

# Importância da política de concorrência na recuperação económica em Angola

15 Dezembro 2022

Margarida Matos Rosa

---

Bom dia a todos.

Antes de mais, gostaria de agradecer o amável convite para participar nesta Conferência.

Estamos a entrar em época de celebração familiar e pessoal, e não devemos deixar de celebrar o 4º aniversário da Autoridade Reguladora da Concorrência de Angola e o muito trabalho, consistente, que foi feito em tão pouco tempo.

Para a discussão deste painel sobre regulação e concorrência no sistema financeiro angolano, trago naturalmente a perspetiva e o trabalho da Autoridade da Concorrência portuguesa no que respeita ao setor financeiro.

## *Importância da concorrência na recuperação económica*

Como primeiro ponto, penso que é importante falar do contexto actual.

Como sabemos, trata-se de um contexto no qual países de todo o mundo enfrentam alterações extremas na economia.

Primeiro foi o impacto da pandemia Covid-19, com as consequentes medidas de confinamento e disrupções nas cadeias de abastecimento.

Em seguida, testemunhámos um forte aumento da despesa pública no contexto das estratégias de recuperação.

Em simultâneo, as empresas começaram a rever os seus modelos de negócio no sentido de uma maior digitalização e sustentabilidade.

No mundo laboral, os trabalhadores afetados pela crise Covid procuram agora novas vias profissionais. Quer porque precisam, quer porque querem trabalhar de outro modo, porventura mais digital.

Veio, entretanto, a guerra na Ucrânia e as consequentes disrupções no mercado energético e nas cadeias de abastecimento mundiais.

Tudo isto desencadeou, por fim, uma inflação muito significativa.

Estes são os principais os principais desafios actuais que os decisores económicos e políticos enfrentam.

Qual o papel que a política de concorrência pode ter, neste contexto?

Nunca é demais lembrar que a concorrência, enquanto motor da produtividade e da inovação, é essencial para a recuperação económica.

Dado o considerável apoio público financeiro que as estratégias de recuperação implicam, é essencial assegurar que a implementação de reformas e investimentos não distorce, inadvertidamente, as condições concorrenciais do mercado.

A ajuda pública deve por isso ser neutra do ponto de vista concorrencial, restringir-se ao tempo estritamente necessário e ser proporcional.

Depois, ao longo de décadas, a experiência internacional tem demonstrado que a preocupação com o ambiente concorrencial não deve ser reduzida nem suspensa durante os períodos de crise.

Porquê?

Porque, como sabemos, a concorrência incentiva as empresas a serem mais eficientes e a oferecer melhores condições aos consumidores. É ainda um catalisador da produtividade ao atrair investimentos, estimular a criação de emprego qualificado e impulsionar as exportações de produtos, serviços e ideias. Para além disto, a concorrência contribui para uma recuperação económica inclusiva, porque consegue preços mais competitivos e potencia novas oportunidades de emprego – são aspetos importantes para fazer face à quebra de rendimento das famílias, ou, no contexto atual, à perda de poder de compra.

Nos tempos de incerteza em que vivemos – enquanto tentamos recuperar a economia num contexto de forte inflação – é mais importante do que nunca termos isto em consideração para que a concorrência não seja remetida para segundo plano, quando tem um papel importante a desempenhar.

Precisamos, então, de mais – e não menos – concorrência, para garantir que saímos deste desafiante processo melhores, mais fortes e mais resilientes.

### *Importância da concorrência no setor financeiro*

Passaria então agora ao tema da concorrência no sector financeiro.

Tal como noutros sectores, a promoção da concorrência é essencial para o desenvolvimento do setor financeiro. É certo que a evolução recente se deveu em boa parte ao FinTech e se focou na experiência do utilizador, ou seja, focou-se na inovação para o consumidor. E isto pode parecer um risco para os objetivos de preservação da estabilidade financeira. Aliás, ouvimos muitas vezes dizer que a concorrência prejudica a estabilidade financeira.

Porém, a literatura económica<sup>1</sup> não corrobora o argumento de que um grande poder de mercado e altos níveis de rentabilidade resultam numa elevada estabilidade para o setor financeiro. Na verdade, vários estudos teóricos e empíricos identificam um impacto positivo da concorrência na eficiência e estabilidade do setor financeiro. A concorrência pode ser a chave para mitigar o problema do “too-big-to-fail”.

Um ambiente concorrencial é, na verdade, o que faz com que bancos, seguradoras e outras empresas do setor se mantenham resilientes.

Como bem sabemos, quando são expostas à concorrência, as empresas são incentivadas a ser mais rentáveis, mais inovadoras e relevantes para os seus clientes. E é isto que lhes permitirá a sobrevivência a longo prazo. É por isso também que é crucial que os reguladores prudenciais e as autoridades da concorrência tenham uma atuação robusta na prossecução das suas missões, que visam objetivos distintos, mas complementares.

O setor financeiro, pela importância estruturante que tem, é um bom exemplo de uma área em que o diálogo interinstitucional, preservando naturalmente as competências atribuídas legalmente a cada regulador, é crucial para o bom funcionamento do mercado.

Posso dar como exemplo da Autoridade portuguesa o facto de sempre que analisamos uma concentração no sector financeiro (ou outro sector regulado), é pedido um parecer ao regulador sectorial, que depois é tido em conta na decisão final da autoridade da concorrência.

Do mesmo modo, sempre que um regulador sectorial detecta indícios de práticas anticoncorrenciais entre as empresas que supervisiona, deve comunicá-los de imediato à Autoridade, que depois os investiga.

Esta clareza de competências é muito importante, sobretudo para as empresas, e para as próprias instituições também.

### *O digital como oportunidade de inovação e de aumento da concorrência no setor financeiro*

Falarei agora sobre as mudanças a que assistimos no setor financeiro. Muitas estão associadas ao digital.

O digital não é algo novo no âmbito financeiro. Já há muito que a tecnologia digital está presente tanto nos procedimentos internos dos bancos, como nos hábitos dos clientes. Alguns exemplos desses hábitos incluem o uso de cartões de pagamento eletrónicos, bem como de pagamentos instantâneos.

---

<sup>1</sup> Cf. por exemplo, Schaeck, K., Cihak, M. e Wolfe, S. (2009), “Are Competitive Banking Systems More Stable?” *Journal of Money, Credit and Banking*, 41: 711–734. De Nicolò, G., Bartholomew, P., Zaman, J. e Zephirin, M. (2004), “Bank Consolidation, Internationalization and Conglomeration: Trends and Implications for Financial Risk,” *Financial Markets, Institutions and Instruments*, 13(4): 173-217. 2 Amidu e Wolfe (2012), “Does Bank Competition and Diversification Lead to Greater Stability? Evidence from Emerging Markets”, *Review of Development Finance*, 3(3): 152-166. Schaeck, K. e Cihák, M. (2014), “Competition, Efficiency, and Stability in Banking” *Financial Management*, 43(1): 215–241.

Todos nós, enquanto consumidores, enquanto clientes, constatamos que o digital simplificou as nossas interações com o setor financeiro, tornando-as menos dispendiosas. Muitos de nós, atualmente, gerimos os respetivos serviços financeiros ou contas de pagamento através de aplicações nos telemóveis ou acedemos à respetiva conta-cliente através de um computador.

Além disso, podemos dizer que a digitalização não só tornou os bancos mais eficientes na relação com os seus clientes, como também permitiu que os procedimentos internos se tornassem mais simples.

Também os dados dos clientes passaram a orientar as ofertas de serviços. Podemos dizer que a digitalização permitiu o surgimento de novos modelos de negócio que têm impacto nos bancos.

Este surgimento oferece oportunidades, tanto para os consumidores, como para as empresas, e também aumenta a dinâmica concorrencial no setor financeiro. As novas empresas FinTech agora podem competir com as incumbentes sem ter de desenvolver uma extensa rede de filiais físicas. Isto significa, portanto, que as barreiras à entrada foram reduzidas de modo significativo, permitindo que os consumidores tenham acesso a serviços mais baratos.

### *O desenvolvimento do open banking*

Gostaria agora de destacar as oportunidades oferecidas pelo *open banking*.

Esta configuração do sistema bancário só pode funcionar se os clientes bancários (consumidores, na gíria da Concorrência) consentirem que os seus dados sejam utilizados por vários prestadores de serviços, nomeadamente empresas FinTech. Esses dados são, portanto, fundamentais para a inovação no setor.

A gama de serviços nascidos do *open banking* é vasta. Inclui, entre outros:

- serviços que fornecem consultoria de investimento;
- novos meios de pagamento mais **baratos**;
- uma comparação fácil das condições de empréstimos ou de depósito.

É importante reconhecer que, na União Europeia, um impulso significativo foi dado, nos últimos anos, ao *open banking* – em particular através da revisão da Diretiva de Serviços de Pagamento (DSP2).

Nesse contexto, os bancos e outros prestadores de serviços financeiros devem garantir que determinados prestadores de serviços possam aceder às informações bancárias relevantes por meio de interfaces ou APIs. E isso pressupõe uma harmonização tecnológica entre bancos e prestadores.

Esta medida tem como objectivo abrir o setor bancário a novos operadores e promover o desenvolvimento de serviços inovadores. A sua implementação visa abrir o acesso aos dados dos clientes (após consentimento) e promover o chamado “multihoming”, reduzindo assim algumas barreiras à entrada e incentivando a inovação.

Ainda assim, e apesar de todos os avanços tecnológicos, é necessário ir além da digitalização para promover a inovação e garantir que os benefícios são efetivamente sentidos pelos consumidores.

Como vimos, é a disciplina introduzida pela existência de uma concorrência efetiva que incentiva os bancos a serem mais ágeis e resilientes.

A concorrência impulsiona as empresas do setor a encontrar resiliência e, portanto, rentabilidade, inovação e relevância do serviço oferecido aos seus clientes. É esse esforço de conquistar **pelo mérito** que leva uma empresa, neste caso um banco, a prestar um bom serviço.

Consequentemente, para explorar as oportunidades oferecidas pela digitalização, continua a ser essencial **reduzir as barreiras à entrada e à inovação**.

#### *A experiência da AdC e outras autoridades de concorrência no setor financeiro*

Há vários anos que a AdC acompanha de perto a evolução do setor financeiro. Em 2018, publicámos um estudo sobre a inovação tecnológica e a concorrência no setor financeiro em Portugal<sup>2</sup>, que permitiu identificar as barreiras à entrada de bancos ou operadores baseados em novas tecnologias digitais.

A AdC tem contribuído, ainda, para o processo legislativo<sup>3</sup> através de pareceres<sup>4</sup> e audições parlamentares.

Noutro âmbito, o do combate a práticas restritivas da concorrência, várias práticas anticoncorrenciais têm vindo a ser investigadas e sancionadas.

A título de exemplo, em 2019, a AdC sancionou 14 bancos com o pagamento de coimas no valor global de cerca de €223 milhões por prática concertada de troca de informação comercial sensível, durante um período de mais de dez anos, entre 2002 e 2013.

Os bancos participantes na prática concertada trocaram informação sensível referente à oferta de produtos de crédito na banca de retalho, designadamente crédito habitação,

---

<sup>2</sup> Inovação Tecnológica e Concorrência no Sector Financeiro em Portugal (2018):

<https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/2021-06/Versa%CC%83o%20Final%20Issues%20Paper%20FinTech.pdf>

<sup>3</sup> Comentários ao projeto de Decreto-Lei nº 344/2018, que visa transpor a Diretiva (UE) 2015/2366 (2018): [https://extranet.concorrenca.pt/PesquisAdC/EPR.aspx?Ref=EPR\\_2018\\_32&isEnglish=False](https://extranet.concorrenca.pt/PesquisAdC/EPR.aspx?Ref=EPR_2018_32&isEnglish=False)

<sup>4</sup> Comentários da AdC às iniciativas legislativas pendentes de decisão sobre comissões bancárias associadas a plataformas eletrónicas de natureza financeira (2020):

[https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/processos\\_e\\_deciso/es/epr/2020/2020%20-%20Coment%20a%20r%20s%20a%20COF%20sobre%20limites%20a%20comiss%20b5es%20nas%20plataformas%20eletr%20nicas.pdf](https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/processos_e_deciso/es/epr/2020/2020%20-%20Coment%20a%20r%20s%20a%20COF%20sobre%20limites%20a%20comiss%20b5es%20nas%20plataformas%20eletr%20nicas.pdf)

crédito ao consumo e crédito a empresas. Os clientes destes produtos eram, portanto, particulares e empresas.

A atuação da AdC de investigação de práticas anticoncorrenciais no setor bancário não é inédita a nível mundial. Deixo dois exemplos recentes. Em 2021, a Comissão Europeia impôs multas a cinco bancos (UBS, Barclays, RBS, HSBC e Crédit Suisse), num total de €344 milhões, por práticas de cartelização no mercado de transações de câmbio (Forex)<sup>5</sup>. Neste caso, os bancos envolvidos trocaram entre si informações sensíveis e planos de negociação, tendo ainda, ocasionalmente, coordenado estratégias de negociação através de uma plataforma de *chat* online. Os clientes deste serviço nestes bancos eram maioritariamente gestores de activos, fundos de pensões e até outros bancos.

No início do presente mês, a Comissão Europeia acusou<sup>6</sup> ainda 2 bancos (Deutsche Bank e Rabobank) de violarem as regras da concorrência, por terem concertado preços e estratégias de comercialização de obrigações soberanas no mercado secundário europeu.

#### *Inquérito setorial do setor FinTech<sup>7</sup> e recomendações da AdC*

Para além da actividade de investigação, a AdC realizou um inquérito setorial a 139 FinTechs nacionais e internacionais, como objetivo avaliar as barreiras à entrada e expansão do setor financeiro em Portugal, com enfoque no acesso a dados de contas e implementação efetiva do DSP2 [legislação europeia] na promoção da concorrência.

Os resultados do inquérito setorial mostraram que, apesar da transposição da diretiva, os novos concorrentes ainda enfrentam barreiras significativas para aceder a infraestruturas bancárias críticas, bem como a dados bancários.

Um dos aspetos a salientar é que 74% das empresas prestadoras de serviços em Portugal relataram enfrentar barreiras à entrada. Destas, 64% mencionaram barreiras como a posição dos incumbentes ou a existência de um ecossistema fechado.

De forma a mitigar estes obstáculos, a AdC tem feito recomendações ao governo e aos reguladores setoriais, que incluem medidas como:

- Regular o acesso ao sistema nacional de compensação interbancária de forma a reduzir a dependência dos novos concorrentes face aos bancos, para aceder à infraestrutura bancária; e
- Limitar os graus de discricionariedade das incumbentes na disponibilização, a prestadores terceiros, do acesso a dados bancários - de forma a, por exemplo, reduzir a margem para criação de complexidades desnecessárias na interface do utilizador.

---

<sup>5</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP\\_21\\_6548](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_21_6548)

<sup>6</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_22\\_7409](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_7409)

<sup>7</sup> Comunicado de imprensa AdC (2021), Inquérito AdC às FinTech: <https://www.concorrenca.pt/pt/artigos/inquerito-adc-fintech-74-das-empresas-consideram-que-existem-barreiras-entrada-no-mercado>

A AdC também recomendou a introdução de centros de inovação e *sandboxes* regulatórios devido ao seu potencial para catalisar a inovação. Por fim, ainda no âmbito do *advocacy*, a AdC emitiu várias recomendações no que diz respeito ao Estado, defendendo a neutralidade concorrencial (incluindo tecnológica) nos concursos e nos serviços públicos na Internet. Mais recentemente, a AdC recomendou também a neutralidade concorrencial na escolha de meios de pagamento aceites pelo Estado.<sup>8</sup>

Acredito que estes exemplos ilustram como a atuação de promoção da concorrência e de investigação podem, em conjunto, ajudar a reduzir as barreiras à entrada neste setor.

### *Considerações finais*

Termino com uma síntese do que aqui foi dito.

Catorze anos após a crise financeira, mas especialmente num contexto de grande inflação e recessão prevista, o setor financeiro pode beneficiar da inovação trazida por FinTechs e neobancos.

Esses ganhos também podem ser transmitidos ao consumidor, uma vez que essa inovação é muito focada no consumidor. Os novos concorrentes são, porventura, disruptores dos modelos de negócio tradicionais em bancos e seguros. Mas, a par desta disrupção, também levaram os *players* tradicionais a evoluir e a melhorarem os serviços que oferecem.

É por esta razão que os benefícios da inovação digital não se devem fazer esperar no setor financeiro. Pelo que aqui vimos hoje, isso significa que o foco deve estar na remoção de barreiras à entrada e à inovação, seja em termos de acesso a dados, seja em termos de acesso a infraestrutura crítica.

Isto é essencial para concretizar os benefícios que a concorrência e a inovação podem trazer para consumidores e empresas, bem como para a eficiência e estabilidade do setor financeiro.

---

<sup>8</sup>Neutralidade concorrencial na escolha de meios de pagamento aceites pelo Estado (2022): [https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/processos/epr/Recomenda%C3%A7%C3%A3o%20AdC\\_Neutralidade%20concorrencial%20na%20escolha%20de%20meios%20de%20pagamento%20aceites%20pelo%20Estado.pdf](https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/processos/epr/Recomenda%C3%A7%C3%A3o%20AdC_Neutralidade%20concorrencial%20na%20escolha%20de%20meios%20de%20pagamento%20aceites%20pelo%20Estado.pdf)