

Contributo conjunto da Conferência dos Presidentes das Regiões Ultraperiféricas (CPRUP) à consulta pública da Comissão Europeia sobre a definição de mercado para efeitos do direito da concorrência da UE

HT.5789

janeiro 2023

Contexto

Desde 2020, a Comissão Europeia tem vindo a realizar uma análise do mercado e dos seus limites em que as empresas competem. Assim, coloca-se a questão de como ter em conta e avaliar os mercados geográficos num contexto de globalização e concorrência das importações, o cálculo das quotas de mercado e a concorrência não pautal (incluindo a inovação).

Descrição das Regiões Ultraperiféricas

As Regiões Ultraperiféricas (RUP) da UE estão enumeradas no n.º 1 do artigo 355 do TFUE: os Açores, Canárias, Guadalupe, Guiana Francesa, Reunião, Madeira, Martinica, Mayotte e Saint-Martin são pequenas ilhas (quatro das quais são arquipélagos), com exceção da Guiana Francesa, cujo território - da mesma dimensão de Portugal - se situa no continente sul-americano e está rodeado pela floresta amazónica.

As RUP situam-se em zonas geográficas muito afastadas do continente europeu, pelo que sofrem uma certa forma de isolamento relativamente ao mercado interno, sendo especialmente sensíveis aos problemas de abastecimento (disponibilidade, prazos de entrega) e dos custos de transporte. Algumas delas têm como únicos vizinhos próximos países menos desenvolvidos ou em desenvolvimento, não pertencentes à UE, ou países emergentes, com os quais a UE também celebra acordos de comércio livre.

O estatuto das RUP é reconhecido no artigo 349 do TFUE: "Tendo em conta a situação social e económica estrutural da Guadalupe, da Guiana Francesa, da Martinica, de Maiote, da Reunião, de Saint-Martin, dos Açores, da Madeira e das ilhas Canárias, agravada pelo grande afastamento, pela insularidade, pela pequena superfície, pelo relevo e clima difíceis e pela sua dependência económica em relação a um pequeno número de produtos, fatores estes cuja persistência e conjugação prejudicam gravemente o seu desenvolvimento, o Conselho, sob proposta da Comissão e após consulta ao Parlamento Europeu, adotará medidas específicas destinadas, em especial, a estabelecer as condições de aplicação dos Tratados a essas regiões, incluindo as políticas comuns".



Assim, o direito primário europeu identifica várias características das RUP, cuja acumulação e combinação, de um ponto de vista estritamente económico e social, constituem constrangimentos estruturais permanentes para os quais podem ser adotadas medidas específicas.

Para além destes constrangimentos estruturais, existem fortes constrangimentos conjunturais que aumentam a sua vulnerabilidade. As crises que têm vindo a multiplicar-se nos últimos anos, particularmente desde 2008 (principalmente crises sanitárias, climáticas e energéticas, com repercussões sociais), estão a criar uma onda de choque maciça que está a minar a procura constante de atratividade dos mercados das RUP, causando sérias repercussões na sua acessibilidade e penalizando a continuação das atividades económicas nas RUP.

Principais indicadores:

	Número de mercados	Distância RUP-Estado Membro a que pertence (Km)	População (Hab.) Eurostat 2021	Superfície (Km2)	Empresas (Número)	Taxa de desemprego (%) Eurostat 2021	Index PIB/hab. (pps) (UE = 100) (%) Eurostat 2020
Açores - PT	9	1 445	242 201	2 322	28 132 (2020 – INE PT ¹)	7,2 (17,2 jovens)	67% (68% em 2000)
Canárias - ES	7	1 802	2 244 369	7 447	151 846 (2022 – DIRCE ²)	23,2 (39,5 jovens)	62% (95% em 2000)
Guadalupe - FR	4	6 758	408 142	1 685	34 526 (2021 – CCI ³ Guadalupe)	17,1 (35,3 jovens)	69% (69% em 2000)
Guiana - FR	1	7 181	290 528	83 751	16 933 (2020 – INSEE ⁴)	14,6 (27,6 jovens)	46% (57% em 2000)
Reunião - FR	1	9 373	866 181	2 512	46 400 (2020 – INSEE)	17,9 (34,1 jovens)	68% (64 % em 2000)
Madeira - PT	2	993	253 923	802	28 905 (2020 – INE PT)	7,9 (21,1 jovens)	68% (76 % em 2000)
Martinica - FR	1	6 845	364 508	1 128	43 675 (2021 – INSEE)	12,8 (31 jovens)	76% (67 % em 2000)

¹ Instituto Nacional de Estatística - Portugal

² Diretório Regional de Empresas, Instituto Nacional de Estatística - Espanha

³ Câmara do Comércio e Indústria - Ilhas Guadalupe, FR

⁴ Instituto Nacional de Estatística - França



Mayotte - FR	1	8 043	288 348	367	12 508 (2019 – INSEE)	27,8 (43 jovens)	30% (18 % em 2000)
Saint-Martin - FR	1	6 730	32 358	53	8 887 (2021 – CCI SM) ⁵	32,9 (52 jovens em 2018)	60% em 2014 (n/a em 2000)

Assim, com exceção dos Açores, Reunião, Martinica e Mayotte, que registaram um ligeiro aumento do seu PIB entre 2000 e 2020, o PIB per capita nas RUP continuou a diminuir nos últimos vinte anos em comparação com a média da UE. Em todas as RUP, permanece estruturalmente inferior ao observado no território do Estado-Membro a que pertencem. Em alguns casos, tais como as Ilhas Canárias, a Guiana e a Madeira, a redução é particularmente significativa. O PIB/capita em Guadalupe estagnou durante o mesmo período. (Perda de 27 pontos do PIB para o conjunto das RUP).

Neste sentido, a questão da definição de mercado para as RUP parece, portanto, ser inseparável do funcionamento eficaz das suas economias, o que implica necessariamente melhorar a sua acessibilidade, reforçar a competitividade das suas empresas e assegurar que as políticas internas e externas da UE sejam verdadeiramente coerentes.

Esta questão também tem consequências para a dimensão humana nas RUP, afetando não só a criação de novos empregos nas regiões mais afetadas pelo desemprego na UE, particularmente entre os jovens, mas também a perda de atratividade do seu mercado em termos de emprego. A fim de atrair jovens talentos e travar a fuga de cérebros, as RUP precisam de tornar os seus mercados mais atrativos, desenvolvendo oportunidades de emprego em todos os sectores-chave de atividade.

A Conferência apela a que as características específicas dos mercados das RUP, tal como expressas no artigo 349 do TFUE, sejam devidamente tidas em conta pela Comissão no processo de definição do mercado. Assim, é necessário ter em conta as limitações e particularidades das RUP, que dificultam o bom funcionamento dos respetivos mercados. **Em particular, deve ser feita menção na secção 3.3 "Provas utilizadas para definir mercados geográficos" da proposta da Comissão, mais especificamente nos pontos relativos a "Obstáculos e custos relacionados com o fornecimento a clientes em diferentes territórios" (parágrafos 71 e 72) e nos relativos a "Fatores relacionados com a distância, custos de transporte e áreas de atração" (parágrafos 73 e 74).**

⁵ Câmara do Comércio e Indústria Saint-Martin, FR



A complexidade da definição do mercado de referência nas Regiões Ultraperiféricas merece uma consideração cuidadosa, a fim de garantir que algumas lacunas das políticas europeias não prejudiquem a competitividade e a criação de emprego nas RUP.

Com base na observação já feita por Pedro Solbes Mira, antigo Comissário Europeu, de que "o afastamento do resto do território da UE, os sobrecustos a ele associados e, no caso dos arquipélagos, os custos induzidos pela sua dupla insularidade, representam a barreira mais significativa à livre circulação de bens e pessoas provenientes das RUP" e considerando que "a **ficção** do mercado único e a **realidade** da descontinuidade territorial parecem difíceis de combinar⁶", torna-se importante assegurar que as várias políticas europeias tenham em conta esta falta de acessibilidade, que, entre outros, repercute-se no ambiente competitivo das empresas localizadas nas RUP. Assim, é também importante ter em conta o seu impacto na política social, na política energética, na política comum de transportes e na política comercial comum.

A Comissão Europeia deve incluir nas suas análises questões-chave como: 1- as ligações aéreas e marítimas e o aumento dos seus custos (que afetam as atividades económicas nas RUP, a sua competitividade e que se repercutem nos preços); 2- a falta de atratividade dos mercados das RUP, que são considerados pouco atrativos devido aos constrangimentos estruturais enumerados no artigo 349 do TFUE; 3- a inexistência de atividades, ou de certos sectores de atividade estruturantes.

Por conseguinte, a Conferência convida a Comissão a ter em conta as situações específicas das RUP enumeradas abaixo, no desenvolvimento da definição do mercado:

- A grande fragilidade do tecido económico das RUP, constituído principalmente por microempresas e extremamente dependente das ligações aéreas e marítimas para o abastecimento, comércio e turismo (fatores de produção, circulação de pessoas, bens e serviços);
- A falta de massa crítica suficiente ou o grau de exposição às cadeias de valor globais que permanecem obstáculos significativos que dificultam a capacidade das empresas ou de sectores como a investigação e a inovação;
- A escassez de capital que limita a entrada de novas empresas e reduz a potencial concorrência;
- O facto de os mercados das RUP permanecerem pouco atrativos para a localização do investimento externo, geralmente devido à debilidade dos mercados e a uma certa falta de vantagens competitivas;
- O baixo nível de comércio eletrónico nas RUP que penaliza os consumidores nas RUP em comparação com os da Europa Continental;
- A importância de desenvolver as atividades económicas a fim de garantir um certo grau de autonomia, dado o seu afastamento e isolamento da UE (autonomia energética, segurança alimentar, desenvolvimento da produção local, etc.);

⁶ As RUP europeias no Mercado Único: A influência da UE no Mundo, 12 de outubro de 2011



- A possibilidade de empresas localizadas nas RUP deslocalizarem as suas atividades para mercados próximos (a grande maioria dos quais são países terceiros da UE com baixos custos laborais), ou de recorrerem à prestação de serviços cujas condições são mais favoráveis internacionalmente, aumentando assim uma forma de dependência em detrimento de uma autonomia estratégica;
- Ter em conta a distorção da concorrência relativamente aos mercados internacionais vizinhos das RUP.

O impacto puramente local dos auxílios estatais em mercados muito distantes do grande mercado europeu continental merece ser aplicado nos casos em que a ajuda pública não afeta o comércio intraeuropeu. De facto, o critério de afetar o comércio intraeuropeu, tal como estabelecido no artigo 107, parágrafo 1, do TFUE, não está preenchido, em particular quando as empresas fornecem bens e serviços apenas ao mercado local, dado o isolamento do mercado e, portanto, numa área limitada. Do mesmo modo, o efeito do auxílio continua a ser marginal no que diz respeito às condições de investimento e estabelecimento transfronteiriços, devido à grande distância do mercado europeu e à evidente falta de atratividade do mercado local para os investimentos europeus. A este respeito, a Conferência dos Presidentes das RUP tem salientado fortemente a importância de *"uma abordagem diferenciada (...)" para "estas Regiões no que respeita ao critério de alteração das trocas comerciais, baseada no conceito de auxílio com um "impacto puramente local", uma vez que o risco de distorção da concorrência causado pela ajuda concedida às RUP é muito marginal"*.

Além disso, a OCDE desenvolve uma análise económica que demonstra que a distância e o afastamento do mercado de referência constituem uma desvantagem que impede economias de escala, o desenvolvimento de externalidades e efeitos de aglomeração. Numa das suas publicações⁷, explica como a distância afeta as economias de escala internas e externas. Assim, "quando a distância geográfica é muito grande, o potencial de produtividade laboral de uma economia é menor".

Na literatura económica, Redding e Venables (2002) estudaram⁸ este tipo de efeito; salientam que os territórios remotos têm naturalmente menos acesso aos mercados, tanto para a venda dos seus produtos como para a aquisição de fatores de produção e outros bens intermédios.

Estes elementos merecem ser tidos em conta pela Comissão Europeia.

Estudo de caso: o sector energético

No que diz respeito ao mercado interno da eletricidade, a Diretiva (UE) n.º 2019/944 do Parlamento Europeu e do Conselho de 5 de junho de 2019 estabelece medidas específicas para os sistemas energéticos das Regiões Ultraperiféricas, que são classificadas como "Zonas não interligadas" (ZNI). As regras de concorrência devem ter em conta esta dimensão e prever uma alteração do enquadramento dos auxílios estatais para responder a várias questões que

⁷ Relatório Económico n.º 42 da OCDE, 2006, "A distância desempenha um grande papel? O efeito do isolamento geográfico nos níveis de produtividade"

⁸ Redding, S et A.J. Venables (2002), "The Economics of Isolation and Distance", Nordic Journal of Political Economy, 28, Conference Volume, n.º 2, pp. 93-108



estão a tornar-se evidentes como resultado das consequências da guerra na Ucrânia sobre a UE e a resposta da UE à mesma. Por exemplo, nas RUP não existe mercado de eletricidade, as tarifas de compra são administradas e o preço de venda de eletricidade está sujeito a equalização tarifária. O estatuto de ZNI torna as RUP extremamente vulneráveis em tempos de crise, particularmente no que diz respeito às perturbações no fornecimento de combustível (importado por mar, para a produção de grande parte da eletricidade) e ao aumento excessivo do custo do frete marítimo, que tem sido evidente desde o início da crise sanitária. Tal como na Europa, as populações das RUP continuam a enfrentar grandes riscos no domínio da energia. Estes riscos são: aumento das tarifas de energia, deterioração da qualidade ou mesmo interrupção do fornecimento do serviço de energia essencial (perda de regularidade do serviço de rede). Esta discussão justifica que o conceito de mercado da energia possa evoluir, em particular através de adaptações da legislação da concorrência. Um quadro adequado para os auxílios estatais no sector energético, que tenha em devida conta os mercados nas RUP, por exemplo, poderia ajudar a acelerar os investimentos previstos para o desenvolvimento das energias renováveis.

Os mercados das RUP estão na junção das políticas internas e externas da UE. Esta particularidade exige que a Comissão Europeia avalie a capacidade real das empresas para operar não só no mercado intraeuropeu, mas também tendo em conta os concorrentes imediatos do seu ambiente regional. Isto implica uma forte ligação entre as políticas internas e externas da União e, em paralelo, os aspetos internos e externos do mercado único. Neste sentido, o recente Regulamento (UE) n.º 2022-2560 de 14 de dezembro de 2022 sobre subvenções estrangeiras que distorcem o mercado interno vai na direção certa. Por conseguinte, devem prosseguir os esforços para ter em conta as características específicas das RUP e a sua localização, a fim de alcançar uma maior coerência entre os aspetos internos e externos das políticas da UE na definição do mercado.

A concorrência à escala global está a evoluir rapidamente, particularmente à luz das crises económicas conjunturais. O apoio de que beneficiam os atores fora da UE reforça as situações de concorrência desleal com que as empresas das RUP são confrontadas e justifica a modernização do direito da concorrência para ter este facto em devida conta. A ideia é criar um quadro que preserve os mercados das RUP e que não prejudique os seus negócios.

A utilização adequada e sistemática do artigo 349 do TFUE permitiria evitar, por exemplo, distorções da concorrência causadas por divergências entre as normas (sociais, ambientais) abrangidas pela regulamentação do mercado único e as aplicadas nos países e territórios vizinhos. Do mesmo modo, evitaria a proposta de regulamentos que possam afetar as RUP sem avaliações de impacto rigorosas.

Estudo de caso: transferências transfronteiriças de resíduos

O facto de a Convenção de Basileia proibir a exportação de certos resíduos para países em desenvolvimento constitui um obstáculo ao estabelecimento, em conjunto com países terceiros



e territórios vizinhos das RUP, de **futuras oportunidades económicas** no âmbito de estratégias regionais de tratamento, recuperação e eliminação de resíduos.

Além disso, certos sectores de atividade económica, tais como os relacionados com o transporte aéreo e marítimo, requerem um alargamento do espectro das análises realizadas, limitadas ao mercado interno da UE. Qualquer medida ao abrigo da lei da concorrência que seja decidida apenas nesta área é insuficiente, se houver o risco de comprometer a situação de uma companhia aérea ou de navegação a operar nas RUP, e, conseqüentemente, a sua ligação ao exterior. A situação nos mercados internacionais relevantes para cada RUP modifica o ambiente competitivo nos seus mercados e, portanto, precisa de ser tida em conta.

O objetivo subjacente à definição do mercado do produto e do mercado geográfico relevante é identificar os concorrentes reais que têm impacto nas decisões comerciais das empresas em causa (tais como as decisões em matéria de fixação de preços).