

Policy Paper

CONCORRÊNCIA E COMPETITIVIDADE

outubro 2024

CARLOS TAVARES

COORDENADOR DO OBSERVATÓRIO DE POLÍTICAS ECONÓMICAS E FINANCEIRAS DA SEDES

Concorrência e Competitividade

Carlos Tavares

SEDES, Observatório de Políticas Económicas e Financeiras

Outubro de 2024

O presente documento beneficiou das discussões no âmbito do Observatório de Políticas Económicas e Financeiras da SEDES e, em especial, da revisão atenta e contributos de Carlos Alves, Miguel Cadilhe, Óscar Afonso, Rui Pedras, Luís Mira Amaral e Carla Castro. Os erros, imprecisões ou omissões são da exclusiva responsabilidade do autor.

Sumário Executivo

Um ambiente de concorrência é condição do aumento de eficiência das empresas, da defesa dos agentes económicos com menos poder e da maximização do bem-estar social. Ele é também o motor da incessante busca de novos produtos, de novos processos de produção, ou seja, da inovação. A concorrência obriga as empresas instaladas a manter elevados ritmos de inovação e eficiência, sob pena de se verem afastadas do mercado.

Por essas razões, os países com mercados mais concorrenciais apresentam em geral níveis de produtividade e, portanto, de competitividade, mais elevados, existindo abundante evidência empírica que comprova esse facto e permite identificar as causas que o determinam.

As vias identificadas pela literatura através das quais o reforço da concorrência conduz a níveis superiores de produtividade são essencialmente três: (i) efeitos intra-empresa: a concorrência actua como factor de disciplina, pressionando os gestores das empresas a tornarem-se mais eficientes; (ii) efeitos inter-empresas: a concorrência leva a que as empresas de maior produtividade aumentem a sua quota de mercado à custa das menos produtivas, que saem do mercado e são substituídas por empresas de produtividade mais elevada; (iii) inovação: a concorrência leva as empresas a inovar, o que aumenta a eficiência através de melhorias tecnológicas dos processos de produção ou da criação de novos produtos e serviços. O papel relativo de cada uma destas vias tem sido objecto de estudo empírico e de debate, com algumas variantes nas conclusões obtidas, não pondo em causa a sua efectividade na promoção da produtividade e da competitividade das economias.

A questão é que nem sempre a economia de mercado conduz a níveis suficientes de concorrência: pela escassez de recursos, por características tecnológicas propiciadoras do chamado monopólio natural ou, ainda, devido a práticas anti-concorrenciais de operadores fortes e instalados, são afastados do mercado concorrentes mais pequenos, inovadores e ágeis. Estes sofrem ainda as consequências das ineficiências do Estado e dos custos de contexto que limitam o desenvolvimento das empresas ou se traduzem em barreiras à entrada no mercado.

Por isso, é necessária a intervenção directa do Estado, como regulador e protector da concorrência e dos direitos dos consumidores e dos concorrentes com menor poder de mercado. Essa intervenção faz-se, antes do mais, através da produção de boas leis e adequados regulamentos. Faz-se também pela via da regulação dos mercados, função normalmente desempenhada por entidades administrativas independentes. O objectivo dessa intervenção deve ser o de garantir que as empresas desenvolvem a sua actividade em mercados “contestáveis” – aqueles onde não há barreiras à entrada e à saída - e se confrontam no mercado doméstico com níveis de concorrência semelhantes aos que são típicos dos mercados internacionais abertos.

No caso da economia portuguesa, há vários indicadores que indiciam a existência de espaço significativo de melhoria para os níveis de concorrência que as empresas portuguesas encontram no mercado doméstico: a pequena dimensão da generalidade das empresas (quando comparada com o observado em outros mercados europeus), coexistindo com um conjunto restrito de empresas de grande dimensão; a coexistência de empresas bem capitalizadas e rentáveis com um extenso conjunto de empresas descapitalizadas e com resultados sistematicamente negativos; o insuficiente peso dos sectores produtores de bens transacionáveis internacionalmente e onde a concorrência é naturalmente assegurada, com a agravante de, mesmo nestes, haver uma percentagem elevada de empresas com presença reduzida ou nula nos mercados de exportação. A maior rentabilidade dos sectores de bens não transacionáveis, sobretudo após a integração na área do euro, tem levado à preponderância do investimento nesses sectores que são abrigados da concorrência internacional. A evidência empírica indicia que isso tem resultado em níveis de produtividade mais baixos e preços e margens mais elevados.

Há um vasto conjunto de factores que condicionam os níveis de concorrência, muitos deles para além do campo estrito da regulamentação e da regulação da concorrência. São os casos da **informalidade**, da **subsistência prolongada de empresas inviáveis**, os tempos e o não cumprimento dos **prazos de licenciamento/autorização de empresas e actividades**, a **corrupção e o tráfico de influências**, os prazos e os critérios de aprovação de **programas de apoio público às empresas**, os **regimes fiscais casuísticos**, o não cumprimento dos **prazos de pagamento pelas entidades da Administração Pública** e os **tempos e a incerteza de resultados da chamada “justiça económica”**. Todos estes aspectos se reflectem em custos

de contexto acrescidos para as empresas portuguesas, com a agravante de isso normalmente se reflectir de forma diferenciada entre elas. O resultado é sempre uma deterioração das condições de concorrência, desde logo com as empresas de outros mercados, mas também entre as empresas que operam no mercado doméstico e sofrem o impacto diferenciado daqueles custos.

A redução/eliminação deste tipo de custos passa por três condições principais: boa qualidade das leis e dos regulamentos; eficiência e eficácia da Administração Pública na sua aplicação; regulação independente e competente da concorrência. A observação da realidade do nosso País nestes três aspectos mostra a existência de significativo espaço de melhoria, que se reflectirá inevitavelmente em mercados mais concorrenciais e empresas mais competitivas.

Indicadores publicados pela OCDE e pelo Banco Mundial permitem concluir que haverá muito a melhorar na qualidade da regulamentação produzida e do respectivo processo de produção. Mas isso só será traduzido em melhores condições de custos de contexto para as empresas que operam em Portugal se houver uma aplicação eficaz das normas produzidas, o que passa por uma necessária reforma da Administração Pública, com reformulação da sua estrutura, adequada dotação de meios humanos e redesenho/digitalização dos processos.

Existem também indicadores internacionais que mostram que a intensidade da concorrência sobre o mercado doméstico permanece em níveis inferiores aos que podem ser observados em mercados próximos. São ainda observáveis algumas barreiras à entrada no mercado – algumas de direito, outras de facto¹ – sobretudo nos sectores de serviços. O que reforça a necessidade de actuar sobre as três condições referidas, incluindo especificamente a regulamentação e a regulação da Concorrência. Portugal tem um sistema evoluído e conceptualmente apropriado, construído sobretudo em 2003, com uma Lei da Concorrência moderna e a criação da Autoridade da Concorrência, o que se traduziu na “desgovernamentalização” da regulação da Concorrência e na adopção das boas práticas internacionais. Esse quadro conheceu alguns aperfeiçoamentos posteriores, designadamente em 2014, na sequência do diagnóstico feito no quadro do Programa de Assistência Económica e Financeira sobre a necessidade de reforço da concorrência, sobretudo nos sectores de bens não transaccionáveis.

¹ Por exemplo em actividades que requerem autorizações administrativas, incluindo de reguladores sectoriais.

Apesar da qualidade da regulamentação da concorrência e do quadro estabelecido para a sua regulação independente, as análises sobre o nosso mercado e as deficiências reveladas mostram, também aqui, claras oportunidades de melhoria, sobretudo nas condições de funcionamento do regulador da concorrência e na aplicação do quadro legal específico da concorrência, que permanece globalmente adequado.

Em suma, a promoção da concorrência forte e **efectiva** é um objectivo que deverá estar bem presente na formulação e na execução de políticas económicas dirigidas à melhoria da produtividade, do crescimento económico e, em consequência, do bem comum. A realização desse objectivo terá de ser suportada em regulamentação e práticas coerentes em todos os domínios que afectem a actividade das empresas, para além, naturalmente, da regulamentação e da regulação específicas da concorrência.

No entanto, as necessárias acções do Estado terão de ser complementadas por uma actuação convergente de consumidores, empresários e instituições da sociedade civil (por exemplo, Associações e Universidades), de modo a criar uma verdadeira cultura de concorrência no nosso País. Essa actuação deve incluir a sensibilização e a divulgação dos direitos e da protecção que a regulamentação e a regulação da concorrência conferem aos consumidores e às empresas com menor poder de mercado. Mas, acima de tudo, deverá contribuir para que empresários, gestores e agentes da Administração Pública compreendam a importância para a eficiência e a competitividade das empresas da existência de um mercado onde a concorrência leal seja a norma.

Concorrência e Competitividade

Concorrência e competitividade são conceitos distintos, todavia fortemente interligados. Com efeito, sendo a competitividade de uma economia ou de uma empresa a respectiva capacidade de concorrer com os seus pares, ela beneficia (ou é prejudicada) da qualidade da concorrência que exista entre os agentes que operam no respectivo mercado.

A sã concorrência é uma das melhores garantias e um dos mais potentes factores do aumento de eficiência das empresas, da defesa dos agentes económicos com menos poder e da maximização do bem-estar social. Um ambiente concorrencial é também o motor da incessante busca de novos produtos, de novos processos de produção - numa palavra, da inovação. A concorrência obriga as empresas instaladas a manter elevados ritmos de inovação e eficiência, sob pena de se verem afastadas do mercado.

Por isso, é de esperar que os mercados mais concorrenciais registem maiores níveis de produtividade e competitividade. A necessidade de lutar pela satisfação das exigências dos consumidores através do preço, da qualidade e da variedade tem como consequência a melhor preparação das empresas para enfrentar as exigências dos mercados externos e, assim, tornar as respetivas economias mais competitivas internacionalmente.

1. Os efeitos da Concorrência sobre a Produtividade

Existe abundante evidência empírica em estudos que mostram umnexo causal entre concorrência e produtividade. Pela sua importância e abrangência, mencionamos alguns que se debruçam especificamente sobre este tema e que, por sua vez, referenciam extensa produção científica nesta área.

Em primeiro lugar, refere-se um relatório da Competition & Markets Authority do Reino Unido (CMA), *Competition and Productivity – a Summary of the Evidence* (CMA, 2015). Este relatório faz a recensão de diversos estudos empíricos que sugerem uma relação positiva entre concorrência e produtividade. Procura também explicar como é que a concorrência cria esse efeito positivo. A compreensão dos mecanismos através dos quais a concorrência pode

conduzir a uma maior produtividade constitui um aspecto essencial para ajudar a configurar as políticas e as acções com maior probabilidade de terem efeitos positivos sobre a produtividade.

Os três principais mecanismos descritos no relatório e identificados em geral na literatura são os seguintes:

- efeitos intra-empresas: a concorrência actua como factor de disciplina, pressionando os gestores das empresas a tornarem-se mais eficientes; isso diminui a chamada “ineficiência x”, ou seja, a diferença entre o comportamento mais eficiente de que a empresa é capaz dada a sua tecnologia e capacidade instalada actual e o seu comportamento observado na prática.

- efeitos inter-empresas (ou de selecção de mercado): a concorrência leva a que as empresas de maior produtividade aumentem a sua quota de mercado à custa das menos produtivas, que saem mercado e são substituídas por empresas de produtividade mais elevada.

- efeitos de inovação: a concorrência leva as empresas a inovar, o que aumenta a eficiência através de melhorias tecnológicas dos processos de produção ou da criação de novos produtos e serviços.

O trabalho em apreço refere diversos estudos aplicados que identificam o papel dos três mecanismos referidos no aumento da produtividade. Para além dessa demonstração da ligação geral entre concorrência e produtividade, são também referidos novos estudos que abordam a questão do ponto de vista do papel da política de concorrência e das autoridades de concorrência. Como é assinalado: *“Embora existam fortes argumentos teóricos que sugerem que a política de concorrência deve ter um impacto positivo na produtividade, a análise empírica destes efeitos era relativamente escassa até há pouco tempo. No entanto, vários estudos examinaram agora dados transnacionais sobre a existência e a eficácia da política de concorrência e concluíram que esta pode ter um impacto positivo no crescimento económico e na produtividade”* (CMA, 2015, p.2).

Outro relevante contributo para a análise da evidência empírica sobre o tema em apreço é o Working Paper do IMF Institute *Competition and Firm Productivity: Evidence from Firm-Level Data*, elaborado por *Sandra Ospina and Marc Schiffbauer* e publicado em 2010 (Ospina & Schiffbauer, 2010). Com base em dados, a nível de empresa, para um grupo de países da

Europa de Leste e da Ásia Central, durante um período (2001 a 2004) em que um grande número destes países foi objecto de uma vaga simultânea de reformas com o objetivo comum de aderir à União Europeia, Ospina & Schiffbauer (2010) encontraram uma relação causal positiva da concorrência sobre a produtividade: as empresas que têm margens 20% mais elevadas têm, em média, valores 1,2 por cento mais baixos da Produtividade Total dos Factores (PTF) e valores 8 por cento mais baixos de produtividade do trabalho. Os autores referem ainda que o facto de nem todos os países daquela região terem reformado os seus mercados de produtos na mesma medida e muitas das alterações às reformas terem motivações políticas, permitiu comparar as mudanças na concorrência entre os reformadores e os não reformadores. Ospina & Schiffbauer (2010) concluem ainda que os países que efectuaram reformas durante aquele período registaram um aumento mais acentuado da concorrência, estimando que a contribuição para o crescimento da produtividade devido à concorrência estimulada por aquelas reformas é cerca de 12-15 por cento.

Também um relatório recente da Comissão Europeia (*Protecting Competition in a Changing World* (European Commission, 2024) refere a extensa evidência empírica da relação entre concorrência e produtividade, acrescentando, todavia, que esses efeitos se podem estender a outros sectores além daqueles onde o aumento da concorrência se verifica. Conforme referido nesse relatório (p. 144), “Existe evidência empírica forte e consistente de que os sectores que enfrentam uma maior concorrência, registam um maior crescimento da produtividade (aumentando assim a competitividade e, em última análise, o crescimento) e que uma concorrência fraca prejudica o crescimento da produtividade. De acordo com uma análise exaustiva da literatura económica realizada pela OCDE (2014), este ponto fundamental *“foi confirmado numa grande variedade de estudos empíricos, numa base indústria por indústria, ou mesmo empresa por empresa. Esta constatação não se limita às economias “ocidentais, mas emerge de estudos sobre as experiências japonesa e sul-coreana, bem como dos países em desenvolvimento. Os efeitos de uma concorrência mais forte podem ser sentidos em sectores que não aqueles em que o aumento da concorrência ocorre. Em especial, uma concorrência vigorosa nos sectores a montante pode “propagar-se” para melhorar a produtividade e o emprego nos sectores a jusante e na economia em geral.”*

Nesta mesma linha, tem sido abordada a questão de saber se o reforço da concorrência nos mercados domésticos pode ter efeitos positivos sobre as exportações. Este tema foi já abordado por M. Porter em 1990 no livro *The competitive advantage of nations* (Porter, 1990) e foi objecto de diversos trabalhos de investigação posteriores. Têm sido identificadas duas vias pelas quais a competitividade externa pode ser beneficiada pela concorrência nos mercados domésticos: os preços praticados nos mercados de “inputs” das empresas exportadoras – como são os casos da energia e da logística - e os incentivos à eficiência que a concorrência gera nos próprios mercados domésticos de produtos. Em ambos os casos, o ambiente concorrencial tende a induzir ganhos de competitividade face aos concorrentes externos, seja no mercado doméstico seja nos mercados de destino das exportações.

Para terminar esta breve digressão pela evidência que tem vindo a ser recolhida relativamente aos benefícios da concorrência sobre a produtividade e a competitividade, refere-se o Working Paper do National Bureau of Economic Research *Why is productivity correlated with competition?* elaborado por Matthew Backus e publicado em 2019 (Backus, 2019). Este estudo debruça-se não só sobre a relação entre concorrência e produtividade – onde comprova a correlação positiva entre as duas variáveis – mas essencialmente sobre a avaliação da importância dos efeitos de eficiência (“intra-empresa”) e de reafectação (“inter-empresas”). As conclusões vão no sentido de que, inequivocamente, os efeitos mais fortes são os que decorrem dos ajustamentos “intra-empresa”, sendo os canais potenciais a especialização e os “inputs” de gestão, mais do que os efeitos de selecção/relocação.

Note-se, ainda, que existe algum debate relativamente aos efeitos da concorrência sobre a inovação (que, por sua vez, tem impacto na produtividade). O contra-argumento é que as empresas podem não se sentir incentivadas a inovar se não houver suficiente recompensa pelos lucros obtidos. No entanto, como é referido no já citado relatório European Commission (2024) *“Outros argumentam que, pelo contrário, a pressão concorrencial continua a ser essencial para criar incentivos à inovação, uma vez que esta pode ajudar as empresas a diferenciar melhor os seus produtos, obtendo uma vantagem sobre os seus concorrentes e beneficiar do facto de escapar temporariamente à concorrência. Estes dois pontos de vista estão sintetizados na relação em forma de "U invertido" entre concorrência e inovação proposta por Aghion et al. (2005; 2009), em que uma concorrência demasiado forte ou*

demasiado fraca reduz a inovação. No entanto, a revisão da literatura por Lear et. All (2024) sugere que, de um modo geral, uma concorrência efectiva estimulará a inovação.”

Num documento recente da OCDE (OCDE, 2023), é aprofundada a questão da relação entre concorrência e inovação, incluindo a possibilidade de uma influência recíproca, ou seja, de se verificar um efeito da inovação sobre a concorrência. O relatório reconhece a complexidade da relação entre as variáveis em apreço, sublinhando que o efeito positivo da concorrência sobre a inovação depende da contestabilidade do mercado, do grau de apropriação dos benefícios da inovação pelos inovadores e das sinergias entre factores da inovação. Reconhece também que a inovação pode perturbar os mercados existentes, criar novos mercados e alterar a dinâmica da concorrência. As inovações disruptivas podem afastar temporariamente os concorrentes ou bloquear a entrada de novos operadores. Por outro lado, sublinha que a política de concorrência é essencial para promover a inovação, criando condições de concorrência equitativas, facilitando a entrada no mercado e permitindo a difusão das inovações. Essa política deve ser equilibrada na sua aplicação (por exemplo na apreciação de operações de concentração), evitando “asfixiar” a inovação, sem que, todavia, fique aquém do necessário para impedir a concentração do mercado e a redução da inovação. O documento da OCDE conclui que compreender a interacção entre a concorrência e a inovação é vital para a concepção de políticas económicas eficazes. Sublinha ainda que, sendo certo que há muitos outros factores que desempenham também um papel importante no fomento da inovação, uma política de concorrência eficaz e equilibrada é crucial para promover a inovação e garantir o dinamismo do mercado.

Em suma, da abundante investigação que tem sido feita, resulta inequívoca a conclusão de que a concorrência tem um papel determinante na competitividade das empresas e das economias, justificando grande cuidado na criação de adequados quadros legal, regulamentar e regulatório, bem como nas condições da sua aplicação concreta.

2. Concorrência, regulamentação e regulação

Nem sempre a economia de mercado conduz a níveis suficientes de concorrência: pela escassez de recursos, por características tecnológicas propiciadoras do chamado monopólio natural ou, ainda, devido a práticas anti-concorrenciais de operadores fortes e instalados, são

afastados do mercado concorrentes mais pequenos, inovadores e ágeis. Estes sofrem, ainda mais intensamente do que as empresas mais fortes e já instaladas, as consequências das ineficiências do Estado e dos custos de contexto que limitam o desenvolvimento das empresas ou se traduzem em barreiras à entrada no mercado.

A situação ideal de concorrência perfeita, que conhecemos dos livros de economia pode ser resumida nos seguintes pontos principais: (i) existem muitas empresas, sem que nenhuma exerça poder no mercado; (ii) o produto ou serviço oferecido neste mercado é homogéneo; (iii) existem muitos compradores e todos têm informação completa; (iv) nenhum vendedor ou comprador individual consegue influenciar o preço; (v) existe liberdade de entrada e saída das empresas no mercado; (vi) há uma situação de concorrência perfeita no mercado de factores (trabalho e fornecedores). Mas os mercados reais estão normalmente bastante afastados deste modelo conceptual que, todavia, tem grande utilidade no estudo da microeconomia e na definição da política económica. Surgem, assim, as chamadas “falhas de mercado”, que podem ser mais ou menos extensas.

A forma mais eficiente de aproximar a concorrência da situação ideal será assegurar plenamente a condição (v) acima referida, garantindo a liberdade de entrada e saída de empresas do mercado com custos tão reduzidos quanto possível. Trata-se de assegurar que os mercados são “contestáveis”, o que é particularmente relevante nos sectores abrigados da concorrência externa. Um mercado contestável é aquele em que as barreiras à entrada são baixas e as condições permitem que as empresas concorram facilmente quando oferecem um produto atractivo para os consumidores.

Mas mesmo isso não é suficiente em casos de estruturas de mercado oligopolistas, de infraestruturas economicamente não replicáveis ou de monopólios naturais. Nesses casos, é imprescindível a intervenção directa do Estado, como regulador, e protector da concorrência e dos direitos dos consumidores e dos concorrentes de menor dimensão. Há que distinguir aqui entre regulamentação e regulação, ou seja, entre o papel do Estado como produtor de leis e regulamentos - função que cabe aos órgãos próprios - e o seu papel como regulador e supervisor do cumprimento da lei, progressivamente mais desempenhado por entidades administrativas independentes.

O caminho da regulamentação para a eficiência dos mercados passa por sete vias principais:

Primeiro, facilitar a entrada de novas empresas no mercado (processos de criação e licenciamento de empresas, com eliminação de barreiras administrativas, burocráticas e regulamentares);

Segundo, facilitar o crescimento das empresas, reduzindo os custos financeiros, de tempo e de contexto nos processos de produção, investimento, aquisição, fusão e reorganização de empresas;

Terceiro, eliminar incentivos perversos que provoquem distorção de concorrência, (sejam de natureza regulamentar, financeira ou fiscal);

Quarto, reduzir a presença injustificada do Estado nos sectores produtivos e assegurar que, quando a sua presença se mantenha, é factor promotor, e não factor de distorção, da concorrência;

Quinto, adoptar as medidas necessárias à redução da incidência da economia informal;

Sexto, facilitar a saída das empresas de fraco desempenho ou não viáveis do mercado, designadamente através de processos de recuperação e falência de empresas, não permitindo a criação de situações de distorção de concorrência pela subsistência de empresas inviáveis e incumpridoras e promovendo uma melhor afectação de recursos;

Sétimo, maximizar a disseminação de informação, nomeadamente sobre mercados, clientes, concorrentes, em particular às empresas que a ela têm menor acesso - as PME;

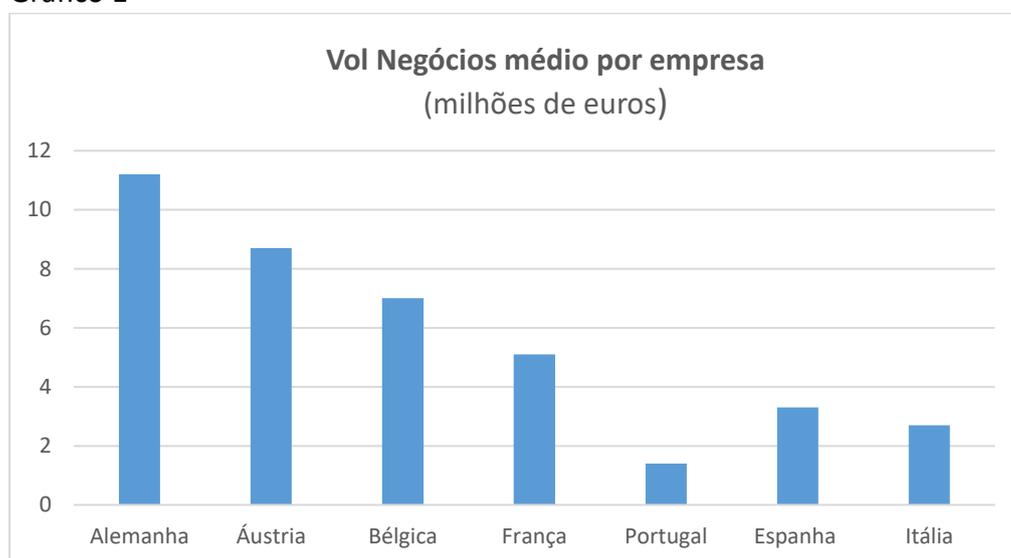
tudo isto, no quadro de uma regulamentação que assegure a observância dos princípios da concorrência pelos agentes do mercado e de uma regulação independente e eficaz da concorrência.

3. As condições da economia portuguesa para um ambiente concorrencial

Vejamos, antes do mais, alguns indicadores que podem indiciar as condições de maior ou menor aproximação da economia portuguesa daquelas que favorecem melhores níveis de concorrência.

O Gráfico 1 mostra a reduzida dimensão das nossas empresas, consubstanciada num volume de negócios médio muito inferior ao dos nossos parceiros da União Europeia. Isso até poderia indicar mais concorrência, já que a existência de muitas empresas de dimensão limitada é uma característica dos mercados concorrenciais. O problema está na convivência de empresas predominantemente de pequena dimensão com grandes empresas, seja no próprio mercado, seja a montante ou a jusante, como acontece frequentemente no nosso mercado. Nessas circunstâncias, a pequena dimensão média observada torna as empresas vulneráveis ao exercício de poder de mercado pelas maiores empresas nacionais e à concorrência das empresas internacionais mais fortes que actuam no mercado doméstico.

Gráfico 1

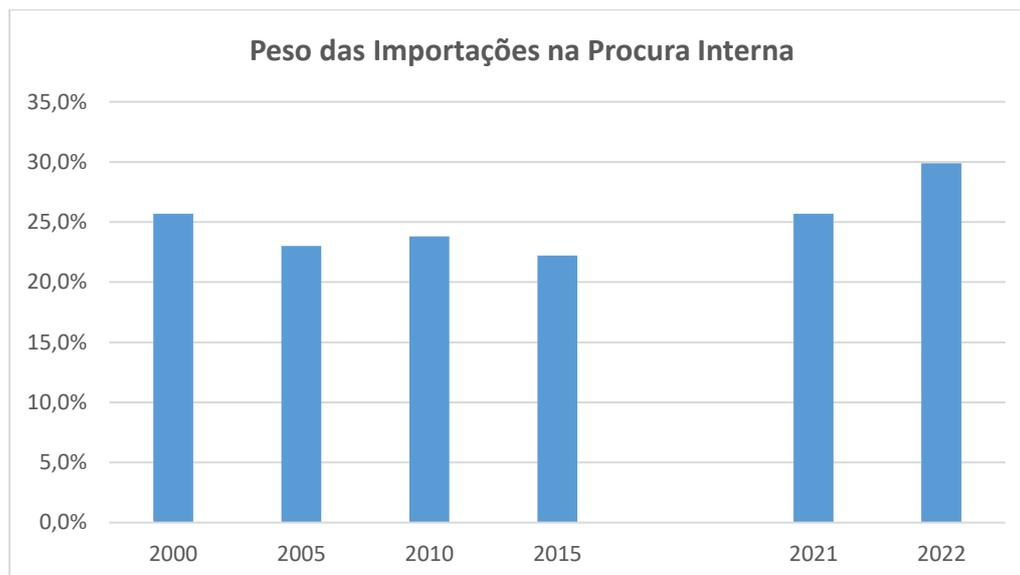


Fonte: Banco de Portugal e cálculos do autor

As dificuldades de concorrência com as empresas externas que vendem no mercado nacional podem ser apreciadas através do Gráfico 2, onde é representada a evolução da importância das importações na procura interna. A evolução recente mostra uma perda de competitividade das empresas portuguesas no seu próprio mercado, onde a quota das importações subiu cerca de 8 pontos percentuais entre 2015 e 2022².

² Note-se que estamos a considerar apenas as importações incorporadas nos bens dirigidos à procura interna, tendo sido excluído o valor das importações incorporadas nas exportações, estimado a partir dos conteúdos importados que resultam das matrizes input-output disponíveis para o período mais próximo de cada um dos anos considerados

Gráfico2



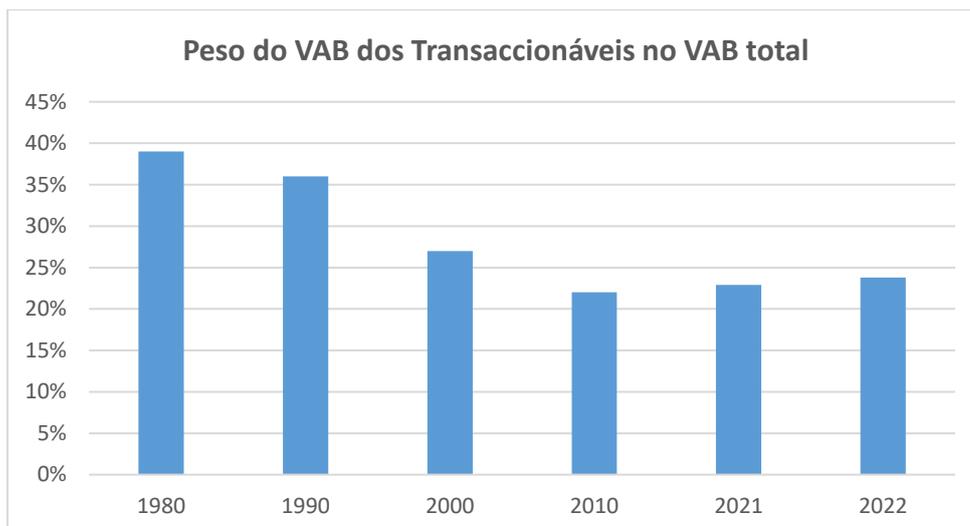
Fonte: INE, Banco de Portugal e cálculos do autor

Tendo em conta as características de pequena economia aberta, em que as barreiras alfandegárias não existem no espaço intracomunitário e tendem a reduzir-se em geral, a dimensão potencial do mercado de origem dos produtos importados e das empresas que os fornecem garante por si só um nível de concorrência mais elevado do que a vigente nos sectores abrigados da concorrência (normalmente designados por sectores de bens não transacionáveis). Nos sectores transacionáveis, as empresas enfrentam uma concorrência natural, quer sobre o mercado interno quando concorrem com as importações, quer, sobretudo, nos mercados externos quando querem exportar. Por isso, quanto maior for a dimensão relativa do sector de bens transacionáveis, mais elevado será o grau de concorrência com que a economia se depara.

Acontece que a tendência não tem sido no sentido da ampliação do peso dos sectores transacionáveis, mas antes de uma perda significativa, particularmente acentuada no período que se seguiu à nossa entrada na Zona Euro. De acordo com as nossas estimativas, no período mais recente, o peso dos sectores de bens transacionáveis situar-se-á na ordem dos 25%, valor manifestamente insuficiente para uma economia aberta.³

³ Não sendo esta uma grandeza observável, os valores apresentados resultam de cálculos baseados em pressupostos razoáveis. Para descrição da metodologia usada, ver “Economia Portuguesa: a Estrutura e a Conjuntura”, SEDES, Policy Paper 4/2023.

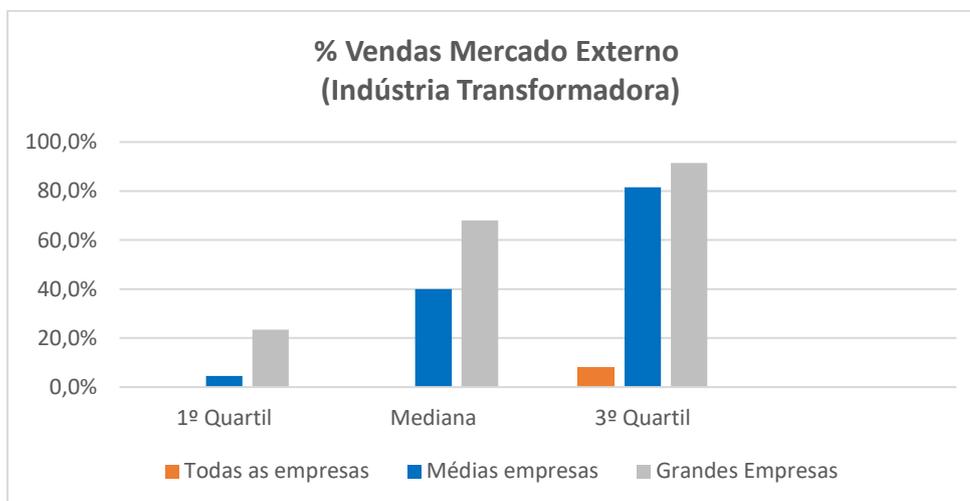
Gráfico 3



Fonte: INE e Banco de Portugal, Séries Longas da Economia Portuguesa, cálculos do autor

Por outro lado, mesmo nos sectores de bens transaccionáveis, a larga maioria das empresas continua a ter uma baixa percentagem das suas vendas dirigida ao mercado externo.

Gráfico 4



Fonte: Central de Balanços do Banco de Portugal

Na Indústria Transformadora, a mediana da percentagem das vendas para o mercado externo é zero, significando que pelo menos 50% das empresas não exporta e o terceiro quartil desta distribuição situa-se em cerca de 8%, significando que 75% das empresas não exportam mais de 8% das suas vendas. Se nos limitarmos às médias empresas, a mediana sobe para 40%. Para as grandes empresas, a mediana situa-se nos 68%. Ainda assim, a conjugação dos valores da mediana e do primeiro quartil mostra que mesmo nos segmentos das médias e das grandes

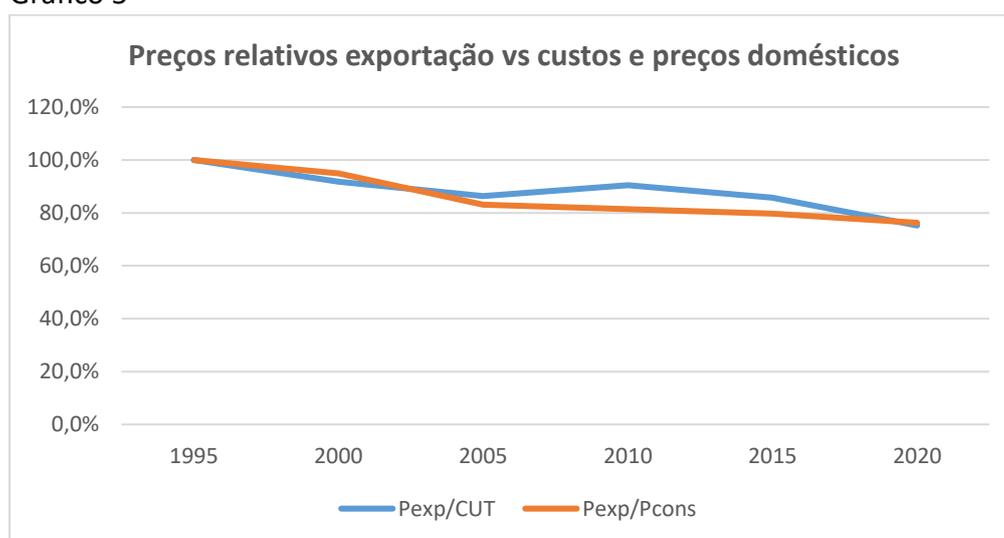
empresas, existe uma significativa percentagem de empresas em que as vendas para o mercado interno são predominantes. É verdade que nos sectores de bens transacionáveis existirá sempre exposição à concorrência externa sobre o mercado doméstico. No entanto, os mercados externos são normalmente mais exigentes em termos de preço, qualidade e capacidade de resposta da produção, pelo que tenderão sempre a induzir ganhos de eficiência e produtividade às empresas que neles operam.

Do conjunto de indicadores seleccionados pode concluir-se que as condições em que operam as empresas no mercado português se afastam das mais propícias a um ambiente concorrencial que estimule a eficiência e a inovação.

4. Sectores expostos e abrigados da concorrência: efeitos sobre a produtividade e sobre os preços

O ganho de peso dos bens não transacionáveis, em particular no período que se seguiu a 1995 e à entrada na Zona Euro, encontra fundamento nas condições com que se deparou a economia portuguesa nesse período, com a redução drástica das taxas de juro, conjugada com a manutenção de políticas orçamentais expansionistas. O que conduziu a um mais forte aumento dos preços no mercado doméstico relativamente aos preços internacionais e às consequentes maiores margens nos sectores abrigados da concorrência externa.

Gráfico 5

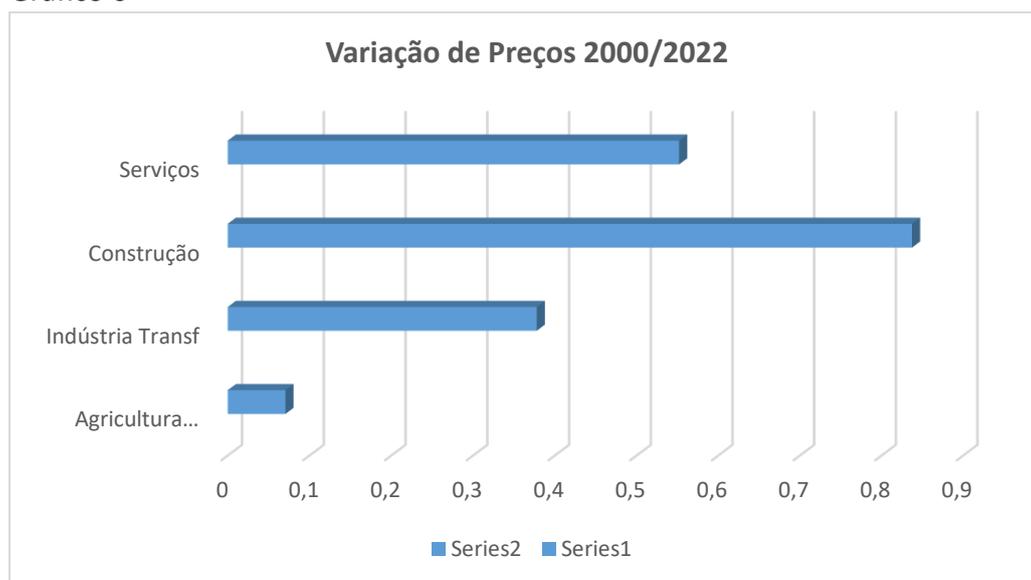


Fonte: Pordata e cálculos do autor

No Gráfico 5 estão representados os rácios dos preços de exportação face aos custos unitários do trabalho e aos preços no consumo privado que, entre 1995 e 2020 apresentaram uma tendência descendente. Nesse período, os preços e custos domésticos aumentaram cerca de 25% mais do que os preços de exportação, reflectindo – agregadamente, é certo - a maior rentabilidade do mercado interno face ao internacional.

No mesmo sentido vai a comparação do crescimento dos preços entre os grandes sectores da economia no período pós-euro (2000/2022), patente no Gráfico 6. Nele se constata a grande disparidade da evolução dos preços nos sectores voltados, sobretudo, para o mercado interno, Construção e Serviços - cujos preços aumentaram, respectivamente, 84% e 55% naqueles 22 anos – e a de sectores produtores de bens transaccionáveis, Agricultura e Indústria Transformadora, cujos preços aumentaram, respectivamente, cerca de 7% e 38%.

Gráfico 6

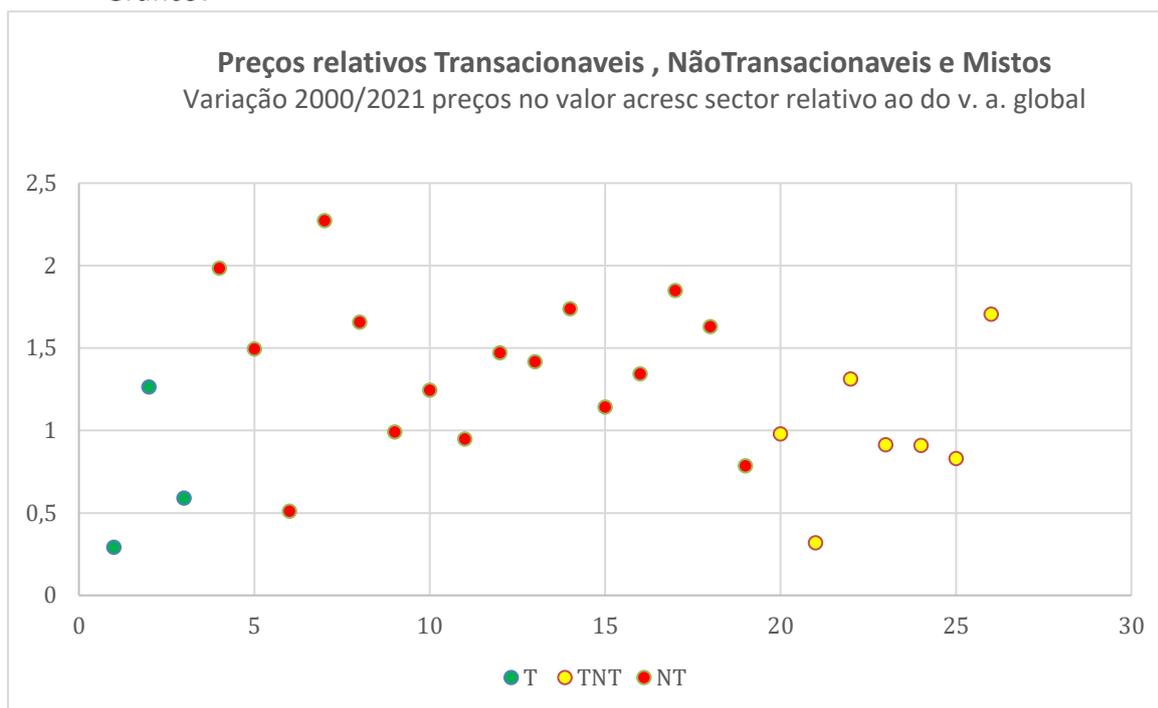


Fonte: AMECO

Fazendo uma maior desagregação sectorial, no Gráfico 7 está representada a relação entre as variações de preços no valor acrescentado de sectores transaccionáveis (T), não transaccionáveis (NT) e mistos (TNT) e a variação de preços no valor acrescentado nacional.⁴

⁴ Nos **sectores transaccionáveis** incluímos: 1. Agricultura, silvicultura e pesca; 2. Indústrias extrativas; 3. Indústrias transformadoras. Nos **não transaccionáveis** estão representados: 4. Captação, tratamento e

Gráfico7⁵



Fonte: INE e Banco de Portugal, séries longas da Economia Portuguesa

Os preços relativos do valor acrescentado dos sectores de bens transacionáveis no período 1999/2021 têm, em geral, valores inferiores a 1. A sua variação foi inferior à dos preços no valor acrescentado global (a excepção é a Indústria Extractiva), ao contrário dos sectores de bens não transacionáveis, cujos preços aumentam, em geral, mais do que os preços no valor

distribuição de água, saneamento, gestão de resíduos e despoluição; 5. Construção; 6. Comércio por grosso e a retalho, reparação de veículos automóveis e motociclos; 7. Atividades imobiliárias; 8. Investigação científica e desenvolvimento; 9. Atividades administrativas e dos serviços de apoio; 10. Administração pública e defesa; segurança social obrigatória; 11. Educação; 12. Serviços de saúde e apoio social; 13. Atividades de saúde humana; 14. Atividades de apoio social; 15. Atividades artísticas, de espetáculos e recreativa; 16. Outras atividades de serviços; 17. Atividades das famílias empregadoras de pessoal doméstico e de autoconsumo; 18. Atividades edição, gravação e programação rádio e televisão; 19. Produção distribuição electricidade, gás, vapor e ar frio. Nos **sectores “mistos”**, incluímos: 20. Transportes e armazenagem; 21. Serviços de informação e comunicação; 22. Consultoria, atividades de programação informática e serviços de informação; 23. Serviços de consultoria, científicos, técnicos e similares; 24. Atividades jurídicas, de contabilidade, gestão, arquitetura e engenharia; 25. Outras atividades de consultoria, científicas e técnicas; 26. Alojamento e restauração.

⁵ Nota de leitura do gráfico: no eixo vertical é representado o quociente entre a variação acumulada dos preços implícitos no valor acrescentado do sector i e a correspondente variação dos preços implícitos no VAB agregado. Os números indicados no eixo horizontal correspondem aos atribuídos a cada sector representado, conforme indicado na anterior nota de pé de página.

acrescentado total. Nestes últimos, as exceções principais são a Produção e Distribuição de Electricidade, Gás e Vapor – provavelmente em consequência do carácter regulado do sector - e o vasto sector do Comércio e Reparação de Automóveis, possivelmente devido à concorrência do sector da grande distribuição, que pressionou os preços dos fornecimentos domésticos e tornou o sector mais “transaccionável” através do recurso a importações. Finalmente, os sectores que designámos por “mistos” (TNT), pois têm partes não transaccionáveis, a par de outras transaccionáveis, apresentam variações de preços em linha com os do valor acrescentado nacional, sendo a excepção mais notória a do sector dos Serviços de Informação e Comunicação, cujos preços subiram apenas cerca de 1/3 do valor médio. Já os serviços de Consultadoria, programação informática e comunicação viram o seu preço crescer acima da média nacional (cerca de 30% mais). O valor mais elevado nesta categoria surge para o sector de Alojamento e Restauração, que, para além da forte componente doméstica que tem, terá tido os preços pressionados no sentido da alta pela crescente procura turística.

Dos indicadores precedentes parece legítimo concluir que, em geral, os sectores abrigados da concorrência internacional têm apresentado preços e margens superiores aos que a ela estão expostos, sugerindo um défice de concorrência no mercado doméstico. Este é um bloqueio ao desenvolvimento da produtividade e contribui para uma mais forte afectação de investimento e recursos aos sectores produtores de bens e serviços não transaccionáveis.

Recorde-se que este foi já o diagnóstico feito pela “Troika” no âmbito do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro de 2011/2014, que recomendou medidas de reforço da concorrência, em particular, alterações à Lei da Concorrência. No relatório do FMI “Portugal – From Crisis to Convergence” (FMI, 2014) são representadas graficamente (p. 85) as *markup* entre 1995 e 2011, distinguindo entre sectores transaccionáveis e não transaccionáveis. A *markup* define-se normalmente como a relação entre o preço e o custo marginal que numa situação de concorrência perfeita se deveriam igualar, sendo a *markup* igual a zero.⁶ O gráfico reflecte claramente:

⁶ Note-se que a variável *markup* não é observável, sendo necessária a sua estimação por vias indirectas. Uma metodologia possível pode ser encontrada em Lear et.al, 2024.

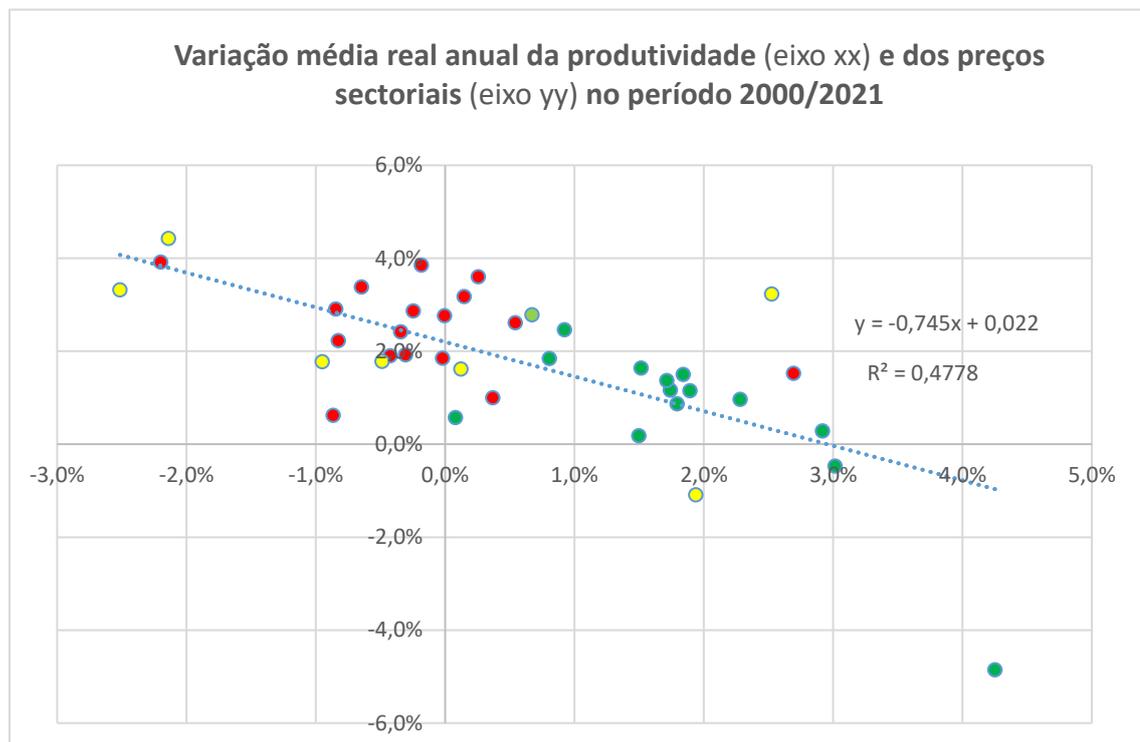
- (i) As *markup* são sempre significativamente superiores (entre 7 e 10 pontos percentuais) nos sectores de bens não transacionáveis;
- (ii) A partir da entrada de Portugal na Área do Euro (2000), as *markup* têm uma redução significativa em ambos os sectores, não havendo uma tendência evidente para a sua aproximação.
- (iii) Em 2011, as *markup* nos sectores de bens transacionáveis surgiam já bastante reduzidas, aproximando-se do valor ideal de zero, enquanto nos sectores não transacionáveis continuavam a ser 7 a 8 pontos superiores.

A queda das *markup* a partir de 2000 não é, todavia, confirmada num trabalho mais recente publicado pela OCDE (Calligaris et.al, 2024), que estima a evolução das *markup* numa amostra de 18 países da União Europeia. Para o caso português mostra um crescimento quase contínuo até 2018 (embora mais acentuado nos primeiros anos do milénio), correspondendo a um crescimento acumulado da *markup* agregada entre 2000 e 2018 um pouco acima de 10%, estando entre os países da amostra com maior crescimento daquela variável (com excepção da Eslováquia).

A verdade é que os sectores abrigados da concorrência, para além de apresentarem margens e crescimentos de preços mais elevados, como acabámos de ver, tendem a apresentar um menor crescimento da produtividade, indiciando, também assim, a relação entre concorrência e produtividade que foi referida na primeira parte deste trabalho.

No Gráfico 8 estão representados o crescimento médio anual dos preços no valor acrescentado por sectores de actividade (eixo horizontal) e o crescimento médio anual do valor acrescentado por pessoa empregada a preços constantes para o período 2000/2021(eixo vertical). A qualificação dos sectores em produtores de bens transacionáveis (representados pelos pontos verdes), não transacionáveis (pontos vermelhos) e mistos (pontos amarelos) seguiu o critério anteriormente adoptado.

Gráfico8⁷



Fonte: INE e Banco de Portugal, Séries Longas da Economia Portuguesa e cálculos do autor

Da observação dos valores representados no gráfico, será legítimo extrair as seguintes conclusões:

- (i) Os sectores produtores de bens transacionáveis apresentam em geral crescimentos da produtividade mais elevados e menores crescimentos de preços;
- (ii) Existe uma correlação negativa significativa entre os ritmos de crescimento dos preços e da produtividade, estimando-se que por cada ponto percentual de crescimento da produtividade, esteja associado um decréscimo de 0,75 pontos percentuais no crescimento dos preços;
- (iii) Há dois sectores “mistos” que apresentam fortes crescimento de preços e decréscimo de produtividade. Trata-se dos sectores de “Alojamento e Restauração” e de “Consultoria, atividades de programação informática e serviços de informação”. O primeiro, embora seja parcialmente transacionável pela via do

⁷ Em anexo apresenta-se a tabela de valores correspondente a este gráfico.

consumo do turismo, a verdade é que, pelas características intrínsecas, acaba por ser razoavelmente abrigado da concorrência. O segundo é um sector com diversas componentes e provavelmente ainda pouco penetrado pela concorrência externa.

- (iv) Existem dois sectores que são *outliers* relativamente à recta de tendência ajustada: Fabricação de Equipamentos Informáticos, de Comunicação, Electrónicos e Ópticos (transaccionável) que apresenta valores especialmente elevados de crescimento da produtividade e de decréscimo dos preços; e Investigação Científica e Desenvolvimento (misto) com forte crescimento simultâneo da produtividade e dos preços.
- (v) Para a economia como um todo o crescimento médio anual da produtividade situou-se nuns modestos 0,4% em média anual, enquanto a subida dos preços implícitos no valor acrescentado atingiu 2,9% ao ano.

Os factos apontados indiciam a necessidade de um reforço da concorrência nos sectores menos expostos à concorrência internacional, o que tenderá a induzir um crescimento mais forte da produtividade e um menor crescimento dos preços praticados sobre o mercado doméstico, tudo resultando em benefícios para a economia e para os consumidores portugueses.

Esta conclusão é reforçada pela observação de um indicador calculado e publicado pelo Banco Mundial, integrado no *Global Innovation Index*.⁸, o Índice de intensidade da concorrência no mercado doméstico. Reproduz-se, em seguida o gráfico correspondente ao “score” desse índice para um conjunto selecionado de países europeus.

O Gráfico 9 indicia desde logo o resultado positivo das reformas realizadas no âmbito do Programa de Ajustamento Financeiro de 2011/2014, com uma recuperação da posição relativa de Portugal face ao conjunto de países selecionados.⁹ Todavia, essa recuperação não

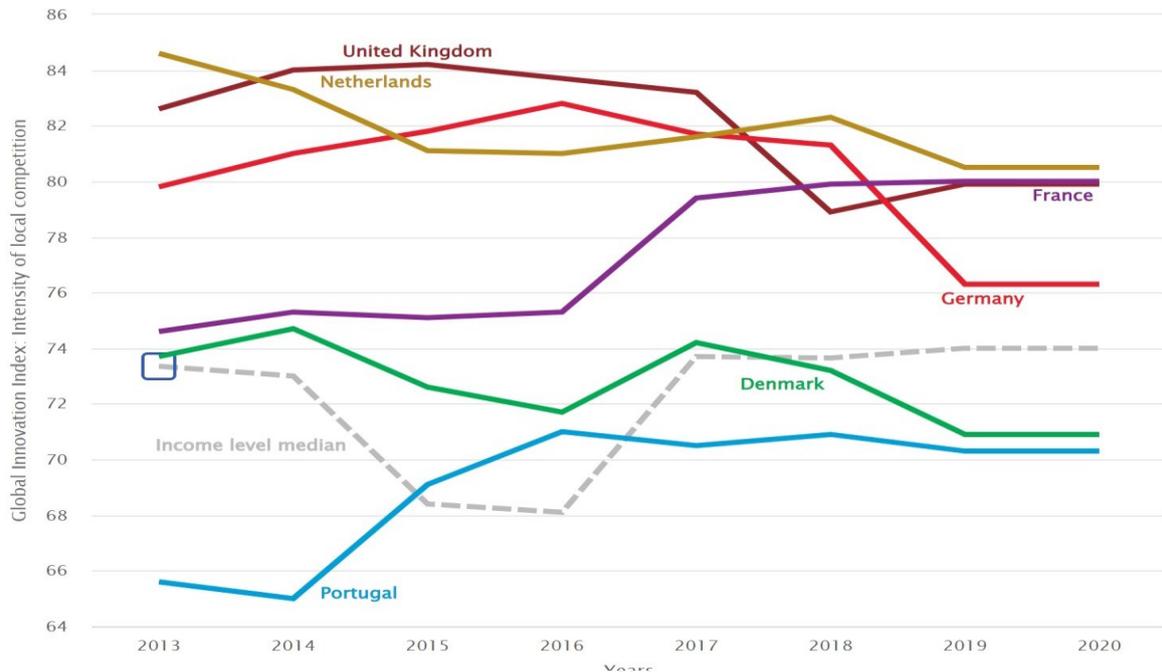
⁸ O GII é um indicador composto que reflecte os níveis de inovação em cada país, considerando a inovação nas suas variadas vertentes (e não apenas a mais tradicional relacionada com R&D). A intensidade da concorrência no mercado doméstico é uma dessas vertentes, mostrando a importância da concorrência também como elemento de inovação.

⁹ Em termos de posição relativa no quadro dos países analisados pelo Banco Mundial, Portugal passou da 62ª posição em 2013 para a 55ª posição em 2018. Entre os 27 países da União Europeia, Portugal ocupa a 20ª posição em intensidade da concorrência no mercado local.

permitiu atingir os níveis do indicador observados nos países com melhor desempenho, verificando-se ainda que o indicador não conheceu progressos a partir de 2016.

Gráfico 9

Intensidade da concorrência local



Fonte: Banco Mundial, Global Innovation Index

Tudo o que foi referido nesta secção aponta para o afastamento da concorrência em Portugal dos padrões mais avançados. Sugere também a necessidade de análise dos factores que determinam aquele afastamento e das razões que impedem que a existência de um quadro regulamentar e regulatório da concorrência evoluído se tenha reflectido mais fortemente em melhores níveis de concorrência no mercado doméstico.

5. Algumas condições estruturais avessas à concorrência: a situação em Portugal

A qualidade da concorrência não depende apenas da existência de uma boa lei, embora isso seja muito importante. Dependerá, antes do mais, da maior ou menor eficiência na aplicação dessa lei pela entidade de regulação responsável, bem como do sistema judicial de recurso. A este ponto nos referiremos mais adiante. Mas, para além disso, há que ter em conta que as situações de distorção da concorrência são muito diversas e vão muito para além das questões tratadas pela regulamentação/regulação da Concorrência. Indica-se, em seguida, um conjunto alargado de fontes de distorção e/ou limitação da concorrência.

- (i) **O abuso do poder de mercado ou de posição dominante:** neste elenco, será o caso que mais directamente diz respeito à regulação e supervisão da Concorrência e que se traduz no uso do poder de mercado das empresas mais fortes no sentido de estabelecer condições de preço ou contratuais contrárias aos interesses dos consumidores e /ou dos fornecedores de menor dimensão. A vertente dos fornecedores não é de menor importância, na medida em que limita a sua capacidade de crescer e de se tornarem mais eficientes, de modo a originar um tecido empresarial mais denso, mais forte e mais competitivo. E também os inibe de recorrer contra tal abuso, com o receio de retaliações como a de serem excluídos da lista de fornecedores.
- (ii) **A informalidade na economia:** o facto de coexistirem empresas que cumprem as obrigações fiscais, sociais ou as normas de mercado, com outras que não as cumprem é uma poderosa fonte de distorção da concorrência. Primeiro, porque permite que empresas menos eficientes se mantenham no mercado, eventualmente expulsando ou impedindo de entrar outras mais eficientes; segundo, porque distorcem o custo relativo dos factores (trabalho vs. capital), reduzindo o incentivo ao investimento e à modernização. Terceiro, porque a carga fiscal e social das empresas cumpridoras tem de ser mais elevada, deteriorando a sua capacidade concorrencial.

- (iii) **A subsistência de empresas com resultados reiteradamente negativos e incumpridoras:** trata-se aqui de empresas que, mesmo estando na economia formal, declaram sistematicamente resultados negativos e que, por força disso, acabam por incumprir obrigações fiscais e sociais, permanecendo no mercado duradouramente. Isso pode acontecer porque os resultados declarados não correspondem aos verdadeiros ou porque o actual quadro legal (nomeadamente o artº 35 do Código das Sociedades Comerciais) permite a subsistência prolongada de empresas descapitalizadas e economicamente inviáveis. Outras vezes, os resultados negativos são meramente contabilísticos, permitindo assim o não pagamento de impostos. Se atentarmos que mais de 40% das empresas portuguesas que fazem declarações fiscais não pagam qualquer importância a título de IRC, teremos uma noção da dimensão deste problema.
- (iv) **A corrupção e o tráfico de influências:** não são necessárias grandes explicações da razão pela qual estes factores afectam a sã concorrência. A maior ou menor facilidade de acesso a pessoas ou instituição com capacidade de decisão sobre as actividades económicas coloca as empresas em desigualdade, prejudicando as que desenvolvem a sua actividade de acordo com as leis e regulamentos vigentes e recorrem às estruturas normais que asseguram a sua aplicação.
- (v) **Os tempos e o não cumprimento dos prazos dos processos de autorização/licenciamento:** a simplicidade e rapidez dos processos administrativos de autorização ou licenciamento relativos a actividades económicas são condições essenciais para a entrada e saída do mercado e para o desenvolvimento das empresas com custos tão reduzidos quanto possível. O alongamento dos prazos só por si constitui um custo para as empresas que, assim, podem ver prejudicadas oportunidades de negócio e de mercado.¹⁰ A situação agrava-se quando a Administração Pública não cumpre os prazos legalmente estabelecidos – usando expedientes como a formulação de

¹⁰ Estes tempos representam também, de facto, custos acrescidos para as empresas que, quando têm possibilidade, repercutem nos consumidores.

pedidos de esclarecimento que interrompem a contagem dos prazos - e se, mesmo que involuntariamente, têm comportamentos e prazos não uniformes.

- (vi) **O não cumprimento dos prazos de pagamento por entidades da Administração Central e Local:** neste caso, o mau exemplo vem do próprio Estado, que deveríamos sempre ver como pessoa de bem. Para lá de os prazos de pagamento serem frequentemente alongados, não é raro que eles não sejam cumpridos, acumulando as várias entidades da Administração Central e Local dívidas por vezes avultadas face às empresas fornecedoras. Uma vez mais, para lá do mal da incompreensível prática em si, a possibilidade de ela não ser uniforme perante todos os credores cria situações de distorção de concorrência que podem assumir relevo significativo.
- (vii) **Os prazos e os critérios de aprovação de programas de apoio público às empresas:** parte relevante dos fundos estruturais comunitários tem sido encaminhada para o apoio às empresas, sobretudo pequenas e médias. A atribuição desses fundos depende da aprovação de projectos específicos pelas entidades legalmente habilitadas. A eventual subjectividade de alguns critérios e/ou da respectiva aplicação, bem como o alongamento diferenciado dos prazos de aprovação são uma potencial fonte de distorção da concorrência entre as empresas.
- (viii) **Os regimes e benefícios fiscais casuísticos:** tendo Portugal taxas de IRC muito elevadas e um pouco habitual regime de progressividade, a angariação de investimentos de dimensão significativa, sobretudo estrangeiros, tem recorrido ao chamado “regime contratual do investimento”, com a concessão de regimes fiscais casuísticos e generosos às empresas beneficiárias. Normalmente, estes investimentos são os classificados como PIN (Projectos de Interesse Nacional), regidos por um conjunto de critérios cuja aplicação contém significativo grau de subjectividade. O que é, inegavelmente, uma fonte potencial de distorção da concorrência com as empresas sujeitas à tributação normal. É certo que a atribuição deste tipo de benefícios passa pela autorização europeia no âmbito dos Auxílios de Estado. Mas, não só também aí não é afastado o risco da subjectividade, como a análise do impacto na

concorrência é feita relativamente ao mercado europeu e não ao mercado nacional, relativamente ao qual essa análise também deveria ser feita.

- (ix) **Os tempos e a incerteza da “justiça económica”:** são conhecidas as dificuldades com que se deparam as empresas quando têm de recorrer ao sistema judicial, seja para obter a execução de contratos incumpridos como no dirimir de contenciosos com a Administração Fiscal, seja ainda quando accionam um Processo Especial de Recuperação de Empresas. Os tempos que estes processos demoram não são compatíveis com o normal desenvolvimento dos negócios das empresas e proporcionam, uma vez mais, situações de distorção da concorrência e de ineficiente afectação de recursos. Em particular, a ineficiência dos processos de insolvência e recuperação de empresas atenta contra a facilidade de entrada e saída do mercado, que tão relevante é para a sua concorrência.

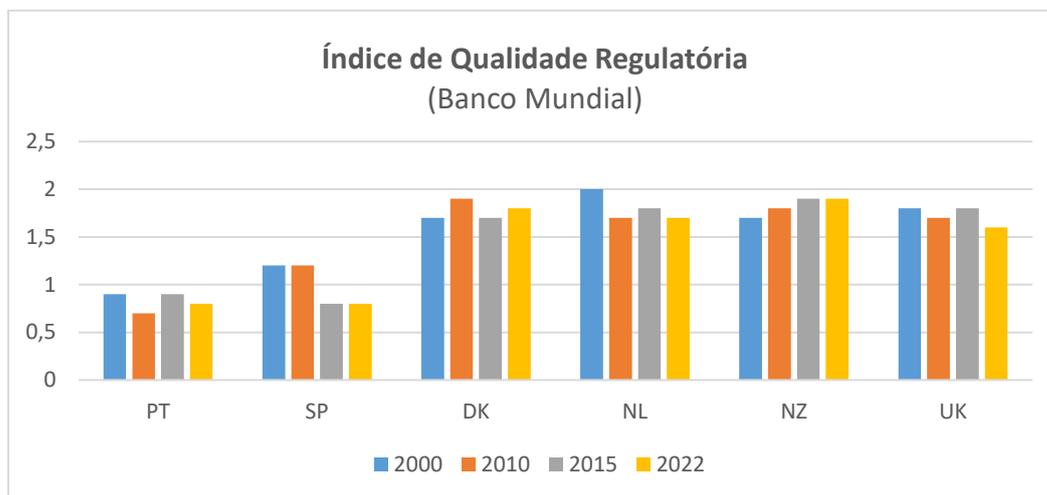
Como se constata pela descrição dos nove pontos referidos, só o primeiro diz respeito à regulação da concorrência propriamente dita. Os restantes têm origem na legislação e regulamentação da economia em geral e na sua aplicação pela Administração Pública e pelo sistema Judicial. No que se segue, ilustraremos a situação observada no nosso País em termos da qualidade da regulamentação relevante e em alguns dos pontos acima referidos.

5.1. Qualidade da Regulamentação

O Gráfico 10 representa o índice de qualidade regulatória para Portugal, Espanha e mais quatro países de reconhecidas boas práticas (Dinamarca, Holanda, Nova Zelândia e Reino Unido nos anos de 2000, 2010, 2015 e 2022). Os valores apontados para Portugal não só são baixos, como não têm apresentado melhorias consistentes. A Espanha tem uma nota próxima da de Portugal no passado recente, todavia com uma deterioração significativa a partir de 2010. Já os restantes países considerados recebem consistentemente notações muito superiores (praticamente duplas), apesar da ligeira deterioração recente do Reino Unido e, em menor medida, dos Países Baixos.

Estes elementos mostram o vasto espaço de melhoria que existe na qualidade da regulamentação e que é relevante não só para a concorrência, mas também para a eficiência económica em geral.

Gráfico 10



Fonte: Banco Mundial

Já os restantes países considerados recebem consistentemente notações muito superiores (praticamente duplas), apesar da ligeira deterioração recente do Reino Unido e, em menor medida, dos Países Baixos.

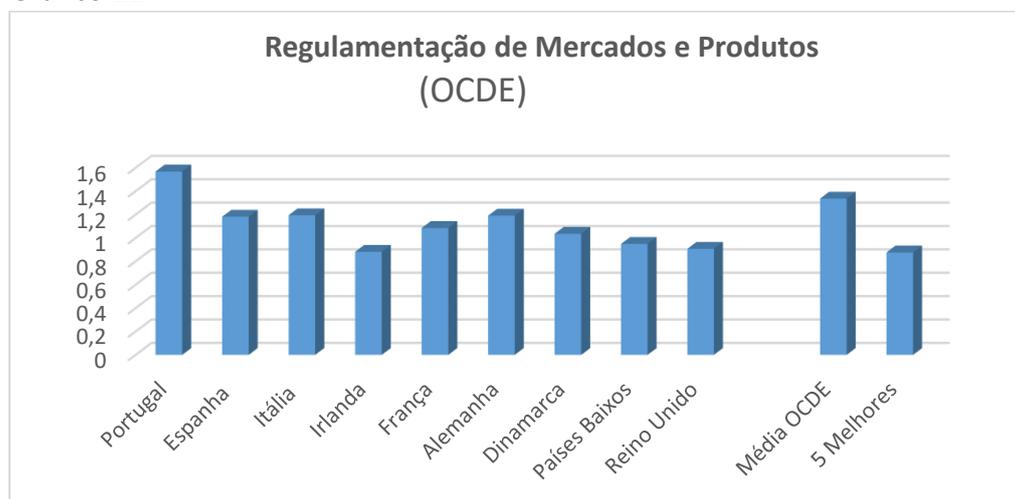
Estes elementos mostram o vasto espaço de melhoria que existe na qualidade da regulamentação e que é relevante não só para a concorrência, mas também para a eficiência económica em geral.

No que diz respeito em particular à regulamentação de mercados e produtos, a OCDE faz também uma avaliação qualitativa, que está reflectida no Gráfico 11 para um conjunto selecionado de países europeus com diferentes características.

Note-se que o indicador apresentado está construído de forma inversa, podendo variar entre zero e seis, sendo o zero correspondente à situação ideal. Podemos constatar que Portugal está um pouco pior do que a média da OCDE, e significativamente distante da média dos cinco melhores, tendo a Espanha e a Dinamarca valores próximos desse grupo e correspondendo o Reino Unido à melhor situação entre os países representados.

Apesar de o indicador para Portugal se situar num valor que não é muito elevado, pode concluir-se pela necessidade de melhoria, tanto mais que compara negativamente com o país vizinho.

Gráfico 11



Fonte: OCDE

Um dos aspectos especialmente relevantes nesta regulamentação diz respeito às exigências de carácter administrativo com que se confrontam as empresas. Neste domínio, Portugal encontra-se longe da situação dos cinco melhores países da OCDE e, sobretudo em situação desfavorável face a concorrentes próximos como a Espanha, a Irlanda, a França ou a Dinamarca (embora significativamente melhor do que o surpreendente registo da Alemanha).

Gráfico 12

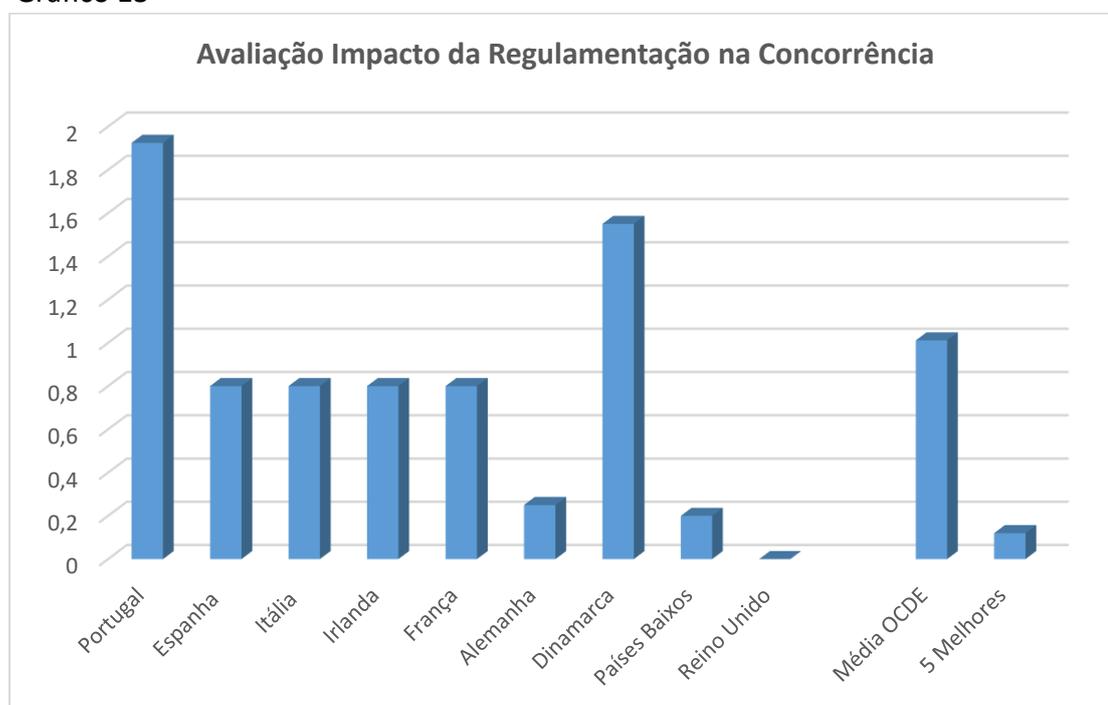


Fonte OCDE

A OCDE avalia também o próprio processo de regulamentação, por diversos ângulos. Um deles diz respeito à avaliação do impacto da regulamentação sobre a concorrência.

Como podemos constatar pelo Gráfico 13, o nosso País aparece numa situação muito desfavorável quando confrontada com a de uma selecção de países europeus e, sobretudo, quando comparada com a dos cinco melhores países na OCDE. Neste indicado, destacam-se a Alemanha, os Países Baixos e o Reino Unido, este último com a situação ideal (correspondente ao valor zero do indicador). Assim, na produção de nova regulamentação, é recomendável que os órgãos por ela responsáveis a submetam a uma adequada avaliação dos seus efeitos sobre a concorrência nos mercados por ela afectados.

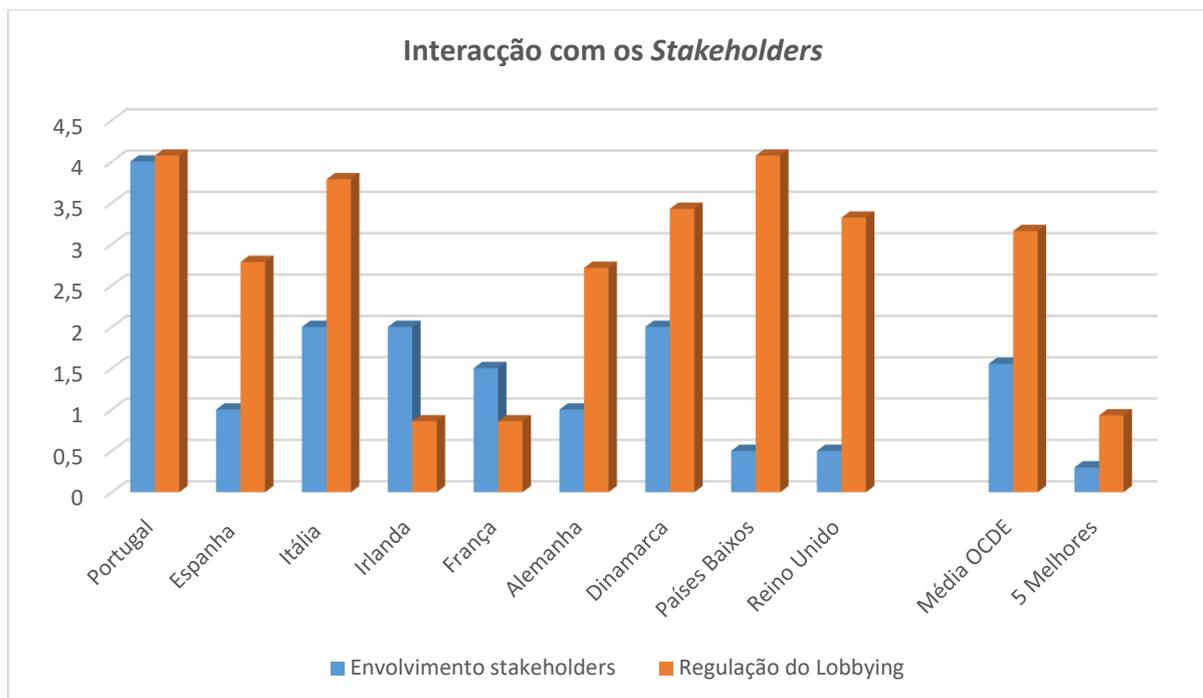
Gráfico 13



Fonte: OCDE

Outro critério diz respeito à interacção com os “*stakeholders*”, do ponto de vista da audição legítima e relevante de grupos de interessados para efeitos da produção da regulamentação. Portugal surge numa posição bastante desfavorável no que diz respeito ao envolvimento dos *stakeholders* nos processos de regulamentação, (embora próxima das observadas para a Itália e os Países Baixos), contrastando com a situação que resulta para o conjunto de países seleccionados e, sobretudo com a situação dos 5 melhores da OCDE.

Gráfico 14



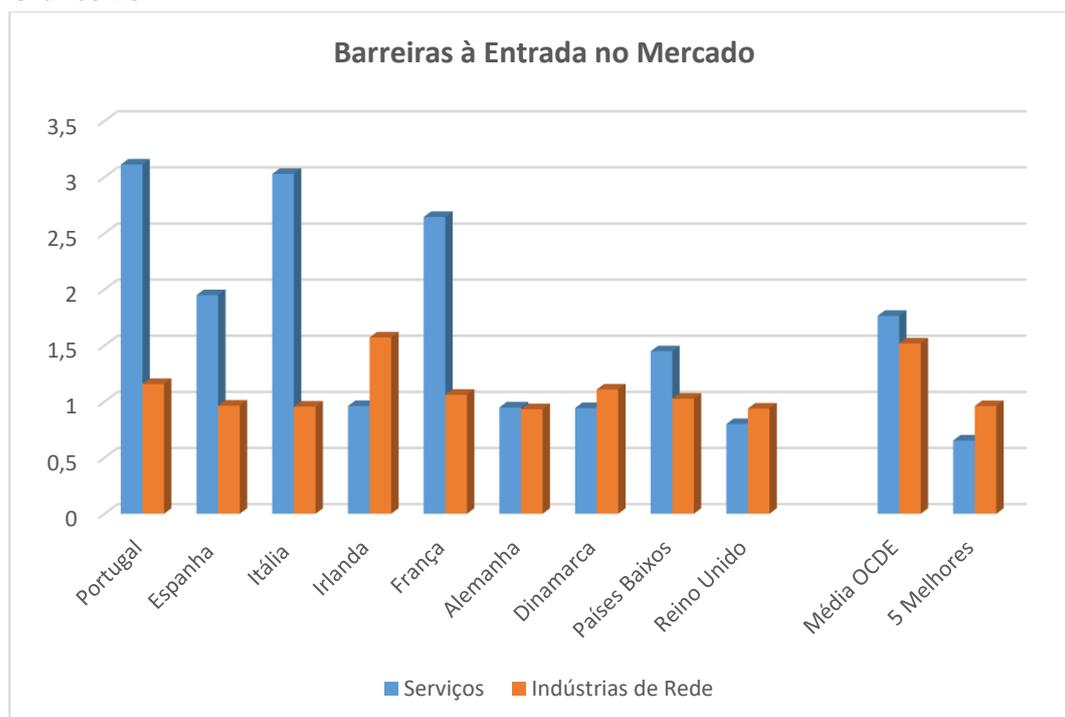
Fonte: OCDE

O nosso País surge igualmente mal classificado no critério da regulação do *lobbying*, o que não será surpreendente, tendo em conta a não existência de qualquer regulamentação neste domínio. No entanto, constata-se também que países com indicadores também desfavoráveis nesse indicador específico apresentam posições muito positivas no indicador geral do envolvimento de *stakeholders*. O que indicia que a cultura e as boas práticas instituídas nesses países dispensarão a regulamentação das relações com os grupos de interesse sem afectar a qualidade e a transparência dos processos. No entanto, nos países em que essa cultura e essas boas práticas não estão assimiladas pela Administração, a regulação do *lobbying* poderá revelar-se relevante, embora ela não seja, por si só, suficiente. Este aspecto tem também importantes relações com outro que veremos mais adiante, a corrupção e o tráfico de influências, que tem fortes implicações sobre o ambiente de concorrência.

Da regulamentação produzida e da respectiva aplicação resulta a maior ou menor relevância das barreiras à entrada no mercado e, por conseguinte, da sua contestabilidade. Ainda de acordo com os indicadores da OCDE, a situação de Portugal é particularmente desfavorável no sector dos serviços, apenas acompanhada, no conjunto de países seleccionados, pela Itália

e, a alguma distância, pela França. O que sugere uma análise aprofundada e urgente das razões desta percepção relativamente ao sector dos serviços e a adopção das medidas necessárias à sua correcção.¹¹ Já no caso das chamadas “indústrias de rede”, a situação portuguesa parece ser percebida como razoável.

Gráfico 15



Fonte: OCDE

Note-se que estes indicadores reflectem essencialmente as condições regulamentares de entrada no mercado. No entanto, muitas vezes o acesso ao mercado é limitado pela prática de aplicação das leis e regulamentos. Nos sectores em que são necessárias autorizações administrativas para o início de uma actividade, o tempo necessário e os obstáculos para a obtenção dessas autorizações podem constituir-se como verdadeiras barreiras de acesso ao mercado. Os sectores da Indústria, do Comércio, do Turismo e mesmo o sector financeiro são exemplos em que a incerteza sobre os prazos de processos de autorização pode não só acabar

¹¹ As recentes alterações introduzidas nos regimes de algumas ordens profissionais, sob impulso da Comissão Europeia, visaram precisamente tratar (ainda que parcialmente), esta questão. Admite-se, todavia, que haja mais a fazer neste domínio do acesso ao mercado dos serviços no nosso País.

por impedir o acesso, como criar situações de distorção de concorrência pela diversidade de resultados em diferentes casos.

A título de exemplo, o prazo médio de licenciamento de indústrias extractivas situa-se nos 1500 dias! O licenciamento industrial em geral, apesar de uma regulamentação formalmente adequada, revela na prática muitas deficiências, pela falta de articulação entre as entidades envolvidas - por exemplo, conforme notado em Alves (2023), as Câmaras Municipais não estão integradas no ponto de acesso (o Balcão do Empreendedor) - do mesmo modo que os prazos legalmente estabelecidos acabam por ser frequentemente ultrapassados pelo recurso à prática da interrupção de prazos para pedido de novos elementos. Estes problemas tinham sido resolvidos no regime do Licenciamento Industrial de 2003 (Decreto Regulamentar nº8/2003) em que todo o processo era centralizado nas Direcções Regionais de Economia, que solicitavam todos os pareceres e autorizações necessários, podendo o processo ser interrompido uma só vez para eventual pedido de esclarecimentos/elementos, e tendo os serviços envolvidos prazos rigorosos para a emissão das respectivas decisões, findos os quais as Direcções Regionais de Economia poderiam dar seguimento ao processo. Estes últimos pontos acabaram por não constar dos diplomas regulamentares seguintes, com resultados que se traduzem em tempos alongados e incertos, prejudicando as condições de rentabilidade dos projectos, a concorrência e a atracção do bom investimento estrangeiro e nacional.

Neste último domínio também se verificaram alguns retrocessos, desde o regime consagrado no diploma de criação da Agência Portuguesa para o Investimento pelo Decreto-Lei 225/2002, que traduziu uma verdadeira desgovernamentalização do processo de angariação e autorização do investimento privado no nosso país. As alterações subsequentes – com a introdução dos conceitos de projectos PIN e PIN+ - acabaram por criar um regime discriminatório entre projectos, de acordo com uma classificação que envolve decisões casuísticas, com algum grau de subjectividade e intervenções do foro governamental.¹² Os resultados negativos ficaram bem à vista nos incidentes políticos do final de 2023.

Finalmente, no que diz respeito às chamadas “indústrias de rede”, por vezes há aspectos práticos que acabam por se traduzir em limitações no acesso ao mercado, como é o caso da

¹² Ver, a propósito o artigo “Desgovernamentalizar o Investimento Privado”, Tavares (2023)

persistente discussão sobre o uso da “bitola ibérica” versus “bitola europeia” nas linhas de caminho de ferro ou então das empresas incumbentes na cessão do acesso a infraestruturas comuns.

Do mesmo modo, as leis – por exemplo de natureza fiscal – que penalizam e desincentivam os ganhos de dimensão acabam por limitar a concorrência, ao impedir a existência de um maior número de empresas com capacidade competitiva no mercado doméstico.

Por isso, será fundamental que, para além da correcção formal das leis e regulamentos, sejam cuidadas as condições da sua aplicação prática, o que passará também por uma necessária reforma da administração pública que confira aos respectivos serviços a eficiência necessária a uma boa aplicação da regulamentação criada. Essa é uma condição essencial para a eliminação das barreiras de acesso ao mercado. Por exemplo, sendo hoje fácil constituir uma empresa, já poderá não ser fácil conseguir todas as autorizações necessárias ao seu funcionamento, sobretudo nos sectores acima referidos.

5.2. Informalidade

A informalidade constitui um importante factor de distorção da concorrência e uma das mais importantes barreiras ao crescimento da produtividade. O relatório publicado pelo Ministério da Economia em 2003 e elaborado com a colaboração do McKinsey Global Institute elaborado em 2003 sob os auspícios do Ministério da Economia e intitulado Portugal 2010 (Ministério da Economia, 2003) identificava a informalidade como a primeira e mais relevante barreira ao desenvolvimento da produtividade em Portugal. Apesar disso, o combate à economia informal não tem tido resultados notórios no nosso país.¹³ No Gráfico 16, apresenta-se uma das estimativas recentes do peso da economia informal no PIB para a economia portuguesa.

Pode constatar-se que esse peso se tem mantido elevado, situando-se ainda em cerca de 23% do PIB em 2020, com um progresso muito pouco significativo nos últimos 30 anos. Acresce que existem estimativas bem superiores, de que se destaca a recentemente apresentada num

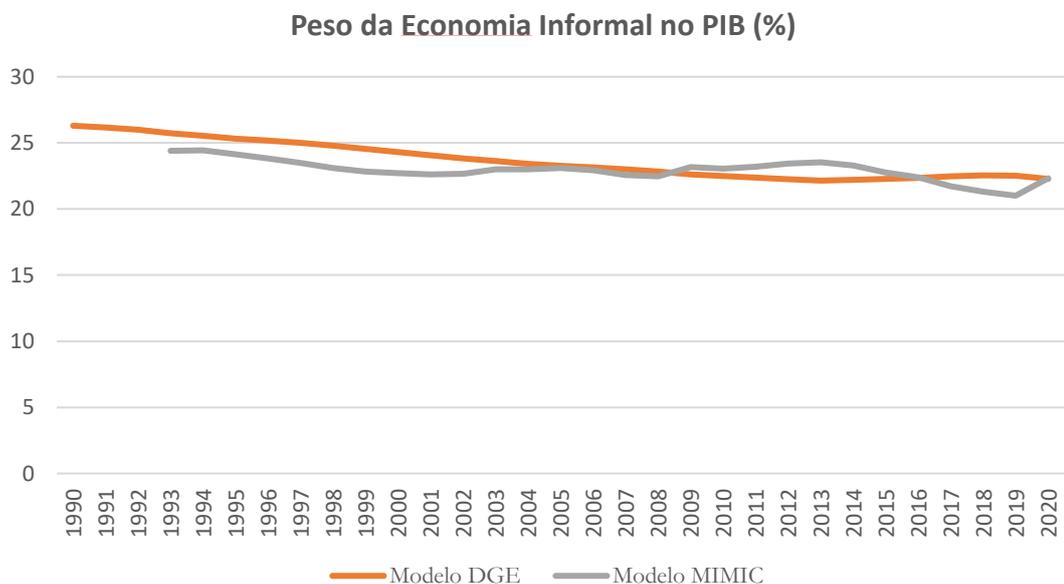
¹³ As barreiras identificadas a seguir em termos de importância eram os processos de autorização e licenciamento e a regulamentação de mercados e produtos, todas com impacto negativo na concorrência e, consequentemente na produtividade.

trabalho de Óscar Afonso, da Faculdade de Economia do Porto (Afonso, 2023), que aponta para um peso de cerca de 35% do PIB.

Em qualquer caso, trata-se de uma parte insuportavelmente elevada da produção nacional que escapa às regras e obrigações com que se deparam as empresas do sector formal da economia e que, mesmo que menos produtivas, concorrem com as cumpridoras, ao ponto de poder expulsá-las do mercado ou de impedir a entrada de empresas mais produtivas.

Esta deverá ser seguramente uma das prioridades da política económica na promoção de um ambiente de mais e melhor concorrência no nosso País. Um sistema fiscal mais simples, mais justo e mais moderado¹⁴, reduzindo o “prémio do incumprimento” será uma das condições essenciais para a redução da economia informal, sobretudo se combinado com mecanismos de fiscalização, controlo e cruzamento de informação mais desenvolvidos e eficientes.

Gráfico 16



Fonte: Elgin, Kose, Ohnsorge & Yu (2021)

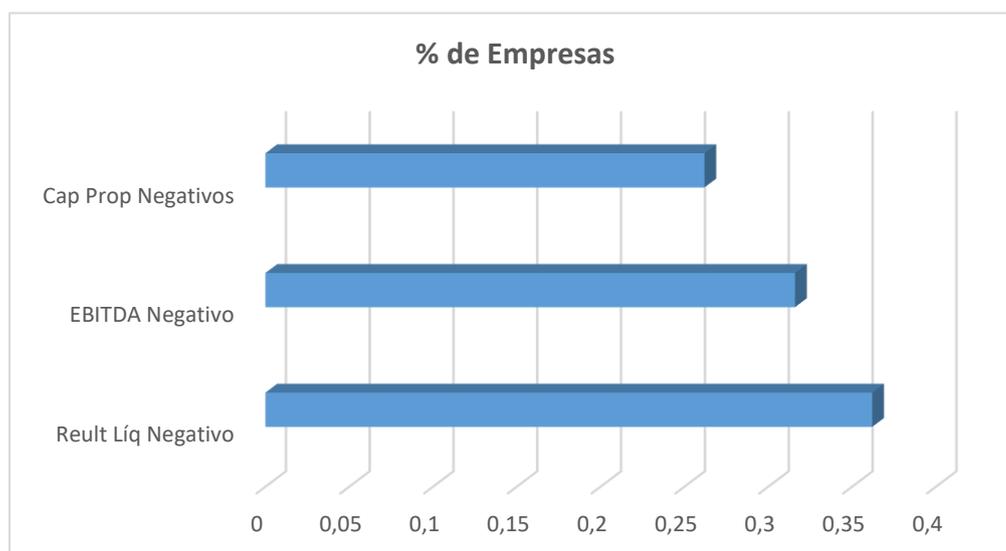
¹⁴ Como tem sido preconizado pela SEDES, em particular em “Por uma verdadeira reforma fiscal”, SEDES 2024

5.3. Diversidade de situação das empresas

Referimos também como a subsistência prolongada de empresas descapitalizadas, com perdas reiteradas e eventualmente em incumprimento das suas obrigações legais e contratuais pode afectar negativamente a concorrência. A situação que encontramos no nosso país não é tranquilizadora a esse respeito. O gráfico seguinte mostra a situação global das empresas portuguesas em 2022.

Apesar de este ser um ano de conjuntura positiva, cerca de 37% das empresas apresentavam resultados negativos, cerca de 33% apresentava EBITDA negativo e cerca de 25% tinham capitais próprios negativos. Assim, uma parte significativa das empresas estava em situação de severo desequilíbrio financeiro, situação que se tem prolongado no tempo. O que coloca a questão, já atrás referida, da necessidade de solucionar estas situações, seja pela via mais desejável da recapitalização e da recuperação, seja pela via da saída do mercado quando a primeira não for viável. Acontece que os processos de insolvência e recuperação de empresas enfermam de grave ineficiência, como veremos mais adiante, tudo contribuindo para potenciais efeitos negativos na concorrência.

Gráfico 17



Fonte: Central de Balanços do Banco de Portugal

Um dos mecanismos legais que poderia prevenir a situação descrita é o artº 35 do Código das Sociedades Comerciais, que estabelece que:

Resultando das contas de exercício ou de contas intercalares, tal como elaboradas pelo órgão de administração, que metade do capital social se encontra perdido, ou havendo em qualquer momento fundadas razões para admitir que essa perda se verifica, devem os gerentes convocar de imediato a assembleia geral ou os administradores requerer prontamente a convocação da mesma, a fim de nela se informar os sócios da situação e de estes tomarem as medidas julgadas convenientes.

Em seguida esclarece que se considera estar perdida metade do capital social *quando o capital próprio da sociedade for igual ou inferior a metade do capital social*. Finalmente estabelece que *do aviso da convocatório da assembleia geral constarão, pelo menos, os seguintes assuntos para deliberação pelos sócios:*

a) A dissolução da sociedade;

b) A redução do capital social para montante não inferior ao capital próprio da sociedade, com respeito, se for o caso, do disposto no n.º 1 do artigo 96.º;

c) A realização pelos sócios de entradas para reforço da cobertura do capital.

Esta disposição, conceptualmente correcta, impediria a situação de resultados recorrentemente negativos, a que nos referimos. Enferma, todavia, de um problema: não estabelece qualquer consequência para o caso de a Assembleia-Geral da sociedade não tomar qualquer das três decisões previstas: aumento de capital, redução de capital ou dissolução da sociedade, retirando-lhe assim qualquer eficácia.

A questão foi tratada em 2002 pelo Decreto-Lei 162/2002 (aprovado pelo Governo de Durão Barroso), que previa que caso nenhuma daquelas deliberações fosse tomada durante os dois exercícios seguintes, a empresa entraria automaticamente em dissolução (previa-se ainda um período de transição de três anos, para que as empresas se pudessem adaptar ao novo regime). No entanto, esta formulação viria a ser revogada logo no governo seguinte, retirando de novo a consequência da inacção e conduzindo à situação a que hoje assistimos, com uma grande parte de empresas com resultados recorrentemente negativos e, por consequência disso, descapitalizadas, em casos limite, com capitais próprios negativos. Situação que incluiu, frequentemente, algumas bem conhecidas empresas do Sector Empresarial do Estado.

As virtudes deste mecanismo, no caso das empresas com prejuízos reiterados, são muito relevantes, obrigando as empresas a manter níveis de capitalização adequados ou então a sair do mercado, seja por dissolução, seja por fusão ou aquisição por outras empresas. O que teria um efeito virtuoso sobre a concorrência e sobre a produtividade, conduzindo a níveis de bem-estar superiores. Para além do mais, teria evitado que as referidas empresas do Sector Empresarial do Estado tivessem conhecido os severos desequilíbrios financeiros que conduziram mais tarde à injeção massiva de recursos públicos.

É claro que um artigo 35º nos termos que defendemos deveria ser conjugado com uma mudança da filosofia do IRC, de modo que, por uma vez, tendesse para a eliminação da penalização fiscal do capital face à dívida das sociedades.¹⁵ Exigiria também a criação de mecanismos de capitalização das empresas que, estando em situações de desequilíbrio financeiro, apresentem bons indicadores operacionais e económicos.

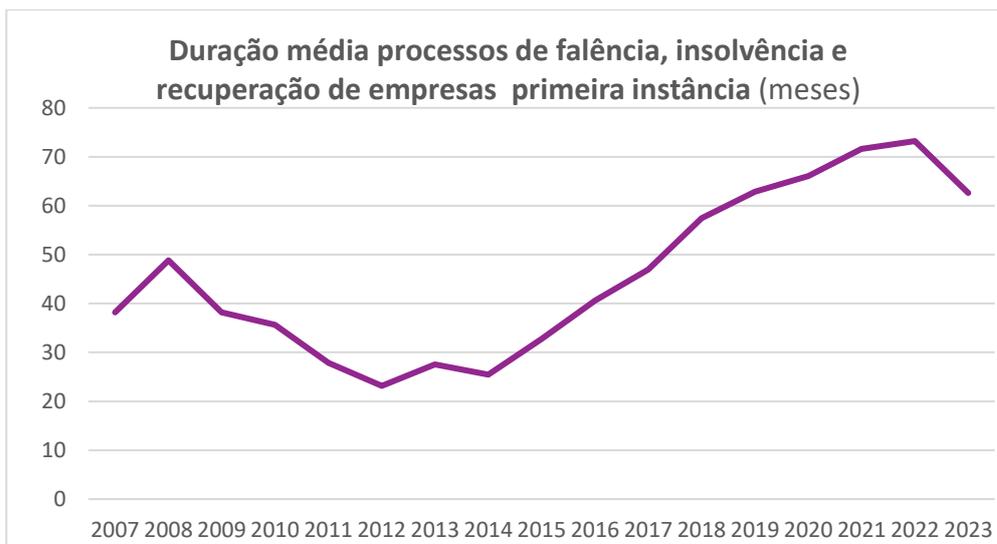
5.4. A “Justiça Económica”

No campo da justiça económica, a situação também não é favorável aos princípios da concorrência. A duração média dos processos de insolvência e recuperação de empresas situava-se, no quarto trimestre de 2023 em 63 meses, depois de um máximo de 73 meses em 2022 e muito acima dos 23 a 28 meses registados entre 2011 e 2014. E isto apenas na primeira instância!

Acresce que a taxa de recuperação dos créditos correspondentes a este tipo de casos se situou em apenas cerca de 8% no quarto trimestre de 2023. Tudo isto atestando bem as distorções emergentes do arrastamento da saída do mercado de empresas inviáveis que, naturalmente, se traduzem em obstáculos à entrada de empresas novas e mais eficientes.

¹⁵ De novo como preconizado em SEDES (2024)

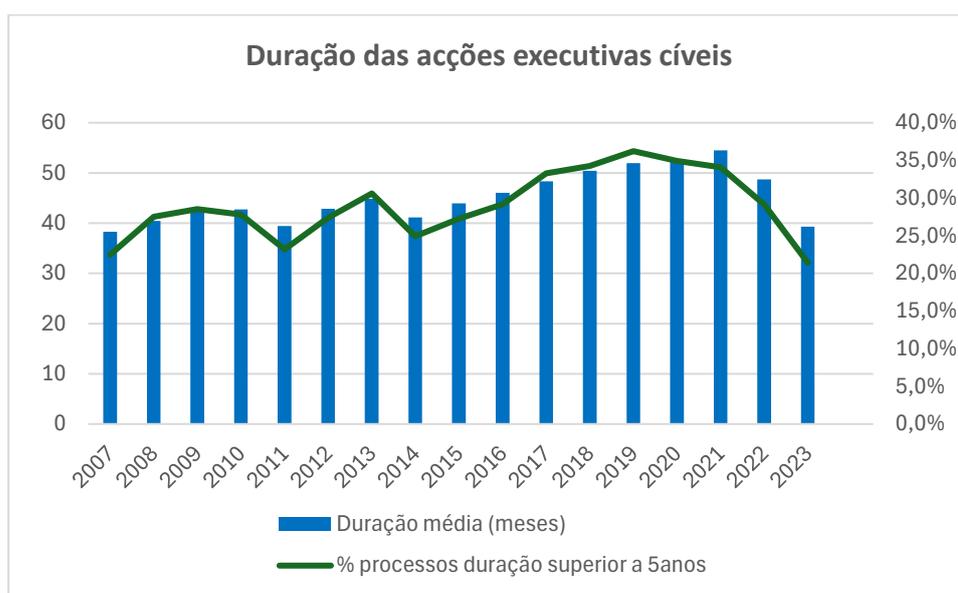
Gráfico 18



Fonte: Direcção-Geral de Política de Justiça

Por seu turno, a duração das acções executivas cíveis continua igualmente com valores muito elevados. Apesar da melhoria dos últimos anos, a duração média destes processos situava-se ainda em 39 meses (voltando ao valor observado em 2011) e cerca de 20% dos processos tinham duração superior a cinco anos. Ou seja, um simples processo de execução de uma dívida duraria em média mais de três anos, podendo o prazo ir para além dos cinco anos numa percentagem ainda significativa dos casos.

Gráfico 19



Fonte: Direcção-Geral de Política de Justiça

Podemos, finalmente, observar na Tabela 1 os tempos médios dos processos findos em 2022 e 2023 nos Tribunais Administrativos e Fiscais: (valores em meses):

Tabela 1

Natureza	2022	2023
Administrativa	24	21
Fiscal	47	41
Administrativa+Fiscal	37	31

Fonte: Direcção Geral da Política de Justiça

As situações apresentadas têm custos elevados para as empresas e para a sociedade. Desde logo, implicando custos financeiros e de tempo, discrimina a favor de quem tem mais recursos, com a agravante da aleatoriedade das decisões. São aumentados os custos de contratação e transacção, ao mesmo tempo que diminui a propensão a contratar, face à incerteza dos tempos e dos resultados.

Uma vez mais, apesar da melhoria observada, estes tribunais, essenciais para a actividade económica, apresentam prazos médios entre dois e quatro anos, com particular severidade no caso das matérias fiscais. E, de novo, a duração dos processos e a sua aleatoriedade constituem uma inegável ameaça a um ambiente de sã concorrência.

Esta situação aponta inequivocamente para a necessidade de uma profunda revisão da organização da parte do sistema judicial dedicada a garantir a normalidade e a eficiência do funcionamento da economia. O que passará pela revisão de leis, da organização e dos procedimentos, mas também por maior especialização e formação e apoio técnico aos agentes do sistema judicial que intervêm nos processos, para além da imposição de prazos vinculativos para o cumprimento dos diversos actos e diligências dos respectivos processos. Porque, além do mais, a previsibilidade dos tempos necessários é uma condição essencial da vida das empresas.

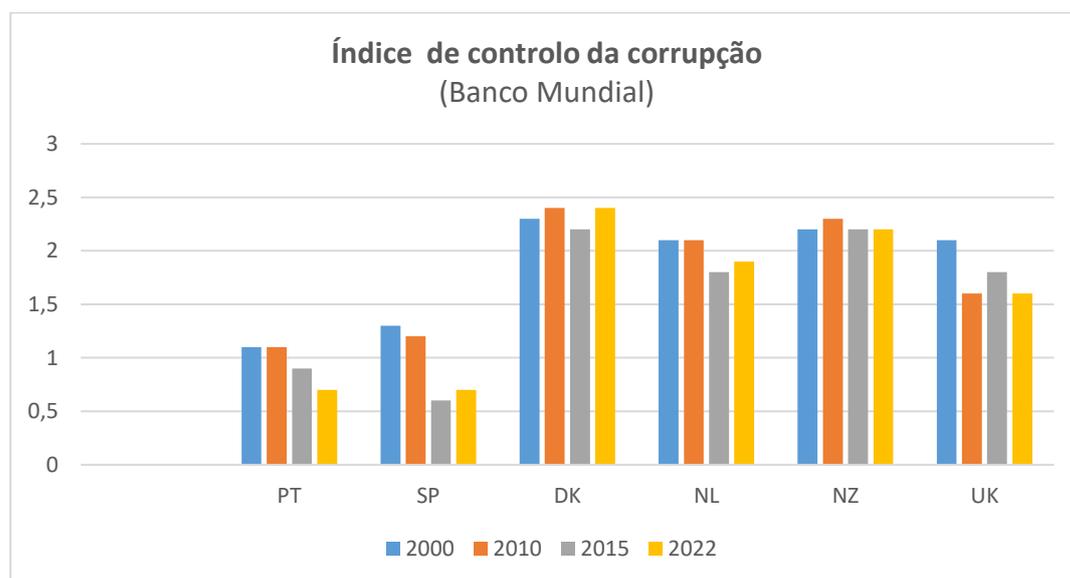
5.5. A corrupção e os seus efeitos sobre a concorrência e a economia

Outro ponto referido como susceptível de afectar a concorrência foi o da corrupção e do tráfico de influências. Também aqui a percepção externa da situação portuguesa não é

encorajadora. No Gráfico 12 representa-se o índice de controlo da corrupção no Banco Mundial para a amostra de países seleccionada.

Dele se retira a conclusão de que o nosso país não é visto como sendo eficaz no controlo da corrupção, apresentando o índice valores muito inferiores aos dos melhores países da amostra, sendo o nível de 2022 apenas semelhante ao da Espanha. Situação que resulta agravada se considerarmos que o indicador apresenta uma deterioração significativa entre 2010 e 2022

Gráfico 20



Fonte Banco Mundial

As consequências negativas da corrupção e do tráfico de influências vão muito para além dos efeitos sobre a concorrência, nos termos que já assinalámos. Por isso serão positivas todas as decisões de política que contribuam para a redução, desejavelmente erradicação, deste mal que é também um dos factores que prejudicam a atracção do bom investimento directo estrangeiro.

6. A Regulamentação e a regulação da Concorrência

Os dados apresentados demonstram a necessidade de progressos na regulamentação de um conjunto de áreas determinantes do contexto em que operam as empresas portuguesas, bem como da forma como essa regulamentação é aplicada pelos órgãos competentes da Administração Pública. São áreas que condicionam decisivamente a qualidade da Concorrência e a eficácia da sua regulamentação e regulação específicas.

6.1. O quadro existente

No que diz respeito especificamente à regulamentação e à regulação da Concorrência, é nosso entendimento que Portugal tem um sistema evoluído e conceptualmente apropriado.

Em 2003 foi aprovada uma nova Lei da Concorrência e criada a Autoridade da Concorrência, o que representou a “desgovernamentalização” da regulação da Concorrência, com adopção das melhores práticas observadas na UE. Posteriormente, a Lei incorporou soluções positivas, como o regime da “clemência” - meio relevante (mas não exclusivo) para a denúncia e identificação de situações de conluio/cartelização -, bem como medidas que visaram conferir maior eficácia aos processos contraordenacionais e uma alteração ao regime do destino das coimas aplicadas.¹⁶

No quadro do Programa de Assistência Económica e Financeira, foram diagnosticadas limitações à concorrência, tendo sido recomendadas e aprovadas algumas alterações legais, visando dar maior eficácia sobretudo ao processo contraordenacional.

Acontece que, como já referido neste texto, tanto como a lei e os regulamentos, interessa o modo da sua aplicação e a actuação concreta da Autoridade da Concorrência (AdC).

Nas condições do nosso mercado, a AdC deverá actuar especialmente na investigação e punição das práticas de abuso do poder de mercado e de posição dominante, bem como em

¹⁶ Actualmente, as coimas aplicadas e recebidas são afectas em 80% a receita do Estado e 20% ao Fundo para a Promoção dos Direitos dos Consumidores, solução claramente superior à anterior que previa a retenção pela AdC de 40% das coimas recebidas, o que representava um problema de incentivos perversos, que a actual formulação permite evitar.

acções de recomendação/pressão para a eliminação das fontes de distorção da concorrência que não cabem no seu âmbito de actuação directa. Além disso, é fundamental que a acção concreta da AdC cumpra os requisitos de independência, tempestividade e sólida fundamentação económica e jurídica dos processos de infracção que abra.

Em nosso entender, a AdC possui os instrumentos legais e regulamentares apropriados à defesa e promoção da sã concorrência. Desde logo, tem uma competência transversal a todos os sectores no domínio da Concorrência, que não cabe aos reguladores/supervisores sectoriais, incluindo os do sector financeiro. O que, por vezes, é fonte de confusão, quando se pretende responsabilizar os reguladores/supervisores sectoriais pelas questões de concorrência que, de facto, não lhes competem.¹⁷ Estes poderão identificar situações que violem as regras e os princípios da sã concorrência, e comunicá-las à AdC (quando esta não as tenha identificado) e cooperar com ela no tratamento dos casos em apreço. A responsabilidade última é da AdC, que não tem limitações à actuação sobre práticas que limitem a concorrência.¹⁸ É claro que, alguns reguladores sectoriais dispõem de poderes de autorização/licenciamento do acesso a determinadas actividades que, na medida em que condicionam a entrada e saída de operadores no mercado, têm impacto muito relevante na concorrência. O mesmo se passa em operações de concentração de empresas, onde a autorização de reguladores sectoriais é uma condição necessária. Neste último caso, a Lei prevê que a Autoridade da Concorrência, a quem compete a decisão final, obtenha o parecer prévio dos reguladores sectoriais respectivos. Em todos estes casos se justifica uma especial articulação e cooperação entre a AdC e os reguladores sectoriais, para os quais a sã concorrência deve ser, igualmente, um objectivo primordial.

A Autoridade da Concorrência tem um adequado estatuto de independência face ao poder político, sendo, todavia, as suas decisões sindicáveis através do respectivo controlo judicial. A possibilidade de intervenção do Governo em operações de concentração – nomeadamente de autorização pelo Ministro da Economia de operações proibidas pela AdC - deve ser

¹⁷ Como dispõe o artº 5º da Lei da Concorrência no seu nº1: *O respeito pelas regras de promoção e defesa da concorrência é assegurado pela Autoridade da Concorrência (AdC), que, para o efeito, dispõe dos poderes sancionatórios, de supervisão e de regulamentação estabelecidos na presente lei e nos seus estatutos.* E, no nº 3: *As autoridades reguladoras setoriais e a AdC cooperam entre si na aplicação da legislação de concorrência, nos termos previstos na lei, podendo, para o efeito, celebrar protocolos de cooperação bilaterais ou multilaterais*

¹⁸ O que não prejudica as ilações que os reguladores sectoriais – em particular os do sector financeiro – devem tirar em matéria de idoneidade dos comportamentos violadores das regras de concorrência.

entendida como verdadeiramente excepcional e bem fundamentada, como exige a Lei, com base no interesse nacional e é também sindicável judicialmente. Trata-se de uma solução que existe em outros países europeus (por exemplo, na Alemanha) e que deve ser usada com grande ponderação e prudência (de preferência não usada). Nos 21 anos de vida da AdC, apenas temos conhecimento de ter sido usada uma vez, num caso cuja fundamentação em termos de interesse público foi, no mínimo, bastante discutível e que não contribuiu para a afirmação do carácter independente da regulação da concorrência no nosso País.

Sendo a AdC um regulador de crucial importância para a eficiência dos mercados e para a competitividade da nossa economia, ela tem de ser dotada de recursos humanos altamente qualificados e especializados. Do mesmo modo, são essenciais a formação e a especialização dos magistrados que apreciem em recurso os processos contraordenacionais emanados da AdC. A criação do Tribunal da Concorrência e Supervisão constituiu um passo positivo ao permitir uma especialização no tipo de infracções tratado pela AdC e outros reguladores/supervisores. Mas para que seja totalmente eficaz, é necessário assegurar a especialização dos próprios magistrados, bem como o apoio técnico que se revele indispensável ao julgamento de casos que assumem frequentemente elevadas complexidade e especificidade técnica.

Finalmente, será desejável a instituição de um regime efectivo de protecção dos denunciantes, salvaguardando designadamente o segredo da sua identidade em todas as fases dos processos. Esse será, aliás, o melhor caminho de evitar o predomínio das denúncias anónimas, sempre de tratamento mais problemático.

6.2. A melhoria desejável

Sendo o País dotado de um sistema evoluído de regulamentação/regulação da concorrência, como é que podemos justificar a situação que descrevemos de aparente défice de concorrência doméstica, indiciado pelos indicadores já apresentados neste texto?

Em primeiro lugar, como referimos, existe um vasto conjunto de aspectos regulamentares e de prática da Administração Pública que se encontram fora do âmbito estrito da Concorrência

e que carecem de melhoria ou correcção. Mas também tudo indica que haverá ainda espaço para algumas melhorias nesse campo mais restrito, de modo a garantir a total independência e a eficácia do funcionamento da Autoridade da Concorrência. Pelo que já foi referido, julgamos poder afirmar que se trata do mais importante regulador económico, sendo a sua actuação eficiente e eficaz uma condição primordial da competitividade da economia portuguesa. Por isso se justifica que seja dada especial atenção às suas condições e ao seu modo de funcionamento.

Desde logo, justifica-se uma melhoria do **modelo de governação**, devendo ter um Conselho de Administração mais amplo, incluindo componentes executiva e não executiva e uma Comissão de Auditoria. Em alternativa, poderia optar-se por um modelo dualista, na linha do proposto no relatório sobre a reforma do modelo de supervisão financeira (Ministério das Finanças, 2017), com um Conselho Geral (também incluindo uma Comissão de Auditoria) e um Conselho de Administração Executivo. Desse modo se conciliaria a eficácia da gestão corrente com a diversificação de competências dos membros dos órgãos de governo da Autoridade, particularmente relevante numa entidade com tão vasta diversidade sectorial de actuação. Além disso, conforme proposto no mencionado relatório para as entidades do sector financeiro (CMVM e ASF), o Conselho Geral teria poderes de decisão sobre matérias que exigem a intervenção do Ministro das Finanças, reforçando a independência da Autoridade e a agilidade da sua actuação.

Há também que assegurar que as **pessoas** que integram órgãos de administração e fiscalização tenham os mais elevados padrões de competência e independência. Para isso, preconiza-se – tal como para todos os reguladores/supervisores – que a nomeação dos titulares daqueles órgãos (que são inamovíveis no período do respectivo mandato) seja feita com base em concurso público. A partir das candidaturas apresentadas, seria elaborada “*short list*” por uma comissão de personalidades independentes (de preferência incluindo elementos internacionais), tecnicamente habilitadas e conhecedoras da área de regulação em apreço, sobre a qual o Governo faria a sua escolha. A nomeação seria feita após audição e parecer da Assembleia da República. Assim se garantiria o rigor da escolha dos responsáveis pela condução da Autoridade, compatibilizando a sua independência com a responsabilização perante os órgãos democraticamente eleitos.

A **tempestividade da actuação** da AdC constitui um requisito crucial, justificando também a

adopção de medidas que permitam encurtar os processos que decorrem das suas decisões. Com efeito, o ritmo da vida económica não é compatível com a demora de vários anos que os processos objecto de recurso enfrentam. Para além da dotação das instâncias judiciais dos meios humanos e técnicos adequados, seria interessante a instituição de uma instância de recurso não jurisdicional, constituída por especialistas independentes em direito e economia da concorrência, que pudesse decidir sobre reclamações/recursos das entidades reguladas¹⁹. Isso não afastaria a possibilidade ulterior de recurso jurisdicional, mas as decisões deste tipo de órgão permitiriam provavelmente decisões mais rápidas nessa fase.

Mas a própria AdC terá de ter todas as **condições para uma actuação atempada e eficaz**. Essas condições passam por elevados níveis de competência técnica, que assegurem uma eficiente detecção das situações de violação das normas da concorrência e uma sólida instrução dos processos de infracção, cuja robustez substancial e formal deve garantir a sua subsistência nas instâncias judiciais em caso de recurso.

Por tudo isto, não parece aceitável que haja limitações à liberdade de **gestão dos recursos humanos** em reguladores independentes como a AdC. Não podendo estes ficar fora da disciplina orçamental geral – o que é garantido pela aprovação do seu orçamento pela Assembleia da República - a gestão dos recursos dentro desse orçamento não deve ficar sujeita a autorizações casuísticas do Ministro das Finanças, muito menos a cativações de despesa.²⁰

Finalmente, justifica-se a reconsideração do **modo de financiamento** da Autoridade da Concorrência. Actualmente, para além das taxas que cobra por serviços prestados (por exemplo, apreciação de operações de concentração), as suas receitas provêm essencialmente de contribuições impostas aos reguladores e supervisores sectoriais, em função das suas próprias receitas (estando excluído o Banco de Portugal, cujas receitas relacionadas com a sua função de supervisor bancário não são identificáveis, designadamente por não cobrar

¹⁹ Solução semelhante à dos “Board of Appeal” existentes nas Autoridades Europeias de regulação financeira.

²⁰ As soluções aqui propostas coincidem com as que foram formuladas no Relatório sobre a Reforma do Sistema de Supervisão Financeira, apresentado ao e publicado pelo Ministério das Finanças em 2017, mas que não chegaram a ser aplicadas.

taxas de supervisão).²¹ Se este modelo se justificou inicialmente por razões de natureza orçamental, parece que seria de passar para um modelo mais corrente internacionalmente, com as receitas assentes em dotações orçamentais e em taxas cobradas pelos serviços prestados. Com efeito, no regime actual, o financiamento da actividade da AdC depende das receitas cobradas por outros reguladores e até da sua distribuição por rubricas, dado que nem todas aquelas receitas contam para efeitos do financiamento da AdC. Em segundo lugar, depende da percentagem daquelas receitas que é fixada anualmente pelos membros do Governo responsáveis das Finanças e da área de actividade de cada entidade contribuinte²², criando assim alguma incerteza relativamente aos recursos disponíveis em cada ano. É claro que a dependência predominante das dotações orçamentais não elimina essa incerteza e alguns até argumentarão que a poderá agravar. Mas aí entra o papel dos órgãos de governo da Autoridade, que deverão zelar para que a AdC tenha os meios adequados ao cumprimento da sua missão, num quadro de rigor de gestão e de fundamentação dos gastos. No caso do modelo de governo dualista, esta deveria ser reflectida em programas de acção e orçamentos submetidos pelo órgão de administração executivo ao Conselho Geral que os validaria e aprovaria com base em parecer da Comissão de Auditoria. Tudo isto sem esquecer o poder soberano da Assembleia da República, a quem compete a aprovação do Orçamento do Estado, e que deve também garantir que a AdC tenha os meios adequados ao cumprimento da sua missão. Um sistema deste tipo asseguraria quer a independência da AdC face aos Governos, quer a sua responsabilidade orçamental, já que, sendo a AdC dotada de independência na sua actuação, não deixa de ser uma entidade da Administração Pública.

6.3. A actuação das entidades responsáveis pela aplicação das leis e regulamentos

Para além dos aspectos legais e regulamentares, a principal resposta à pergunta formulada no início do ponto anterior está nas **oportunidades de melhoria de actuação do sistema de regulação da concorrência**, ou seja, da AdC, com a cooperação dos reguladores sectoriais. Como já foi referido, essa cooperação é crucial na identificação de práticas restritivas da

²¹ A lei prevê ainda a possibilidade de dotações orçamentais extraordinárias, caso se revelem necessárias ao cumprimento cabal das atribuições da Autoridade.

²² A lei prevê que essa percentagem possa ser fixada entre 5% e 7,5% da base das receitas definida para os reguladores sectoriais contribuintes.

concorrência e de violação das respectivas normas. Os reguladores sectoriais têm conhecimento detalhado dos mercados que regulam, onde a existência de ambiente concorrencial constitui também um requisito da sua eficiência. Todavia, em horizonte de curto prazo, não é improvável a emergência de conflitos de interesse entre objectivos. É o caso, por exemplo, do sector financeiro, onde os objectivos de concorrência e de protecção dos consumidores podem chocar com os de maior rentabilidade dos capitais das instituições financeiras prosseguidos pelo supervisor prudencial. Daí a importância da responsabilidade exclusiva da AdC pela defesa da concorrência, que deve exercer sem restrições, embora sempre em articulação com os supervisores financeiros. Neste relevante mercado, é ainda importante que a acção da AdC contribua para o reforço da concorrência entre os sectores bancário e não bancário do sistema financeiro.

A AdC terá também de assegurar que a sua actuação cumpre os requisitos já assinalados neste texto. Sem pretender discutir casos concretos, não se pode deixar de assinalar que nem sempre o requisito da tempestividade foi observado e que isso teve influência sobre o resultado final de algumas importantes operações de concentração. Do mesmo modo, é possível questionar – porventura injustamente – se a fundamentação jurídica e económica de alguns processos foi suficientemente sólida, face à significativa discrepância existente entre o volume de penalizações aplicadas e os montantes efectivamente pagos pelos acusados. Ou ainda interrogarmo-nos sobre os indícios de possíveis abusos do poder de mercado por parte de grandes empresas sobre pequenos produtores independentes que muitas vezes não são objecto de investigação e sanção. Ou, finalmente, se existem níveis suficientes de concorrência em alguns sectores com mercados de características oligopolistas e, pelo menos parcialmente, abrigados da concorrência internacional.

Por outro lado, a AdC, na sua função de aconselhamento aos governos, deverá exercer, de forma assertiva e construtiva, um papel de recomendação/pressão – eventualmente pública - para a eliminação das fontes de distorção da concorrência que assinalámos e que não decorrem directamente da legislação da concorrência. Isso faz parte da sua missão e, como vimos, existem muitas fontes de distorção/limitação da concorrência que estão para além do campo de actuação estrito da regulamentação e da regulação da concorrência.

7. Epílogo

Do que ficou dito, parece legítimo concluir-se que uma concorrência forte e saudável é um objectivo que deverá estar bem presente na formulação e na execução de políticas económicas dirigidas à melhoria da produtividade, do crescimento económico e, em consequência, do bem comum. A realização desse objectivo terá de ser suportada em regulamentação e práticas coerentes em todos os domínios que afectem a actividade das empresas, para além, naturalmente, da regulamentação e da regulação específicas da concorrência.

Vimos vários exemplos de oportunidades para uma mais forte e eficaz actuação da Autoridade da Concorrência, bem como para a correcção de regimes legais e práticas que leve a um ambiente de negócios que favoreça a eficiência económica e a convergência dos nossos níveis de produtividade com os dos nossos parceiros europeus.

No entanto, estas acções do Estado terão de ser complementadas por uma actuação convergente de consumidores, empresários e instituições da sociedade civil (por exemplo, Associações e Universidades - de modo a criar uma verdadeira cultura de concorrência no nosso País. Essa actuação deve incluir a sensibilização e a divulgação dos direitos e da protecção que a regulamentação e a regulação da concorrência conferem aos consumidores e às empresas com menor poder de mercado. Mas, acima de tudo, contribuir para que empresários, gestores e agentes da Administração Pública compreendam a importância para a eficiência e a competitividade das empresas da existência de um mercado onde a concorrência leal seja a norma.

Referências

- Afonso, Óscar – Economia Não Registada: actualização para o período 1996 – 2022, Faculdade de Economia do Porto, 2023
- Aghion, P., Bloom, N., Blundell, R., Griffith, R., and Howitt, P. (2005). Competition and innovation: An inverted-U relationship. *The Quarterly Journal of Economics*, 120, citado em European Commission, (2024)
- Aghion, P., Blundell, R., Griffith, R., Howitt, P., and Prantl, S. (2009). The effects of entry on incumbent innovation and productivity. *The Review of Economics and Statistics*, 91, citado em European Commission (2024)
- Alves, Carlos F. – Os custos de contexto que oneram as empresas portuguesas, apresentação em conferência do Fórum Produtividade e Inovação AEP/SEDES, 2023
- Alves, Carlos F. e Tavares, Carlos – Por uma verdadeira política fiscal, SEDES, 2024
- Backus, Matthew – Why is productivity correlated with competition? , NBER Working Papers, Abril 2019
- CMA – Competition & Markets Authority – Productivity and Competition, A summary of the Evidence, 2015
- European Commission – Protecting competition in a changing world, DG Competition, 2024
- IMD – World Competitiveness Booklet 2004
- IMF – From Crisis to Convergence : Charting a course to Portugal, European Department, 2015
- Elgin, C, M Kose, F Ohnsorge, S Yu – Understanding Informality, CEPR Discussion Paper, 2021
- Lear, E.CA Economics, Fideres, Prometeia, the University of East Anglia and Verian.
- Exploring aspects of the state of competition in the EU: Final report, 2024
- Ministério da Economia – Portugal 2010: acelerar o crescimento da produtividade, 2003
- Ministério das Finanças - Reforma do Modelo de Supervisão Financeira, Relatório do Grupo de Trabalho nomeado pelo Despacho 1041- B/2017
- OECD - Competition and Innovation, Part I: a theoretical perspective, 2023
- OECD - Factsheet on how competition policy affects macro-economic outcomes, 2024
- OECD (Calligaris et al.) - Exploring the evolution and state of competition in the EU. *Calligaris, S., Chaves, M., Criscuolo, C., De Lyon, J., Greppi, A. and Pallanch, O*, 2024
- OECD – Global Innovation Index: Intensity of local competition index, 2024
- OECD – PMR economy wide indicators 2023 – 2024
- OECD – PMR indicators: How does Portugal compare? , Country Note, 2023
- OECD – Methodologies to measure market competition, 2021
- Ospina, S, e Schiffbauer, M. – Competition and Firm Productivity, IMF Working Papers, 2010
- Tavares, Carlos – Políticas Microeconómicas para Portugal, FUBU, 2007
- Tavares, Carlos e Monteiro, Sara – Um Caminho para Portugal, Vida Económica, 2023

Tavares, Carlos – Desgovernamentalizar o investimento privado, Observador, Dezembro 2023

Tavares, Carlos - Economia Portuguesa: a Estrutura e a Conjuntura, Policy Paper 4, SEDES 2023

ANEXO – Tabela de Valores Correspondentes ao Gráfico 8

Variações em média anual da produtividade e dos preços sectoriais

2000/2021

Sectorios de Actividade	Variação Produtividade	Variação Preços
<u>Painel 1 - Sectorios Transaccionáveis</u>		
Agricultura, silvicultura e pesca	0,1%	0,6%
Indústrias extrativas	0,9%	2,5%
Indústrias transformadoras	1,9%	1,1%
Indústrias alimentares, das bebidas e do tabaco	1,7%	1,2%
Indústria têxtil, do vestuário, do couro e dos produtos de couro	1,8%	1,5%
Indústria da madeira, pasta, papel e cartão e seus artigos e impressão	2,3%	1,0%
Fabricação de produtos químicos e de fibras sintéticas e artificiais	0,7%	2,8%
Fabricação de produtos farmacêuticos de base e de preparações farmacêuticas	2,9%	0,3%
Fabricação de artigos de borracha, de matérias plásticas e de outros não metálicos	1,8%	0,9%
Indústrias metalúrgicas de base e fabricação de produtos metálicos	1,5%	1,6%
Fabricação de equipamentos informáticos, de comunicação, eletrónicos e óticos	4,3%	-4,9%
Fabricação de equipamento elétrico	3,0%	-0,5%
Fabricação de máquinas e equipamentos, n.e.	0,8%	1,8%
Fabricação de material de transporte	1,5%	0,2%
Indústrias transformadoras, n. e.; reparação, manutenção e instalação de máquinas	1,7%	1,4%
<u>Painel 2 - Sectorios Não Transaccionáveis</u>		
Produção e distribuição de eletricidade, gás, vapor e ar frio	2,7%	1,5%
Captação, tratamento e distribuição de água; saneamento, gestão de resíduos e despoluição	-0,2%	3,9%
Construção	-0,8%	2,9%
Comércio por grosso e a retalho; reparação de veículos automóveis e motociclos	0,4%	1,0%
Serviços de informação e comunicação	-0,9%	0,6%
Atividades de edição, gravação e programação de rádio e televisão	0,1%	3,2%
Atividades imobiliárias sem rendas imputadas	-2,2%	3,9%
Atividades administrativas e dos serviços de apoio	-0,3%	1,9%
Administração pública e defesa; segurança social obrigatória	-0,3%	2,4%
Educação	0,0%	1,8%
Serviços de saúde e apoio social	-0,2%	2,9%
Atividades de saúde humana	0,0%	2,8%
Atividades de apoio social	-0,6%	3,4%
Atividades artísticas, de espetáculos e recreativas	-0,8%	2,2%
Outras atividades de serviços	0,5%	2,6%
Atividades das famílias empregadoras de pessoal doméstico e de autoconsumo	0,3%	3,6%
<u>Painel 3 - Sectorios Mistos</u>		
Transportes e armazenagem	-0,4%	1,9%
Atividades de alojamento e restauração	-2,5%	3,3%
Telecomunicações	1,9%	-1,1%
Consultoria, atividades de programação informática e serviços de informação	-2,1%	4,4%
Serviços de consultoria, científicos, técnicos e similares	-0,5%	1,8%
Atividades jurídicas, de contabilidade, gestão, arquitetura e engenharia	-0,9%	1,8%
Investigação científica e desenvolvimento	2,5%	3,2%
Outras atividades de consultoria, científicas e técnicas	0,1%	1,6%
VAB a preços de base	0,4%	1,9%

20

Sobre

A SEDES

A SEDES é uma das mais antigas associações cívicas portuguesas, operando, desde 1970, como um “think tank” independente, comprometido a pensar Portugal ao centro. A sua missão é promover o desenvolvimento económico e social do país, através de contributos especializados e plurais em vários setores das políticas públicas.

24