



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL

Ref.^a 17/COF/2007
Data: 7.5.2007

NOTA TÉCNICA

**COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS: AUDIÇÃO DA
AUTORIDADE DA CONCORRÊNCIA
(7 de Março de 2007)**

Audição da Autoridade da Concorrência

Esta Nota Técnica foi elaborada com base na informação disponível até ao dia 30 de Abril de 2007. A informação de base é a Audição do Presidente da Autoridade da Concorrência na Comissão de Orçamento e Finanças a 7 de Março tal como constante da transcrição efectuada pela Divisão de Redacção e Apoio Audiovisual da Assembleia da República.

Índice

I – ORIENTAÇÃO DA COF	1
II – METODOLOGIA	1
III – ESTRUTURA	1
IV – AUDIÇÃO DA AUTORIDADE DA CONCORRÊNCIA	2
1- INTRODUÇÃO	2
2- SÍNTESE DAS PRINCIPAIS QUESTÕES DEBATIDAS	2
3- ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS SUGERIDAS PELO PRESIDENTE DA ADC	5
ANEXO – TRANSCRIÇÃO INTEGRAL EM ACTA PELA DIVISÃO DE REDACÇÃO E APOIO AUDIOVISUAL DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA DA AUDIÇÃO DO PRESIDENTE DA AUTORIDADE DA CONCORRÊNCIA	8

Índice de caixas

CAIXA - MERCADO DE SERVIÇOS FINANCEIROS: REGULAÇÃO E CONCORRÊNCIA	6
--	----------

UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL

I - Orientação da COF

1 Nos termos da orientação da Comissão de Orçamento e Finanças (COF) expressa no mandato constante do ponto “**8. Audições das Entidades Reguladoras do Sistema Financeiro**”, do Plano de Trabalhos da UTAO (1º semestre de 2007), consignado no Plano Global de Actividades da UTAO, aprovado na reunião da COF de 14.03.2007, cumpre à UTAO elaborar até 30 de Abril de 2007:

“Notas Técnicas de resumo das principais questões debatidas, nestas audições que decorrem durante o mês de Março, com enfoque em matérias sobre as quais se afigure adequado proceder a alterações legislativas, até 30 de Abril as duas primeiras, e até 30 de Maio, as duas últimas.”

II - Metodologia

1 Na execução do mandato, a UTAO procurou articular a necessidade de síntese, que deflui da natureza de um resumo das principais questões debatidas e do enfoque em matérias na perspectiva de alterações legislativas, com o respeito pela integridade da audição e da intervenção do Presidente da Autoridade da Concorrência (AdC). Esta intervenção foi suportada por uma projecção *Power Point*, que se encontra disponível no sítio <http://www.autoridadedaconcorrenca.pt/download/AR20070307.pdf>, e consta da transcrição efectuada pela Divisão de Redacção e Apoio Audiovisual da Assembleia da República, o que garante acesso a fonte autêntica, incluindo quanto ao sentido e extensão da intervenção efectuada no curso da audição. Neste pressuposto, a UTAO optou por centrar a Nota Técnica na selecção dos pontos que dão resposta ao mandato, sujeitando os mesmos a um tratamento norteado por objectivos de rigor e concisão.

III - Estrutura

1 A Nota Técnica identifica o mandato e a opção metodológica para o cumprir. Centra-se em seguida nas questões técnicas que a UTAO considera com as principais na perspectiva do mandato. Prossegue-se com o elenco das alterações legislativas sugeridas pelo Presidente da AdC. E com o objectivo de enquadrar os aspectos fundamentais do funcionamento do mercado de serviços financeiros, regulação e concorrência, inclui-se uma Caixa relativa a esse tópico.

2 Para facilitar o acesso ao teor da audição do Presidente da AdC, junta-se em anexo a Transcrição integral em Acta pela Divisão de Redacção e Apoio Audiovisual da Assembleia da República.

IV - Audição da Autoridade da Concorrência

1- Introdução

1 O Presidente da COF inseriu a Audição do Presidente da Autoridade da Concorrência (AdC), no programa de audição anual das entidades reguladoras do sistema financeiro, iniciado pela COF em 2006. Considerou que sendo a integração do sistema financeiro europeu um dos pilares da construção do Mercado Único, a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu têm vindo a promover uma intervenção activa da regulação da concorrência neste domínio (ver *Caixa – Mercado de Serviços Financeiros: Regulação e Concorrência*). Referiu ainda que, neste contexto, a AdC tem uma intervenção importante na articulação entre as instâncias europeias e as nacionais.

2 O Presidente da COF inseriu também a audição na apreciação do estado da concorrência no sistema financeiro português, centrada em três pontos fundamentais: (i) se os mercados e a produção de serviços são eficientes; (ii) se a afectação dos recursos pelos diferentes mercados e produtos financeiros é eficaz; e (iii) se os direitos dos consumidores são efectivamente protegidos.

2- Síntese das principais questões técnicas

3 Efectua-se em seguida um resumo das posições e informações apresentadas pelo Presidente da AdC, organizado em torno das questões técnicas que a UTAO tem como as principais.

4 Sistema financeiro e eficiência. Os mercados financeiros são essenciais para o bom funcionamento da economia e a eficiência e competitividade das empresas depende muito do acesso a financiamento de baixo custo, sem distorções e estável.

5 Concorrência no sistema financeiro. Não obstante a redução de barreiras legais à entrada de novas empresas no sector bancário com a integração dos mercados financeiros na União Europeia, a concorrência no sector bancário enfrenta limites intrínsecos à sua natureza. Por isso, são importantes as chamadas relações de proximidade, tornando fundamental o grau de concorrência ao nível local e nacional.

6 Formas de concorrência nos serviços financeiros. As dimensões da concorrência no mercado dos serviços financeiros bancários são diversas: as condições oferecidas (qualidade e preço); a proximidade; a notoriedade; a relação de confiança banco-cliente. Estes factores estão ligados à dimensão (geradora de economias de escala e de rede) e fazem com que a concorrência efectiva se desenrole apenas entre os grandes grupos bancários, que têm notoriedade e detêm redes de balcões extensas e capilares — com os pequenos bancos, muitas vezes, a concorrerem apenas em determinados nichos do mercado. Por isso, o Presidente da AdC considerou que as redes de balcões continuam a ser um elemento crucial de concorrência neste mercado, e a médio prazo, o número de *players* efectivos tem um limite no número de redes de balcões de grande dimensão.

7 Barreiras à entrada no sector bancário. As barreiras à entrada de novos *players* na banca são estruturais e estratégicas. Nas primeiras contam-se as associadas a economias de escala e gama, a problemas de assimetria de informação e selecção adversa, à importância de possuir uma rede de balcões densa e capilar. Nas barreiras estratégicas inserem-se: (i) as associadas aos designados *switching costs* ou a custos de mobilidade dos clientes, como, por exemplo, as comissões de cessação de conta e de contratos; ou (ii) as estratégias de *bundling* e *cross-selling*, que têm a ver com a venda dos serviços em pacotes e a venda de serviços complementares entre si de carácter financeiro. Por isso, a entrada no mercado efectua-se principalmente por meio de aquisições.

8 Estrutura de mercado do sector bancário português. Apesar de haver um número significativo de instituições de crédito em Portugal, existem apenas cinco grandes instituições bancárias neste momento, com redes a nível nacional. Em Portugal, como em diversos países europeus, os bancos líderes cobrem a oferta de um grande número de produtos e serviços bancários, assumindo um papel de banco universal, enquanto que as instituições de menor dimensão não conseguem concentrar uma oferta tão ampla de produtos e serviços bancários.

9 Concentração do sector bancário em Portugal. Os dados apresentados pelo Presidente da AdC revelam que esta é mais elevada do que a média da UE, a 12 e a 15. Portugal aproxima-se já dos níveis elevados de concentração na UE, embora não esteja no grupo dos países com um grau de concentração mais elevado. Portugal apresenta ainda um índice de concentração dos 3 e dos 5 maiores bancos, calculado com base nos depósitos, que também é superior à média da UE.

10 Poder de mercado. Estudos da AdC, efectuados no âmbito da análise de operações de concentração no sector bancário português, mostram que as elasticidades procura/preço no crédito à habitação e no crédito a curto prazo às PME são relativamente baixas, sugerindo um significativo poder de mercado dos bancos.

11 Efeito do grau de concentração e poder de mercado na rentabilidade e margens bancárias. Os dados apresentados para Portugal pela AdC mostram que estas se reduziram face ao início dos anos 90, em parte devido à adesão ao euro, e que se situam num nível intermédio na UE. No que respeita às taxas de lucro, Portugal está também numa situação intermédia face à média da UE.

12 Impacto de uma operação de concentração (através de OPA) no grau de concorrência no sistema bancário português. O Presidente da AdC considerou que o limite de concentração bancária em Portugal é a existência de um mínimo de quatro redes de cobertura nacional. No entanto, em sua opinião, a aplicação do critério da posição dominante – o consagrado na Lei da Concorrência (ver *ponto 3.*) – não permitiria uma operação de concentração envolvendo as duas maiores redes do sistema (v.g. CGD e MBCP). Por outro lado, a análise efectuada pela AdC relativamente ao impacto da operação envolvendo as redes MBCP e BPI sobre os preços de mercado – através nomeadamente do recurso um modelo económico dito de fronteira, inovador em termos de investigação económica – revelou a existência de problemas apenas no segmento do crédito às PME.

13 Eficiência do sector financeiro português. O Presidente da AdC considerou-a como relativamente elevada no contexto europeu, quando avaliada pelo *ratio* de custos em relação ao rendimento. Há países com rentabilidade ainda mais elevada, como a Irlanda ou a Espanha, mas Portugal tem hoje um *cost-income ratio* inferior a 50%, e está, por isso, bem colocado quando comparado com países que têm valores da ordem dos 70%, como a Bélgica, a Polónia ou a Áustria.

14 Switching Costs. Em Portugal, os últimos dados disponíveis, apurados pela Comissão Europeia, mostram que a taxa de transferência de clientes entre entidades (nos depósitos à ordem) é reduzida e inferior à média da UE; consistente com estes dados é o facto da longevidade da relação bancária ser, por seu lado, superior à média da UE. Por outro lado, a prática de *tying* – junção de produtos na oferta de serviços bancários - em Portugal é também superior à média da UE. Esta prática traduz-se na redução das possibilidades de escolha dos consumidores e no aumento do poder de mercado dos bancos para influenciar os preços.

15 Eficiência do sistema de pagamentos português. O sistema de pagamentos foi avaliado pela AdC como sendo moderno e eficiente. Portugal está acima da média da UE no número de cartões *per capita* e no de transacções com cartões *per capita*. Tem ainda o maior número de caixas automáticas por milhão de habitantes na UE.

16 Estrutura de mercado do sistema de pagamentos. A AdC considera existir um problema no segmento de *acquiring* – o que liga o sistema com os comerciantes – decorrente da situação de quase monopólio da Unicre (90% do mercado). Embora a concentração no segmento de *acquiring* seja muito elevada na UE, Portugal tem, ainda assim, de acordo com a AdC, uma situação relativamente ímpar.

17 Efeitos da regulação sobre o funcionamento dos mercados. A regulação interfere sempre com o funcionamento do mercado, mas nem sempre consegue alcançar os objectivos a que se propôs. Um exemplo concreto apresentado pelo Presidente da AdC foi o caso da regulamentação portuguesa sobre os custos das transacções electrónicas. Esta proibiu a cobrança de taxas no sistema nacional Multibanco. Contudo, em resultado dessa regulamentação, os bancos passaram a privilegiar os sistemas internacionais (maioritariamente VISA Electron), onde continuava a ser possível cobrar comissões. Em consequência dessa alteração regulamentar ocorreu uma profunda transformação na estrutura do mercado: o sistema nacional Multibanco (regulamentado), anteriormente dominante, dispõe actualmente de apenas 5% do total dos cartões movimentados, sendo os restantes 95% *co-branded*, com uma marca internacional.

18 Área Única de Pagamentos em Euros (SEPA) e o seu impacto em Portugal. A AdC considera que será a necessária: (i) a interoperabilidade da rede nacional (v.g. SIBS) com as redes SEPA; (ii) a separação entre redes de processamento dos sistemas de cartões de pagamento; (iii) a criação de alianças com sistemas europeus, através de *co-branding* com marcas SEPA.

19 Recomendações da Comissão Europeia. A Comissão Europeia formulou recentemente um conjunto de recomendações para eliminar as barreiras à concorrência no sector bancário, centradas na redução dos *switching costs*, especialmente pecuniários, na criação de pacotes de medidas que permitam a mobilidade fácil dos

clientes entre instituições, no aumento da transparência das condições oferecidas, para tentar reduzir os problemas de informação assimétrica e o *tying* na prática bancária.

20 Em *síntese conclusiva*, o Presidente da AdC considerou que as especificidades sectoriais da banca e a estratégia dos bancos determinam em grande parte a estrutura do mercado. Os *principais problemas de concorrência* estão associados às *barreiras à entrada* de concorrentes e à expansão dos de pequena dimensão. Neste contexto, os *switching costs*, que reduzem a mobilidade, são um instrumento para tentar fidelizar os clientes. A falta de elasticidade da procura detectada decorre dessas barreiras à mudança de fornecedor de serviços e pode criar condições para o exercício de poder económico. A existência de *economias de escala*, característica específica da banca a retalho em particular, também contribui para o exercício de poder económico. Com efeito, a importância de um banco ter uma *rede de balcões extensa e capilar* faz com que a *dimensão* seja crucial para exercer concorrência efectiva.

3- Alterações legislativas sugeridas pelo Presidente da AdC

21 As alterações legislativas sugeridas pelo Presidente da AdC respeitam ao quadro legal de apreciação de operações de concentração pela AdC¹. Neste âmbito foram concretizadas as seguintes sugestões:

- Critério da posição dominante. Este critério actualmente vigente na lei portuguesa para a avaliação das operações de concentração não é suficiente para preservar a concorrência, pois pode conduzir, em determinados casos, a situações de duopólio. A evolução da legislação Comunitária neste ponto foi apontada com uma solução a ponderar².
- Imposição de “remédios”. A lei consagra que caso existam têm de ser aceites pela notificante, o que por ser um equilíbrio difícil de atingir, pode atrasar o processo de decisão.
- Aceitação tácita. Nos casos em que não haja decisão da AdC em tempo útil, o regime vigente prevê a aceitação tácita. Esta disposição, conjugada com a anterior, pode gerar, segundo o Presidente da AdC, uma situação de incentivos perversos.
- Prazo de apreciação das operações de concentração. Sobre este prazo, a AdC propôs-se apresentar, em tempo útil, à Assembleia da República, uma reflexão tendo por base a experiência recente.

¹ Lei n.º18/2003, de 11 de Junho, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º219/2006 de 2 de Novembro.

² Entre Dezembro de 1989 a Maio de 2004 a legislação comunitária consagrou o critério da posição dominante para a apreciação de operações de concentração. As operações de concentração que “que criem ou reforcem uma posição dominante de que resultem entraves significativos à concorrência efectiva no mercado comum ou numa parte substancial deste” passaram a ser proibidas. A prática veio contudo a revelar que este critério não estava adequado para o objectivo de protecção da concorrência efectiva. Em resultado, o Regulamento (CE) n.º 139/2004 do Conselho, consagrou em Janeiro de 2004, como incompatíveis com o mercado comum as concentrações que “entrem significativamente uma concorrência efectiva”. O critério da posição dominante foi assim substituído pelo da “concorrência efectiva”. A legislação portuguesa em vigor mantém a formulação e o critério acolhido inicialmente na legislação comunitária.

Caixa - Mercado de Serviços Financeiros: Regulação e Concorrência

1 A experiência empírica revela que os sistemas financeiros bem sucedidos são simultaneamente sólidos, estáveis e concorrenciais. O sistema financeiro é um pilar essencial da estabilidade macroeconómica, e tem um papel fundamental no assegurar que os recursos fluem livremente para as utilizações mais produtivas. Um sistema financeiro que não seja concorrencial não promove, por exemplo, uma eficiente afectação do crédito, limitando o crescimento potencial da economia. Por outro lado, se não for sólido e estável pode, no limite, desintegrar-se, com elevados custos para toda a economia.

2 O mercado de serviços financeiros é idêntico em muitos aspectos a outros mercados de bens e serviços. Difere, no entanto, em alguns aspectos fundamentais, os quais estão na origem de “falhas de mercado”, nomeadamente pela existência de:

(i) *assimetria de informação*, que resulta simultaneamente da dificuldade dos depositantes para efectuarem individualmente a monitorização dos riscos tomados pelos bancos e dos custos de avaliação do risco de crédito de quem pretende endividar-se;

(ii) *externalidades*, que resultam do facto de eventuais problemas numa instituição bancária, ao influenciarem a confiança pública no sistema, afectarem todas as outras entidades, impondo-lhes, dessa forma, um custo *externo* (podendo, em limite, dar origem a “corridas aos bancos” para liquidação de depósitos);

(iii) *poder de mercado*, que resulta da relação de proximidade a nível local com os clientes que se estabelece, sobretudo, no segmento dos serviços a retalho.

3 A regulação do sistema financeiro, em geral, e do bancário, em particular, pretende dar resposta à existência de falhas de mercado, as quais podem ter efeitos de distorção a nível micro e macroeconómico. Os reguladores têm, assim, o objectivo simultâneo de assegurar a gestão financeira prudente dos bancos e de promover a confiança pública no sistema bancário. Para atingir estes objectivos, usam habitualmente uma gama de instrumentos, de que se destaca:

(i) licenciamento das instituições financeiras, para controlar a entrada no sistema e pressionar as incumbentes a manterem um elevado nível de conduta;

(ii) cumprimento de critérios de solvabilidade, através da observância de rácios prudenciais relativamente, por exemplo, a rubricas do seu balanço;

(iii) fundos de garantia dos depósitos.

4 A concorrência é importante para promover uma afectação eficiente de recursos, criando valor para os consumidores de serviços financeiros e distribuindo o capital eficientemente pelas empresas, bem como promovendo a inovação e a evolução tecnológica. A regulação é, contudo, indispensável para garantir a estabilidade e solidez do sistema financeiro. Há, assim, ao nível do sistema financeiro, que estabelecer um equilíbrio entre solidez/estabilidade e concorrência.

5 O mercado de serviços financeiros tem registado alterações significativas, em resultado da evolução tecnológica, do surgimento de novos canais de distribuição e negociação (v.g. electrónicos), da introdução de novos produtos financeiros e consequente alargamento da gama de serviços prestados. Estas alterações, em conjunto com as regulamentares, contribuem para a redefinição do papel e formato dos prestadores de serviços financeiros (v.g. bancos). Em paralelo, tem-se observado, provavelmente mais do que em qualquer outro sector de actividade, em resultado da sua forte dimensão internacional, um processo de significativa integração dos mercados nacionais. Estes desenvolvimentos colocam novos desafios, quer no que respeita ao desenho e implementação de políticas de regulação e supervisão, quer à política de concorrência, através da alteração do grau e formas de contestabilidade destes mercados.

6 O processo de integração tem sido particularmente intenso na União Europeia, por via da criação do mercado único de serviços financeiros, dinamizado subsequentemente pela introdução do euro e pela implementação, a partir de 1999 do designado *Financial Services Action Plan* (FSAP). Após a introdução do euro, a União Europeia elegeu como prioridade política o funcionamento do mercado único de serviços financeiros, com base na consideração de que um maior grau de integração dos mercados financeiros europeus seria fundamental para o sucesso do euro e da União Económica e Monetária. Para esse efeito, o Conselho Europeu adoptou, em Março de 2000, um Plano de Acção para os Serviços Financeiros integrado na Estratégia de Lisboa, com o objectivo de atingir rapidamente um mercado único de serviços financeiros, líquido e profundo, que servisse de motor para o crescimento, a criação de emprego e a competitividade da economia europeia.

7 O *FSAP* consiste num conjunto de 42 medidas para a criação de um quadro legal e regulamentar que suporte o desenvolvimento do mercado único de serviços financeiros na UE. Quando o prazo para a sua implementação terminou, no final de 2004, 39 das 42 medidas previstas inicialmente (legislativas e não-legislativas), tinham sido implementadas. A sua implementação teve por base o chamado *Processo Lamfalussy* – procedimento de aprovação e implementação das medidas em 4 níveis, através da separação dos aspectos de princípio dos de detalhe, por um lado, e do recurso à consulta e envolvimento dos participantes no mercado, por outro – aplicado inicialmente a 4 directivas do mercado de capitais (“Abuso de Mercado”, “Prospecto”, “Mercado de Instrumentos Financeiros” e “Obrigações de Transparência”) e depois alargado à supervisão bancária, aos seguros e às pensões.

8 Após a implementação do *FSAP*, a Comissão Europeia (CE) apresentou em Dezembro de 2005 um *White Paper on Financial Services*, com as prioridades de acção neste domínio para o período de 2005-2010: (i) consolidação e aplicação efectiva das medidas do *FSAP*; (ii) aplicação do princípio de *better regulation* a iniciativas legislativas futuras; (iii) melhoria da convergência ao nível da supervisão; (iv) reforço da concorrência entre prestadores de serviços financeiros, em particular na banca a retalho, fundos de investimento e seguros; e (v) aumento do peso do euro nos mercados financeiros internacionais.

9 Neste contexto, para promover uma maior integração do mercado de serviços financeiros, a CE tem vindo a recorrer a outros instrumentos, para além dos legislativos ou regulamentares. Tem nomeadamente recorrido à política de concorrência, para identificar e investigar eventuais barreiras a este nível. Neste sentido, no exercício dos seus poderes, lançou, ainda em 2005, investigações ao grau de concorrência em duas áreas fundamentais dos serviços financeiros: banca a retalho e seguros. No âmbito do inquérito à banca a retalho foram também investigadas duas áreas complementares: a dos cartões de crédito e sistemas de pagamentos e a das contas correntes e serviços afins. O Relatório Final foi apresentado a 31 de Janeiro de 2007.

10 A CE identificou como questões principais no domínio da concorrência no mercado da banca a retalho:

- (i) a fragmentação dos mercados na base das fronteiras nacionais;
- (ii) uma elevada concentração no mercado de cartões de crédito, nomeadamente ao nível do *acquiring*;
- (iii) a disparidade e nível elevado de taxas de interligação em alguns Estados-membros ao nível dos sistemas de pagamento;
- (iv) os mecanismos de cooperação entre os bancos, em particular na área das convenções e infra-estruturas;
- (v) a ligação de produtos na venda de serviços financeiros;
- (vi) os obstáculos à mobilidade dos consumidores de serviços bancários.

ANEXO

Transcrição integral em Acta

pela

Divisão de Redacção e Apoio Audiovisual da Assembleia da República

da

Audição do Presidente da Autoridade da Concorrência

(Prof. Doutor Abel Mateus)

na Comissão de Orçamento e Finanças da Assembleia da República

em 7 de Março de 2007