

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o Relatório da Comissão — Relatório sobre a Política de Concorrência 2010**

[COM(2011) 328 final]

(2012/C 43/06)

Relator: **Paulo BARROS VALE**

Em 10 de Junho de 2011, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da UE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre o

*Relatório da Comissão — Relatório sobre a Política de Concorrência 2010*

COM(2011) 328 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo que emitiu parecer em 10 de Novembro de 2011.

Na 476.ª reunião plenária de 7 e 8 de Dezembro de 2011 (sessão de 7 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 116 votos a favor e 7 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Síntese e conclusões

1.1 O CESE avalia anualmente o Relatório da Comissão sobre a Política da Concorrência, aproveitando a oportunidade para tecer várias considerações e propostas que têm, ao longo do tempo, merecido a atenção das autoridades, contribuindo para diversos ajustamentos conducentes ao aumento da eficácia que se tem vindo a registar. O enquadramento em que é feita a presente análise, é de um momento de grandes desafios para o projecto europeu, tendo em conta os riscos de fragmentação, ou como muitos dizem, mesmo de sobrevivência, da integração extraordinária conseguida em pouco mais de meio século. Ao longo de duas gerações, os Europeus conseguiram um fantástico período de paz e prosperidade, alicerçado na solidariedade entre países e regiões, e num caminho longo de realização de políticas comuns. É, pois, neste contexto de opção entre retrocesso imprevisível, ou avanço histórico, que temos que olhar para as várias políticas europeias, nomeadamente a política da concorrência. A possível renacionalização de políticas, fruto da crise e da potencial conflitualidade entre Estados-Membros, e a intervenção dos governos nas economias com medidas proteccionistas, são cenários que muito afectariam o mercado interno, e as políticas de concorrência, que pelo menos ao nível interno, têm mostrado o seu importante valor.

1.2 A presente edição do Relatório comemora o seu 40.º aniversário, elencando os principais desenvolvimentos da política de concorrência e sua importância para os objectivos da UE: construção do mercado único, repercussão das suas vantagens nos consumidores enquanto grupo que mais benefícios dele pode recolher e construção de uma economia social de mercado competitiva. O CESE felicita a Comissão por esta edição e pelas conquistas conseguidas ao longo dos últimos 40 anos, não deixando contudo de fazer notar que este mais parece ser um documento laudatório do trabalho feito pela Comissão, que relega para segundo plano, tal como é referido no relatório, as matérias da actualidade. Trata-se de um documento positivo é certo, mas que seria mais útil se procedesse a uma análise e avaliação dos pontos fortes e fracos do trabalho desenvolvido, podendo mesmo ter procedido a análises comparativas entre

membros da UE e outros países relevantes, ao invés de apresentar uma mera história de auto-elogio. A comemoração deste 40.º Aniversário teria sido uma oportunidade de ouro para a Comissão vir propor, fruto da correcta análise da História, uma modernização e alargamento daquilo que pode ser a política da concorrência, avaliando a evolução provocada pela globalização acelerada e interpretando os efeitos nocivos de que a Europa tem sido vítima, por força das transformações e deslocalizações baseadas na exploração desenfreada dos recursos humanos, materiais e ambientais, em partes do mundo que não seguem os mesmos valores das sociedades europeias, mas que exploram o poder aquisitivo que a Europa conseguiu até agora garantir aos seus cidadãos.

1.3 O ano de 2010 continuou a ser fortemente influenciado pela crise económica e financeira, à qual se juntou a crise da dívida soberana. O CESE chama a atenção para as eventuais distorções que o prolongar da crise e respectivas medidas temporárias de combate à mesma, possam causar em termos de concorrência e salienta a importância da sua rigorosa monitorização devendo proceder-se às devidas correcções logo que possível. É essencial o acompanhamento da execução dos planos nacionais de relançamento económico e seus impactos na concorrência através da avaliação das medidas tomadas, única via para permitir uma decisão consciente sobre o destino a dar às medidas temporárias de combate à crise que se mantêm em vigor.

1.4 O CESE congratula-se pelos desenvolvimentos em matéria de cooperação internacional mas chama de novo a atenção para a importância de ser imperativo garantir um comércio externo justo em que os países terceiros não beneficiem artificialmente da liberalização das trocas comerciais pela prática do *dumping* social ou ambiental. O cumprimento das regras internacionais de comércio justo e das normas fundamentais sobre a protecção do ambiente, bem como a liberdade de estabelecimento e de associativismo empresarial devem ser assegurados, cabendo à Europa um papel primordial neste aspecto. A União

Europeia também deverá fazer cumprir rigorosamente as regras da OMC contra quaisquer acções que provoquem impedimentos às empresas europeias no acesso aos diversos mercados, criando regras que promovam a igualdade de oportunidades quaisquer que sejam a sua dimensão, localização e enquadramento fiscal. A política da concorrência da UE necessita de enveredar por uma nova fase, estabelecendo novas prioridades, definindo novos instrumentos e tomando medidas mais eficazes no âmbito do comércio com os países exteriores à União. O CESE expressa a sua frustração por as suas solicitações anteriores, nesta área, não terem levado à modernização e alargamento da visão que a UE vem demonstrando sobre esta matéria.

1.5 O rigoroso cumprimento das convenções fundamentais da OIT sobre os direitos e liberdades sindicais, trabalho infantil, condições de trabalho desumanas e direito à greve devem ser assegurados em todos os aspectos. A nível interno há ainda que assegurar a homogeneização das legislações nacionais dos Estados-Membros em termos de legislação do trabalho e igualdade de oportunidades a fim de evitar distorções na concorrência. O mercado de trabalho, fortemente afectado pela crise, requer toda a atenção por forma a ser atingido o objecto do crescimento inclusivo, prioridade da Estratégia Europa 2020, promovendo a manutenção e criação de emprego e a mobilidade.

1.6 Fazem-se já notar desenvolvimentos no âmbito da Estratégia Europa 2020 cujos instrumentos e desenvolvimentos sectoriais são explanados no relatório. Chama-se a atenção para os riscos da liberalização do sector da energia referentes quer à qualidade e continuidade do abastecimento, quer ao preço. No que à Agenda Digital diz respeito reitera-se a importância do aumento do nível de conhecimentos dos gestores e utilizadores dos serviços de comunicações electrónicas como forma de tirar o máximo partido dos esforços nesta matéria.

1.7 A especulação sobre o preço das matérias-primas tem-se feito sentir, nada referindo o relatório acerca deste assunto. É essencial acompanhar o mercado criando ou aplicando instrumentos conducentes ao controlo da volatilidade dos preços e minimizando os seus impactos ao nível da concorrência.

1.8 O CESE faz notar a sua preocupação quanto ao facto de as Autoridades Nacionais da Concorrência (ANC's) não poderem desempenhar um papel regulador em certos sectores em que os preços são largamente influenciados pela variação dos preços das matérias-primas, onde o aumento do custo das matérias-primas teve impacto imediato e directo no preço final, mas a sua redução não teve o mesmo comportamento. As ANC's, pela sua proximidade do mercado, devem ser um veículo essencial de intervenção no âmbito da política de concorrência, agindo e concentrando-se nos mercados regionais.

1.9 Chama-se a atenção para a importância da supervisão das ANC's no sector da grande distribuição, onde o poder negocial dos maiores grupos económicos pode conduzir a distorções graves na concorrência por abuso de posição dominante. Se é um facto que as empresas são livres de decidir como os seus produtos são distribuídos não é líquido que na prática os acordos não estejam a ser celebrados mediante estabelecimento

de preços pelos grandes compradores, em manifesto incumprimento da lei e das regras de equilíbrio negocial, destruindo paulatinamente o sector produtivo e os pequenos operadores grossistas e retalhistas.

1.10 A iniciativa do Livro Branco de 2008 sobre acções de indemnização por incumprimento das regras comunitárias no domínio *antitrust* não teve qualquer desenvolvimento relevante, agravando-se a situação de debilidade na protecção dos direitos dos consumidores quanto a esta matéria face às situações de lesão dos seus direitos que crescentemente se têm verificado e ficam impunes. É urgente que sejam produzidas as propostas legislativas comunitárias necessárias neste domínio de forma a garantir a efectiva reparação de danos de natureza colectiva ou difusa. O comércio justo e a concorrência leal são de crucial importância para os consumidores. A informação disponibilizada sobre a qualidade dos produtos e serviços deve ser relevante e o acesso às reclamações facilitado, como forma de garantir os direitos dos consumidores.

1.11 Saúdam-se os trabalhos desenvolvidos no sentido da criação da patente europeia como instrumento facilitador no acesso à protecção da propriedade, importante no incentivo ao investimento em investigação e inovação, e espera-se o consenso generalizado na adopção deste novo sistema de protecção da propriedade.

1.12 A auto-regulação pode ser um sistema eficaz para estimular o desenvolvimento de certos mercados promovendo o comércio justo. Este já provou ser um instrumento mais eficaz e flexível para lidar com as consequências dos desenvolvimentos dos mercados e seus produtos e serviços do que a imposição de algumas regras e leis. O relatório da Comissão não refere esta possibilidade que deveria ser estudada e considerada.

1.13 Nos casos das regiões periféricas ou insulares da União, os custos de transporte para acesso aos mercados centrais são, muitas das vezes, um entrave à sã concorrência entre os operadores dessas regiões e outros em localização mais privilegiada. Para estes casos deveriam ser encontradas compensações e instrumentos que promovam a igualdade de oportunidades.

1.14 O CESE congratula a Comissão pela vontade manifestada de promover alterações no relatório sobre a política da concorrência abandonando o modelo de mero relato dos pontos de conhecimento comum, dando agora resposta às diversas solicitações que o Comité tem vindo a fazer. É de salientar a importância de uma visão mais estratégica no conteúdo do documento que permita e promova o debate da política da concorrência ao invés do direito da concorrência.

1.15 No entanto, o CESE interroga-se quanto à ausência de uma referência, no relatório da Comissão Europeia, à necessidade de garantir o respeito, em concordância com os tratados europeus, das regras da concorrência por parte das entidades públicas que se apresentem a operações abertas a empresas do sector privado.

## 2. Conteúdo do Relatório 2010

2.1 O relatório está estruturado em 6 secções: instrumentos da política da concorrência, sua aplicação sectorial, cooperação entre a Rede Europeia da Concorrência e os tribunais nacionais, actividades internacionais, iniciativas junto das organizações de consumidores e cooperação interinstitucional.

### 2.2 Instrumentos

#### 2.2.1 Acompanhamento da aplicação do quadro temporário relativo às medidas de auxílio estatal

2.2.1.1 Em resposta às dificuldades sentidas no sector financeiro, decorrentes da crise da dívida soberana, foi prolongada a aplicação das medidas de apoio com vista à facilitação do acesso dos bancos ao financiamento. A disponibilização das garantias estatais para facilitar esse acesso demonstrou ser um instrumento eficaz.

2.2.1.2 Também as medidas de auxílio destinadas a apoiar o acesso ao financiamento por parte das empresas foram prolongadas, mas limitadas a um menor número de medidas e restringidas às PME.

2.2.1.3 Urge conhecer o impacto destas medidas e seus reais benefícios. Dessa análise poderão ser aferidas as vantagens e desvantagens da concessão deste tipo de benefícios e seus efeitos na concorrência e ainda a importância da continuidade de tais auxílios para o ano de 2012.

#### 2.2.2 Os programas de ajustamento económico

2.2.2.1 Os programas de ajustamento económico para a Grécia e Irlanda impuseram medidas no âmbito da concorrência. Na Grécia, estas medidas estão relacionadas com a reforma da ANC, a liberalização das profissões de acesso restrito e uma nova lei relativa ao investimento. Na Irlanda, estão relacionadas com a imposição de alterações legislativas conducentes à abolição de restrições ao comércio e à concorrência em sectores actualmente protegidos pela legislação nacional.

2.2.2.2 O sobreendividamento dos países é, desde logo, uma fonte de distorção da concorrência ao promover a actividade de alguns dos agentes económicos. De forma secundária, ao chamar os cidadãos a esforços acrescidos essenciais ao equilíbrio das contas públicas, coloca-os em situação debilitada perante outros. Os apoios à Grécia e à Irlanda aos quais se juntaram os apoios a Portugal devem continuar a merecer especial atenção no impacto das medidas tomadas quanto a eventuais distorções da concorrência.

#### 2.2.3 Aplicação das medidas antitrust

2.2.3.1 A aplicação das medidas *antitrust* foi intensa tendo a Comissão introduzido alterações nos Regulamentos de isenção por categoria, tanto verticais como horizontais.

2.2.3.2 No âmbito do Livro Branco sobre acções de indemnização por incumprimento das regras comunitárias no domínio *antitrust* de 2008, ao contrário do que foi solicitado pelo

CESE em vários pareceres no sentido da criação de um procedimento colectivo de recuperação e de indemnização (acção de grupo a nível comunitário) foi decidido iniciar uma nova consulta pública da qual se não espera que venham a ser identificados princípios comuns que deveriam ser considerados na elaboração de propostas legislativas relativas aos mecanismos colectivos de reparação. Nesta matéria é urgente encontrar soluções legislativas em defesa de consumidores e empresas.

2.2.3.3 De salientar a aplicação de coimas a 70 empresas (mais 27 do que em 2009) no seguimento das 7 decisões relativas a cartéis e a adopção, no mercado dos serviços de saúde, da primeira decisão em matéria de *antitrust*.

2.2.3.4 O combate ao abuso de posição dominante deu origem a 4 decisões no sector da energia e à instauração de vários processos no sector das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC).

#### 2.2.4 Controlo das concentrações

Consequência da crise económica, foi relativamente baixo o número de concentrações ocorridas em 2010. Foram notificadas 274 transacções ficando 16 decisões sujeitas a condições, não existindo nenhuma proibição.

#### 2.2.5 Controlo dos auxílios estatais

2.2.5.1 Os auxílios relacionados com os objectivos horizontais de interesse europeu (cultura e conservação do património, coesão regional, protecção do ambiente, investigação, desenvolvimento, inovação e compensação de danos causados por desastres naturais) representaram a maioria dos auxílios aprovados no ano de 2010.

2.2.5.2 Salienta-se a publicação de um manual de aplicação da legislação da UE em matéria de auxílios estatais pelos tribunais nacionais, com o objectivo de facilitar a actuação dos juízes nacionais, dando resposta ao crescente número de processos, apresentados nos tribunais nacionais, relacionados com os auxílios estatais.

### 2.3 Desenvolvimentos sectoriais

2.3.1 No sector dos serviços financeiros a execução do quadro regulamentar temporário para o sector foi a principal actividade em matéria de concorrência. Os processos de concentração analisados foram em número diminuto e relacionados com as condições de reestruturação impostas pela concessão dos auxílios estatais. Os esforços de estabilização financeira são essenciais e têm de continuar a ser desenvolvidos não devendo, no entanto, ser desprezados os perigos inerentes aos riscos de especulação do mercado, obviando situação idêntica à vivida nos EUA.

Em conclusão do trabalho anteriormente desenvolvido a Comissão tornou vinculativos os compromissos propostos pela Visa relativos às comissões interbancárias multilaterais (CIM).

2.3.2 Em Novembro de 2010 foi apresentada a estratégia energética para a próxima década, no âmbito da Estratégia Europeia 2020, com o objectivo de criação de um mercado único no sector da energia. A criação de um mercado aberto e concorrencial no sector é certamente benéfica aos consumidores mas há a salientar a preocupação dos mesmos quanto à qualidade e continuidade do fornecimento de energia, nomeadamente nos casos em que o serviço é prestado por empresas localizadas fora do país.

Continuaram a ser incentivadas as medidas relacionadas com a produção de energias renováveis, poupança de energia e recuperação de sítios contaminados, em alinhamento com os objectivos de clima/energia traçados na Estratégia Europeia 2020.

2.3.3 A Comissão lançou a Agenda digital para a Europa, inserida na Estratégia Europeia 2020, com o principal objectivo de criação de um mercado único de serviços de telecomunicações e especial enfoque na uniformização dos preços dos serviços de *roaming* com os preços das comunicações nacionais bem como no acesso generalizado dos cidadãos à banda larga. Apresenta-se como grande desafio, o equilíbrio na concorrência entre operadores de comércio electrónico e o pequeno comércio e a defesa dos consumidores quanto a práticas abusivas. É necessário aumentar a confiança dos consumidores quanto à legitimidade dos operadores, segurança dos pagamentos e protecção de dados pessoais.

2.3.4 No mercado das TIC, a Comissão focou a sua actuação na disponibilização de orientações relativas a acordos de cooperação como forma de impulsionar a concorrência no mercado e assim contribuir para um dos objectivos da Estratégia Europeia 2020 de disponibilização de produtos e serviços eficientes. Nesta matéria há que continuar a dar atenção à formação quer dos agentes quer dos utilizadores finais, aumentando as suas competências.

2.3.5 Relativamente aos meios de comunicação social, a Comissão continuou a acompanhar a transição da radiodifusão analógica para o sistema digital.

2.3.6 Verificada a necessidade urgente de criação da patente comunitária, prosseguem os trabalhos com vista à criação de um sistema unificado de patentes comunitárias na indústria farmacêutica. Foi ainda anunciada a revisão da Directiva Transparência relativa aos critérios de fixação de preços e regime de reembolso das especialidades farmacêuticas.

2.3.7 No sector da saúde, foram analisadas diversas denúncias de prestadores privados de cuidados de saúde por tratamento discriminatório em relação aos prestadores públicos. No entanto, nada é dito acerca dos resultados desses processos.

2.3.8 Fortemente afectado pela crise em 2009, o ano de 2010 foi para o sector dos transportes um ano de recuperação com os preços a nivelarem para valores semelhantes aos anteriores à crise.

2.3.8.1 No sector dos transportes aéreos foram tornados juridicamente vinculativos os compromissos propostos pela British Airways, American Airlines e Iberia referentes às rotas

transatlânticas e autorizada a concentração da British Airways com a Iberia e da United Airlines com a Continental Airlines.

2.3.8.2 Nos transportes ferroviários e terrestres, e com o objectivo de reforçar a concorrência, foi adoptada uma proposta de reformulação do primeiro pacote ferroviário, a qual estabelece um espaço ferroviário europeu único.

2.3.8.3 Em relação aos transportes marítimos foram aprovados, com base nas orientações para o sector e nas orientações relativas a auxílios estatais complementares, auxílios para um projecto de «auto-estradas do mar» com o objectivo de desviar o tráfego rodoviário entre França e Espanha. A Comissão lançou ainda um estudo acerca do funcionamento e financiamento público das infra-estruturas portuárias.

2.3.9 A abertura total do mercado de serviços postais foi prorrogada, para onze Estados-Membros, continuando a Comissão a acompanhar a liberalização cuidando para que não sejam concedidos benefícios indevidos aos prestadores responsáveis pela prestação do serviço público.

2.3.10 A necessária reestruturação do sector e o incentivo ao desenvolvimento de novos automóveis mais ecológicos constituem a principal preocupação em matéria de concorrência no sector da indústria automóvel.

Foi aprovado um Regulamento de isenção por categoria vertical relativo ao mercado de serviço pós-venda e de venda de veículos novos entre os construtores automóveis e os concessionários, oficinas de reparação e distribuidores de peças sobressalentes, tendo ainda sido autorizadas 15 concentrações no sector automóvel.

2.3.11 Em resposta aos problemas concorrenciais resultantes das diferenças de poder negocial entre fornecedores e compradores na distribuição alimentar, foi instituído o Fórum de Alto Nível sobre a Melhoria do Funcionamento da Cadeia de Abastecimento Alimentar.

O sector tem vindo a ser dominado por grandes grupos em nítido prejuízo quer do pequeno comércio, que se vê impossibilitado de concorrer em termos de preço, quer dos pequenos retalhistas, produtores e distribuidores, que vêm as suas margens de comercialização esmagadas pelo poder dos grandes grupos. Existe, no sector, falta de intervenção cautelar por parte das ANC's em eventuais abusos de posição dominante, destruidores do mercado. Não basta, pois, a identificação de boas práticas devendo antes a acção ser focalizada na fiscalização e punição de práticas que promovem o abuso de posição dominante

#### 2.4 A Rede Europeia da Concorrência e a cooperação com os tribunais nacionais

A Rede Europeia da Concorrência prosseguiu a sua actividade demonstrando a sua importância no debate e intercâmbio de boas práticas no que concerne à aplicação das regras em matéria de *antitrust*. Para além de ter instituído um grupo de trabalho para as concentrações, procedeu à revisão dos regulamentos de isenção por categoria e respectivas orientações referentes a acordos horizontais e restrições verticais.

## 2.5 *Actividades internacionais*

2.5.1 Prosseguiram os esforços de cooperação internacional em matéria de concorrência, continuando a Comissão a participar na Rede Internacional da Concorrência e no Comité da Concorrência da OCDE. A cooperação com os EUA foi intensa, encetando-se ainda negociações em matéria de concorrência com a Confederação Suíça. Salienta-se a prioridade dada à cooperação e às conversações sobre a lei antimonopólio com a China e a actividade da DG Concorrência nos domínios dos acordos restritivos, abusos de posição dominante e controlo das concentrações com a Índia.

2.5.2 De referir finalmente o início das negociações de adesão no capítulo da concorrência com a Croácia e a aprovação pelo Parlamento Turco de uma lei relativa aos auxílios estatais.

## 2.6 *Diálogo com as organizações de consumidores e com os intervenientes*

2.6.1 Foi disponibilizada, em todas as línguas oficiais, no sítio Web da Direcção-Geral da Concorrência, uma página dedicada aos consumidores explicando o papel da política da concorrência, principais iniciativas e objectivos.

2.6.2 O Grupo Consultivo Europeu dos Consumidores (GCEC) emitiu um parecer relativo a acções de indemnização, após consulta relativamente a restrições verticais.

## 2.7 *Cooperação interinstitucional*

2.7.1 Em Outubro entrou em vigor um novo acordo-quadro entre o **Parlamento Europeu** e a **Comissão**.

2.7.2 O **Parlamento Europeu** adoptou resoluções sobre o Relatório sobre a Política de Concorrência 2008, sobre o Regulamento de isenção por categoria dos veículos a motor, sobre acordos horizontais e sobre a Decisão do Conselho relativa aos auxílios estatais destinados a facilitar o encerramento de minas de carvão não competitivas.

2.7.3 O **Conselho** foi informado pela Comissão das iniciativas desenvolvidas no domínio da concorrência com especial destaque para as regras em matéria de auxílios estatais relacionados com a crise.

2.7.4 O CESE deu a sua contribuição no âmbito da política de concorrência, adoptando pareceres sobre o Relatório sobre a Política de Concorrência 2008, minas não competitivas, construção naval e ainda sobre o RIC para os veículos automóveis.

Bruxelas, 7 de dezembro de 2011

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Staffan NILSSON

---