

## III

*(Atos preparatórios)*

## COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

**PT557.<sup>a</sup> REUNIÃO PLENÁRIA DO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU – JDE62 (POR INTERACTIO), 27.1.2021-28.1.2021****Parecer do Comité Económico e Social Europeu «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 2019»**

[COM(2020) 302 final]

(2021/C 123/01)

Relator: **Gonçalo LOBO XAVIER**

Consulta	Comissão Europeia, 12.8.2020
Base jurídica	Artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção do Mercado Único, Produção e Consumo
Adoção em secção	11.12.2020
Adoção em plenária	27.1.2021
Reunião plenária n.º	557
Resultado da votação	230/0/6
(votos a favor/votos contra/abstenções)	

**1. Conclusões e recomendações**

1.1 O Comité Económico e Social Europeu (CESE) acolhe favoravelmente o Relatório sobre a Política de Concorrência 2019, no qual a Comissão Europeia apresenta uma abordagem para reforçar o mercado único e promover o desenvolvimento económico e dos objetivos de política social, essenciais para o processo de desenvolvimento europeu.

1.2 Como salientou em documentos anteriores, o CESE considera que uma política de concorrência eficaz e sustentada por princípios é um dos pilares da União Europeia e constitui um instrumento indispensável à realização do mercado interno, em conformidade com o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e que tenha em conta os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), a construção de uma economia social de mercado e a aplicação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais <sup>(1)</sup>. Estes argumentos mantêm-se atuais.

1.3 O CESE concorda que a Comissão deve tomar medidas para estimular a concorrência leal nos mercados importantes para os cidadãos e as empresas da União Europeia (UE), como o setor digital e o setor das telecomunicações, a energia e o ambiente, a indústria transformadora, os serviços financeiros, a fiscalidade, a agricultura, a alimentação e os transportes. As referidas medidas devem incutir confiança nos consumidores e definir claramente as condições adequadas ao funcionamento das empresas. As mudanças sociais e económicas ocorrem a um ritmo muito acelerado. São urgentes e necessários ajustamentos contínuos para atingir o objetivo de uma economia moderna, sustentável, ecológica e digital, e a política de concorrência é fundamental para tal.

<sup>(1)</sup> Artigos 7.º, 9.º, 11.º e 12.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

1.4 Os desafios novos e constantes decorrentes da utilização de dados, de algoritmos e dos mercados evoluem rapidamente num ambiente cada vez mais digital. Por conseguinte, é necessário fortalecer as redes de cooperação entre as autoridades dos Estados-Membros e a Comissão Europeia, a fim de preservar a concorrência leal no mercado único. Assim, a UE deve estar alinhada com a era digital. O CESE, ciente da necessidade de mudança, insta à realização das adaptações necessárias. O CESE está firmemente convicto de que o mercado digital e as plataformas em linha fazem parte de uma nova economia crucial para a Europa, mas também de que é essencial estabelecer regras claras e justas para todos os intervenientes.

1.5 O CESE chama a atenção da Comissão Europeia para a necessidade de desenvolver continuamente as condições económicas e políticas a fim de impulsionar o crescimento das pequenas e médias empresas (PME) em condições de concorrência equitativas que permitem também a participação das grandes empresas no processo económico. A Europa deve ser vista como um espaço económico forte que proporciona uma concorrência leal e regras claras para todos os intervenientes.

1.6 No que se refere à concorrência com as empresas de países terceiros, o CESE solicita que sejam garantidas as mesmas normas sociais e ambientais, a fim de assegurar condições de concorrência equitativas. A Europa não pode ter abordagens diferentes para os mesmos desafios, nem pode ser «ingénua» no que respeita à política de concorrência.

1.7 O CESE apoia as medidas coordenadas que a Comissão Europeia instituiu para a indústria transformadora, mas defende que a UE deve ir mais longe e propor uma solução permanente para promover condições de concorrência equitativas, em cooperação estreita com os Estados-Membros. As medidas temporárias relativas ao fornecimento de produtos específicos provenientes de mercados fora da UE devem passar a ser permanentes, em especial no que diz respeito à importação de equipamento médico vital e de outros produtos essenciais. A atual pandemia revelou todas as fragilidades de uma política hesitante. Uma indústria transformadora forte e resiliente deve ser um dos pilares da política de concorrência.

1.8 No domínio agroalimentar, afigura-se importante proteger os produtos das denominações de origem europeia contra imitações ou «cópias». O setor das sementes e dos pesticidas é essencial para os agricultores e para os consumidores, mas gera também preocupações que transcendem a defesa do consumidor, a segurança alimentar e a garantia de conformidade com as normas em matéria de ambiente e de clima.

1.9 O setor dos transportes permanece um dos setores de serviços mais difíceis no que diz respeito à concorrência entre os Estados-Membros no mercado interno. A criação de regras claras e a necessidade de equilíbrio devem ser uma prioridade constante, não só a bem das empresas, mas também dos utilizadores finais.

## 2. Observações na generalidade

2.1 A política de concorrência é fundamental para cumprir o objetivo de um mercado único eficiente e justo, capaz de impulsionar os valores da Europa e o projeto europeu. Nesta linha de pensamento, é essencial clarificar melhor toda a política e respetivas orientações, a fim de assegurar que se reconhece o valor acrescentado do mercado único na globalização e que a liderança da Europa rumo a um comércio sustentável e justo proporciona não só oportunidades como também resultados visíveis, suscetíveis de ter impacto noutras regiões económicas.

2.2 Embora o lançamento do «balanço da qualidade» das regras em matéria de auxílios estatais tenha sido uma realização importante em 2019, a sua execução e acompanhamento são tarefas que não se afiguram nem eficientes nem rápidas. Estes processos, incluindo as consultas públicas, devem decorrer com precisão e maior rapidez. O CESE considera que as organizações da sociedade civil podem participar no processo, a fim de facilitar o contacto com os intervenientes certos.

2.3 Com a aplicação em linha eLeniency, é mais fácil e menos oneroso apresentar declarações e documentos à Comissão, incluindo pedidos de clemência em processos relacionados com cartéis. Importa retirar ensinamentos para compreender a pertinência do procedimento, tendo em conta a necessidade de assegurar uma participação pública equitativa e instrumentos e procedimentos facilmente acessíveis, bem como realizar avaliações comparativas com outros instrumentos.

2.4 O CESE partilha da preocupação da Comissão Europeia quanto à necessidade de combater os efeitos de distorção provocados pelas subvenções estrangeiras e pela propriedade estatal e considera que são necessários instrumentos adicionais para evitar efeitos nocivos. Estes podem ser identificados eficazmente através da utilização adequada da Rede Europeia da Concorrência, por um lado, e do combate a sistemas de auxílios seletivos, por outro.

2.5 O CESE defende o desenvolvimento e o reforço dos serviços de interesse geral na UE como forma eficaz de salvaguardar o «modo de vida europeu». Para a prestação adequada dos serviços de interesse geral, é necessário aceitar que as infraestruturas digitais constituem um fator essencial da digitalização. Neste sentido, devem ser criadas infraestruturas de banda larga adequadas. O CESE defende a adoção de um sistema de auxílios estatais que incentive o investimento na utilização de todas as novas tecnologias referidas e, simultaneamente, corrija os desequilíbrios territoriais ao nível nacional.

2.6 Os projetos de interesse europeu comum desempenham um papel importante na investigação, no desenvolvimento tecnológico e na aplicação da inovação. Importa promover o desenvolvimento desses projetos, atendendo ao seu valor acrescentado, e o CESE espera que a comunicação relativa a projetos importantes de interesse europeu comum funcione como um instrumento eficaz para os executar adequadamente. É importante supervisionar as correções da aplicação dos critérios aos quais os Estados-Membros estão sujeitos para poderem apoiar projetos transnacionais de importância estratégica para a UE.

2.7 O CESE considera que a política de concorrência da UE deve adotar uma abordagem mais orientada para o futuro, que lhe permita adaptar-se quer ao desafio digital, quer à concorrência que enfrenta a nível mundial. Por conseguinte, o CESE insta a Comissão a colocar a política de concorrência no topo da lista de prioridades do programa de trabalho da Plataforma Prontos para o Futuro.

### 3. Observações na especialidade

#### 3.1 Reforçar a eficácia da política de concorrência da UE e da sua aplicação

3.1.1 A conceção e aplicação da política de concorrência da UE devem inscrever-se num quadro mais abrangente, tendo em conta as suas ligações estreitas a outros domínios de intervenção fundamentais, bem como a necessidade de uma abordagem coerente. As regras de concorrência da UE devem ser acompanhadas por legislação fiscal (assente na equidade fiscal, incluindo no setor digital) e legislação nos domínios da defesa do consumidor, da proteção social e do trabalho. A harmonização no domínio da concorrência desleal é necessária para obter resultados visíveis.

3.1.2 A fim de combater eficazmente as práticas desleais de concorrência, o CESE propõe um novo método para abordar a questão da posição dominante no mercado: em vez de avaliar somente as práticas ou abusos de posição dominante, há que monitorizar também a presença económica global de um empregador nos diferentes setores, e não apenas setor a setor.

3.1.3 A UE deve também centrar-se noutras práticas anticoncorrenciais, como as expansões predatórias e a monopolização, a colusão tácita e os efeitos de dependência (impedindo os trabalhadores de operarem simultaneamente em várias plataformas), que podem comprometer o equilíbrio do mercado.

3.1.4 As PME são o pilar da economia europeia. Por conseguinte, devem ser mais tidas em conta na conceção e na aplicação da política de concorrência. Os apoios públicos constituem um instrumento útil, mas nem todas as PME têm conhecimento da sua existência. O CESE recomenda que se melhore a comunicação destinada às PME, a fim de apoiar mais adequadamente as suas atividades.

3.1.5 A Comissão Europeia deve permanecer atenta no que diz respeito à deteção e à instauração de ações judiciais contra os cartéis e os abusos de posição dominante. Dois inquéritos da Comissão Europeia têm especial importância para a defesa dos consumidores, que foram amplamente afetados, a saber:

- a) o inquérito em curso sobre um cartel da BMW, da Daimler e do Grupo Volkswagen, no âmbito do qual a Comissão enviou uma comunicação de objeções em que expunha as suas conclusões, a título preliminar, de que as regras de concorrência da UE foram violadas entre 2006 e 2014 mediante colusão destinada a obstruir as regras aplicáveis ao desenvolvimento de tecnologias de redução das emissões nos veículos a gasóleo e a gasolina;
- b) a decisão relativa à Mastercard, através da qual a Comissão aplicou uma coima a esta empresa de cartões bancários por impedir operadores de acederem a serviços transfronteiras de pagamentos por cartão, violando as regras de concorrência da UE. As regras transnacionais que inflacionavam os preços para os operadores e os consumidores foram abolidas, eliminando-se assim a restrição da concorrência transfronteiras e a segmentação artificial do mercado. Esta e outras medidas, a par de um conjunto de decisões da Comissão, reforçaram o setor financeiro no contexto da União Bancária.

#### 3.2 Enfrentar os novos desafios nos setores digital, das telecomunicações e dos meios de comunicação social

3.2.1 O CESE considera que a economia digital e, em particular, a posição do conjunto Google, Apple, Facebook e Amazon, constitui um sério desafio para o direito da concorrência da UE. Uma vez que as referidas empresas não cumprem as mesmas regras do que as empresas europeias, as regras de concorrência atualizadas da UE devem propor novos instrumentos eficientes que tenham em conta essa situação.

3.2.2 Embora ainda estejamos numa fase precoce, importa ter em atenção o impacto da aplicação do Regulamento (UE) 2019/1150 do Parlamento Europeu e do Conselho<sup>(2)</sup>, de 20 de junho de 2019, que estabeleceu novas regras da UE relativas à transparência para os utilizadores profissionais de plataformas em linha. A utilização generalizada das plataformas em linha no mercado implica a entrada de novos operadores e um novo contexto no mercado interno, cujas consequências ainda não são totalmente claras. Para maior segurança dos operadores do mercado e dos cidadãos, em especial durante a pandemia atual, cumpre aplicar regras de concorrência adequadas e, se estas não forem suficientes, ponderar novas soluções.

(2) JO L 186 de 11.7.2019, p. 57.

3.2.3 O CESE congratula-se com o facto de o ato legislativo sobre os serviços digitais não ser incompatível com o possível quadro jurídico para abordar a questão das condições de trabalho nas plataformas em linha.

3.2.4 As regras de concorrência concebidas para as empresas tradicionais não são adequadas às plataformas em linha. Urge adaptar as metodologias e os objetivos à evolução do panorama empresarial.

3.2.5 O CESE considera que o mercado digital e as plataformas em linha fazem parte de uma nova economia crucial para a Europa, mas também que é necessário estabelecer regras claras e justas. As estruturas de mercado oligopolistas baseiam-se em muitos dos elementos que também caracterizam as práticas monopolistas e os efeitos combinados dos ecossistemas mobilizados pelas plataformas em linha, bem como por grupos empresariais dominantes. A integração vertical, a falta de transparência perante os utilizadores e os efeitos de dependência e de rede, aliados a níveis elevados de concentração, são características que geram problemas de concorrência estruturais, que afetam os consumidores e os trabalhadores.

3.2.6 As plataformas podem obter a sua posição dominante no mercado com base no conteúdo gerado pelos utilizadores, que pode consistir em dados e comportamentos dos consumidores ou em serviços prestados por trabalhadores a título individual. Os utilizadores não têm acesso à informação e não podem influenciar as condições em que operam. De igual modo, as recomendações e as classificações nas plataformas caracterizam-se pela falta de transparência. As práticas de classificação desleais e discriminatórias devem ser consideradas práticas de concorrência desleais.

3.2.7 As economias de escala constituem uma base fundamental para as posições dominantes das plataformas digitais. Os custos marginais da expansão do negócio são quase nulos, em comparação com as empresas tradicionais, uma vez que as plataformas que prestam serviços com grande intensidade do fator trabalho através de práticas abusivas transferem uma parte significativa dos custos e dos riscos para os trabalhadores a título individual. Por vezes, as plataformas alegam que as economias de escala são limitadas fisicamente pelas capacidades de cada condutor, ocupante ou trabalhador, mas o «recrutamento» (ou a «desconexão») de mais trabalhadores para expandir o mercado não requer qualquer investimento.

3.2.8 O atual quadro jurídico da UE em matéria de concorrência não tem devidamente em conta as preocupações relativas à concorrência que afetam o mercado de trabalho, como o poder de monopólio dos empregadores, e deterioram as normas sociais, com consequências nefastas também para os empregadores, que ficam sujeitos a pressões concorrenciais insustentáveis, e para os Estados-Membros, que perdem receitas fiscais e contribuições para a segurança social<sup>(3)</sup>. As regras de concorrência não devem constituir um obstáculo à negociação coletiva para todos os trabalhadores, incluindo os trabalhadores de plataformas, com vista a negociar instrumentos e acordos inovadores, como demonstram vários exemplos a nível nacional.

3.2.9 A avaliação do poder de mercado na economia digital deve ter mais em conta as atividades combinadas em diferentes mercados e o seu impacto total nos mercados em linha e fora de linha. De igual forma, há que ter também em conta o acesso a algoritmos de transmissão de dados dos utilizadores para personalizar produtos, ofertas, anúncios e preços, assegurando o devido respeito pelos direitos fundamentais dos titulares dos dados.

### 3.3 Política de concorrência em apoio dos objetivos da UE para a energia hipocarbónica e o ambiente

3.3.1 O CESE subscreve o objetivo da Comissão Europeia de assegurar a competitividade da União Europeia a longo prazo através da sustentabilidade e da transição para uma economia segura, com impacto neutro no clima e mais eficiente na utilização de recursos, bem como promovendo e reforçando a economia circular.

3.3.2 O CESE apela para o reforço do Pacto Ecológico Europeu enquanto grande acordo europeu que visa alcançar o objetivo de zero emissões de gases com efeito de estufa até 2050. O papel das organizações da sociedade civil e dos parceiros sociais pode ser decisivo neste contexto. É pertinente realizar um «balanço de qualidade» das diretivas em matéria de ambiente, a fim de cumprir os compromissos assumidos pela UE.

3.3.3 O CESE é favorável à promoção de medidas de auxílio estatal em relação ao regime de comércio de licenças de emissão pós-2012 (diretivas relativas ao RCLE). Apoia a revisão do referido sistema de auxílios estatais e a sua adaptação ao novo regime de comércio de licenças de emissão para 2021-2030, no qual se deposita muita confiança.

<sup>(3)</sup> JO C 429 de 11.12.2020, p. 173.

3.3.4 O CESE defende a ambição de cumprir o «princípio de poluição zero» na UE, bem como a adoção e a aplicação de todas as medidas de eficiência energética previstas. É necessário facilitar o investimento sustentável na UE. Neste sentido, importa aplicar quanto antes os critérios para aferir se uma atividade económica é considerada sustentável do ponto de vista ambiental, a fim de estabelecer o grau de sustentabilidade ambiental dos investimentos <sup>(4)</sup>.

3.3.5 Conforme referido em pareceres anteriores, o CESE considera que é necessário apoiar a introdução de energias renováveis. Ao garantir a segurança do aprovisionamento, os auxílios estatais devem ser orientados para o apoio às energias renováveis, maximizando os benefícios ambientais, sociais e económicos dos fundos públicos.

#### 3.4 *Proteção da concorrência no setor da indústria transformadora*

3.4.1 A crise da COVID-19 revelou a fragilidade do sistema de produção da UE, principalmente no setor da saúde, na medida em que a UE depende de países terceiros para o fornecimento de equipamento médico, nomeadamente equipamento de proteção individual, como máscaras e equipamento de respiração artificial, e outros produtos essenciais no combate à pandemia. A UE necessita de uma indústria transformadora forte, que permita às empresas europeias abastecerem o mercado interno, especialmente nos setores vitais. O CESE apoia as medidas coordenadas que a Comissão Europeia instituiu, mas defende que a UE deve ir mais longe e propor uma solução permanente para este problema, em cooperação estreita com os Estados-Membros. As medidas temporárias relativas ao fornecimento de produtos específicos provenientes de mercados fora da UE devem ser substituídas por uma solução permanente, em especial no que diz respeito à importação de equipamento médico vital. Uma indústria transformadora forte e resiliente deve ser um dos pilares da política de concorrência.

3.4.2 No que se refere à concorrência com as empresas de países terceiros, o CESE solicita que sejam garantidas as mesmas normas sociais e ambientais, a fim de assegurar condições de concorrência equitativas.

#### 3.5 *Garantir condições de concorrência equitativas no domínio da fiscalidade*

3.5.1 No atinente à fiscalidade, o CESE congratula-se com as intervenções realizadas pela Comissão Europeia em 2019. Ao mesmo tempo, é importante, também neste domínio, assegurar uma concorrência leal entre os diferentes países. Importa, concretamente, reforçar a vigilância no domínio das decisões fiscais antecipadas (*tax ruling*) e das vantagens concorrenciais ilícitas obtidas através de acordos entre alguns países e os grandes operadores (*big players*), uma vez que são práticas que distorcem o mercado livre e prejudicam as PME, para além de gerarem concorrência desleal entre países <sup>(5)</sup>.

3.5.2 A regulamentação dos serviços digitais é uma questão fundamental em que a Comissão Europeia se deve empenhar.

3.5.3 É necessário adotar uma nova abordagem em relação ao conjunto Google, Apple, Facebook e Amazon para assegurar condições de concorrência equitativas e promover uma distribuição equitativa das receitas fiscais oriundas destas empresas.

#### 3.6 *Tornar o setor financeiro mais resiliente no contexto da União Bancária*

A crise financeira de 2008 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. A reestruturação do setor provocou o desaparecimento de algumas instituições, mas também 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.

#### 3.7 *Garantir uma concorrência leal nos setores da alimentação, do consumo e da saúde*

3.7.1 No domínio agroalimentar, afigura-se importante proteger os produtos das denominações de origem europeia. O setor das sementes e dos pesticidas é essencial para os agricultores e para os consumidores, mas gera também preocupações que transcendem a defesa do consumidor, a segurança alimentar e a garantia de conformidade com as normas em matéria de ambiente e de clima.

3.7.2 Deve estabelecer-se um equilíbrio entre a defesa do consumidor e as medidas de apoio e promoção das empresas inovadoras e das PME, através de instrumentos que não prejudiquem a concorrência dinâmica no mercado, o que constitui a melhor via a seguir para criar emprego de qualidade e assegurar a sustentabilidade dinâmica do sistema de produção.

<sup>(4)</sup> JO L 198 de 22.6.2020, p. 13.

<sup>(5)</sup> JO C 97 de 24.3.2020, p. 62.

### 3.8 Transportes e serviços postais

O CESE reconhece a importância dos transportes e dos serviços postais e a necessidade de criar condições equitativas que permitam aos setores apoiar a comunidade. No que diz respeito aos transportes, propõe-se que a Comissão verifique se a isenção do imposto sobre o querosene pode constituir um auxílio indevido às companhias aéreas em relação ao transporte ferroviário, e em que medida.

### 4. Unir forças para a promoção de uma cultura da concorrência mundial

4.1 A dimensão internacional da política de concorrência deve ser um elemento fundamental na definição e na aplicação das regras. A política de concorrência evolui num cenário internacional em que as definições e os princípios da legislação relativa à concorrência são muito diversos, colocando as empresas da UE em desvantagem.

4.2 Muitas PME sofrem as consequências da inadequação das regras da UE relativamente às regras dos seus concorrentes internacionais. A concorrência desleal é uma questão que tem ser combatida, em defesa das normas da UE. Foram apresentadas inúmeras queixas de empresas na Europa (falta de flexibilidade). Em alguns domínios de produção nos países terceiros, a não aplicação das normas ambientais e sociais da UE gera distorções de mercado, em detrimento das empresas europeias, principalmente das PME. Este facto deve preocupar a Europa.

4.3 O modelo de concorrência da UE deve ser promovido no plano internacional. A UE deve dar o exemplo, com uma cultura de concorrência mundial propícia a um sistema que proteja as empresas e os trabalhadores. Impõe-se um debate aprofundado sobre o conceito de direito da concorrência na Europa em comparação com outros espaços económicos, como os Estados Unidos e a China, por exemplo no que diz respeito às questões ambientais e de sustentabilidade.

4.4 Para assegurar o equilíbrio entre a liberdade do mercado e as concentrações, não é suficiente evocar a concorrência de outros grandes operadores mundiais, sobretudo se provierem de países fechados à concorrência de empresas estrangeiras. O CESE destaca a importância de a UE adotar uma abordagem coerente destinada a estabelecer a ligação entre o respeito pelos direitos humanos e laborais, a aplicação dos ODS e a promoção de normas ambientais e de investimentos sustentáveis nas operações comerciais em todo o mundo. Os regimes comerciais e pautais preferenciais concedidos a vários países terceiros devem ser revistos e mais condicionados à aplicação efetiva de normas de desenvolvimento sustentável, a fim de criar condições de concorrência equitativas, leais e competitivas para as empresas europeias. A este respeito, o Comité propõe que, em alternativa às concentrações de empresas, que enfraquecem a concorrência, sejam tomadas medidas para apoiar as empresas na realização de investimentos sustentáveis em mercados terceiros. Tais medidas podem consistir, nomeadamente, em incentivos fiscais para I&D e incentivos à celebração de acordos entre produtores europeus para coordenar as estratégias de exportação e de investimento no estrangeiro, em conformidade com as normas económicas, sociais e ambientais da UE.

Bruxelas, 27 de janeiro de 2021.

A Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Christa SCHWENG

---