

PARECER DA AUTORIDADE DA CONCORRÊNCIA SOBRE A
PROPOSTA DE LEI N.º 190/XIII
RELATIVA À REFORMA DA SUPERVISÃO FINANCEIRA

Sumário Executivo

1. O presente parecer é emitido pela Autoridade da Concorrência (“AdC”), por iniciativa própria, no âmbito da sua atribuição estatutária de contribuir para o aperfeiçoamento do sistema normativo português em todos os domínios que possam afetar a livre concorrência nos termos da alínea *g*) do artigo 5.º dos seus Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 125/2014, de 18 de agosto (“Estatutos da AdC”).
2. Assim, o parecer incide apenas sobre as normas da Proposta de Lei com incidência em aspetos relevantes para a política de concorrência, designadamente:
 - a. As normas respeitantes ao financiamento da atividade da AdC, que visam a alteração do n.º 3 (taxa das prestações dos reguladores que constituem receitas próprias da AdC) e revogação do n.º 5 (taxa fixada supletivamente) do artigo 35.º dos Estatutos da AdC; e
 - b. as normas relativas à promoção e defesa da concorrência no setor financeiro nacional.
3. A título de nota prévia, observa-se que a exposição de motivos da Proposta de Lei não contém menção às razões pelas quais são incluídas na Proposta normas que incidem sobre a política de concorrência, nem a AdC foi consultada durante a preparação da Proposta de Lei. Assim, não são identificados motivos que justifiquem uma diminuição da previsibilidade e montante do financiamento da AdC, nem a introdução de incerteza jurídica quanto aos poderes em matéria de política de concorrência da AdC.
4. Quanto às propostas relativas ao financiamento da AdC, a AdC considera que a alteração proposta ao n.º 3 e a revogação proposta do n.º 5 do artigo 35.º dos Estatutos da AdC colocam manifestamente em risco a sua autonomia administrativa e financeira, consagrada nos artigos 3.º, n.º 2, alínea *a*), e 33.º e ss da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras e artigos 1.º, n.º 2, e 32.º e ss dos Estatutos da AdC.
5. Além disso, as alterações propostas são suscetíveis de afetar negativamente a independência funcional e técnica da AdC, consagrada nos artigos 3.º, n.º 2, alínea *c*), e 45.º da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras e artigos 1.º, n.º 2, e 40.º dos Estatutos da AdC.

6. Com efeito, das alterações propostas resulta uma total incerteza quanto ao montante anual de receitas próprias da AdC, o que impede a previsibilidade e planeamento da atuação da AdC na sua missão de defesa e promoção da concorrência. As prestações dos reguladores constituem a principal receita própria do orçamento da AdC.
7. As alterações propostas implicam uma total discricionariedade do Governo na fixação da taxa que determina o montante das prestações dos reguladores, o que é incompatível com as garantias de independência e autonomia da AdC.
8. Note-se que as garantias de independência e autonomia da AdC devem ser reforçadas — e não diminuídas — nos termos do disposto nos artigos 4.º e 5.º da Diretiva (UE) 2019/1 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2018, que visa atribuir às autoridades da concorrência dos Estados-Membros competência para aplicarem a lei de forma mais eficaz e garantir o bom funcionamento do mercado interno, a qual deverá ser transposta para o direito nacional até 4 de fevereiro de 2021 (“Diretiva ECN+”). Ao habilitar o Governo a aumentar ou *reduzir* anualmente o orçamento referente à concorrência, a proposta contraria frontalmente as garantias de independência visadas por esta Diretiva.
9. Nesse sentido, a alteração proposta à Lei de Enquadramento Orçamental (p. 59), que subtrai ao âmbito institucional de aplicação daquela lei a CMVM e a ASF, deve, por maioria de razão, ser também aplicada à AdC. Esta alteração tem por objetivo o reforço da autonomia financeira da CMVM e ASF, pelo que deveria dar igualmente efetividade às garantias de independência e autonomia da AdC que se encontram consagradas na Diretiva ECN+, Lei-Quadro das Entidades Reguladoras e Estatutos da AdC.
10. Na sequência, a AdC sustenta:
 - (i) A não alteração do n.º 3 do artigo 35.º dos Estatutos nos termos propostos ou, em caso de alteração, que seja consagrada uma taxa fixa, ou mínima, de transferência de 6,25%, de forma a assegurar um nível mínimo adequado de recursos financeiros da AdC, à luz da Diretiva ECN+;
 - (ii) A não revogação do n.º 5 do artigo 35.º dos Estatutos, assegurando um mecanismo supletivo de fixação da taxa das prestações, contribuindo para a previsibilidade do financiamento da AdC; e
 - (iii) Aplicação da alteração à Lei de Enquadramento Orçamental à AdC, por maioria de razão.
11. No que respeita à promoção e defesa da concorrência no setor financeiro nacional, verifica-se que a Proposta de Lei consagra a colaboração das entidades de supervisão no setor financeiro com a AdC, tal como já estabelecido, nomeadamente, nos artigos 17.º, n.º 3, e 35.º da Lei da Concorrência.
12. Contudo, além dos deveres de cooperação, a Proposta de Lei inclui normas através das quais são conferidas à ASF, CMVM e CNSF atribuições de defesa e promoção da concorrência e, quanto ao CNSF, o poder de propor à AdC a realização de estudos, a formulação de recomendações ou a realização de estudos e auditorias.

13. Estas normas são suscetíveis de criar incerteza jurídica quanto ao âmbito concreto das atribuições da ASF, CMVM e CNSF no domínio da política de concorrência, sendo certo que a AdC tem atribuições exclusivas de defesa e promoção da concorrência.
14. Além disso, o poder da CNSF de propor estudos, recomendações ou auditorias afigura-se suscetível de conflitar com as garantias de independência da AdC, previstos nos seus Estatutos e na Lei da Concorrência.
15. Propõe-se, assim, que a Proposta de Lei não coloque em causa a certeza jurídica quanto às atribuições, competência e poderes da AdC, nomeadamente a aplicação, pela AdC, do regime jurídico da concorrência no setor financeiro, mantendo-se apenas as normas respeitantes à colaboração da ASF, CMVM e CNSF no reporte de indícios de ilícitos jusconcorrenciais.

1. Enquadramento prévio

1. À Autoridade da Concorrência (“AdC”) cabe, nos termos da alínea *g*) do artigo 5.º dos seus Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 125/2014, de 18 de agosto (“Estatutos da AdC”), contribuir para o aperfeiçoamento do sistema normativo português em todos os domínios que possam afetar a livre concorrência, nomeadamente por iniciativa própria, como é o caso.
2. A Proposta de Lei n.º 190/XIII (“Proposta de Lei”), disponibilizada no *site* da Assembleia da República¹, visa a criação do Sistema Nacional de Supervisão Financeira (“SNSF”), que é composto (i) pelas autoridades de supervisão — o Banco de Portugal (“BdP”), a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (“CMVM”) e a Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (“ASF”) —, (ii) pela entidade de coordenação e autoridade macroprudencial — o Conselho Nacional de Supervisores Financeiros — e (iii) pela autoridade de resolução — a Autoridade de Resolução e Administração de Sistemas de Garantia (Proposta de Lei, p. 11).
3. A título de nota prévia, observa-se que a exposição de motivos da Proposta de Lei não contém menção às razões pelas quais são incluídas na Proposta normas que incidem sobre a política de concorrência, nem a AdC foi consultada durante a preparação da Proposta de Lei.
4. A Proposta de Lei contém normas consubstanciando alterações ao Regime Jurídico da Concorrência, aprovado pela Lei n.º 19/2012, de 8 de maio (“Lei da Concorrência”), aos Estatutos da AdC e à Lei-Quadro das Entidades Administrativas Independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores

¹ <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=43582>.

privado, público e cooperativo, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto (“Lei-Quadro das Entidades Reguladoras”) (Proposta de Lei, pp. 15 e 18).

5. Mais concretamente, a Proposta de Lei contém normas com repercussão direta no financiamento da atividade da AdC e normas relativas à promoção e defesa da concorrência no setor financeiro nacional, que interessa considerar.
6. Nestes termos, com vista ao aperfeiçoamento da Proposta da Lei no que respeita àquelas normas, a AdC apresenta os seguintes comentários.

2. Quanto ao financiamento da atividade da AdC

2.1. Do regime atual

7. Antes de entrar na análise da Proposta de Lei, importa mencionar os aspetos do regime jurídico em vigor no que concerne ao financiamento da atividade da AdC.
8. Nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 5.º da Lei da Concorrência, o financiamento da AdC é assegurado pelas prestações das entidades reguladoras setoriais, bem como pelas taxas cobradas no âmbito da atividade específica da AdC (também n.º 1 do artigo 35.º dos Estatutos).
9. Note-se que as prestações dos reguladores constituem a principal receita própria do orçamento da AdC.
10. São entidades reguladoras setoriais para efeitos do acima exposto, nomeadamente, a ASF e a CMVM [alíneas a) e b) do n.º 2 do artigo 35.º dos Estatutos], entidades envolvidas no SNSF.
11. As prestações acima referidas, recebidas a título de receitas próprias da AdC, resultam da aplicação de uma taxa única, entre 5,5 % e 7 %, ao montante total das receitas próprias das entidades reguladoras setoriais referidas no n.º 2 do artigo 35.º dos Estatutos, descontadas algumas exceções, cobradas no último exercício encerrado (n.º 3 do artigo 35.º dos Estatutos da AdC).
12. A taxa única acima referida é definida anualmente, até ao dia 31 do mês de julho, por portaria dos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e pela principal área de atividade económica sobre a qual incide a atuação das entidades reguladoras referidas no n.º 2 do artigo 35.º dos Estatutos da AdC e produz efeitos durante o ano civil seguinte (n.º 4 do artigo 35.º dos Estatutos da AdC).
13. Na ausência da publicação da portaria a que se refere o número anterior dentro do prazo aí previsto, é aplicável, durante o ano civil seguinte, a taxa correspondente ao valor médio do intervalo anteriormente referido — 5,5 % e 7 % (n.º 5 do artigo 35.º dos Estatutos da AdC). O n.º 5 do artigo 35.º dos Estatutos da AdC contém, assim, um mecanismo que permite a determinação de uma taxa aplicável supletivamente.

14. Constituem ainda receitas da AdC, extraordinariamente, na medida necessária a assegurar o cabal desempenho das suas atribuições, as dotações do Orçamento do Estado, inscritas para o efeito no orçamento do ministério responsável pela área da economia [alínea c) do n.º 7 do artigo 35.º dos Estatutos].
15. Com estes constrangimentos às opções do decisor político no que respeita ao nível de financiamento da atividade da AdC pretendeu o legislador salvaguardar a autonomia administrativa e financeira e a independência funcional e técnica da AdC (artigos 33.º e 45.º da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras e 32.º e 40.º dos Estatutos da AdC, designadamente).
16. Com efeito, a AdC não é financiada, a não ser em casos excecionais (e que nunca se verificaram até ao momento), pelas dotações do Orçamento do Estado, mas, sim, pelas prestações das entidades reguladoras setoriais, que constituem receitas próprias da AdC.
17. A AdC não está, desta forma, dependente do decisor político no que respeita ao seu financiamento.
18. Mais: na própria definição do valor concreto da taxa única a aplicar ao montante total das receitas próprias das entidades reguladoras setoriais para efeitos de determinação do montante de receitas próprias da Autoridade, o legislador foi ao ponto de estabelecer balizas para o efeito, condicionando as opções do decisor político.
19. Com efeito, o estabelecimento de um intervalo (atualmente entre 5,5% e 7%), em particular de um limiar mínimo, significa um maior grau de previsibilidade e certeza quanto às receitas e permite um melhor planeamento na utilização dos recursos para a prossecução dos fins da AdC.
20. Por outro, limita as opções do decisor político, nomeadamente quanto ao montante mínimo da taxa, que constituirá o limiar do subfinanciamento.
21. E o legislador acautelou inclusive a possibilidade de o decisor político não emitir, em cada ano, no tempo devido, a portaria definindo a taxa única a aplicar ao montante total das receitas próprias das entidades reguladoras setoriais, tal como tem acontecido, de resto, desde a entrada em vigor dos atuais Estatutos da AdC de 2014.
22. Neste caso, o legislador estabeleceu para o efeito que, na ausência de portaria, a taxa aplicável será a correspondente ao valor médio do intervalo referido no n.º 3 do artigo 35.º dos Estatutos (ou seja, 6,25%), não ficando a AdC em situação de dependência em relação ao decisor político, o que reforça a independência funcional e técnica da AdC.

2.2. As alterações propostas

23. Feito este excursus, consideremos o teor da Proposta de Lei com impacto no financiamento da AdC.
24. A Proposta de Lei apresenta uma alteração ao n.º 3 do artigo 5.º da Lei da Concorrência, que passaria a ter a seguinte redação (Proposta de Lei, p. 55):
“O financiamento da Autoridade da Concorrência é assegurado pelas prestações do Banco de Portugal e das autoridades reguladoras setoriais e pelas taxas cobradas, nos termos a definir nos seus estatutos.”
25. A Proposta de Lei apresenta uma alteração ao n.º 1 do artigo 35.º dos Estatutos, que passaria a ter a seguinte redação (Proposta de Lei, p. 141):
“O financiamento da Autoridade da Concorrência é assegurado, nos termos do n.º 3 do artigo 5.º do regime jurídico da concorrência, pelas prestações do Banco de Portugal e das autoridades reguladoras setoriais, bem como pelas taxas cobradas no âmbito da atividade específica da AdC.”
26. A Proposta de Lei apresenta uma alteração ao n.º 3 do artigo 35.º dos Estatutos, que passaria a ter a seguinte redação (Proposta de Lei, p. 141):
“As prestações referidas no n.º 1, recebidas a título de receitas próprias da AdC, resultam da aplicação de uma taxa ao montante total das receitas próprias das entidades aí referidas e cobradas no último exercício, com exceção [...]”
27. A Proposta de Lei apresenta uma alteração ao elenco das alíneas do n.º 3 do artigo 35.º dos Estatutos (exceções ao montante total das receitas próprias do Banco de Portugal e das entidades reguladoras setoriais que contribuem para o orçamento da AdC a considerar para efeitos da aplicação da taxa única), que passaria a ter uma alínea adicional, a saber (Proposta de Lei, p. 141):
“g) Do produto da política monetária, no que respeita ao Banco de Portugal.”
28. A Proposta de Lei propõe a revogação do n.º 5 do artigo 35.º dos Estatutos, que estabelece a taxa aplicável na ausência da publicação da portaria a que se refere o n.º 4 do artigo 35.º dos Estatutos dentro do prazo aí previsto (Proposta de Lei, p. 141).
29. Em síntese, a Proposta de Lei acrescenta ao elenco das entidades que contribuem para as receitas próprias da AdC o Banco de Portugal (com exceção das receitas próprias deste que sejam produto da política monetária), o que contribui para o reforço da autonomia administrativa e financeira da AdC, não merecendo reparo.
30. Todavia, o n.º 3 do artigo 35.º dos Estatutos na versão da Proposta de Lei deixa de referir o intervalo de valores em concreto da taxa a aplicar ao montante total das receitas próprias das entidades que contribuem para o orçamento da AdC.

31. Além disso, é eliminada a previsão do montante supletivo de taxa que define o montante das prestações dos reguladores setoriais, na ausência de portaria anual do Governo a fixar essa taxa.

2.3. Da afetação da independência e da autonomia da AdC

32. O facto de a taxa das prestações dos reguladores (receita própria da AdC) ser definida anualmente, até 31 de julho, por portaria governamental, mas sem quaisquer balizas, como atualmente (entre 5,5% e 7%), acarretará um duplo efeito negativo, a saber:
- Por um lado, haverá uma total indefinição no que respeita às receitas próprias da AdC, o que é suscetível de limitar a sua autonomia administrativa e financeira, já que o estabelecimento de um intervalo entre 5,5% e 7% significa um maior grau de previsibilidade e certeza quanto às receitas e permite um melhor planeamento na utilização dos recursos para a prossecução dos fins da AdC; e
 - Por outro — mas não menos importante —, haverá uma maior dependência da AdC em relação ao decisor político, visto que o estabelecimento de um intervalo entre 5,5% e 7% limita as opções do decisor político, nomeadamente quanto ao montante mínimo da taxa, que constituirá o limiar do subfinanciamento.
33. Na linha da alteração proposta ao n.º 3 do artigo 35.º dos Estatutos da AdC e acentuando estes efeitos negativos, a Proposta de Lei propõe ainda a revogação do atual n.º 5 do artigo 35.º dos Estatutos, que estabelece que, em caso de inércia na publicação da portaria governamental, é aplicável a taxa correspondente ao valor médio do intervalo legalmente estabelecido (atualmente 6,25%).
34. Note-se que esta tem sido a taxa efetivamente aplicada anualmente no financiamento da AdC, sendo que, desde a aprovação dos atuais Estatutos, o Governo nunca aprovou uma portaria de fixação da percentagem que determina as prestações dos reguladores setoriais.
35. Com efeito, a prática demonstrou a necessidade de um dispositivo que permitadeterminar de forma atempada e com algum nível de previsibilidade, a taxa a aplicar ao montante total das receitas próprias das entidades que contribuem para o financiamento da AdC, a título de receitas próprias desta.
36. As alterações propostas acima enunciadas tornam totalmente imprevisíveis as receitas próprias da AdC, o que é incompatível com uma gestão organizacional eficiente e é suscetível de limitar a sua autonomia administrativa e financeira.
37. E colocam a definição do valor em concreto da taxa a aplicar ao montante total das receitas próprias do Banco de Portugal e das entidades reguladoras setoriais que contribuem para o orçamento da Autoridade totalmente no âmbito da

discricionariedade do decisor político, o que é suscetível de mitigar, de forma significativa, a independência funcional e técnica da AdC.

38. Ademais, em razão do acima exposto, a alteração proposta ao n.º 3 e a revogação proposta do n.º 5 do artigo 35.º dos Estatutos não estão em linha com o disposto no n.º 1 do artigo 4.º (e, nomeadamente, considerando 17) e no n.º 1 do artigo 5.º (e, nomeadamente, considerando 24 a 26) da Diretiva ECN+.
39. Nos termos do n.º 1 do artigo 4.º (e considerando 17) da Diretiva ECN+, a independência funcional das autoridades administrativas nacionais da concorrência deverá ser reforçada de modo a assegurar a aplicação eficaz e uniforme dos artigos 101.º e 102.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente ao se proteger a autoridade nacional de concorrência de intervenções externas ou pressões políticas suscetíveis de comprometer a avaliação independente das questões que lhes são submetidas.
40. Nos termos do n.º 1 do artigo 5.º (e, nomeadamente, considerando 24 a 26) da Diretiva ECN+, os Estados-Membros asseguram, pelo menos, que as autoridades nacionais da concorrência dispõem de pessoal qualificado em número suficiente e dos meios financeiros, técnicos e tecnológicos suficientes e necessários ao cumprimento efetivo das suas atribuições, nomeadamente através do reforço da sua autonomia a respeito da utilização das dotações orçamentais que lhe são atribuídas.
41. Nesse sentido, a alteração proposta à Lei de Enquadramento Orçamental (p. 59), que subtrai ao âmbito institucional de aplicação daquela lei a CMVM e a ASF, deve, por maioria de razão, ser também aplicada à AdC. Através desta alteração pretende-se reforçar a autonomia na gestão dos recursos financeiros e humanos daquelas entidades, pelo que se deveria dar igualmente efetividade às garantias de independência e autonomia da AdC que se encontram consagradas na Diretiva ECN+, Lei-Quadro das Entidades Reguladoras e Estatutos da AdC.
42. Em razão do acima exposto, a AdC sustenta:
 - a. A não alteração do n.º 3 do artigo 35.º dos Estatutos nos termos propostos, mantendo-se o atual intervalo, ou a previsão de uma taxa fixa, ou mínima, de 6,25% (o montante supletivo que tem vindo a ser aplicado), de forma a conferir algum nível de previsibilidade à receita da AdC;
 - b. a não revogação do n.º 5 do artigo 35.º dos Estatutos, prevendo-se uma taxa supletivamente aplicável, caso o Governo não emita a portaria anual de forma tempestiva; e
 - c. Aplicação à AdC das alterações previstas à Lei de Enquadramento Orçamental.

3. Quanto a aspetos relacionados com a aplicação do regime jurídico da concorrência

43. O respeito pelas regras de promoção e defesa da concorrência é assegurado pela Autoridade da Concorrência, que, para o efeito, dispõe dos poderes sancionatórios, de supervisão e de regulamentação (n.º 1 do artigo 5.º da Lei da Concorrência).
44. Embora na promoção da concorrência possa e deva ser coadjuvada por terceiros, a defesa das regras de concorrência depende do exercício pela AdC dos poderes que lhe são cometidos a título exclusivo em matéria de investigação e sanção de práticas anticoncorrenciais e o controlo de concentrações. Nesse contexto, os reguladores setoriais têm o dever de participar à AdC os factos de que tomem conhecimento suscetíveis de serem qualificados como práticas restritivas da concorrência (artigo 35.º da Lei da Concorrência) e podem emitir parecer sobre operações de concentração de empresas que tenham incidência sobre mercados objeto de regulação setorial (artigo 55.º da Lei da Concorrência), as quais são previamente notificadas à AdC e por esta aprovadas.
45. Dada a proposta remoção da ASF e da CMVM do âmbito de aplicação da LQER, é de saudar que a Proposta de Lei proponha que se mantenham os deveres de cooperação e colaboração na promoção e defesa da concorrência a que aquelas entidades se encontram atualmente adstritas nos termos do n.º 3 do artigo 11.º da LQER e da Lei da Concorrência (Lei n.º 19/2012, de 8 de maio).
46. Contudo, a redação proposta para: (i) a alínea e) do artigo 6.º dos Estatutos da CNSF; (ii) a alínea d) do artigo 6.º dos Estatutos da CMVM; e (iii) a alínea d) do artigo 6.º dos Estatutos da ASF, pode ser entendida como definindo uma partilha de atribuições em matéria de defesa da concorrência, a qual é e deve manter-se como exclusiva da AdC.
47. Propõe-se assim que (i) a alínea e) do artigo 6.º dos Estatutos da CNSF; (ii) a alínea d) do artigo 6.º dos Estatutos da CMVM; e (iii) a alínea d) do artigo 6.º dos Estatutos da ASF, onde se leia “contribuir para a promoção e defesa da concorrência” se leia **“contribuir para a promoção da concorrência, nos termos previstos no regime jurídico da concorrência”**.
48. Nos termos da Proposta de Lei, é proposta a aprovação de uma subalínea ii) da alínea b) do artigo 13.º dos Estatutos da CNSF com a seguinte redação “[compete ao CNSF] *Propor à Autoridade a realização de estudos, a formulação de recomendações ou a realização de estudos e auditorias, nos termos do disposto no regime jurídico da concorrência*”

49. O poder da CNSF de propor estudos, recomendações ou auditorias conflitua com as garantias de independência da AdC, previstos nos seus Estatutos e Lei da Concorrência.
50. Propõe-se, assim, a eliminação da subalínea ii) da alínea b) do artigo 13.º dos Estatutos da CNSF constante da Proposta de Lei.

Lisboa, 26 de abril de 2019