

Brazilian Competition Day:
Economia digital e concorrência - principais tendências e discussões globais
Margarida Matos Rosa
7 Agosto 2019

1. Introdução

- Gostaria de felicitar o ICC pela organização deste Dia da Concorrência e de estender os parabéns ao CADE e a todo o ecossistema de concorrência no Brasil, incluindo académicos, advogados e economistas desta área. O vigor deste ecossistema é uma referência no contexto internacional e faço votos de que seja reconhecido também a nível nacional.
- Gostaria de vos dar a perspetiva da Autoridade da Concorrência (AdC) sobre as principais tendências e discussões no âmbito da **interação da economia digital e a concorrência**.
- Este é um tema que tem merecido a atenção de várias autoridades de concorrência, com merecido destaque para a DG Comp na Comissão Europeia.
- Algumas destas autoridades juntam ainda às suas competências em concorrência, a defesa do consumidor. Isto torna-as provavelmente ainda mais eficazes na sinalização de riscos para o consumidor.
- A área digital tem merecido na AdC especial atenção. Entre 2016 e 2019 publicámos estudos em recomendações em três grandes áreas: transporte de passageiros (2016)¹, Fintech² (2018) e no passado mês de julho, na área dos ecossistemas digitais³, com enfoque no papel que os **algoritmos** podem desempenhar nas estratégias de **colusão** entre empresas.
- Este enfoque está em linha com a nossa prioridade que é o reforço do *enforcement*.

2. Economia digital: benefícios e desafios

- Sabemos que os consumidores têm hoje acesso a uma enorme **variedade** de produtos e serviços através de plataformas digitais, onde a **inovação** tem sido determinante.
- Estas plataformas, disponíveis também através de aplicações de telemóvel [*aplicativos de celular*], oferecem **novas formas de comercialização** de produtos e serviços com **vantagens** para o consumidor.

¹ Concorrência e Regulação do Transporte Passageiros em Veículos Ligeiros (2016):
http://www.concorrencia.pt/vPT/Noticias_Eventos/ConsultasPublicas/Documents/Relatório%20sobre%20Concorrência%20e%20Regulação%20no%20Transporte%20de%20Passageiros%20em%20Veículos%20Ligeiros.pdf

² Inovação Tecnológica e Concorrência no Setor Financeiro (2018):
http://www.concorrencia.pt/vPT/EstudosePublicacoes/EstudoseEconómicos/Banca_e_Seguros/Documents/Versão%20Final%20Issues%20Paper%20FinTech.pdf

³ Ecossistemas Digitais, Big Data e Algoritmos (2019):
<http://www.concorrencia.pt/vPT/EstudosePublicacoes/EstudoseEconómicos/Outros/Páginas/Ecossistemas-Digitais-Big-Data-Algoritmo.aspx?lst=1>

- Ao comprar produtos *online*, transferir dinheiro, contratar um serviço de transporte ou alugar alojamento para férias, fazemo-lo de forma mais eficiente e provavelmente a um preço inferior ao que teríamos pago há uma ou duas décadas.
- Esta **economia digital** tem-se desenvolvido a par e passo com a **globalização**.
- Começa a ser pouco comum, hoje em dia, que empresas se limitem a considerar o mercado local, regional ou mesmo nacional. Porquê limitar-se o mundo inteiro está ao seu alcance?
- No entanto, os benefícios da digitalização não são garantidos, **nem são ausentes de risco**.
- Considerem o seguinte: os mercados digitais são caracterizados tendencialmente pelos **efeitos de rede**. Isto é, ao aumentar o número de utilizadores de uma plataforma, aumenta também o valor da própria plataforma. Por exemplo, o nosso interesse em aderir a uma rede social aumenta com o número de contactos que já aderiram à rede.
- Em mercados e plataformas com fortes efeitos de rede há uma forte probabilidade de se verificar o efeito **winner-takes-all**. Isto significa que se torna muito difícil concorrer com a primeira empresa que conquista um destes mercados.
- É pois importante que as autoridades de concorrência tentem antecipar **questões de concorrência** relacionadas com estes **efeitos de rede**.
- Devemos ter ainda em conta as especificidades inerentes aos ecossistemas digitais - que por sua vez aportam riscos à concorrência.
- Os produtos e serviços disponibilizados no âmbito de um **ecossistema digital** são valorizados quando consumidos em conjunto. Um bom exemplo são os produtos da Google ou os da Apple, que usam dados de navegação (por exemplo Google Maps) para produtos de publicidade, saúde, entre outros. Estes ecossistemas também podem beneficiar de efeitos de rede indiretos.
- Os *gatekeepers* dos ecossistemas digitais podem ter assim incentivos adicionais para proteger o seu **poder de mercado**. Podem potenciar o poder de mercado **entre os seus vários produtos** de forma a restringir a entrada de um concorrente no mercado. Podem também **limitar o acesso de concorrentes a dados** dos consumidores.
- Assim, na AdC dizemos que a exclusão (em vez de concorrência) pode estar à distância de um clique.
- Os dados são essenciais quando consideramos a economia digital, nomeadamente o *big data*.
- O chamado “*data explosion*” que decorreu da inovação tecnológica em telecomunicações e da capacidade de processamento e armazenamento de dados facilita aos consumidores e empresas a comparação de preços e produtos, auxilia na pesquisa de produtos que mais satisfaçam as suas necessidades e permite às empresas desenharem produtos mais personalizados para os seus clientes.
- Mas não estão ausentes de risco. Tomemos como exemplo o desafio colocado com a utilização de algoritmos e as questões relacionadas com o *big data* como *input*.
- Com o acesso a *big data*, empresas podem desenvolver **algoritmos** que contribuem para decisões relacionadas com **preço**. Estes algoritmos podem ser complementados com algoritmos de **monitorização** que acompanham o comportamento dos concorrentes no que respeita à estratégia de preços, incluindo a deteção de alterações em tempo real.

- O nosso estudo concluiu que 37% das empresas na amostra recolhida a nível nacional já usam algoritmos de monitorização. Estes dados estão aliás em linha com os de outro estudo recente da Comissão Europeia.
 - Estes algoritmos podem ser instrumentais no âmbito de **acordos de colusão entre empresas**, facilitando a implementação dos termos da sua coordenação.
 - A utilização conjunta de algoritmos de otimização de preço e de monitorização pode, assim, facilitar a criação e a manutenção de equilíbrios de colusão de forma explícita ou tácita.
 - Dito isto, a monitorização de preços e das estratégias dos concorrentes, e o ajustamento de variáveis estratégicas não é novidade na dinâmica de mercado. São apenas **amplificadas** as interações e os efeitos potenciais neste contexto digital.
 - Hoje não irei alongar-me sobre o tema, mas o impacto dos algoritmos de **aprendizagem automática** (algoritmos de *self-learning*) pode ser importante.
 - A **principal conclusão** da AdC é no entanto a seguinte: **as empresas são responsáveis pelos algoritmos que utilizam**. Devem conhecê-los. A utilização destas ferramentas como forma de coordenar estratégias de mercado, ainda que seja através da subcontratação de algoritmos a fornecedores comuns, não é compatível com a Lei da Concorrência.
 - O *big data* traz também desafios relacionados com a **acumulação de poder de mercado** quando é *input* do produto ou serviço, já que pode ser uma vantagem competitiva decisiva para empresas dominantes.
 - Os efeitos de rede podem gerar uma tendência para a **concentração**, tornando a redução de barreiras à entrada e expansão um ponto de preocupação para as autoridades de concorrência de forma a promover a disciplina de mercado.
 - O nosso estudo aborda também questões de análise de concentrações agressivas, ou *killer acquisitions* e que podem levar a que uma plataforma feche a porta de entrada no mercado aos seus concorrentes.
3. **As autoridades de concorrência têm as ferramentas adequadas para responder a estes desafios?**
- Abordei alguns dos exemplos dos desafios que enfrentamos no contexto da economia digital: plataformas, efeitos de rede, ecossistemas digitais, big data e algoritmos.
 - Tendo em consideração todos estes desafios já atuais, será que nós, autoridades de concorrência, precisamos de **novas ferramentas** mais adequadas a este novo contexto digital?
 - A nossa experiência em Portugal diz-nos que **talvez não**.
 - Considero que os princípios e ferramentas atualmente à nossa disposição são adequados e suficientes no contexto dos mercados digitais. No entanto, poderão precisar de **adaptação**.

Capacidade de investigação – concentrações

- Em 2015, a AdC analisou a sua primeira operação de **concentração na economia digital** entre duas plataformas eletrónicas – a aquisição pela FixeAds de ativos do CustoJusto - ambas plataformas de anúncios classificados *online* e leilões⁴.
- Neste caso, não houve necessidade de desenvolver novas ferramentas “inovadoras” de análise económica.
- A existência de mercados de dois lados é reconhecida e largamente discutida na literatura económica e tratada por autoridades de concorrência. A sua importância tem sido reforçada dada a maior frequência em mercados de contexto digital.
- Nestes casos, o teste SSNIP tem de ser adaptado, já que está desenhado para mercados de apenas um lado, onde apenas o preço é relevante e não há efeitos de rede indiretos.
- A experiência da AdC neste caso sugere que, até certo ponto, podem não ser necessárias novas ferramentas analíticas para lidar com a economia digital, mas sim de adaptar as ferramentas existentes.

Reforçar a capacidade de deteção

- Para além de eventuais alterações à nossa análise jusconcorrencial, há outra dimensão do impacto da digitalização na atuação das autoridades de concorrência.
- Aqui, o principal desafio é a capacidade de deteção e **tratamento de prova** num contexto de crescente digitalização.
- Diligências de busca e apreensão, por exemplo, são cada vez mais focadas em computadores, e-mails, telemóveis e na *cloud*, em vez de papel e ficheiros físicos.
- Em Portugal, o investimento em ferramentas e competências de **técnicas forenses** de informática tem vindo a figurar entre as prioridades da AdC. Tem sido, aliás, um tema de cooperação entre a AdC e o CADE.
- A nossa capacidade de deteção será ainda reforçada pelas alterações legislativas decorrentes da nova Diretiva da União Europeia (**ECN+**) já que esta procura assegurar às autoridades da concorrência nacionais a capacidade de aceder e recolher toda a prova digital necessária.

4. Advocacy – Promoção da Concorrência

- Apesar de o *enforcement* ser a área de atividade prioritária da AdC, temos consciência de que algumas restrições à concorrência poderão decorrer das condições de mercado e não de comportamentos das empresas.
- Há, portanto, espaço para atuação na vertente do *advocacy* – [promoção da concorrência].

⁴ Proposta de aquisição de ativos da CustoJusto, Unipessoal, Lda. pela FixeAds – Serviços de Internet, S.A. (Ccent. 26/2015 – FixeAds/ Custo Justo Assets).

- Para além do *Issues Paper* que referi sobre Ecossistemas Digitais, Big Data e Algoritmos, são de destacar duas outras iniciativas da AdC relacionados com a inovação tecnológica no transporte de passageiros (2016) e no setor financeiro (2018).

Transporte de passageiros (Ride-hailing services)

- No que se refere a novas tecnologias no transporte de passageiros, o caso da Uber e outras plataformas de transporte de passageiros tem sido objeto de discussão a nível global. O debate sobre se a Uber poderia ou não operar no mercado português e como regular a sua atividade foi amplamente participada.
- No final de 2016, a AdC publicou um relatório a identificar os principais constrangimentos à concorrência neste mercado, com recomendações para a promover.
- A AdC defendeu uma revisão regulatória que não favorecesse nenhum prestador de serviços em particular mas que promovesse condições equitativas que permitissem interação concorrencial entre operadores.
- Recomendámos que a revisão regulatória não replicasse as regras existentes para prestadores de serviço incumbentes (táxis) aos novos entrantes, em prol de uma revisão regulatória que procurasse atualizar e flexibilizar as regras atualmente aplicáveis.
- As nossas recomendações tiveram impacto direto na legislação que veio a admitir as novas plataformas. Hoje numa cidade como Lisboa existem, além dos táxis tradicionais, pelo menos quatro plataformas. No entanto, as recomendações referentes aos táxis, com benefícios provenientes da flexibilização, não foram ainda implementadas.

FinTech

- No que respeita ao setor financeiro, a AdC tem também vindo a desenvolver uma intensa atividade.
- Decorrida uma década desde a crise financeira, o setor financeiro está numa fase de inovação focada no consumidor.
- Chamamos *FinTech*, como saberão, aos novos serviços e modelos de negócio no setor financeiro, que se baseiam em inovação tecnológica.
- Atualmente oferecem mais escolha, preços mais baratos, maior conveniência e possivelmente maior qualidade aos consumidores de produtos e serviços financeiros, sejam indivíduos ou empresas. Isto tem um efeito disruptivo no mercado, mas que é valorizado pelo consumidor.
- Podemos pagar com cartões virtuais ou *contactless*, através de *e-wallets* (carteiras eletrónicas) ou usar apenas um cartão para várias contas. E temos novas opções de financiamento, por exemplo o *crowdfunding*.
- Em 2018, a AdC publicou um *issues paper* sobre a inovação tecnológica e a concorrência no setor financeiro. Nele identificámos barreiras à entrada e expansão de novas *FinTech* nos serviços de pagamento e *crowdfunding*.

- No que respeita a serviços de pagamento, a AdC identificou o risco de encerramento (*foreclosure*) por parte dos operadores incumbentes no que se refere a *inputs* essenciais para novos operadores: acesso a dados de conta e infraestruturas.
- A AdC recomendou, entre outras medidas, que (i) o acesso a informação seja disponibilizado pelos bancos a terceiros sem custo associado, e que (ii) seja eliminada qualquer dependência que novos prestadores de serviços de pagamento possam ter no acesso a infraestruturas técnicas dos bancos, bem como (iii) a criação de regulatory sandboxes que aligeirem os requisitos regulatórios das entidades com menor risco sistémico.
- O impacto da iniciativa da AdC foi importante. Reguladores financeiros, em particular, lançaram várias iniciativas com potencial para tornar o setor financeiro mais aberto à inovação e a novos entrantes.
- Mas este não é um setor sem preocupações para a AdC. Mantemo-nos vigilantes relativamente a barreiras ou comportamento colusivo.

5. Conclusões

- A economia digital representa tanto um desafio para as autoridades de concorrência como uma oportunidade para o consumidor. O nosso objetivo último é que o consumidor possa extrair todos os benefícios da concorrência na economia digital.
- Assim, algumas notas finais:
 - Em primeiro lugar, é essencial **identificar as características** dos mercados digitais e **ajustar** – mas não necessariamente mudar radicalmente – **as ferramentas**, sempre que necessário.
 - Em segundo lugar, as autoridades de concorrência devem estar munidas das competências e dos recursos certos para lidar com **prova digital**. Isto pode implicar alterações legislativas.
 - Por último, os desafios da digitalização podem ser abordados através tanto da aplicação das regras de concorrência (*enforcement*) como da promoção da concorrência (*advocacy*).
 - Estou certa de que uma atuação vigorosa das autoridades de concorrência, quer no enforcement, quer através do advocacy, será valorizada pela sociedade. Sem prejuízo de outras entidades virem a assumir um papel importante na defesa dos direitos do consumidor e da privacidade da informação, as autoridades de concorrência tiveram o mérito de chamar a atenção do consumidor para os principais riscos do digital.