

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Relatório sobre a Política de Concorrência 2016»

[COM(2017) 285 final]

(2018/C 081/15)

Relator: **Paulo BARROS VALE**

Consulta	Comissão Europeia, 5.7.2017
Base jurídica	Artigo 304.º do TFUE
Competência	Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo
Adoção em secção	4.10.2017
Adoção em plenária	18.10.2017
Reunião plenária n.º	529
Resultado da votação	177/1/3
(votos a favor/votos contra/abstenções)	

1. Conclusões e recomendações

1.1. O CESE considera positivo o conteúdo do Relatório sobre a Política de Concorrência de 2016 ⁽¹⁾, apoiando-o na generalidade. Manifesta, no entanto, algumas preocupações no contexto atual e no âmbito daquilo que pensa poder ser a política da concorrência europeia.

1.2. O CESE regista com agrado os esforços levados a cabo pela Comissão na defesa do cumprimento das regras, contribuindo para um ambiente de leal e livre concorrência, bem como na cooperação internacional desenvolvida.

1.3. O CESE defende que a política da concorrência merece melhor definição e encontra-se em muitos casos desarticulada com as restantes políticas da União que a influenciam. Vários são os problemas sentidos por empresas e consumidores que vão para além dos temas tratados pela Comissão ao abrigo da política da concorrência e que condicionam o mercado interno, como sejam, por exemplo, os decorrentes da fiscalidade.

1.4. A Comissão tem poderes limitados, mas detém o poder de iniciativa e pode ser mais ambiciosa na sua atuação, quer na articulação entre o tema da concorrência com as várias políticas europeias, quer na articulação com a atividade das autoridades nacionais da concorrência (ANC). As políticas europeia e nacionais da concorrência devem estar perfeitamente alinhadas para que a Comissão e as ANC possam desenvolver um trabalho mais profícuo.

1.5. Todos os dias vemos grupos a serem negativamente impactados pela concorrência, em especial as PME e os consumidores: as práticas negociais dos grandes grupos de distribuição, que destroem as empresas mais pequenas, fruto de negociações agressivas, e limitam as escolhas dos consumidores; as fórmulas pouco claras de construção dos preços, por exemplo ao nível da energia e dos combustíveis, que afetam empresas e consumidores; as práticas de *dumping* a que continuamos a assistir, muito em especial no setor da distribuição e transportes, são assuntos que devem ter vigilância e combate permanente por parte das ANC competentes e pela Comissão.

1.6. Apesar de ser percecionado que o poder dos grandes grupos pode implicar distorções da concorrência, a Comissão tem vindo a apoiar fusões e concentrações, criadoras de verdadeiros gigantes setoriais. O CESE insta a Comissão a estabelecer remédios verdadeiramente eficazes nestes processos e a manter vigilância apertada à atividade dos grandes grupos, acautelando o cumprimento das regras e os interesses dos consumidores e das PME.

⁽¹⁾ COM(2017) 285 final.

1.7. À luz do Tratado, não é possível a uniformização das políticas fiscais. As diferenças de tributação, direta e indireta, afetam por vezes empresas e consumidores e agravam assimetrias. O CESE reitera que a política da concorrência deve assegurar a atenuação das distorções decorrentes da fiscalidade, enquanto a Europa mantiver a fiscalidade como reserva nacional.

1.8. A cooperação internacional tem vindo a ser desenvolvida com a negociação de diversos acordos. O CESE defende que sejam perseguidas alianças reais e que os acordos celebrados espelhem as reflexões profundas que já existem sobre os conteúdos dos acordos comerciais.

2. Conteúdo do Relatório sobre a Política de Concorrência 2016

2.1. O relatório apresenta, na generalidade, as medidas adotadas pela Comissão em matéria de política da concorrência, como síntese de um documento de trabalho mais vasto sobre a ação desenvolvida em 2016 ⁽²⁾.

2.2. A importância da política da concorrência foi referida pelo presidente da Comissão Europeia, Jean-Claude Juncker, no seu discurso de 2016 sobre o estado da União: «Condições de concorrência equitativas significa ainda que, na Europa, os consumidores estão protegidos contra os cartéis e os abusos cometidos por empresas poderosas. [...] A Comissão tem obrigação de assegurar condições de equidade. A isto chamamos a vertente social do direito da concorrência».

2.3. O relatório está estruturado em seis partes: introdução; assegurar verdadeiras condições de concorrência equitativas para todos: em que medida o controlo dos auxílios estatais contribui para superar o desafio; reforçar a concorrência e a inovação no mercado único digital; criar um mercado único que permita aos cidadãos e às empresas da UE exercer os seus direitos; libertar o potencial da União Europeia da Energia e da economia circular; desenvolver uma cultura de concorrência a nível europeu e mundial.

2.4. O CESE apoia na generalidade o conteúdo do relatório. Deixa, contudo, uma crítica ao referido no tema «Manter um diálogo interinstitucional construtivo»: «As regras em matéria de auxílios estatais também preservam condições de concorrência equitativas entre os bancos que recebem auxílios estatais e os bancos que não os recebem». Foram impostas algumas condições aos bancos que receberam auxílios estatais, mas não pode afirmar-se ter sido preservada a equidade entre aqueles que recebem auxílios estatais e os demais. A distorção na concorrência existe e é apenas minimizada com os remédios impostos.

3. Observações na generalidade

3.1. O CESE acolhe favoravelmente o Relatório sobre a Política de Concorrência de 2016, que foca matérias de elevada importância na vida das empresas e dos cidadãos.

3.2. O tecido empresarial europeu é maioritariamente constituído por PME. São elas o pilar da economia europeia e aquelas que, pela sua dimensão, são as mais vulneráveis à concorrência desleal.

3.3. No setor da grande distribuição, as PME são especialmente prejudicadas pelos abusos de posição dominante perpetrados pelos grandes grupos de distribuição que, no exercício do seu elevado poder negocial e contra todas as regras da concorrência, utilizam práticas abusivas na negociação que continuam a destruir os pequenos produtores e o pequeno comércio e também a condicionar as escolhas e interesses dos consumidores. O CESE recomenda que a Comissão inclua em futuros relatórios sobre a política da concorrência a análise ao funcionamento da cadeia de distribuição alimentar.

3.4. No tratamento dos abusos de posição dominante e de outras práticas limitadoras da concorrência, é de grande importância a ação das ANC. A capacidade em termos de recursos, competências e independência da atividade das ANC tem vindo a ser analisada pela Comissão e aguarda-se a adoção de medidas para responder à constatação de que é possível reforçar a sua eficácia. O CESE reitera que as ANC podem e devem ter uma atitude mais preventiva, em vez de reativa após denúncias de operadores ou consumidores, em especial nas práticas de abuso de posição dominante que constantemente acontecem em reuniões de negociação. A fiscalização de negociações pode contribuir para evitar alguns abusos de posição dominante, protegendo pequenos operadores e consumidores.

3.5. É particularmente neste domínio que importa garantir uma efetiva satisfação aos direitos de indemnização das vítimas de práticas anticoncorrenciais sendo certo que a Diretiva 2014/104/UE, de 26 de novembro de 2014, e a Recomendação relativa aos princípios comuns para os mecanismos de resolução coletiva de conflitos no quadro das

⁽²⁾ SWD(2017) 175 final.

infrações às leis da concorrência não se revelaram de molde a dar a necessária satisfação à tutela coletiva dos direitos das vítimas afetadas por aquelas infrações.

3.6. Várias têm sido as fusões e concentrações em diversos setores, criadoras de «gigantes», que podem condicionar o funcionamento do mercado e subverter as regras concorrenciais. A Comissão tem sido chamada a pronunciar-se sobre alguns destes procedimentos. Na prática, poucas têm sido travadas e a imposição de remédios, como contrapartida da autorização, tem ficado aquém do expectável. Por um lado, a Comissão, e bem, persegue os cartéis mas, por outro, autoriza fusões e aquisições sem contrapartidas. O CESE manifesta a sua preocupação com o potencial perigo da criação de grandes grupos em alguns setores, que podem resultar em graves distorções da concorrência, na destruição de diversas PME e condicionar as escolhas dos consumidores, e insta a Comissão a ser vigilante.

3.7. As distorções da concorrência decorrentes das relações externas da União fazem-se sentir quer nas importações quer nas exportações. Com efeito, vemos entrar no mercado europeu produtos oriundos de países onde persistem práticas de *dumping* social, práticas ambientais abusivas e mesmo auxílios estatais que, pelas regras europeias, seriam considerados ilegais. Por outro lado, as empresas europeias, cumpridoras das normas, veem o acesso dificultado a outros mercados por manifesta impossibilidade de acompanhar o preço praticado pelos concorrentes oriundos de países com legislação mais favorável ou com controlos do seu cumprimento ineficientes.

3.8. No entanto, as distorções da concorrência podem também decorrer das próprias normas da União. Disso é exemplo o Regulamento REACH (*Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals*), que passará, a partir de 31 de maio de 2018, a aplicar-se às empresas que fabriquem ou coloquem no mercado substâncias químicas estremes ou contidas em misturas ou em artigos em quantidades superiores a uma tonelada por ano. Este regulamento obriga as empresas a apresentar um registo das substâncias químicas estremes ou contidas em misturas ou em artigos em quantidades superiores a uma tonelada por ano à ECHA (*European Chemical Agency* — Agência Europeia dos Produtos Químicos), acompanhado do pagamento da taxa respetiva. O registante é considerado o detentor legítimo do relatório, o que tem permitido a transformação da informação nele contida numa mercadoria que é transacionada no mercado pelos primeiros registantes, geralmente as empresas de maior dimensão e poder económico. Na prática, quando uma empresa tenta efetuar o registo na ECHA é informada de que deverá contactar o registante principal, que informa, posteriormente, o custo da autorização de acesso à informação que depositou, e que pode atingir dezenas ou centenas de milhares de euros por substância. É estabelecido que os registos apresentados nos termos do regulamento há, pelo menos, 12 anos podem ser usados por outros fabricantes ou importadores para efeitos de registo. Porém, na prática, com a aproximação da data em que o Regulamento REACH terá aplicação plena a todas as substâncias produzidas ou colocadas no mercado em quantidades superiores a 1 tonelada por ano, os primeiros registantes estão a exigir às micro, pequenas e médias empresas do setor o pagamento de quantias elevadas ou mesmo percentagens das vendas, como contrapartida das chamadas «cartas de acesso» à informação que forneceram à ECHA, informação essa que deveria ser pública e acessível gratuitamente a todos os cidadãos e empresas da União Europeia, por forma a assim se cumprir o propósito da sua criação, a proteção da saúde humana e do ambiente. Neste caso, a regulamentação, pensada com o objetivo de melhorar a proteção da saúde humana e do ambiente face aos riscos que podem resultar da utilização de produtos químicos, pode criar barreiras à entrada no mercado de novas empresas e à livre circulação das substâncias químicas, assistindo-se a uma situação de restrição da concorrência e abuso de posição dominante por parte de empresas de maior dimensão. O CESE chama a atenção para a necessidade de ser levada a cabo uma avaliação e revisão do Regulamento REACH por forma a terminar com eventuais obstáculos à concorrência decorrentes da aplicação deste normativo.

3.9. O tema das concentrações bancárias e dos auxílios estatais à banca continua a estar na ordem do dia. A crise financeira recente e o seu impacto na economia real e na confiança dos mercados colocam sob constante escrutínio as práticas no setor, pelos receios legítimos de novas situações graves. Os auxílios estatais temporários salvaram o setor financeiro do colapso. Os bancos sofreram importantes perdas durante a crise financeira e veem agora as suas margens reduzidas, dado o nível dos *spreads* praticados atualmente. Com a reestruturação do setor, temos assistido ao desaparecimento de algumas instituições, mas também a concentrações que podem ser preocupantes, não só para a estabilidade do setor financeiro caso se repitam situações de crise, mas em especial quanto à possibilidade de distorções na concorrência decorrentes da dimensão destes novos grupos. O CESE insta a Comissão a que esteja atenta e vigilante quanto a eventuais abusos de posição dominante que podem prejudicar os interesses dos consumidores e o financiamento das empresas, em especial das PME.

4. Observações na especialidade

4.1. Auxílios estatais

4.1.1. Os auxílios estatais são uma ferramenta importante para o desenvolvimento, já que permitem a convergência das regiões desfavorecidas, a promoção do emprego e da economia. Os recursos escassos devem ser bem aplicados sem colidir com as boas práticas da concorrência.

4.1.2. O CESE reitera a sua convicção de que a modernização em curso dos auxílios estatais deve estar alinhada com os propósitos da Estratégia Europa 2020, da política de coesão e da política de concorrência, salvaguardando a importância dos auxílios estatais em setores que servem o desenvolvimento da Europa e os serviços públicos que satisfazem necessidades sociais.

4.1.3. A modernização dos auxílios estatais foi já apoiada pelo CESE no passado. O CESE acolhe agora favoravelmente a obrigação de as autoridades responsáveis pela concessão dos auxílios serem obrigadas a prestar informações sobre os auxílios concedidos de montante superior a 500 000 euros ⁽³⁾.

4.1.4. Esta informação dá resposta à dificuldade sentida pelos cidadãos da UE que não se consideram suficientemente informados sobre os auxílios estatais concedidos ⁽⁴⁾. Há agora que divulgar esta possibilidade de consulta e ainda outra informação sobre as regras de concessão e recuperação dos auxílios, promovendo a transparência na utilização dos fundos públicos.

4.1.5. O CESE apoia a ação da Comissão no que concerne à luta contra os auxílios estatais concedidos através de decisões fiscais antecipadas e que concedem vantagens fiscais ilegais, bem como a adoção do pacote antielisão fiscal com o objetivo de garantir que as empresas pagam os impostos no local da obtenção dos lucros e que é evitado o planeamento fiscal agressivo ⁽⁵⁾.

4.2. Mercado único digital

4.2.1. Com o aumento da rede de banda larga, o mercado dos serviços digitais assume maior importância na vida das empresas e cidadãos europeus. O comércio eletrónico é cada vez mais utilizado, e a política de concorrência trabalha para assegurar que o mercado funciona, protegendo os consumidores e garantindo que as empresas mais poderosas não subvertem as regras.

4.2.2. O CESE insta a Comissão a que dê continuidade ao trabalho sobre os bloqueios geográficos ao comércio eletrónico já que podem constituir uma barreira à criação de um verdadeiro mercado único digital. Num mercado global não podem existir quaisquer formas discriminatórias de tratamento de clientes com base na sua localização.

4.2.3. O mercado digital é dominado por alguns gigantes tecnológicos. Assegurar o acesso dos consumidores aos melhores produtos, aos melhores preços, e a entrada no mercado de novos produtos e novas empresas concorrentes é um desafio.

4.2.4. Algumas plataformas de reservas em linha são atualmente uma grande preocupação para os hoteleiros pelo abuso de posição dominante que exercem sobre as reservas de viagens. Estas plataformas cobram comissões muito superiores às praticadas pelas agências de viagens e chegam mesmo a obrigar os hoteleiros a praticar os mesmos preços para o mesmo tipo de quarto em todos os canais de venda. O CESE insta a Comissão a investigar as cláusulas de paridade e as comissões praticadas que põem em risco a livre concorrência no setor.

4.2.5. A Comissão continuou o seu trabalho de investigação das práticas da Google (funcionamento do motor de busca, restrições que a empresa impôs à capacidade de certos sítios *web* de terceiros exibirem anúncios associados à pesquisa de concorrentes da Google, imposição de condições restritivas aos fabricantes de dispositivos Android e aos operadores de redes móveis) e da Amazon (acordos com editores), que podem configurar violações das regras *antitrust*. A Google foi recentemente aplicada uma multa recorde de 2,4 mil milhões de euros, por abuso da sua posição dominante no mercado de motor de busca, conferindo uma vantagem ilegal a outro produto Google, o seu próprio serviço de comparação de preços.

⁽³⁾ <https://webgate.ec.europa.eu/competition/transparency/public/search/home?lang=pt>

⁽⁴⁾ «*Perception and Awareness about transparency of State Aid*» [Transparência dos auxílios estatais: Perceção e conhecimento]. Eurobarómetro, julho de 2016.

⁽⁵⁾ http://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/anti-tax-avoidance-package_en

4.2.6. A Google tem uma posição dominante como motor de busca, e a Comissão deve assegurar-se de que os resultados das pesquisas não apresentam resultados parciais que possam limitar as escolhas dos utilizadores da informação. A mesma preocupação da Comissão deve incidir sobre as práticas da Booking que, em abuso da sua posição dominante, condiciona os resultados das pesquisas na oferta turística europeia, com particular impacto negativo nos mercados e empresas de menor dimensão.

4.2.7. Especialmente importante na vida dos consumidores e empresas é o setor das telecomunicações. O CESE chama a atenção da Comissão para o facto de ainda não existir um mercado aberto e competitivo neste domínio. Com efeito, as operadoras de telecomunicações continuam a adotar práticas contrárias à livre concorrência, aumentando os preços durante a vigência de um contrato sem que seja prestada qualquer informação prévia ao consumidor que lhes permita denunciar esse contrato, conforme previsto na lei. Este aumento de preços foi especialmente sentido com o fim dos serviços de itinerância, que, na prática, levou a um agravamento generalizado das tarifas, afetando negativamente todos aqueles que não viajam.

4.3. Mercado da energia e da economia circular

4.3.1. Apesar dos trabalhos desenvolvidos nos últimos anos, o mercado único da energia continua por realizar. O elevado preço da energia, especialmente em alguns países, tem um peso significativo no orçamento das famílias e das empresas, já que a liberalização dos mercados não resultou numa efetiva redução das tarifas. Estes preços mantêm a Europa em situação de desvantagem em termos de custo de energia, face aos seus demais concorrentes mundiais.

4.3.2. O aumento da eficiência energética e a aposta nas energias renováveis têm que continuar a ser ideias centrais para uma Europa mais competitiva e sustentável, não obstante as preocupações ambientais que surgem quanto ao tratamento de resíduos decorrentes da utilização desta tecnologia (como, por exemplo, baterias e células fotovoltaicas). As energias renováveis, apesar dos avanços tecnológicos, não estão ainda num estágio de desenvolvimento que lhes permita competir com as energias fóssil e nuclear, pelo que merecem continuar a ser apoiadas para competirem num mercado mais justo.

4.3.3. As energias renováveis não são apenas uma fonte de energia limpa. Devem também ser vistas como uma oportunidade de desenvolvimento de comunidades locais que passem simultaneamente a ser consumidores e produtores de energia, num modelo descentralizado de produção de energia, benéfico às comunidades locais.

4.3.4. A tecnologia evoluiu e a produção de energia solar fotovoltaica passou a ser mais acessível às empresas e famílias que pretendam instalar as suas centrais para autoconsumo, mas a atribuição de licenças para instalação de centrais está limitada a certa potência, o que pode limitar a atratividade deste investimento para operadores de alguma dimensão que poderiam ver a sua fatura energética muito reduzida ou quase eliminada nos meses de maior exposição solar.

4.3.5. Por outro lado, a Europa tem de continuar a acautelar a sua independência energética, reforçando as conexões de forma a reduzir a sua exposição, e aumentar a concorrência.

4.3.6. O CESE reitera que deve ser colocada uma tónica especial nos grandes desafios que a UE enfrenta:

- reduzir os custos da energia para famílias e empresas, com claros benefícios a nível social, económico e de competitividade externa das empresas europeias;
- promover a criação de uma verdadeira política europeia ao nível da energia;
- melhorar a integração dos mercados de energia com a promoção das conexões europeias;
- assumir um papel de liderança na implementação do Acordo de Paris para reduzir a emissão dos gases com efeito de estufa no contexto do desenvolvimento sustentável.

4.4. Cooperação internacional

4.4.1. Num mercado global, a Europa continua a sofrer a concorrência desleal oriunda de países com práticas sociais e ambientais abusivas. Para além do importante aspeto social, as distorções da concorrência decorrentes das relações externas da União justificam um forte empenho na diplomacia internacional para proteger empresas e consumidores das distorções da concorrência existentes nas importações e nas exportações.

4.4.2. O CESE congratula-se com o compromisso da Comissão de participar ativamente nos organismos internacionais em matéria de concorrência, como o Comité da Concorrência da OCDE, o Banco Mundial, a Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e Desenvolvimento e a Rede Internacional da Concorrência.

4.4.3. O CESE também acolhe favoravelmente o empenho da Comissão nas negociações dos acordos de comércio livre com a Arménia, México, Indonésia, Filipinas e Japão, bem como na cooperação técnica com as economias emergentes. Faz apenas uma chamada de atenção para a necessidade de que estes acordos permitam não só o equilíbrio da concorrência, protegendo empresas e consumidores, mas também contribuam para a coesão económica e social europeia.

Bruxelas, 18 de outubro de 2017.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS
