



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas

Ex.mo Senhor
Secretário de Estado dos Assuntos
Parlamentares

Of. n.º ~~257~~CEIOP

17-11-2016

Assunto: Envio do relatório da Comissão referente à audição da Dr.ª Margarida Matos Rosa, personalidade indigitada para o cargo de Presidente do Conselho de Administração da Autoridade da Concorrência (AdC)

Nos termos do n.º 3 do artigo 17.º da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, realizou esta Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas, na reunião ocorrida a 15 de outubro de 2016, a audição da Dr.ª Margarida Matos Rosa, personalidade indicada pelo Governo, através do v/ ofício de 9 de novembro de 2016, para o exercício do cargo de Presidente do Conselho de Administração da Autoridade da Concorrência (AdC).

Em reunião ocorrida a 17 de setembro, esta Comissão apreciou o relatório da audição (em anexo a este ofício), tendo o mesmo sido aprovado por unanimidade, verificando-se a ausência do PCP, PEV e do PAN, termos em que se vem dar conhecimento a Vossa Excelência, de acordo com o estatuído no n.º 4 do artigo 17.º da supracitada Lei.

Com os melhores cumprimentos,

O PRESIDENTE DA COMISSÃO,

(Helder Amaral)



Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas

Relatório

Nos termos e para os efeitos dos n.ºs 3 e 4 do artigo 17.º da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.

Relator: Heitor de Sousa
(BE)

Audição da personalidade indicada para Presidente da Autoridade da Concorrência, Dra Margarida Matos Rosa



Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas

ÍNDICE

PARTE I – CONSIDERANDOS

PARTE II – METODOLOGIA

PARTE III – AUDIÇÃO

PARTE IV – RELATÓRIO DA AUDIÇÃO

PARTE V – CONCLUSÕES



Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas

PARTE I – CONSIDERANDOS

De acordo com o estatuído nos n.ºs 3 e 4 do artigo 17.º da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras, aprovada em anexo à Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, e no artigo 14º dos Estatutos da Autoridade da Concorrência (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 125/2014 de 18 de agosto), os membros do Conselho de Administração são designados por Resolução do Conselho de Ministros, após audição da Comissão competente da Assembleia da República, a pedido do Governo.

Em 09 de novembro de 2016, através de ofício dirigido à Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas, o Governo solicitou o agendamento da audição da personalidade indigitada para o exercício do cargo de Presidente do Conselho de Administração da Autoridade da Concorrência (cf. anexo 1 a este relatório), Dra. Margarida Matos Rosa, fazendo acompanhar o ofício da nota biográfica da personalidade e do parecer da CReSAP, nos termos legais aplicáveis.

Em 11 de novembro de 2016, deliberou a Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas proceder à audição suprarreferida em reunião Extraordinária, expressamente convocada para o efeito.

PARTE II – METODOLOGIA

Para a audição foi aprovada a seguinte grelha de tempos:

- Eventual intervenção inicial do indigitado – 15 m
- Uma ronda sucessiva de 5 minutos por cada Grupo Parlamentar, com resposta final por igual tempo total. Se for entendido necessário algum esclarecimento suplementar realiza-se segunda volta.

Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas

PARTE III – AUDIÇÃO

A audição decorreu em reunião da Comissão ocorrida a 15 de novembro de 2016, com carácter público e com gravação integral em registo áudio e vídeo.

A audição pode ser consultada na ligação que se indica , bem como no DVD que segue em anexo a este relatório.

PARTE IV – RELATORIO DA AUDIÇÃO

A Audição iniciou-se com uma breve apresentação da Dra. Margarida Matos Rosa, em que a indigitada expôs as principais motivações e princípios orientadores da sua ação futura como Presidente da Autoridade da Concorrência (AdC).

Após uma nota introdutória relativa à missão da AdC, onde destacou a ideia da política de concorrência ser um bem público que interessa assegurar como instrumento para o bem-estar social, a Dra. Margarida Matos Rosa expôs brevemente o enquadramento jurídico e legal da missão da AdC quer do ponto de vista dos grandes princípios que a contextualizam (Constituição e Tratados europeus), quer do ponto de vista da sua transposição para a ordem jurídica interna (legislação aplicável).

Seguidamente apresentou os 5 princípios orientadores da sua visão para a AdC:

- Autoridade de excelência
- Autoridade dinamizadora e cooperante
- Autoridade independente e transparente
- Autoridade integrada entre pares
- Autoridade credível, eficaz e dissuasora – prevenir em vez de remediar.

Após a explicação de cada um destes pontos, a Dra. Margarida Matos Rosa enunciou os principais desafios da sua ação, tendo destacado a valorização do capital humano da autoridade e o fomento de boas práticas e de conhecimentos no seu interior, a procura permanente de uma maior eficácia da AdC como função do funcionamento geral das instituições públicas e deteve-se ainda em particular na necessidade da autoridade acompanhar os múltiplos processos de inovação que constituem fatores poderosos de concorrência e crescimento económico. Referência específica para o que designou “*o círculo virtuoso que se pretende reforçar*”, constituído por mais

Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas

concorrência, preços mais baixos, maior qualidade e diversidade de bens e serviços e mais inovação. Imperioso por isso que a AdC acompanhe os novos desafios, em termos de política de concorrência, colocados pelo *e-commerce* (casos de *Booking.com* e *Expedia*), acesso a *Big Data* e pela economia da partilha.

Por fim, a Dra. Margarida Matos Rosa, reconhecendo a existência de um Plano de Atividades da AdC para 2017, sublinhou um conjunto de prioridades do seu mandato que se consubstanciam:

- Reforço do papel da AdC;
- Continuar o trabalho da Unidade Especial de Avaliação de Políticas Públicas;
- Atenção aos setores de bens e serviços não-transacionáveis da economia;
- Acompanhamento da atividade dos setores estruturantes, tais como energia e outras *utilities*, banca, comunicações, etc;
- Promoção e defesa da concorrência na contratação pública ($\pm 16\%$ do PIB na EU);
- Maior sucesso na identificação e sancionamento de práticas restritivas da concorrência, com especial atenção à unidade anti-cartel;
- Retribuir à sociedade bem mais do que é confiado à AdC (1€ -> 20€, incluindo benefício do efeito de dissuasão).

Os grupos parlamentares presentes nesta audição – BE, CDS, PS, PSD, CDS – passaram de seguida à apresentação das suas questões.

O **Dep. Carlos Silva (PSD)** depois da saudação inicial, começou por referir não haver dúvidas acerca do conhecimento da indigitada nas áreas de conhecimento, assim como no parecer positivo da CRESAP, quanto ao perfil enquanto gestora pública, que esta emitiu a propósito.

Mas para além desse parecer e do conhecimento que resulta do Curriculum Vitae, houve algumas matérias, suscitadas pela apresentação, que justificam alguns esclarecimentos adicionais. Entre esses esclarecimentos, contam-se a questão da independência e a da equipa existente na AdC.

As questões levantadas foram:

Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas

- “Tendo a Sra Dra exercido funções em cargos de nomeação política no passado, acha que a sua independência se encontra restringida de alguma forma por esse motivo?”
- Tendo trabalhado na banca, como demonstra o seu Curriculum, e tendo também exercido funções na CMVM, ligada ao setor financeiro, como encara esta situação como podendo afetar a sua independência?
- Outra questão prende-se com a questão corrente na própria Autoridade. Neste momento está constituída uma equipa, não foi escolhida por si, e vê com tranquilidade a sua integração enquanto presidente nessa equipa que vai liderar?
- Encontra nessa equipa a interdisciplinaridade necessária para prosseguir num trabalho de supervisão necessário dos mercados?

Por fim, o **Dep. Carlos Silva (PSD)** suscitou ainda um esclarecimento complementar relativo à Unidade Especial de Avaliação das Políticas Públicas, especialmente no que toca à contratação pública, e sobre a forma poder vir a intervir sobre todas as suspeições que continuam a pesar sobre estes processos e ainda em que medida pensa alterar alguma das matérias incluídas no Plano Estratégico que já existe na AdC.

Em nome do **PS**, interveio o **Dep. Ascenso Simões**.

Após uma saudação inicial de boas-vindas, o deputado referiu a “sorte de presidir a uma instituição cheia de capital para fazer várias guerras”.

Explicitando a ideia, o **Dep. Ascenso Simões** começou por enunciar a “guerra da continuação da afirmação no espaço europeu”. Sendo a AdC é uma entidade que reporta a um património jurídico e a uma estrutura de determinações que vem do espaço europeu, que aliás se refletem no facto do nosso património jurídico interno ser muito do que as determinações europeias, a AdC será cada vez mais uma autoridade que está em concorrência com as restantes autoridades da concorrência dos países europeus.

Porém, a AdC é também reflexo duma realidade muito própria. Quando se compara a autoridade portuguesa com a espanhola verifica-se por exemplo que, aqui, se tem uma autonomização das funções de proteção da concorrência, mas em Espanha, a autoridade agrega um conjunto de atividades através de um conjunto reguladores setoriais que lhe dão uma outra dimensão no setor.

Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas

Por outro lado, a AdC não tem um regular estrito, porque não regula mercados, não tem intervenção direta na fixação de tarifas e preços, é um supervisor dual: tem de olhar para as atividades económicas e propor a correção das anormalidades detetadas, sejam elas de natureza pública, seja de natureza privada. Ou seja, a AdC serve de polícia de rua, e serve de tribunal para corrigir os devaneios de mercados.

De seguida, questionou a Dra. Margarida Matos Rosa sobre a estimativa relativa ao efeito multiplicador que a ação da AdC poderia ter na atividade económica.

Considerando que a AdC terá um orçamento a rondar os 9-10 M€, e admitindo um resultado esperado cerca de 20 vezes superior, apresentou algumas reservas sobre esse cálculo pois não se sabe como estimar a intervenção quando se refere à consolidação do setor financeiro, quando se refere à privatização da TAP, ou à intervenção no mercado das telecomunicações. O tal efeito estaria assim muito ligado à dimensão e natureza do universo sobre o qual se dá a intervenção da AdC em termos de prevenção.

Por fim, referindo-se à dimensão da organização interna da AdC, poder-se-á dizer que a mesma tem sofrido dos impactos das suas lideranças, ao longo de 13 anos de existência. Exemplos: a intervenção muito afirmativa do primeiro presidente da AdC respeitante às diversas Ofertas Públicas de Aquisição (OPA) sobre diversos bancos no final da década de 90 início deste século, ou a intervenção do segundo presidente da AdC sobre o tema dos combustíveis.

Referindo que estas questões, porventura, já não serão tão atuais, sublinhou a concluir que as autoridades reguladoras são cada vez mais entidades de prevenção, mais de presença do que de ostentação. E, neste aspeto, suscitou à Dra. Margarida Matos Rosa um comentário sobre a ideia, porventura mais holística, que faz da presença da AdC nos setores económicos.

O **Dep. Paulino Ascensão (BE)** interveio a seguir e, após os cumprimentos iniciais e as felicitações pela nomeação à Dra. Margarida Matos Rosa, o **Dep. Paulino Ascensão** questionou a indigitada sobre qual a sua visão relativa a um conjunto de temas, mais concretos, com os quais se irá certamente confrontar, a saber:

- o mercado de combustíveis e as frequentes queixas de concertação de preços;
- As ligações aéreas para a Madeira e os preços excessivos praticados, superiores aos de ligações de maior distância, como as para a América do Norte;
- As tarifas dinâmicas na aviação e mais recentemente na hotelaria que tornam imprevisíveis os custos;

Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas

- A grande distribuição e o abuso sobre os seus fornecedores decorrente do seu poder de mercado e a concorrência desleal que possam fazer nos mercados dos combustíveis e dos seguros de saúde;
- A banca e a concertação de preços nas comissões bancárias;
- As plataformas eletrónicas de contratação pública que podem limitar a concorrência e a transparência neste importante setor.

O **Dep. Hélder Amaral**, em nome do **CDS**, e também após uma saudação inicial, começou por referir que, do ponto de vista do cumprimento da lei, parece estar tudo conforme, tendo elogiado o Curriculum Vitae apresentado, referido que a CRESAP fez um parecer favorável e que, por último, o Parlamento exerce o seu direito de audição prévia das pessoas indigitadas para os conselhos de administração das entidades reguladoras.

As questões suscitadas surgem então como um complemento às questões já tinham sido feitos.

Nestes termos o deputado quis saber se, em concreto, se o regulador tem os meios, a independência, a capacidade de atuar e de ser o garante da cultura de concorrência e de garantir que os vários direitos em confronto sejam salvaguardados com base numa apreciação de independência, sendo certo que isso não poderá ser dissociado do impacto das lideranças existentes na autoridade.

Lembrando que nem todas as perceções públicas foram favoráveis, como por exemplo, a atuação de um antigo presidente da AdC na questão dos combustíveis, a primeira questão foi sobre qual o valor que a Dra. Margarida Matos Rosa atribuiu à relação com o parlamento, quer nas vindas obrigatórias que terá de realizar ao parlamento, quer a pedido de um qualquer grupo parlamentar sobre matérias em concreto do mercado.

Sobre o papel fundamental da AdC, o **Dep. Hélder Amaral**, completando o que já fora dito pelo Dep. Ascenso Simões, referia que a AdC para além de poder ser polícia de um tribunal da concorrência que se justificaria, também deverá ter capacidade de investigação reforçada. E a questão foi se os mecanismos ao dispor da autoridade são suficientes ou se há condições para o reforço de um papel, mais expectante, apenas e só de polícia, para ver se alguém prevarica, ou se, pelo contrário, poderá ser um papel duma autoridade que atua, que antecipa, que muitas vezes não fica à espera da denúncia.

Para esse efeito, sublinhou a necessidade de recorrer a vários instrumentos como, por exemplo, documentos sobre o conluio em casos de contratação pública, o estatuto da

Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas

clemência, mas também a redução de prazos, reforço da eficácia jurídica, pois, em muito casos, não se descortinam as consequências disso tudo. Nomeou alguns exemplos de ausência de consequências, como sejam os casos no setor rodoviário ou no setor energético electroprodutor, lembrando o caso de uma ação do Estado contra a GALP, até agora inconsequente.

Outra questão foi a referente à cooperação com outros reguladores. Neste caso há registo de várias situações, que parecem não caber nem a um nem a outro regulador, focando sobre as práticas restritivas existentes nos mercados, tais como o dumping, as posições dominantes, a existência de oligopólios, tudo um conjunto de situações que têm que ver com o funcionamento do mercado *tout court*, e que, no fundo, justifica uma ação determinada em defesa de uma cultura de concorrência e de bom funcionamento do mercado.

A última questão foi sobre a visão da Dra. Margarida Matos Rosa relativamente à sua visão da concorrência em Portugal versus as melhores práticas europeias e qual o ponto da situação em que hoje nos encontramos.

Seguiram-se as **respostas da Dra. Margarida Matos Rosa individualizadas, por partido.**

Sobre as questões do **Dep. Carlos Silva (PSD)**, relativas à independência da indigitada face aos casos relacionados com banca.

Sendo certo a existência no CV uma parte preponderante relacionada com a banca, a Dra. Margarida Matos Rosa não a considera um ponto negativo, antes pelo contrário, será um ponto positivo, especialmente no contributo que esse conhecimento pode ter na análise que a Autoridade fará das questões de concorrência ligadas a esse sector.

Lembrou que há quase 8 anos que não tem qualquer vínculo à banca, o que cria alguma distância, acentuada pelas funções de supervisão que desempenhou na CMVM, e que, em muitos casos, levaram a sancionamentos. Por isso, afirmou esperar conseguir convencer o Dep. Carlos Silva dessa independência e declarou-se completamente confortável relativamente a ela.

Em relação à equipa de direção, quer do conselho, quer da direção de 1ª linha da autoridade, a indigitada encara com muita tranquilidade a colaboração com todos os membros apesar de ainda não os conhecer, embora já tenha tido oportunidade de observar os seus CV, que lhe pareceram muito competentes na área da concorrência. Quanto aos outros dois membros do Conselho estes têm curriculum na área jurídica e o seu CV trará alguma complementaridade ao conjunto do Conselho.

Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas

Em termos da Unidade Especial de Avaliação de Políticas Públicas, considerou esse trabalho essencial e referiu que a AdC fez um trabalho muito prático nesta área pois, para além de ter feito uma série de contactos com os vários níveis da administração central e local no sentido de melhorar os procedimentos concursais, elaborou também um guia prático com identificação dos indícios que podem configurar práticas de conluio nestes procedimentos concursais.

Quanto às questões do **Dep. Ascenso Simões**, a Dra. Margarida Matos Rosa concordou com o facto da AdC ser uma instituição cheia de capital, sim, mas especialmente humano e que muito da credibilidade da AdC se deve ao trabalho dos colaboradores, conselhos de administração e anteriores presidentes.

Quanto à comparação com as entidades europeias, a nomeada vê a AdC mais em colaboração com as entidades europeias do que em situação de concorrência. Invocou que os princípios da concorrência são muito claros e simples pelo que há que aplicar os princípios de maneira equitativa, sendo certo, porém, que, por vezes, em matéria de auxílios públicos, isso é matéria de alguma divergência na CE sobre a sua interpretação. Considera que a AdC pode contribuir para que haja um patamar comum de interpretação com a CE e, nesse sentido, deve estar em contínuo diálogo com a DG Concorrência no sentido de fazer chegar alguma recomendação que ache pertinente.

Relativamente à metodologia que terá servido de base à estimativa sobre o benefício face à sociedade, a Dra. Margarida Matos Rosa referiu que as metodologias são imperfeitas, que o estudo referido incide sobre o período 2003-2007, e reconheceu que é muito difícil quantificar o efeito dissuasor. Assumiu o objetivo de melhorar sempre mesmo tendo por base o rácio apresentado. E para esclarecer as dúvidas, comprometeu-se a trazer num futuro próximo um cálculo, se possível, independente, sobre essa estimativa.

A respeito das lideranças, resumiu a sua em 3 aspetos:

- Uma liderança afirmativa;
- Uma liderança dissuasora porque é muito pior resolver problemas já criados aos consumidores do que antecipá-los;
- E uma liderança sempre em respeito pelos vários intervenientes (consumidores e empresas), mas aplicando a lei, tal como existe.

Sobre as questões do **Dep. Paulino Ascensão**, considerou tratar-se de questões mais setoriais, que passou a esclarecer.

Começando pela questão da contratação pública e os problemas da alegada falta de concorrência, reconheceu que há concursos públicos que, conscientemente ou não,

Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas

parecem enviesados porque são muito afunilados para determinada prestação de bens ou serviços. Mas as recomendações da AdC têm alertado para esse facto.

Quanto às plataformas e ao acesso de dados e sua confidencialidade, reservou-se para uma ocasião futura a emissão de uma opinião mais fundamentada para poder conhecer melhor o que a AdC poderá já ter feito sobre este tema.

Sobre a banca e a concertação de preços, referiu que existe na AdC um caso em análise precisamente sobre esse género de prática, e declarou que se for identificada qualquer outra concertação que não deixará de atuar.

Sobre a grande distribuição e a sua relação face aos seus fornecedores, reconheceu que se trata de uma área em que há muito desconforto na sociedade, sendo que há várias questões que têm sido tratadas, primeiro pela AdC, e depois, a partir de 2013-14, pela ASAE, quando esta passou a ter algumas responsabilidades de fiscalização de práticas individuais restritivas de comércio.

Referiu que estudos da CE determinaram que não haverá posição dominante neste setor e nesse sentido é difícil haver abuso de posição dominante. Outra questão, diferente, é poder haver abuso de dominância económica, sabendo-se que muitos destes fornecedores têm apenas um cliente ou um cliente principal, oriundo da grande distribuição.

Trata-se de questões que merecerão a sua maior atenção, com o apoio de toda a estrutura da autoridade. Para apoio dessa ação, lembrou que existe uma plataforma de análise de toda a cadeia alimentar, que é a PARCA, onde a AdC participa como observadora, que tem feito algum estudo sobre este tema, pedindo mais tempo para se inteirar em pleno sobre o trabalho desta plataforma antes de poder responder com dados mais concretos. Em qualquer caso, sublinhou a existência de um desconforto e portanto não será um tema em que se deva desistir de obter resultados.

Sobre o mercado dos combustíveis, é um facto que tem sido um mercado sobre ao qual a AdC se tem debruçado, que a concorrência no mercado dos combustíveis líquidos tem aumentado com a entrada de novos *players*, desde 2007. Apesar disso, reconheceu que a questão da concertação de preços será outro dos assuntos com o qual não deixará de acompanhar, até porque, como é público, o que é certo que “os preços sobem muito rapidamente e descem muito devagar”. Por isso, importa permanecer atentos.

Quanto às ligações aéreas, em particular para a Madeira, com preços mais elevados, reservou uma opinião para futuro para poder saber mais sobre esta matéria através da AdC.

A resposta às questões suscitadas pelo **Dep. Hélder Amaral (CDS)**, começou por afirmar que, sob a sua liderança, a autoridade será incansável na promoção e defesa

Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas

da concorrência, disponibilizando-se para vir a esta Comissão sempre que previsto ou for pedido pelos partidos ou ainda a pedido da própria AdC para apresentar algumas iniciativas.

A Dra Margarida Matos Rosa falou da capacidade de inovação e da capacidade de antecipação que devem ser elevadas, dando exemplo da experiência que tem na área financeira e da supervisão, onde será mais aconselhável conseguir antecipar os riscos, vulgo comportamentos ilícitos, do que tentar resolvê-los, até porque a prova é sempre difícil.

Nestes termos, afirmou querer ser incansável na defesa da concorrência tentando antecipar riscos e atuar junto dos intervenientes antes que o prejuízo para o consumidor seja palpável.

Quanto à cooperação com outros reguladores para que não haja zonas cinzentas, considerou que essa suspeição pode existir sobretudo na perceção do consumidor. Nesses termos, o papel da AdC deverá ser o de dinamizador junto com outras entidades reguladoras setoriais para que não fiquem questões por resolver e para que ninguém possa dizer que “isso não é da minha responsabilidade de outro” e vice-versa.

Por fim, quanto ao estado da concorrência em Portugal versus outros países, informou que o único ranking que conhece relativamente à atuação da AdC é um ranking que deixa o país numa posição satisfatória e que grande parte das autoridades está no mesmo nível. Esse ranking existe e vai de um a 5 estrelas, a AdC tem 3 estrelas, mas grande parte das autoridades da concorrência no mundo inteiro também apresentam a mesma pontuação, havendo muito poucas com 4 e ainda menos com 5. Afirmou o seu compromisso de melhorar esse ranking, desde que haja meios para o conseguir, mas muito desse ranking passa também por conseguir concluir todos os processos sancionatórios, o que requer maior eficácia da autoridade, junto com outras instituições.

Não houve registo de segunda volta de intervenções.

PARTE V – CONCLUSÕES

É, assim, entendimento da Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas, que a Dr.^a Margarida Matos Rosa reúne as condições para ser designada Presidente do Conselho de Administração da Autoridade da Concorrência (AdC).



Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas

A Assembleia da República, através da Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas, procedeu à audição da Dr.^a Margarida Matos Rosa, indigitada para Presidente do Conselho de Administração da Autoridade da Concorrência (AdC), nos termos e para os efeitos do n.º 3 do artigo 17.º da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras, aprovada pela Lei n.º 67/2013 de 28 de agosto.

Do presente relatório será dado conhecimento ao Governo, através da Secretaria de Estado dos Assuntos Parlamentares, nos termos do n.º 4 do artigo 17.º da Lei n.º 67/2013 de 28 de agosto.

Palácio de S. Bento, 17 de novembro de 2016.

O Deputado Relator

(Heitor de Sousa)

O Presidente da Comissão

(Hélder Amaral)