



ABEL
MATEUS

OPINIÃO

Portugal precisa de uma política de concorrência mais ativa

A promoção da concorrência é essencial para o funcionamento eficiente da economia de mercado e para a inovação e crescimento.

7 de Março de 2018, 6:37

A Autoridade da Concorrência (AdC) iniciou a sua atividade a 3 de março de 2003, sucedendo a uma direção-geral, como um regulador independente, responsável pela aplicação da Lei da Concorrência e pela promoção da política da concorrência. Ao contrário de países como os Estados Unidos da América (EUA) ou Reino Unido (RU), pode dizer-se que em Portugal a política da concorrência nasceu por exigência da nossa participação nas Comunidades Europeias. Poderíamos ir mais longe e afirmar que a política da concorrência nunca esteve no ADN da governação em Portugal.

Um dos casos que melhor ilustra as tensões entre as diferentes perspetivas da política da concorrência é o do **setor energético**. Em 2003 o Governo propôs a formação de uma grande empresa de energia pela fusão entre EDP e GDP, subsidiária da Galp para

o gás natural. Esta operação foi rejeitada pela Comissão Europeia, a 8/12/2004, apesar dos remédios oferecidos, com base no poder que daria à EDP de subir o preço ou recusar fornecer gás às centrais de cogeração de concorrentes. A visão da AdC, apoiada em estudos da Universidade de Cambridge, era a de que fossem dadas algumas concessões à EDP no gás e à Galp na eletricidade para se criarem duas empresas concorrentes na energia e que a REN adquirisse a rede de gás de elevada pressão e do terminal de LNG (gás natural liquefeito). Para reduzir a posição dominante da EDP na produção, os novos licenciamentos de centrais elétricas deveriam ser atribuídos às concorrentes, o regulador obrigaria a empresa a fazer leilões de capacidade, e uma ou duas das redes de distribuição local seriam arrendadas a outras empresas para permitir o *benchmarking* da sua eficiência. Outra área importante era aumentar significativamente as interligações entre Portugal, Espanha (Mibel) e França, questão que quase 15 anos depois ainda continua na mesa das negociações. O Governo não seguiu as recomendações da AdC no que respeita à substituição dos contratos de aquisição de energia (pelos CMEC) e introdução de maior concorrência pelo menos na produção. Como sabemos, deu prioridade às eólicas, garantindo aos produtores preços de pelo menos o dobro

do custo marginal de produção de eletricidade, mantendo os preços da energia a nível elevado.

Esta operação, embora apresentada em 2003, surgia na continuação das políticas de vários governos de privilegiar a formação de **campeões nacionais**. Porém, esta ideia enfermava de quatro erros de base. Primeiro, assentar a estratégia industrial em campeões nacionais devido à dificuldade de prever o seu êxito e distorções que gera na economia. Segundo, não fazer sentido singularizar um campeão nacional num setor de bens não transacionáveis, porque o seu mercado natural é apenas o doméstico. Terceiro, a energia não ser um setor de vantagem geoestratégica por não existir um fator específico que o distinga na economia portuguesa, como, por exemplo, ter poços de petróleo. E quarto, e mais grave, a expansão internacional requer que a empresa gere um elevado excedente no mercado nacional, e isso só é possível à custa de preços acima do custo marginal, prejudicando os consumidores e comprometendo a competitividade das empresas que usam os seus serviços. E os erros desta política iriam pagar-se bem caros. Numa década em que se intensificava a globalização, com a deslocação da indústria, em geral, para a China e da indústria automóvel para a

Europa do Leste, era necessário adotar políticas que travassem este processo. Porém, as grandes preocupações dos nossos governos foram a Expo, os estádios e os negócios dos não transacionáveis. A evidência estatística é contundente. O déficit da balança corrente passou de 3% do PIB em 1995 para 10% em 2001 e não mais se recomporia até ao programa de ajustamento de 2011. Se contabilizássemos as parcerias público-privadas (PPP), os défices das empresas públicas e não tivesse havido privatizações e nacionalização dos fundos de pensões, a dívida já rondaria os 90% do PIB em 2005 contra os 60% de 1995! A subalternização da **política da concorrência** e a perda de competitividade da economia desde 1995 teriam fortes impactos na crise de 2011.

Melhor acolhimento teve a recomendação das **farmácias** e de reformas nos mercados públicos de medicamentos que gerou uma redução dos custos de 20%: área em que houve maior aumento de eficiência dos serviços de Saúde. A outra intervenção da AdC diz respeito ao mercado das **telecomunicações**. Vários estudos internos e da Universidade de Nova Iorque recomendavam a separação das redes de cobre e de cabo, pré-condição fundamental para aumentar a concorrência no setor. Esta recomendação viria a ser implementada pela Portugal Telecom (PT)

que realizou o *spin-off* da rede de cabo para a Zon (depois reforçada com a fusão da Sonaecom). Hoje temos três grandes empresas a concorrer no *triple e quadri-play* das telecomunicações, com claros benefícios para os consumidores, o que não teria sido possível, se não se separassem as duas redes. Uma questão interessante para a investigação académica é o que teria acontecido em Portugal se a oferta pública de aquisição (OPA) da Sonae sobre a PT em 2006, aprovada pela AdC, tivesse tido êxito.

Voltemo-nos para a aplicação da Lei da Concorrência, em que um dos principais objetivos é **combater os cartéis** e acordos entre empresas que possam prejudicar os consumidores. O caso mais mediático da AdC foi o cartel de multinacionais farmacêuticas que durante vários anos se conluíram para fazer subir os preços de produtos para diabéticos. Este é um dos inúmeros casos de cartéis no fornecimento de serviços e produtos, que em vários países da União Europeia (UE) e em Portugal têm prejudicado os contribuintes que também são consumidores. O problema na deteção de cartéis é que são secretos, pelo que são necessários meios de investigação e prova que exigem cooperação estreita com as autoridades judiciais e tribunais.

Mas se proibirmos um cartel as empresas podem fundir-se ou fazer aquisições para monopolizar os mercados; por isso é necessário controlar as fusões e aquisições. Apesar da aprovação de cerca de três centenas de **fusões e aquisições**, a AdC opôs-se (a primeira vez que acontecia entre nós) a três operações, entre as quais a formação de um quase monopólio na travessia da Ponte 25 de Abril por transportes públicos. Outra operação foi a da fusão de concessionárias das autoestradas que ligavam Lisboa e Porto. O Governo reverteu esta decisão, poder que ainda tem e que seria importante visitar.

O segundo objetivo é o combate aos **abusos de posição dominante** que fecham o mercado à concorrência ou sobem artificialmente os custos para as concorrentes. Houve mais de duas dezenas de queixas contra a PT por recusa ou dificuldade de acesso à rede de telecomunicações, que deram origem a vários processos. Estes casos são mais complexos e acabariam por não ser reconhecidos pelo Tribunal do Comércio. As decisões judiciais em matéria de concorrência melhorariam muito, se tomassem em maior consideração a jurisprudência comunitária e o possível recurso prévio para o Tribunal Europeu em caso de dúvidas.

A principal lição que retiramos desta breve análise é a importância da **independência do regulador**: como é que o Governo poderia fazer recomendações a si próprio? Como se podem distinguir os interesses estruturais dos consumidores do interesse eleitoral de curto prazo de um governo?

A promoção da concorrência é essencial para o funcionamento eficiente da economia de mercado e para a inovação e crescimento. Fez-se um esforço hercúleo para conseguir construir um regulador que, logo no terceiro ano, alcançou o *rating* semelhante a autoridades que já existiam há décadas (como o Japão), inserindo-se nas redes internacionais de cooperação e assumindo a presidência dos reguladores da UE, que incluía a própria Comissão. Os resultados que a AdC conseguiu no primeiro mandato devem-se sobretudo ao corpo de economistas e juristas de elevada competência que conseguiu atrair e à dedicação total do seu conselho ao serviço público e bem-estar dos consumidores.

O presente artigo é o primeiro de quatro que serão publicados no PÚBLICO por ocasião do 15.º aniversário da Autoridade da Concorrência que se celebra em Março. Na próxima semana será a vez de Manuel Sebastião