

## CONCORRÊNCIA E POLÍTICA INDUSTRIAL\*

*Margarida Matos Rosa*

Sendo a promoção da concorrência uma das suas principais missões, tem sido importante para a Autoridade da Concorrência (“AdC”) poder contar com o contributo do Círculo dos Advogados Portugueses do Direito da Concorrência (“CAPDC”) para o desempenho desta missão.

Se retirarmos o chapéu institucional que cada um representa, tenho a certeza que estamos perante cidadãos interessados em que haja concorrência nos diversos sectores com os quais interagimos não profissionalmente no dia-a-dia, seja telecomunicações, grande distribuição, serviços financeiros, saúde, transportes, entre muitos outros. É esta preocupação com um verdadeiro ambiente concorrencial no nosso país, e os benefícios que daí decorrem, que nos une a todos.

Desde a sua criação, o CAPDC tem assumido um papel relevante na discussão dos temas de concorrência em Portugal. Destaco em primeiro lugar o contributo do CAPDC em processos de revisão legislativa, como por exemplo na transposição da Diretiva do *Private Enforcement*<sup>1</sup> em 2015-16. Atualmente contamos com a participação ativa de representantes do CAPDC no grupo de trabalho constituído pela AdC para preparar o anteprojeto legislativo para a transposição da chamada Diretiva ECN+<sup>2</sup>, que visa atribuir às autoridades da concorrência as competências e os meios necessários para

---

\* Discurso proferido pela Presidente da Autoridade da Concorrência durante a Conferência “10 anos do Círculo dos Advogados Portugueses do Direito da Concorrência” (Lisboa, 12.04.2019).

1 Diretiva 2014/104/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de novembro de 2014, relativa a certas regras que regem as ações de indemnização no âmbito do direito nacional por infração às disposições do direito da concorrência dos Estados-Membros e da União Europeia. A Diretiva foi transposta em Portugal através da Lei n.º 23/2018, de 5 de junho, e de alterações à Lei n.º 19/2012, de 8 de maio (Lei da Concorrência) e à Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto (Lei de Organização do Sistema Judiciário).

2 Diretiva (UE) 2019/1 do Parlamento e do Conselho de 11 de dezembro de 2018, que visa atribuir às autoridades da concorrência dos Estados-Membros competência para aplicarem a lei de forma mais eficaz e garantir o bom funcionamento do mercado interno.

aplicarem a lei de forma mais eficaz. Para além destes contributos, a atuação do CAPDC tem sido importante através da organização de conferências que permitem uma discussão informada e esclarecida sobre a política da concorrência em Portugal em todas as suas vertentes e que assim trazem valor aos seus membros. Quero por isso saudar o trabalho feito até aqui.

O tema que me proponho abordar diz respeito à relação entre a política de concorrência e a política industrial. Ao nível da União Europeia (“UE”), o tema adquiriu recentemente um novo fôlego, através da discussão sobre a competitividade da economia e das empresas europeias à escala mundial.

No contexto europeu, têm surgido vozes de apoio à defesa de “campeões europeus”. De certa forma, repetem os argumentos utilizados em defesa dos “campeões nacionais” ou seja, é necessário proteger algumas empresas ou setores da pressão concorrencial, de forma a poderem, teoricamente, estar mais aptos para competir a nível internacional.

Porque é que este tema é importante para Portugal e para o público nacional? Enquanto especialistas da concorrência, devemos exprimir os nossos pontos de vista e não deixar o outro lado sozinho a convencer um público não especialista. Não sei se somos uma maioria silenciosa, mas há riscos em nos mantermos silenciosos. Honra seja feita a Jean Tirole e Patrick Rey, que em Março de 2019 escreveram o artigo “*Keep politics out of Europe’s competition decisions*”.<sup>3</sup> Creio ser importante rebater os argumentos que têm ressurgido, cabendo-nos a todos contribuir ativamente para o esclarecimento dos cidadãos e decisores, sob pena de se correr o risco de se perder o que foi paulatinamente conquistado: o respeito pela aplicação das regras de concorrência, tanto ao nível nacional, como europeu.

Em abril de 2019 foram publicados os resultados do Eurobarómetro<sup>4</sup>, um estudo realizado pela Comissão Europeia em janeiro deste ano, a propósito da perceção dos cidadãos sobre a política da concorrência. O estudo indica que o público português, mesmo em comparação com o resto da UE, tem algum conhecimento sobre a concorrência e os benefícios que ela traz. Não obstante, há ainda espaço para melhorar estes indicadores.

---

3 Ver em <https://www.project-syndicate.org/commentary/alstom-siemens-rejected-merger-european-competition-policy-by-patrick-rey-and-jean-tirole-2019-03>.

4 Ver relatório (em língua inglesa) e ficha informativa (em língua portuguesa), disponíveis em <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/flash/surveyky/2209>.

Retorno ao tema do atual contexto europeu de apoio a “campeões europeus”, após o qual irei abordar os possíveis papéis da concorrência e da política industrial.

A nível europeu, os Estados-Membros entenderam que é necessário criar uma estratégia de longo prazo para a indústria europeia. Isto passaria por integrar a competitividade industrial nos diversos domínios de intervenção da UE. Trata-se um tema importante para a UE, tendo em conta o peso relativo cada vez menor da economia europeia e das suas empresas no contexto mundial.

No âmbito desta discussão, foi apresentada no início de fevereiro de 2019 pela Alemanha a “*Estratégia Nacional para a Indústria 2030*”.<sup>5</sup> Esta estratégia tem o objetivo, não só de responder aos desafios que se colocam à indústria alemã, mas também de contribuir para o debate sobre a política industrial na Europa. Algumas semanas depois, foi apresentado o “*Manifesto franco-alemão para uma política industrial adequada ao século XXI*”,<sup>6</sup> um documento que expõe uma visão conjunta da França e da Alemanha sobre o futuro da política industrial da UE.

Ambos os documentos contêm propostas com impacto na aplicação das regras europeias da concorrência. Entre outras medidas, os dois documentos defendem a criação de “campeões europeus”, empresas com dimensão europeia e global, com o objetivo de criar condições para que essas empresas consigam competir à escala mundial.

Para este tema, releva ainda o debate que surgiu em torno da proposta de concentração entre as empresas Siemens e Alstom, notificada à Comissão Europeia em junho de 2018 e objeto de uma decisão de proibição no início de fevereiro de 2019.<sup>7</sup> Também neste contexto, tanto França como a Alemanha

---

5 O documento, intitulado “*National Industrial Strategy 2030 – Strategic guidelines for a German and European industrial policy*”, da autoria do Ministério Federal para os Assuntos Económicos e Energia alemão e publicado a 5 de fevereiro de 2019, encontra-se disponível (em língua inglesa) em [https://www.bmwi.de/Redaktion/EN/Publikationen/Industry/national-industry-strategy-2030.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=9](https://www.bmwi.de/Redaktion/EN/Publikationen/Industry/national-industry-strategy-2030.pdf?__blob=publicationFile&v=9).

6 O documento, intitulado “*A Franco-German Manifesto for a European industrial policy fit for the 21st Century*”, da autoria do Ministério Federal para os Assuntos Económicos e Energia alemão e do Ministério da Economia e das Finanças francês, foi publicado a 19 de fevereiro de 2019 e encontra-se disponível (em língua inglesa) em [https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/F/franco-german-manifesto-for-a-european-industrial-policy.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/F/franco-german-manifesto-for-a-european-industrial-policy.pdf?__blob=publicationFile&v=2).

7 Processo M.8677 – Siemens /Alstom. Ver comunicado de imprensa (em língua inglesa) relativo à decisão que declarou a concentração incompatível com o mercado comum nos termos do artigo 8.º, n.º 3 do Regulamento (CE) n.º 139/2004 do Conselho, de 20 de Janeiro de 2004, relativo ao controlo das concentrações de empresas (“Regulamento das concentrações comunitárias”), disponível em [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-19-881\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-881_en.htm).

sugeriram a necessidade de criar exceções à aplicação das regras europeias da concorrência, de forma a permitir a criação de “campeões europeus” com capacidade para competir à escala global.

As empresas em questão são líderes mundiais na produção de equipamento de transporte ferroviário e fornecimento de serviços conexos com este tipo de transporte. Em particular, são os maiores fornecedores europeus de material circulante ferroviário e de sistemas de sinalização para a ferrovia e metropolitanos. A Comissão Europeia proibiu a concentração porque esta teria reduzido significativamente a concorrência em alguns segmentos de mercado de sistemas de sinalização e no mercado de comboios de alta velocidade. Em particular, ficou demonstrado que a concorrência potencial da parte de fornecedores localizados fora da UE não era suficiente, incluindo a concorrência de empresas chinesas, contrariando um argumento que tinha sido utilizado pela Siemens e pela Alstom.<sup>8</sup>

Os meios de imprensa deram nota de pressões colocadas pelos governos francês e alemão sobre a Comissão Europeia, de forma a evitar que esta se opusesse à aprovação da concentração.<sup>9</sup>

Perante estas iniciativas, que visam promover a indústria europeia ao arripio dos princípios da concorrência, sob a pretensa necessidade de responder aos desafios da economia global, que resposta podemos dar, ao nível europeu e nacional?

Considero que, embora a UE e as suas empresas enfrentem desafios de competitividade a nível global, a solução não pode ser obtida à custa dos cidadãos. As regras da concorrência têm como ponto de partida e princípio orientador a proteção do consumidor final. Defender a concorrência é, portanto, defender o cidadão, enquanto consumidor, e a sua liberdade de escolha. Ao promover “campeões europeus” e proteger apenas determinadas empresas em função da sua dimensão ou setor, não existe qualquer garantia que daí resultem necessariamente benefícios para os consumidores, para a economia e para a sociedade. O mesmo raciocínio é aplicável à criação de “campeões nacionais”.

---

8 A Comissão concluiu que: (i) no mercado de sistemas de sinalização, só a longo prazo é que as empresas chinesas se poderão tornar concorrentes credíveis; e (ii) no mercado de comboios de alta velocidade, a sua entrada no mercado europeu não seria suficiente para contrabalançar o poder de mercado de uma nova empresa Siemens/Alstom.

9 Veja-se, por exemplo, artigo da Agência Reuters (em língua inglesa), disponível em <https://uk.reuters.com/article/uk-alstom-m-a-siemens/france-germany-step-up-pressure-over-alstom-siemens-deal-idUKKC-N1PF0PB>.

Pelo contrário, os estudos empíricos demonstram que utilizar a concorrência como ferramenta de política industrial, permitindo a criação de gigantes europeus ou nacionais, prejudica as empresas que compram produtos e serviços desses gigantes, assim como os cidadãos, reduzindo a escolha e aumentando os preços.

Poderão naturalmente existir exceções, falhas de mercado que exijam regulação da parte do Estado. De qualquer forma, em regra, permitir a interferência política nas atividades das autoridades da concorrência, ou nas decisões da Comissão Europeia no domínio da concorrência, colocaria em perigo a independência e qualidade técnica na aplicação das regras de concorrência. Acresce que, ao nível europeu, permitir o desvio à aplicação das regras da concorrência com base em considerações de política industrial criaria o risco de utilização dessa possibilidade em prol dos interesses dos Estados-Membros com maior influência no Conselho, em detrimento dos restantes cidadãos europeus. Em resumo, está também em causa a defesa de um pilar da construção europeia: a igualdade entre os Estados-Membros e entre os seus cidadãos.

Que alternativas estão então disponíveis para promover a competitividade ao nível europeu e nacional? A concorrência é a melhor forma de potenciar a criação de verdadeiros campeões da economia, em Portugal ou no estrangeiro. Proteger as empresas da concorrência desincentiva a eficiência e a inovação. É necessário que as empresas sejam competitivas, mas que o consigam com mérito próprio, sem recurso a auxílios de Estado ou subsídios. A AdC é agnóstica em termos de nacionalidade, não tem favoritos, apenas quer que o mercado dê condições aos reais campeões para o serem. Só a concorrência desafia as empresas a serem mais eficientes e inovadoras, a crescer e a exportar os seus produtos e serviços.

Isto não significa que a política industrial deva ser ignorada. Qual é então a melhor forma de utilizar a política industrial em prol da economia, mas respeitando os princípios da concorrência?

A rivalidade económica com a China ou Estados Unidos não se resolve baixando a exigência das regras de concorrência apenas para alguns, os escolhidos. Esta rivalidade, ou desigualdade de condições, pode melhorar através da reciprocidade em termos de acesso a concursos públicos – que ainda não existe para empresas europeias na China – e pode também melhorar através de uma política industrial que não distorça a concorrência, isto é, que seja horizontal. Uma economia deve ser atrativa devido à sua estabilidade macroeconómica, a uma política fiscal estável e competitiva, à qualidade e

competitividade das infraestruturas, *utilities* e do mercado de trabalho, a uma regulação económica efetiva e a um sistema judicial eficaz. É com base nestes fatores que uma economia pode gerar empresas capazes de competir nos mercados internacionais e ao mesmo tempo originar benefícios para os consumidores.

Em todo o caso, é possível reservar um papel para a política industrial, por exemplo, no financiamento à inovação, desde que este não distorça a concorrência.

Para concluir, o crescimento de algumas empresas, nacionais ou europeias, não deve ser alcançado à custa das restantes empresas e do bem-estar dos cidadãos. Apenas uma aplicação das regras da concorrência imparcial, objetiva e independente assegurará uma economia livre e justa para todos: as empresas e os consumidores. Termino lançando um desafio a todos aqueles que diariamente lidam com a aplicação das regras da concorrência, nos quais se incluem os membros do CAPDC: enquanto cidadãos e enquanto *stakeholders* com conhecimento de causa sobre os benefícios da concorrência, têm um papel único a desempenhar no reforço da política de concorrência em Portugal.