofertas principais de depósitos a prazo disponibilizados). Tratamento: AdC.

50. **Também ao nível das comissões bancárias, existem diferenças entre os bancos em relação à isenção e aos escalões de comissionamento aplicados às contas à ordem.** Segundo o inquérito a consumidores, mais de 75% dos clientes do Millennium BCP, da CGD, do BPI e do Novo Banco pagam comissões associadas à sua conta à ordem principal. Pelo contrário, apenas cerca de 1% dos clientes do ActivoBank e cerca de 27% dos clientes do Banco CTT pagam comissões. Os clientes do Banco CTT, Montepio e Crédito Agrícola reportam, em média, os valores de comissões cobradas mais baixos.

III.2.2. Entrada recente e capacidade limitada de introduzir pressão concorrencial

51. **As últimas entradas de novos operadores ocorreram sobretudo sob a forma de bancos digitais**, incluindo de sucursais/filiais de bancos já estabelecidos (e.g., Moey! do Crédito Agrícola e Openbank do Santander Totta) e de *fintechs*. A Tabela 2 apresenta exemplos dessas entradas no setor.

¹⁰² Consideram-se como os cinco maiores bancos: CGD, Santander Totta, Millennium BCP, Novo Banco e BPI. São considerados bancos de menor dimensão: ABANCA, Banco CTT, Banco Finantia, Banco Carregosa, Banco Invest, Montepio, Bankinter, BBVA, BIG, Caixa Agrícola de Torres Vedras, Caixa Agrícola de Mafra, CEMAH, Crédito Agrícola, EuroBIC, Haitong Bank, ActivoBank. Os dados incluem apenas as ofertas principais de depósitos a prazo dos bancos com prazo igual ou inferior a 1 ano. Note-se que as ofertas incluídas variam quanto a prazo, montantes máximos e mínimos de constituição e manutenção, bem como exigências de acesso. Retirando-se da análise Caixa Agrícola de Torres Vedras, Caixa Agrícola de Mafra, CEMAH, Crédito Agrícola (bancos cooperativos e regionais) a mediana das ofertas dos bancos de menor dimensão é de 1,50%.

Tabela 2. Recentes entrantes no mercado da banca a retalho em Portugal

Banco	Registo de atividade no Banco de Portugal ¹⁰³	Ofertas disponíveis ¹⁰⁴
Revolut Bank UAB - Sucursal em Portugal	Julho de 2025	Contas correntes (digitais com IBAN nacional), cartões de débito, cartões de crédito, empréstimos pessoais, contas poupança e produtos de investimento
NICKEL, Financière des Paiements Électroniques, SAS - Sucursal em Portugal	Setembro de 2021	Contas correntes (digitais com IBAN nacional) e cartões de débito
Bunq B.V.	Setembro de 2019	Contas correntes (digitais), cartões de débito, cartões de crédito, contas poupança e depósitos a prazo
Moey! (Banco digital do Crédito Agrícola)	Setembro de 2019	Contas correntes (digitais com IBAN nacional), cartões de débito, empréstimos pessoais e contas poupança
Wise Europe SA	Março de 2019	Contas correntes (digitais), cartões de débito e produtos de investimento
Openbank (Banco digital do Santander Totta)	Dezembro de 2017	Contas correntes (digitais), cartões de débito, empréstimos pessoais, contas poupança, depósitos a prazo e produtos de investimento
N26 Bank SE	Setembro de 2016	Contas correntes (digitais), cartões de débito, empréstimos pessoais, contas poupança e produtos de investimento
Klarna Bank AB	Março de 2016	Contas correntes (digitais), cartões de débito, empréstimos de curto prazo ("buy now, pay later") e contas poupança

52. **Apenas uma parte destes operadores apresenta potencial para contestar a relação bancária principal.** Em particular, os operadores digitais integrados em grupos incumbentes, como o Moey! (Crédito Agrícola), o Openbank (Santander Totta) e o ActivoBank (Millennium BCP), não alteram a estrutura de concentração do mercado. A contestabilidade depende com maior relevância da capacidade dos novos operadores independentes, como a Revolut, o N26, o Bunq ou a Klarna, de se afirmarem como banco principal do consumidor.
53. **Apesar da entrada recente destes *players*, existe um conjunto de fatores, do lado da procura, passíveis de limitar a capacidade de novos entrantes conseguirem captar uma base de clientes significativa¹⁰⁵.**
54. **Um fator determinante para a mobilidade na banca a retalho em Portugal é a elevada longevidade da relação dos consumidores com os bancos. Em dezembro de 2024, cerca de 56% das contas de depósito à ordem tinham uma idade superior a 10 anos e cerca de 32% das mesmas contas ultrapassavam os 20 anos de existência¹⁰⁶, sendo esses valores mais expressivos no caso dos cinco principais bancos, o que reflete a menor mobilidade dos clientes nesses bancos¹⁰⁷.** No mesmo sentido, segundo o inquérito a consumidores, cerca de 65% dos

¹⁰³ O início da atividade destas entidades, conforme registado na [lista das entidades autorizadas do Banco de Portugal](#), pode não coincidir com o início efetivo da operação no país, o qual pode ocorrer posteriormente. Por exemplo, o Openbank obteve a sua licença junto do Banco de Portugal em 01.12.2017 (ver [aqui](#)), mas só iniciou as suas atividades em Portugal em 2019 (ver [página da internet do Banco de Portugal](#)).

¹⁰⁴ As ofertas descritas foram conferidas em 15.01.2026.

¹⁰⁵ Existirão, ainda, barreiras à entrada e à expansão de outra natureza, nomeadamente, legais e regulatórias.

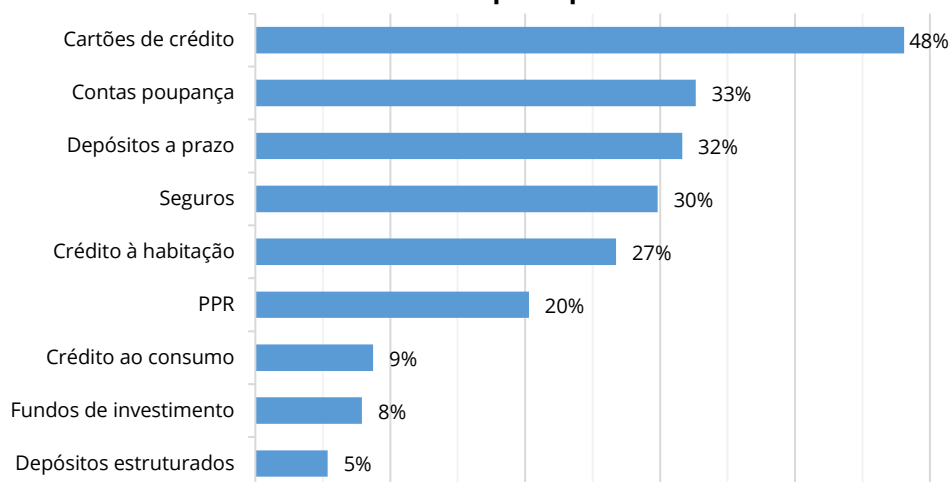
¹⁰⁶ Fonte dos dados: Bancos (pedido de elementos de informação). Tratamento dos dados: AdC.

¹⁰⁷ Tomando em consideração esses bancos, em dezembro de 2024, cerca de 61% das contas de depósito à ordem tinham uma idade superior a 10 anos e cerca de 36% das mesmas contas ultrapassavam os 20 anos de existência.

inquiridos detêm a sua conta principal há mais de 10 anos, aumentando esse valor para cerca de 80% no caso de uma longevidade superior a cinco anos.

55. **A relação de longevidade permite ao banco onde um cliente tem a conta à ordem principal mais facilmente prestar serviços adicionais.** Segundo o inquérito a consumidores, a larga maioria dos inquiridos adquire produtos adicionais (apenas cerca de 16% refere não ter nenhum produto adicional associado à conta principal). A Figura 8 sintetiza a distribuição dos principais produtos reportados. Os produtos principais associados à conta à ordem principal são o cartão de crédito, contas poupança, depósitos a prazo, seguros e crédito à habitação.

Figura 8. Distribuição dos principais produtos financeiros associados à conta à ordem principal¹⁰⁸



Fonte: Inquérito da AdC aos consumidores da banca a retalho em Portugal.

56. **A dimensão e a longevidade da relação dos clientes bancários junto dos principais bancos são fatores que contribuirão para dificultar que novos entrantes e bancos de menor dimensão sejam capazes de captar uma base de clientes significativa¹⁰⁹.**
57. **Adicionalmente, a escolha do banco principal pelos consumidores continua a ser fortemente influenciada pela proximidade, apesar do aumento da disponibilidade de canais digitais dos bancos.** Ainda que o número de balcões de atendimento presencial dos bancos tenha vindo a diminuir desde 2010, quer a nível europeu¹¹⁰ quer em Portugal¹¹¹, a proximidade dos balcões foi apontada, segundo o inquérito a consumidores, como o principal motivo de escolha de banco pelos inquiridos (cerca de 21%). Outras razões incluem a recomendação e as condições de empréstimo (ambas com cerca de 15%), bem como o valor das comissões (cerca de 13%).
58. **A presença física dos bancos junto dos consumidores tem implicações na capacidade de expansão de certos bancos, particularmente dos bancos digitais.** Com efeito, a evolução da presença física pode influenciar a forma como determinados consumidores 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. Não obstante, a decisão sobre a localização e o número de balcões decorre da liberdade de iniciativa

¹⁰⁸ Foram obtidas 2.512 respostas de 1.100 inquiridos (cada inquirido pode reportar múltiplos produtos que são contabilizados individualmente como uma resposta).

¹⁰⁹ Ver OECD, "[Balancing Prudential Regulation and Competition Considerations in Banking](#)", publicado em 14.11.2025, que identifica a inércia dos consumidores, os custos de mudança e a longevidade das relações bancárias como barreiras à entrada e à expansão no setor da banca a retalho.

¹¹⁰ Fonte: [dados BCE](#).

¹¹¹ Fonte: [dados BCE](#).

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. Com a crescente digitalização do setor bancário, têm surgido igualmente instituições com presença unicamente digital no atendimento ao cliente.

59. **O fenómeno de *multibanking* – i.e. utilização de diferentes instituições de crédito – poderá limitar o poder de mercado dos principais bancos. No entanto, a informação disponível indica que terá maior prevalência sobre a população mais jovem e com ensino superior.** Em concreto, segundo o inquérito a consumidores, o *multibanking* é mais comum entre indivíduos com ensino superior (cerca de 42%) e entre os indivíduos cuja conta à ordem principal está sediada no Activobank (do Millennium BCP) e num conjunto de bancos de menor dimensão (e.g. Bankinter, ABANCA). A taxa global de *multibanking* na amostra obtida é de 37,5%.
60. **A evidência internacional sugere igualmente que o potencial de contestabilidade dos novos bancos permanece, até à data, apenas parcialmente concretizado.** Embora essas instituições captem uma proporção relevante das novas aberturas de conta, a sua quota de receita permanece reduzida e a sua utilização tende a concentrar-se em funções secundárias¹¹².

Principais conclusões

- **A conta de depósito à ordem desempenha um papel central na relação dos consumidores com os bancos.** Os consumidores associam vários produtos e serviços financeiros à sua conta de depósito à ordem principal.
- **A atividade de intermediação de crédito tem assumido uma expressão cada vez mais significativa. Todavia, verifica-se um risco de conflito de interesses** na atividade de intermediação de crédito a título vinculado e a título acessório. Esse potencial conflito de interesses poderá ter um impacto na informação disponibilizada aos consumidores e, dessa via, na concorrência no mercado do crédito.
- **Os cinco maiores bancos têm detido, sistematicamente, uma parcela significativa dos ativos do setor**, superior à média da UE.
- **Em mercados mais concentrados, sobretudo quando coexistem barreiras à entrada e inércia dos consumidores, a pressão concorrencial tende a ser menor**, observando-se, no contexto nacional, remunerações de depósitos a prazo menos atrativas nos cinco principais bancos face à média da zona euro e a bancos de menor dimensão, e diferenças relevantes ao nível das comissões bancárias entre instituições.
- **Apesar de fatores que poderão atenuar o poder de mercado dos principais bancos**, como a prática de *multibanking* e a **entrada recente de novos operadores**, sob a forma de bancos digitais e *fintechs*, **condições como a longevidade da relação bancária, a associação de múltiplos produtos e a proximidade de balcões, tendem a limitar a capacidade de novos entrantes captarem clientes.**

¹¹² Segundo uma consultora, os novos bancos captam 39% das novas aberturas de conta a nível global, mas representam apenas cerca de 5% da receita total da banca a retalho mundial. Essas instituições têm sido adotadas maioritariamente como contas secundárias para investimentos em produtos alternativos, como em criptoativos. No mercado do Reino Unido, onde adoção de novos bancos é mais significativa, com cerca de 64% dos consumidores a utilizarem essas instituições para algum produto ou serviço bancário, 20% considera um novo banco como banco principal. Ver Simon-Kucher, [“Global Neobanking Research: The New Economics of Neobanking”](#) de março de 2026.

IV. O PAPEL DE TERCEIROS PRESTADORES DE SERVIÇOS DE PAGAMENTO NA MOBILIDADE BANCÁRIA

61. Para além da entrada de novos operadores sob a forma de bancos digitais, **a transformação digital da banca a retalho introduz mecanismos com impacto potencial na mobilidade dos consumidores, designadamente através do *open banking* e do *open finance***. Estes instrumentos visam atenuar as assimetrias de informação e facilitar a comparação entre ofertas, podendo reforçar a contestabilidade do mercado, ainda que o seu impacto efetivo dependa do grau de adoção e das condições de funcionamento das soluções disponíveis.
62. **O *open banking*, formalmente introduzido pela Diretiva 2015/2366/UE, estabelece um regime de acesso a dados de contas de pagamento por terceiros prestadores de serviços de pagamento (TPS), mediante consentimento do cliente**, normalmente através de interfaces de programação de aplicações (APIs). Este regime suporta serviços de informação sobre contas (AIS) e de iniciação de pagamentos (PIS), permitindo a agregação de informação e a execução de pagamentos fora da interface do banco. A Caixa *infra* desenvolve o funcionamento do *open banking* no âmbito de agregação de informação sobre contas.

Caixa 3. Funcionamento e utilizações do *open banking*

O gráfico *infra* ilustra, de forma simplificada, os principais passos associados ao acesso de um prestador de serviços de informação sobre contas (AISP) à informação das contas de pagamento autorizadas pelo cliente.



O fluxo de acesso à informação de contas pode envolver outros prestadores, incluindo **agregadores de API**. Estes prestadores podem assumir particular relevância na medida em que a Diretiva (UE) 2015/2366 não definiu uma API única ou um modelo técnico plenamente harmonizado de comunicação, do qual resulta a coexistência de diferentes interfaces técnicas entre bancos e entre

Estados-Membros. Os agregadores de API procuram reduzir esta complexidade, assegurando soluções de ligação às interfaces disponibilizadas pelos diferentes bancos e diminuindo a necessidade de cada AISP desenvolver e manter integrações individualizadas com cada banco.

Paralelamente, os serviços de informação sobre contas podem ser prestados através de modelos em que o AISP não constitui a interface direta com o consumidor final. Nesses casos, o AISP atua sobretudo como prestador de infraestrutura para outras entidades, que dispõem ou não de licença própria ao abrigo da Diretiva 2015/2366/UE, designadamente plataformas de gestão financeira, aplicações móveis, instituições de crédito ou prestadores de serviços de contabilidade. Estas entidades integram funcionalidades assentes no acesso a dados bancários nas suas próprias interfaces, que são as visíveis para o consumidor.

63. **Entre as principais utilizações associadas ao *open banking*, identificadas em Portugal no âmbito da agregação de informação sobre contas, destacam-se:**
- i. **Agregação de contas**, permitindo ao utilizador consultar, numa única interface, informação relativa a contas de pagamento detidas junto de diferentes bancos. Esta funcionalidade é atualmente disponibilizada por várias aplicações financeiras e por diversos bancos portugueses (e.g. Activobank, Caixa Geral de Depósitos ou Revolut), cujas plataformas permitem agregar informação sobre contas de pagamento mantidas junto de outras instituições.
 - ii. **Gestão financeira pessoal**, incluindo a categorização de despesas, alertas de orçamento, previsão de saldos, identificação de subscrições e deteção de comissões ou encargos recorrentes (e.g., *Wallet by BudgetBakers* ou *Finary*, através de AISPs como *Powens* e *Plaid*¹¹³); e
 - iii. **Utilização de dados para análise da situação financeira do consumidor**, com base em informação bancária atualizada, designadamente sobre rendimentos, despesas, saldos e padrões de utilização da conta (e.g., *Younited*).
64. **Estes principais tipos de utilização permitem reforçar o acesso a informação e a comparabilidade da informação. No entanto, o seu impacto tem sido limitado a nível europeu e, em concreto, em Portugal**¹¹⁴.
65. **Segundo a CE, o impacto do *open banking* tem sido limitado decorrente de constrangimentos técnicos, regulatórios e operacionais**¹¹⁵. Estas limitações incluem, designadamente: (i) a coexistência de diferentes interfaces técnicas no espaço europeu; (ii) a qualidade e desempenho variável das APIs; (iii) a ausência de requisitos mínimos suficientemente harmonizados sobre os dados, funcionalidades e níveis de desempenho a assegurar; (iv) a complexidade do regime aplicável às interfaces de acesso; e (v) divergências na implementação, interpretação e supervisão do regime pelos Estados-Membros, incluindo quanto ao âmbito das

¹¹³ Plataformas como a *Powens* e *Plaid* operam exclusivamente em modelo *B2B* (empresa-a-empresa), disponibilizando infraestrutura de acesso a dados bancários a aplicações de terceiros. Estas plataformas não interagem diretamente com os consumidores finais, sendo estes contactados apenas através das aplicações que integram as suas APIs.

¹¹⁴ A CE refere o “sucesso heterogéneo” na adesão ao *open banking* no espaço europeu. Ver CE, [Relatório da Comissão COM\(2023\) 365 final](#) sobre a revisão da Diretiva (UE) 2015/2366, publicado em 28.06.2023.

No mesmo sentido, na consulta realizada no âmbito da revisão da Diretiva (UE) 2015/2366, 45% dos respondentes consideraram que o quadro de *open banking* dessa Diretiva não foi bem-sucedido, face a 29% que o consideraram bem-sucedido. Ver CE, [“Targeted consultation on the review of the revised Payment Services Directive \(PSD2\)”](#), que decorreu de 10.05.2022 a 05.07.2022.

¹¹⁵ CE, COM(2023) 365 final.

contas abrangidas¹¹⁶. A monitorização da evolução do *open banking* na UE é, ainda, condicionada pela inexistência de estatísticas oficiais sobre a sua utilização e desenvolvimento¹¹⁷.

66. **A fragmentação técnica aumenta os custos de integração e dificulta a prestação de serviços de *open banking* em escala europeia**¹¹⁸. A inexistência de uma API única a nível europeu obriga os prestadores a adaptar-se a diferentes interfaces, requisitos e níveis de desempenho¹¹⁹. Esta realidade conduziu ao desenvolvimento de agregadores de API, que procuram simplificar a ligação a múltiplos bancos (cf. Caixa 3). Ainda assim, estes prestadores não eliminam integralmente os problemas associados à fragmentação técnica, podendo também introduzir uma camada adicional de intermediação e custos¹²⁰.
67. **As limitações técnicas observadas a nível europeu encontram paralelo no contexto nacional**. Apesar de Portugal ser referido como dispor de uma infraestrutura relativamente homogénea de acesso a dados bancários¹²¹, de acordo com os relatórios trimestrais de desempenho das APIs disponibilizados pelos principais bancos em Portugal, a taxa de erros nas respostas aos terceiros prestadores de serviços de pagamentos tem vindo a deteriorar-se, passando de 0,35% em 2021 para 2,62% em 2025¹²². Segundo o Banco de Portugal, os insucessos associados a consultas de informação sobre contas deveram-se maioritariamente à superação do limite máximo diário de pedidos sem intervenção do utilizador¹²³. Acresce que, segundo a ANIPE, o facto de a *SIBS API Market* não adotar o *standard* mais prevalente a nível europeu poderá limitar a interoperabilidade entre instituições e reduzir os incentivos ao investimento por prestadores que pretendam operar em Portugal¹²⁴.
68. **A adoção destes serviços é igualmente condicionada pela limitada literacia financeira e pelo reduzido grau de confiança dos consumidores em terceiros prestadores de serviços de pagamentos**. A nível europeu, apenas 18% dos cidadãos apresentam um nível elevado de literacia financeira¹²⁵. Acresce que, no âmbito da consulta pública realizada pela CE sobre a revisão da Diretiva 2015/2366/UE, as razões mais frequentemente apontadas para a não utilização de serviços de informação sobre contas ou de iniciação de pagamentos foram a

¹¹⁶ A CE identifica divergências na interpretação do conceito de “conta de pagamento” no espaço europeu, gerando incerteza quanto aos tipos de contas e dados abrangidos pelo regime. A título ilustrativo, a Comissão refere que os AISP podem aceder a dados de cartões de crédito em alguns Estados-Membros, mas não noutros. Ver CE, [“Commission Staff Working Document Impact Assessment Report accompanying the proposals for a Regulation on payment services in the internal market and a Directive on payment services and electronic money services in the internal market”](#), SWD(2023) 231 final, publicado em 28.06.2023.

¹¹⁷ A CE refere que, em articulação com a Autoridade Bancária Europeia, irá explorar a possibilidade de produzir dados oficiais e de qualidade sobre o *open banking* na UE, continuando, entretanto, a depender de dados produzidos por entidades privadas. Ver CE, SWD(2023) 231 final.

¹¹⁸ A CE assinala que a interoperabilidade é condição necessária para uma partilha efetiva de dados e que a ausência de normalização das API contribuiu para o funcionamento imperfeito do *open banking* no quadro da Diretiva (UE) 2015/2366, aumentando barreiras técnicas e custos de acesso e reutilização de dados. Ver CE, [“Commission Staff Working Document Impact Assessment Report accompanying the Proposal for a Regulation on a framework for financial data access”](#), SWD(2023) 224 final, publicado em 28.06.2023.

¹¹⁹ Registe-se que a CE optou por não impor um *standard* europeu único, por considerar que tal poderia limitar a concorrência e a inovação (CE, SWD(2023) 231 final).

¹²⁰ CE, SWD(2023) 231 final. Ver também OCDE, [“Shifting from Open Banking to Open Finance”](#), publicado em 27.01.2023.

¹²¹ Com efeito, a plataforma API da SIBS permite o acesso dos TPS à maioria das contas bancárias nacionais, cobrindo cerca de 95% das contas bancárias em Portugal. Ver VVA/CEPS, [“A study on the application and impact of Directive \(EU\) 2015/2366 on Payment Services \(PSD2\)”](#) de 2023.

¹²² O tempo médio de resposta das interfaces de acesso à informação sobre contas também se agravou para 652 ms em 2025, após melhoria inicial de 771 ms, em 2020, para 531 ms, em 2021. Estes dados foram recolhidos e tratados pela AdC com base nos relatórios trimestrais de desempenho das interfaces dedicadas publicados pelos seguintes prestadores de serviços de pagamento ao abrigo do artigo 3º do Regulamento Delegado (UE) 2018/389 da Comissão: BCP, BPI, Caixa Geral de Depósitos, Novo Banco e Santander Totta. Período de referência: 2020–2025.

¹²³ Banco de Portugal, [Relatório dos Sistemas de Pagamentos 2024](#), publicado em 08.05.2025.

¹²⁴ Informação recolhida em reunião bilateral entre a AdC e a Associação Nacional de Instituições de Pagamento e Moeda Electrónica (ANIPE) ocorrida em 18.03.2026.

¹²⁵ CE, [“Eurobarómetro Flash FL525: Acompanhamento do nível de literacia financeira na UE”](#), publicado em 18.07.2023.

indisponibilidade para partilhar dados com entidades distintas do próprio banco e a falta de confiança nesses prestadores¹²⁶. No mesmo sentido, um inquérito europeu recente indica que 25% dos consumidores não estão dispostos a partilhar dados financeiros em troca de benefícios, sendo os bancos tradicionais os prestadores em que os consumidores mais confiam para efeitos de partilha de dados financeiros, com 51% dos inquiridos¹²⁷.

69. **A evidência disponível aponta ainda para uma utilização limitada de soluções associadas ao open banking em Portugal.** Segundo a OCDE, com base num inquérito a consumidores portugueses, apenas 3% dos utilizadores de *internet* com conta bancária afirmavam utilizar plataformas agregadoras de contas ou serviços de iniciação de pagamentos, sendo igualmente reduzida a utilização de ferramentas digitais de orçamentação (7%)¹²⁸. A par desta reduzida adesão, uma proporção significativa da população portuguesa revela dificuldades na utilização de serviços financeiros digitais, incluindo *homebanking* e soluções de pagamento móvel. Segundo o inquérito Eurobarómetro de 2023, Portugal registou uma proporção de 20% de cidadãos muito confortáveis com a utilização de serviços financeiros digitais, o valor mais baixo da UE, cuja média se situou em 36%¹²⁹. As lacunas de literacia financeira digital em Portugal são também identificadas pela OCDE¹³⁰.
70. **O potencial do open banking na mobilidade bancária também tem sido limitado no Reino Unido, onde a sua adoção, do lado da procura, e o aparecimento de alternativas, do lado da oferta, têm sido mais significativos**¹³¹. A *Open Banking Limited*, entidade responsável pela implementação e desenvolvimento do *open banking* no Reino Unido, assinala que a utilização de serviços de agregação de informação sobre contas em soluções especificamente dirigidas à comparação e mudança de conta ainda não se terá materializado de forma relevante¹³². No segmento dos utilizadores particulares, os serviços exclusivamente assentes em informação sobre contas parecem ter estabilizado nos últimos três anos, enquanto os serviços de iniciação de pagamentos continuaram a registar maior crescimento significativo¹³³.
71. **Importa sublinhar que estas matérias se encontram atualmente em evolução no quadro regulatório europeu, com iniciativas em curso destinadas a dar resposta às limitações atualmente identificadas no funcionamento e na adoção do open banking**, bem como estabelecer um quadro para o desenvolvimento e a promoção do *open finance*, que representa uma extensão do princípio de partilha de dados de contas de pagamentos a um conjunto mais alargado de dados financeiros. O *open finance* inclui a partilha de dados relativos a crédito, poupança, investimentos, seguros e pensões, abrangendo os segmentos mais relevantes da relação financeira do consumidor. Ao permitir uma visão mais integrada dessa relação, o *open*

¹²⁶ CE, SWD(2023) 231 final.

¹²⁷ PwC, "[Opening Up for the Digital Fast Lane – Payments and Open Banking Survey 2025](#)", publicado em 19.05.2025.

¹²⁸ Ver OCDE, "[Digital financial literacy in Portugal: relevance, evidence and provision](#)", publicado em 31.05.2023, Tabela 4-17, com base num inquérito realizado em 2022 a 1.516 portugueses. A evolução face a 2020 foi igualmente residual, sugerindo que o período pós-pandemia, apesar do impulso geral à digitalização, não se traduziu numa adoção significativa destes serviços (Tabela 4-18). Com efeito, a utilização de agregadores de contas cresceu apenas 2 p.p., a de serviços de iniciação de pagamentos 1 p.p., e a de ferramentas de orçamentação digital 2 p.p..

¹²⁹ CE, "[Eurobarómetro Flash FL525: Acompanhamento do nível de literacia financeira na UE](#)", publicado em 18.07.2023.

¹³⁰ Em 2023, a OCDE elaborou, com o apoio do Banco de Portugal e da CE, dois documentos sobre a literacia financeira digital em Portugal, designadamente os relatórios "[Digital financial literacy in Portugal: relevance, evidence and provision](#)" e "[A Digital Financial Literacy Strategy for Portugal](#)". Em particular, menos de metade dos utilizadores de *internet* consegue responder corretamente à maioria das questões sobre conhecimentos financeiros digitais. Observam-se, em especial, défices no conhecimento dos direitos dos consumidores em compras *online*, na consciência da utilização de dados pessoais por parte das instituições financeiras e na perceção dos riscos associados a criptoativos

¹³¹ O Reino Unido registava 13,3 milhões de utilizadores ativos em março de 2025. Ver *Open Banking Limited*, "[Open Banking Impact Report 7](#)", publicado em 16.05.2025. Segundo dados calculados pela AdC a partir da [base de dados disponibilizada](#) pela *Open Banking Limited*, os operadores no Reino Unido registaram uma taxa de erro na resposta de 0,55% em média em 2025.

¹³² *Open Banking Limited*, "[Open Banking Impact Report 7](#)".

¹³³ *Open Banking Limited*, "[Open Banking Impact Report 7](#)", fig. 9.

finance poderá apoiar serviços de comparação e aconselhamento financeiro mais abrangentes, bem como uma avaliação mais completa da situação financeira do consumidor. Estes serviços poderão facilitar a identificação de ofertas alternativas mais adequadas ao perfil do consumidor e reduzir custos de pesquisa, contribuindo para criar melhores condições para a comparação de prestadores e para a mudança ou renegociação de produtos financeiros.

72. **Em particular, destacam-se as 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 a proposta de Regulamento relativo a um quadro de acesso a dados financeiros (Regulamento FiDA)**¹³⁴. Por um lado, o pacote DSP3/RSP reforça a qualidade e fiabilidade das APIs de acesso a dados de contas de pagamento¹³⁵, incluindo requisitos de desempenho e funcionalidades, limita a possibilidade de os bancos dificultarem o acesso por terceiros¹³⁶, promove um acesso não discriminatório¹³⁷, e cria instrumentos que permitam ao cliente gerir as autorizações concedidas¹³⁸. Por outro lado, a proposta de Regulamento FiDA¹³⁹ alarga a partilha de dados a outros produtos financeiros¹⁴⁰, promove a sua portabilidade efetiva entre instituições¹⁴¹ e assegura que essa partilha assenta em soluções tecnicamente harmonizadas, designadamente através de APIs comuns¹⁴².
73. **Estes desenvolvimentos visam reforçar o papel da partilha de dados financeiros como instrumento de comparação, transparência e mobilidade bancária.** No caso do *open banking*, a CE considera que a revisão do quadro da DSP2 poderá reduzir os obstáculos enfrentados pelos TPS na prestação de serviços básicos, melhorar a competitividade dos serviços e reforçar a qualidade e previsibilidade das interfaces de acesso a contas de pagamento¹⁴³. No caso do *open finance*, a CE assinala que o acesso e reutilização de um conjunto mais amplo de dados financeiros poderá facilitar o acesso dos consumidores a ofertas ajustadas ao seu perfil, apoiar ferramentas de comparação e mudança de produto, permitir serviços de gestão financeira agregada e aconselhamento personalizado, bem como tornar mais automatizados os processos de contratação e de avaliação de solvabilidade¹⁴⁴.
74. **A AdC acompanhará a evolução destes desenvolvimentos, avaliando, à luz da sua implementação, a necessidade de realizar uma análise mais detalhada sobre esta**

¹³⁴ O pacote DSP3/RSP constitui a revisão da Diretiva (UE) 2015/2366 e é composto por dois instrumentos complementares: a [proposta de Diretiva 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.

¹³⁵ Artigos 35º e seguintes da proposta de RSP.

¹³⁶ Artigo 44º da proposta de RSP.

¹³⁷ Artigo 31º da proposta de RSP.

¹³⁸ Artigo 43º da proposta de RSP.

¹³⁹ A CE estima que os benefícios anuais totais para a economia da União Europeia resultantes de um melhor acesso e partilha de dados no setor financeiro se situem entre €4,6 mil milhões e €12,4 mil milhões, com custos de implementação pontuais estimados entre €2,2 e €2,4 mil milhões e custos recorrentes anuais entre €147 e €465 milhões (ver proposta de Regulamento FiDA).

¹⁴⁰ 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.

¹⁴¹ Artigos 4º e 5º da proposta de Regulamento FiDA.

¹⁴² Artigo 10º, nº 1, da proposta de Regulamento FiDA.

¹⁴³ CE, SWD(2023) 231 final.

¹⁴⁴ CE, SWD(2023) 224 final.

matéria, com vista a potenciar o contributo destes instrumentos para o reforço da concorrência e da mobilidade dos consumidores no setor bancário português.

Principais conclusões

- **A digitalização do setor da banca introduz mecanismos com potencial para reforçar a concorrência**, em particular através de soluções de *open banking* e de *open finance*. Estes mecanismos visam reduzir assimetrias de informação e facilitar a comparação entre ofertas.
- Não obstante, **a evidência disponível nos contextos nacional e europeu indica que o impacto do *open banking* na redução das fricções à mobilidade bancária permanece, até à data, limitado**.
- Esta limitação resulta da conjugação de vários fatores, incluindo **as limitações técnicas e regulatórias no acesso aos dados bancários e os níveis reduzidos de literacia financeira digital**.
- O **enquadramento regulatório europeu encontra-se em evolução com vista a dar resposta a estas limitações**, procurando reforçar a eficácia, a fiabilidade e a adoção de soluções de *open banking* e de *open finance*.
- **A AdC acompanhará a evolução destes desenvolvimentos**, avaliando a necessidade de futura análise que permita potenciar o contributo da digitalização da banca para o reforço da concorrência e da mobilidade dos consumidores.

V. MOBILIDADE NA BANCA A RETALHO

75. **A mobilidade dos consumidores na banca a retalho envolve, de um modo geral, momentos de pesquisa de ofertas alternativas, comparação de ofertas pesquisadas, contratação de produto ou serviço e eventual mudança de banco**. Esses momentos são interdependentes, e nessa medida, uma eventual dificuldade numa das etapas iniciais repercutir-se-á nas restantes etapas, o que condiciona a capacidade dos consumidores para tomar decisões informadas e, consequentemente, para pressionar os bancos a competir de forma mais dinâmica.

V.1. PROCURA DE ALTERNATIVAS BANCÁRIAS

76. **Segundo o inquérito a consumidores, cerca de 69% dos inquiridos não procuraram informação sobre contas de depósito à ordem de outros bancos nos últimos cinco anos**. Este resultado observa-se num contexto de elevada longevidade da relação dos consumidores com os bancos, em particular com os cinco principais bancos, o que reflete uma menor mobilidade dos seus clientes¹⁴⁵.
77. **Cerca de 60% desses inquiridos invocaram como razão para tal fatores que refletem a existência de dificuldades na pesquisa de informação, como seja a perceção de homogeneidade das ofertas¹⁴⁶, a existência de empréstimos no banco atual¹⁴⁷ e a expectativa de que a mudança exigiria tempo e esforço¹⁴⁸**. Um outro conjunto relevante de fatores que motivaram a ausência de pesquisa prende-se com a satisfação, a confiança ou a

¹⁴⁵ Ver parágrafo 55.

¹⁴⁶ Cerca de 25% dos inquiridos que não pesquisaram alternativas identificaram, pelo menos, essa razão.

¹⁴⁷ Cerca de 20% dos inquiridos que não pesquisaram alternativas identificaram, pelo menos, essa razão.

¹⁴⁸ Cerca de 19% dos inquiridos que não pesquisaram alternativas identificaram, pelo menos, essa razão.

relação de proximidade com o gestor de conta¹⁴⁹. Estes resultados podem sinalizar que, pelo menos, para esse conjunto de inquiridos, os produtos bancários que têm neste momento são competitivos. No entanto, tal não é necessariamente compatível com a estabilidade de quotas de ativos dos cinco principais bancos, com a elevada longevidade da relação dos consumidores com os bancos e com a existência de ofertas com alguns atributos mais atrativos disponíveis no mercado¹⁵⁰, o que sinaliza alguma inércia por parte dos consumidores, bem como com a complexidade no exercício de comparação de alternativas¹⁵¹.

78. **Por sua vez, cerca de 32% dos inquiridos procuraram informação sobre contas de depósito à ordem de outros bancos nos últimos cinco anos**, sendo essa procura mais frequente entre os inquiridos mais jovens¹⁵² e os inquiridos com níveis de escolaridade mais elevados¹⁵³. Os mesmos padrões foram observados no âmbito da mudança de conta¹⁵⁴.
79. **Esses consumidores fundamentaram a pesquisa, designadamente, com a procura por comissões mais baixas** (cerca de 66%) **e a procura por depósitos mais atrativos** (cerca de 40%). Tal sugere que a pesquisa tende a ser orientada por diferenças percecionadas em preço e remuneração, em detrimento de atributos contratuais menos observáveis.
80. **Outro fator determinante para a mobilidade na banca a retalho em Portugal é os reduzidos níveis de literacia financeira e digital dos consumidores, que tendem a impactar de forma negativa a capacidade dos consumidores de pesquisarem ofertas alternativas**. Tal foi salientado no âmbito da consulta ao mercado e em reuniões com *stakeholders*¹⁵⁵. Note-se que, em 2023, Portugal ocupou o penúltimo lugar entre os países europeus, com apenas 16% dos consumidores a apresentarem um alto nível de literacia financeira, e 11% na avaliação global de literacia financeira¹⁵⁶. Verifica-se, todavia, um conjunto relevante de iniciativas, a nível nacional e europeu, no sentido de melhorar o nível de literacia financeira¹⁵⁷.

¹⁴⁹ Entre os inquiridos que não pesquisaram alternativas, cerca de 72% indicaram, pelo menos, um motivo associado à satisfação, à confiança ou à relação de proximidade com o gestor de conta.

¹⁵⁰ Cf. capítulo III.2 *supra*.

¹⁵¹ Cf. discutido no capítulo seguinte.

¹⁵² Cerca de 38% dos inquiridos com idade inferior ou igual a 50 anos procuraram informação sobre contas de depósito à ordem de outros bancos nos últimos cinco anos, diminuindo esse valor para cerca de 24% no caso dos restantes inquiridos.

¹⁵³ Cerca de 37% dos inquiridos cujo nível de escolaridade é o ensino superior procuraram informação sobre contas de depósito à ordem de outros bancos nos últimos cinco anos, diminuindo esse valor para cerca de 24% no caso dos restantes inquiridos.

¹⁵⁴ A mudança de conta revelou ser mais frequente entre inquiridos com idade inferior ou igual a 35 anos (cerca de 16%) do que entre os restantes inquiridos (cerca de 6%) e entre inquiridos cujo nível de escolaridade é o ensino superior (cerca de 14%) do que entre os restantes inquiridos (cerca de 7%).

¹⁵⁵ No âmbito da consulta ao mercado, a AIP, a *Citizens' Voice*, a DGC e a CCP assinalaram os reduzidos níveis de literacia financeira dos consumidores, que prejudicam a sua capacidade de compreender, comparar e utilizar produtos e serviços bancários e, potencialmente, ampliam a assimetria de informação existente entre os bancos e os consumidores. Em reuniões, a ACOP, a apDC, a UGC e a DECO referiram que a iliteracia financeira dos consumidores limita a pesquisa por ofertas alternativas e a mudança de banco e, nesse sentido, identificaram dificuldades práticas na contratação através de meios digitais e no entendimento de documentação, sobretudo em segmentos mais vulneráveis da população.

¹⁵⁶ CE, "[Eurobarómetro Flash FL525: Acompanhamento do nível de literacia financeira na UE](#)", publicado em 18.07.2023.

¹⁵⁷ Destacam-se, a nível europeu, (i) a estratégia da UE para a literacia financeira, de setembro de 2025, 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 2025, 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.

V.2. COMPARAÇÃO DE ALTERNATIVAS BANCÁRIAS

81. **A comparação das ofertas pesquisadas constitui um momento em que emergem dificuldades adicionais. De modo geral, os consumidores sentem dificuldades na identificação e na quantificação dos seus encargos** ao longo do ciclo de vida dos produtos e serviços bancários, sobretudo devido à dispersão e à forma de apresentação da informação, como salientado no âmbito da consulta ao mercado e em reuniões com *stakeholders*¹⁵⁸. Estas dificuldades verificam-se ainda que o quadro legal e regulamentar tenha evoluído no sentido de promover a harmonização da terminologia utilizada e a normalização da informação disponibilizada (ver Caixa 4).
82. **A dificuldade de comparação de alternativas pode intensificar-se no caso de vendas agregadas.** Nesse caso, a multiplicidade de possíveis combinações de produtos e serviços e a existência de benefícios condicionais aos produtos e serviços contratados dificultam a avaliação (individual) de cada componente vendida e, consequentemente, a comparação entre instituições, aspeto referido no âmbito da consulta ao mercado e em reuniões com *stakeholders*¹⁵⁹.
83. **As ferramentas de comparação e simulação disponíveis (públicas e privadas) mitigam os custos de pesquisa e comparação, mas o seu potencial como instrumentos de disciplina concorrencial poderia ser superior.** De facto, essas ferramentas continuam a ter limitações, associadas, em particular, à complexidade de utilização e à limitada capacidade de personalização¹⁶⁰, que prejudicam a capacidade de cálculo do custo efetivo a suportar pelo consumidor.

Caixa 4. Enquadramento legal nacional relevante no que concerne à comparabilidade de ofertas bancárias

No que concerne às **contas de pagamento**, importa destacar as seguintes medidas do Decreto-Lei nº 107/2017 com vista a melhorar a comparabilidade e transparência das comissões:

- (i) as instituições de crédito ficam obrigadas a utilizar a definição de uma lista de serviços representativos e terminologia harmonizada¹⁶¹;
- (ii) a disponibilização gratuita aos consumidores do Documento de Informação sobre Comissões (DIC), entregue antes da celebração do contrato, e do Extrato Anual de Comissões (EAC); e
- (iii) a criação do portal de comparação de comissões acessível de forma gratuita e imparcial¹⁶².

¹⁵⁸ No âmbito da consulta ao mercado, a *Citizens' Voice*, a DECO, a ANICA, a AIP e a DGC e, em reuniões, a ANICA, a ACOP e a DECO fizeram referência à extensão, à complexidade e à densidade da informação disponibilizada aos consumidores, que tendem a dificultar a sua comparação e compreensão. Já o Banco de Portugal e APB, no âmbito da consulta ao mercado, consideraram que essa informação, sendo extensa, mas simples, clara e padronizada, permite aos consumidores tomarem decisões informadas.

¹⁵⁹ No âmbito da consulta ao mercado, a AIP, a *Citizens' Voice*, a DECO e um consumidor individual e, em reuniões, *Citizens' Voice* e a DECO apresentaram uma perspetiva idêntica. Já a APB destacou que as vendas agregadas podem gerar ganhos de conveniência e de eficiência.

¹⁶⁰ Nesse contexto, no âmbito da consulta ao mercado, a *Citizens' Voice*, a DECO, a DGC e a AIP defenderam o alargamento das funcionalidades e a maior automatização das ferramentas em causa, tendo a APB reconhecido existir espaço para aprofundar as ferramentas. Em reuniões, a apDC e a DECO referiram que, mesmo com essas ferramentas, os consumidores continuam a sentir significativas dificuldades no exercício de comparação de ofertas, designadamente nos casos em que a informação é dispersa e/ou tem um carácter técnico relevante.

¹⁶¹ [Instrução do Banco de Portugal nº 11/2018](#).

¹⁶² O artigo 11º determina que a página da *Internet* comparadora seja gerida pelo Banco de Portugal, assegurando atualização, precisão e imparcialidade da informação. Disponível [aqui](#).

Complementarmente, o Banco de Portugal emitiu a Carta-Circular nº 24/2014/DSC¹⁶³, que estabelece um conjunto de boas práticas, nomeadamente que (i) as instituições disponibilizem uma conta de depósito à ordem padronizada com características uniformes (“conta base”) e uma comissão de manutenção única que englobe os serviços essenciais associados à conta; e (ii) o valor da comissão não varie em função do saldo médio da conta.

No que concerne ao crédito, releva destacar o Decreto-Lei nº 133/2009, relativo ao crédito ao consumo, e o Decreto-Lei nº 74-A/2017, relativo ao crédito à habitação. Estes diplomas visam reduzir as assimetrias de informação entre mutuantes e consumidores e prevenir práticas de venda associada obrigatória, reforçando a proteção do consumidor.

Entre as disposições mais relevantes encontram-se os deveres de publicação e de informação pré-contratual, a comunicação uniforme dos custos do crédito¹⁶⁴ e o direito do consumidor ao reembolso antecipado.

O Decreto-Lei nº 133/2009 regula a prestação de informação pré-contratual¹⁶⁵ através da Ficha Europeia de Informação Normalizada (FIN)¹⁶⁶, enquanto o Decreto-Lei nº 74-A/2017 estabelece idêntica obrigação no âmbito da Ficha de Informação Normalizada Europeia (FINE) para os créditos de habitação¹⁶⁷. Ambos os regimes impõem padrões uniformes de comunicação, assegurando que o consumidor dispõe de informação comparável antes da celebração do contrato.

Ambos os diplomas proíbem práticas de venda associada obrigatória¹⁶⁸. No caso dos contratos de crédito à habitação, o Decreto-Lei nº 74-A/2017 determina que no caso de vendas associadas facultativas, as instituições ficam obrigadas a apresentar uma simulação detalhada da prestação para cada item de desconto entre o spread base e o spread contratado, tanto no momento inicial da contratação como, a pedido do cliente, ao longo da vigência do contrato¹⁶⁹.

No crédito à habitação, o diploma estabelece comissões de amortização antecipada máximas de 0,5% no caso de taxa variável e de 2% para contratos a taxa fixa¹⁷⁰.

No crédito ao consumo, o diploma estabelece comissões de reembolso antecipado máximas de 0,5% para contratos a taxa fixa quando falte mais de um ano para o termo do contrato, ou de 0,25% se o prazo remanescente for igual ou inferior a um ano. Nos contratos a taxa variável, não são devidos quaisquer encargos pela amortização antecipada¹⁷¹. O Decreto-Lei nº 133/2009 estabelece ainda limites máximos às taxas de juro. Nos termos do regime aplicável, as taxas máximas correspondem à TAEG média praticada pelas instituições de crédito no trimestre anterior, acrescida de um quarto¹⁷².

¹⁶³ [Carta-Circular nº 24/2014/DSC](#).

¹⁶⁴ O [Aviso nº 10/2014 do Banco de Portugal](#) complementa este regime, concretizando os deveres de informação periódica das instituições durante a vigência dos contratos de crédito ao consumo, nomeadamente a obrigação de envio regular de extratos, a informação específica em caso de incumprimento ou reembolso antecipado e a prestação clara e atualizada dos encargos, juros e comissões.

¹⁶⁵ 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 nº 133/2009.

¹⁶⁶ A sigla FIN não consta diretamente do Decreto-Lei nº 133/2009, tendo sido posteriormente introduzida pela [Instrução nº 12/2013 do Banco de Portugal](#), que determina as informações a prestar pelas instituições de crédito aos consumidores de acordo com os modelos de FIN previstos nos anexos da referida Instrução.

¹⁶⁷ Artigo 13º do Decreto-Lei nº 74-A/2017.

¹⁶⁸ Conforme o disposto no artigo 29º do Decreto-Lei nº 133/2009 relativo ao crédito ao consumo.

Nos termos do artigo 11º do Decreto-Lei nº 74-A/2017, o mutuante pode ainda assim exigir ao consumidor no âmbito de um crédito à habitação: (i) a abertura de uma conta de depósito à ordem para processamento do crédito, devendo, nesse caso, aceitar uma conta aberta noutra instituição de crédito; (ii) a celebração de contratos de seguro, desde que sejam aceites seguros de outros prestadores com nível de cobertura equivalente.

¹⁶⁹ Nº 4 do artigo 11º do Decreto-Lei nº 74-A/2017.

¹⁷⁰ Artigo 23º do Decreto-Lei nº 74-A/2017.

¹⁷¹ Artigo 19º do Decreto-Lei nº 133/2009.

¹⁷² Artigo 28º do Decreto-Lei nº 133/2009.

V.3. CONTRATAÇÃO DOS PRODUTOS/SERVIÇOS BANCÁRIOS

84. **Após a pesquisa e a comparação de ofertas alternativas, a escolha de uma oferta pelo consumidor dá início à fase de contratação, que envolve dificuldades ao nível da complexidade da informação disponibilizada pelos bancos.** Essa complexidade decorre, em particular, da extensão e da diversidade dos documentos e do carácter técnico da linguagem utilizada, conforme referido no âmbito da consulta ao mercado e em reuniões com *stakeholders*¹⁷³. Essas dificuldades tendem a assumir particular relevo no caso de produtos e serviços de maior impacto financeiro, como o crédito à habitação.
85. **Nesse contexto, os intermediários de crédito podem desempenhar um papel relevante**¹⁷⁴. **Contudo, esse papel pode não ser plenamente alcançado caso os seus incentivos não estejam totalmente alinhados com os incentivos dos consumidores** e não sejam plenamente compreendidos pelos consumidores. Este foi um dos aspetos sinalizados no âmbito da consulta ao mercado e em reuniões com *stakeholders*¹⁷⁵.

V.4. MUDANÇA DE BANCO

86. **Segundo o inquérito a consumidores, cerca de 89% dos inquiridos não mudaram de conta principal nos últimos cinco anos. Um conjunto relevante desses inquiridos (cerca de 73%) identifica dificuldades na comparação das ofertas e custos de mudança percecionados. Estes resultados refletem um contexto de fraca mobilidade e de limitada pressão concorrencial no setor.** Destacam-se os seguintes fatores identificados pelos inquiridos para não motivar a mudança de conta relacionados com dificuldades de mudança:
- (i) a expectativa de exigência de tempo e esforço desadequados¹⁷⁶, frequentemente combinada com receio de erros no processo de mudança¹⁷⁷, dificuldades na mudança de débitos diretos e transferências¹⁷⁸ ou desconhecimento das tarefas necessárias¹⁷⁹;
 - (ii) a existência de empréstimos no banco atual¹⁸⁰, o que pode traduzir dificuldades na mudança acrescidas decorrentes da contratualização desses produtos; e
 - (iii) a perceção de inexistência de alternativas melhores¹⁸¹ e a perceção de homogeneidade das ofertas¹⁸², o que pode denotar a importância de ferramentas de comparação e simulação eficazes, que evidenciem as diferenças entre ofertas.
87. **Por sua vez, a satisfação com o banco atual, a confiança na instituição e/ou a proximidade com o gestor de conta foram referidas por 63% dos inquiridos que não mudaram de conta**¹⁸³. Ainda que possam sinalizar satisfação com a oferta bancária, estes valores são

¹⁷³ 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, às extensões e complexidade documentais e às dificuldades de acesso presencial aos bancos fora dos centros urbanos (associadas ao encerramento de agências ou à diminuição dos serviços prestados pelas agências).

¹⁷⁴ Ver parágrafos 36 a 41.

¹⁷⁵ No âmbito da consulta ao mercado, a *Citizens' Voice* alertou para os riscos de conflitos de interesses entre os intermediários de crédito e os consumidores e para a importância da transparência dos incentivos desses agentes. Em reuniões, a DECO e a *Citizens' Voice* relataram casos de aconselhamento desadequado de consumidores por intermediários de crédito, tendo a UGC considerado que a clareza e a transparência quanto aos incentivos dos intermediários de crédito são cruciais para garantir a maximização do benefício dos consumidores decorrente da prestação de serviços por esses agentes.

¹⁷⁶ Cerca de 21% dos inquiridos que não mudaram de conta identificaram, pelo menos, essa razão.

¹⁷⁷ Cerca de 9% dos inquiridos que não mudaram de conta identificaram, pelo menos, essa razão.

¹⁷⁸ Cerca de 10% dos inquiridos que não mudaram de conta identificaram, pelo menos, essa razão.

¹⁷⁹ Cerca de 4% dos inquiridos que não mudaram de conta identificaram, pelo menos, essa razão.

¹⁸⁰ Cerca de 20% dos inquiridos que não mudaram de conta identificaram, pelo menos, essa razão.

¹⁸¹ Cerca de 24% dos inquiridos que não mudaram de conta identificaram, pelo menos, essa razão.

¹⁸² Cerca de 21% dos inquiridos que não mudaram de conta identificaram, pelo menos, essa razão.

¹⁸³ Em particular, a satisfação com o banco atual foi referida por cerca de 43% desses inquiridos, a confiança na instituição por cerca de 42%, e a proximidade com o gestor de conta por cerca de 10%.

também compatíveis com um contexto de constrangimentos à mobilidade. Conforme explicado no parágrafo 77, a estabilidade de quotas dos cinco principais bancos e a elevada relação de longevidade com esses bancos, a par do elevado número de inquiridos que não pesquisaram informação e que não mudaram de conta nos últimos cinco anos, sinalizam uma fraca resposta dos consumidores¹⁸⁴. Acresce que os valores de não mudança de conta, por um lado, e de satisfação com o banco atual, por outro lado, são compatíveis com inquéritos análogos promovidos por outras autoridades da concorrência e que motivaram recomendações com vista a melhorar os níveis de pesquisa e de comparabilidade de ofertas, bem como os níveis de mudança de banco¹⁸⁵.

88. **A elevada proporção de inquiridos que não mudaram de conta tendo pesquisado ofertas alternativas (cerca de 78%) pode decorrer de dificuldades de comparação das ofertas e dos custos de mudança percecionados.** Para os inquiridos em causa, essas dificuldades foram fatores mais relevantes (cerca de 79%) face à fase de pesquisa (cerca de 60%), o que traduz a (expectável) maior importância desses fatores na decisão de mudar relativamente à decisão de pesquisar. Em particular, ganham relevo justificações como a perceção de inexistência de alternativas melhores¹⁸⁶, o tempo e esforço para mudar não compensarem¹⁸⁷, a perceção de homogeneidade das ofertas disponíveis¹⁸⁸ e a existência de empréstimos no banco atual¹⁸⁹, em detrimento de fatores associados a uma preferência ativa pelo banco atual¹⁹⁰.
89. **Já cerca de 11% dos inquiridos mudaram de conta principal nos últimos cinco anos.** Note-se que, em outubro de 2022, cerca de 14% dos portugueses titulares de uma conta de depósito à ordem declararam ter mudado de banco nos cinco anos anteriores¹⁹¹. O banco novo escolhido por uma parte significativa dos inquiridos que mudaram de banco foi o Bankinter (cerca de 45%), o ActivoBank (cerca de 29%), o Banco CTT (cerca de 15%) ou o Crédito Agrícola (cerca de 14%), tendo os bancos menos selecionados sido o Montepio Geral (cerca de 8%), o Novo Banco (cerca de 8%), o BCP (cerca de 6%) e a CGD (cerca de 4%).
90. **No que respeita à mobilidade interbancária, é de notar que a taxa de *churn*¹⁹² situou-se,**

¹⁸⁴ Esta conclusão encontra-se alinhada com o estudo da CMA (e.g., parágrafo 6.15), citado *supra*.

¹⁸⁵ A título exemplificativo: (i) na Austrália, em 2023, 81% dos inquiridos não mudaram a sua conta bancária principal nos 3 anos anteriores (ver "[Retail Deposits Research – Final Summary Report](#)", publicado pela ACCC em 15.12.2023); e (ii) no Reino Unido, em 2015, 86% dos inquiridos responderam que não mudaram de conta bancária principal nos três anos anteriores (ver "[Personal Current Account Investigation](#)", publicado pela CMA em 09.08.2016).

De igual modo, o valor associado à satisfação situa-se numa ordem de grandeza semelhante, ainda que inferior, à observada em inquéritos conduzidos por outras autoridades de concorrência. Na Austrália, em 2023, 56% dos inquiridos indicaram a satisfação como motivo para não terem mudado de banco nos três anos anteriores (ver inquérito da ACCC referido *supra*) e, no Reino Unido, em 2015, essa proporção foi de 51% (ver inquérito da CMA referido *supra*).

¹⁸⁶ Cerca de 33% dos inquiridos que pesquisaram e não mudaram de conta identificaram, pelo menos, essa razão.

¹⁸⁷ Cerca de 25% dos inquiridos que pesquisaram e não mudaram de conta identificaram, pelo menos, essa razão.

¹⁸⁸ Cerca de 22% dos inquiridos que pesquisaram e não mudaram de conta identificaram, pelo menos, essa razão.

¹⁸⁹ Cerca de 19% dos inquiridos que pesquisaram e não mudaram de conta identificaram, pelo menos, essa razão.

¹⁹⁰ Entre os inquiridos que pesquisaram por contas alternativas, mas não mudaram de conta de depósito à ordem principal nos últimos cinco anos, cerca de 35% referiram a confiança no banco atual, cerca de 34% identificaram a satisfação com o banco atual e cerca de 9% mencionaram a proximidade ao gestor de conta como motivos para a ausência de mudança.

¹⁹¹ Ver "[Flash Eurobarómetro FL509: Serviços e Produtos Financeiros de Retalho](#)", elaborado pela CE com base nos resultados de um questionário a consumidores realizado pela Ipsos NV, publicado em 13.10.2022.

¹⁹² Sendo as contas de depósito à ordem consideradas o produto base da relação dos consumidores com os bancos, a taxa de perda de consumidores durante um determinado período de tempo é, tipicamente, medida pela taxa de *churn* das contas de depósito à ordem. A taxa de *churn* pode ser calculada como a média entre a taxa de abertura de contas de depósito à ordem (que consiste na divisão do número de contas abertas pelo número de contas no início do período de tempo) e a taxa de encerramento de contas de depósito à ordem (que consiste na divisão do número de contas encerradas pelo número de contas no início do período de tempo). Tal mitiga os seguintes efeitos: (i) a taxa de abertura de contas tende a sobrestimar a mobilidade no setor, já que inclui as contas que não têm subjacente uma mudança de banco (a título exemplificativo, a primeira conta de

entre 2019 e 2024, entre 5,05%¹⁹³ e 6,39%¹⁹⁴ (ver Tabela 3). Estes valores são inferiores à taxa de mobilidade observada no inquérito a consumidores (cerca de 11%). Esta diferença pode ser explicada pelo facto de a taxa de *churn* captar situações de encerramento efetivo da conta, não abrangendo casos em que a mudança da conta principal ocorre sem encerramento da conta anterior ou sem abertura de uma nova conta principal, por já existir uma relação bancária prévia que passa a assumir esse papel.

91. **Estes valores estão próximos dos registados no já referido estudo da AdC e do Banco de Portugal de 2009, que analisou a taxa de *churn* no período de 2003 a 2007**, com uma variação entre 4,3% (relativa ao número de contas de 2007) e 6,3% (associada ao número de clientes de 2003). Esta fraca evolução sinaliza que se mantém uma fraca resposta dos consumidores, não obstante o aparecimento de bancos digitais e de menor dimensão com ofertas atrativas, ao nível das comissões e/ou de remunerações.

Tabela 3. Taxa de *churn* de contas de depósito à ordem de consumidores particulares entre 2019 e 2024

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Contas	5,61%	5,30%	5,05%	6,01%	5,67%	5,47%
Clientes	6,23%	5,63%	5,40%	6,39%	5,97%	5,58%

Fonte dos dados: Bancos (pedido de elementos de informação). Tratamento dos dados: AdC.

92. **A principal razão indicada pelos inquiridos para a mudança de conta principal foi a expectativa de diminuição do custo incorrido com comissões** (cerca de 61%). **As ofertas de crédito e de depósitos também são determinantes críticos da mudança**, já que foram identificados como motivos: (i) a expectativa de melhoria das condições de empréstimo (cerca de 19%) e/ou a contratação de um novo crédito (cerca de 15%); e/ou (ii) a expectativa de melhoria das condições de depósito (cerca de 18%). É de realçar que a mobilidade de consumidores com crédito à habitação (cerca de 14%) é superior à média (cerca de 11%).
93. **A concretização dessas motivações depende, em grande medida, do acesso a informação sobre ofertas alternativas, o que confere à fase de pesquisa um papel crucial no processo de mudança de banco.** Com efeito, cerca de 23% dos consumidores que pesquisaram alternativas mudaram de banco, face a apenas 5% entre os que não realizaram pesquisa e mudaram, o que traduz uma propensão para a mudança quase cinco vezes superior entre os inquiridos que procuraram ofertas alternativas. Adicionalmente, cerca de 66% dos inquiridos que mudaram de conta principal indicaram ter pesquisado também ofertas alternativas.
94. **Mesmo nos casos em que a mudança de conta ocorre, o processo de mudança de banco apresenta dificuldades operacionais relevantes, em particular associadas ao encerramento da conta antiga**, que foi considerado difícil ou muito difícil por cerca de 18% dos inquiridos que mudaram e por cerca de 19% dos inquiridos que, tendo pesquisado, não concretizaram a mudança.

um consumidor ou a conta de um consumidor de outro banco); e (ii) a taxa de encerramento de contas tende a subestimar a mobilidade no setor, já que inclui as contas de consumidores que saem do mercado (um fenómeno pouco expressivo) e não inclui as contas que não foram utilizadas nos últimos 12 meses (contas passivas). Um indicador mais preciso da mobilidade dos consumidores do que a taxa de *churn* poderia ser a taxa de utilização do serviço de mudança de conta de pagamento previsto no quadro legal e regulamentar. Porém, a utilização desse serviço tem sido despicienda (ver capítulo VI.3), o que o torna pouco adequado para tal efeito.

¹⁹³ Taxa de *churn* associada ao número de contas verificado em 2021.

¹⁹⁴ Taxa de *churn* associada ao número de clientes verificado em 2022.

95. **As dificuldades tendem a traduzir-se em acréscimos da duração do processo de mudança,** que foi superior a um mês no caso de cerca de 15% dos inquiridos que mudaram.
96. **O serviço de mudança de conta de pagamento previsto no quadro legal e regulamentar visa mitigar os efeitos dessas dificuldades. Contudo, a sua utilização tem sido despicienda** (ver Tabela 4). **Tal aparenta decorrer, designadamente, do reduzido nível de conhecimento do serviço pelos consumidores, da limitada divulgação do mesmo pelos bancos e de entraves burocráticos** e operacionais à sua utilização, conforme mencionado no âmbito da consulta ao mercado e em reuniões com *stakeholders*¹⁹⁵. Segundo o inquérito a consumidores, apenas 5% dos inquiridos que não foram informados pelo seu banco sobre a possibilidade de operacionalizar a mudança através do serviço de mudança de conta recorreram a este serviço¹⁹⁶. Esse valor sobe para 54% no caso dos inquiridos que receberam essa informação.

Tabela 4. Contas abertas utilizando o serviço de mudança de conta de pagamento previsto no quadro legal e regulamentar e consumidores que utilizaram esse serviço entre 2019 e 2024

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
Contas	11	12	29	23	35	36	146
Clientes	18	17	43	29	47	48	202

Fonte dos dados: Bancos (pedido de elementos de informação). Tratamento dos dados: AdC.

97. **Dada a reduzida utilização do serviço de mudança de conta de pagamento previsto no quadro legal e regulamentar, o *multibanking* ganha relevância acrescida enquanto instrumento para aumentar a dinâmica concorrencial.** Este fenómeno tem ganhado importância em Portugal. Segundo o inquérito a consumidores, cerca de 38% dos inquiridos são titulares de contas em vários bancos.
98. **Contudo, o *multibanking* aparenta não substituir plenamente a mobilidade do relacionamento bancário principal enquanto fator de dinamização da concorrência.** Com efeito, a maioria dos consumidores com contas de pagamento em vários bancos mantêm a sua conta principal durante longos períodos e concentram no banco em causa as decisões com maior impacto financeiro, como a domiciliação de rendimentos e a contratação de créditos de longo prazo. Em particular, segundo o inquérito a consumidores, cerca de 62% dos inquiridos que têm múltiplas relações bancárias mantêm a conta principal há mais de 10 anos, aumentando esse valor para cerca de 82% no caso dos inquiridos que, sendo titulares de contas de depósito à ordem em vários bancos, não mudaram de conta principal nos últimos cinco anos. Complementarmente, em dezembro de 2024, as contas de depósito à ordem sem atividade nos últimos 12 meses representavam cerca de 21% do total de contas de depósito à ordem¹⁹⁷, tendo a maioria (cerca de 68%) dessas contas mais de 10 anos, o que sugere que uma parte relevante dos consumidores pode não encerrar a conta antiga quando muda de conta principal.

¹⁹⁵ No âmbito da consulta ao mercado, a AIP, a DECO, a *Citizens' Voice*, a DGC, a ANICA e a APB e, em reuniões, a *Citizens' Voice*, a ANICA, a DECO e a UGC convergiram nesse entendimento.

¹⁹⁶ De ressaltar que 70% dos consumidores que mudaram de banco afirmaram não ter sido informados pelo seu banco sobre o serviço de mudança de conta durante esse processo.

¹⁹⁷ Fonte dos dados: Bancos (pedido de elementos de informação). Tratamento dos dados: AdC.

Caixa 5. Análise econométrica dos determinantes da pesquisa e da mudança bancária

Para além da análise descritiva dos padrões de pesquisa e de mudança apresentados nos parágrafos anteriores, a AdC estimou um conjunto de modelos econométricos 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 mudança¹⁹⁸. Os detalhes metodológicos e os resultados completos constam do Anexo II.

O que determina a decisão de pesquisar

A estimação dos determinantes da pesquisa indica que um banco secundário adicional aumenta as probabilidades de pesquisar em cerca de 16,9 pontos percentuais (p.p.)¹⁹⁹ e que um escalão adicional de comissões pagas as aumenta em cerca de 3,1 p.p.. Em sentido contrário, a antiguidade da conta principal reduz essas probabilidades de forma expressiva: cerca de -14 p.p. com entre cinco a dez anos e -18,1 p.p. para contas com mais de dez anos, evidenciando a existência de inércia bancária que se instala progressivamente na relação com o banco principal.

O efeito causal da pesquisa na mudança de banco

A análise econométrica permite estimar o efeito causal da pesquisa na decisão de mudar de banco. Utilizando uma metodologia que isola o efeito da pesquisa dos fatores que levam o consumidor a pesquisar em primeiro lugar²⁰⁰, conclui-se que a pesquisa aumenta a probabilidade de mudança em cerca de 7,2 p.p., evidenciando o seu papel determinante na mobilidade bancária.

O que determina a mudança, além da pesquisa

A dificuldade em aceder e comparar informação sobre produtos bancários está associada a uma menor probabilidade de mudança²⁰¹: um aumento de um ponto numa escala de 1 a 5 de dificuldade reduz essa probabilidade em cerca de 6,4 p.p.. De registar que a dificuldade de executar o processo operacional de mudança de conta não foi selecionada pelo modelo como determinante relevante, o que sugere que os mecanismos de mudança de conta atualmente disponíveis não constituem a principal barreira à mobilidade, encontrando-se a barreira a montante, na fase de pesquisa e comparação de informação.

¹⁹⁸ A abordagem metodológica adotada tem por referência o relatório da CMA, "[Searching and switching in retail banking](#)", publicado em 15.10.2018, no qual é estimado um modelo *probit* bivariado recursivo aplicado ao mercado da banca a retalho no Reino Unido. Em linha com essa abordagem, o presente estudo distingue entre a decisão de pesquisar e a decisão de mudar, procedendo à estimação sequencial das duas equações, em alternativa à estimação conjunta adotada pela CMA. Esta adaptação justifica-se por razões de estabilidade computacional, uma vez que, no presente contexto, não foi possível obter convergência estável do modelo com estimação conjunta.

¹⁹⁹ O valor de 16,9 p.p. é obtido calculando-se a diferença de probabilidade entre ter mais um banco secundário e manter o número de bancos atual. Esta diferença é calculada para cada um dos 1.100 inquiridos, e a média dessas diferenças é então computada para obter o efeito marginal médio.

²⁰⁰ A metodologia adotada visa corrigir um problema de endogeneidade associado à decisão de pesquisar alternativas bancárias. Com efeito, os consumidores que pesquisam não constituem uma amostra aleatória, sendo, em regra, mais propensos à mudança, designadamente por apresentarem maior insatisfação, maior sensibilidade a custos ou maior literacia financeira.

Para ultrapassar este problema, a análise é realizada em duas etapas. Numa primeira etapa, estima-se a probabilidade de pesquisa com base em características observáveis dos consumidores (como idade, escolaridade ou antiguidade da conta). Numa segunda etapa, é incorporado na equação de mudança um termo de correção que capta a componente não observável da decisão de pesquisar, permitindo assim separar o efeito próprio da pesquisa dos fatores que influenciam simultaneamente a pesquisa e a mudança.

²⁰¹ A variável corresponde à média das pontuações atribuídas pelos inquiridos às opções "comparar as ofertas dos diferentes bancos", "compreender as informações obtidas", "obter informação sobre a conta atual" e "obter informação sobre contas de outros bancos", no âmbito da pergunta 12 relativa à avaliação de diferentes parâmetros associados à pesquisa de alternativas bancárias.

O modelo revela que ter contas em vários bancos aumenta a probabilidade de pesquisar, mas **reduz em - 7,2 p.p. a probabilidade de mudar o banco principal por cada banco secundário adicional**²⁰², o que é consistente com a hipótese de que o *multibanking* funciona como substituto parcial da mudança de banco principal, sem substituir plenamente a mobilidade enquanto mecanismo de pressão concorrencial.

O crédito à habitação evidencia dois efeitos distintos. Por um lado, cada produto adicional associado à conta principal reduz a probabilidade de mudança em cerca de -2,2 p.p., refletindo efeitos de fidelização associados à venda conjunta de produtos. Com efeito, regista-se que os consumidores com crédito à habitação detêm, em média, um número significativamente superior de produtos associados à conta (3,5 face a 1,6 produtos). **Por outro lado, isolando este efeito de fidelização, a detenção de crédito à habitação aumenta a probabilidade de mudança em cerca de 10,4 p.p.**, refletindo o incentivo financeiro associado à obtenção de melhores condições de crédito, podendo este efeito ter sido particularmente influenciado pela isenção das comissões de amortização antecipada em vigor durante três dos cinco anos a que respeita o inquérito.

Principais conclusões

- **A mobilidade interbancária é condicionada pelas dificuldades sentidas pelos consumidores nos momentos de pesquisa e comparação de ofertas**, contratação de produtos ou serviços e mudança de banco.
- **A elevada longevidade da relação entre consumidores e bancos, aliada a níveis reduzidos de literacia financeira e digital, tendem a limitar a pesquisa de ofertas**, com impacto na dinâmica concorrencial.
- **A comparação de ofertas é dificultada pela dispersão e pela forma de apresentação da informação**, bem como pela multiplicidade de combinações e de benefícios condicionais associados às vendas agregadas.
- **As ferramentas de comparação disponíveis mitigam os custos de pesquisa e comparação, mas o seu potencial de disciplina concorrencial não é plenamente explorado**, devido à complexidade de utilização e à limitada capacidade de personalização.
- **A contratação de produtos envolve dificuldades associadas à complexidade da informação disponibilizada e ao elevado nível de burocracia dos processos.**
- **Os intermediários de crédito podem ter um papel relevante no apoio aos consumidores a decisões mais informadas. Contudo, esse papel não é plenamente alcançado** dado o reduzido conhecimento por parte dos consumidores quanto às limitações no serviço prestado por esses agentes.
- **A utilização do serviço de mudança de conta tem sido despicienda**, em resultado, nomeadamente, do reduzido nível de conhecimento do serviço pelos consumidores, da limitada divulgação do mesmo pelos bancos e de entraves burocráticos e operacionais à sua utilização.

²⁰² Este resultado não parece refletir um problema de causalidade inversa. Com efeito, os dados mostram que os consumidores que mudaram de banco principal reportam, em média, um maior número de bancos secundários do que aqueles que pesquisaram mas não mudaram (0,78 face a 0,64), o que não é consistente com a hipótese de que a mudança reduz mecanicamente o número de bancos secundários por via da sua conversão em banco principal.

VI. BARREIRAS À MOBILIDADE E RECOMENDAÇÕES

99. **Num contexto de constrangimentos à mobilidade bancária dos consumidores, importa melhor identificar as atuais barreiras à pesquisa e à mobilidade interbancária** dos consumidores na banca a retalho em Portugal.
100. **Esses constrangimentos não decorrem de uma causa única, pelo que importa aferir da pertinência de um conjunto de medidas que, no seu conjunto, visam mitigar essas barreiras**, numa ótica de promoção da concorrência e de maximização do bem-estar dos consumidores. Apresentam-se, nas subsecções seguintes, um conjunto de barreiras e propostas de recomendações dirigidas quer ao legislador quer ao Banco de Portugal.

VI.1. LIMITAÇÕES À COMPARABILIDADE E TRANSPARÊNCIA DAS OFERTAS BANCÁRIAS

101. **A comparabilidade e a transparência das ofertas bancárias constituem condições essenciais para o funcionamento eficiente da concorrência no setor da banca a retalho.**
102. **No entanto, a comparabilidade pode ser dificultada pela heterogeneidade dos produtos oferecidos e das respetivas estruturas tarifárias.** A prática de vendas agregadas, abordada no capítulo VI.7, acentua essa diversidade e complexidade, tornando a leitura transversal dos preços menos imediata e exigindo maior esforço de análise por parte dos consumidores.
103. **Os legisladores europeu e português têm procurado reforçar os deveres de informação aplicáveis às instituições de crédito**, com vista a melhorar a transparência das condições e a facilitar a comparação das comissões. Entre os diplomas relevantes, destaca-se o Decreto-Lei nº 107/2017, que transpõe a Diretiva 2014/92/UE e introduziu terminologia harmonizada²⁰³, instrumentos de informação normalizados e a obrigação de disponibilização de uma página da *Internet* de comparação gratuito e independente²⁰⁴.
104. **Nesse âmbito, as instituições estão obrigadas a adotar a terminologia harmonizada** sempre que comuniquem comissões relativas a um conjunto de serviços representativos das contas de pagamento²⁰⁵.
105. **No entanto, esta harmonização não se estende a outros produtos bancários.** No âmbito da consulta ao mercado, foi reiterada a preocupação quanto à diversidade terminológica e à fragmentação na apresentação dos custos associados às ofertas bancárias²⁰⁶.
106. **A análise dos preços de um conjunto de 18 bancos que comercializam crédito à habitação²⁰⁷ confirma a existência de elevada heterogeneidade terminológica.** Em particular, são utilizados diferentes termos para designar comissões que aparentam corresponder à mesma operação, distinguindo-se apenas pela designação adotada por cada instituição. Exemplos incluem, no âmbito de créditos à habitação, as comissões cobradas pela

²⁰³ A Diretiva 2014/92/UE determinou a criação, em cada Estado-Membro, de uma lista de serviços mais representativos, acompanhada de uma terminologia normalizada (artigo 3º). Essa lista serve como referência para todos os bancos, sendo com base nela que devem descrever as suas comissões. A terminologia foi fixada pelo Regulamento Delegado (UE) 2018/32. Em português os serviços definidos foram: manutenção de conta, disponibilização de um cartão de débito, disponibilização de um cartão de crédito, descoberto, transferência a crédito, ordem permanente, débito direto e levantamento de numerário.

A Autoridade Bancária Europeia (EBA), responsável por harmonizar estas designações, [reviu a lista em 2025](#), concluindo que as definições permanecem adequadas e uniformes em toda a União.

²⁰⁴ O regime foi ainda complementado por atos normativos emitidos pelo Banco de Portugal, como por exemplo, a [Instrução nº 11/2018](#), relativo à definição dos serviços representativos e terminologia harmonizada, e a [Instrução do Banco de Portugal nº 14/2024](#), que regula o reporte de informação para efeitos de divulgação no comparador público de comissões.

²⁰⁵ Para além da disponibilização dos preços e da informação pré-contratual em formatos uniformizados.

²⁰⁶ Ver, a título exemplificativo, contributos da *Citizens' Voice* e da DECO no âmbito da consulta ao mercado.

²⁰⁷ Preços consultados, à data de 21.11.2025, das seguintes instituições: ABANCA, Banco CTT, Banco Invest, Banco Montepio, Bankinter, BBVA, BCP, BIG, BPI, Caixa Agrícola de Torres Vedras, Caixa de Crédito de Leiria, Caixa de Mafra, Caixa Geral de Depósitos, CEMAH, Crédito Agrícola, EuroBic, Novo Banco e Santander Totta.

análise do processo de concessão de crédito²⁰⁸, pela celebração do contrato²⁰⁹ ou pelo reembolso antecipado²¹⁰. Em alguns casos, coexistem mesmo, no seio da mesma instituição, designações semelhantes para comissões com funções pouco diferenciadas do ponto de vista do consumidor²¹¹.

107. **A falta de uniformização terminológica não é exclusiva do mercado nacional.** Nos relatórios bienais da Autoridade Bancária Europeia (EBA) sobre tendências dos consumidores, as autoridades nacionais competentes assinalaram que a clareza dos termos e condições associados às contas de pagamento e às respetivas comissões permanece um fator determinante para a promoção da mobilidade²¹². Este estudo identifica igualmente a inconsistência terminológica como uma das principais barreiras à comparação de custos pelos consumidores²¹³, ao constituir um obstáculo significativo à avaliação de alternativas²¹⁴.
108. **A documentação e a informação pré-contratual e contratual apresentam, além de reduzida uniformização, um elevado grau de complexidade, o que limita a capacidade dos consumidores de avaliar alternativas e de proceder à sua comparação.** Essa complexidade resulta, designadamente, da utilização de linguagem jurídica densa, de formulações suscetíveis de gerar ambiguidade interpretativa e de outros elementos que podem dificultar a compreensão, por parte dos consumidores, das condições e características dos produtos e serviços disponibilizados pelas instituições.

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 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

²⁰⁸ Incluindo designações como "comissão de dossier", "comissão de estudo", "comissão de estudo de dossier", "comissão de gestão do dossier" ou "comissão de processo no crédito habitação".

²⁰⁹ Por exemplo: "comissão de abertura", "comissão de abertura de dossier", "comissão de contrato do crédito habitação", "comissão de crédito" ou "comissão de formalização".

²¹⁰ Incluindo "comissão de liquidação antecipada", "comissão de penalização de amortização antecipada" ou "comissão de reembolso antecipado".

²¹¹ Como a diferença pouco perceptível entre "comissão de formalização do crédito habitação" e "comissão de contrato do crédito habitação", ou entre "comissão de gestão" e "comissão de gestão do processo".

²¹² Ver relatório EBA [Consumer Trends \(2024-2025\)](#), publicado em 26.03.2025, no qual a falta de transparência foi identificada como a principal preocupação relativa às contas de pagamento.

²¹³ Parágrafo 101 do relatório supracitado.

²¹⁴ Parágrafo 157 do relatório supracitado.

penalização de amortização antecipada" e "comissão de reembolso antecipado"; e (iv) "comissão de gestão" e "comissão de gestão do processo".

109. **As ferramentas de comparação assumem um papel importante na mitigação de assimetrias de informação**, tendo particularmente em consideração as limitações à comparabilidade e à transparência das ofertas bancárias acima identificadas.
110. **Todavia, em 2023, a CE identificou limitações nas ferramentas previstas na Diretiva 2014/92/UE e que, na sua perspetiva, se traduzem numa limitação do seu potencial impacto ao nível da mobilidade dos consumidores**²¹⁵.
111. **A nível nacional, esta avaliação é corroborada pela informação recolhida** no âmbito dos contributos da consulta e do inquérito a consumidores, que sinaliza dificuldades na comparação de comissões através de ferramentas de comparação e simulação.
112. **Em Portugal, o comparador de comissões disponibilizado pelo Banco de Portugal constitui um dos instrumentos centrais previstos na transposição da Diretiva 2014/92/UE para facilitar a comparação entre instituições**. Através deste portal é possível consultar, de forma padronizada, as comissões associadas a um conjunto de serviços essenciais, conferindo maior visibilidade à informação e procurando apoiar escolhas mais esclarecidas.
113. **Todavia, a utilização prática do comparador pode ser condicionada por algumas limitações funcionais**. Em particular, a ferramenta não integra determinados elementos relevantes para a comparação, como condições de acesso, principais serviços incluídos ou limites de utilização, e a sua navegação exige familiaridade prévia com categorias técnicas de produtos e comissões (por exemplo, diferenças entre tipos de contas pacote²¹⁶ ou denominações específicas de comissões²¹⁷). Acresce que o comparador não se encontra otimizado para utilização em dispositivos móveis, limitando a sua utilização num contexto de crescente digitalização e de interação dos consumidores com a banca através desses dispositivos.
114. **A ferramenta mantém ainda um carácter essencialmente estático, não permitindo simulações personalizadas que reflitam o perfil de utilização do consumidor** nem o custo anual estimado da relação bancária. A ausência destas funcionalidades reduz a capacidade da ferramenta para apoiar decisões ajustadas ao perfil efetivo dos consumidores, sobretudo quando a comparação pode envolver múltiplos serviços ou diferentes combinações de produtos. Nestes casos, a análise pode tornar-se complexa, o que pode desincentivar a procura ativa de alternativas e limitar a sensibilidade ao preço.
115. **Existem exemplos de ferramentas de comparação e simulação em mercados regulados que ilustram abordagens potencialmente úteis para melhorar a comparabilidade do comparador de comissões bancárias**. No contexto português, destaca-se o simulador de preços de energia disponibilizado pela Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE)²¹⁸, que permite comparar as ofertas comerciais de eletricidade e gás natural com base em filtros e

²¹⁵ Ver Relatório da CE COM(2023) 249 final, de 12.05.2023, sobre a aplicação da Diretiva 2014/92/UE.

²¹⁶ O comparador apresenta até três contas pacote por instituição, com designação comercial própria, mas não disponibiliza informação detalhada e comparável sobre os serviços incluídos em cada conta, nem evidencia diferenças na composição dos pacotes entre instituições, o que pode dificultar a escolha da opção adequada e, consequentemente, o exercício de comparação.

²¹⁷ A distinção entre categorias próximas, por exemplo, "manutenção de conta" e "manutenção de conta base", pode não ser imediatamente perceptível para todos os consumidores.

²¹⁸ [Simulador de preços de energia da ERSE](#).

simulações personalizadas (incluindo consumos, potência contratada e outros parâmetros relevantes). No plano internacional, destaca-se o comparador de comissões desenvolvido pela autoridade de supervisão financeira alemã (BaFin), cujas características se apresentam na Caixa 6. Este portal disponibiliza filtros extensivos, critérios de comparação diversificados, funcionalidades de análise de comparação e mecanismos de apoio à interpretação dos termos e comissões apresentados, constituindo um exemplo de operacionalização dos objetivos da Diretiva 2014/92/UE²¹⁹.

Caixa 6. Comparador de comissões implementado na Alemanha

A autoridade de supervisão financeira alemã, *Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht* (BaFin), disponibiliza desde 2025 um novo comparador público de contas de pagamento, criado no âmbito da Diretiva 2014/92/UE. O comparador anteriormente existente, assegurado por um operador privado, foi considerado não conforme com a Diretiva por decisão judicial, em virtude da sua cobertura limitada e da ausência de atualização sistemática dos dados²²⁰.

O portal disponibiliza um tutorial que apresenta, de forma sequencial, as principais operações disponíveis no portal. A ferramenta integra um conjunto extenso de filtros (até 27 critérios de seleção). Após a aplicação dos filtros, o utilizador pode selecionar até 20 contas e proceder a uma comparação detalhada, incluindo visualização lado a lado de três dessas contas.

O portal disponibiliza funcionalidades complementares, como exportação dos resultados para formatos externos, criação de listas de favoritos e apresentação de informação adicional sobre cada comissão ou serviço, explicada em linguagem simples. A ferramenta inclui, igualmente, valores médios de referência calculados a partir do conjunto das contas comparáveis, permitindo contextualizar cada oferta face ao mercado. Para cada serviço incluído na oferta selecionada, o comparador indica se está abrangido pela comissão base da conta ou se implica o pagamento de um custo adicional, permitindo uma leitura clara da estrutura tarifária.

O comparador permite personalizar a avaliação das contas de pagamento com base nas necessidades e no perfil de utilização de cada consumidor, combinando os diferentes serviços que este procura integrar na sua relação bancária. Esta abordagem possibilita uma comparação mais fina e orientada ao caso concreto, reforçando a utilidade prática da ferramenta enquanto instrumento de apoio à decisão.

Recomendação 2 | ao Regulador

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;
- (i) **introduzindo filtros personalizados**, como produtos e serviços pretendidos, de forma a permitir obter resultados ajustados à situação concreta dos consumidores;

²¹⁹ [Comparador de contas de pagamento](#) implementado pela autoridade de supervisão financeira alemã *Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht* (BaFin).

²²⁰ Ver Relatório da CE COM(2025) 485 final, de 11.09.2025, que reúne dados específicos referentes às contas de pagamento provenientes dos Estados-Membros como requerido pelo artigo 27º da Diretiva 2014/92/UE.

- (ii) **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
- (iii) **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.

116. **A mobilidade dos consumidores na banca a retalho não se limita às contas de pagamento. Produtos como os depósitos a prazo e outros instrumentos de poupança constituem componentes relevantes** da relação das famílias com os bancos e podem beneficiar de maiores níveis de transparência e comparabilidade. No âmbito da consulta ao mercado, alguns contributos assinalaram que o alargamento do âmbito do atual comparador de comissões para incluir produtos de poupança poderia facilitar escolhas mais informadas e promover uma maior mobilidade dos consumidores também neste segmento²²¹.
117. **A disponibilização de um comparador dedicado a produtos de poupança, análogo, na lógica, ao comparador de comissões de contas de pagamento atualmente existente, permitiria aos consumidores identificar, de modo rápido e padronizado, as diferenças mais relevantes entre ofertas** e reforçar a disciplina competitiva neste segmento do mercado.
118. **Neste contexto, registam-se, a nível europeu, exemplos de ferramentas públicas que permitem a comparação de produtos de poupança**, entre os quais se inclui:
- a. a autoridade financeira belga (FSMA), que, através do portal *Wikifin*, disponibiliza um comparador de contas de poupança²²²; e
 - b. a autoridade irlandesa de concorrência e proteção do consumidor (CCPC), que disponibiliza ferramentas públicas que permitem comparar diferentes produtos financeiros, incluindo contas de poupança²²³.

Recomendação 3 | ao Regulador

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.

119. Tal como referido no capítulo IV, **o open banking e o open finance podem contribuir para a comparabilidade, transparência e contestabilidade das ofertas bancárias**. Ao permitirem a partilha de dados financeiros, mediante consentimento do consumidor, com terceiros prestadores de serviços de pagamento autorizados, estes instrumentos podem facilitar o

²²¹ Designadamente os contributos da *Citizens’ Voice*, DECO e DGC.

²²² Ver [sítio da internet](#) do *Compareur de comptes d'épargne*.

²²³ 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.

desenvolvimento de serviços de agregação, comparação, gestão financeira pessoal e apoio à mudança de prestador.

120. **O impacto destes mecanismos na mobilidade bancária depende, contudo, do desenvolvimento efetivo de um ecossistema de serviços que os consumidores adotem e utilizem nas suas decisões.** A existência de um quadro jurídico de acesso a dados de contas de pagamento, já previsto na DSP2, constitui uma condição relevante, mas não tem relevado ser, por si só, suficiente para assegurar a adoção de serviços inovadores pelos consumidores, a melhoria da comparabilidade das ofertas ou o reforço da pressão concorrencial sobre os operadores incumbentes.
121. **Nesse contexto, assume particular relevância a evolução do enquadramento regulatório europeu, designadamente através das propostas de DSP3 e de RSP e, em especial, da proposta de Regulamento Fida.** Ao alargar o acesso, mediante consentimento do cliente, a um conjunto mais vasto de dados financeiros, incluindo produtos de poupança, investimento e crédito, a implementação dessas propostas, em particular a proposta de Regulamento FiDA, poderia criar condições para o surgimento de novos serviços de agregação e comparação de dados financeiros e de aconselhamento financeiro digital.
122. **Essas iniciativas europeias constituem uma janela de oportunidade para reforçar, em Portugal, as condições de desenvolvimento do *open banking* e do *open finance*.** Em particular, importa assegurar que os novos mecanismos de acesso e partilha de dados, que venham a ser desenvolvidos, sejam acompanhados por condições favoráveis à inovação, à contestabilidade dos mercados e ao reforço da concorrência, em benefício dos consumidores.
123. **Para esse efeito, importa acompanhar a evolução do ecossistema nacional de forma estruturada.** A informação publicamente disponível sobre a adoção de serviços de *open banking* e *open finance*, a qualidade das interfaces de acesso, a utilização de plataformas de agregação ou de comparação e o eventual impacto sobre a mobilidade bancária é limitada e pouco sistematizada. Essa limitação dificulta a avaliação do grau de desenvolvimento do mercado e dos obstáculos que possam subsistir.
124. **A definição de objetivos e indicadores de acompanhamento pode contribuir para uma atuação regulatória mais informada.** Sem métricas públicas e comparáveis, torna-se mais difícil avaliar se o ecossistema está a evoluir de forma compatível com os objetivos de inovação, transparência e concorrência. Do mesmo modo, a recolha de dados sem um quadro de referência pode limitar a sua utilidade para efeitos de supervisão e de formulação de políticas públicas.
125. **Neste contexto, o Banco de Portugal poderá desempenhar um papel relevante na criação de condições favoráveis ao desenvolvimento do ecossistema.** A este respeito, a AdC assinala a Estratégia Nacional para os Pagamentos de Retalho, desenvolvida em 2020 e em 2023²²⁴, pelo Fórum para os Sistemas de Pagamentos, enquanto instrumento de promoção da inovação e da eficiência no setor dos pagamentos. **A definição e implementação de uma estratégia plurianual que englobe também os serviços de agregação e gestão de informação poderá ser particularmente relevante** com vista a maximizar o potencial impacto do quadro legal europeu, já estabelecido e que venha a ser adotado, ao nível de pesquisa e comparabilidade de oferta bancária e financeira.
126. **Tal abordagem permitiria sinalizar prioridades regulatórias ao mercado, promover maior previsibilidade para os operadores e criar condições para que o *open banking* e o *open***

²²⁴ Ver informação disponível [aqui](#). Ver também os comentários da AdC à proposta de Estratégia Nacional para os Pagamentos de Retalho | 2020-2022 (disponível [aqui](#)).

finance contribuam, de forma efetiva, para a inovação, a contestabilidade dos mercados e o reforço da concorrência.

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.

VI.2. COMPLEXIDADE CONTRATUAL

127. **A complexidade da documentação e da informação pré-contratual e contratual, quando elevada, pode constituir um entrave relevante à compreensão, por parte dos consumidores, das condições e características dos produtos bancários que pretendem contratar.** Essa complexidade pode resultar da utilização de linguagem jurídica densa, de formulações suscetíveis de gerar ambiguidade interpretativa, ou de outros elementos que dificultam a apreensão clara das condições e custos associados às ofertas disponibilizadas pelas instituições.
128. **A complexidade contratual pode igualmente influenciar a capacidade dos consumidores para avaliarem produtos alternativos e procederem à sua comparação,** conforme abordado no capítulo VI.1. Neste contexto, revela-se relevante reforçar a simplificação da documentação associada aos produtos e serviços e bancários, promovendo maiores níveis de transparência, padronização e inteligibilidade da informação disponibilizada aos consumidores.
129. **O quadro legal aplicável ao crédito ao consumo e ao crédito à habitação introduz já um conjunto relevante de disposições com vista a assegurar o acesso, pelos clientes bancários, de informação padronizada e comparável.** Em particular, o quadro jurídico europeu aplicável ao crédito ao consumo e ao crédito à habitação, designadamente a Diretiva 2008/48/CE e a Diretiva 2014/17/UE, transpostas para o ordenamento jurídico nacional pelo Decreto-Lei n.º 133/2009 e pelo Decreto-Lei n.º 74-A/2017, estabelece deveres de prestação de informação pré-contratual²²⁵ e introduz instrumentos normalizados de comunicação, nomeadamente a FIN²²⁶ para o crédito ao consumo e a FINE para o crédito à habitação²²⁷.
130. **Este enquadramento foi recentemente reforçado com a adoção da Diretiva (UE) 2023/2225²²⁸, que aprofundou a abordagem de divulgação sintética da informação pré-contratual, com benefícios para os consumidores** ao nível da clareza de informação e de comparabilidade das ofertas bancárias. Em particular, esta Diretiva introduz a exigência de que a informação constante da FIN inclua uma primeira página de destaque, destinada a apresentar, de forma facilmente identificável, os elementos essenciais do contrato, como o montante total

²²⁵ 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 6.º do Decreto-Lei n.º 133/2009.

²²⁶ A sigla FIN não consta diretamente do Decreto-Lei n.º 133/2009, tendo sido posteriormente introduzida pela [Instrução n.º 12/2013 do Banco de Portugal](#), que determina as informações a prestar pelas instituições de crédito aos consumidores de acordo com os modelos de FIN previstos nos anexos da referida Instrução.

²²⁷ Artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 74-A/2017.

²²⁸ Esta Diretiva vem substituir a Diretiva 2008/48/CE relativa ao crédito ao consumo.

do crédito, as taxas de juro aplicáveis e a taxa anual de encargos efetiva global (TAEG), antes da disponibilização de informação mais detalhada²²⁹.

131. **A transposição nacional da Diretiva (UE) 2023/2225 encontra-se pendente, o que se traduz no adiamento dos benefícios para os consumidores** associados à sua implementação. A Diretiva prevê a sua transposição até 20.11.2025 e a aplicação efetiva do diploma de transposição até 20.11.2026 (cf. parágrafo 20).

Recomendação 5 | ao Legislador

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

A transposição deverá contribuir para a aplicação efetiva das disposições relativas à transparência e à prestação de informação aos consumidores, constituindo um dos elementos relevantes para a redução de constrangimentos à mobilidade bancária.

132. **Considera-se que uma lógica semelhante à introdução de uma primeira página de destaque nas FIN poderá revelar-se pertinente no domínio do crédito à habitação.** Com efeito, neste segmento, as FINE podem assumir uma extensão considerável, tornando menos imediata a identificação dos elementos essenciais para uma tomada de decisão informada²³⁰.
133. **A introdução de uma tabela resumida poderá servir como ponto de entrada mais acessível à informação constante da FINE.** Segundo a CE²³¹, os consumidores tendem a não ler este documento na sua integralidade, em virtude da sua extensão e complexidade. Neste contexto, a apresentação dos elementos essenciais num formato simples e padronizado poderá facilitar a leitura e a comparabilidade entre ofertas, promovendo o envolvimento dos consumidores com a restante informação constante da FINE.
134. **A disponibilização de documentos sintéticos complementares pode coexistir com as fichas de informação normalizadas previstas nas Diretivas europeias, reforçando a clareza da informação prestada aos consumidores.** Em Itália, para além da FINE (*Prospetto Informativo Europeo Standardizzato – PIES*), a regulamentação nacional impõe a disponibilização de um documento de síntese no momento da celebração do contrato. Este documento assume a forma de um resumo personalizado das principais condições económicas do crédito, como as taxas de juro e outros encargos relevantes, e é apresentado segundo uma estrutura padronizada e como página de rosto da ficha de informação normalizada²³².

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

²²⁹ Nos termos do n.º 3 do artigo 10.º.

²³⁰ Informação recolhida em reunião bilateral entre a AdC e a ANICA ocorrida em 08.10.2025.

²³¹ 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](#).

²³² Banco de Itália, [Provvedimento del 30 settembre 2016 – Disposizioni in materia di trasparenza delle operazioni e dei servizi bancari e finanziari – Correttezza delle relazioni tra intermediari e clienti](#), Secção II, parágrafo 7, adotado no âmbito da transposição da Diretiva 2014/17/UE relativa ao crédito imobiliário aos consumidores.

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

VI.3. LIMITAÇÕES FUNCIONAIS E OPERACIONAIS DO SERVIÇO DE MUDANÇA DE CONTA

135. **A mobilidade interbancária tende a reduzir-se quando o processo de mudança de conta bancária envolve custos** (e.g., de tempo, esforço, complexidade operacional ou incerteza quanto ao seu resultado), limitando o exercício efetivo da escolha pelo consumidor.
136. **Um processo de mudança de conta fácil, simples, célere e seguro constitui, por isso, um mecanismo central de promoção da concorrência** ao permitir aos consumidores mudar de instituição com menor custo e esforço e, desse modo, incentivá-los a optar por ofertas mais adequadas ao seu perfil, gerando potenciais benefícios financeiros. Com efeito, em 2019, cerca de 77% dos consumidores portugueses que mudaram de conta de pagamento declararam ter beneficiado financeiramente com a mudança²³³, a segunda percentagem mais elevada entre os países estudados pela CE²³⁴. Apesar dos potenciais benefícios, apenas cerca de 14% dos clientes bancários portugueses teriam mudado de conta corrente nesse ano, evidenciando níveis reduzidos de mobilidade efetiva.

VI.3.1. Insuficiente divulgação e conhecimento do serviço de mudança de conta

137. **Em janeiro de 2025, o Banco de Portugal emitiu um conjunto de boas práticas e entendimentos²³⁵ dirigidos aos bancos no sentido de reforçar a divulgação do serviço de mudança de conta.** Estas boas práticas constam da Carta Circular nº CC/2025/00000003²³⁶. Nesse contexto, o Banco de Portugal esclareceu e definiu normas específicas à divulgação de informação sobre o serviço, aplicáveis aos canais digitais dos bancos e aos respetivos balcões e locais de atendimento²³⁷.
138. **Esta intervenção foi motivada, designadamente, pela reduzida adesão dos clientes bancários ao serviço de mudança de conta**, associada, entre outros fatores, a um baixo nível de conhecimento do mecanismo por parte dos colaboradores das instituições envolvidos no atendimento ao público²³⁸. A reduzida visibilidade do serviço nas páginas da *Internet* das instituições constitui igualmente um fator suscetível de limitar o conhecimento do serviço de mudança de conta por parte dos consumidores²³⁹.
139. **Não obstante os esforços desenvolvidos, o nível de conhecimento do serviço de mudança de conta permanece reduzido.** Uma divulgação eficaz do serviço de mudança de conta deverá

²³³ CE, "[Study on switching of financial services and products](#)", publicado em 2019.

²³⁴ Áustria, Bélgica, República Checa, França, Alemanha, Irlanda, Itália, Letónia, Países Baixos, Polónia, Portugal, Espanha, Suécia e Reino Unido.

²³⁵ Os entendimentos devem ser incorporados com brevidade nos procedimentos e práticas das instituições, já a implementação das boas práticas as instituições dispõem de aplicação obrigatória até 01.01.2026.

²³⁶ [Carta-Circular nº CC/2025/00000003](#) do Banco de Portugal, de 10.01.2025.

²³⁷ Ver Boa Prática 5 e Entendimento 8 da Carta-Circular nº CC/2025/00000003 do Banco de Portugal.

²³⁸ O Banco de Portugal identificou na Carta-Circular nº CC/2025/00000003 a " *muito reduzida adesão*" por parte dos clientes bancários ao serviço de mudança de conta, referindo que tal circunstância " *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*".

²³⁹ Note-se que, a título exemplificativo, numa pesquisa realizada às páginas da *Internet* de diversos bancos, observa-se que o ponto 5.1. da Boa Prática 5 da Carta-Circular nº CC/2025/00000003 do Banco de Portugal não estará a ser plenamente cumprido pelas instituições.

estimular um maior número mudanças de contas de pagamento e promover uma maior pressão concorrencial entre bancos.

140. A este respeito, importa sublinhar que 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 informação²⁴⁰.
141. **Assim, a reduzida adesão ao serviço de mudança de conta ocorre, em larga medida, numa fase prévia à utilização do próprio serviço, não decorrendo de eventuais limitações associadas à sua eficácia²⁴¹, mas sobretudo do reduzido nível de conhecimento da sua existência por parte dos consumidores.**
142. **Em alguns países, serviços de natureza semelhante ao serviço de mudança de conta integram mecanismos obrigatórios específicos de divulgação assentes em indicadores de desempenho relativos ao conhecimento e à satisfação dos consumidores.** No Reino Unido, o serviço oficial de mudança de conta à ordem, o *Current Account Switch Service* (CASS), integra um conjunto de metas e obrigações regulatórias destinadas a promover a adequada sensibilização dos consumidores. Estas obrigações foram introduzidas a partir de 2016, na sequência de recomendações endereçadas pela *Competition and Markets Authority* (CMA)²⁴² (ver Caixa 7).

Caixa 7. *Current Account Switch Service* (CASS)²⁴³

O CASS surgiu em 2013, num regime de adesão voluntária pelos bancos, como resposta ao baixo nível de mudanças de contas correntes. Os consumidores consideravam a mudança de conta algo pouco seguro, ocorrendo sobretudo devido a “*push factors*” (como mau atendimento ao cliente), em vez de “*pull factors*” (como a oferta de produtos mais atrativa).

O processo de mudança do CASS tem a duração de sete dias úteis²⁴⁴ e assegura que os pagamentos associados à conta antiga do consumidor são transferidos para a sua nova conta no prazo estabelecido, responsabilizando o serviço do redirecionamento automático de pagamentos recebidos e efetuados da conta antiga para a nova conta durante três anos²⁴⁵. O CASS não tem associada a cobrança de qualquer comissão aos consumidores. Atualmente, o serviço está disponível entre 54 instituições de crédito, cobrindo mais de 99% do mercado.

Os bancos aderentes ao CASS devem pagar à Pay.UK, entidade atualmente responsável pelo serviço, uma comissão de adesão, cobrada no momento de inscrição ao CASS, bem como uma comissão aplicável em cada mudança de conta de pagamento, de forma a cobrir os custos operacionais incorridos pela Pay.UK durante o processo. O redirecionamento de pagamentos não implica a cobrança de nenhum tipo de comissão às instituições por parte da Pay.UK.

²⁴⁰ Ver parágrafo 96.

²⁴¹ A APB, no âmbito da consulta pública, 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.

²⁴² CMA, “*Retail banking market investigation*”, publicado em 09.08.2016.

²⁴³ Informação obtida em reunião bilateral entre a AdC e a Pay.UK ocorrida em 30.09.2025.

²⁴⁴ O consumidor pode selecionar a data de conclusão da mudança, durando o processo, no mínimo sete dias úteis.

²⁴⁵ No momento de lançamento do CASS, este serviço de redirecionamento de pagamentos seria garantido por apenas um ano. Nos últimos anos, o Pay.UK tem prolongado este prazo, na perspetiva de oferecer mais segurança aos consumidores que efetuam mudança de conta.

Entre 2015 e 2016, a *Financial Conduct Authority* (FCA)²⁴⁶ e a CMA avaliaram a eficácia do CASS, reconhecendo os seus benefícios na facilitação da mudança de conta, mas identificando limitações operacionais e um baixo nível de conhecimento e confiança dos consumidores, com impacto no seu efeito concorrencial.

Em resposta, foram implementados indicadores de desempenho relativos ao conhecimento, satisfação, confiança e facilidade de utilização do serviço, sujeitos a metas e supervisão pelo *Payment Systems Regulator* (entidade reguladora dos serviços de pagamento), publicados trimestralmente²⁴⁷. A Pay.UK publica também mensalmente número de mudanças de conta efetuadas através do serviço²⁴⁸. Anualmente, a Pay.UK realiza ainda uma auditoria externa aos bancos participantes no CASS, a fim de garantir que as suas obrigações informativas e operacionais se mantêm em cumprimento.

143. **O acompanhamento regulatório contínuo do cumprimento das obrigações informativas e operacionais por parte dos bancos reforça a eficácia concorrencial do serviço de mudança de conta.** Esse acompanhamento promove ainda uma aplicação mais uniforme das regras de divulgação aplicáveis, bem como a identificação e valorização de boas práticas de divulgação do serviço adotadas por instituições. Estes fatores podem, por sua vez, contribuir para o reforço da confiança dos consumidores no serviço e favorecer a sua utilização efetiva.

Recomendação 7 | ao Regulador

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.

VI.3.2. Limitações nas funcionalidades do serviço de mudança de conta

144. **A ausência de determinadas funcionalidades suplementares no serviço de mudança de conta pode limitar a perceção de segurança e de utilidade do processo por parte dos consumidores.** Essa limitação manifesta-se, nomeadamente, no receio de extravio de pagamentos e na incerteza quanto ao sucesso da conclusão do processo de mudança de conta.
145. Por outro lado, **não se exclui a relevância de limitações técnicas no âmbito do processo de mudança de conta**, designadamente as dificuldades associadas à transferência de débitos diretos. Segundo o Banco de Portugal, 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

²⁴⁶ FCA, "*Making current account switching easier*" e "*Account Number Portability*", publicados em 12.03.2015.

²⁴⁷ Os [dados disponíveis](#) relativos ao primeiro trimestre de 2026 mostram que durante esse período, cerca de 76% dos consumidores conhecem o CASS e 99,8% das mudanças foram completadas dentro dos prazos estabelecidos. Nos últimos 3 anos, cerca de 90% dos consumidores que utilizaram o CASS reportaram estar satisfeitos com o serviço.

²⁴⁸ Dados disponíveis [aqui](#).

um constrangimento técnico relevante a qualquer modelo de redirecionamento mais abrangente²⁴⁹.

146. Neste contexto, **a introdução de mecanismos suplementares ao atual serviço de mudança de conta poderá contribuir para a redução de constrangimentos à mobilidade. Esses mecanismos podem incluir instrumentos que permitam o encaminhamento automático das transferências** recebidas na conta de pagamento anterior para a nova conta²⁵⁰. Este serviço constitui um benefício adicional para o consumidor, na medida em que reduz o risco de falhas na transição entre contas e pode ainda tornar o processo de mudança de conta mais simples e célere²⁵¹. Adicionalmente, a introdução de mecanismos de redirecionamento temporário de pagamentos permitiria mitigar as dificuldades relativas à transferência de pagamentos recorrentes, assegurando a continuidade desses pagamentos durante o período necessário à atualização da informação junto dos credores ou prestadores de serviços.
147. 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.**
148. **Este tipo de funcionalidade já se encontra implementada nos serviços de mudança de conta disponibilizados no Reino Unido e nos Países Baixos** (ver Caixa 7 e Caixa 8, respetivamente). No mesmo sentido, em 2024, a *Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia* (CNMC) recomendou o alargamento do âmbito do serviço de mudança de conta ao redirecionamento de pagamentos²⁵².
149. **A implementação de uma funcionalidade deste tipo não é, todavia, ausente de custos, pelo que importa avaliar os seus benefícios líquidos.** Ao nível da UE, a CE avaliou a introdução do redirecionamento automático de pagamentos²⁵³, tendo concluído que, no momento da análise, os custos superariam os benefícios esperados. No entanto, é expectável que uma avaliação de custos e benefícios associados à implementação dessa medida a nível nacional resulte em benefícios líquidos superiores. Por um lado, Portugal tem um dos níveis mais reduzidos de mobilidade bancária a nível europeu²⁵⁴. Por outro lado, é expectável que os custos associados à implementação nacional sejam menores que os custos associados a uma harmonização mínima a nível dos Estados-Membros sobre a sua operacionalização.

Caixa 8. Overstapservice

O *Overstapservice*, serviço de mudança de conta implementado nos Países Baixos em 2004 pela *Betaalvereniging Nederland* (associação holandesa das instituições de pagamento) é atualmente disponibilizado por 23 instituições de crédito aderentes²⁵⁵.

²⁴⁹ Parecer do Banco de Portugal à versão preliminar do Estudo.

²⁵⁰ A Diretiva 2014/92/UE admite que os Estados-Membros instituam meios que excedam os requisitos mínimos nela previstos. Ver ponto 29 do preâmbulo da Diretiva.

²⁵¹ Esta funcionalidade é uma característica central do CASS (ver Caixa 7).

²⁵² Ver CNMC, “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”, [INF/CNMC/149/24](#), publicado em 17.12.2024.

²⁵³ Ver Relatório COM(2023) 249 final, publicado em 12.05.2023, sobre a aplicação da Diretiva 2014/92/UE.

²⁵⁴ Em 2025, a CE concluiu que, entre 2018 e 2023, Portugal apresentou um dos níveis mais baixos de mobilidade bancária na UE, tendo sido o quarto Estado-Membro no qual se verificaram menos mudanças de banco (ver Relatório COM(2025) 485 final, publicado em 11.09.2025, sobre a aplicação da Diretiva 2014/92/UE).

²⁵⁵ [Lista de instituições de crédito](#) aderentes ao *Overstapservice*.

Este serviço permite aos consumidores mudar de conta de pagamento entre bancos presentes nos Países Baixos, gratuitamente, mediante preenchimento de formulário de autorização junto do banco de destino. O processo de mudança tem uma duração de aproximadamente duas semanas.

O *Overstapservice* garante, durante 13 meses após a mudança de conta ser concluída, que os pagamentos recorrentes, débitos diretos e outras transações efetuadas à conta antiga do cliente são redirecionadas para a nova conta automaticamente. Os bancos fornecem, igualmente, o novo IBAN do cliente a particulares ou empresas que desejem realizar transferências após a alteração de conta.

Após os 13 meses de redirecionamento de pagamentos, a mudança é dada como terminada e o cliente deve então optar entre encerrar a sua conta antiga (transferindo o seu saldo remanescente para a nova conta) ou, em alternativa, mantê-la ativa²⁵⁶.

Os bancos aderentes ao *Overstapservice* pagam uma comissão de uso do serviço, cujo valor depende do número de mudanças de conta realizadas e na quantidade de pagamentos redirecionados pela mesma instituição.

150. **Existem mecanismos adicionais para complementar o serviço de mudança de conta no sentido de facilitar a mobilidade bancária, designadamente a extensão do serviço a produtos de contas de depósito a prazo e de contas poupança.** A implementação dessa medida deverá traduzir-se em benefícios para os consumidores relevantes, uma vez que cerca de 37% dos consumidores bancários têm contas de depósito a prazo ou poupança. Destaca-se que, nesse sentido, a CNMC, em 2024, recomendou o alargamento do âmbito do serviço de mudança de conta às contas de depósito a prazo²⁵⁷.
151. A este respeito, observa-se que 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.
152. Neste sentido, **uma avaliação dos custos e benefícios** do eventual alargamento do serviço a depósitos a prazo e contas poupança **deve 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.

Recomendação 8 | ao Regulador

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.**

VI.3.3. Entraves operacionais no modelo de funcionamento do serviço de mudança de conta

153. **No âmbito da consulta ao mercado, dois stakeholders alertaram para a perceção de falta de proatividade por parte das instituições na promoção do serviço de mudança de conta, o que contribui, no seu entendimento, para os níveis reduzidos de adesão ao serviço**²⁵⁸.

²⁵⁶ Ver *Overstapservice*, "[Hoe werkt de Overstapservice?](#)" ("Como funciona o *Overstapservice*?"), ponto sete – "*Einde Overstapservice*" ("Final do *Overstapservice*").

²⁵⁷ Ver CNMC, "*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*", [INF/CNMC/149/24](#), publicado em 17.12.2024.

²⁵⁸ Esta leitura foi partilhada pela AIP e a DECO.

Com efeito, o reduzido nível de utilização do serviço de mudança de conta, conforme ilustrado no capítulo V.4, aponta para a existência de incentivos limitados, por parte dos bancos, para a divulgação ativa do serviço junto dos consumidores.

154. **O atual modelo descentralizado do serviço de mudança de conta não tem sido eficaz em melhorar o grau de mobilidade do consumidor** e em produzir efeitos concorrenciais significativos no setor. A reduzida visibilidade do serviço, associada a potenciais práticas heterogéneas, nomeadamente no cumprimento de prestação de informações, contribui para este cenário.
155. **O exemplo do Reino Unido ilustrado *supra* é gerido por uma entidade independente**, permitindo a centralização numa única plataforma dos processos de mudança, tornando-os mais transparentes, neutros e standardizados.
156. **Em Portugal, um modelo similar é utilizado nos setores elétrico e do gás natural.** Em 2017, foi constituído o Operador Logístico de Mudança de Comercializador (OLMC)²⁵⁹, com objetivo de reduzir o tempo necessário à mudança de comercializador e promover a transparência no processo (ver Caixa 9).

Caixa 9. Operador Logístico de Mudança de Comercializador (OLMC) no âmbito do Sistema Elétrico Nacional (SEN) e do Sistema Nacional de Gás Natural (SNGN)

O OLMC consiste no operador responsável pelo procedimento de mudança de comercializador de eletricidade pelo consumidor²⁶⁰. De acordo com o quadro legislativo em vigor, a atividade do OLMC é exercida por um operador independente dos intervenientes do SEN, com atribuição de licença mediante procedimento concorrencial²⁶¹. Desde 2017, a atividade de OLMC é exercida pela ADENE – Agência para a Energia.

O OLMC centraliza numa única plataforma os processos de transferência de gás natural e eletricidade, simplificando o processo para o cliente final, a quem a prestação do serviço é gratuita. O operador procede, nomeadamente: (i) à operacionalização das transferências de comercializador; (ii) gestão da plataforma eletrónica de logística de mudança; (iii) à prestação de informação aos diferentes intervenientes no SEN, incluindo ao consumidor; e (iv) à elaboração e publicação de relatórios semestrais relativos aos processos de mudança. O serviço de mudança operacionalizado pelo OLMC é remunerado pelos comercializadores de eletricidade.

A atividade de mudança de comercializador está sujeita a regulação, supervisão e monitorização da ERSE, a quem compete ainda elaborar e aprovar mecanismos e procedimentos de alteração de gás natural e eletricidade.

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:

²⁵⁹ De acordo com o Decreto-Lei n.º 38/2017, revogado pelo Decreto-Lei n.º 15/2022.

²⁶⁰ Nos termos do artigo 152.º do Decreto-Lei n.º 15/2022.

²⁶¹ Nos termos do artigo 153.º do Decreto-Lei n.º 15/2022. A duração de cada licença será estabelecida no procedimento, podendo durar, no máximo, 10 anos a partir do momento da sua emissão.

- (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.

VI.4. AUSÊNCIA DE PORTABILIDADE NACIONAL DA IDENTIFICAÇÃO BANCÁRIA

157. **A portabilidade da identificação bancária permite aos consumidores mudar de instituição sem ter de alterar o seu número de conta.** Com a sua implementação, não existe necessidade de interromper qualquer serviço de pagamento recorrente ou de notificar credores e/ou devedores recorrentes da alteração. Esta garantia acrescida de que todos os créditos e débitos diretos do consumidor serão efetuados através da conta de pagamento correta facilita a mobilidade bancária, particularmente num cenário em que não exista um serviço de mudança de conta eficiente e globalmente utilizado pelos consumidores.
158. **A Autoridade da Concorrência dos Países Baixos (ACM)²⁶² tem defendido que a portabilidade de identificação seria uma solução preferível a um serviço de mudança de conta²⁶³ para facilitar a mobilidade.** A ACM apresenta como principais motivos: (i) a menor inconveniência para o consumidor, por não existir necessidade de informar terceiros da mudança; (ii) a intenção de mudar de conta ser mais sensível à portabilidade do que ao conhecimento pelos consumidores da existência de um serviço de mudança de conta²⁶⁴; e (iii) entidades com quem os consumidores efetuam transferências não teriam necessidade de atualizar os seus dados.
159. **Também a CE defende que a portabilidade poderia facilitar a mudança de conta bancária (particularmente a nível nacional) comparativamente a um serviço de mudança de conta europeu e a um mecanismo de redirecionamento de pagamentos²⁶⁵.** A CE aponta que este cenário poderia aumentar a pressão concorrencial entre instituições de crédito e aumentar a capacidade de compreensão dos consumidores sobre os termos e condições contratuais das suas contas de pagamento, analogamente ao ocorrido no setor das telecomunicações com a portabilidade de número de telemóvel.
160. **A portabilidade de identificação bancária pode ser implementada através de diferentes mecanismos.** A Caixa 10 apresenta, a título exemplificativo, opções de mecanismos de portabilidade identificados pela FCA, possíveis sistemas de portabilidade, a nível da UE, apresentados pela CE e um mecanismo implementado na Suécia.

Caixa 10. Opções de mecanismos de portabilidade de identificador bancário

1. Financial Conduct Authority (Reino Unido)²⁶⁶

A FCA identificou três opções de portabilidade de identificador bancário:

²⁶² Ver ACM, "[Study into EU-wide account number portability](#)", publicado em 22.06.2016, e "[Competition on the Dutch savings market](#)", publicado em 16.07.2024.

²⁶³ Ver capítulo V.2 para mais informação sobre o serviço de mudança de conta de pagamento presente em Portugal e nos Países Baixos.

²⁶⁴ De Nederlandsche Bank, "[Banking products: You can take them with you, so why don't you?](#)", DNB working paper no. 490, publicado em 21.12.2015.

²⁶⁵ CE, "[Study on tools designed to facilitate switching and cross-border opening of payment account on the EU payment accounts market](#)", publicado em 2021.

²⁶⁶ FCA, "[Account Number Portability](#)", publicado em 12.03.2015.

- (i) **Opção 1 – Modelo de manutenção do identificador:** o IBAN associado à conta de pagamento original do consumidor torna-se no seu identificador único, podendo ser utilizado independentemente do banco em que o consumidor seja cliente. É considerada a opção menos complexa para a implementação de portabilidade.
- (ii) **Opção 2 – Modelo de novo identificador:** criação de um identificador de derivação de conta (um *proxy* ou *alias*²⁶⁷) associado ao IBAN. A FCA considera este modelo mais complexo do que o anterior, porém facilitaria a realização de pagamentos internacionais e outros serviços de pagamento. A viabilidade desta alternativa dependeria ainda da escolha de identificador alternativo, da adesão dos consumidores e da integração com a infraestrutura de pagamentos existente.
- (iii) **Opção 3 – Modelo central:** seria fornecida portabilidade através do uso de um identificador novo ou existente, o que poderia proporcionar mais benefícios em comparação com os dois modelos anteriores. A implementação do modelo implicaria a criação de uma plataforma bancária centralizada, que possibilitaria ainda mecanismos adicionais, como a manutenção de registos históricos de pagamentos associados a cada conta. Este modelo poderá apresentar os maiores custos, complexidade e riscos de implementação.

2. CE²⁶⁸

A CE considerou que a portabilidade de IBAN, a nível europeu, implicaria que esse identificador perderia a sua capacidade de localizar as contas bancárias dos consumidores. Como tal, a CE identificou três opções com base num sistema de “chave-dupla”, em que cada conta bancária teria um identificador de primeira linha (número de conta portátil utilizado pelo consumidor no dia-a-dia) e um identificador de retaguarda (utilizado apenas pelos sistemas de pagamento para reconhecer a localização da conta).

- (i) **Opção 1:** conversão do IBAN já existente dos consumidores num IBAN portátil e único, associando-o a um novo IBAN na retaguarda (o consumidor não teria necessariamente conhecimento de tal).
- (ii) **Opção 2:** criação de um identificador *proxy* (ou seja, um número de primeira linha) que poderia ser associado a um IBAN existente e comunicado aos devedores/credores. Ao mudar de conta, o identificador *proxy* poderia ser associado a um novo IBAN na retaguarda (uma vez mais, o consumidor não teria necessariamente de ter conhecimento de tal).
- (iii) **Opção 3:** Substituição de todos os IBAN existentes por novos IBAN da UE. Esta é a única opção em que o número de conta seria verdadeiramente portátil e exigiria apenas o código BIC²⁶⁹ como identificador de retaguarda, a fim de permitir aos bancos identificar onde a conta se encontra.

3. Suécia

Na Suécia, existe um sistema de *proxy* que facilita a portabilidade de identificação bancária dos consumidores²⁷⁰. O sistema utiliza um número único pertencente a cada consumidor (número “*bankgiro*”), que é associado ao IBAN e BIC da sua conta bancária e é utilizado nas suas transferências e pagamentos. O número “*bankgiro*” é portátil, ao contrário do IBAN subjacente. Quando o consumidor muda de banco, o seu novo número de IBAN pode ser associado ao seu número “*bankgiro*”, permitindo que os seus pagamentos sejam creditados/debitados através da conta bancária correta sem interrupções nos serviços.

161. **Em Portugal, existe, desde 2024, um sistema de identificador para derivação de conta que oferece já alguma facilidade na portabilidade de identificação bancária, o SPIN**²⁷¹. Através

²⁶⁷ Um *proxy* ou *alias* identifica utilizadores de serviços de pagamento e as suas contas bancárias através de um número alternativo único para a realização de serviços de pagamentos. Ver World Bank, “[Proxy identifiers and databases in payments](#)”, focus note, publicado em setembro de 2021.

²⁶⁸ CE, “[Study on tools designed to facilitate switching and cross-border opening of payment accounts on the EU payment accounts market](#)”, publicado em 2021.

²⁶⁹ Bank Identifier Code (BIC) é um código utilizado para identificar a instituição de crédito associada a cada conta bancária, é utilizado principalmente para concluir operações internacionais.

²⁷⁰ Ver [página da Internet Bankgirot](#).

²⁷¹ O SPIN é disponibilizado no âmbito do Sistema de Compensação Interbancária (SICOI) pelo Banco de Portugal e regulado pela [Instrução nº 11/2025](#) dessa instituição.

do SPIN, os consumidores podem associar o seu IBAN ao número de telemóvel, ao número de identificação fiscal (NIF) ou ao número de identificação de pessoa coletiva (NIPC)²⁷², passando os mesmos a poder ser utilizados, em detrimento do IBAN, para realizar transferências bancárias. O consumidor pode alterar o IBAN associado ao seu identificador²⁷³ em qualquer momento.

162. **Atualmente, o potencial efeito positivo do SPIN sobre a mobilidade dos consumidores é ainda bastante limitado**, uma vez que esse sistema não abrange serviços de pagamento, em particular os débitos diretos, facilitando apenas a transferência de fundos *person-to-person* (pessoa-a-pessoa).
163. **Apesar do seu potencial benefício ao nível da mudança interbancária, a portabilidade de identificação bancária através de um IBAN único pertencente a cada consumidor não está implementada em nenhum país europeu.** O principal obstáculo será o seu custo e risco, podendo estes variar consoante o mecanismo aplicado e as infraestruturas já existentes no setor bancário.
164. **A nível europeu, as análises de custos e benefícios de uma medida de portabilidade de IBAN, a nível da UE, têm concluído que os custos superariam os benefícios esperados**^{274,275}. Estes custos estariam, em grande medida, associados a ajustes na infraestrutura tecnológica dos bancos, a diferenças entre Estados-Membros nas convenções de numeração de contas bancárias e a alterações aos sistemas de IBAN e BIC. Adicionalmente, o Banco Central Europeu, num relatório de agosto de 2025, refere que, embora tecnicamente possível, mesmo a nível nacional, a portabilidade do IBAN seria demasiado onerosa, sublinhando que quaisquer soluções nacionais devem permanecer coerentes com o quadro jurídico da UE e com as normas ISO aplicáveis²⁷⁶.
165. **Não existindo evidência suficiente para afirmar da existência de benefícios líquidos** associados à portabilidade de identificação bancária a nível nacional, **justifica-se a realização prévia de uma avaliação de custos-benefícios**. Esta avaliação deverá privilegiar alternativas com maior aplicabilidade a nível nacional e menores custos de implementação. Tal abordagem permite prosseguir o mesmo objetivo de política pública, evitando alterações estruturalmente exigentes e potencialmente onerosas, designadamente ao nível da arquitetura europeia de pagamentos.

Recomendação 10 | 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.

²⁷² Note-se que o consumidor que inicia a transferência (ou seja, o ordenante) não tem de associar o número de telemóvel, NIF ou NIPC ao seu IBAN. Apenas o consumidor beneficiário terá necessariamente de proceder, junto do seu banco, à associação do identificador ao seu IBAN.

²⁷³ Os identificadores (número de telemóvel, NIF e NIPC) devem estar associados a um único IBAN a cada momento.

²⁷⁴ Também em 2013, a CE estimou que, caso todas as instituições bancárias europeias, adotassem portabilidade de IBAN, os custos deveriam alcançar entre os 15 a 74 mil milhões de euros. 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*, publicado em 08.05.2013.

²⁷⁵ Ver [Relatório COM\(2023\) 249 final da Comissão](#) (2023) ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação da Diretiva 2014/92/EU, publicado em 12.05.2023.

²⁷⁶ 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).

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.

VI.5. COMISSÕES ASSOCIADAS AO REEMBOLSO ANTECIPADO DE CONTRATOS DE CRÉDITO RELATIVOS A IMÓVEIS

166. **Quando determinadas comissões, designadamente as comissões associadas à abertura ou ao encerramento de produtos e serviços, são percecionadas como sendo elevadas ou são pouco transparentes, os custos de mudança tendem a aumentar**²⁷⁷. O aumento desses custos pode reduzir a propensão dos consumidores para transferirem a sua relação bancária, mesmo quando existem alternativas potencialmente mais vantajosas.
167. **À luz dos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da não discriminação, importa avaliar em que medida a manutenção, a redução ou a eventual eliminação de determinadas comissões se revelam adequadas face aos objetivos de política pública**, designadamente no que respeita à promoção da mobilidade e ao acesso a produtos e serviços bancários. Esta avaliação deve atender igualmente à exigência de que as comissões bancárias correspondam a um serviço efetivamente prestado e sejam proporcionais aos custos suportados, conforme previsto na Lei nº 66/2015.
168. **No domínio do crédito à habitação, esta avaliação assume particular importância, atendendo ao papel central destes contratos na vinculação dos consumidores às instituições de crédito.**
169. **Em geral, os bancos cobram comissões associadas ao reembolso antecipado do crédito à habitação, e em particular ao nível dos limites legais admissíveis.** Em novembro de 2025, de um conjunto de 18 bancos que comercializam crédito à habitação a consumidores particulares²⁷⁸, apenas uma instituição²⁷⁹ apresentava produtos de crédito à habitação com comissões de reembolso antecipado inferiores aos limites legais²⁸⁰. Os restantes bancos praticavam os valores máximos permitidos pelo Decreto-Lei nº 74-A/2017. Sem prejuízo de iniciativas comerciais pontuais de angariação de crédito com impacto neste tipo de comissões²⁸¹, a informação constante dos preçários e das condições publicamente divulgadas pelos bancos nas respetivas páginas da *Internet* indica que o mercado converge para a aplicação dos limites máximos legalmente admissíveis.
170. **Estas comissões representam um custo contratual que aumenta as barreiras à mobilidade**, na medida em que a possibilidade de proceder a reembolsos antecipados, totais

²⁷⁷ No âmbito da consulta ao mercado, a *Citizens' Voice* e a DECO referiram que a cobrança de determinadas comissões, incluindo comissões de abertura e de encerramento, é por vezes percecionada como desproporcionada e insuficientemente justificada face ao serviço efetivamente prestado. Adicionalmente, um consumidor individual assinalou que a estrutura de comissões bancárias carece de maior transparência e previsibilidade.

²⁷⁸ Foram analisados os preçários dos 18 bancos associados da APB que comercializavam crédito à habitação a consumidores particulares em 21.11.2025. Ver nota de rodapé 207.

²⁷⁹ Ver o caso do produto "Crédito Habitação Casa BBVA" cuja informação disponível indicava isenção de comissões de reembolso antecipado, total ou parcial.

²⁸⁰ O preçário do BIG apresentava comissões nulas para reembolsos antecipados de crédito à habitação; contudo, atendendo à nota associada, que remete para a isenção temporária destas comissões por imposição legal, a AdC interpreta que a ausência de comissionamento resulta dessa obrigação normativa e não de uma decisão comercial da instituição.

²⁸¹ De acordo com informação recolhida em reunião bilateral entre a AdC e a DECO, ocorrida em 29.09.2025, em determinados contextos comerciais, algumas instituições promovem campanhas de angariação de crédito no âmbito das quais assumem, total ou parcialmente, os custos associados ao reembolso antecipado suportados pelos consumidores.

ou parciais, constitui um instrumento central para que o consumidor possa transferir o seu crédito para outra instituição e, potencialmente, beneficiar de condições mais favoráveis.

171. **Este custo contratual pode ser ampliado por vieses comportamentais documentados na literatura económica, em particular a preferência pelo presente (*present bias*) e a tendência para sobrevalorizar perdas imediatas face a ganhos futuros.** Nestas circunstâncias, os consumidores podem atribuir um peso desproporcionado ao desembolso inicial associado ao reembolso antecipado, ainda que a transferência do crédito pudesse gerar poupanças líquidas ao longo do tempo, via redução do spread, menor prestação ou condições contratuais mais favoráveis²⁸².
172. **Em termos concorrenciais, esta dinâmica reforça o poder de mercado das instituições relativamente à sua base de clientes instalada.** A cobrança de comissões por reembolso antecipado funciona não apenas como compensação potencial das entidades mutuantes, mas também como um fator de retenção que limita a capacidade de ofertas alternativas se traduzirem em mobilidade efetiva.
173. **Até ao final de 2025, as comissões por reembolso antecipado de crédito à habitação com taxa de juro variável encontraram-se suspensas**²⁸³, no âmbito de medidas adotadas em 2022 com vista a mitigar o impacto da subida das taxas de juro sobre os consumidores. Findo esse período, voltou a aplicar-se o regime previsto no Decreto-Lei nº 74-A/2017. Nos termos desse diploma, o reembolso antecipado do crédito à habitação implica a cobrança máxima de uma comissão de 0,5% sobre o capital reembolsado nos contratos com taxa de juro variável e de 2% nos contratos com taxa de juro fixa²⁸⁴.
174. **A suspensão da comissão por reembolso antecipado, bem como as suas sucessivas renovações, terão contribuído, pelo menos em parte, a par do aumento das taxas de juro à data, para um aumento expressivo do montante de amortizações antecipadas de empréstimos à habitação própria e permanente (ver Figura 9)**²⁸⁵.

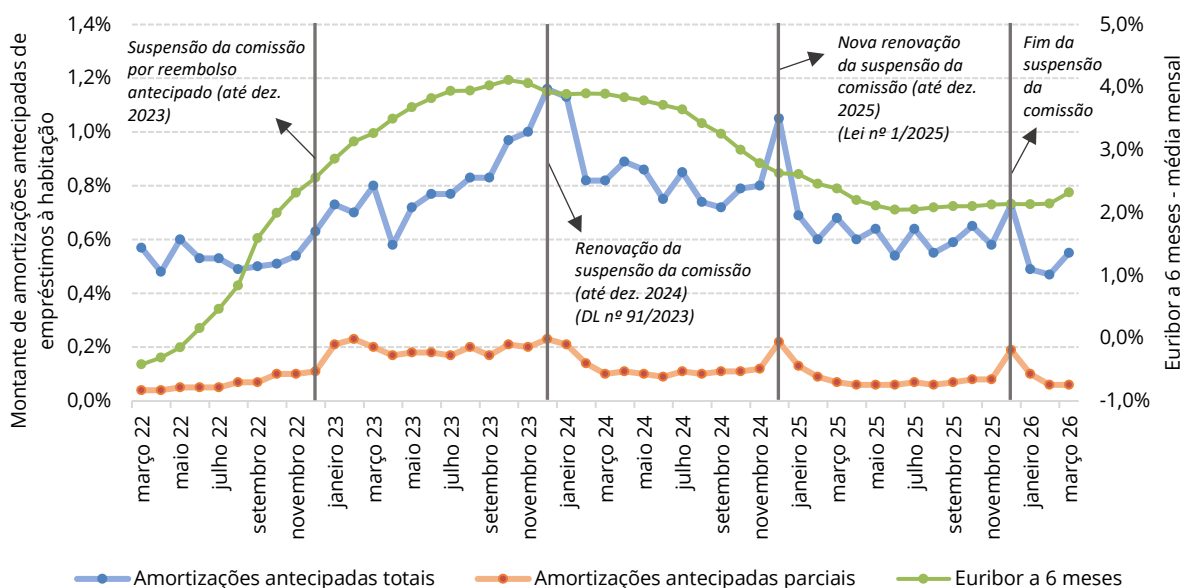
²⁸² A evidência disponível em economia comportamental aponta para a relevância destes mecanismos na inércia e na baixa taxa de mudança em serviços financeiros. Ver, e.g., FCA, "[Applying behavioural economics at the Financial Conduct Authority](#)" (2013). No âmbito da consulta ao mercado, a *Citizens' Voice* assinalou igualmente que estes enviesamentos podem levar os consumidores 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.

²⁸³ Nos termos do artigo 7º do Decreto-Lei nº 80-A/2022.

²⁸⁴ Nos termos do artigo 23º do Decreto-Lei nº 74-A/2017.

²⁸⁵ Ver [página da Internet do Banco de Portugal sobre reembolsos antecipados de empréstimos à habitação própria permanente](#), consultada em 14.05.2026.

Figura 9. Montante de amortizações antecipadas totais e parciais de empréstimos à habitação própria permanente e taxas Euribor a 6 meses^{286,287}



Fonte dos dados: Banco de Portugal. Tratamento dos dados: AdC.

175. **A eliminação temporária deste custo contribuiu para reduzir os obstáculos à renegociação de contratos e à transferência de crédito entre instituições**, funcionando igualmente como um mecanismo de alívio para consumidores particularmente expostos ao aumento dos encargos financeiros resultante da subida das taxas de juro. Os picos observados imediatamente antes do termo anunciado da suspensão são consistentes com um efeito de antecipação associado à existência de um horizonte temporal, evidenciando a relevância deste fator nas decisões dos titulares de crédito.
176. **Este efeito foi reconhecido pelo Banco de Portugal**, que, em 2024, referiu que a suspensão temporária das comissões *"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 2023²⁸⁸.
177. Evidência adicional apresentada por economistas do Banco de Portugal indica 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 o custo de refinanciamento para os consumidores²⁸⁹.

²⁸⁶ Montantes de amortização antecipada total e parcial de empréstimos para aquisição ou construção de habitação própria permanente concedidos por bancos (outras instituições financeiras monetárias) aos particulares (famílias e instituições sem fim lucrativo ao serviço das famílias) residentes na área euro - em percentagem do total de empréstimos para habitação própria.

²⁸⁷ Taxa de juro de referência - Euribor (*Euro Interbank Offered Rate*) a 6 meses - média mensal. A Euribor é a taxa de referência do mercado monetário interbancário e resulta da média das cotações fornecidas por um conjunto de bancos europeus.

²⁸⁸ Ver Banco de Portugal, [Relatório de Acompanhamento dos Mercados de Crédito - 2024](#), julho de 2025.

²⁸⁹ 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"*.

178. **O aumento de transferências de crédito terá ainda contribuído para reforçar a pressão concorrencial sobre as instituições de crédito.** Em particular, este contexto terá incentivado uma maior disponibilidade para renegociar as condições dos contratos em vigor com vista a mitigar a perda de clientes para instituições concorrentes. Em 2009, a AdC e o Banco de Portugal demonstraram que a limitação das comissões por reembolso antecipado no crédito à habitação que ocorrera em 2007²⁹⁰ levou a um aumento das transferências de crédito à habitação entre instituições^{291,292}.
179. 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 novos contratos, conclui que penalizações de reembolso antecipado reduzem significativamente a probabilidade de amortização antecipada por parte dos mutuários²⁹³.
180. **Assim, os consumidores respondem de forma sensível a políticas que simplificam ou eliminam encargos diretos associados à mobilidade,** com efeitos positivos na concorrência e na dinâmica do setor da banca a retalho²⁹⁴.
181. Para além da evidência empírica relativa aos efeitos da suspensão das comissões na mobilidade dos consumidores, **importa ainda analisar os fundamentos económicos subjacentes à cobrança de comissões por reembolso antecipado, em particular no que respeita à distribuição do risco** entre instituições de crédito e consumidores consoante o regime de taxa de juro aplicável.
182. **A cobrança de comissões por reembolso antecipado representa uma compensação às instituições de crédito por eventuais perdas decorrentes da cessação antecipada do contrato. A incidência efetiva desse risco varia, contudo, consoante o regime de taxa de juro aplicável:**
- (i) Nos contratos de crédito à habitação com **taxa de juro fixa**, esta é livremente estabelecida pela instituição de crédito e mantém-se inalterada ao longo do prazo do contrato, **transferindo para a instituição de crédito o risco de variação das taxas de juro de mercado**. Esse risco tende, porém, a diminuir à medida que se aproxima o termo do contrato de crédito.
 - (ii) Nos contratos com **taxa de juro variável**, a taxa resulta da soma de um indexante (geralmente a Euribor) e de um spread²⁹⁵, sendo revista periodicamente. Neste caso, **o risco associado à evolução das taxas de juro é assumido predominantemente pelo consumidor**.

²⁹⁰ Ver Lei nº 51/2007, revogada pelo Decreto-Lei nº 74-A/2017. Os limites estabelecidos na Lei nº 51/2007 sobre as comissões de reembolso antecipado são equivalentes aos estabelecidos no quadro legislativo vigente.

²⁹¹ Também em abril de 2020, a AdC enviou dois contributos à Assembleia da República/Comissão de Orçamento e Finanças (COF) no âmbito das discussões das iniciativas que visaram introduzir limites às comissões bancárias associadas ao crédito ao consumo e à habitação. A AdC propôs medidas para promover a mobilidade dos consumidores na banca que permitam reduzir o risco de exploração dos clientes fidelizados pelos operadores. Em concreto, a AdC recomendou uma alteração à lei para que fosse sempre possível contratar um crédito à habitação num banco sem que seja obrigatório ter conta à ordem nesse mesmo banco. Esta recomendação foi acolhida pela COF.

²⁹² O índice de transferência de crédito à habitação subiu 0,9% em 2006 para 2,2% em 2007, com base no pedido de elementos enviados aos bancos. Ver AdC/Banco de Portugal (2009), "[Mobilidade no Sector da Banca a Retalho em Portugal](#)".

²⁹³ 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.

²⁹⁴ Ver, e.g., M. Brunetti, R. Ciciretti, Lj. Djordjevic, "*Till mortgage do us part: Mortgage switching costs and household's bank switching*", Journal of Banking & Finance, Volume 119, 2020.

²⁹⁵ O spread é a componente da taxa de juro de um contrato de crédito à habitação que acresce ao indexante e que é livremente definida pela instituição de crédito tendo em conta fatores como o risco do crédito do cliente, o rácio entre o valor do empréstimo e o valor do imóvel e o seu custo de financiamento.

183. **Assim, nos contratos de crédito com taxa variável, as instituições de crédito não estão expostas a custos equivalentes aos existentes nos contratos com taxa fixa.** A cobrança de uma comissão por reembolso antecipado nestes casos pode, por isso, representar uma penalização desproporcional para o consumidor, desincentivando a transferência de crédito entre instituições²⁹⁶.
184. **Note-se que o quadro legal aplicável ao crédito ao consumo já reflete esta diferenciação na distribuição do risco.** De acordo com o Decreto-Lei nº 133/2009²⁹⁷, a cobrança de comissões por reembolso antecipado é admitida apenas em contratos com taxa fixa (com um escalonamento de acordo com o prazo remanescente do contrato no momento do reembolso), sendo proibida nos contratos com taxa variável.
185. **Ainda que a cessação antecipada de um contrato de crédito implique a realização de atos administrativos internos²⁹⁸, a natureza desses atos aponta para custos essencialmente fixos,** sem necessária dependência com o montante do crédito em causa. Esta leitura é consistente com os próprios preçários bancários, nos quais as comissões associadas a atos administrativos comparáveis, quando legalmente admissíveis²⁹⁹, assumem tipicamente valores fixos e não proporcionais ao capital em dívida.
186. **Neste contexto, a aplicação de comissões por reembolso antecipado em proporção do montante reembolsado não se mostra alinhada com uma lógica de recuperação de custos administrativos.** Com efeito, esta opção já foi adotada pelo legislador no âmbito do crédito ao consumo a taxa variável, onde as comissões por reembolso antecipado foram eliminadas, refletindo a avaliação de que os eventuais custos associados ao reembolso antecipado não justificam a imposição de encargos dessa natureza sobre os consumidores.
187. **Da análise comparada do enquadramento legal e das iniciativas recentemente adotadas em vários Estados-Membros da União Europeia resulta uma tendência no sentido da redução ou limitação das comissões por reembolso antecipado de crédito à habitação, em particular nos contratos com taxa de juro variável** (ver Caixa 11). Em vários países, estas comissões foram eliminadas ou restringidas nesse regime, enquanto, nos contratos com taxa fixa, os mecanismos de compensação tendem a estar mais estreitamente alinhados com o prejuízo financeiro efetivo do mutuante, frequentemente através de modelos de cálculo baseados em taxas de mercado.

Caixa 11. Exemplos de enquadramentos legais europeus relativos à mobilidade no crédito à habitação

Benchmarking de comissões por reembolso antecipado de crédito à habitação

Foi realizada uma análise comparada do enquadramento legal aplicável especificamente à cobrança de comissões por reembolso antecipado de crédito à habitação em vários países europeus, cujos principais resultados se sintetizam na tabela seguinte:

²⁹⁶ A Diretiva 2014/17/UE, no seu artigo 25º, define que, no contexto de reembolso antecipado de crédito à habitação, a indemnização cobrada ao cliente bancário não pode exceder o prejuízo financeiro do mutuante.

²⁹⁷ Nos termos do artigo 19º Decreto-Lei nº 133/2009.

²⁹⁸ Designadamente ao nível do processamento contratual, da atualização de sistemas ou da gestão documental.

²⁹⁹ Note-se que, para os contratos de crédito à habitação, nos termos do nº 8 do artigo 23º do Decreto-Lei nº 74-A/2017, é proibido o débito de qualquer encargo ou despesa adicional à comissão por reembolso antecipado.

País	Limites taxa fixa	Limites taxa variável
Alemanha ³⁰⁰	Valor atual (descontado) do diferencial entre a taxa contratada e a taxa de mercado, ou 0% após o 10º ano do empréstimo	0%
Áustria ³⁰¹	0% até 10.000 €; 0,5% se o prazo remanescente for inferior a 1 ano ou 1% se superior a 1 ano	0%
Bélgica ³⁰²	Limite máximo correspondente a 3 prestações	
Espanha ³⁰³	2% nos primeiros 10 anos e 1,5% após esse período	0,25% nos primeiros 3 anos ou 0,15% nos primeiros 5 anos, e 0% após esse período
França ³⁰⁴	3% do capital em dívida ou o equivalente a 6 meses de prestações, à taxa média aplicável	
Holanda ³⁰⁵	0% para amortizações até 10% do capital em dívida por ano; acima desse limiar, valor atual (descontado) do diferencial entre a taxa contratada e a taxa de mercado	
Irlanda ³⁰⁶	Sem limite legal definido	0%
Itália ³⁰⁷	0%, para empréstimos celebrados após 2007	
Reino Unido ³⁰⁸	Sem limite legal definido	

Iniciativas legislativas recentes adotadas na UE

1. Letónia

Em 2023, o governo letão aprovou um pacote legislativo para simplificar e reduzir o custo de transferir o crédito à habitação. Essa reforma suspendeu a cobrança de comissões por reembolso antecipado pela instituição de crédito inicial, limitou as taxas de formalização de novo contrato a 1% do valor do empréstimo, eliminou restrições à publicidade e agilizou o processo de transferência de crédito, incluindo a aceitação de assinaturas digitais³⁰⁹.

2. Lituânia

Em fevereiro de 2025, entraram em vigor alterações à lei relativa a contratos de crédito aos consumidores para imóveis destinados a habitação da República da Lituânia. As medidas foram implementadas com o objetivo de facilitar a transferência de crédito entre instituições e reforçar o poder negocial dos consumidores face aos credores. Assim, ao proceder ao reembolso antecipado do crédito com vista à sua transferência, o consumidor não será cobrado pela sua instituição inicial de qualquer taxa ou pagamento

³⁰⁰ Ver [Bürgerliches Gesetzbuch, arts. 489-502](#).

³⁰¹ Ver [Hypothekar- und Immobilienkreditgesetz, art. 20º](#).

³⁰² Ver [Code de droit économique, art. VII.147.12](#).

³⁰³ Ver [Ley 5/2019, art. 23º y 24º](#).

³⁰⁴ Ver [Code de la consommation, Livre III, Titre 1er, Ch. III, Sec. 7, art. L313-47 & R313-25](#).

³⁰⁵ Ver [Code of Conduct for Mortgage Loans, nº 6](#).

³⁰⁶ Ver [Consumer Credit Act, 1995, section 121](#).

³⁰⁷ Ver [Legge 2 aprile 2007, nº 40, art. 7](#).

³⁰⁸ Ver [MCOB 12.3](#).

³⁰⁹ Mais informação disponível [aqui](#).

relacionado com o processo, como avaliação de imóvel e notariado. Poderá, porém, ser cobrada uma comissão compensatória à instituição pela cessação antecipada de contratos com taxa de juro fixa³¹⁰.

3. Suécia

Em julho de 2025, foi implementado na Suécia um novo modelo de cálculo de comissão por reembolso antecipado de crédito à habitação com taxa fixa, tornando a transferência entre instituições menos custosa e mais previsível para os consumidores³¹¹. De acordo com este novo regime, a comissão deve ser calculada com base na diferença entre a taxa média de *swap* no início do período de taxa fixa e a taxa de *swap* no momento do reembolso antecipado³¹². Previamente à alteração legislativa, esta comissão seria determinada tendo em conta apenas a taxa de juro acordada entre o consumidor e a instituição no contrato de crédito.

188. **Uma abordagem regulatória que diferencie de forma efetiva os regimes de taxa fixa e variável poderá contribuir para uma repartição do risco entre instituições de crédito e consumidores mais equilibrada**, evitando encargos desproporcionais e promovendo a mobilidade no segmento do crédito à habitação.

Recomendação 11 | ao Legislador

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.

³¹⁰ Ver contributo da Autoridade da Concorrência da República da Lituânia ao *Informal Request for Information* lançado pela AdC em junho de 2025 através da ECN. Mais informação disponibilizada pelo Banco Central da República da Lituânia [aqui](#).

³¹¹ Cerca de 65% dos consumidores suecos têm contratualizado crédito à habitação em regime de taxa variável. Esta medida terá sido implementada igualmente com vista a aumentar o número de consumidores com contratos de taxa fixa e, assim, melhorar a sua estabilidade financeira (ver contributo da *Konkurrensverket* (Autoridade da Concorrência da Suécia) ao *Informal Request for Information* lançado pela AdC em junho de 2025 através da ECN).

³¹² Mais informação disponível [aqui](#). Note-se que esta comissão funciona como uma compensação direta às instituições pela diferença entre a taxa de juro fixa acordada com o consumidor e a taxa de juro de mercado quando o consumidor amortiza antecipadamente o seu crédito.

VI.6. O RISCO DE CONFLITOS DE INTERESSES NA INTERMEDIÇÃO DE CRÉDITO COMO FATOR LIMITATIVO DO SEU POTENCIAL BENEFÍCIO À MOBILIDADE

189. **O potencial significativo da atividade de intermediação de crédito de promoção e desenvolvimento da dinâmica concorrencial na banca a retalho³¹³ pode ser limitado pela existência de conflitos de interesses inerentes ao modelo de intermediação de crédito.** Em particular, a relação do intermediário com as instituições de crédito, que frequentemente remuneram os agentes sujeitos a relações de vinculação (no caso dos intermediários de crédito vinculados e a título acessório) pode influenciar a forma como a informação é selecionada, apresentada ou priorizada aos consumidores, conforme *supra* descrito³¹⁴. Esta configuração cria o risco de que as soluções recomendadas não reflitam plenamente a diversidade de alternativas disponíveis no mercado e, no seu extremo, os interesses específicos do consumidor.
190. **Deste modo, é crucial mitigar tanto quanto possível o risco de conflito de interesse inerente à atividade de intermediação de crédito.** Nesse contexto, as seguintes matérias assumem particular importância: (i) a transparência da informação disponibilizada por esses agentes aos consumidores; (ii) as políticas de remuneração dos intermediários de crédito vinculados ou a título acessório; (iii) os contratos de crédito apresentados ou propostos aos consumidores pelos intermediários de crédito vinculados ou a título acessório; e (iv) as obrigações dos bancos de prestação de informação a esses agentes.
191. **Em 2020, a AdC recomendou o reforço da acessibilidade e do conteúdo informativo da lista de intermediários de crédito disponibilizada na página da *Internet do Banco de Portugal*³¹⁵.** Em particular, a AdC defendeu que essa lista passasse a incluir informação adicional relevante para os consumidores, designadamente sobre o número de reclamações. Essa recomendação mantém a sua pertinência.

VI.6.1. Limitações na transparência da informação disponibilizada pelos intermediários de crédito

192. **O Banco de Portugal tem encetado esforços no sentido de garantir a transparência e o bom cumprimento do quadro legal e regulamentar aplicável à atividade de intermediação de crédito.** Mais recentemente, em agosto de 2025, o Banco de Portugal publicou um guia prático sobre publicidade difundida por intermediários de crédito³¹⁶, que clarifica os princípios e regras a observar por esses agentes.
193. **Contudo, ainda subsistem matérias que merecem atenção, relacionadas com a ficha de informação normalizada** aplicável ao crédito ao consumo e com a informação a disponibilizar aos consumidores, em particular antes da contratação do serviço de intermediação de crédito.
194. **Nesse contexto, é de destacar que a dificuldade do consumidor em compreender plenamente o papel e os limites de atuação dos intermediários de crédito vinculados e a título acessório aparenta persistir³¹⁷.** Note-se que a boa compreensão, pelo consumidor, do âmbito da atuação do intermediário na comercialização do crédito ganha particular relevância

³¹³ Ver capítulo II.

³¹⁴ Ver no parágrafo 39.

³¹⁵ Ver [comentários às iniciativas legislativas pendentes de decisão sobre limites às comissões bancárias associadas ao crédito ao consumo e à habitação](#), de 30.04.2020.

³¹⁶ Banco de Portugal, "[Guia prático sobre a publicidade difundida por intermediários de crédito](#)", publicado em 22.08.2025.

³¹⁷ No âmbito da consulta ao mercado, a *Citizens' Voice* assinalou que a transparência dos incentivos dos intermediários de crédito constitui, no seu entendimento, uma condição necessária para uma avaliação informada das propostas de crédito por parte dos consumidores. Em reunião, a DECO referiu que os consumidores, de um modo geral, não estão conscientes do risco de conflitos de interesses dos intermediários, presumindo que seus interesses serão salvaguardados pelos intermediários.

no contexto de intermediários que atuam sob vínculo com determinado número de instituições de crédito.

195. **A persistência dessa dificuldade acontece apesar das obrigações de informação já previstas no quadro normativo.**
196. **Em particular, os intermediários devem disponibilizar informação base sobre a sua atividade nos seus estabelecimentos abertos ao público, nas suas páginas da Internet e em momento prévio à prestação de serviços de intermediação**³¹⁸. Quando existe prestação de serviços de consultoria, o intermediário de crédito vinculado e o intermediário de crédito a título acessório devem transmitir ao consumidor que a sua análise será limitada à ponderação de contratos de crédito disponíveis na sua gama de produtos. Na mesma situação, o intermediário não vinculado esclarecerá o consumidor sobre o âmbito de produtos de crédito que terá em consideração para efeitos da prestação de serviços³¹⁹.
197. **Adicionalmente, o quadro legal e regulamentar exige a divulgação de informação relativa à remuneração dos intermediários de crédito no âmbito do crédito à habitação.** O quadro legal e regulamentar prevê uma obrigação dos intermediários vinculados de informar os consumidores, previamente à prestação de serviços, sobre a existência e o montante dos eventuais incentivos pagos pelos mutuantes³²⁰. Se o intermediário desconhecer esse valor, deve informar o seu cliente que esse dado constará da ficha de informação normalizada do produto de crédito³²¹. Adicionalmente, no momento de apresentação de proposta de crédito à habitação, a FINE entregue pelos intermediários vinculados ou a título acessório ao consumidor deve incluir a forma de remuneração e/ou o valor da comissão recebida do mutuante³²².
198. **Já no caso do crédito ao consumo, os intermediários de crédito, quando apresentam aos consumidores propostas de crédito, apenas têm de divulgar, na ficha de informação normalizada, a sua identificação e o seu endereço**³²³. A identificação do agente corresponde à sua denominação, ao seu endereço, aos seus contactos e à sua categoria de intermediário de crédito³²⁴.
199. **Essas obrigações de informação podem não ser suficientes para assegurar a compreensão dos consumidores sobre a atuação dos agentes vinculados e a título acessório**, que deve poder ser identificada de forma fácil e conveniente. Tal decorre do facto de apenas ter que ser divulgada ao consumidor a categoria do intermediário de crédito. Ainda que a política remuneratória dos agentes decorra da sua categoria, é expectável que a generalidade dos consumidores desconheça as características associadas a cada categoria de intermediário de crédito.
200. **Em consequência, os consumidores podem ter uma perceção de imparcialidade dos agentes vinculados e a título acessório que não teriam caso tivessem consciência das implicações do vínculo.** Tal situação pode **enfraquecer o poder de decisão efetiva dos consumidores**, levando-os a sobrestimar o grau de pesquisa efetivamente realizado pelos agentes e a subvalorizar a possibilidade de assistência e/ou recomendação enviesadas. Note-se que a divulgação de informação relativa à remuneração dos intermediários de crédito assume

³¹⁸ Nos termos dos artigos 53º e 54º do regime jurídico dos intermediários de crédito. Em momento prévio à prestação de serviços de intermediação, o intermediário de crédito deve ainda apresentar os meios ao dispor dos consumidores para a apresentação de reclamações e para a resolução alternativa de litígios.

³¹⁹ Nos termos do artigo 65º do regime jurídico dos intermediários de crédito.

³²⁰ Ver alínea d) do nº 1 do artigo 54º do regime jurídico dos intermediários de crédito.

³²¹ Ver alínea e) do nº 1 do artigo 54º do regime jurídico dos intermediários de crédito.

³²² Ver Parte II do Anexo I do Decreto-Lei nº 74-A/2017.

³²³ Ver nº 1 do Anexo II do Decreto-Lei nº 133/2009.

³²⁴ Ver Anexos I a IV da Instrução do Banco de Portugal nº 12/2013.

um papel crucial, já que permite aos consumidores conhecerem o nível do risco de conflitos de interesses dos agentes, decorrente da natureza da relação dos agentes com os mutuantes.

201. **Essa assimetria de informação seria mitigada pela disponibilização aos consumidores de informação explícita sobre a forma de remuneração dos intermediários de crédito, à semelhança do que já é efetuado no âmbito do crédito à habitação.** Tal permitiria que os consumidores tomassem uma decisão mais informada sobre o intermediário de crédito e a contratação de crédito, o que assume importância acrescida devido à crescente expressão que o crédito ao consumo tem tido a nível nacional³²⁵.
202. No contexto atual, **esta divulgação assume particular relevância no crédito ao consumo.** Com efeito, trata-se de um segmento com expressão significativa e crescente no financiamento das famílias³²⁶, 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 no crédito automóvel e no crédito renovável, onde se observam situações em que o consumidor suporta custos mais elevados quando recorre à intermediação³²⁷.

Recomendação 12 | ao Legislador

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 nº 1 do artigo 54º do regime jurídico dos intermediários de crédito**, para o caso de intermediação de crédito à habitação.

O nº 1 do artigo 54º e o nº 2 do artigo 65º do regime jurídico dos intermediários de crédito, estabelecido pelo Decreto-Lei nº 81-C/2017, devem ser alterados nesse sentido.

³²⁵ Em março de 2026, foram celebrados novos contratos de crédito aos consumidores no montante total de cerca de 944 milhões de euros, o valor mais elevado da série estatística disponibilizada pelo Banco de Portugal, iniciada em 2013 (ver [séries estatísticas do Banco de Portugal](#), consultada em 13.05.2026).

³²⁶ 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.

³²⁷ 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.

VI.6.2. Risco de conflitos de interesses na remuneração dos intermediários vinculados e a título acessório

203. **Nos termos do quadro legal e regulamentar nacional, as políticas de remuneração dos intermediários de crédito vinculados e dos intermediários de crédito a título acessório devem ser definidas pelos mutuantes** com os quais esses agentes celebram contrato de vinculação³²⁸, dependendo de critérios qualitativos e quantitativos³²⁹. **A remuneração desses intermediários não deverá, porém, obstar ao cumprimento, em particular, dos seus deveres de respeito pelos direitos e interesses dos consumidores**³³⁰, conforme decorre também da Diretiva 2014/17/UE³³¹.
204. **Contudo, os quadros legais e regulamentares europeu e nacional não restringem a remuneração desses intermediários, que, como tal, pode depender de objetivos de vendas, o que potencia o risco de conflitos de interesses** já identificado³³². Esta prática remuneratória poderá levar esses agentes a: (i) selecionar os mutuantes com que trabalham com base nos incentivos oferecidos por eles, em detrimento de trabalharem com o maior número de mutuantes possível, sendo esse efeito ampliado caso a remuneração dependa do volume de contratos angariados junto do mesmo mutuante; e (ii) apresentar aos consumidores as propostas que maximizam a sua remuneração, que podem não corresponder às propostas mais adequadas aos consumidores.
205. **Visando mitigar esse risco, os quadros legais e regulamentares europeu e nacional estabelecem limites à remuneração dos trabalhadores dos intermediários de crédito que prestem serviços de consultoria no âmbito do crédito à habitação.** Em particular, é estabelecido que a remuneração desses trabalhadores seja independente de objetivos de vendas ou do número de contratos celebrados ou, a nível europeu, da taxa ou do tipo de contrato de crédito³³³. Para o mesmo fim, é prevista, a nível europeu, a possibilidade de os Estados-Membros poderem proibir o pagamento de comissões pelos mutuantes aos intermediários³³⁴.
206. **Compreende-se a lógica subjacente ao estabelecimento deste limite na remuneração dos trabalhadores dos intermediários que prestam consultoria.** De facto, sendo os trabalhadores quem contacta diretamente com os consumidores e quem faz a pesquisa, apresentação e recomendação de ofertas, uma remuneração ligada a objetivos de vendas traria riscos de conflitos de interesses face aos interesses dos consumidores.
207. **Contudo, as limitações legais às remunerações dos trabalhadores não acautelam os riscos de conflitos de interesses das suas entidades empregadoras, que persistem. É expectável que o colaborador do intermediário tenda a alinhar o seu comportamento com os objetivos comerciais do seu empregador.** Podendo o contrato de vinculação do intermediário (empregador) com o mutuante estabelecer uma política de remuneração com base nas características do crédito intermediado, a atuação honesta e transparente do agente mantém-se comprometida devido à possibilidade de enviesamentos.

³²⁸ Ver nº 1 do artigo 11º do [Aviso nº 6/2017](#) do Banco de Portugal.

³²⁹ Ver alínea b) do nº 2 do artigo 11º do Aviso nº 6/2017 do Banco de Portugal.

³³⁰ Nos termos do nº 2 do artigo 58º do regime jurídico dos intermediários de crédito e da alínea a) do nº 2 do artigo 11º do Aviso nº 6/2017 do Banco de Portugal.

³³¹ Nos termos dos nºs 1 e 2 do artigo 7º da Diretiva 2014/17/UE.

³³² Ver parágrafos 189 e 190.

³³³ A nível europeu, nos termos do nº 4 do artigo 7º e do considerando 35 da Diretiva 2014/17/UE. A nível nacional, nos termos do artigo 68º do regime jurídico dos intermediários de crédito e artigo 18º do Aviso do Banco de Portugal.

³³⁴ Nos termos do nº 4 do artigo 7º da Diretiva 2014/17/UE.

208. **Com vista a potenciar o benefício deste tipo de agentes para a mobilidade interbancária, considera-se adequado, necessário e proporcional limitar essa prática remuneratória no exercício da atividade de intermediação de crédito e de consultoria**, independentemente do tipo de contrato de crédito. Dessa forma, será possível desincentivar a prática de intermediação orientada para a celebração de contratos com características mais rentáveis para o intermediário e para o mutuante, em detrimento de uma melhor adequação do produto de crédito às preferências do consumidor e da eficácia concorrencial da intervenção do intermediário no mercado do crédito.

Recomendação 13 | ao Legislador

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.

VI.6.3. Restrições à pluralidade e comparabilidade das propostas apresentadas aos consumidores

209. **Os intermediários de crédito estão sujeitos a um conjunto de deveres específicos de assistência e de prestação de informação aos consumidores.** Em concreto, devem apresentar ao consumidor contratos ajustados ao seu perfil e interesses, abstenendo-se de intermediar contratos sobre os quais não possuam informação detalhada³³⁵.
210. **Como analisado *supra*³³⁶, os intermediários vinculados e os intermediários a título acessório atuam sob vínculo com instituições de crédito, podendo ter a sua atividade condicionada por incentivos comerciais ou remuneratórios definidos por estas.** Como tal, surge um risco de enviesamento cujo impacto poderá ser mitigado através de mecanismos eficazes de divulgação de informação do intermediário de crédito perante o consumidor. Este enviesamento poderá surgir na gama de ofertas de crédito apresentadas ou propostas aos consumidores pelos intermediários, direcionando a decisão do consumidor no sentido dos benefícios do agente.
211. **Adicionalmente, no decorrer da sua atividade, o intermediário de crédito poderá ter acesso a um leque de ofertas de contratos de crédito mais abrangente do que aquele que apresenta ou propõe ao consumidor.**
212. **Nesse contexto, poderá ser benéfico para o consumidor ter acesso a informação sobre os critérios de pré-seleção de ofertas efetuada pelo intermediário.** Compreende-se a justificação subjacente de proporcionalidade e exequibilidade na não divulgação ao cliente de todas as propostas, nomeadamente dado que a quantidade de ofertas apresentadas ao

³³⁵ Nos termos do artigo 45º do regime jurídico dos intermediários de crédito.

³³⁶ Ver Caixa 2.

consumidor não deverá ser excessiva, sob pena de fomentar uma sobrecarga informativa e tornar o exercício de análise dos créditos mais difícil, moroso ou confuso.

213. **Assim, torna-se essencial garantir o acesso do consumidor, via intermediário de crédito, a informação suficientemente completa e representativa da gama de ofertas disponíveis,** permitindo uma análise e comparação informadas das propostas apresentadas. Estas deverão ter condições diferenciadas entre si e manter a adequação ao perfil do consumidor.

Recomendação 14 | ao Regulador

Estabelecer uma obrigação dos intermediários de crédito de disponibilizarem aos consumidores que contratam os seus serviços sobre:

- (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.

VI.6.4. Limitações na informação disponibilizada pelos bancos aos intermediários de crédito

214. **O quadro legal e regulatório prevê um conjunto de deveres de informação e assistência geral e personalizada que os mutuantes devem cumprir perante o consumidor previamente à contratualização de crédito**³³⁷. Estes deveres debruçam-se, nomeadamente, sobre vendas associadas obrigatórias e facultativas, tipologias de taxas de juro do crédito a serem apresentadas ao consumidor via simulação ou proposta e condições de preenchimento de FINE.
215. **Nem todas essas obrigações são refletidas na relação entre as instituições de crédito e os intermediários de crédito.** No sentido de garantir o acesso a informação pré-contratual pelos agentes, o Regime Jurídico dos Intermediários de Crédito estabelece o seu direito à informação, estipulando apenas que deve ser-lhes disponibilizada, pelas instituições de crédito, a informação necessária à sua atividade³³⁸.
216. **A disponibilização de informação aos intermediários de crédito pelos mutuantes que não seja verdadeiramente completa e representativa da gama de ofertas de cada instituição poderá limitar a atividade destes agentes.** Como consequência, o leque de propostas apresentadas pelos intermediários aos consumidores poderá ser incompleto e definido diretamente através das escolhas que o mutuante fez.
217. **De forma a limitar esta situação, as condições pré-contratuais disponibilizadas pelos mutuantes aos intermediários de crédito não deverão ser menos favoráveis do que aquelas que seriam apresentadas aos consumidores em caso de contacto direto com a instituição de crédito.**
218. **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

³³⁷ Ver, nomeadamente, Capítulo III do Decreto-Lei nº 74-A/2017, Aviso nº 5/2017 do Banco de Portugal e Instrução nº 19/2017 do Banco de Portugal, para contratos de crédito à habitação. Para contratos de crédito ao consumo, ver Capítulo II do Decreto-Lei nº 133/2009.

³³⁸ Nos termos do artigo 51º do regime jurídico dos intermediários de crédito.

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.

Recomendação 15 | 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 fossem diretamente contactadas pelos consumidores. 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.

VI.7. VENDA AGREGADA DE PRODUTOS E SERVIÇOS BANCÁRIOS

219. **O quadro jurídico nacional proíbe a celebração ou renegociação de contratos bancários condicionada à aquisição obrigatória de produtos adicionais (*tying*)**, salvo as exceções expressamente previstas na lei.
220. **Esta proibição é aplicável ao crédito à habitação³³⁹ e ao crédito aos consumidores³⁴⁰**. O regime admite duas exceções específicas, nomeadamente a exigência de abertura ou manutenção de conta à ordem e a contratação de seguros, desde que o consumidor possa recorrer a prestadores alternativos em condições equivalentes de garantia.
221. **No domínio dos produtos de aforro e investimento, a legislação aplicável limita a possibilidade de associar depósitos a produtos que não garantam o capital investido**. Em particular, é proibido fazer depender a celebração de contratos de depósito da aquisição de instrumentos financeiros, contratos de seguro ou outros produtos de investimento que não garantam o capital investido em qualquer momento, mesmo quando tal associação seja facultativa e vise melhorar as condições do depósito³⁴¹.
222. **As vendas agregadas facultativas (*bundling*) são, no entanto, admissíveis**. Nestes casos, o consumidor pode optar pela aquisição conjunta de produtos comercializados autonomamente, como contrapartida por condições financeiras mais favoráveis no produto principal, nomeadamente reduções do custo do crédito.
223. **A venda agregada de produtos e serviços bancários constitui uma prática relevante na banca a retalho em Portugal**, assumindo particular expressão na comercialização de crédito à habitação e de crédito aos consumidores³⁴².

³³⁹ Nos termos do Decreto-Lei nº 74-A/2017.

³⁴⁰ Nos termos do Decreto-Lei nº 133/2009.

³⁴¹ Nos termos do disposto no artigo 8º do Regime jurídico dos pacotes de produtos de investimento de retalho e de produtos de investimento com base em seguros constante do Anexo II à Lei nº 35/2018.

³⁴² Ver [Relatório sobre vendas associadas e comissionamento bancário](#) do Banco de Portugal, publicado em 15.07.2022.

224. A análise das ofertas comerciais dos bancos evidencia a presença de pacotes agregados na banca a retalho³⁴³, que geralmente incluem duas tipologias predominantes:
- (i) **Contas pacote**, centradas em serviços de pagamento, mediante um único preço periódico que inclui cartões, transferências, levantamentos e, em alguns casos, seguros associados;
 - (ii) **Ofertas combinadas**, que articulam serviços de pagamento com produtos base, como depósitos ou crédito, tipicamente acompanhadas de benefícios condicionados, como reduções de comissões ou bonificações de spread, dependentes da subscrição simultânea de produtos acessórios e os respetivos encargos.
225. **Em alguns casos, os produtos acessórios cuja subscrição é necessária para aceder a bonificações não apresentam uma relação direta com o risco associado ao crédito**, designadamente, a subscrição de contas pacote que incluam, por exemplo, a utilização de cartões de crédito.
226. **A venda agregada em pacote implica normalmente requisitos cumulativos**, como domiciliação de salário, manutenção de património mínimo, utilização de cartão de crédito ou contratação de seguros, **cuja cessação pode determinar a perda imediata das bonificações**.
227. **A venda agregada pode gerar benefícios, nomeadamente conveniência, simplificação da relação bancária e vantagens económicas associadas aos produtos e serviços incluídos**, como seja ao nível de bonificações em torno do spread no que concerne ao crédito à habitação.
228. **Todavia, podem emergir efeitos de retenção suscetíveis de afetar a mobilidade dos consumidores** quando estas práticas envolvem contratos de longa duração e com peso significativo no orçamento das famílias, como seja no crédito à habitação.
229. **Esses contratos tendem a funcionar como produtos estrela (ou âncora), em virtude da sua duração e relevância financeira, sendo frequentemente utilizados como base para a agregação de produtos adicionais**. A contratação destes produtos é tipicamente incentivada através de bonificações no produto principal.
230. **Neste contexto, a manutenção cumulativa destes produtos acessórios ao longo da vigência do crédito pode reforçar mecanismos de fidelização**, na medida em que a preservação das bonificações depende da continuidade dessas relações contratuais³⁴⁴. Com efeito, a decisão de mudar de instituição deixa de incidir sobre o crédito isoladamente e passa a depender do custo total do conjunto de produtos contratados, da perda de bonificações condicionadas e da reconfiguração simultânea de múltiplas relações contratuais.
231. **Este efeito tende a aumentar os custos de mudança e a reduzir a comparabilidade efetiva entre ofertas**³⁴⁵, **reduzindo a contestabilidade da relação bancária ao longo do tempo**³⁴⁶.

³⁴³ Note-se que a CE encontrou divergências na interpretação do conceito de “pacote” de serviços, com práticas distintas entre Estados-Membros (ver [Relatório COM\(2023\) 249 final da Comissão de maio de 2023 ao Parlamento Europeu e ao Conselho](#)). Alguns Estados-Membros entendem “pacote” como a combinação de uma conta de pagamento com serviços complementares necessários ao seu uso, como cartão, descoberto ou transferências automáticas, enquanto outros o interpretam como a venda associada de produtos financeiros distintos, como seguros, cartões de crédito ou hipotecas. Observa-se que a Diretiva PAD utiliza, por vezes, o termo “pacote” em conjunto com “serviços” (artigo 4º, nº 3), outras vezes com “produtos” (artigo 5º, nº 2, alínea a) e, por vezes, com ambos (artigo 8º).

³⁴⁴ Ver Qi Y., “Big Broad Banks: How Does Cross-Selling Affect Lending?”, publicado em janeiro de 2020, que evidencia que a duração e profundidade da relação banco–cliente aumentam significativamente a intensidade de *cross-selling* e a fidelização.

³⁴⁵ CE, [Study on switching of financial services and products](#), publicado em 2019, identifica que a venda de produtos agregados aumenta a complexidade e pode desincentivar a mudança de banco.

³⁴⁶ Zhao, T., Matthews, K. & Murinde, V., “Cross-selling, switching costs and imperfect competition in British banks”, *Journal of Banking & Finance*, publicado em novembro 2011, evidencia que *cross-selling* e custos de mudança contribuem para *lock-in* e menor disciplina concorrencial ao longo do tempo.

Mesmo quando as condições iniciais do crédito são competitivas, à medida que o contrato evolui e o risco associado diminui, a persistência de requisitos e produtos acessórios pode deixar de refletir uma relação proporcional entre a vantagem concedida no produto principal e as obrigações impostas ao consumidor.

232. **Os resultados do inquérito a consumidores são consistentes com esta leitura.** Entre os consumidores que não mudaram de banco nos últimos cinco anos apesar de terem pesquisado alternativas, cerca de 20% indicam a existência de empréstimos como principal razão para permanecerem na instituição atual. Importa, contudo, salientar que este grupo de inquiridos pode não ser homogêneo, podendo refletir situações e motivações distintas. Assim, nem todos os casos serão necessariamente imputáveis à manutenção de produtos ou serviços acessórios associados ao empréstimo, podendo igualmente resultar de outros fatores relacionados com o próprio contrato de crédito.
233. **O efeito líquido de um eventual limite temporal** na contratação de produtos acessórios nos preços do produto principal **dependerá**, entre outros fatores, **do desenho da medida, do grau de mobilidade dos consumidores e da reação das instituições.** Nesta matéria, 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 causa³⁴⁷.
234. Em particular, **o mercado português apresenta um grau de concentração significativo no segmento do crédito à habitação, o que reforça a pertinência de intervenção regulatória orientada para a redução dos custos de mudança.** De acordo com os elementos solicitados pela AdC às principais instituições de crédito, os cinco maiores bancos (CGD, Santander Totta, Millennium BCP, BPI e Novo Banco) detinham, em 2024, 84,8% dos créditos à habitação concedidos por aquele conjunto de instituições.
235. Este nível de concentração é relevante porque, associado a custos de mudança significativos, **a ausência de pressão concorrencial suficiente reduz o incentivo das instituições a competir pelos clientes existentes e dificulta a entrada de operadores no mercado**³⁴⁸.
236. **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.** Ao atenuar a complexidade associada à combinação de múltiplos produtos e a dispersão dos custos ao longo da relação bancária, a estrutura de preços torna-se mais transparente e comparável, reforçando a capacidade dos consumidores para avaliar e comparar propostas. Tal tende a aumentar a sensibilidade ao preço no momento da contratação e a promover uma dinâmica concorrencial mais efetiva entre instituições de crédito.

³⁴⁷ Farrell, J. e Klemperer, P. (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.

³⁴⁸ Farrell, J. e Klemperer, P. (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.

Recomendação 16 | ao Regulador

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.

237. **A análise dos preçários dos bancos evidencia um grau elevado de complexidade na estruturação das ofertas combinadas**, observando-se, nomeadamente (i) pacotes com múltiplos produtos e serviços; (ii) requisitos cumulativos diversos; (iii) um número elevado de notas de rodapé aplicáveis à mesma oferta e remissões cruzadas entre secções distintas (contas, cartões, crédito, seguros); e (iv) dificuldade prática de estimar o custo líquido do pacote versus contratação autónoma de cada serviço.

238. **Esta complexidade associada às ofertas agregadas pode dificultar a comparação entre alternativas e acentuar assimetrias de informação, limitando a capacidade de os consumidores identificarem soluções mais vantajosas**, conforme resulta da informação recolhida³⁴⁹:

- (i) no inquérito a consumidores, entre os que não mudaram de banco, cerca de 24% referem não ter encontrado alternativa claramente melhor, cerca de 21% consideram que todas as ofertas são semelhantes e cerca de 21% afirmam que o tempo e esforço de mudança não compensam.
- (ii) alguns contributos recebidos na consulta ao mercado partilham desta apreciação. A DECO refere que as contas pacote são de difícil compreensão, dificultando a identificação dos benefícios associados. A *Citizens' Voice*, a DECO e a AIP alertam igualmente para o risco de perceção de vantagens não materializadas, para a existência de custos ocultos e para a possibilidade de as ofertas condicionais limitarem a liberdade de escolha. A *Citizens' Voice* assinala ainda que bonificações condicionadas podem dificultar a renegociação ou transferência futura dos contratos.

239. **A dificuldade de avaliação e comparação das ofertas agregadas assume particular relevância quando a sua contratação ocorre no âmbito de contratos de longa duração e com impacto significativo no orçamento das famílias, como é o caso do crédito à habitação.**

³⁴⁹ O [Relatório sobre vendas associadas e comissionamento bancário](#) do Banco de Portugal, publicado em 15.07.2022, destaca que a admissibilidade do *bundling* pressupõe a existência de informação clara e a disponibilização de alternativas reais aos consumidores.

240. **No âmbito do crédito à habitação, o quadro legal prevê já obrigações de informação relativas ao impacto da contratação conjunta de produtos e serviços acessórios** nas condições do empréstimo, designadamente na taxa de juro aplicável³⁵⁰. Essa informação permite, em regra, identificar de forma clara o benefício associado à contratação agregada no produto principal, como por exemplo a redução do spread face a um cenário sem produtos acessórios, no caso de um crédito à habitação.
241. **Contudo, o enquadramento legal e regulamentar não assegura, de forma igualmente clara e sistemática, a prestação de informação sobre os custos totais associados à manutenção desses produtos e serviços acessórios ao longo do tempo**³⁵¹.
242. **Esta assimetria de informação dificulta 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.
243. **Neste contexto, é importante assegurar que as vendas agregadas constituem uma opção livre e informada**, em linha com os princípios já defendidos pela AdC no âmbito de iniciativas legislativas sobre comissões bancárias em 2020³⁵². A relevância destas práticas tem sido igualmente reconhecida no plano das políticas públicas. O Programa do Governo³⁵³ inclui, a este propósito, a promoção de um estudo sobre restrições ao *bundling* de produtos.

Recomendação 17 | ao Regulador

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.

³⁵⁰ Artigo 11º, nº 3, do Decreto-Lei nº 74-A/2017.

³⁵¹ Note-se que, nas FINE, as instituições de crédito assinalam a eventual existência de custos associados à contratação de produtos acessórios, remetendo a sua consulta para os respetivos preçários. Assim, os encargos potenciais associados a cada um desses produtos não se encontram explicitados nesses documentos.

³⁵² Ver [comentários às iniciativas legislativas pendentes de decisão sobre limites às comissões bancárias associadas ao crédito ao consumo e à habitação](#), de 30.04.2020.

³⁵³ Ver página 116 do [Programa XXV Governo Constitucional](#).

ANEXO I – INQUÉRITO A CONSUMIDORES

1. O presente anexo inclui os detalhes metodológicos relativos ao inquérito a consumidores, contratado pela AdC, e cujos resultados principais constam do Estudo *“Mobilidade dos Consumidores na Banca a Retalho em Portugal”*. Este anexo inclui ainda uma análise a cada uma das questões e, por fim, para completude, a transcrição integral do questionário utilizado na recolha de dados junto dos consumidores particulares.

I. CARACTERIZAÇÃO METODOLÓGICA DO INQUÉRITO

I.1. UNIVERSO E RECOLHA

2. **O inquérito a consumidores da banca a retalho em Portugal foi dirigido à população residente em Portugal Continental com 18 ou mais anos de idade**, tendo por objetivo recolher informação de consumidores particulares no que concerne à utilização, pesquisa e comparação dos principais produtos/ serviços bancários utilizados e eventual mudança de conta à ordem.
3. **A recolha decorreu entre 31 de outubro e 17 de novembro de 2025**, através de um **questionário online** disponibilizado a membros de um painel de consumidores da E.M. – Estudos de Mercado e Sondagens de Opinião, Lda., entidade responsável pela execução do trabalho de campo.
4. **Foram obtidas 1.100 respostas válidas**, após aplicação de filtros de elegibilidade e controlo de qualidade. O questionário foi preenchido sem intervenção do entrevistador. Se se assumisse uma amostra aleatória simples com 1.100 observações, a margem de erro seria próxima de cerca de 3 pontos percentuais, para um nível de confiança de 95%. Contudo, dado que o desenho amostral não é probabilístico, esta referência deve ser entendida apenas como um valor ilustrativo e não como medida estatística estrita.

I.2. REPRESENTATIVIDADE DA AMOSTRA

5. A Tabela 1 apresenta a desagregação demográfica da amostra comparando-a com a população portuguesa. No que respeita à idade, observa-se uma **sobrerrepresentação de indivíduos dos 18 aos 35 anos e uma sub-representação da população acima dos 65 anos**. Os grupos intermédios (36–50 anos e 51–65 anos) exibem valores próximos dos registados na população.
6. Ao nível da escolaridade, verifica-se uma **maior proporção de inquiridos com ensino superior do que na população residente**, acompanhada de uma menor proporção de indivíduos com ensino básico. Esta diferença é habitual em inquéritos administrados *online*, nos quais a participação tende a ser maior entre indivíduos com níveis de escolaridade mais elevados.
7. No que respeita à situação profissional, a amostra integra uma diversidade de perfis, incluindo trabalhadores por conta de outrem, trabalhadores independentes, estudantes e reformados, permitindo captar diferentes padrões de utilização bancária.
8. Estes desvios ao nível da idade e da escolaridade são típicos de inquéritos *online* baseados em painéis. Com efeito, o modo de recolha *online* tende a captar com maior probabilidade indivíduos com literacia digital mais elevada e com acesso regular à *internet*.
9. Ainda assim, a composição da amostra permite observar um conjunto relevante de padrões de comportamento, que constituem um contributo útil para enquadrar a análise das dinâmicas de mobilidade e concorrência no setor bancário.

10. Os desvios observados — nomeadamente na idade e escolaridade — serão tidos em conta na análise, nomeadamente quando se discutem diferenças entre segmentos demográficos ou padrões de utilização dos serviços bancários.

Tabela 1. Desagregação demográfica da amostra, por dimensão¹

Dimensão Demográfica	n	%	% População (2024)
Sexo			
Mulher	572	52,0%	52,8%
Homem	528	48,0%	47,8%
Faixa etária			
18 a 35 anos	321	29,2%	22,3%
36 a 50 anos	277	25,2%	23,7%
51 a 65 anos	283	25,7%	25,3%
Acima dos 65 anos	219	19,9%	28,7%
Escolaridade			
Ensino superior	634	57,6%	28,6%
Ensino secundário	430	39,1%	32,7%
Ensino básico	36	3,3%	38,7%
Ocupação			
Trabalhador por conta de outrem	702	63,8%	
Trabalhador independente / por conta própria	96	8,7%	
Desempregado	51	4,6%	
Reformado	211	19,2%	
Estudante	24	2,2%	
Outra	16	1,5%	

Fonte: Inquérito da AdC aos consumidores da banca a retalho em Portugal.

I.3. ANÁLISE AOS RESULTADOS OBTIDOS NO INQUÉRITO

11. **A presente secção visa aprofundar e complementar a análise dos resultados do inquérito a consumidores**, mediante a apresentação de informação adicional e de desagregações que permitem uma leitura mais detalhada de determinadas tendências identificadas no estudo. Estes elementos contribuem para uma compreensão mais fina dos resultados, designadamente no que respeita a dinâmicas de relação bancária, mobilidade e perceções dos consumidores no setor da banca a retalho.

I.4. CARACTERIZAÇÃO DA RELAÇÃO BANCÁRIA DA AMOSTRA

12. A presente secção descreve, de forma desagregada, os padrões de relacionamento bancário reportados pelos inquiridos, incluindo o banco onde mantêm a conta à ordem principal, a incidência de *multibanking*, o pagamento de comissões e os produtos financeiros associados à conta.

¹ Os valores na coluna “% População (2024)” referem-se a valores apurados no ano de 2024 para a população à qual pertencem os inquiridos ou uma população semelhante. Todos dados foram recolhidos do repositório da Pordata. No caso das dimensões “Sexo” e “Faixa etária” os valores dizem respeito à população residente com mais de 15 anos, porém a categoria 15-19 anos é considerada em metade do seu valor total para efeitos de agregação. As categorias agregadas ao nível da população não correspondem sempre de forma exata às categorias de recolha amostral (sendo 15 a 34 anos [com adaptação da subcategoria 15-19]; 35 a 49 anos; 50 a 64 anos e acima dos 65 anos). No caso da dimensão “Escolaridade”, os valores dizem apenas respeito à população ativa (15-64).

I.4.1. Banco da conta à ordem principal e incidência de *multibanking*

13. Os inquiridos identificaram a instituição onde mantêm a sua conta à ordem principal, evidenciando uma distribuição concentrada em alguns bancos de maior dimensão. A Tabela 2 apresenta a distribuição completa da conta principal por banco, bem como a percentagem de consumidores que reportam deter contas adicionais em outras instituições (*multibanking*).
14. A taxa global de *multibanking* – i.e., o recurso a diferentes instituições de crédito por um mesmo consumidor para um mesmo ou distintos produtos e serviços bancários – na amostra é de 37,5%, sendo possível observar diferenças entre instituições e entre segmentos com diferentes níveis de escolaridade. Em concreto, o *multibanking* é mais comum entre indivíduos com ensino superior (42,3%) e entre os indivíduos cuja conta à ordem principal está sediada no Activobank, no Millennium BCP e num conjunto de bancos de menor dimensão (e.g. Bankinter, ABANCA).

Tabela 2. Distribuição da conta à ordem principal e incidência de *multibanking*, por banco

Conta à ordem principal			Faz <i>multibanking</i>	
Banco	n	%	n	%
CGD	339	30,8%	129	38,1%
Santander	151	13,7%	52	34,4%
Millennium BCP	144	13,1%	65	45,1%
BPI	99	9,0%	29	29,3%
Activobank	78	7,1%	39	50,0%
Novo Banco	74	6,7%	27	36,5%
Banco CTT	62	5,6%	20	32,3%
Montepio	50	4,5%	15	30,0%
Crédito Agrícola	49	4,5%	16	32,7%
Bankinter	20	1,8%	9	45,0%
ABANCA	9	0,8%	5	55,6%
EuroBIC	6	0,5%	1	16,7%
BBVA	4	0,4%	1	25,0%
Revolut	4	0,4%	2	50,0%
Banco Best	3	0,3%	0	0,0%
BIG	2	0,2%	2	100,0%
Outro	6	0,5%	1	16,7%
Total	1.100		413	37,5%

Fonte: Inquérito da AdC aos consumidores da banca a retalho em Portugal.

I.4.2. Pagamento de comissões associadas à conta principal

15. Os inquiridos foram questionados sobre se pagam comissões de manutenção associadas à conta à ordem principal e, em caso afirmativo, sobre o valor anual correspondente. Cerca de dois terços dos participantes indicaram pagar comissões, embora a incidência varie por idade e por instituição bancária.
16. A Tabela 3 apresenta:
 - a. a percentagem de clientes que pagam comissões,
 - b. o rácio pagantes/isentos por banco,
 - c. a distribuição do valor anual das comissões entre diferentes escalões,
 - d. a proporção de consumidores com comissões inferiores a 40€ anuais.

17. Adicionalmente, registam-se diferenças nos níveis de isenção e nos escalões de valor quando considerados subgrupos com determinados produtos associados, como crédito à habitação ou depósitos a prazo.

Tabela 3. Pagamento de comissões e respetivo montante, por banco

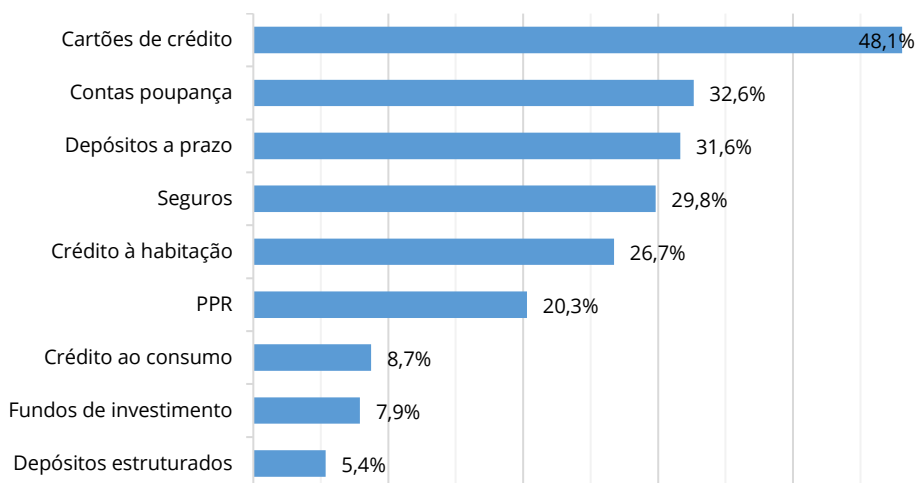
Banco	Pagantes	Rácio vs. isentos	% abaixo de 40€
CGD	79,9%	3,68	49,2%
Santander	72,8%	2,32	33,7%
Millennium BCP	81,9%	3,92	37,3%
BPI	76,8%	2,91	29,9%
Activobank	1,3%	0,01	0,0%
Novo Banco	75,7%	2,67	37,5%
Banco CTT	27,4%	0,36	87,5%
Montepio	76,0%	2,58	71,0%
Crédito Agrícola	40,8%	0,62	77,8%
Total	66,5%	1,76	45,1%

Fonte: Inquérito da AdC aos consumidores da banca a retalho em Portugal.

I.4.3. Produtos financeiros associados à conta principal

18. Os consumidores identificaram os produtos financeiros que detêm, para além da conta à ordem principal. Entre os produtos mais frequentemente indicados encontram-se (i) cartões de crédito, (ii) contas poupança, (iii) depósitos a prazo, (iv) seguros e (v) crédito à habitação.
19. A Figura 1 sintetiza a distribuição dos principais produtos reportados, permitindo aferir a frequência relativa de cada categoria. De notar que 15,7% dos inquiridos afirmou não deter qualquer produto adicional associado à conta.

Figura 1. Distribuição dos principais produtos financeiros associados à conta à ordem principal



Fonte: Inquérito da AdC aos consumidores da banca a retalho em Portugal.

I.4.4. Antiguidade da conta à ordem principal

20. Os participantes indicaram há quantos anos mantêm a sua conta principal. A distribuição completa das respostas encontra-se na Tabela 4. A tabela permite observar diferenças entre bancos com perfis diversos de antiguidade na amostra.

Tabela 4. Antiguidade da conta à ordem principal, por banco

Banco	Menos de 1 ano	Entre 1 a 5 anos	Entre 5 a 10 anos	Mais de 10 anos
CGD	0,6%	7,1%	9,4%	82,9%
Santander	1,3%	14,6%	18,5%	65,6%
Millennium BCP	2,1%	11,1%	13,9%	72,9%
BPI	5,1%	15,2%	13,1%	66,7%
Activobank	7,7%	48,7%	29,5%	14,1%
Novo Banco	4,1%	21,6%	10,8%	63,5%
Banco CTT	1,6%	30,6%	56,5%	11,3%
Montepio	4,0%	6,0%	10,0%	80,0%
Crédito Agrícola	2,0%	36,7%	12,2%	49,0%
Bankinter	15,0%	45,0%	5,0%	35,0%
ABANCA	11,1%	22,2%	33,3%	33,3%
EuroBIC	16,7%	33,3%	33,3%	16,7%
BBVA	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Revolut	50,0%	25,0%	0,0%	25,0%
Banco Best	0,0%	0,0%	66,7%	33,3%
BIG	0,0%	0,0%	50,0%	50,0%
Outro	33,3%	0,0%	0,0%	66,7%
Total	3,1%	16,8%	16,3%	63,8%

Fonte: Inquérito da AdC aos consumidores da banca a retalho em Portugal.

I.5. PROCURA E COMPARAÇÃO DE ALTERNATIVAS BANCÁRIAS

21. Esta secção descreve os resultados do inquérito relativos à procura de informação sobre contas à ordem alternativas, bem como às razões para não pesquisar.

I.5.1. Incidência da procura de alternativas

22. Os inquiridos foram questionados sobre se, nos últimos cinco anos, procuraram informação sobre contas à ordem oferecidas por outros bancos. A distribuição por subgrupos demográficos (faixa etária e escolaridade.) consta da Tabela 5 e da Tabela 6.

Tabela 5. Distribuição dos consumidores que pesquisaram alternativas por faixa etária, por banco

Banco	18 a 35 anos	36 a 50 anos	51 a 65 anos	> 65 anos
CGD	27,1%	23,9%	26,3%	22,7%
Santander	23,8%	30,5%	26,5%	19,2%
Millennium BCP	24,3%	22,2%	32,6%	20,8%
BPI	30,3%	24,2%	24,2%	21,2%
Activobank	56,4%	24,4%	12,8%	6,4%
Novo Banco	27,0%	36,5%	20,3%	16,2%
Banco CTT	29,0%	16,1%	27,4%	27,4%
Montepio	30,0%	22,0%	30,0%	18,0%
Crédito Agrícola	42,9%	20,4%	18,4%	18,4%
Total	29,2%	25,2%	25,7%	19,9%

Fonte: Inquérito da AdC aos consumidores da banca a retalho em Portugal.

Tabela 6. Distribuição dos consumidores que pesquisaram alternativas por escolaridade, por banco

Banco	E. superior	E. secundário	E. básico
CGD	66,7%	30,1%	3,2%
Santander	49,7%	47,7%	2,6%
Millennium BCP	52,1%	43,1%	4,9%
BPI	49,5%	48,5%	2,0%
Activobank	85,9%	11,5%	2,6%
Novo Banco	55,4%	44,6%	0,0%
Banco CTT	41,9%	50,0%	8,1%
Montepio	42,0%	56,0%	2,0%
Crédito Agrícola	40,8%	53,1%	6,1%
Total	57,6%	39,1%	3,3%

Fonte: Inquérito da AdC aos consumidores da banca a retalho em Portugal.

I.5.2. Razões apresentadas para não procurar alternativas

23. Os consumidores que indicaram não ter pesquisado alternativas nos últimos cinco anos escolheram até três razões para essa decisão. As razões foram agregadas em categorias como satisfação com o banco atual, confiança, percepção de semelhança entre ofertas, existência de produtos associados (por exemplo, empréstimos), e outras razões declaradas.
24. A distribuição agregada das respostas encontra-se apresentada na Figura 2, enquanto a desagregação por banco consta da Tabela 7, permitindo observar a frequência relativa de cada motivo para cada instituição.

Figura 2. Razões que motivaram a não pesquisar alternativas à conta à ordem atual



Fonte: Inquérito da AdC aos consumidores da banca a retalho em Portugal.

Tabela 7. Razões que motivaram a não pesquisar alternativas à conta à ordem atual, por banco e principais razões²

Banco	Satisfação	Confiança	Tem empréstimos	Todas as ofertas são iguais
CGD	44,7%	52,5%	18,0%	25,8%
Santander	39,8%	38,9%	33,3%	30,6%
Millennium BCP	54,5%	46,5%	23,2%	21,2%

² Apenas se consideram os principais bancos (i.e. aqueles que compõem mais de 3% da amostra recolhida). Apenas são apresentadas as quatro razões mais frequentemente elencadas.

Banco	Satisfação	Confiança	Tem empréstimos	Todas as ofertas são iguais
BPI	65,8%	42,5%	24,7%	28,8%
Activobank	83,3%	52,4%	0,0%	19,0%
Novo Banco	36,7%	28,6%	22,4%	18,4%
Banco CTT	73,2%	51,2%	7,3%	17,1%
Montepio	55,3%	47,4%	15,8%	23,7%
Crédito Agrícola	65,6%	53,1%	12,5%	18,8%
Total	52,5%	46,8%	24,5%	20,3%

Fonte: Inquérito da AdC aos consumidores da banca a retalho em Portugal.

I.5.3. Razões apresentadas para procurar alternativas

25. Entre os consumidores que reportaram ter pesquisado alternativas, foram identificadas as principais motivações dessa procura, as quais incluem, nomeadamente, comissões mais baixas, condições de depósitos, condições de empréstimos, qualidade do *homebanking/app*, entre outras. A distribuição encontra-se na Figura 3.

Figura 3. Razões que motivaram a pesquisa alternativa à conta à ordem principal

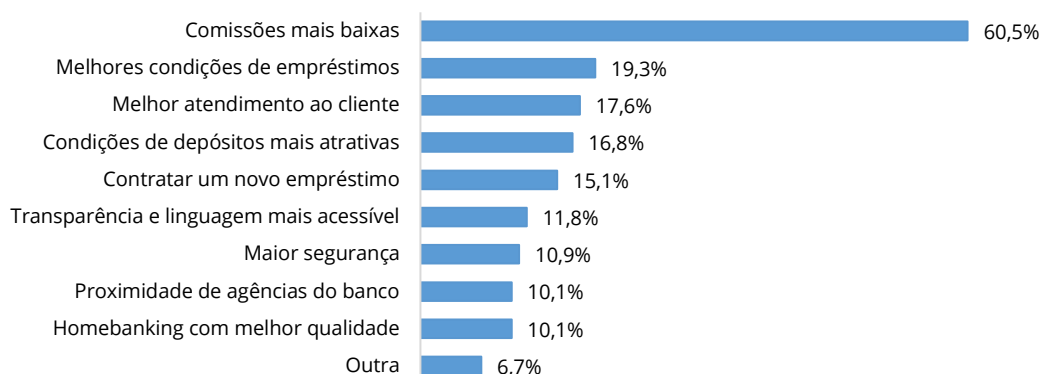


Fonte: Inquérito da AdC aos consumidores da banca a retalho em Portugal.

I.6. MUDANÇA DE CONTA À ORDEM

26. Os inquiridos foram questionados sobre se tinham mudado de banco nos últimos cinco anos. A proporção de respostas afirmativas corresponde a 10,8% da amostra.
27. A distribuição das razões subjacentes à mudança da conta principal encontra-se representada na Figura 4.

Figura 4. Razões que motivaram a mudança da conta principal nos últimos cinco anos



Fonte dos dados: Inquérito a consumidores. Tratamento dos dados: AdC.

28. A distribuição desagregada por grupos demográficos encontra-se incluída na Tabela 8, que apresenta os perfis de consumidores que reportaram ter mudado de conta, segmentados por (i) faixa etária, (ii) escolaridade e (iii) banco onde se encontrava sediada a conta principal.

Tabela 8. Desagregação demográfica e por banco dos consumidores que mudaram de banco

Dimensão Demográfica/Banco	(i) Amostra		(ii) Mudou de banco		
	n	%	n	%	Rácio de %
Faixa etária					
18 a 35 anos	321	29,2%	51	42,9%	1,47
36 a 50 anos	277	25,2%	28	23,5%	0,93
51 a 65 anos	283	25,7%	27	22,7%	0,88
Acima dos 65 anos	219	19,9%	13	10,9%	0,55
Escolaridade					
Ensino superior	634	57,6%	86	72,3%	1,25
Ensino secundário	430	39,1%	31	26,1%	0,67
Ensino básico	36	3,3%	2	1,7%	0,51
Banco					
CGD	339	30,8%	14	11,8%	0,38
Santander	151	13,7%	18	15,1%	1,10
Millennium BCP	144	13,1%	9	7,6%	0,58
BPI	99	9,0%	11	9,2%	1,03
Activobank	78	7,1%	23	19,3%	2,73
Novo Banco	74	6,7%	6	5,0%	0,75
Banco CTT	62	5,6%	9	7,6%	1,34
Montepio	50	4,5%	4	3,4%	0,74
Crédito Agrícola	49	4,5%	8	6,7%	1,51
Bankinter	20	1,8%	9	7,6%	4,16
ABANCA	9	0,8%	3	2,5%	3,08
EuroBIC	6	0,5%	1	0,8%	1,54
BBVA	4	0,4%	0	0,0%	
Revolut	4	0,4%	3	2,5%	6,93
Banco Best	3	0,3%	0	0,0%	

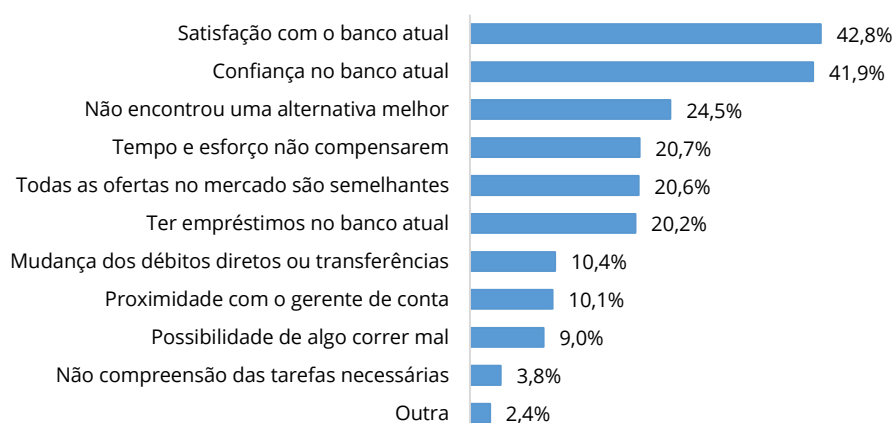
Dimensão Demográfica/Banco	(i) Amostra		(ii) Mudou de banco		Rácio de %
	n	%	n	%	
BIG	2	0,2%	0	0,0%	
Outro	6	0,5%	1	0,8%	1,54
Total	1.100		119		1

Fonte: Inquérito da AdC aos consumidores da banca a retalho em Portugal.

I.7. MANUTENÇÃO DA CONTA PRINCIPAL

29. Segundo o inquérito a consumidores, cerca de 89% dos inquiridos não mudaram de conta principal nos últimos cinco anos.
30. Estes inquiridos foram convidados a selecionar até três razões que justificassem a manutenção da conta na instituição atual. As respostas foram agregadas em categorias como:
- satisfação com o banco atual;
 - confiança na instituição;
 - perceção de inexistência de alternativa melhor;
 - dificuldades ou complexidades percebidas associadas ao processo de mudança;
 - existência de produtos associados, incluindo empréstimos;
 - razões relacionadas com tempo ou esforço necessário;
 - outras razões indicadas pelos consumidores.
31. A distribuição das razões subjacentes à manutenção da conta principal encontra-se representada na Figura 5.

Figura 5. Razões que motivaram a manutenção da conta principal nos últimos cinco anos



Fonte dos dados: Inquérito a consumidores. Tratamento dos dados: AdC.

32. A Tabela 9 inclui a desagregação por instituição bancária, permitindo observar a frequência relativa de cada razão em cada banco.

Tabela 9. Principais razões que motivaram a manutenção da conta, por banco³

Banco	Satisfação	Confiança	Ausência de alternativa melhor
CGD	38,5%	42,2%	24,0%
Santander	41,5%	40,0%	20,0%
Millennium BCP	34,6%	35,3%	24,1%
BPI	44,3%	39,8%	17,0%
Activobank	78,2%	58,2%	38,2%
Novo Banco	36,8%	30,9%	17,6%
Banco CTT	39,6%	47,2%	45,3%
Montepio	50,0%	45,7%	26,1%
Crédito Agrícola	63,4%	51,2%	29,3%
Total	42,8%	41,9%	24,5%

Fonte: Inquérito da AdC aos consumidores da banca a retalho em Portugal.

II. INQUÉRITO A CONSUMIDORES PARTICULARES DA BANCA A RETALHO

33. **Apresenta-se, de seguida, a transcrição integral do questionário utilizado na recolha de dados junto dos consumidores particulares da banca a retalho.** Por razões de transparência e rigor metodológico, as perguntas e respetivas opções de resposta são reproduzidas tal como aplicadas no trabalho de campo, sem qualquer alteração relativamente à versão aplicada aos inquiridos.

II.1. QUESTÕES INICIAIS

- Em que faixa etária se encontra? Opções: 18 a 35 anos; 36 a 50 anos; 51 a 65 anos; acima dos 65 anos.
- Qual é o seu nível de escolaridade? Opções: Ensino básico; ensino secundário; ensino superior.
- Qual é a sua situação profissional? Opções: Estudante; trabalhador por conta de outrem; trabalhador independente; desempregado; reformado; outra (qual?).
- Em que banco mantém a sua conta à ordem principal (*i.e.*, a que mais utiliza, onde é processada a maioria das transferências recorrentes que recebe e/ou débitos diretos)?
- Possui contas à ordem junto de outros bancos?

As questões seguintes devem ser respondidas tendo por referência a sua conta à ordem principal ou o banco onde detém essa conta.

- Quais dos seguintes produtos possui para além da sua conta à ordem? Selecione todas as opções aplicáveis. Opções:
 - contas poupança;
 - depósitos a prazo;
 - depósitos estruturados (depósitos a prazo com remuneração associada à evolução de instrumentos financeiros e/ou variáveis económicas ou financeiras);
 - fundos de investimento;
 - PPR;

³ Apenas se consideram os principais bancos (*i.e.* aqueles que compõem mais de 3% da amostra recolhida). Apenas são apresentadas as três razões mais frequentemente elencadas.

- f. crédito ao consumo;
- g. crédito à habitação;
- h. seguros;
- i. cartões de crédito;
- j. nenhum;
- k. outros (quais?).

II.2. CARACTERÍSTICAS DA CONTA À ORDEM PRINCIPAL

7. Qual o principal motivo que o levou a escolher o banco no qual tem a sua conta à ordem? Opções:
- a. recomendação;
 - b. proximidade de balcão físico de atendimento a casa/local de trabalho;
 - c. condições vantajosas associadas a parcerias com entidade patronal, estabelecimento de ensino ou outras entidades;
 - d. benefícios incluídos na abertura de conta;
 - e. características da conta;
 - f. qualidade e/ou funcionalidades do *homebanking*/app móvel do banco;
 - g. valor das comissões cobradas;
 - h. condições de empréstimos;
 - i. outros (quais?).
8. Há quantos anos possui essa conta? Opções: menos de 1 ano; entre 1 a 5 anos; entre 5 a 10 anos; mais de 10 anos.
9. Paga comissões associadas à sua conta à ordem? Opções: Sim; Não; Não sei.
- a. Se sim, qual o valor anual que lhe é cobrado? Opções: menos de 10€; 10€ a 40€; 40€ a 75€; 75€ a 100€; mais de 100€; não sei.

II.3. COMPARAÇÃO E PESQUISA DE CONTAS DE PAGAMENTO

10. Nos últimos 5 anos, procurou informações sobre contas à ordem num banco diferente do seu? Opções: sim; não.

II.3.1. Para os consumidores que tenham respondido “sim” à questão 10

11. Quais das seguintes opções o motivaram a efetuar a pesquisa? Selecione até 3 opções:
- a. querer condições de depósitos mais atrativas;
 - b. querer comissões mais baixas;
 - c. querer *homebanking*/app móvel com melhor qualidade e /ou mais funcionalidades;
 - d. querer melhores condições de empréstimos;
 - e. querer contratar um novo empréstimo;
 - f. querer melhor atendimento ao cliente; querer maior segurança;
 - g. querer maior proximidade de agências do banco a casa/local de trabalho;

- h. querer mais transparência e linguagem mais acessível nas comunicações do banco;
 - i. outras (quais?).
12. Tendo em conta a última vez que pesquisou um outro banco, classifique as seguintes situações, numa escala de 1 a 5, em que 1 significa “muito difícil” e 5 significa “muito fácil”. Opções:
- a. obter informações sobre a conta atual, se aplicável;
 - b. obter informações sobre contas de outros bancos;
 - c. a experiência de pesquisa no geral;
 - d. comparar as ofertas dos diferentes bancos;
 - e. compreender as informações obtidas, se aplicável;
 - f. compreender as tarefas necessárias para mudar de banco;
 - g. compreender as tarefas necessárias para encerrar a conta no meu banco original.
13. Encontrou outras dificuldades na pesquisa? Se sim, quais?

II.3.2. Para os consumidores que tenham respondido “não” à questão 10

14. Quais as principais razões para não ter pesquisado contas em outros bancos nos últimos 5 anos? Selecione até 3 opções:
- a. satisfação com o banco atual;
 - b. tempo e esforço para mudar de conta não compensarem;
 - c. todas as ofertas no mercado são semelhantes;
 - d. confiança no banco atual;
 - e. dificuldade de mudança dos débitos diretos ou das transferências recorrentes que recebe;
 - f. relação de proximidade com o gerente de conta;
 - g. ter empréstimos no banco atual;
 - h. possibilidade de algo correr mal ao mudar de conta;
 - i. outras (quais?)

II.4. MUDANÇA DE CONTA À ORDEM

15. Nos últimos 5 anos, mudou a conta à ordem para outro banco?

II.4.1. Para os consumidores que tenham respondido “sim” à questão 15

16. Quais as principais razões para ter mudado de banco nos últimos 5 anos? Selecione até 3 opções:
- a. querer comissões mais baixas;
 - b. querer *homebanking*/app móvel com melhor qualidade e/ou mais funcionalidades;
 - c. querer maior segurança;
 - d. querer condições de depósitos mais atrativas;
 - e. querer melhores condições de empréstimos;
 - f. querer contratar um novo empréstimo;

- g. querer maior proximidade de agências do banco a casa/local de trabalho;
 - h. querer melhor atendimento ao cliente;
 - i. querer mais transparência e linguagem mais acessível nas comunicações do banco;
 - j. outras (quais?).
17. Ao fazer o pedido de mudança de conta, o banco para o qual mudou informou-o da possibilidade de o mesmo tratar, com a sua autorização, da transferência das suas operações habituais e saldo da sua conta antiga para a nova? Opções: sim; não; não sei/não me lembro.
18. Através de que mecanismo concretizou a sua mudança de banco? Opções: a nova instituição tratou, com a sua autorização, da mudança; a mudança foi tratada por si manualmente; outro (qual?).
19. Tendo em conta a mudança de banco que efetuou, classifique os seguintes passos (quando aplicáveis), numa escala de 1 a 5, em que 1 significa “muito difícil” e 5 significa “muito fácil”. Opções:
- a. compreender as tarefas necessárias para efetuar a mudança;
 - b. aceder aos documentos solicitados pelos bancos;
 - c. preencher os documentos solicitados pelos bancos;
 - d. entregar os documentos solicitados pelos bancos;
 - e. alterar os débitos diretos;
 - f. alterar as transferências recorrentes que recebe;
 - g. transferir o saldo remanescente para a conta nova;
 - h. cancelar contratos e serviços bancários associados à conta antiga;
 - i. encerrar a conta antiga.
20. Encontrou outras dificuldades na mudança de banco? Se sim, quais?
21. Qual foi a duração total do processo de mudança de banco? Opções: menos de 1 semana; 1 a 4 semanas; 1 a 3 meses; mais de 3 meses; Não sei/ Não me lembro.

II.4.2. Para os consumidores que tenham respondido “não” à questão 15

22. Está a considerar mudar de banco nos próximos 12 meses? Opções: sim; não; não sei.
23. Quais as principais razões para não ter mudado de banco nos últimos 5 anos? Selecione até 3 opções:
- a. satisfação com o banco atual;
 - b. o tempo e o esforço para mudar não compensarem;
 - c. todas as ofertas no mercado são semelhantes;
 - d. confiança no banco atual;
 - e. relação de proximidade com o gerente de conta;
 - f. dificuldade de mudança dos débitos diretos ou das transferências recorrentes que recebe;
 - g. ter empréstimos no banco atual;
 - h. possibilidade de algo correr mal ao mudar de conta;

- i. não encontrou uma alternativa melhor;
- j. não compreensão das tarefas necessárias para mudar de conta;
- k. outra (qual?).

ANEXO II – ANÁLISE ECONOMETRICA

1. O presente anexo analisa os fatores que influenciam as decisões dos consumidores de procurar alternativas bancárias e de mudar de banco, com base no inquérito realizado pela AdC.
2. A análise distingue duas decisões distintas, mas relacionadas: (i) a decisão de pesquisar alternativas e (ii) a decisão de mudar efetivamente de banco.
3. Esta distinção é relevante, uma vez que a mobilidade bancária depende não apenas da mudança, mas também da capacidade e propensão dos consumidores para procurar alternativas.

I. DADOS

4. A análise baseia-se num inquérito realizado entre 31 de outubro e 17 de novembro de 2025, a uma amostra representativa de 1.100 indivíduos residentes em Portugal Continental com 18 ou mais anos.
5. Na amostra, 31,5% dos inquiridos pesquisaram alternativas bancárias nos últimos cinco anos e 10,8% mudaram de banco principal no mesmo período.
6. A análise considera características sociodemográficas (*e.g.*, idade, escolaridade ou a situação profissional), características da relação bancária (*e.g.*, antiguidade da conta, número de produtos ou tipo de créditos) e indicadores de barreiras à pesquisa ou à mudança (*e.g.*, índice de dificuldade de pesquisa).
7. A pergunta 12 do inquérito solicitou aos respondentes que avaliassem, numa escala de 1 (muito difícil) a 5 (muito fácil), diferentes aspetos do processo de pesquisa de alternativas bancárias. Esta questão foi colocada aos inquiridos que declararam ter pesquisado por alternativas. Com base nestas respostas, foram construídas duas subescalas¹:
 - a. *dificuldade_info*: corresponde à média das avaliações relativas à comparação de ofertas, compreensão da informação disponível e obtenção de informação sobre a conta atual e sobre outros bancos, captando as fricções associadas ao acesso e processamento de informação, e
 - b. *dificuldade_processo*: corresponde à média das avaliações relativas à compreensão das etapas necessárias para encerrar a conta e mudar de banco, captando as fricções associadas à execução do processo de mudança.
8. A Tabela 1 apresenta as principais estatísticas descritivas para a amostra total e para os subgrupos de inquiridos que pesquisaram alternativas e que mudaram de banco.

Tabela 1. Estatísticas descritivas da amostra total e dos subgrupos de inquiridos que pesquisaram e que mudaram de banco

	Toda a amostra (n = 1.100)	Quem pesquisou (n = 346)	Quem mudou (n = 119)
<i>Variáveis dependentes (%)</i>			
Pesquisou	31,5	100,0	65,5
Mudou	10,8	22,5	100,0
<i>Género (%)</i>			
Masculino	48,0	52,6	51,3
Feminino	52,0	47,4	48,7
<i>Faixa etária (%)</i>			

¹ O índice é invertido na nossa análise (*dificuldade* = 6 – *facilidade*), pelo que valores mais elevados correspondem a maior dificuldade.

	Toda a amostra (n = 1.100)	Quem pesquisou (n = 346)	Quem mudou (n = 119)
18-35 anos	29,2	34,4	42,9
36-50 anos	25,2	30,9	23,5
51-65 anos	25,7	19,9	22,7
Acima dos 65 anos	19,9	14,7	10,9
<i>Escolaridade (%)</i>			
Ensino básico/outro	3,3	2,6	1,7
Ensino secundário	39,1	30,1	26,1
Ensino superior	57,6	67,3	72,3
<i>Situação profissional (%)</i>			
Trabalhador c/ outrem	63,8	69,9	69,9
Trabalhador independente	8,7	10,1	9,2
Reformado	19,2	13,0	10,1
Desempregado	4,6	3,5	6,7
Estudante	2,2	2,0	2,5
<i>Relação bancária</i>			
Paga comissões (%)	66,5	68,2	49,6
Nível de comissões ^a	1,5	1,7	1,2
Nº de produtos (média)	2,11	2,33	2,18
Tem crédito à habitação (%)	26,7	28,6	35,3
Tem crédito ao consumo (%)	8,7	7,2	7,6
Tem outros bancos (%)	37,5	56,9	63,9
Nº de bancos secundários (média)	0,43	0,67	0,73
Tem conta num banco grande (%)	73,5	67,9	48,7
<i>Barreiras à pesquisa - acesso à informação^b</i>			
Comparar ofertas	—	2,7	2,4
Compreender informações obtidas	—	2,4	2,1
Obter info sobre conta atual	—	2,2	2,0
Obter info sobre outros bancos	—	2,5	2,3
<u>Média - acesso à informação</u>	—	<u>2,5</u>	<u>2,2</u>
<i>Barreiras à pesquisa - processo de mudança^b</i>			
Encerrar conta no banco original	—	2,7	2,5
Mudar de banco	—	2,7	2,5
<u>Média - processo de mudança</u>	—	<u>2,7</u>	<u>2,5</u>
<i>Motivos de procura (%)</i>			
Comissões mais baixas		66,2	43,7
Condições de depósitos mais atrativas		40,5	23,5
Melhores condições de empréstimos		28,3	17,6

^a Escala ordinal: 1 = menos de 10€/ano; 2 = 10–40€; 3 = 40–75€; 4 = 75–100€; 5 = mais de 100€/ano.

^b Escala de 1 (muito difícil) a 5 (muito fácil).

“—” indica que a variável não é aplicável ao grupo total.

Fonte: Inquérito da AdC aos consumidores da banca a retalho em Portugal.

II. MODELOS

- A decisão de mudar de banco encontra-se estreitamente associada à decisão de pesquisar alternativas. Na amostra, 65,5% dos consumidores que mudaram de banco tinham previamente pesquisado, sendo a taxa de mudança entre quem pesquisou (22,5%) cerca de quatro vezes superior à observada entre quem não pesquisou (5,4%).
- Esta evidência sugere que a pesquisa desempenha um papel relevante na mobilidade bancária, mas também que os consumidores que pesquisam podem diferir sistematicamente dos que

não pesquisam. Torna-se, assim, necessário distinguir o efeito próprio da pesquisa dos efeitos associados às características dos consumidores².

11. Para esse efeito, foi adotada uma abordagem econométrica que permite isolar o impacto da pesquisa na probabilidade de mudança³, controlando pelas restantes variáveis observáveis e por fatores não observáveis associados à decisão de pesquisar⁴.
12. A análise baseia-se em dois modelos complementares:
 - a. Modelo M1: determinantes da decisão de pesquisa (toda a amostra, $n = 1.100$);
 - b. Modelo M2: determinantes da decisão de mudança, com correção da endogeneidade da pesquisa.
13. Ambos os modelos são estimados através de modelos *Probit*⁵. Os resultados são apresentados sob a forma de efeitos marginais médios (AME), expressos em pontos percentuais.

II.1. MODELO M1 – DETERMINANTES DA PESQUISA

14. A probabilidade de um consumidor pesquisar alternativas é modelizada como:

$P(\text{procura}_i = 1) = \Phi(\alpha_0 + \alpha' \mathbf{z}_i)$, onde $\Phi(\cdot)$ é a função de distribuição acumulada da normal padrão.

15. A especificação final inclui as seguintes variáveis⁶:

$P(\text{procura}_i = 1) = \phi(\alpha_0 + \alpha_1 \text{num_bancos_sec}_i + \alpha_2 \text{antig_5a10}_i + \alpha_3 \text{antig_10mais}_i + \alpha_4 \text{comissoes_nivel}_i + \alpha_5 \text{esc_sec}_i)$

II.2. MODELO M2 – DETERMINANTES DA MUDANÇA

16. A estimação da decisão de mudança incorpora uma correção que permite considerar a ligação entre pesquisa e mudança.
17. A metodologia utilizada baseia-se em duas etapas:

² Em linguagem estatística, dizemos que a pesquisa é endógena na equação da mudança.

³ A abordagem metodológica adotada tem por referência o relatório da CMA, "[Searching and switching in retail banking](#)", publicado em 15.10.2018, no qual é estimado um modelo *probit* bivariado recursivo aplicado ao mercado da banca a retalho no Reino Unido. O estudo, baseado numa amostra de 3.676 clientes bancários no Reino Unido, conclui que a pesquisa aumenta, em média, a probabilidade de mudança em cerca de 12 p.p. Adicionalmente, identifica que consumidores com maior nível de educação, literacia financeira e confiança na utilização da *internet* apresentam maior propensão para pesquisar. Por outro lado, clientes com níveis de endividamento mais elevados tendem a pesquisar e a mudar com maior frequência, enquanto utilizadores de descoberto e clientes de grandes bancos incumbentes evidenciam menor propensão para mudar.

⁴ É utilizada uma abordagem do tipo *Control Function*, adequada a modelos com variáveis dependentes binárias, que permite corrigir o enviesamento de seleção e identificar o efeito causal da pesquisa na mudança. Ver Rivers, D. e Vuong, Q. H. (1988), "*Limited information estimators and exogeneity tests for simultaneous probit models*", *Journal of Econometrics*, 39(3), pp. 347–366; e Wooldridge, J. M. (2015), "*Control function methods in applied econometrics*", *Journal of Human Resources*, 50(2), pp. 420–445.

⁵ O modelo *Probit* é um modelo estatístico utilizado para estimar a probabilidade de ocorrência de um evento binário – no caso, pesquisar ou mudar de banco. O modelo *Probit* garante que as probabilidades previstas se situam sempre entre os limites [0%, 100%], recorrendo para o efeito à função de distribuição acumulada da distribuição normal. O modelo estima, para cada variável, um coeficiente que reflete a direção e a intensidade com que essa variável empurra o consumidor na direção de pesquisar ou de mudar (um coeficiente positivo significa que a variável aumenta essa probabilidade, um coeficiente negativo que a diminui). Para quantificar e interpretar esse impacto, calculam-se os efeitos marginais médios (AME), que medem o impacto médio de cada variável na probabilidade do evento em pontos percentuais.

⁶ As variáveis incluídas em cada modelo foram selecionadas com base numa análise prévia dos determinantes da pesquisa e da mudança. Para cada variável candidata, estimaram-se especificações alternativas e avaliou-se a sua relevância estatística em ambas as equações. Foram excluídas de cada equação as variáveis que não se revelaram estatisticamente relevantes de forma consistente entre especificações. A categoria de antiguidade de conta principal inferior a um ano foi excluída dos candidatos por razões de causalidade inversa: quem tem conta há menos de um ano pode ter chegado a esse banco precisamente porque pesquisou e mudou recentemente.

- a. estima-se a probabilidade de pesquisa (modelo M1);
- b. o resíduo generalizado obtido em M1 é incorporado no modelo de mudança para captar os fatores não observáveis associados à decisão de pesquisar. Este procedimento permite identificar o impacto da pesquisa na mudança, isolando-o das características observáveis dos consumidores.

18. O resíduo generalizado é definido por:

$$\hat{v}_i = \begin{cases} \frac{\phi(\hat{x}'_i \hat{\alpha})}{\Phi(\hat{x}'_i \hat{\alpha})}, & \text{se } procura_i = 1 \\ \frac{-\phi(\hat{x}'_i \hat{\alpha})}{1 - \Phi(\hat{x}'_i \hat{\alpha})}, & \text{se } procura_i = 0 \end{cases}$$

onde $\phi(\cdot)$ é a densidade e $\Phi(\cdot)$ a função de distribuição acumulada da normal padrão. Este resíduo captura os fatores não observáveis que levaram o consumidor a pesquisar mais ou menos do que seria esperado dado o seu perfil.

Ao contrário do resíduo simples $\hat{\varepsilon}_i = procura_i - \hat{p}_i$, o resíduo generalizado respeita a distribuição normal assumida na primeira etapa *Probit*⁷.

19. Assim, a probabilidade de mudança é modelizada como (incluindo com o resíduo $\hat{v}_i$ de M1):

$$P(muda_i = 1) = \Phi(\beta_0 + \beta_1 procura_i + \beta_2 \hat{v}_i + \beta' x_i)$$

20. O efeito da pesquisa deve ser interpretado de forma conjunta, tendo em conta o coeficiente associado à variável de pesquisa e o termo de correção introduzido, isto é, o efeito causal líquido da pesquisa aproxima-se da soma $\beta_1 + \beta_2$ ⁸.

21. A especificação final inclui:

$$P(muda_i = 1) = \Phi(\beta_0 + \beta_1 procura_i + \beta_2 \hat{v}_i + \beta_3 dif_info_i + \beta_4 comissoes_nivel_i + \beta_5 num_bancos_sec_i + \beta_6 cred_habit_i + \beta_7 n_produtos_i + \beta_8 desempregado_i)$$

22. Atendendo à natureza em duas etapas da metodologia, os erros-padrão convencionais não captam integralmente a incerteza associada à estimação⁹.

23. Por esse motivo, os erros-padrão apresentados foram obtidos através de *bootstrap*, com 500 replicações, reestimando ambas as etapas em cada iteração¹⁰.

24. Tal como no modelo M1, os resultados são apresentados sob a forma de efeitos marginais médios, que quantificam o impacto de cada variável na probabilidade de mudança em pontos percentuais¹¹.

⁷ Ver Rivers e Vuong (1988).

⁸ Em termos exatos, o efeito causal é calculado como diferença de probabilidades previstas em dois cenários para cada observação i :

- Cenário 1 (todos pesquisam): $\hat{v}_i = \phi(\hat{x}'_i \hat{\alpha}) / \Phi(\hat{x}'_i \hat{\alpha})$;
- Cenário 0 (ninguém pesquisa): $\hat{v}_i = -\phi(\hat{x}'_i \hat{\alpha}) / (1 - \Phi(\hat{x}'_i \hat{\alpha}))$.

⁹ Na segunda etapa, os erros-padrão não seriam válidos para $\beta_2 \neq 0$, porque o resíduo $\hat{v}_i$ é ele próprio um estimador com incerteza de estimação não captada pelos erros-padrão convencionais. Essa incerteza é tratada através de *bootstrap*, conforme descrito em Wooldridge (2015).

¹⁰ O *bootstrap* reestima o modelo, recalcula os resíduos generalizados, e estima novamente o M2. Este procedimento captura a incerteza de ambas as etapas.

¹¹ Para variáveis contínuas, o AME é: $AME_k = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \phi(\hat{x}'_i \hat{\beta}) * \hat{\beta}_k * 100$.

Para variáveis binárias (*dummies*), o AME é calculado por diferenças finitas, comparando as probabilidades previstas nos dois cenários ($d_k = 1$ versus $d_k = 0$) mantendo todas as outras variáveis nos seus valores observados: $AME_k = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n [\Phi(\hat{x}'_i \hat{\beta} + \hat{\beta}_k * (1 - d_{ki})) - \Phi(\hat{x}'_i \hat{\beta} - \hat{\beta}_k * d_{ki})] * 100$, onde d_{ki} é o valor observado da *dummy* para a observação i .

II.3. CAUSALIDADE INVERSA NAS VARIÁVEIS EXPLICATIVAS

25. Uma limitação importante da análise decorre do facto de as variáveis serem observadas no momento da resposta ao inquérito, podendo refletir a situação após a decisão de mudança.
26. Neste contexto, algumas variáveis podem capturar efeitos *ex-post* e não determinantes da decisão, designadamente:
 - a. *comissoes_nivel*. Quem mudou reporta comissões mais baixas (1,21, em média) do que quem pesquisou e não mudou (1,82, em média). Esta diferença não reflete que comissões baixas inibem a mudança, mas pode refletir que quem mudou está agora a pagar as comissões mais baixas do novo banco.
 - b. *numero_produtos*. Quem mudou reporta menos produtos associados à conta (quem tem crédito à habitação e mudou tem, em média, 3,12 produtos; quem não mudou tem, em média, 3,53 produtos). A relação com o novo banco tende a ser mais recente e simples, no qual os produtos associam-se progressivamente ao longo do tempo. O coeficiente negativo pode, assim, refletir parcialmente este efeito de acumulação temporal.
 - c. *numero_bancos_secundarios*. quem mudou reporta em média mais bancos secundários (0,78) do que quem pesquisou e não mudou (0,64). Isto contraria a hipótese de que a mudança reduz mecanicamente o número de bancos secundários por conversão do banco secundário em principal.

III. RESULTADOS

III.1. MODELO M1 – DETERMINANTES DA PESQUISA

27. A decisão de pesquisar alternativas bancárias é influenciada por vários fatores, como o número de bancos secundários, o nível de comissões e a antiguidade da conta (ver Tabela 2). Os resultados indicam que:
 - a. Número de bancos secundários: Cada banco adicional aumenta a probabilidade de pesquisa em 16,9 p.p.. Isso sugere que consumidores com mais contas em diferentes bancos estão mais expostos ao mercado e têm menores custos para comparar ofertas.
 - b. Nível de comissões: A cada escalão adicional de comissões, a probabilidade de pesquisar aumenta em 3,1 p.p., evidenciando que custos diretos elevados estimulam a procura por alternativas.
 - c. Antiguidade da conta: A probabilidade de pesquisa diminui com o aumento da antiguidade da conta principal. Para contas com entre 5 a 10 anos, a probabilidade diminui em 14,0 p.p., e para contas com mais de 10 anos, a redução é de 18,1 p.p.. Isso indica a presença de inércia bancária.
 - d. Escolaridade: Consumidores com ensino secundário têm uma probabilidade de pesquisa 8,0 p.p. menor do que aqueles com ensino superior, sugerindo que a literacia financeira impacta a capacidade de comparar ofertas.

Tabela 2. Determinantes da pesquisa bancária (resultados do modelo M1)

Variável	Coef.	E.P.	z	p	AME (p.p.) ^a	E.P.	p
Constante	-0,37	0,10	-3,65	<0,001			
Nº de bancos secundários	0,52	0,07	7,93	<0,001	16,86	1,96	<0,001

Variável	Coef.	E.P.	z	p	AME (p.p.) ^a	E.P.	p
Nível de comissões	0,10	0,03	3,43	<0,001	3,13	0,90	<0,001
Antiguidade: 5 a 10 anos	-0,44	0,13	-3,26	<0,001	-14,04	4,25	0,001
Antiguidade: mais de 10 anos	-0,56	0,11	-5,36	0,001	-18,09	3,26	<0,001
Escolaridade: ens. secundário	-0,25	0,09	-2,90	0,004	-8,04	2,74	0,003
Pseudo R ² = 0,089 Hosmer-Lemeshow: H = 4,70, p = 0,789 VIFs < 2,5							

^a AME = efeito marginal médio em pontos percentuais.

Fonte: Inquérito da AdC aos consumidores da banca a retalho em Portugal. Tratamento dos dados: AdC.

III.2. MODELO M2 – DETERMINANTES DA MUDANÇA

28. A decisão de mudança de banco também é influenciada pela pesquisa, mas com ajustes para corrigir a seleção dos consumidores que pesquisam (ver Tabela 3). O modelo revelou que:

- a. Pesquisa: os coeficientes de *procura* (+5,58) e do *resíduo CF* (-3.02) não devem ser interpretados isoladamente¹². A pesquisa aumenta a probabilidade de mudança em 7,2 p.p.. Este resultado é inferior ao estimado para o mercado britânico pela CMA (AME de +12 p.p.)¹³.
- b. Dificuldade em aceder e comparar informações¹⁴: cada aumento na dificuldade de acesso à informação está associado a uma redução de 6,4 p.p. na probabilidade de mudança.
- c. No caso do crédito à habitação, registam-se dois efeitos:
 - i. Por um lado, cada produto adicional associado à conta principal reduz a probabilidade de mudança em 2,2 p.p. (capturado por *numero_produtos*, coeficiente -0,19), refletindo o efeito de fidelização associado à venda conjunta de produtos.
 - ii. Por outro lado, a detenção de crédito à habitação aumenta a probabilidade de mudança em 10,4 p.p. (capturado por *tem_credito_habitacao*, coeficiente +0,68), indicando que consumidores com crédito à habitação buscam melhores condições de crédito.
- d. O número de bancos secundários tem efeitos contrastantes entre os dois modelos. No modelo M1, o aumento no número de bancos secundários aumenta a probabilidade de pesquisa (+16,9 p.p.), mas no modelo M2, a probabilidade de mudança diminui com cada banco adicional (-7,2 p.p.), sugerindo que o *multibanking* serve como um substituto parcial para a mudança de banco principal.
- e. O aumento das comissões reduz a probabilidade de mudança em 2,4 p.p., embora esse resultado deva ser interpretado com cautela devido à possível causalidade inversa (ver secção II.3).

¹² O *resíduo CF* é significativo ($p < 0,001$) sendo confirmado pelo teste de *Hausman*. Sob a hipótese nula de exogeneidade ($\beta_2 = 0$), o coeficiente do resíduo seria zero, confirmando que a endogeneidade era real e que a correção era necessária.

¹³ CMA, “*Searching and switching in retail banking*” (2018).

¹⁴ A variável corresponde à média das pontuações atribuídas pelos inquiridos às opções “comparar as ofertas dos diferentes bancos”, “compreender as informações obtidas”, “obter informação sobre a conta atual” e “obter informação sobre contas de outros bancos”, no âmbito da pergunta 12 relativa à avaliação de diferentes parâmetros associados à pesquisa de alternativas bancárias.

Tabela 3. Determinantes da mudança bancária (resultados do modelo M2)

Variável	Coef.	E.P.	z	p	AME (p.p.) ^c	E.P.	p
Constante	-1,18	0,44	-2,71	0,007			
<i>procura_banco</i>	5,45	0,82	6,61	<0,001	7,18	1,92	<0,001
Resíduo CF	-2,96	0,50	-5,94	<0,001			
Dif. Pesquisa - informação ^a	-0,54	0,15	-3,65	<0,001	-6,44	1,60	<0,001
Nível de comissões ^b	-0,21	0,06	-3,25	0,001	-2,40	0,63	<0,001
Nº de bancos secundários	-0,65	0,21	-3,14	0,002	-7,17	1,92	<0,001
Tem crédito à habitação	0,68	0,24	2,91	0,004	10,43	4,08	0,011
Número de produtos ^b	-0,19	0,07	-2,71	0,007	-2,22	0,70	0,002

*Pseudo R*² = 0,2958 *Hosmer-Lemeshow*: H = 3,55, p = 0,895

E.P. obtidos por *bootstrap* (500 replicações, reestimação das duas etapas).

^a Observada apenas para os inquiridos que pesquisaram alternativas; mediana imputada para os restantes.

^b Ver discussão sobre causalidade inversa na secção II.3.

^c AME = efeito marginal médio em pontos percentuais.

Fonte: Inquérito da AdC aos consumidores da banca a retalho em Portugal. Tratamento dos dados: AdC.