

1.º Encontro das Entidades Reguladoras Portuguesas – “10 Anos da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras – Que Futuro?”

Keynote Speech

“Defesa da Concorrência em tempos de inflação”

09.05.2023

Nuno Cunha Rodrigues

Começo por agradecer o convite para estar hoje presente no 1.º Encontro das Entidades Reguladoras Portuguesas, e felicito a AMT, na pessoa da Senhora Engenheira Ana Paula Vitorino pela organização deste evento.

Este é um momento importante, que permite reforçar os alicerces para subsequentes Encontros e ampliar, ainda mais, o importante e necessário diálogo entre reguladores.

Pretende-se igualmente comemorar dez anos da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras e refletir sobre a relevância deste instrumento legislativo.

A regulação em Portugal

Para melhor entendermos a importância da Lei-Quadro é útil recuar um pouco no tempo e relembrar a evolução da regulação económica em Portugal.

Na sequência da vaga de privatizações que se seguiu à revisão constitucional de 1989 e da consequente aprovação da Lei-Quadro das Privatizações assistiu-se, em Portugal, à alteração do modelo de intervenção económica do Estado.

O paradigma de intervenção económica direta – à luz do qual o Estado atuava de forma direta na economia, em concorrência com operadores privados através, em particular, de empresas públicas – foi então substituído por um modelo de intervenção indireta – nos termos do qual a intervenção do Estado na economia procura ser realizada,

essencialmente, através do desenho dos princípios e regras aos quais se subordina a atividade económica

Esta tarefa é operada e supervisionada por entidades reguladoras desejavelmente independentes.

A emergência deste paradigma – intervenção económica indireta – decorreu igualmente de exigências impostas pela União Europeia, quer em termos transversais – nomeadamente no que respeita à aplicação do Direito da Concorrência –, quer em termos sectoriais – tal como sucedeu no contexto da liberalização de um conjunto de sectores, tais como as comunicações eletrónicas; eletricidade ou gás natural.

Procurava-se, dessa forma, solucionar típicas falhas de mercado como a existência de monopólios, a assimetria de informação ou a necessidade de assegurar estruturas concorrenciais nos mercados.

Na perspetiva de interesse público, as intervenções do Estado na economia, baseadas na convicção de que o Estado poderia corrigir falhas de mercado, foram naturalmente determinadas pela interpretação que, em cada momento, se teve do funcionamento dos mercados e, em consequência, do tipo de falhas que aí se suscitavam e das subseqüentes formas de intervenção.

A importância da independência da regulação em Portugal

A regulação económica surgiu, assim, da necessidade de colmatar falhas de mercado, devendo tal tarefa ser assegurada por entidades que não dependessem diretamente do Governo, evitando, dessa forma, uma hipotética contaminação ou influência política suscetível de condicionar a realização daquela tarefa.

No caso de Portugal, e considerando a expressa habilitação concedida no artigo 267.º, n.º 3 da Constituição, foram criadas, ao longo dos anos, entidades reguladoras

independentes, cujo estatuto acabou por ser uniformizado, em 2013, em consequência da aprovação da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras.

É certo que a expressão entidades reguladoras ou entidades administrativas independentes (na aceção do referido artigo 267.º, n.º 3 da Constituição) pode comportar diversos significados.

Na verdade, pretende-se designar um certo modelo administrativo-institucional de desconcentração equivalente à criação de entidades independentes em termos decisórios, por ausência de qualquer subordinação a poderes de direção.

Por outras palavras, a independência administrativa pretende designar o estatuto de certo órgão ou entidade cuja atuação, em geral, não é suscetível de ser determinada pelo exercício de quaisquer poderes pertencentes a outro órgão - nesse sentido, superordenado -, designadamente, poderes de direção, superintendência ou tutela.

A marca particular da administração independente reside, assim, na sua independência em relação ao Governo, em especial face aos tradicionais poderes governamentais de ingerência administrativa (superintendência e tutela) sobre a Administração Pública.

Neste contexto, a Lei-Quadro procurou criar um quadro comum para as entidades que prosseguem funções de regulação económica que, precisamente, reforçasse a independência e eficiência destas entidades, ampliando a sua capacidade de atuação.

O epicentro da regulação económica parte, portanto, da existência de entidades reguladoras fortes, independentes e imparciais.

Esta preocupação encontra-se presente em diversa legislação sectorial aprovada pela União Europeia permitindo-me naturalmente destacar, no meu caso, a denominada Diretiva ECN+ - Diretiva (EU) 2019/1 de 11 de dezembro de 2018 – aplicável às autoridades de concorrência nacionais.

A Diretiva ECN+ visou atribuir às autoridades da concorrência dos Estados-Membros competência para assegurarem a aplicação do Direito da Concorrência de forma mais eficaz.

Nesse contexto, um dos pilares da garantia de efetividade da defesa e promoção da concorrência pelas autoridades nacionais de concorrência previsto na Diretiva – transposta em 2022 em Portugal - é, precisamente, assegurar a independência dos reguladores da concorrência, face a outras entidades públicas ou privadas.

A nível setorial, encontramos também exemplos avulsos do grau de independência que deve ser conferido a reguladores sectoriais, nomeadamente na legislação europeia aplicável ao sector elétrico ou das comunicações eletrónicas.

A jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia tem, de igual forma, contribuído para consolidar as garantias de independência positivadas na legislação europeia, de que é exemplo o Acórdão de 19 de outubro de 2016 proferido no caso *Ormaetxea Garai e Lorenzo Almendros* (C-424/15).

A cooperação entre a AdC e os reguladores económicos

Nesta ocasião singular, permitam-me também destacar uma outra dimensão da Lei-Quadro que está, aliás, subjacente ao presente encontro: a cooperação entre entidades reguladoras.

No específico caso da AdC, o artigo 11.º, nº 3 da Lei-Quadro – que justamente se refere à cooperação - afirma a necessidade de colaboração e cooperação das entidades reguladoras com a AdC no âmbito da atividade de aplicação das regras de defesa da concorrência.

De forma idêntica, os artigos 8.º e 9.º dos Estatutos da AdC determinam que esta deva conduzir a sua atividade em estreita cooperação com os reguladores setoriais.

A cooperação entre a AdC e os reguladores sectoriais encontra-se igualmente prevista na Lei da Concorrência sob diferentes formas, tal como no âmbito do controlo prévio de concentrações ou no âmbito da investigação de práticas anti-concorrenciais.

Todo este ecossistema tem contribuído para a robustez das decisões que somos chamados a adotar e reforçado a coerência do sistema de regulação em Portugal.

Creio, aliás, que há preocupações comuns a todos os reguladores que não se situam apenas no plano clássico da promoção da concorrência – que, recorde, está presente nos estatutos de todas as entidades reguladoras – e no fomento e manutenção de condições estruturais de mercado aptas a permitir uma concorrência efectiva.

Tenho presente modernas tendências regulatórias comuns a todas as entidades reguladoras permitindo-me destacar, como exemplo, a chamada responsabilidade ESG – ambiente; social e boas práticas de governo, em Português – que as empresas devem ter presentes e que, julgo, pode e deve igualmente ser difundida através de políticas regulatórias.

Esta realidade está presente na atuação da Autoridade da Concorrência nomeadamente no contexto do controlo prévio de concentrações, onde têm sido antecipadas, por diversas jurisdições a nível europeu e mundial, preocupações de sustentabilidade ambiental.

A realidade ESG está igualmente presente na atividade de outros reguladores, constituindo um desiderato transversal a todos.

Julgo, por isso, que no futuro podemos partilhar experiências neste específico domínio por forma a melhorar, ainda mais, a regulação em Portugal.

Importância da Concorrência em Tempos de Inflação

Os dez anos da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras assinalam-se num específico contexto económico e social que traz desafios comuns a todas as instituições aqui presentes.

Nessa medida, entendo destacar a defesa da concorrência no contexto da inflação.

A atual conjuntura resulta da confluência de vários fatores.

Em primeiro lugar o impacto causado pela crise pandémica, com a implementação de medidas de confinamento e as disrupções então causadas nas cadeias de abastecimento, das quais os mercados ainda se ressentem.

A pandemia determinou a necessidade de as empresas reverem os seus modelos de negócios, o que acelerou a adoção de soluções que promovessem uma maior digitalização e sustentabilidade ambiental.

A pandemia foi igualmente disruptiva nos mercados de trabalho, obrigando à reconfiguração de diversas atividades profissionais.

Aqui chegados, e quando pensávamos que o mundo estava a gradualmente a retomar numa nova normalidade, a guerra na Ucrânia veio causar uma nova disrupção global agora no mercado energético e, novamente, nas cadeias de abastecimento.

Todos estes fatores conduziram à tendência inflacionista atual que tem um impacto relevante no poder de compra das famílias.

É neste caldo de cultura que a AdC tem refletido e trabalhado sobre o papel da política de concorrência no combate à inflação.

Aqui é necessário clarificar que a política de concorrência não tem como objetivo primário providenciar soluções que permitam atenuar, de imediato, a inflação.

Contudo, estas considerações não permitem rejeitar que a afirmação de uma política de concorrência clara pode influenciar as políticas macroeconómicas e a dinâmica da inflação.

Com efeito, é sabido que a existência de mercados concorrenciais contribui decisivamente para assegurar o bem-estar dos consumidores.

Tal é igualmente alcançado através de instrumentos de intervenção *ex-ante* ao dispor da AdC - como o regime de controlo prévio de concentrações - e de intervenção *ex-post* - como no contexto da investigação e punição de práticas anti-concorrenciais.

Por tudo isto, a promoção e defesa da concorrência incentiva as empresas a serem mais eficientes e a oferecerem melhores condições aos consumidores.

A AdC tem, assim, um papel central na busca de condições estruturais dos mercados que permitam assegurar a existência de concorrência efectiva o que permitirá contribuir para atenuar os efeitos da inflação.

Áreas Prioritárias de Atuação em Tempos de Inflação

Aqui chegados, olhemos para a atuação recente da AdC em tempos de inflação.

Neste domínio gostava de destacar as recentes **recomendações da AdC relativas à cadeia de valor dos bens de consumo**¹, elaboradas e publicadas já no decurso do meu mandato.

Estas recomendações visam sensibilizar as empresas presentes ao longo da cadeia de valor dos bens de consumo para a importância de adotarem estratégias de mercado alinhadas com as melhores práticas de concorrência.

Em concreto, e para combater a tendência inflacionista, a AdC recomendou às empresas que revejam periodicamente a atuação comercial de forma a evitar comportamentos susceptíveis de violar o Direito da Concorrência ao longo da cadeia de valor.

Para o efeito a AdC sinalizou que todas as empresas na cadeia de valor dos bens de consumo devem tomar as suas decisões de mercado de modo autónomo, sem partilhar informação estratégica e comercialmente sensível com os seus concorrentes.

A AdC procurou ainda explicar hipotéticas práticas restritivas da concorrência de natureza horizontal, vertical e híbrida, proibidas pela Lei da Concorrência, incluindo as passíveis de surgirem no âmbito das relações entre fornecedores e distribuidores (por exemplo práticas de *Retail Price Maintenance* ou de *hub-and-Spoke*).

A este propósito, a AdC tem investigado e decidido, nos anos mais recentes, um conjunto de casos que envolvem empresas de distribuição retalhista de base alimentar e fornecedores comuns, em mercados relativos a categorias diversificadas de bens de grande consumo.

1

<https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/processos/epr/Recomenda%C3%A7%C3%B5es%20Relativas%20C3%A0%20Cadeia%20de%20Valor%20dos%20Bens%20de%20Consumo.pdf>

No mês passado, emitimos aliás mais uma decisão sancionatória neste âmbito².

Tudo isto visa contribuir para a formação de preços mais baixos pagos pelas famílias na aquisição de bens de consumo.

A AdC prosseguirá focada na sua atividade de detetar, investigar e sancionar práticas anticoncorrenciais com um impacto mais substancial nas famílias.

Além da atuação recente na área dos bens de grande consumo, destacaria a importância de **promover a concorrência na contratação pública**³, o que aumenta a eficiência na despesa pública.

Tendo presente que o montante despendido em contratos públicos representa cerca de 14% a 18% do PIB em cada Estado-Membro na UE, é fácil concluir que as eventuais práticas anticoncorrenciais que se verificam neste domínio são particularmente lesivas dos dinheiros públicos.

Como tal, a promoção da concorrência e da eficiência nos procedimentos de contratação pública pode gerar poupanças significativas aos dinheiros públicos.

O combate ao conluio na contratação pública continuará a ser uma das prioridades de atuação da AdC, tanto ao nível da investigação como da sensibilização das entidades públicas para este fenómeno.

Em terceiro lugar, destacaria a importância da **atividade da AdC nos mercados laborais**.

No momento de disrupção dos mercados laborais já assinalado, é fundamental assegurar que os trabalhadores não são privados das oportunidades que um mercado de trabalho aberto e concorrencial lhes pode oferecer.

² <https://www.concorrenca.pt/pt/artigos/adc-aplica-coimas-tres-cadeias-de-supermercados-e-fornecedor-de-produtos-por-concertacao-de>

³ <https://www.concorrenca.pt/pt/combate-ao-conluio-na-contratacao-publica>

A interação entre a concorrência e os mercados de trabalho tem ganho uma especial preponderância a nível global tendo a AdC realizado trabalhos pioneiros e prosseguido investigações que visam garantir mercados de trabalho concorrenciais e abertos.

Por fim, destacaria a atividade da AdC, no contexto da promoção da concorrência, que visa **eliminar barreiras desnecessárias à entrada e expansão e na redução dos custos de pesquisa e de mudança**, nomeadamente através de diversas recomendações em vários setores cruciais da economia.

Tenho presente, em concreto, novos modelos de negócio assentes em tecnologias digitais, incluindo nos serviços financeiros (*Fintech*), nas comunicações eletrónicas, na energia e mobilidade elétrica e nos setores rodoviário, ferroviário, marítimo e portuário, entre outros.

Neste contexto, saliento ainda, em concreto, a promoção do desmantelamento de barreiras desnecessárias ao acesso a profissões reguladas em Portugal, em que a AdC desenvolveu trabalho relevante, nomeadamente em conjunto com a OCDE⁴.

A implementação destas recomendações ganha hoje especial relevância num momento de tendência inflacionista, uma vez que visam promover a concorrência efectiva, garantindo melhores preços e mais qualidade e inovação e fomentando, a final, a competitividade da economia.

A criação das entidades reguladoras; a consolidação do seu enquadramento jurídico e o percurso percorrido nos últimos 20 anos – no caso da AdC - permitiram a Portugal estar no topo das melhores práticas regulatórias a nível mundial.

4

<https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/documentos/Plano%20de%20A%C3%A7%C3%A3o%20para%20a%20Reforma%20Legislativa%20e%20Regulat%C3%B3ria%20Profiss%C3%B5es%20Autorreguladas%20Transportes.pdf>

Esta circunstância motiva-nos mas torna a tarefa das entidades reguladoras mais exigente e desafiante nomeadamente aos olhos da sociedade civil.

Temos uma responsabilidade social e de *accountabilty* que importa respeitarmos.

A este propósito devo destacar uma iniciativa que, em breve, a AdC irá realizar, explicando, uma vez por mês em cada capital de distrito e nas regiões autónomas, os benefícios da concorrência.

No ano em que a AdC celebra 20 anos chamamos a essa iniciativa justamente 20 anos, 20 cidades.

Considerações Finais

Minhas Senhoras e Meus Senhores: é tempo de concluir.

A AdC irá continuar a atuar na defesa e promoção da concorrência – em estreita cooperação com as entidades reguladoras setoriais, sempre que tal se revele necessário –, de forma a garantir o bom funcionamento da economia de mercado e a defesa dos consumidores.

A existência de fóruns de diálogo e cooperação entre reguladores é, por isso, essencial sendo esta conferência um bom exemplo das pontes que importa manter e assegurar entre nós.

Renovo, por isso, os meus parabéns à organização esperando que esta iniciativa se venha a repetir em anos vindouros.

Muito obrigado pela vossa atenção.