

## RESPOSTA DA APB À CONSULTA DA AdC SOBRE A BANCA A RETALHO EM PORTUGAL

### Sumário Executivo

#### 1. Contexto e Enquadramento

Em julho de 2025, a Autoridade da Concorrência (AdC) lançou uma consulta pública ao mercado sobre a banca a retalho em Portugal, com dois objetivos declarados: aferir a existência e relevância de barreiras à mobilidade dos clientes e identificar fatores explicativos das dinâmicas concorrenciais, em particular na repercussão da política monetária do Banco Central Europeu nas taxas de depósitos e de crédito. Trata-se de um exercício legítimo no quadro do mandato da AdC de promoção de mercados concorrenciais e de proteção dos consumidores.

A consulta surge, todavia, formatada por um conjunto de pré-juízos acusatórios não validados – nomeadamente a alegada concentração excessiva do setor, a suposta sub-remuneração estrutural dos depósitos e a pretensa associação da baixa mobilidade dos clientes a uma alegada falta de concorrência no mercado – que condicionam, desde o início, o âmbito das respostas e a leitura dos resultados. Em termos práticos, a maneira como a consulta foi desenhada recorre a técnicas de *framing*, ancoragem e viés confirmatório, predispondo a recolha de evidência para confirmar pré-juízos previamente formulados, em detrimento de um diagnóstico neutro e abrangente.

O comentário que este sumário sintetiza desenvolve-se em quatro eixos: (i) concentração de mercado e métricas apropriadas; (ii) remuneração dos depósitos e funcionamento microeconómico do balanço bancário; (iii) mobilidade de clientes e o papel do *multibanking* e do mercado digital; e (iv) avaliação das questões colocadas na consulta e recomendações de política. A conclusão é clara: o mercado português evidencia níveis de concentração muito moderados e consistentes com a sua dimensão, a concorrência é efetiva, manifestando-se mais ativamente do lado do crédito, como seria de esperar num mercado com estrutural excesso de liquidez, e os padrões de mobilidade estão alinhados com a média europeia, quando se considera a realidade do *multibanking* e a penetração de bancos digitais.

## 2. Concentração do Mercado Bancário

Um diagnóstico sólido da concorrência no setor bancário exige métricas que considerem todo o mercado relevante. O indicador CR5, escolhido pela AdC, mede a soma das quotas de mercado dos cinco maiores bancos no total de todos os ativos bancários, incluindo os associados a operações fora do território ou com não residentes (*CR5-World*). Com a sua abrangência aferida ao mercado total (doméstico e internacional) o indicador tem importantes limitações. Tendo os maiores bancos, tendencialmente, uma maior proporção de actividade internacional do que os bancos de menor dimensão, o *CR5-World* resulta enviesado, não traduzindo a efetiva relação de negócio de tais bancos com os consumidores domésticos, que deve ser o relevante para a análise da concorrência. O indicador não atende à distribuição das quotas no grupo de 5, que pode ser bastante diversa, e é pouco sensível ao comportamento da cauda do mercado (os restantes bancos), exatamente onde muita da rivalidade competitiva pode ocorrer, dada a maior necessidade de ganhar quota de mercado. Enviesamento que é ainda acentuado pelo facto de várias instituições estabelecidas noutros países da UE aqui operarem em regime de livre prestação de serviços (LPS), captando depósitos e concedendo crédito a residentes, sem que os activos resultantes dessa sua actividade constem do denominador dos cálculos de quotas de mercado.

Já o Índice *Herfindahl-Hirschman* (HHI) agrega a informação de todo o mercado, ao mesmo tempo que a sua construção penaliza as quotas elevadas. Quando aplicado ao mercado doméstico – o segmento que realmente importa para famílias e empresas residentes – o HHI fornece uma leitura mais fiel da estrutura competitiva. Acresce que o BCE publica duas variantes úteis: HHI ‘*World/Assets*’ (ativos totais) e HHI ‘*Domestic/Credit*’ (crédito a residentes), permitindo distinguir efeitos de internacionalização da banca da interação com os clientes nacionais.

Os resultados, quando observados sob esta lente, contrariam o pré-juízo de concentração excessiva. Não só o HHI-*World* coloca Portugal abaixo da média europeia, como o HHI-*Domestic/Credit* coloca o país no grupo de países com concentração moderada, muito próximo do limiar inferior desta categoria. Mas, mesmo no *CR5-World*, Portugal está praticamente “em cima” da média relevante, e, nos três indicadores, o mercado bancário português apresenta níveis de concentração abaixo da mediana do U.E. (i.e., situa-se na metade com menor

concentração)<sup>1</sup>. Isto sugere que, do ponto de vista do cliente em Portugal, a disputa por serviços bancários tem múltiplos oferentes relevantes e que a rivalidade não se esgota nos cinco maiores.

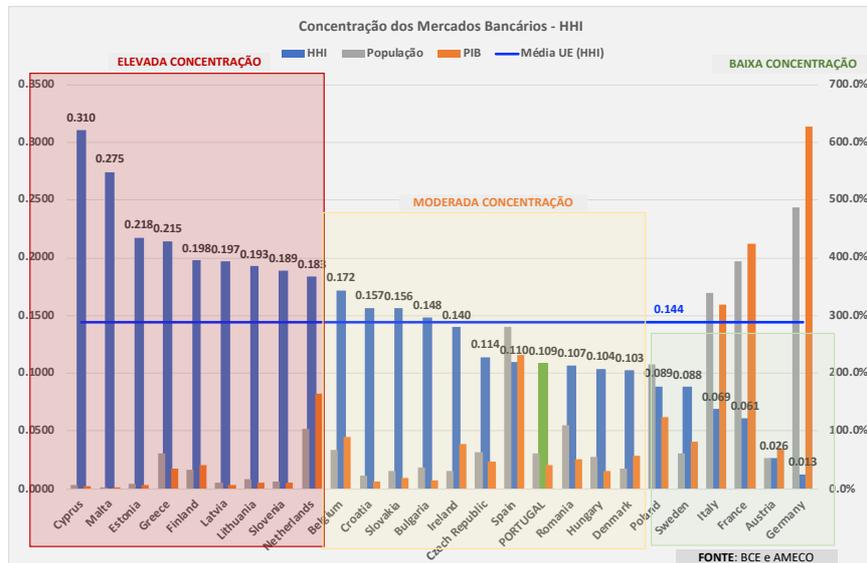
Índices de Concentração - Posição Relativa de Portugal					
País	CR5 Asset	País	HHI Asset	País	HHI Credit
Greece	96.0%	Cyprus	0.2537	Cyprus	0.3103
Cyprus	90.3%	Greece	0.2205	Malta	0.2746
Lithuania	90.0%	Finland	0.2160	Estonia	0.2176
Estonia	89.9%	Estonia	0.2110	Greece	0.2146
Latvia	87.6%	Latvia	0.2096	Finland	0.1980
Croatia	82.4%	Netherlands	0.2071	Latvia	0.1971
Netherlands	81.3%	Slovenia	0.1972	Lithuania	0.1925
Finland	81.0%	Lithuania	0.1960	Slovenia	0.1886
Malta	77.3%	Malta	0.1660	Netherlands	0.1834
Bulgaria	77.1%	Croatia	0.1611	Belgium	0.1720
Slovakia	75.6%	<b>Média</b>	<b>0.1379</b>	Croatia	0.1569
Belgium	74.0%	Slovakia	0.1378	Slovakia	0.1562
Slovenia	73.5%	Bulgaria	0.1350	Bulgaria	0.1479
<b>Mediana</b>	<b>72.0%</b>	Spain	0.1296	<b>Média</b>	<b>0.1439</b>
<b>PORTUGAL</b>	<b>70.5%</b>	<b>Mediana</b>	<b>0.1260</b>	<b>Mediana</b>	<b>0.1438</b>
<b>Média</b>	<b>69.9%</b>	Belgium	0.1223	Ireland	0.1397
Ireland	69.4%	<b>PORTUGAL</b>	<b>0.1177</b>	Czech Republic	0.1142
Spain	67.4%	Romania	0.1110	Spain	0.1097
Czech Republic	65.1%	Denmark	0.1087	<b>PORTUGAL</b>	<b>0.1089</b>
Romania	64.9%	Ireland	0.1068	Romania	0.1066
Denmark	64.0%	Hungary	0.1060	Hungary	0.1040
Poland	59.4%	Czech Republic	0.1043	Denmark	0.1026
Hungary	59.4%	Poland	0.0904	Poland	0.0889
Sweden	56.1%	Sweden	0.0797	Sweden	0.0881
Italy	50.5%	Italy	0.0726	Italy	0.0690
France	42.3%	France	0.0488	France	0.0610
Austria	37.6%	Austria	0.0384	Austria	0.0262
Germany	35.8%	Germany	0.0373	Germany	0.0126

FONTE: BCE

Uma segunda peça importante para análise dos níveis de concentração é a dimensão do mercado. Onde há economias de escala significativas – como é o caso da atividade bancária – mercados menores suportam naturalmente menos operadores, resultando em concentrações mais elevadas, e em mercados maiores a multiplicidade de concorrentes também tende a ser maior. Testando, através de regressões lineares simples, a relação dos níveis de concentração (medidos pelo HHI-*Domestic*) nos vários mercados europeus com a respetiva dimensão desses mercados, utilizando como seus *proxies* a população e o PIB, confirmou-se a esperada relação inversa entre ambos, de uma forma estatisticamente robusta. E os valores de concentração estimados pelo modelo para o mercado português, tendo em conta a sua dimensão, situam-se

<sup>1</sup> Médias e medianas ajustadas pela exclusão da “anomalia estatística” que é o Luxemburgo.

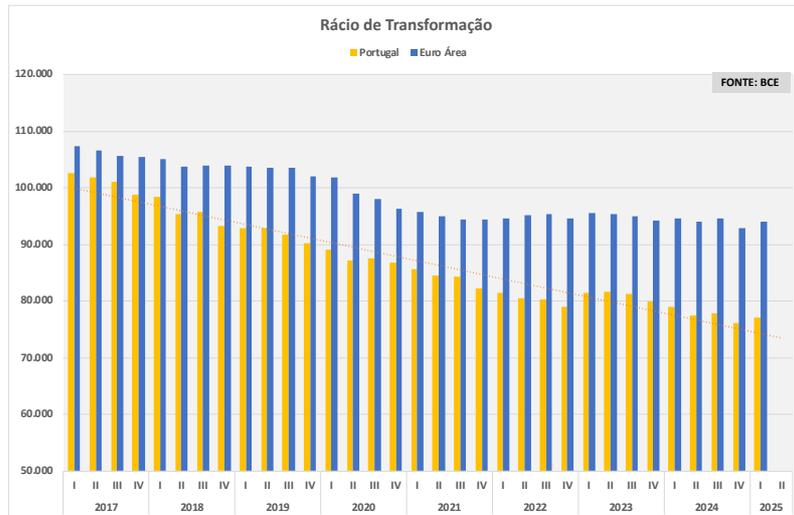
mesmo acima dos valores reais, sugerindo que este será até menos concentrado do que seria expectável para a sua escala.



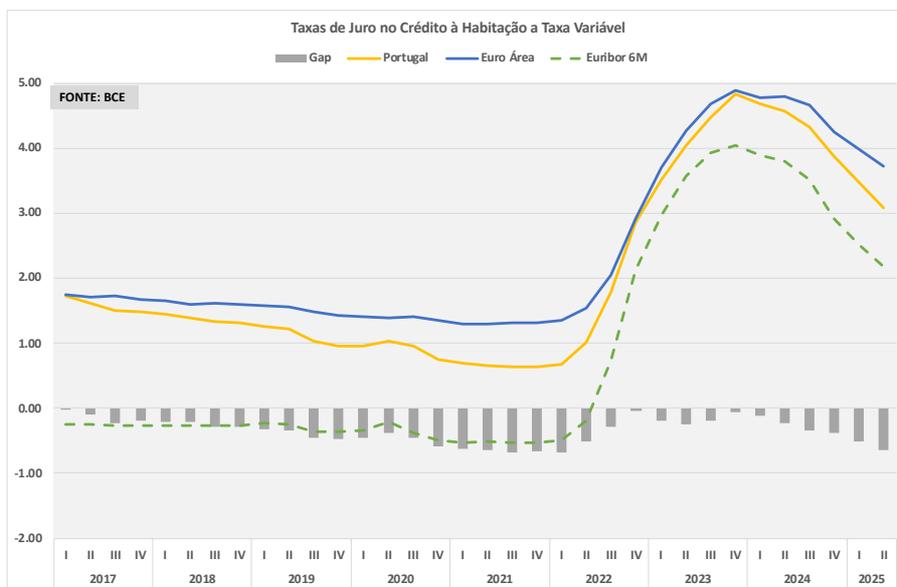
### 3. Remuneração dos depósitos: enquadramento e evidência

A segunda alegação da consulta diz respeito à suposta ‘sub-remuneração’ dos depósitos, interpretada como sinal de ‘pouca concorrência’. Esta leitura ignora a natureza do negócio dos bancos que, enquanto intermediários financeiros, concorrem articuladamente em dois segmentos do mercado bancário – na captação de depósitos e na concessão crédito. Embora tendencialmente os dois segmentos do mercado tendam a desenvolver-se em paralelo, isso nem sempre acontece, como é o caso português.

Desde 2017 que as dinâmicas daqueles dois segmentos, no mercado bancário português, funcionam em crescente desequilíbrio, com um forte crescimento da oferta de depósitos (de famílias e empresas) e um crescimento muito mais contido da procura de crédito. O que se manifesta num continuamente declinante rácio de transformação (de depósitos em crédito), situando-o muito abaixo da paridade e da média da área do euro. Nestas circunstâncias, a lógica económica explica que a intensidade concorrencial se deverá manifestar sobretudo do lado onde os recursos em disputa são mais escassos – a procura de crédito, neste caso – e não do lado onde esses recursos são mais abundantes – a oferta de depósitos. E que a esperada diferença de intensidade concorrencial nos dois segmentos do mercado será tanto maior quanto menor for o rácio de transformação.



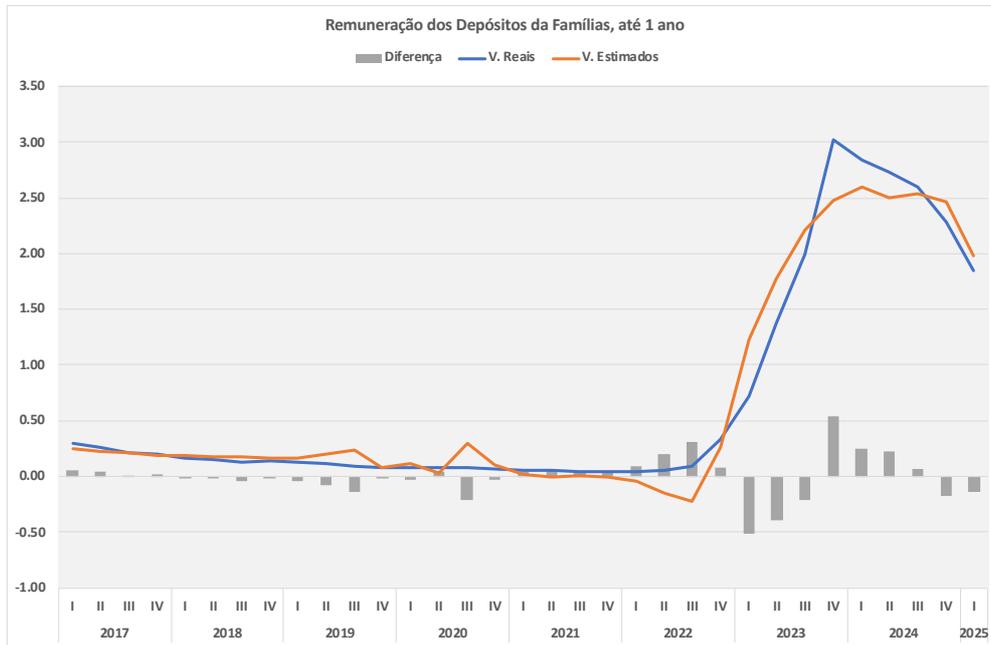
Quando a base de depósitos é excedentária, os bancos têm poucos incentivos a disputar ativamente esse recurso na margem, sob pena de encarecerem toda a base de financiamento e reduzirem a margem de intermediação. O comportamento racional é focar a competição no lado do crédito, por via de *spreads* mais baixos, de que resulta um favorável impacto direto no custo para mutuários. É isso que os dados mostram: ao longo de vários anos, as taxas praticadas em Portugal no crédito à habitação estiveram sistematicamente abaixo da média da área do euro, com particular expressão nas modalidades de taxa variável.



O choque inflacionário de 2021–2023 testou todos os sistemas bancários. Em Portugal, as taxas indexadas (à Euribor) foram sendo atualizadas nos termos previstos nos contratos celebrados

entre os bancos e os clientes no que toca à refixação da taxa dos empréstimos, ao mesmo tempo que a oferta migrou para soluções mistas, estabilizando perfis de pagamento e refletindo rivalidade comercial. A remuneração dos depósitos – maioritariamente de maturidades curtas e conveniência elevada – ajustou mais lentamente, em linha com a folga de liquidez do sistema e a dependência da pro-atividade dos próprios consumidores. Este desfasamento gerou, como seria de esperar, transferências temporárias para produtos alternativos, como Certificados de Aforro, e amortizações antecipadas de crédito por parte de clientes que otimizaram as suas posições. O que, longe de indiciar falhas concorrenciais, demonstrou que clientes e bancos reagiram de modo racional aos incentivos do período e que o mercado funcionou de acordo com o que a lógica económica faria esperar.

A robustez desta explicação foi aferida com dois exercícios econométricos. Numa perspetiva *cross-country*, a remuneração média dos depósitos (famílias, prazos até 1 ano) foi relacionada com variáveis que captam necessidade de *funding* (rácio de transformação) e dinâmica de mercado (crescimento do ativo bancário). O modelo explica adequadamente as diferenças entre países, com um *outlier* (Itália), e mostra que os valores para Portugal estão onde era esperado estarem. Numa perspetiva *time-series* para Portugal, a taxa de depósitos é ancorada na Euribor a 6 meses (defasada de um trimestre) e modulada por variações (trimestrais) da Euribor (para captar potencial inércia reativa a grandes variações num mercado estruturalmente sobre-líquido) e pelo rácio de transformação. O ajustamento econométrico obtido é estatisticamente muito robusto, com boa captação dos pontos de viragem durante a subida rápida de juros e na reversão subsequente. O que confirma a normalidade do funcionamento bancário português, bem como a sua aderência ao que a racionalidade económica explica.



#### 4. Mobilidade dos Clientes Bancários

A terceira alegação do enquadramento é a de que os clientes portugueses mudariam pouco de banco por enfrentarem barreiras significativas. Os dados, porém, não permitem tal conclusão. Primeiro, a diferença face à média europeia é modesta e há países com taxas de mudança significativamente mais baixas. Segundo, a métrica tradicional de mobilidade (‘mudou ou não mudou de banco nos últimos cinco anos?’) capta apenas uma parte da realidade competitiva num ecossistema onde a abertura de novas relações é frequente e fácil e onde a multiplicidade de relações (*multibanking*) é estratégica para muitos clientes.

Estudos recentes indicam que só 54% dos clientes em Portugal têm conta apenas num único banco e que 24% já têm conta bancária num banco digital. Estes factos, combinados com a elevada penetração de operadores digitais em regime de LPS, reforça a concorrência ‘à distância’, mesmo quando a relação de conta principal permanece estável. Além disso, banco principal (onde se domicilia, por exemplo, o ordenado, pensão e ou outro rendimento regular) e banco ‘tático’ para produtos específicos (poupança, pagamentos, crédito) são hoje escolhas separáveis. O cliente compara, segmenta necessidades e atribui carteiras de produtos a diferentes instituições com base em preço, conveniência, experiência digital e confiança.

Outro aspeto é a heterogeneidade da propensão a mudar. A evidência europeia mostra que idade, rendimento, literacia financeira, localização e aversão a risco influenciam a decisão de mudar (*switch*) ou de estabelecer uma nova relação de banca. Em muitos segmentos, o custo de aprender novos procedimentos de relação com o banco e de migrar débitos diretos supera ganhos marginais de preço, sobretudo quando o banco atual presta um serviço adequado e quando existem canais digitais que reduzem custos de fricção dentro da mesma instituição (renegociação, upgrades de produto). Exigir taxas de mudança elevadas como ‘selo’ de bom funcionamento de mercado é conceptualmente errado e pode levar a políticas que privilegiam a rotação pela rotação, em vez da concorrência por qualidade e preço.

Finalmente, importa reconhecer o papel da regulação já existente. A legislação europeia e nacional harmonizou procedimentos de mudança de conta e de transferência de crédito; onde persistem fricções relevantes, elas localizam-se sobretudo fora da esfera concorrencial estrita, como emolumentos notariais e registrais associados à transferência de hipotecas. É aqui que eventuais reformas podem ter retorno mais direto na mobilidade, sem confundir causas com sintomas.

## **5. Nota Final**

Em suma, a análise técnica contraria os três pré-juízos que enquadram a consulta: (i) A banca a retalho em Portugal opera num contexto de concentração muito moderada e coerente com a dimensão do mercado e a orientação regulatória protetora do bem público que é a estabilidade financeira; (ii) a intensidade concorrencial manifesta-se claramente no crédito – onde o recurso disputado, a procura de crédito, é o mais escasso – com benefícios claros para os mutuários (nestes termos, as condições que equilibram o segmento de mercado dos depósitos, nomeadamente as taxas de remuneração, são dependentes do equilíbrio determinado no mercado do crédito; e (iii) a mobilidade dos clientes é compatível com padrões europeus quando se contabilizam o *multibanking* e os operadores digitais transfronteiriços.

Qualquer recomendação regulatória que parta de diagnósticos parciais corre o risco de produzir efeitos adversos: redução da diversidade de modelos de negócio, compressão das margens que financiam a inovação e a resiliência prudencial, e, no limite, menor qualidade de serviço para consumidores e empresas. A boa política de concorrência é a que promove transparência,

comparabilidade e portabilidade efetivas, sem prescrever estruturas de mercado nem confundir efeitos de escala com falta de rivalidade.