

# EM TORNO DA REGULAÇÃO ECONÓMICA EM TEMPOS DE MUDANÇA

*Eduardo Paz Ferreira*<sup>1</sup>

*ABSTRACT: This article covers the development of economic regulation in Portugal over the recent years, reviewing its foundations and assessing general features common to the regulation of different economic sectors. It puts the Portuguese regulatory process in context, considering the transition from the economic constitution of 1933 to the economic constitution arising from the 1976 constitution (and its subsequent changes). It briefly analyses the statutory framework of several independent regulatory authorities which have been established in Portugal in some of the most important economic sectors (namely the financial sector or the energy and electronic communications sectors). Furthermore, it analyses the interplay between the competition authority and the multiple sectoral regulators.*

SUMÁRIO: 1. Considerações Introdutórias. 2. A regulação económica em Portugal: origem e fundamentos. 3. Regulação e Constituição Económica. 4. Dos estatutos dos reguladores. 5. Autoridade de concorrência e reguladores. 6. Reflexões conclusivas.

## 1. CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS

A Revista nasce num momento em que todas as atenções se encontram voltadas para a regulação, especialmente na dimensão financeira, uma vez que, depois de encarada como sério obstáculo ao desenvolvimento do sistema financeiro, passou a ser vista como panaceia para todas as ineficiências do mercado. Re-

---

<sup>1</sup> Professor Catedrático da Faculdade de Direito de Lisboa, Presidente do Instituto de Direito Económico, Financeiro e Fiscal da FDL e Director da *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*.

flexamente, os inconvenientes que, também noutras áreas, eram apontados à regulação pública tenderão a ser desvalorizados, elevando-se a instrumento por excelência da maximização do bem-estar social.

Não é propósito deste artigo analisar as propostas que se têm multiplicado quanto à regulação e supervisão financeira, mas tão só passar em revista algumas ideias gerais em torno do desenvolvimento do fenómeno regulatório em Portugal, procurando determinar traços identificadores, ao mesmo tempo que se procede a uma tentativa de identificação daquilo que pode ser considerado como uma boa regulação, capaz de contribuir eficazmente para a ultrapassagem da crise e para a estabilização e desenvolvimento económico.

Naturalmente que o forte abanão sofrido pelas concepções e práticas neoliberais criou, seguramente, um ambiente mais favorável à regulação, bem atestado na produção académica crescentemente interessada numa área que chegou a parecer ter sido remetida para zonas bastante periféricas dos estudos jurídicos<sup>2</sup>.

Uma exacta compreensão do fenómeno implica, desde logo, a distinção entre regulação e regulamentação – especialmente facilitada nas línguas latinas – e que se apresenta como fundamental para a caracterização da regulação económica que se não confunde com formas de intervenção pesada do Estado na actividade económica, que podem ser reconduzidas à noção de regulamentação.

As várias definições doutrinárias que foram sendo ensaiadas estão, por outro lado, longe de ser unânimes, colocando cada uma o acento tónico em aspectos parcelares do fenómeno, o que me levou a procurar, mais do que uma definição rigorosa, uma caracterização genérica que permitisse avançar na apreciação desta problemática. Utilizo, assim, um conceito operativo de regulação económica, entendida como uma forma de intervenção através da qual se procura essencialmente preservar o equilíbrio económico de determinado sector que não seria logrado sem essa intervenção.

Encontramo-nos, aqui, em presença de um conjunto de técnicas de intervenção pública no mercado que deve ser entendida como um controlo prolongado e localizado exercido por uma entidade pública sobre uma acti-

---

<sup>2</sup> Vd. Paz Ferreira *et al.* (2009) e, posteriormente, Otero & Gonçalves (2009). Naturalmente que não é possível esquecer a fundamental contribuição de Vital Moreira, quer através da sua dissertação de doutoramento (Moreira, 1998), quer da intensa actividade do CEDRIP.

vidade à qual a comunidade atribui uma especial relevância social. Ou seja, o essencial da actividade reguladora concentra-se na ideia que a adopção de medidas pelas entidades públicas é susceptível de provocar uma situação diversa daquela que existiria na sua ausência, através do estímulo à adopção de determinados comportamentos em paralelo com o desestímulo de outros.

Por isso, Luis Morais e eu próprio avançámos já que o conceito geral de regulação jurídica da economia pode ser enunciado como “o desenvolvimento de processos jurídicos de intervenção indirecta na actividade económica produtiva – indirecta, porque se exclui a participação pública directa na actividade empresarial – incorporando algum tipo de condicionamento ou coordenação daquela actividade e das condições do seu exercício, visando garantir o funcionamento equilibrado da mesma actividade em função de determinados objectivos públicos” (Paz Ferreira & Morais, 2009: 22).

A origem da ideia regulação parece encontrar-se nas ciências mecânicas, mas trata-se, aqui, de analisar o fenómeno na sua transposição para a economia, impondo-se sublinhar que a regulação está associada a um determinado modelo económico que é necessariamente o da economia de mercado, numa das suas diferentes modalidades de funcionamento.

Da mesma forma deve ser posto em relevo que a regulação comporta em bom rigor dois aspectos distintos, envolvendo quer o estabelecimento de um conjunto de regras destinadas a assegurar o controlo de um sector de actividade, por forma a garantir certos valores – aquilo que podemos chamar o *regime regulatório* – quer um outro conjunto de regras ou práticas que visam tornar efectivo o regime regulatório e que podemos designar por *processo regulatório*.

Estamos, em qualquer caso, longe das concepções amplificadoras da regulação económica que a tendem a identificar com qualquer forma de intervenção pública, ou até de produção legislativa, o que não implica, no entanto, que se pense estarmos em presença de uma solução que se traduz num total apagamento da intervenção pública.

Muito pelo contrário, aquilo que está em causa é a garantia de que o desaparecimento da produção pública de bens – actuando, em regra, em regime de monopólio – é acompanhado pela atribuição ao Estado de um papel de árbitro com poderes para fixar determinadas regras em coerência com os valores considerados desejáveis, ao mesmo tempo que são asseguradas as vias para assegurar o seu respeito.

Essa sobreposição dos valores definidos pelo Estado, a quanto resultaria do funcionamento do mercado sem essa intervenção, vai estar na base de muitas das críticas que são dirigidas à regulação, entendida como uma forma de preservar a orientação pública da economia e objecto, como tal, de vivos ataques das correntes neo-liberais.

A regulação económica seguiu um percurso de alguma forma irónico, uma vez que tendo surgido como uma ideia cara aos defensores de um modelo liberal, na medida em que permitia avançar os processos de privatização, acabou por ser recuperada pelo pensamento intervencionista que aqui vê a última trincheira de defesa das concepções que acreditam que o interesse geral nunca é o somatório dos vários interesses particulares, necessitando sempre a sua afirmação de uma arbitragem pública.

Ou, como escreveu Majone (1995), a regulação independente está em vias de se tornar a “nova fronteira” das políticas públicas e da administração pública um pouco por toda a Europa. Essa percepção levou, de resto, a que alguns autores de pendor mais liberal tendessem a considerar superada a fase do estado Regulador em benefício de um Estado incentivador, pós-regulatório (Silva, 2009). Trata-se, em qualquer caso, largamente de um jogo de palavras que melhor corresponde à separação, muitas vezes formulada, entre regulação forte e fraca.

Na distinção entre a regulação e a regulamentação – por vezes designada por regulamentação de estilo antigo – há que partir do princípio que, em ambos os casos, nos encontramos em presença de soluções que implicam a definição de regras de jogo económico, mas que nas experiências reguladoras essas regras são formuladas de modo relativamente aberto, comportando soluções técnicas para a sua prossecução que, muitas vezes, implicam formas de diálogo entre os interessados.

Mas, se a definição de regras de jogo claras é o primeiro elemento importante da regulação não nos podemos esquecer do segundo que corresponde à existência de um organismo regulador encarregado de zelar pelo cumprimento das regras e, em larga medida de as definir, sendo para tanto dotado dos necessários poderes de autoridade.

Subjacente à criação deste organismo está a consagração da sua independência, que pode ser entendida de várias formas e assentar em diferentes soluções organizativas, bem como a atribuição de poderes de autoridade que lhe são expressamente conferidos com vista a tornar a regulação efectiva.

Inserem-se, assim, as entidades reguladoras na problemática mais ampla das autoridades administrativas independentes de raiz norte-americana<sup>3</sup>.

Mais difícil se apresenta a tarefa da identificação do universo coberto pela actividade de regulação, ainda que se possam apontar exemplificativamente alguns aspectos normalmente envolvidos, tais como a fixação dos preços, das quantidades de produtos ou serviços, do número de agentes económicos a quem é permitida a actuação, das taxas de rentabilidade, dos investimentos a realizar, dos padrões de qualidade e das garantias de transparência empresarial.

Da mesma forma, não se pode ignorar que os objectivos apontados para a regulação económica são muito diversos e que, por isso mesmo, se torna especialmente difícil estabelecer um padrão normativo do que é uma boa regulação, uma vez que tal padrão é decisivamente influenciado pela própria concepção de sociedade de cada autor.

Ainda assim, tem-se assistido a uma tentativa de definir critérios objectivos para aferir da adequação do sistema de regulação, sendo porventura especialmente interessantes os avançados por Baldwin & Cave (1999) para quem estaríamos em presença de uma boa regulação quando esta respondesse positivamente a questões como a da existência de um quadro legal correctamente definido, a presença de um sistema apropriado de responsabilização – “accountability” –, o recurso a procedimentos justos, acessíveis e abertos, a suficiente competência técnica dos agentes reguladores e a eficiência do regime.

Na análise da regulação económica em Portugal, devemos nortear-nos pela preocupação de determinar se pelo menos aqueles que podemos considerar serem os pontos fundamentais – clara definição do regime legal e existência de formas de responsabilidade efectiva – se encontram reunidos.

## 2. A REGULAÇÃO ECONÓMICA EM PORTUGAL: ORIGEM E FUNDAMENTOS

A exacta percepção dos contornos da regulação económica entre nós exige, naturalmente, a consideração de algumas questões prévias, entre as quais assume especial relevo a sua *novidade*, à semelhança, aliás, do que sucede na generalidade dos países europeus.

Consequência dessa novidade é, também, seguramente a circunstância de ser patente a *indefinição* que se sente no universo regulatório, expressa quer na diversidade dos modelos organizativos ou das missões e poderes atribuídos às

---

<sup>3</sup> Para uma apreciação desenvolvida dessa realidade, vd. Cardoso (2002).

entidades reguladoras, quer, sobretudo, nas evidentes dificuldades em encontrar o ponto de equilíbrio no relacionamento entre os organismos reguladores e o Governo e demais instâncias políticas.

O facto de se falar de novidade do fenómeno regulatório deve, todavia, ser encarado com alguma prudência, uma vez que não nos podemos esquecer que essa novidade se insere num pano de fundo que é o da pré-existência de uma regulamentação económica pesada, presente desde sempre na economia portuguesa, como na da generalidade dos países europeus.

Portugal tem seguramente uma das mais significativas tradições de intervenção pública na economia, que representa uma constante da nossa história apenas quebrada com o interregno liberal. Naturalmente que essa intervenção se foi revestindo de diferentes características ao longo do tempo, impondo-se, recordar que, se em geral o Estado se encarregou de definir uma ordem pública e de a implementar, outras vezes, como ocorreu na Idade Média, optou pela atribuição dessa tarefa a corpos organizados da sociedade, que efectuavam aquilo que modernamente se designaria por auto-regulação, com a entrega da regulação profissional às corporações<sup>4</sup>.

A afirmação de uma ordem económica pública veio encontrar uma expressão especialmente significativa no quadro da constituição económica de 1933, cujos traços de novidade e ruptura com os textos constitucionais do liberalismo português são evidentes e se encontram devidamente estudadas.

Pode-se dizer, para os efeitos que agora nos ocupam, que a constituição económica de 1933 se caracterizava por uma regulamentação extremamente minuciosa do mercado e, nalguns casos, mesmo pela sua substituição por soluções administrativas.

É na vigência da Constituição de 1933 que surge, por outro lado, a primeira referência expressa a regulação económica, com a criação das chamadas comissões de regulação económica, que representaram um papel de especial importância na organização económica corporativa, ainda que a análise das suas funções nos obrigue a concluir que, para além da semelhança semântica, estávamos longe daquilo que hoje conhecemos por regulação, antes se devendo entender que nos encontrávamos em presença de uma regulamentação ao estilo antigo moldada pelas especificidades da organização política e económica da constituição corporativa.

---

4 Martinez (1973).

Não se visava, de facto, corrigir certas formas de imperfeição do mercado, mas sim de o substituir na definição das quantidades dos bens a importar, impedindo totalmente o funcionamento dos mecanismos de concorrência, em coerência com a atribuição de um papel central ao Estado em matéria de relações económicas internacionais.

Em Portugal, como na generalidade dos Estados, a regulação veio substituir uma ordem económica pesadamente regulamentada, a ela se sobrepondo, por vezes, num processo de fronteiras indefinidas, que não deixa de projectar a sua sombra nas soluções concretas encontradas para cada sector sujeito a regulação. Para sublinhar essa transição há até quem fale num processo de desregulamentação a que seguiu um outro de re-regulação, destinado a estabelecer um novo equilíbrio.

Também se não poderá esquecer que, se é certo que não havia uma tradição europeia de regulação económica, o mesmo não pode ser dito da produção pública de bens que se pode considerar constituir um elemento integrante da cultura económica do Continente, em acentuado contraste com aquilo que ocorria nos Estados Unidos.

Importa sublinhar que, à semelhança do que sucedeu nos restantes países comunitários, a criação de entidades reguladoras surgiu, entre nós, profundamente influenciada pela acção da Comissão Europeia. Tal actuação da Comissão constituiu um resultado do desenvolvimento da política de concorrência que, ainda que não colocando em questão a possibilidade de existência de empresas públicas, acabou por determinar ou ser acompanhada por extensos processos de privatização como forma de garantir a liberdade de acesso da iniciativa económica privada a sectores tradicionalmente confinados a monopolistas estaduais.

Para amenizar de alguma forma o choque cultural resultante dessas transformações, a Comissão procurou uma solução de transição pilotada, em que a regulação funcionasse, simultaneamente, como a garantia do respeito pelas obrigações de serviço público, que poderia não resultar do funcionamento espontâneo do mercado, e como instrumento de pressão no desmantelamento dos monopólios, ainda que o segundo aspecto aparecesse como determinante.

A origem comunitária do fenómeno de regulação fica bem patente na circunstância de a primeira instituição com funções claramente de regulação na área dos serviços públicos entre nós ter sido a Entidade Reguladora do Sector Eléctrico (ERSE), criada pelo Decreto-Lei n.º 182/95, de 27 de Julho, e que veio a entrar em funcionamento em 1997.

A ERSE que viria, depois, a ser rebaptizada como Entidade Reguladora do Sector Energético pelo Decreto-Lei n.º 97/2002, em consequência do seu alargamento também ao sector do gás natural, é uma consequência da Directiva n.º 96/92/CE do Parlamento e do Conselho, de 19 de Dezembro, que estabeleceu as regras relativas ao mercado interno de electricidade, baseadas na progressiva abertura à concorrência e no direito de acesso de produtores e consumidores às redes de transporte e distribuição, sem prejuízo das obrigações de serviço público, como, de resto, se assinalava no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 182/95.

A criação de entidades reguladoras independentes foi também adoptada no sector da electricidade e do gás (Directiva n.º 96/92/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Dezembro e Directiva n.º 98/30/CE do Parlamento e do Conselho, de 22 de Junho) facto que esteve na origem da transformação da ERSE, bem como nas telecomunicações (Directiva n.º 2002/21/CE do Parlamento e do Conselho de 7 de Março, a que Portugal deu cumprimento através da transformação do Instituto de Comunicações de Portugal em Autoridade Nacional das Telecomunicações (ANACOM) – Decreto-Lei n.º 309-2001, de 7 de Dezembro – e da Lei das Comunicações Electrónicas (Lei n.º 5/2004, de 10 de Fevereiro).

Pode-se, assim, dizer que existe uma injunção comunitária no sentido da criação pelos Estados membros de entidades reguladoras independentes, o que implica não só a obrigação de criar tais entidades, mas também a de assegurar a sua independência e de as dotar dos meios necessários ao cumprimento da sua missão.

O impulso resultante do modelo regulatório seguido na liberalização de serviços de interesse geral por força das imposições comunitárias, veio a manifestar uma forte tendência expansiva, recorrendo-se à mesma técnica em diversas outras áreas da actividade económica.

Mas, se a regulação na área dos serviços públicos começa por corresponder ao cumprimento de uma orientação comunitária e a um modelo imposto pelo exterior, não nos podemos esquecer que o modelo vai florescer noutra área especialmente importante – o sector financeiro – onde se reveste, de resto, de uma especial intensidade.

Neste caso e ainda que a influência da legislação comunitária tenha sido importante, deve-se sublinhar que se trata de uma regulação que se desenvolve por razões internas e até em resultado de uma injunção constitucional.



De facto, logo em 1976, o legislador constituinte preocupou-se especialmente com a tutela pública sobre a formação e aplicação de capitais, definindo no artigo 105.º, correspondente ao actual 101.º, o princípio de que “o sistema financeiro será estruturado por lei, de forma a garantir a *captação e segurança das poupanças* bem como a aplicação dos meios financeiros necessários à expansão das forças produtivas, com vista à progressiva e efectiva socialização da economia”.

Essa preocupação com a tutela da poupança viria a ser substancialmente reforçada com a redacção daquela norma constitucional actualmente em vigor – expurgada da referência à socialização da economia.

Não se poderá, de resto, esquecer que a solução constitucional dá sequência a uma concepção, que vem muito detrás, no sentido de que os poderes públicos se não podem desinteressar da actividade financeira, antes nela devendo intervir ao serviço de dois objectivos – o da garantia dos direitos patrimoniais individuais e o do bem-estar económico e social geral – cuja importância relativa tem variado profundamente ao sabor das concepções económicas e políticas prevalentes.

Não foi, no entanto, o legislador constituinte ao ponto de impor qualquer orientação concreta ao legislador ordinário quanto à forma da sua concretização, antes lhe conferindo uma ampla margem de discricionariedade na definição dos métodos para alcançar os objectivos assinalados.

Mas, se é certo que a exigência constitucional de tutela dos mercados financeiros não implica qualquer orientação concreta ao legislador não se pode deixar de pensar que envolve a necessidade de que este proceda a uma ponderação aprofundada da experiência histórica e dos conhecimentos económicos dominantes, por forma a criar o quadro institucional que se revele mais adequado.

Ora, ainda que nalguns casos a experiência dos bancos centrais seja relativamente recente – como ocorre, de resto, entre nós – o que é certo é que a existência de uma instância reguladora dos mercados monetários – pese embora alguma contestação das escolas liberais – parece demonstrar que os melhores resultados económicos são conseguidos quando existem entidades reguladoras – hoje absolutamente generalizadas – e quando essas entidades são dotadas de garantias de independência.

Naturalmente, no entanto, que o sector bancário está longe de esgotar a totalidade dos mercados financeiros e que hoje em dia uma parcela muito

significativa da actividade financeira se concentra nos mercados de capitais e no sector dos seguros.

O cumprimento integral da injunção constitucional exigiu, assim, o desenvolvimento, também em relação a estes sectores, de formas de regulação do mercado, o que levou a que aos poderes de regulação do Banco de Portugal se juntassem aqueles que são exercidos pelo Instituto de Seguros de Portugal e pela Comissão de Mercado de Valores Mobiliários, numa solução que pode ser criticada pela dispersão de entidades com competências de regulação num universo em que é patente a integração dos grupos financeiros, aspecto a que o legislador procurou responder com a criação do Conselho dos Supervisores Financeiros.

A crise financeira e a verificação generalizada da incapacidade dos mecanismos de regulação existente para com ela lidarem levaram à procura de novas soluções, quer na Europa, quer nos Estados Unidos, assentes em reflexões aprofundadas e de grande qualidade e que levarão a uma modificação orgânica e a um significativo reforço de poderes. O caminho já anunciado pelo Governo Português parece merecer claro apoio.

Se as directivas comunitárias em matéria de liberalização de serviços públicos e a disposição constitucional referente aos mercados financeiros surgem como as raízes fundamentais do desenvolvimento da regulação em Portugal, não se pode esquecer que, recentemente, uma terceira ordem de razões parece estar associada ao aparecimento de novas soluções regulatórias. Trata-se da busca de formas mais satisfatórias para garantir a eficácia dos serviços públicos, aproximando-os do funcionamento da actividade económica privada, dentro de um movimento de esbatimento de fronteiras a que temos vindo a assistir<sup>5</sup>.

Foi, de facto, este movimento que teve tradução entre nós com a criação da Entidade Reguladora do Sector da Saúde (ERS), pelo Decreto-Lei n.º 309/2003, de 10 de Dezembro, que surge como uma consequência da opção por formas diversificadas de prestação dos cuidados de saúde previstos no Serviço Nacional de Saúde.

A variedade das experiências em curso, que comportam desde a manutenção dos hospitais tradicionais até às parcerias público-privadas, passando pela criação de empresas públicas hospitalares, deu origem a um fenómeno que, de alguma forma, se assemelha à criação de um mercado de cuidados de saúde,

---

5 Vd. Paz Ferreira (2004).

mesmo no âmbito do Serviço Nacional de Saúde que, à semelhança de outros mercados, levanta problemas de padrões de qualidade, de preços a praticar e de protecção dos utentes/consumidores.

Se esta experiência confirma a força expansiva do fenómeno regulatório, sendo de assinalar o seu carácter pioneiro em termos europeus, atesta também as dificuldades na sua formulação que levam a que uma apreciação do respectivo estatuto possa levar a defender que nos encontramos algures a meio caminho entre uma entidade reguladora e um provedor de justiça do sector, outra das formas participativas que caracterizam o movimento de renovação do sector público.

Já a área da comunicação social, igualmente sujeita a regulação pela ERC, Entidade Reguladora para a Comunicação Social, criada pela Lei n.º 53/2005, de 8 de Novembro, convoca-nos para questões da maior relevância, mas que se afastam da regulação económica.

Este primeiro relance pela área da regulação em Portugal permite-nos concluir pela sua especial intensidade na área dos serviços de interesse público e no sector financeiro, o que corresponde a uma situação paralela à que vamos encontrar se procedermos a comparações internacionais, designadamente com os países da OCDE. Pode-se, por outro lado, afirmar que a regulação se estendeu a uma maior número de serviços públicos do que na generalidade dos restantes países, ainda que, algumas vezes, à custa da opção por soluções institucionais débeis.

### 3. REGULAÇÃO E CONSTITUIÇÃO ECONÓMICA

A expansão que o fenómeno da regulação económica conheceu entre nós não permite, no entanto, prescindir da indagação sobre a sua compatibilidade com a constituição económica portuguesa, tanto mais quanto é sabido que esta é dotada de alguns traços distintivos peculiares que apontam num sentido contrário ao da regulação, privilegiando as antigas formas de regulamentação e mantendo-se próximo do paradigma tradicional da intervenção do Estado na economia.

Vimos já que a regulação dos mercados financeiros encontra um respaldo forte no próprio texto constitucional, mas para além dessa área poderá colocar-se a dúvida sobre se o avanço para aquilo que alguns autores consideram ser um Estado regulador é ou não compatível com o papel que a Constituição económica reserva ao mercado, uma vez que sabemos já que o fenómeno regulatório se liga intimamente ao modelo de economia de mercado.

Tal dúvida é especialmente pertinente se nos recordarmos que a ordem constitucional anterior ao 25 de Abril de 1974 não favorecia especialmente a liberdade de funcionamento do mercado, situação que se não viria a inverter com a pré-constituição económica de que falam Sousa Franco & d'Oliveira Martins (1993), a propósito das tentativas de ordenação anteriores à entrada em vigor da Constituição de 1976, nem com a primeira versão do texto constitucional democrático.

Só as revisões constitucionais – com destaque para a de 1989- e a prática legislativa foram invertendo essa situação de base que, no entanto, ainda hoje se faz sentir no excesso de regulamentação económica existente em muitos sectores e nalguns casos esquecida ou caída em desuso, mas nunca formalmente revogada. Não é, no entanto, possível ignorar a sua importância e, sobretudo, a prática legislativa infra-constitucional de sentido liberalizante que permite falar de uma *constituição real* caracterizada por um modelo de economia mista semelhante ao da generalidade dos Estados membros da Comunidade Europeia em que o traço distintivo pode ser encontrado na especial ênfase dada aos direitos sociais e numa certa nostalgia de outros modelos que perpassa numa ou noutra passagem sem que, no entanto, seja possível daí retirar quaisquer consequências significativas<sup>6</sup>. Mas decisiva para a apreciação da constituição económica portuguesa tal como existe hoje é a sombra da constituição europeia, de cariz fortemente liberalizante e que neutraliza quaisquer veleidades mais intervencionistas da Constituição portuguesa<sup>7</sup>.

Mas, mesmo, a análise do texto da Constituição permite-nos concluir com alguma tranquilidade estarmos em face de uma economia social de mercado. Recorde-se, a este propósito que, entre as tarefas fundamentais do Estado, se encontra a de garantir o funcionamento eficiente dos mercados (alínea e) do artigo 80.º, consagrando-se na alínea c) a “liberdade de iniciativa e de organização empresarial no âmbito de uma economia mista”). Tais disposições coexistem com outras como as dos artigos 81.º e 86.º, n.º 1 que expressamente prevê a fiscalização do Estado sobre as “empresas que prossigam actividades de interesse económico geral”.

Ora, destas e de outras normas, que é impossível aqui acompanhar, resulta claramente que o Estado continua, por imposição constitucional, a dispor de

6 Paz Ferreira (1995) para uma apreciação sintética desses desenvolvimentos.

7 Como observei em Paz Ferreira (1996).

um papel central na orientação da actividade económica, papel esse que se tem vindo a desenvolver não através do favorecimento do sector produtivo público ou da opção por formas radicais de intervenção sobre a actividade económica privada, mas antes pela atribuição de um papel central à instância pública na gestão dos equilíbrios.

Tal gestão resulta, em primeiro lugar, da obrigação de assegurar o funcionamento regular dos mercados, devendo para tanto ser adoptada – com já foi – legislação de concorrência adequada, bem como criados mecanismos para a sua implementação – como já sucedeu igualmente – e, em segundo, do recurso a outras formas de relacionamento que permitam preservar os valores económicos e sociais consagrados constitucionalmente.

É nesse último domínio que se parece abrir um vasto campo para o desenvolvimento de formas de regulação que coabitam, aliás, com outros instrumentos de política económica, como o planeamento, a concertação social, a atribuição de estímulos à actividade produtiva e a promoção de políticas de redistribuição social, sendo de prever uma reanimação destes mecanismos em face da evolução da situação económica.

Dir-se-ia, assim, que a regulação, nos termos genéricos em que ficou entendida, não é incompatível com a actual constituição económica, antes parecendo conformar-se bem com a evolução no sentido de uma intervenção no sentido cada vez mais aligeirado da presença do Estado na economia, que tem vindo a ser definida em sucessivas revisões constitucionais.

Nada disso se confunde, em nossa opinião, com a tentativa de construção da figura de um Estado Regulador, que teria substituído o Estado intervencionista. De facto, a regulação tem vindo a ganhar uma importância grande, mas tal não significa que o Estado tenha aberto totalmente mão de outros instrumentos de política económica relevante.

Da mesma forma, não é possível esquecer que o texto constitucional quase não atenta no fenómeno regulatório e nas suas instituições, ainda que a revisão constitucional de 1997 expressamente tenha incluído uma disposição – o artigo 267.º, n.º 3 – que prevê a possibilidade de serem criadas por lei entidades administrativas independentes.

A ausência de regulamentação expressa desse tipo de entidades tem sido ultrapassada pela circunstância de se poder admitir que os termos amplos em que a Constituição regula o poder regulamentar e o poder sancionatório da Administração Pública permitem aceitar a atribuição a estas entidades deste tipo de poderes, sem necessidade de grande debate.

Às dificuldades, a nosso ver não insuperáveis, de aceitar que o modelo constitucional é compatível com a regulação económica, acresce que a experiência de regulação comporta múltiplas dificuldades e ambiguidades, que dificultam a tentativa de a erigir em chave interpretativa do modelo económico-constitucional português.

Aceite a compatibilidade do fenómeno de regulação económica com a ordem económica constitucional, nem por isso deve deixar de se assinalar que o seu desenvolvimento se tem confrontado com problemas significativos que resultam quer da ausência de tradição destes procedimentos, quer da falta de um modelo global no que respeita aos seus objectivos, aos procedimentos, bem como às próprias características das entidades encarregues da regulação.

Um primeiro aspecto que se afigura de assinalar é o de que a Constituição aparentemente não estabelece qualquer limite quanto à possibilidade de criação de entidades desse tipo.

Esta é, todavia, uma afirmação que tem de ser interpretada com algum cuidado, uma vez que seria estranho que uma solução que o texto constitucional praticamente ignora pudesse generalizar-se a toda a actividade económica, ao mesmo tempo que parece claro que os valores prosseguidos na tarefa de regulação não podem ser contraditórios com os objectivos da própria Constituição.

É, no entanto, patente, por exemplo, no anteprojecto de lei de Moreira & Maçãs (2003) a dificuldade em estabelecer fronteiras de constitucionalidade mais precisas.

É certo que noutras ordens jurídicas se tem ido mais longe na contestação da constitucionalidade das soluções regulatórias. É o caso, por exemplo, de sectores da doutrina alemã que recorrem aos potenciais efeitos anti-concorrenciais da regulação para sustentar que em certos casos a sua utilização pode limitar a propriedade e iniciativa privada, excedendo o que seria um razoável princípio da proporcionalidade na actuação pública.

Para além de se traduzir numa interpretação que arranca excessivamente de um preconceito contra a regulação, seria difícil sustentar a sua adequação ao ordenamento constitucional português.

Porventura mais adequado a esse ordenamento é o raciocínio desenvolvido por Luciano Volante no sentido de que uma excessiva proliferação de autoridades reguladoras pode atrasar os processos mais amplos de ajustamento com reflexos no crescimento económico e nos interesses dos consumidores ao pôr

em causa as transformações que as inovações tecnológicas podem induzir em sectores tradicionais que tendem a transformar-se<sup>8</sup>.

É entretanto inquestionável que o governo ou sucessivos governos foram sensíveis às vantagens desta solução, como resulta do grande desenvolvimento das instituições reguladoras, mas sem nunca se chegar a definir um paradigma claro e isto tanto no que respeita aos objectivos, poderes e estrutura das entidades reguladoras.

#### 4. DOS ESTATUTOS DOS REGULADORES

Não existindo em Portugal, uma lei-quadro das autoridades reguladoras – apesar da elaboração de um anteprojecto da autoria de Vital Moreira e Fernanda Maçãs que não chegou a ser convertido em lei – torna-se necessário partir da apreciação dos estatutos destas entidades para fixar os objectivos da regulação, bem como os poderes que lhe estão implícitos e os modelos organizativos.

A circunstância de existirem elementos de trabalho de qualidade e fácil consulta<sup>9</sup> permite-nos, no entanto, não alongar excessivamente essa análise, concentrando-nos nalguns pontos que aparecem como especialmente significativos.

Um primeiro aspecto a reter é o que se prende com o facto de o Decreto-Lei n.º 10/2003, de 18 de Janeiro, que procedeu à criação da Autoridade da Concorrência, ter incluído, no artigo 6.º, n.º 4, uma lista daquilo que designa por entidades reguladoras sectoriais, admitindo expressamente a possibilidade de a lei vir a criar novas autoridades de regulação para além das expressamente referenciadas – Banco de Portugal, o Instituto de Seguros de Portugal, a Comissão de Mercado de Valores Mobiliários, a Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos, o ICP – Autoridade Nacional de Comunicações, o Instituto Regulador das Águas e Resíduos, o Instituto Nacional de Transporte Ferroviário, o Instituto Nacional de Aviação Civil e o Instituto do Mercado de Obras Públicas e Particulares e do Imobiliário – às quais haverá que juntar as Entidades Reguladora da Saúde e a da Comunicação Social, de criação posterior.

Trata-se de uma nebulosa que integra realidades muito distintas e que, por isso mesmo, justifica uma análise mais pormenorizada, como a que é inten-

---

8 Para uma síntese deste tipo de posições, vd. Amato & Laudati (2001).

9 Vd. Paz Ferreira *et al.* (2009) e a ampla bibliografia aí referenciada.

tada no conjunto de estudos que tive o grato prazer de coordenar com Luís Morais e Gonçalo Anastácio.

Por um lado, encontramos formas de regulação às quais continua associado o objectivo de passagem de uma situação de monopólio para uma abertura de mercados, como sucede com a ERSE, pelo menos em relação ao sector do gás natural, a par com outras em que o objectivo é o da minimização dos inconvenientes resultantes de situações de monopólio, caso da ERSAR, através do qual se procura criar um mercado de competição virtual que leve o operador a agir em conformidade com o interesse público sem pôr em causa a sua viabilidade.

Nalguns casos, encontramos sectores da actividade económica integralmente regulados, enquanto que noutros a regulação só se estende a certas parcelas do sector, como sucede com a energia eléctrica.

Se encontramos reguladores entre cujas atribuições se encontra não só expressamente referida a regulação do sector, mas também a definição das condições de acesso ao mercado, de fomento da concorrência, de garantia da competitividade e de protecção dos consumidores (ICP-ANACOM, ERSE), noutros casos o legislador ficou-se apenas por uma referência genérica à regulação entre as atribuições dos organismos, não fazendo acompanhar essa referência de uma adequada atribuição de poderes (caso, por exemplo, do INTF).

Se compulsarmos os estatutos dessas diversas entidades reguladoras, e deixando de parte a grande diversidade terminológica (comissões, entidades, institutos), o primeiro aspecto que sobressai é o que se relaciona com a própria variedade das formas organizativas e do seu relacionamento com o Governo.

Assim, encontramos um conjunto de entidades reguladoras, cujo estatuto aponta no sentido de uma independência reforçada, como sucede desde logo com o Banco de Portugal e a CMVM, mas também com a ERSE ou o ICP-ANACOM que, com diversos graus, pode-se dizer que tomam as suas decisões sem possibilidade de interferência governamental, a par com outras, como a ERSAR, antigo IRAR, expressamente definido no artigo 1.º do Estatuto aprovado pelo Decreto-Lei n.º 277/2009, de 2 de Outubro, como “um instituto público integrado na administração indirecta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio”.

No que respeita às garantias de independência, convirá sublinhar que o problema não se cinge apenas à questão da tutela, envolvendo a apreciação de outros aspectos, tais como os que se reportam ao processo de nomea-



ção dos responsáveis; às condições de exercício do mandato e à forma de financiamento.

O primeiro destes aspectos é talvez o que encontra uma resposta mais uniforme, na medida em que em todos os casos, incluindo o Banco de Portugal, a nomeação depende exclusivamente do Governo, excluindo-se e mal a intervenção de qualquer outro órgão de soberania.

Os estatutos não criam, em geral, um quadro especialmente limitativo para a escolha dos gestores das entidades reguladoras, encontrando-se, no máximo, previsões nos Estatutos da ERSE, da ERS, da CMVM e do ISP no sentido de que a escolha seja feita de entre personalidades com reconhecida idoneidade e competência técnica e profissional e indo o estatuto do ICP-ANACOM um pouco mais longe, ao envolver igualmente uma exigência de garantias da independência.

Quanto às condições de exercício do mandato, define-se um princípio da inamovibilidade dos gestores que apenas cessa pela prática de falta grave cometida no exercício das funções e invocada pelo Conselho de Ministros.

Também a possibilidade de dissolução dos órgãos é limitada, encontrando-se no estatuto do ICP-ANACOM a especificação das duas situações que lhe podem dar origem: graves irregularidades no funcionamento do órgão e considerável excesso das despesas realizadas sobre as orçamentadas.

Quanto à forma de financiamento, encontramos como ponto comum e mais saliente o de em praticamente em todos os casos estar previsto recurso a taxas que na sua generalidade são devidas pelas entidades sujeitas a regulação<sup>10</sup>, receitas a que acresce, ainda, por regra uma participação nas multas ou coimas aplicadas e, nalguns casos, financiamentos do Orçamento do Estado.

É talvez no plano da orgânica que se encontra uma maior semelhança entre as diferentes entidades reguladoras que, na sua generalidade, dispõem de um conselho de administração (ou conselho directivo), conselho fiscal (ou fiscal único) e conselho consultivo, dispondo ainda a ERSE de um conselho tarifário e não existindo conselho consultivo no caso da INACA.

No que respeita ao regime de gestão patrimonial e financeira, depois de um período em que a resposta dominante ia no sentido da aproximação das empresas públicas, é patente que as entidades reguladoras têm vindo a ser, também elas, atingidas pela orientação centralizadora do Ministério das Finanças que as procura assimilar ao universo dos fundos e serviços autó-

---

<sup>10</sup> Vasques (2008).

nomos, opção que teve também expressão no regime jurídico definido para a Autoridade da Concorrência (artigo 29.º do Estatuto).

A apreciação dos diversos estatutos leve-nos a concluir pela existência de dois modelos – o dos reguladores fortes – susceptíveis de serem enquadrados na categoria das autoridades administrativas independentes – e os reguladores fracos – mais próximos das formas tradicionais de administração pública.

## 5. AUTORIDADE DE CONCORRÊNCIA E REGULADORES

A exacta compreensão dos contornos do fenómeno regulatório implica, por outro lado, que se proceda à apreciação das relações entre regulação e concorrência, bem como à forma como interagem as autoridades reguladoras e as entidades responsáveis pela política da concorrência<sup>11</sup>.

De facto, ainda que a regulação e a disciplina da concorrência correspondam a um mesmo paradigma de Estado de economia de mercado não é irrelevante a preferência dada à regulação sectorial ou à disciplina da concorrência.

Não se pode, de facto, ignorar que enquanto com a defesa da concorrência se procura apenas o funcionamento do mercado nas melhores condições possíveis, com a regulação visa-se quer assegurar a criação dos mercados, quer garantir objectivos que não resultariam apenas do funcionamento do mercado em condições de total liberdade, quer até substituir o mercado, criando uma espécie de “mercado virtual”.

Se a política de defesa de concorrência implica já um certo paradoxo em relação ao pensamento liberal, como gostava de sublinhar o meu mestre e amigo Franco Romani, na medida em que vai proibir determinados comportamentos que correspondem ao funcionamento normal da actividade económica privada, a adopção de mecanismos regulatórios vai muito mais longe condicionando, por vezes pesadamente, o funcionamento e até o próprio acesso ao mercado (Romani, 1988: 487 e segs).

Ou seja, a regulação traduz-se na adopção de regras de direito público que vão condicionar a forma como os agentes económicos se podem comportar, não se limitando a uma avaliação *a posteriori*, como sucede, por via de regra, com o direito da concorrência.

Com a regulação, o Estado visa prosseguir um conjunto de objectivos assumidos como desejáveis, tais como a protecção dos consumidores, a liberalização, a transparência, o desenvolvimento tecnológico e a garantia de padrões

11 Sobre este ponto vd. a excelente síntese de Pinto Correia (2009: 721 e segs).

mínimos de qualidade, que poderiam não resultar apenas do funcionamento espontâneo dos mercados.

Por outro lado, importa assinalar que a regulação, pelo menos na sua forma mais perfeita, implica um poder das autoridades reguladoras de editarem regulamentos vinculativos para os agentes económicos que actuam no sector, enquanto que as autoridades de concorrência, por regra, se limitam a aplicar a lei existente, uma vez que o seu poder regulamentar quando existe se traduz essencialmente em aspectos de auto-organização ou de procedimento.

Dito isto, naturalmente que se não poderão ignorar as íntimas relações entre os dois fenómenos que, com frequência, se entrecruzam e entrechocam, tanto mais quanto a regulação é entregue a diversas entidades independentes as quais dispõem de competência em mercados específicos, enquanto que a disciplina da concorrência fica a cargo de uma única entidade com competência transversal que se pode ocupar de todos os mercados, incluindo aqueles que estão sujeitos a uma disciplina regulatória.

A grande questão que se coloca é, então, a de saber se, nesses mercados objecto de regulação, vão prevalecer as entidades reguladoras ou as que têm a seu cargo a defesa da concorrência, questão durante muito tempo praticamente iludida na legislação portuguesa e, ainda agora, objecto de uma resposta não isenta de dúvidas, podendo, designadamente, questionar-se, nos casos em que as opiniões não sejam coincidentes, qual deverá prevalecer: a da autoridade reguladora, o que terá como consequência uma severa restrição do campo de actuação da entidade de defesas da concorrência, ou a desta última, correndo-se o risco de esvaziar as competências dos reguladores sectoriais e introduzir elementos de incoerência no quadro regulatório.

Não se poderá esquecer que a literatura económica e as orientações internacionais relativas à reforma da regulação – e designadamente as veiculadas pela OCDE – vão no sentido de um crescente apagamento da regulação e do reconhecimento da política de concorrência como um mecanismo apto a assegurar o máximo de bem estar.

Nesse processo assume um especial relevo a proposta de Demsetz, já nos finais dos anos sessenta do século passado, e depois retrabalhada designadamente por Baldwin & Cave (1999) segundo a qual para além da concorrência no mercado, poder-se-ia em certas situações promover uma concorrência para o mercado que asseguraria que apenas os agentes mais eficientes teriam acesso ao mercado, esgotando-se aqui as funções das entidades reguladoras e deixando depois funcionar o mercado livremente.

Por outro lado, não pode ser esquecido o importante filão de literatura que veio pôr em relevo as falhas da solução regulatória, acentuando que ela pode ser ineficiente ou conduzir a ineficiências no funcionamento de certos sectores ou aumentar os custos de transacção.

Do mesmo modo, os custos por vezes significativos da regulação têm sido outro aspecto a merecer ponderação, bem como a circunstância de, por vezes, os agentes económicos na expansão das suas actividades acabarem por ser confrontados com diversos reguladores, solução indesejável pela incerteza que provoca e susceptível de conduzir a uma incorrecta afectação de recursos.

Arranca daqui uma tendência para suprimir as agências reguladoras ou, pelo menos, para reduzir em muito o seu impacto, favorecendo a aplicação da legislação geral sobre concorrência.

A prática portuguesa, com relevo para a OPA da SONAE sobre a PT, parece demonstrar a clara prevalência da Autoridade de Concorrência sobre os reguladores sectoriais, quando as questões devam ser objecto de dupla análise.

## 6. REFLEXÕES CONCLUSIVAS

Chegados a este ponto, estamos em condições de ensaiar uma apreciação global da forma como a regulação se tem desenvolvido entre nós, procurando responder à questão inicialmente colocada sobre se estaremos em presença de uma “boa regulação”.

A dificuldade fundamental na resposta a esta questão encontra-se, por um lado, na ausência de estudos económicos suficientemente sólidos e, por outro, na ausência de uma definição clara dos objectivos da regulação e da existência de *benchmarks* que permitissem a comparação entre objectivos e resultados alcançados, o que leva a concentrar em dois aspectos básicos: a existência de uma clara definição do regime legal e a previsão inequívoca de formas de responsabilização.

Um primeiro aspecto negativo já anteriormente referenciado é o que se prende com a *independência das entidades reguladoras*, questão que não parece encontrar-se satisfatoriamente resolvida entre nós.

De facto, a problemática da independência tem-se centrado efectivamente de forma excessiva na possibilidade de as entidades reguladoras tomarem decisões que não estão sujeitas à tutela governamental, mas aquilo que se nos afigura é que a consagração da independência implica, em primeiro lugar, uma clara definição de um mandato para essas entidades, que lhes permita

conduzir a sua actividade apenas em função desse quadro traçado legislativamente, o que, como já vimos, está longe de constituir a regra em Portugal.

Também impressiona no que respeita ao relacionamento deste tipo de entidade com o Executivo, a circunstância de ficarem frequentemente a seu cargo funções como as de “coadjuvar o Governo na definição das linhas estratégicas ou de emitir pareceres e elaborar projectos de legislação” (artigo 6º, n.º 1, alínea a) do Estatuto da ANACOM), tarefas que, ainda que não envolvendo uma sujeição dessas entidades ao Governo, parecem implicar um grau de proximidade alheio à ideia de entidade reguladora.

Do mesmo modo, não pode ser esquecido que a consagração da independência destas entidades deve ser entendida apenas no sentido restrito de as pôr à margem da política partidária, mas não da responsabilização perante os agentes políticos, sem o que se levantariam importantes questões quanto à compatibilização desta solução com os mecanismos do Estado democrático e com a legitimação de agentes não eleitos para prosseguirem objectivos fundamentais da governação, problema que classicamente se tem posto a propósito da independência das entidades monetárias.

A única resposta a este tipo de problemas parece encontrar-se na criação dos necessários mecanismos de “respondência” (“accountability”) dessa entidades designadamente assegurando uma mais estreita ligação ao Parlamento quer no que toca à designação dos titulares dos órgãos, quer sobretudo na prestação de contas, aspecto até agora só muito tenuemente salvaguardado e que parece merecer um escasso interesse da ciência política, em contraste, por exemplo, como o que ocorre no Brasil e é atestado no interessante debate orientado por Floriano Marques Neto e publicado na *Revista de Direito Público da Economia*, sob o título “Há um Déficit Democrático nas agências reguladoras?” (Neto, 2004: 163-224).

Não se poderá finalmente esquecer que na questão da independência se coloca não só em relação ao poder político mas aos grupos de interesses, como tem vindo a ser acentuado através dos estudos sobre a “captura dos reguladores”<sup>12</sup>.

Ora, também quanto a este ponto, se afigura que a melhor resposta é a que é dada pela definição clara, à partida, dos objectivos da regulação e do controlo dos seus resultados. Parece, por outro lado, que seria possível ir mais longe do que se tem ido nos estatutos no sentido de impedir a passagem

---

12 Vd. o clássico Stiegler(1971).

dos responsáveis por entidades de regulação para empresas reguladas ou para evitar o recrutamento nesse mesmo horizonte profissional, questão apenas abordada nos mais recentes estatutos.

Outro ponto que há que levar em consideração é o que se prende com a possibilidade de a regulação nos termos em que se efectua estar a ser excessivamente pesada, sobretudo na medida em que se mantém muitos antigos mecanismos de regulamentação, especialmente visíveis nos casos em que as novas entidades reguladoras herdaram poderes anteriormente atribuídos a direcções-gerais (ICP-ANACOM), e naqueles em que a regulação se conserva largamente nos Ministérios (INTF, INACA)

Uma resposta possível a este peso excessivo da regulação pública seria o desenvolvimento de formas de auto-regulação, objecto de especial atenção na regulação do sector financeiro e em particular no caso das entidades sujeitas à supervisão da CMVM, para praticamente não encontrar espaço noutras áreas.

É, todavia, certo que a auto-regulação – pese embora o profundo fascínio intelectual que pode exercer – não tem mostrado por regra capacidade de responder aos problemas com a necessária independência e os excessos de corporativismo a que, por vezes se assiste, por parte de certas ordens profissionais – domínio por excelência da auto-regulação – estão aí para nos alertar para os riscos.

A maior dificuldade com que o fenómeno regulatório se encontra entretanto confrontado é a que resulta da erosão do quadro nacional, confrontado com a crescente integração de mercados que vem colocar a questão do nível ideal para o exercício das funções regulatórias e da eventual incompatibilidade dessa regulação com o interesse nacional.

A questão tem-se colocado com especial acuidade em relação à Comunidade Europeia que GianDomenico Majone já pôde apelidar de Estado regulador e que tem vindo a chamar a si crescentemente o papel de definição de regras económicas e de controlo da sua execução.

Por outro lado, haverá que ter presente que o Livro Branco sobre a Governança Europeia previa a criação de agências reguladoras europeias em áreas como a alimentar, a da segurança marítima e a da segurança aérea.

A recente crise económica veio, por outro lado, acelerar um processo de reforço dos poderes de supervisão a nível comunitário, ainda que sem questionar a permanência da regulação nacional. É, no entanto, precisamente no domínio financeiro que mais evidentes se tornam os limites da regulação

nacional, confrontada com uma volatilidade extrema dos capitais no quadro da mundialização da economia que necessariamente terá de evoluir no sentido da definição de regras válidas universalmente ou pelo menos do aprofundamento da harmonização das formas de regulação.

O futuro da regulação joga-se, pois, na capacidade de articulação de mecanismos internos e supra-nacionais. Enquanto se não consegue o consenso político para a criação de instituições internacionais dotadas dos poderes adequados importa aperfeiçoar os mecanismos internacionais.

O nosso trabalho, enquanto universitários, é perscrutar essas tendências de evolução e contribuir para ajudar à definição das melhores soluções possíveis. Neste aspecto muito haverá a esperar da Revista que agora inicia a sua publicação e à qual me orgulho especialmente de estar associado.

## BIBLIOGRAFIA

- AMATO, Giuliano & LAUDATI, Laraine (ed.)  
2001 *The Anticompetitive Impact of Regulation*, Londres: Elgar.
- BALDWIN & CAVE  
1999 *Understanding Regulation, Theory, Strategy and Practice*, New York: Oxford University Press.
- CARDOSO, José Lucas  
2002 *Autoridades administrativas independentes e Constituição*, Coimbra: Coimbra Editora.
- MADJONE, Giandomenico  
1994 *The European Community as a Regulatory State*, published by Nijhoff in the Series of Lectures of the Academy of European Law, V/1, 321-419, Collected Courses of the Academy of European Law.
- MARTINEZ, Soares  
1973 *Manual de Direito corporativo*, Lisboa, Manuais da Faculdade de Direito de Lisboa.
- MOREIRA, Vital  
1998 *Auto regulação profissional e administração pública*, Coimbra: Almedina.
- MOREIRA, Vital & MAÇÃS, Fernanda  
2003 *Autoridades reguladoras independentes – estudo e projecto de Lei Quadro*, Coimbra: Coimbra Editora.

NETO, Floriano Marques

2004 «Há um Défice Democrático nas agências reguladoras?», in *Revista de Direito Público da Economia*, vol. 2, n.º 5, Jan-Mar, Belo Horizonte, pp. 163-224.

OTERO, Paulo e GONÇALVES, Pedro (ed.)

2009 *Tratado de Direito administrativo especial*, vol.I e vol.II, Coimbra: Almedina.

PAZ FERREIRA, Eduardo

1995 *Lições de Direito da Economia*, Lisboa, AAFDL.

1996 «A Constituição económica portuguesa. Que reste-t-il de nos amours?» in *Perspectivas constitucionais : nos vinte anos da Constituição*, vol I, Coimbra : Coimbra Editora.

2004 *Ensinar finanças públicas numa Faculdade de Direito*, Coimbra: Almedina.

PAZ FERREIRA, Eduardo et al. (ed.)

2009 *Regulação em Portugal: novos tempos, novo modelo?*, Coimbra: Almedina.

PAZ FERREIRA, Eduardo & MORAIS, Luis

2009 «A regulação sectorial da Economia – introdução e perspectiva geral», in Paz Ferreira, Eduardo et al. (ed.) *Regulação em Portugal: novos tempos, novo modelo?*, Coimbra: Almedina, pp. 7- 38.

PINTO CORREIA, Carlos

2009 «As relações entre a Autoridade de Concorrência e os reguladores sectoriais», in Paz Ferreira, Eduardo et al. (ed.) *Regulação em Portugal: novos tempos, novo modelo?*, Coimbra: Almedina, pp. 721- 736.

ROMANI, Franco

1988 «Appunti per una Legislazione Liberale a Tutela dellla Concorrenza», in *Rivista delle Società*, ano 3, n.ºs 2-3, pp. 487 e seguintes.

SILVA, Susana Tavares da

2009 *O sector eléctrico perante o Estado, incentivador, orientador e garantidor*, dissertação de doutoramento, Coimbra: inédita.

SOUSA FRANCO & d'OLIVEIRA MARTINS, Guilherme

1993 *A Constituição económica portuguesa*, Coimbra: Almedina.

STIEGLER, Georges

1971 «The Theory of Economic Regulation», in *The Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. 2 (1) Spring, pp. 3-21.

VASQUES, Sérgio (ed.)

2008 *As taxas de regulação económica em Portugal*, Coimbra: Almedina.