



**CONSULTA AO
MERCADO: SÍNTESE
DOS CONTRIBUTOS**

DEZEMBRO 2022

CONSULTA AO MERCADO: SÍNTESE DOS CONTRIBUTOS RECEBIDOS

I. ENQUADRAMENTO

1. Em novembro de 2021, a AdC realizou uma consulta aberta ao mercado¹, com vista a recolher informação de um conjunto diverso de *stakeholders* sobre barreiras à concorrência e utilização de algoritmos em ambiente digital.
2. A AdC recebeu contributos formais dos seguintes *stakeholders*:
 - a. Entidades reguladoras: Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM) e Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC).
 - b. Universidades e/ou académicos: Universidade do Algarve e Professor António Cardoso Marques da Universidade da Beira Interior.
 - c. Associações para a defesa do consumidor: Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor (DECO).
 - d. Empresas: IMPRESA – Sociedade Gestora de Participações Sociais, S.A. (IMPRESA), PsicoSoma, SaltPay, Teads e Wise Pirates.
3. Assinala-se como positiva a discussão pública sobre a concorrência no setor digital em Portugal e agradece-se a participação na consulta ao mercado e os comentários submetidos pelas várias entidades.
4. A AdC publicou uma **Nota de Acompanhamento sobre a “Defesa da Concorrência no Setor Digital em Portugal”** onde detalha a atividade que tem vindo a desenvolver no âmbito de *enforcement* da Lei da Concorrência e o resultado das iniciativas pró-ativas de interação com stakeholders, onde se inclui a consulta ao mercado.
5. Os capítulos seguintes sumariam os comentários submetidos pelas várias entidades.

II. BARREIRAS À ENTRADA E EXPANSÃO, E ESTRATÉGIAS DE EXCLUSÃO NO SETOR DIGITAL

II.1. Características de mercados digitais enquanto barreiras à entrada e expansão

6. No *Issues Paper* Digital, a AdC identificou um conjunto de características de mercados digitais, como sejam economias de escala e de gama, efeitos de rede, custos de mudança, acesso a dados e integração vertical.
7. Vários contributos à consulta ao mercado identificaram algumas destas características enquanto fatores que contribuem para reforçar o poder de mercado das plataformas digitais.

¹ O documento da consulta ao mercado, bem como as versões não confidenciais dos contributos, podem ser consultados [aqui](#).

8. A ANACOM detalha que as economias de escala são uma característica do setor digital que pode *“dotar as plataformas de uma vantagem significativa e, conseqüentemente, desincentivar a entrada de concorrentes”*. Esta entidade refere ainda que as economias de gama podem dificultar a entrada de novas empresas e que permite às plataformas já instaladas de consolidarem a sua posição nos mercados. A ANACOM destaca ainda a importância do acesso a dados como fonte de poder de mercado que pode criar barreiras à entrada.
9. Em resposta a alguns dos problemas que identifica, a ANACOM destaca a importância das obrigações de interoperabilidade para *“reduzir as barreiras à entrada criadas pelos efeitos de rede e limitar a capacidade das plataformas se envolverem em comportamentos potencialmente prejudiciais para a concorrência e para os consumidores”*. A ANACOM refere também a importância de reduzir a assimetria de informação entre as plataformas e os seus utilizadores (consumidores ou empresas), relativamente às condições do serviço prestado por estas plataformas, tais como o preço ou os critérios de hierarquização de conteúdos.
10. A ERC refere que as grandes plataformas digitais, em geral, *“utilizam conteúdos produzidos por empresas de média, para captar audiências e publicidade sem os remunerar”*. Apesar da ERC referir que o pagamento de utilização de conteúdos por estas plataformas está em implementação, considera *“que o seu impacto ainda é bastante desconhecido e muito provavelmente irá deixar de fora os pequenos órgãos de comunicação social”*. A ERC nota que esta situação pode levar a que os pequenos meios de comunicação estejam largamente excluídos da venda de conteúdos e da venda de publicidade, em prejuízo dos consumidores.
11. O Professor António Cardoso Marques considerou ser desejável uma eventual *“separação da infraestrutura dos prestadores dos serviços, aprofundando a regulação das economias de rede”*. No seu contributo, referiu também a importância de reduzir barreiras à entrada para aumentar a contestabilidade do mercado e permitindo a *“a entrada de empresas da franja, desafiadoras, que reduzam o poder de mercado ou limitem o seu aproveitamento.”*
12. De acordo com a DECO, as *“Start Ups e outras pequenas empresas que pretendam entrar no mercado digital dependem cada vez mais de uma plataforma de intermediação para fornecer os seus produtos e serviços.”* A DECO realça preocupações relativas ao *“facto de tais plataformas estabelecerem unilateralmente as condições para as empresas, ficando numa posição de controlo e capazes de ditar as próprias condições do mercado”,* o que terá *“potencial para enfraquecer a concorrência em detrimento dos consumidores”*.
13. Também a IMPRESA refere que as dificuldades sentidas na entrada no ecossistema digital se devem à posição de *“plataformas tecnológicas de grande dimensão, transnacionais, que funcionam como “gatekeepers” dos mercados digitais (...)”*.
14. A IMPRESA considera que há três tipos de práticas, inter-relacionadas, que estas plataformas utilizam e que lhes permitem aumentar a sua dominância. Em particular, esta entidade refere-se a: *“1) acumulação de data; 2) concentração e*

integração vertical (que favorecem o sigle-homing); 3) extensão do poder de mercado ao longo da cadeia de valor (leveraging), promovidas pelas permanentes aquisições de empresas concorrentes e por práticas de self-preferencing que restringem a concorrência nos vários mercados que constituem a cadeia.”

II.2. Características do mercado nacional enquanto barreiras à entrada e expansão

15. Os contributos identificaram ainda determinadas características do mercado nacional enquanto entraves à entrada e expansão em Portugal, tais como a baixa literacia digital da população, a escassez de trabalhadores qualificados no setor digital, e os custos associados a estabelecer uma presença local.
16. A este respeito, a Universidade do Algarve indicou que a baixa literacia digital da população limita a procura por serviços digitais em Portugal, bem como a falta de escassez de trabalhadores qualificados no digital.
17. Por outro lado, a WisePirates referiu que a dimensão do mercado torna difícil que as equipas em Portugal ganhem a experiência necessária para concorrer nos mercados internacionais.
18. A Teads indicou como dificuldade à sua entrada em Portugal a necessidade de estabelecer relações com *publishers*, clientes e agências no país, para entrar no mercado português. Indicou ainda custos associados à necessidade de ter de desenvolver ferramentas em português (e.g., no contexto de publicidade direcionada), bem como de ter de se adaptar a especificidades locais em termos legais e financeiros.
19. A PsicoSoma indicou como dificuldade na criação e expansão de empresas o *“custo da operacionalização do site e das lojas de e-commerce, bem como a sua manutenção, existindo assim por vezes a dificuldade do time to market”*.

II.3. Produtos/serviços de difícil substituição

20. Sobre a existência de produtos ou serviços de difícil substituição, os contributos focaram-se nos serviços de publicidade *online*. Ainda que não tenha sido consensual, vários dos contributos referiram que as empresas que contratam serviços de publicidade digital podem ter dificuldade em substituir os serviços de certas plataformas digitais por outros.
21. A ERC considera existir reduzida capacidade de substituição dos serviços de certas plataformas digitais por outros.
22. A IMPRESA refere que os grupos de media, no contexto de publicidade digital, recorrem a uma cadeia de intermediação que inclui *Demand Side Platforms*, *Data Management Platforms* e *Supply Side Platforms*. A IMPRESA refere recorrer a mais do que um prestador nesta cadeia de intermediação. No entanto, salienta que *“a posição dominante da Google e a reduzida interoperabilidade desta solução com as ferramentas de empresas concorrentes ao longo da cadeia de intermediação, obrigam a que a IMPRESA também recorra às soluções da Google.”* De acordo com a IMPRESA, esta

situação levará a que a opção por *“soluções fora do ecossistema Google”* se traduza em *“perdas de receitas para os publishers”*.

23. A Teads referiu utilizar regularmente um conjunto de ferramentas para os quais considera existirem poucas alternativas disponíveis. A este respeito a Teads indicou ferramentas de *“measurement”*, ferramentas que permitem a integração com os *publishers*, para os quais utiliza sobretudo o Google Tag Manager, e ferramentas utilizadas para a publicidade direcionada.
24. Por outro lado, a WisePirates, agência de marketing digital, indicou não haver reduzida capacidade de substituição entre as diferentes plataformas que utiliza. A WisePirates considera que não depende de forma decisiva de nenhuma plataforma.

II.4. Entraves legais ou regulatórios

25. Foram também identificados eventuais entraves de cariz legal ou regulatório, nomeadamente a nível de diferenças de regulação entre os Estados Unidos e a União Europeia e a interação entre a Lei dos Serviços Digitais e o Regulamento Geral de Proteção de Dados a nível da privacidade.
26. A IMPRESA considera existir uma *“assimetria regulatória entre as grandes plataformas sediadas nos Estados Unidos da América e as empresas sediadas na União Europeia, nomeadamente os publishers (...)”*, o que poderá resultar numa desvantagem competitiva relevante para estes.
27. A Teads considera que seria preferível que as disposições sobre privacidade estivessem consolidadas num único documento, em benefício das empresas.
28. No setor dos pagamentos, a SaltPay considera que existem entraves que podem limitar a atividade de prestadores de serviços de pagamentos, nomeadamente no acesso ao Sistema de Compensação Interbancária (“SICOI”). A este respeito, importa referir que a AdC já emitiu recomendações relativas ao acesso ao SICOI para eliminar a dependência dos prestadores FinTech face aos bancos².

II.5. Custos de mudança

29. No que respeita à existência de custos de mudança, a DECO realçou preocupação com os custos de mudança associados à rescisão de contratos com período de fidelização. Referiu, ainda a DECO, que os preços de ofertas sem período de fidelização não são atrativos e que, por isso, os consumidores optam por contratos com períodos de fidelização.
30. A SaltPay refere que os custos de rescisão antecipada podem limitar a escolha de prestadores de serviços de pagamento por parte das pequenas e médias empresas (PME) que estão frequentemente sujeitas a contratos de duração tipicamente entre 12 e 24 meses.

² AdC (2021) *Concorrência no Setor Financeiro em Portugal Acompanhamento das Recomendações da AdC no âmbito do Issues Paper FinTech*, disponível [aqui](#), e AdC (2018) *Inovação Tecnológica e Concorrência no Setor Financeiro em Portugal (Issues Paper FinTech)*, disponível [aqui](#).

31. A SaltPay considera que o artigo 94º constante do Decreto-Lei nº 91/2018³ que estabelece que os custos de rescisão apenas se aplicam a contratos com menos de 6 meses, não se aplica às PME. Nessa medida, a SaltPay sugere que tal seja aplicável também às PME. Detalha ainda a SaltPay que a promoção de serviços de comparação de produtos em termos de preço ou qualidade poderia reduzir os custos de pesquisa.
32. A SaltPay associa custos de mudança à contratação conjunta de serviços de aceitação de pagamentos com outros serviços fora do âmbito da Diretiva de Pagamentos Revista (DSP2)⁴ (e.g., o fornecimento e manutenção de terminais de pagamento). A SaltPay refere ainda que a renovação automática dos contratos, com um período de pré-aviso relativamente curto, aumenta os custos de mudança.
33. O Professor António Cardoso Marques sugere o reforço do *“apoio e promoção de novas plataformas comparadoras de serviços/produtos, respetivos preços e qualidade”*. A este respeito, considera que estas plataformas devem ser de acesso generalizado, *“permitindo mais informação no momento de tomada de decisão (reduzindo os ‘custos de transação’), aumentando a concorrência e reduzindo os ganhos informacionais dos players dominantes”*.
34. A IMPRESA, numa perspetiva dos *publishers* que contratam serviços de publicidade digital, considera que não existem alternativas viáveis às maiores tecnológicas. A IMPRESA considera que potenciais soluções passariam pela *“desagregação dos grandes conglomerados e a criação de empresas independentes ao longo da cadeia”*, ou por outras medidas, que passam pela *“definição de regras de compliance com vista à mitigação do comportamento abusivo as grandes plataformas.”* referindo-se a iniciativas europeias como o *“Digital Markets Act”* e o *“Digital Services Act”*.

II.6. Custos de entrada

35. No que diz respeito aos custos de entrada, a PsicoSoma considera que *“toda a dinâmica de inovação impõe investimento”, incluindo aqui os custos associados a “configurações, às manutenções, passando pela criação de aplicações complementares aos serviços e exclusivas das empresas, ou ainda ad-on/plugins como chatbot”*. A PsicoSoma considera este investimento necessário para fazer face à concorrência.
36. Já a WisePirates considera que os custos de entrada no setor digital *“não são significativos, nem concentrados por falta de concorrência.”* Assim, esta empresa considera que *“não há medidas necessárias para mitigar impactos, porque esses serão reduzidos” e ainda que quanto “menos intervenção regulatória, tendencialmente melhor”*. Também a Teads indicou não encontrar custos de entrada substanciais que lhe suscitem preocupações.

³ Decreto-Lei n.º 91/2018, de 12 de novembro, que aprova o novo Regime Jurídico dos Serviços de Pagamento e da Moeda Eletrónica, transpondo a Diretiva (UE) 2015/2366, Diário da República n.º 217/2018, Série I de 12 de novembro de 2018.

⁴ Diretiva (EU) 2015/2366 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2015.

37. Referindo-se à utilização de serviços digitais, a Universidade do Algarve considera que os custos de entrada podem ser elevados (e.g. os encargos mensais para uma empresa portuguesa utilizar serviços de *cloud* serão elevados), pelo que se tem optado pela inclusão nas suas instalações de *“equipamento e soluções para evitar esses custos que passam a ser custos fixos”*.

III. UTILIZAÇÃO DE ALGORITMOS EM AMBIENTE DIGITAL

III.1. Prevalência de algoritmos de preços em Portugal

38. Quanto à prevalência de algoritmos em Portugal, a generalidade dos contributos indicou que os resultados do questionário da AdC em 2019 estão em linha com o seu entendimento sobre a utilização de algoritmos de preços em Portugal. Nota-se que, em 2019, 37% das empresas com presença online inquiridas pela AdC referiu usar software para a monitorização dos preços online dos seus concorrentes. No mesmo questionário, 7,9% das empresas indicou utilizar algoritmos que definem preços de forma automática⁵.
39. De acordo com a Universidade do Algarve é expectável que a prevalência da utilização de algoritmos venha a crescer, e que a sua *“difusão será cada vez maior consoante o crescimento da digitalização em Portugal de forma a automatizar a informação e a aceder mais celeremente à mesma, para uma tomada de decisão”*.
40. Também a ANACOM entende ser expectável que as empresas venham a utilizar mais algoritmos na sua atividade, incluindo algoritmos de preços.
41. A DECO considera que as empresas tendem a *“recolher e agregar mais dados e além do que o consumidor normalmente esperaria.”* Estes dados poderão ser depois utilizados para a criação de perfis de consumidores, que de acordo com a DECO podem ser utilizados contra os interesses dos consumidores, em prejuízo dos seus direitos. A DECO refere ainda a utilização por algumas empresas de *“configurações, técnicas e características de design da interface para induzir os utilizadores para utilizações mais intrusivas no que respeita à privacidade”*.
42. A Teads refere que, no contexto específico da publicidade digital, os algoritmos de preços são sobretudo dinâmicos, pelo que existirá uma maior percentagem de preços definidos de forma automática do que os 7,9% supramencionados. A Teads refere ainda que não antevê alterações específicas ao mercado português.
43. A WisePirates disse esperar que *“os algoritmos evoluam sempre para geral mais valor”,* considerando ainda que *“é importante garantir que as pessoas e a ética estão sempre no centro, quando se trata de Inteligência Artificial.”*

III.2. Outros tipos de algoritmos potencialmente relevantes

44. Alguns *stakeholders* alertaram para preocupações associadas a algoritmos que possam influenciar a escolha dos utilizadores. Em particular, foi referido que os

⁵ AdC (2019) *“Ecosistemas Digitais, Big Data e Algoritmos”*, disponível [aqui](#).

- algoritmos de pesquisa tendem a ser pouco transparentes e que podem refletir os interesses das empresas em causa, e traduzir-se em barreiras à entrada e expansão com impacto negativo na concorrência e nos consumidores. Foram ainda referidas técnicas que podem ser utilizadas, por exemplo, no design de *websites* para influenciar a escolha dos consumidores.
45. Em particular, a ANACOM menciona potenciais problemas associados ao uso de algoritmos. Estas incluem situações em que *“um mesmo utilizador, numa segunda pesquisa que faça de um determinado serviço, já encontre, mesmo que minutos depois, um preço mais elevado”*.
 46. A ANACOM mostra também preocupação com algoritmos que possam *“envolver práticas discriminatórias ou de exclusão”*. A este respeito, a ANACOM exemplifica com algoritmos que possam levar a que o preço de um produto seja diferente consoante o utilizador a quem é apresentado, com base em informação recolhida sobre este utilizador, ou de algoritmos dinâmicos, que *“possam determinar preços com base no acompanhamento de algumas variáveis, nomeadamente da procura e da oferta”*.
 47. A ANACOM refere ainda riscos associados a algoritmos de pesquisa *online*. Esta entidade refere que, estes algoritmos, ao determinarem o conteúdo e a ordem em que esse conteúdo é apresentado aos utilizadores, podem criar *“bolhas”* de propagação e influenciar assim a escolha dos utilizadores.
 48. Também a ERC refere a importância das plataformas online devido ao seu *“papel de curadoria importante, por selecionarem qual o conteúdo que o consumidor vê e em que ordem, o que influencia o tipo de tráfego que os publishers recebem nas suas páginas”*.
 49. A ANACOM refere ainda preocupações associadas à falta de transparência de algoritmos, que *“poderão refletir os interesses da plataforma em causa e das empresas com as quais esta tem acordos”*.
 50. A DECO refere também várias situações que considera poderem violar direitos dos consumidores. A DECO considera poder ser problemático o uso de algoritmos de personalização de preços, quando esta se baseia numa *“assimetria de informação e numa dinâmica artificial do mercado”*, em que os preços apresentados dependem de *“dados gerados pelos consumidores na procura de produtos e serviços.”*
 51. A DECO nota que as interfaces do utilizador podem ser desenhadas de forma a induzir determinadas escolhas por parte dos consumidores. A DECO detalha que tal é possibilitado pelo uso de tecnologia e experimentação comportamental, tais como o *“design centrado no utilizador (UCD), design de experiência do utilizador (design UX) e métodos de teste aplicados por designers de interface, como o teste A/B (...)”*
 52. Quanto ao setor da publicidade *online*, a Teads identificou o risco de que os algoritmos de leilões de *“Supply Side Platforms”* (e.g. Google Ad Exchange) possam ser enviesados para favorecer certos participantes do leilão. A este respeito, importa referir que abertura de investigação da AdC à Google por eventual abuso de posição dominante da Google na publicidade digital, incidiu sobre esta preocupação concorrencial.