

COM CONCORRÊNCIA TODOS GANHAMOS /  
*WITH COMPETITION, EVERYBODY WINS*

*António Ferreira Gomes\**

A concorrência é fundamental para o bom funcionamento da economia. Portugal fez já um enorme progresso de abertura da economia, de redução da proteção a certos sectores de atividade, mas há ainda muito por fazer na mudança de mentalidades e comportamentos para o estabelecimento de uma verdadeira cultura de concorrência.

Quinze anos após a instituição da Autoridade da Concorrência (AdC) e quase 35 após a primeira lei da concorrência, apesar do extraordinário progresso no domínio da concorrência, há ainda muito por fazer no

*15 years after the establishment of the Portuguese Competition Authority (Autoridade da Concorrência – AdC) and almost 35 years after the first Competition Act, there is still much to do to change our country's mindset and behaviour to really implement a competition culture, although great progress has already been made.*

*The establishment of the AdC as an independent authority in 2003 endowed with powers extending across all the sectors of the economy, without exception, are the most defining moment for competition policy in Portugal. In this 15<sup>th</sup> anniversary, the AdC stands*

---

\* Presidente da Autoridade da Concorrência, Setembro 2013 – Novembro 2016. Atualmente Diretor da Divisão de Concorrência da OCDE. / *President of the AdC from September 2013 to November 2016. Current Head of the Competition Division at the OECD.*

estabelecimento de uma verdadeira cultura de concorrência em Portugal.

A criação da Autoridade da Concorrência em 2003, como entidade independente com competências transversais na economia, sem setores de exceção, é o momento mais marcante da política de concorrência em Portugal. Ao celebrar 15 anos, a AdC ombreia com as melhores autoridades de concorrência, sendo amplamente respeitada pelos seus pares. O primeiro mandato lançou uma instituição moderna, constituiu uma equipa dinâmica e preparada e afirmou a instituição pela sua independência destemida. Seguiu-se uma fase de consolidação institucional e de reforma do regime jurídico da concorrência. A nova Lei da Concorrência, de 2012, dotou a instituição de poderes de investigação e supervisão reforçados, numa altura em que a concorrência era um elemento fundamental para ultrapassar a crise económica e financeira.

Assumi a liderança da instituição quando a AdC completava uma década e entrava no seu terceiro ciclo, com o desafio de assegurar uma promoção eficaz da concorrência para uma sólida recuperação económica.

Num contexto de descrédito nas instituições, garantir a confiança na AdC era fundamental. Confiança na sua independência, isenção e transparência. Mas igualmente na qualidade técnica das suas decisões, com

*alongside the best competition authorities, and is largely respected by its peers. The AdC began its first mandate as a modern institution well equipped with a dynamic and well prepared team and stood out for its audacious independence. After this initial years, the AdC went through an institutional consolidation along with the reform of the legal framework for competition. The new Competition Act approved in 2012 endowed the AdC with enhanced investigation and supervisory powers at a time when competition was an essential instrument to overcome the economic and financial crisis.*

*I took on the role as president when the AdC, after 10 years, entered a new and third cycle by facing the challenge of ensuring an effective promotion of competition for a strong economic recovery. In a time where institutions have lacked the trust of the population, it was essential to inspire confidence in the AdC, in its independence, impartiality, transparency, and on the technical quality of its decision-making, with due respect for the rights of defence and the appropriate internal checks and balances. It was important to bring about a turn in the trend of low success in the judicial review of our decisions, and to reduce litigation on procedural issues. As a result of this endeavour, the AdC benefited from the courts confirming*

respeito pelos direitos de defesa e devidos checks and balances internos. Era importante inverter a tendência anterior de uma baixa taxa de sucesso das decisões em tribunal e a redução de incidentes processuais. Este esforço traduziu-se na confirmação da qualidade das decisões da AdC, cujo escrutínio, em primeira instância, compete agora ao Tribunal de Concorrência, Regulação e Supervisão, criado em 2012.

Para reforço da capacidade de intervenção da AdC, reorganizou-se a instituição em 2013, com enfoque no combate aos cartéis e na avaliação de políticas públicas. Criou-se uma direcção-geral de investigação para uma atuação integrada e a unidade anticartel. Investiu-se na capacidade de deteção e investigação, formaram-se equipas em forensic IT com software adequado e reforçando a cooperação com congéneres internacionais e dinamizou-se o regime de clemência e a investigação ex officio para uma AdC mais atuante. Os novos Estatutos da AdC, aprovados em 2014, reforçaram a independência da instituição e permitiram melhorar o seu modelo de financiamento.

O equilíbrio entre aplicação estrita das regras da concorrência, com sanções dissuasoras, e a promoção da concorrência, tem norteado a AdC na sua segunda década. O primeiro passo para cumprir as regras da

*the quality of its decision-making now reviewed at first instance by the Competition, Regulation and Supervision Court, which was established in 2012.*

*In 2013 we went through structural changes to improve our investigative capabilities particularly in the detection of cartels and assessment of public policies. For that purpose, we created a general directorate of investigation and an anti-cartel unit. We provided our teams with specific training in adequate forensic IT tools and software for the detection and investigation of cartels. We also reinforced cooperation with international counterparts and boosted our leniency programme and ex officio investigations so that we could be more dynamic. With the new statutes approved in 2014, the AdC was given more independence and allowed to improve its financial model.*

*A solid enforcement of competition rules and the promotion of competition have been the main objectives of the AdC in its second decade. To comply with competition rules, the business community must know them, and while large companies are particularly well-informed and obliged to know these rules, SME's are not so familiar with this topic.*

*That is why the AdC took the campaign "Fair Play – With competition, everybody wins", all over the country to*

concorrência é conhecê-las. Se as grandes empresas estão particularmente bem assessoradas e têm obrigação de as conhecer, já as pequenas e médias empresas (PME) não têm o mesmo grau de familiaridade com as regras.

Em 2014, a AdC percorreu o país de norte a sul a explicar os benefícios e as regras da concorrência com a campanha Fair Play — Com concorrência todos ganhamos, para estar mais próxima do mercado e dos seus stakeholders. Outras campanhas se seguiram, acompanhadas de linhas de orientação ou guias de boas práticas.

A contratação pública foi definida como prioridade estratégica da AdC. A promoção da concorrência na contratação pública oferece importantes oportunidades de poupança para os contribuintes, permitindo libertar fundos para outros fins, como a Saúde, a Ciência ou a Educação. Em 2016, a AdC lançou a campanha de combate ao conluio que tem permitido sensibilizar centenas de responsáveis pela contratação pública em Portugal.

Os sectores regulados e as indústrias de rede, como a energia e as telecomunicações, têm merecido uma atenção constante pela AdC. Vários setores da economia portuguesa passaram por processos de liberalização e privatização, mas nem sempre se acautelou a concorrência

*explain the benefits of complying with competition rules and thus establish a closer relationship with stakeholders. We further developed other campaigns, and published guidelines and good practices guides.*

*Promoting competition in public procurement became the strategic priority of the AdC, as the funds saved by preventing harmful practices may be used for other purposes, such as health, science or education. In 2016, the AdC launched the Fighting Bid-rigging in Public Procurement campaign with the objective of raising awareness among hundreds of public procurement bodies in Portugal.*

*Regulated sectors and network industries have been given considerable attention by the AdC. Although liberalisation and privatisation processes were implemented in several sectors, competition and efficiency were not always considered, while favouring short-term profits for the State. In some contexts, the State still places dividends over efficiency or the improvement of market conditions for consumers.*

*One of the first interventions during my mandate as president of the AdC was the recommendation issued to the Government at the end of 2013 urging the review of the compensatory measures designated Costs of Maintenance of Contractual Equilibrium (CMEC)*

e a eficiência, antes se privilegiando o encaixe financeiro de curto prazo para o Estado. Permanecem situações em que o Estado continua a conduzir actividade económica privilegiando dividendos em detrimento de eficiência ou melhores condições para os consumidores.

Uma das primeiras intervenções no meu mandato foi a recomendação da AdC, em finais de 2013, de revisão do mecanismo CMEC atribuído à EDP que lhe permitia obter uma sobrecompensação, distorcendo a concorrência e lesando o interesse dos consumidores. A recomendação foi acolhida pelo Governo, desencadeando uma auditoria independente e introduzindo alterações no mercado secundário de energia em benefício dos consumidores.

Mas as recomendações da AdC nem sempre são acolhidas ou tardam a ser implementadas. No caso da EGF, na área da gestão de resíduos, por exemplo, teria sido preferível aproveitar a privatização para separar em blocos o conjunto das 11 concessões municipais e limitar o número de anos das concessões. No sector dos portos, a análise da AdC sugere que a dinamização e competitividade dos portos portugueses pressupõe uma mudança de paradigma: menor enfoque nos dividendos acumulados pelas administrações portuárias e maior atenção às condições que fomentem a utilização das

*compensation mechanism. The main point here was the fact that the main Portuguese energy provider, EDP, used the CMEC compensation mechanism to its advantage and obtained an over-compensation that restricted competition and harmed consumer interests. The Government adopted the recommendation by carrying out an independent audit and made changes to the secondary energy market for the benefit of consumers.*

*However, not every recommendation of the AdC is adopted and some are not so rapidly implemented. For example, in the field of waste management, it would have been preferable if EGF (Environment Global Facilities) leveraged its privatisation to break up the 11 municipal concessions into blocks and limit the length of the concessions. In the ports sector, the analysis carried out by the AdC suggests that bringing dynamics and competitiveness into this sector requires a policy change: the relevant entities should seek to improve the conditions necessary to boost the use of infrastructures, instead of focusing on the dividends accumulated by the port-authorities. In cooperation with the OECD, the AdC has been developing an analysis into the public policies governing the sectors for transport and liberal professions, and the conclusions*

infraestruturas. As normas aplicáveis ao setor dos transportes e ao setor das profissões liberais têm vindo a ser avaliadas numa colaboração entre a OCDE e a AdC, cujas conclusões serão conhecidas ainda no primeiro semestre deste ano.

No domínio da atividade de controlo de concentrações, destaco a decisão da AdC de proibição da chamada “Operação Triângulo”, em que a PT pretendia entrar no capital da Sport TV.

No combate às práticas restritivas, a primeira decisão de abuso de posição dominante confirmada pelos tribunais, em 2015 e 2016, foi o caso da Sport TV, no mercado do acesso a conteúdos desportivos premium. A confirmação em tribunal da grande maioria dos casos investigados pela AdC nos últimos cinco anos é, aliás, de assinalar. Destaco a condenação de empresas do grupo Galp Energia por práticas anticoncorrenciais no gás engarrafado, do grupo ANF por abuso de posição dominante, de fornecedores de salas de aulas provisórias que se cartelizaram no fornecimento à Parque Escolar, todas confirmadas pelos tribunais ou com o reconhecimento da infracção pelas empresas. A AdC interveio ainda em casos de garantias automóveis que restringiam a possibilidade de os consumidores optarem por oficinas independentes e investigou o acordo de não-concorrência entre a EDP e

*of the project will be published in the first half of this year.*

*With respect to merger control, I would highlight the AdC’s opposition decision to a merger whereby PT (telecommunications operator) sought to acquire a stake in Sport TV.*

*As regards anticompetitive practices, appeal courts confirmed in 2015 and 2016 the first decision of the AdC against a case of abuse of dominant position by Sport TV concerning the market for conditional-access premium sports channels. Indeed it should be noted that most of the decisions taken by the AdC in the last five years were confirmed by the courts. These include the fines applied to the Galp Energia group for anticompetitive practices in the bottled gas market, the ANF (national association of pharmacies) for abuse of a dominant position, or for a cartel between pre-fabricated modules suppliers participating in public tenders launched by Parque Escolar. These cases were closed with the courts confirming the fines applied by the AdC or the parties acknowledging their infringement. The AdC further investigated a case of extended warranty contracts that prevented consumers from having repair and maintenance services carried out by independent repairers and the non-compete agreement between EDP and Sonae, which has been recently*

Sonae, num processo recentemente decidido pelo actual conselho de administração.

Alguns casos, pela sua dimensão ou complexidade, exigem tenacidade. A investigação por troca de informação comercial sensível na banca, iniciada em 2013, com nota de acusação contra 15 instituições bancárias em 2015, já passou por incontáveis recursos interlocutórios e vicissitudes processuais, incluindo a incompreensível suspensão da investigação pelo Tribunal de Concorrência, no início de 2016, contestada pela AdC, cujo entendimento veio a ser confirmado pelo Tribunal da Relação.

Em 15 anos, a AdC afirmou-se como uma instituição sólida, independente e transparente, preparada para os desafios do presente e do futuro, em todos os setores de actividade sem exceção, num mundo que a tecnologia e a digitalização tornam cada vez mais global. Uma instituição comprometida com a sua missão de defesa e promoção da concorrência, à qual muito ainda se exige, na mudança de mentalidades e comportamentos, em benefício da competitividade e dinamismo da economia num Portugal aberto ao mundo.

*decided by the current Board of Administration of the AdC.*

*Some cases requires persistence due to their scale or complexity. Such is the case of the investigation initiated in 2013 into the banking sector for the exchange of sensitive strategic information, where the AdC sent a statement of objections to 15 banking institutions in 2015. This case generated several interlocutory appeals and procedural issues, and has even been inexplicably suspended by the Competition, Regulation and Supervision Court at the beginning of 2016. The AdC challenged this decision before the Court of Appeal, which upheld our position regarding the subject.*

*Throughout 15 years of activity, the AdC has become a strong, independent and transparent institution well prepared to face present and future challenges arising in every sector, no exception made, in a world gone global due to technology and digitalisation. It is an institution devoted to its competition enforcement and advocacy mission where there is still much to do to drive mindsets and behaviours closer to competitiveness and economic dynamics in a Portugal that is open to the wider world.*