

21 de novembro de 2018

Concorrência no setor financeiro: CADE reitera suas preocupações

A audiência pública realizada pelo CADE no último dia 13 sobre a “Estrutura do setor financeiro nacional: impacto da verticalização sobre a concorrência” não trouxe grandes novidades para quem acompanha o dia-a-dia da Autarquia, mas serviu para reiterar a preocupação do CADE com uma suposta falta de concorrência no setor de meios de pagamento e para revelar as direções que o *enforcement* concorrencial pode tomar nesse segmento.

Essa audiência, organizada pelo CADE com o apoio do Banco Central, surgiu diante do número de casos enfrentados pelo CADE no passado recente, como, por exemplo, as recentes aquisições do setor (HSBC/Bradesco e Itaú Unibanco/Citibank), os inquéritos administrativos relacionados ao setor de meios de pagamento e os processos administrativos relacionados ao câmbio; e dentro de um cenário de maior cooperação entre CADE e Banco Central. Contribuíram também para a realização do evento pelo CADE as recomendações da [Comissão Parlamentar de Inquérito dos Cartões](#), que incentivou CADE e Banco Central a estudarem a fundo os impactos da verticalização.

O evento contou com diferentes visões e diagnósticos de representantes de diversos segmentos do mercado, como instituições financeiras e novos entrantes do mercado de credenciamento. Em suma, a despeito da superficialidade de certas discussões e do uso às vezes inadequado do clichê “verticalização”, pode-se extrair lições úteis do evento para identificar as tendências do *enforcement* concorrencial no setor financeiro.

Se, de um lado, se fez clara a percepção quanto à necessidade de uma profunda análise lastreada na “regra da razão” para as práticas anticompetitivas, em detrimento de ações arbitrárias que promovam a total desverticalização, por outro, reiteraram-se preocupações do CADE decorrentes da participação de instituições financeiras em arranjos de pagamento. Ou seja, não se verá qualquer atuação do CADE ou do Banco Central no sentido de promover uma radical mudança da estrutura de mercado já existente, mas é de se esperar que haja uma movimentação – tanto do CADE quando do Banco Central – no sentido de afastar a participação de grandes emissores do mercado de arranjos

de pagamento, principalmente por meio do exame de condutas anticompetitivas e de uma suspeita forte contra operações de M&A no setor.

O evento foi organizado em quatro painéis com quatro palestrantes cada, com aproximadamente quinze minutos de falas individuais. Cada um dos painéis está relatado a seguir.

A verticalização na teoria e na prática: eficiências e potenciais riscos à concorrência

O primeiro painel foi marcado por um debate acerca dos efeitos práticos da chamada “verticalização” do setor financeiro. Paulo Furquim, professor do Insper, abriu a discussão demonstrando os motivos pelos quais um agente toma a decisão de “verticalizar-se” e propondo uma regulamentação para o setor financeiro. De acordo com Furquim, o que a literatura denomina verticalização não decorre apenas do fenômeno de um mesmo agente ofertando diferentes produtos da mesma cadeia econômica, mas entre produtos que têm relação entre si, de forma que seu controlador tenha manejo de processos e produtos complementares.

Nessa linha, continuou Furquim, Ronald Coase e Oliver Williamson descrevem dois principais interesses que levam um agente a se verticalizar: se de um lado, o primeiro motivo é organizar de maneira mais eficiente a transação entre atividades complementares; por outro, está presente a intenção de fechamento de mercado, com estratégias de proteção ao lucro em detrimento do interesse dos consumidores. No setor financeiro, justamente por se tratar de um mercado de dois lados marcado por diversas externalidades de rede, nem sempre é fácil identificar quais condutas devem ou não ser encaradas como positivas ou negativas. Uma ilustração para tanto citada pelo palestrante foi a entrada da Elo no mercado de arranjos de pagamento: apesar de sua entrada à época parecer muito positiva do ponto de vista concorrencial – já que se tratava de mais uma concorrente em um mercado praticamente marcado por um duopólio – uma análise não exaustiva levaria à conclusão de que os benefícios não chegaram ao consumidor.

Sendo assim, a dúvida a respeito de como poderia ser realizada alguma regulação – e pode-se falar também em como deveria se dar a atuação do CADE – foi respondida pelo professor Furquim: a proibição absoluta da verticalização parece menos adequada, dado que sufocaria não só os malefícios como também os benefícios diante da complexidade dos problemas concorrenciais do setor. Sendo assim, uma análise lastreada na chamada “regra da razão” – ou seja, fundada nas problemáticas competitivas e nas eficiências decorrentes da concentração, repassadas ou não aos consumidores examinadas caso a caso – e que tivesse uma clara agenda da concorrência norteadas em, por exemplo, redução dos *switching costs*, combate aos instrumentos de fechamento de mercado

(e.g. contratos de exclusividade, discriminação, recusa de venda e descontos condicionados) e a garantia da viabilidade de entrada de novos competidores seria capaz de provocar, gradualmente, diversas mudanças no modelo de negócios, de forma que tende a ser mais vantajosa do que a simples restrição à verticalização.

Em seu turno, o ex-presidente do CADE, Gesner Oliveira, fez uma comparação do setor financeiro brasileiro com o restante do mundo com a intenção de demonstrar que a concentração bancária brasileira, quando comparada com o cenário internacional, não é ímpar. De acordo com Oliveira, o setor financeiro brasileiro não representa nenhuma anomalia com relação à experiência internacional. Ainda segundo o palestrante, as recentes aprovações de atos de concentração no setor financeiro ao redor do globo e o contínuo lançamento de novos produtos para mercados correlatos, demonstrariam essa tendência, que ressaltou não ser exclusividade do setor financeiro.

Os demais palestrantes, o economista Gustavo Franco e o vice-presidente da First Data, Juan Ignacio de La Torre, fizeram falas baseadas nos aspectos históricos desses mercados. Franco, ex-presidente do Bacen, o fez com o intuito de demonstrar que o atual cenário do setor não foi sempre uma constante, mas um resultado construído ao longo de diversos anos e fruto de diversas políticas governamentais que na sua visão seriam incorretas.

De La Torre, por sua vez, teceu uma linha da regulamentação construída nos Estados Unidos a partir da década de 1990, por meio da qual as diversas preocupações concorrenciais que se verificaram foram resolvidas a partir da separação entre *players* do mercado de emissão e instituidores do arranjo de pagamento. Importante pontuar que, ainda de acordo com de La Torre, é possível ver caminho semelhante sendo percorrido pela Argentina a partir do caso Prisma, em que a *Comisión Nacional de Defensa de la Competencia* – autoridade concursal argentina – celebrou um acordo que deu fim à participação de diversos bancos na Prisma, empresa que oferta os serviços de credenciamento para o arranjo da Visa naquele país. Esse caso seria muito relevante porque demonstraria duas problemáticas, a saber: (i) a participação de emissores no mercado de arranjos de pagamento; e (ii) tomada de medidas em conjunto por concorrentes do setor financeiro.

Efeitos da verticalização sobre a indústria de pagamentos eletrônicos

Dando procedimento ao evento, o segundo painel foi inaugurado por Vinicius Carrasco, representante da Stone, que atacou o processo de concentração e verticalização do setor financeiro, associando essa forma de atuação a uma “estratégia de fechamento de mercado” operacionalizada por práticas anticompetitivas que “minam a

competição” e “bloqueiam a entrada de novos concorrentes”, “sufocando” os benefícios naturais da verticalização por meio do aumento artificial de custos, atraso na inovação e limitação do poder de escolha.

Ainda de acordo com esse palestrante, seria difícil falar em benefícios para o mercado decorrentes do processo de verticalização da indústria, uma vez que o que se observa são práticas de *foreclosure* (que se dão quando um agente verticalizado restringe o acesso dos concorrentes a um insumo necessário na etapa seguinte da cadeia produtiva) que sucedem esforços regulatórios e antitruste – a exemplo da criação de bandeiras próprias com exclusividade como resposta ao fim da exclusividade de bandeira.

A fala do economista foi incisiva no sentido de condenar a verticalização dos arranjos de pagamento, insistindo em tentar demonstrar os seus custos supostamente mais elevados, o alto volume de barreiras operacionais, a “parcialidade na governança” e as “práticas discriminatórias” em favor de empresas ligadas ao mesmo grupo econômico. Por fim, destacou que cada ação para frear essas práticas implica altos custos, tanto para o regulador quanto para a sociedade, e dessa forma, a experiência internacional estaria caminhando para ações estruturais com medidas que enfrentariam a verticalização dos arranjos de pagamento, evitando o que chamou de altos custos regulatórios e baixa efetividade de ações comportamentais.

Por sua vez, Vinicius de Carvalho (Bradesco) tentou demonstrar quais seriam os papéis institucionais do CADE e do regulador, de forma ressaltou que as autoridades devem ter sempre em mente que há diversos riscos ao lidar com o setor relacionados tanto à higidez do sistema financeiro quanto à restrição à inovação. De acordo com Carvalho, ex-presidente do CADE, as autoridades muitas vezes podem ter mais dificuldade em enxergar a real dinâmica do mercado e não podem esquecer que condutas verticais são, não raro, legítimas, e não condutas ilícitas por si só.

Por fim, Paulo Solmucci (UNECS) e Ricardo Vieira (ABECS) expõem as indignações do setor quanto às dificuldades ao lidar com os serviços dos mercados correlatos ao setor de meios de pagamento, e demonstrando os aspectos históricos relacionados a esses mercados.

Juros e spread bancário: qual o impacto da verticalização sobre a competitividade?

No terceiro painel, cujo tema tratava do impacto da "verticalização" sobre os juros e *spread* bancários, Murilo Portugal, presidente da FEBRABAN, fez uma análise estatística para demonstrar, em suma, que (i) o *spread* e os juros aplicados pelas instituições financeiras não são altos, se comparada a receita líquida da atividade bancária com a de outros

setores, e (ii) o nível de concentração observado nesse mercado não seria tão elevado se comparado com o nível identificado em outros países, sendo esta uma tendência mundial. Portugal atribuiu à elevada carga tributária, ao elevado custo da inadimplência (tempo e custos elevados para recuperação de garantia) essa aparência de lucratividade excessiva dos bancos que, na realidade, não se concretiza.

Cláudio dos Santos (representante da ABBC) argumenta que a razão de o *spread* brasileiro estar entre os maiores do mundo consiste nas barreiras de entrada em desfavor dos bancos menores, como o “empoçamento” dos depósitos (que se dá quando o cliente se vê coagido a transferir seus depósitos, antes nos bancos menores), a falta de portfólio completo desses bancos, a inexistência de interoperabilidade e ao custo de trava de domicílio bancário. Como resultado, reduz-se a competitividade dos bancos menores e preserva-se o cenário setorial de preponderância dos cinco maiores bancos.

Cristina Junqueira (cofundadora da Nubank) infligiu críticas à concentração no setor bancário e a diversas práticas que na sua visão seriam anticoncorrenciais e barrariam a entrada de novos agentes econômicos no mercado. No tocante à troca de informações e dados, Junqueira ressaltou que esta já existe entre os bancos maiores, que atuam há muito mais tempo no mercado, e que o não compartilhamento dessas informações com outros players representa, em si, importante dificuldade comparativa para as entrantes nesse mercado, como a Nubank.

Fintechs: a oferta de serviços pelas novas empresas de tecnologia financeira e a concorrência com o setor financeiro tradicional

No tocante ao quarto painel, nada se mostrou de muito inovador para o debate da “verticalização” no setor financeiro. Os palestrantes discutiram sobre a importância das fintechs e das vantagens trazidas ao mercado por essas empresas por meio da tecnologia do *blockchain*, sobretudo em virtude da colocação do cliente sempre em primeiro lugar. Também foi aplaudida a iniciativa do Bacen no sentido de reconhecer as fintechs como entes jurídicos participantes do cenário bancário. Flávio Maia (representante do Itaú Unibanco) utiliza o avanço das fintechs para corroborar a ideia de que a verticalização no mercado não impede a entrada de *players* em diversos submercados do setor financeiro.

Tanto no terceiro como no quarto painel, a maioria dos palestrantes expôs suas opiniões sobre o compartilhamento de informações de clientes entre instituições financeiras. Partindo do pressuposto de que trocar dados é positivo, a iniciativa do Bacen *open banking* traria, assim,

benefícios e facilitaria a prestação de serviços das fintechs e de bancos menores, também repercutindo positivamente aos clientes, devendo ser implementada pelo Bacen de forma gradual. Contudo, na visão dos representantes dos bancos maiores (Murilo Portugal e Flávio Bandeira) surge o problema de como ficará a responsabilidade daqueles que obtiveram os dados diretamente do cliente (em regra, bancos maiores) e repassaram pelo *open banking* esses dados a um terceiro *player* do setor financeiro. Atualmente, todos os *players* que trocaram as informações entre si são conjuntamente responsáveis, independentemente de quem atuou sem a cautela com os dados – nos termos do Código de Defesa do Consumidor. Desse modo, Bandeira e Portugal defendem que a legislação seja modificada de modo que apenas aquele que não realizou o tratamento de dados com o emprego da diligência legalmente exigida seja responsabilizado.

* * *

CONTATOS:

Para informações adicionais, entre em contato:

Zeca Berardo

zeca.berardo@lefosse.com

Tel.: (+55) 11 3024 6244

Juan Dantas

juan.dantas@lefosse.com

Tel.: (+55) 11 3024 6147

Pedro Cini

pedro.cini@lefosse.com

Tel.: (+55) 11 3024 6178

Lefosse Advogados

Rua Tabapuã, 1227 14º andar
04533-014 São Paulo SP Brasil

Avenida Presidente Wilson, 231 conj. 2703
20030-905 Rio de Janeiro RJ Brasil