

As prioridades e os desafios das autoridades antitruste do Brasil e de Portugal

Margarida Matos Rosa

Câmara Portuguesa, São Paulo, 8 Agosto 2019

(check against delivery)

- Gostaria de agradecer ao **CADE**, em especial ao **Presidente Alexandre Barreto de Souza**, ao CESA e à Câmara Portuguesa em São Paulo pela disponibilidade e organização deste debate.

Cooperação AdC/CADE

- A cooperação entre a AdC e o CADE (e as entidades brasileiras de concorrência) vem de longa data.
- As **relações bilaterais** têm sido constantes e próximas desde a criação da AdC em **2003**, tendo sido assinado um protocolo para cooperação técnica entre a AdC e o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC) em 2010.
- Entre as nossas instituições, a partilha de experiência em várias matérias é **frequente** e sempre valiosa.
- Mais recentemente esta partilha tem-se focado no **combate a cartéis**. É uma área prioritária para ambas as instituições, já que temos uma agenda comum em Portugal e no Brasil de desenvolver técnicas de análise de dados para deteção de cartéis na **contratação pública**.
- Também partilhamos preocupações com a área de **FinTech**, no que respeita à eliminação de barreiras à entrada nos serviços financeiros.
- Estamos atentos a temas como *big data* e **algoritmos**, em especial quando utilizados em espaço digital para a colusão entre empresas.
- Para além da cooperação bilateral entre as nossas instituições, a cooperação entre Portugal e o Brasil insere-se num quadro de **cooperação multilateral**.
- Falando em primeiro lugar da **cooperação multilateral lusófona**. Em 2004, as nossas instituições foram membros fundadores da **Rede Lusófona da Concorrência**.
- Este é um fórum de partilha de **boas práticas** e experiência em matéria de promoção e defesa da concorrência.
- Aliás, destaco que ainda este ano foi criada a terceira autoridade de concorrência da rede com a instalação da Autoridade Reguladora da Concorrência de **Angola**.
- Em termos de **cooperação multilateral global**, a Autoridade e o CADE são membros do Steering Committee da **Rede Internacional de Concorrência**.

Objetivo do seminário

- O evento de hoje marca mais uma iniciativa de entre a AdC e o CADE.
- Tem por objetivo promover e sensibilizar as empresas portuguesas e brasileiras para a importância da concorrência e para a nossa atividade.
- Uma das premissas mais importantes é a de que um mercado com concorrência caracteriza-se pela rivalidade entre as empresas, num contexto em que cada operador decide de forma autónoma a sua estratégia e é livre de entrar, permanecer e sair do mercado.
- É esta dinâmica concorrencial que permite a entrada de empresas mais eficientes e o afastamento de empresas menos eficientes.
- De modo crucial, proporciona aos consumidores preços mais baixos, melhor qualidade e variedade de bens e serviços e mais inovação.
- O nosso papel, enquanto autoridades da concorrência é promover esta dinâmica, detetando e sancionando práticas que a procurem falsear ou restringir. Fazemos também **recomendações** para melhorar as condições regulatórias e legais que regem o mercado.
- Lembro que o montante aplicável às práticas anticoncorrenciais em Portugal se pode elevar a **10% do volume de negócios anual** das empresas infratoras.
- Ou seja, é em geral racional para as empresas evitar a infração, quer pelo impacto financeiro da coima aplicável, quer pelos danos reputacionais.

Resultados e prioridades 2018-2019

- Hoje vou falar sobre os principais **resultados** de 2018 e 2019 e também das prioridades para este ano em Portugal.
- Na verdade as prioridades têm-se mantido, pelo menos desde 2017, **muito estáveis** e se devesse apenas indicar uma seria o **reforço da investigação**.
- Por isso, o que vai fazendo a diferença de um ano para o outro são os **resultados**. Mas já lá iremos.
- Como introdução, gostaria de deixar três mensagens principais:
 - Em primeiro lugar, a Autoridade da Concorrência tem por propósito defender a concorrência **em prol do cidadão**. Daremos cumprimento a este propósito **investigando mais e melhor**. Temos competência para exercer a nossa missão de forma transversal a toda a economia portuguesa, **a todos os sectores**, e não deixaremos de atuar caso detetemos um potencial comportamento ilícito.
 - No entanto, gostaria de realçar que, no âmbito da nossa atuação, a AdC é uma entidade que se pauta pelo respeito pelos **direitos de defesa das visadas** e por um **processo justo**.
 - Terceiro, a AdC é uma **entidade aberta**. Procuramos ser transparentes na nossa atuação, publicando as nossas decisões, recomendações, estudos e pareceres. Além

disso, investimos muito tempo, de modo constante, na sensibilização dos nossos *stakeholders* para a importância da concorrência e do diálogo.

Resultados 2018 / Agosto 2019

- Dito isto, permitam-me olhar para os últimos meses e elencar alguns dos nossos principais resultados.
- Durante este período, emitimos **7 decisões sancionatórias e 7 notas de ilicitude**. A AdC aceitou também **compromissos no setor postal** e no **setor alimentar**.
- As 7 decisões sancionatórias de 2018 e 2019 referem-se à prática de **cartel** nos setores da **manutenção ferroviária, alimentar e de bebidas, e dos seguros**.
- Aliás, a condenação do cartel das seguradoras, que foi divulgada a semana passada, foi a primeira condenação por cartel no **setor financeiro** em Portugal. A coima aplicada foi a mais alta de sempre num caso da AdC.
- Chamo particular atenção para o papel que o instituto da **clemência** [*leniência*] desempenhou neste processo. Através desta possibilidade, uma empresa que participa no cartel pode confessar a sua participação, colaborar com a AdC e vir a ser isenta de coima.
- Através da clemência, neste caso, foi possível detetar o cartel e também recompensar as empresas e administradores que cooperaram com dispensa ou redução das coimas.
- No caso da manutenção ferroviária, o caso teve origem numa denúncia recebida pela AdC no âmbito da campanha “**Combate ao Conluio na Contratação Pública**”.
- Esta campanha procura informar e sensibilizar entidades adjudicantes e com responsabilidades em contratação pública para indícios de colusão entre empresas e promove a interação com a AdC caso sejam identificados potenciais comportamentos ilícitos.
- Quanto às notas de ilicitude, foram emitidas em investigações ligadas à **energia, grande distribuição, bebidas, seguros e manutenção ferroviária**. Abrangem todo o tipo de infrações que visam restringir ou falsear a concorrência, incluindo a cartelização e outras práticas horizontais (*hub and spoke*), restrições verticais e abuso de posição dominante.
- Durante este período, a AdC realizou diligências de **busca e apreensão em 6 processos**, nos setores de saúde, telecomunicações, publicidade, gestão de resíduos e alimentar.
- A diversidade de setores abrangidos por esta atividade demonstra a nossa determinação em investigar indícios de práticas anticoncorrenciais, qualquer que seja o setor.
- Registámos também desenvolvimentos importantes na nossa estratégia para reforçar a capacidade de **deteção oficiosa** de práticas anticoncorrenciais.
- O acesso a dados e a informação sobre os mercados é essencial neste caso.
- Destaco, neste âmbito, o protocolo assinado com o **INFARMED**, a entidade reguladora dos **medicamentos, dispositivos médicos e produtos cosméticos**, em 2018.

- Isto para além do muito importante **acesso direto e integral ao Portal Base**, que armazena informação relativamente a procedimentos de contratação pública em Portugal, em vigor desde 2018 também.
- Com o reforço da atuação na defesa da concorrência, registou-se um aumento significativo em **litigância** das decisões da AdC.
- Em 2018, atingimos uma elevada taxa de sucesso nos tribunais, referentes principalmente a questões de natureza processual com impacto substantivo, que refletem consolidação dos **checks and balances** necessários à robustez jurídica dos casos, desde a fase inicial da investigação.
- Estabilizaram-se entendimentos relativamente a buscas, apreensão e tratamento de prova, prova e processo digital, acesso ao processo, confidencialidades, desentranhamento, efeitos de recurso e direitos de defesa.
- Reforço aqui a minha segunda mensagem de que a AdC tem um compromisso inequívoco com conduzir as suas investigações de forma **robusta**.
- Em termos da nossa atividade no **controlo de operações** de concentração, os últimos meses têm sido também intensos para a AdC, com quatro investigações aprofundadas (fase II).
- Investigámos uma **concentração vertical** no setor dos *media* – a aquisição da Media Capital pela Altice.
- Durante a fase de investigação aprofundada, a notificante MEO (Grupo Altice) retirou a notificação no seguimento da iminente adoção de um projeto de decisão de proibição, resultando na extinção do procedimento.
- Esta foi uma análise complexa, de certo modo uma referência no novo contexto de integrações verticais no sector. E o que importa referir é que, sempre que se coloquem questões significativas do ponto de vista da concorrência, a AdC faz uma análise completa, técnica, isenta, ponderada e exaustiva.
- A operação que temos atualmente em fase II no setor da saúde foi notificada à AdC no seguimento de um processo de averiguação instaurado pela AdC em que se detetou que a concentração, já implementada, cumpria os critérios de notificação. (*failure to file*)

Promoção da concorrência

- Apesar de a nossa prioridade ser a defesa da concorrência nos mercados, permitam-me destacar também os nossos resultados em **promoção** da concorrência.
- Em grande parte trata-se de recomendar, como referi anteriormente, um ambiente regulatório que permita maior concorrência, sem exceção de sectores.
- Desde o início de 2018, a AdC publicou **recomendações** no setor dos serviços financeiros, transporte, profissões liberais autorreguladas, portos e combustíveis líquidos rodoviários, para além de mais de 40 pareceres em diversos setores, entre os quais a energia e as telecomunicações.

- Destaco, em primeiro lugar a nossa publicação mais recente – um *Issues Paper* sobre Ecossistemas Digitais, Big Data e Algoritmos¹. Nele, identificamos as principais questões e desafios para a concorrência destas tendências da economia digital. Falarei com mais detalhe sobre algumas das nossas conclusões mais adiante.
- Realço também a nossa atividade dirigido ao **sector financeiro**. Em 2018, a AdC publicou um *Issues Paper*² sobre a inovação tecnológica e a concorrência no setor financeiro.
- Neste *paper*, a AdC identificou **barreiras à entrada e à expansão** em Portugal. E incidiu em particular nas condições de entrada de novos operadores (incluindo *FinTech*) que permitam maior escolha e preços mais reduzidos para os consumidores.
- Aqui, deixo-vos apenas uma menção ao facto de a estabilidade financeira não poder servir de proteção injustificada aos incumbentes do sector para inibir a inovação e o ganho para o consumidor.
- Tivemos entretanto vários avanços no ambiente regulatório das FinTech que respondem a preocupações da AdC. Ainda no entanto há um caminho importante a percorrer para maximizar o benefício que os consumidores retiram da inovação tecnológica em Portugal.
- De referir ainda são as recomendações relativas a **transportes** rodoviários e marítimos e em **13 profissões liberais**³, cujo benefício para a economia portuguesa foi estimado em €380 milhões de euros por ano. Estas recomendações surgem de um projeto desenvolvido pela AdC em cooperação com a OCDE em matéria de avaliação de políticas públicas.
- Uma palavra sobre as **barreiras à entrada e ao exercício** das profissões liberais, onde em muitos dos casos encontrámos situações de **protecionismo** injustificado, criando assim obstáculos à mobilidade laboral. Qualquer sociedade, e a nossa em particular, precisa de dar a possibilidade aos seus cidadãos de se poderem reconverter profissionalmente durante o seu período ativo. O tempo da profissão única durante toda a vida está a tornar-se a exceção e não a regra.
- Noto que, no âmbito deste projeto, a AdC lançou também **Linhos de Orientação (Guidelines) sobre Avaliação de Impacto Concorrencial de Políticas Públicas** com o objetivo de auxiliar o decisor público na antecipação de um eventual impacto sobre a concorrência das medidas de política pública.
- Nestas iniciativas da AdC, como sempre, as recomendações são dirigidas a diferentes atores, em particular governo e reguladores, não tendo a AdC mais poder do que o de recomendar.

¹ Ecossistemas Digitais, Big Data e Algoritmos (2019):

http://www.concorrencia.pt/vPT/Estudos_e_Publicacoes/Estudos_Economicos/Outros/Paginas/Ecossistemas-Digitais-Big-Data-Algoritmo.aspx?lst=1

² Inovação Tecnológica e Concorrência no Setor Financeiro em Portugal (2018):

http://www.concorrencia.pt/vPT/Estudos_e_Publicacoes/Estudos_Economicos/Banca_e_Seguros/Documents/Versão%20Final%20Issues%20Paper%20FinTech.pdf

³ Recomendações para os Setores dos Transportes e Profissões Liberais (2018):

http://www.concorrencia.pt/vPT/Estudos_e_Publicacoes/Políticas_Publicas/Paginas/AdCIMPACT2020.aspx

- E se não for a sociedade a exigir a mudança que lhe é benéfica, as mesmas recomendações tendem a ficar na gaveta. Por isso é importante envolvermo-nos, como cidadãos, e despoletarmos a mudança.

Prioridades para 2019

- Terminada esta retrospectiva dos nossos resultados mais recentes, permitam-me focar no futuro e nas nossas prioridades.
- Destaco a continuação do **foco na investigação**: investigar mais e melhor em matéria de práticas anticoncorrenciais, nomeadamente cartéis, com atenção redobrada a comportamentos ilícitos com impacto no consumidor final.
- Conseguimos já manter uma dinâmica sustentada que resulta de:
 - Criação de uma equipa especializada na realização de diligências de busca e apreensão;
 - Investimento em tecnologias de informação forenses: *software* sofisticado que permite uma mais eficiente e eficaz recolha e processamento de dados;
 - Consolidação de procedimentos internos de robustez jurídica e económica (*checks and balances*) que permitem adotar decisões mais robustas;
 - Desenvolvimento de capacidade de deteção oficiosa de cartéis com o auxílio de técnicas econométricas e estatísticas.
- Queremos que os benefícios da concorrência sejam visíveis para o consumidor. E queremos que as empresas sintam que podem desenvolver a sua atividade em ambiente verdadeiramente concorrencial.
- Estamos também a trabalhar para ser ágeis e céleres no controlo de operações de concentração, em particular as complexas. Aqui, não posso deixar de referir que sempre que estejam em discussão **remédios**, estes devem ser propostos pelas empresas o mais cedo possível de modo a que estas tenham visibilidade sobre a viabilidade da operação.
- Na mesma área de controlo de concentrações, continuamos a detetar **operações que deveriam ter sido sujeitas ao aval da AdC**. Temos algumas investigações em curso e queremos dar um sinal claro que esta prática é danosa para a concorrência e é sancionável.

Promoção da Concorrência

- Para além das atividades de *enforcement*, temos também prioridades no âmbito da nossa intensa atividade de advocacy.
- Em 2019, daremos continuidade à promoção da inovação através da identificação de barreiras à concorrência criadas por legislação ou regulação, ou através de comportamentos anti-concorrenciais por parte dos incumbentes. As recomendações para os serviços financeiros (FinTech) é um bom exemplo do tipo de abordagem que procuramos aplicar.

- Iremos também continuar a interação com os nossos stakeholders através de várias campanhas. Por exemplo, continuaremos a divulgar o Guia da AdC para Associações de Empresas.
- Por fim, e em cumprimento do nosso objetivo de ser uma instituição transparente, continuaremos a publicar as nossas decisões, recomendações, estudos e pareceres na página de internet, facilitando o acesso a informação através da *newsletter* mensal bilingue, da presença em redes sociais e com materiais multimédia (*podcasts*)⁴.
- Ainda no âmbito das nossas prioridades está a **economia digital**. Mais concretamente, estamos a aprofundar o conhecimento sobre como algoritmos e inteligência artificial e como estes podem ser instrumentalizados para facilitar comportamentos anticoncorrenciais. O objetivo é desenvolver um enquadramento analítico atualizado e robusto.
- No passado mês de julho, como referi, a AdC publicou um *Issues Paper* precisamente sobre a interação entre a economia digital e a concorrência, com um enfoque no impacto dos ecossistemas digitais, *big data* e algoritmos.

Em resumo

- Do mesmo modo que as relações comerciais tornam as nossas economias globais, também a **defesa da concorrência tem uma dimensão global**.
- Neste âmbito, reforço a mensagem junto de todos vós de que a AdC e o CADE são ambas instituições que procuram entregar **ao cidadão os benefícios da concorrência** e que, nesta missão, somos parceiros.
- Reitero, por último, o papel que todos podemos desempenhar em promover a concorrência nas nossas economias e continuação de boas relações comerciais e de cooperação entre os nossos países, com benefícios para os consumidores, as empresas e as nossas economias no seu conjunto.

Obrigada pelo vosso interesse e presença hoje na Câmara Portuguesa.

⁴ CompCast: Competition Podcast:

http://www.concorrencia.pt/vPT/Noticias_Eventos/CompCast/competitiontalks/Paginas/CompCast.aspx

X