

**Abel  
Mateus**

# **A Regulação em Portugal**

Como os Portugueses pagaram  
82 mil milhões € pelas más políticas

The logo for Alêtheia Editores features the word "ALÊTHEIA" in a bold, serif font, enclosed within a horizontal oval border. Below the oval, the word "EDITORES" is written in a smaller, sans-serif font.

**ALÊTHEIA**  
EDITORES

# ÍNDICE

|   |        |
|---|--------|
| Prefácio.....                                       | p. 7   |
| <b>Capítulo 1</b>                                   |        |
| Introdução.....                                     | p. 11  |
| <b>Capítulo 2</b>                                   |        |
| Fundamentos da Regulação.....                       | p. 17  |
| <b>Capítulo 3</b>                                   |        |
| Regulação da Eletricidade.....                      | p. 37  |
| <b>Capítulo 4</b>                                   |        |
| Regulação das emissões climatéricas e ambiente..... | p. 95  |
| <b>Capítulo 5</b>                                   |        |
| Telecomunicações.....                               | p. 139 |
| <b>Capítulo 6</b>                                   |        |
| Supervisão bancária.....                            | p. 157 |
| <b>Capítulo 7</b>                                   |        |
| Regulação da concorrência.....                      | p. 197 |
| <b>Capítulo 8</b>                                   |        |
| Os custos das más políticas económicas.....         | p. 237 |
| <b>Capítulo 9</b>                                   |        |
| Conclusão.....                                      | p. 249 |

## PREFÁCIO

Vivemos numa época de grandes transformações económicas e sociais. A democracia tem sido posta em causa de forma sub-reptícia em vários países europeus, os problemas climáticos saltaram para o centro das preocupações da União Europeia, como o principal problema existencial da humanidade, infelizmente apropriados por grupos ideológicos e centros de interesses. A economia de mercado provou ser a única forma eficiente para afetar recursos e incentivar os agentes a trabalhar, poupar, investir e inovar, mas continua a ser contestada por novas ideologias e grupos sociais. A digitalização representa um grande desafio para a forma como a sociedade e economia se organizam. A globalização veio trazer novos desafios geopolíticos com a ascensão da China e a crise económica crónica da União Europeia, abalada pela maior pandemia dos últimos 100 anos.

E, no meio de tantas preocupações, qual o papel da regulação em geral e no nosso país em Portugal? Restam poucas dúvidas que uma grande parte do poder da União Europeia se manifesta através da regulação, na qual a Comissão Europeia e Tribunais Europeus estendem a sua ação a uma grande parte dos setores e das atividades económicas, desde a concorrência à regulação setorial. Por isso, na nossa análise, as regulações a nível comunitário assumem grande importância neste livro.

Mas não é possível hoje conceber um Estado moderno, numa economia de mercado, sem a existência de uma regulação eficiente e eficaz. Ao centro estão os ramos Executivo, Parlamentar e Judicial, que constituem os pilares da moderna democracia e de cujo balanço de poderes, e exercício vigoroso de cada função, depende o bom funcionamento do Estado soberano. Mas o Estado, e sobretudo os ramos Executivo e Parlamentar,

estão sujeitos ao ciclo eleitoral, à influência de grupos de interesse específicos, pelo que é necessário assegurar funções mais estáveis, sustentáveis e perenes, que tenham como único objetivo o bem comum. Aqui está o papel da regulação. Foi sobretudo depois dos anos 1980, com a privatização de grande parte das empresas públicas e outras atividades estatais que são mais bem geridas por empresas privadas, que se acentuou o papel da regulação. Esta tem, em primeiro lugar, o papel de colmatar as falhas do mercado: limitar o poder dos monopólios, controlar o poder dos monopólios naturais, como as redes elétricas ou de abastecimento de água, e regular as externalidades negativas, como a poluição ou o clima, ou regular os sistemas financeiros para evitar a tomada de excesso de risco ou as crises financeiras.

Para prosseguirem os seus objetivos de forma eficaz, as entidades reguladoras têm de ser independentes, mas responsabilizadas pelos outros órgãos de soberania, sobretudo o judicial que deve controlar as decisões destas autoridades, assegurando a sua coerência com as leis e estatutos para as quais foram criadas. O poder destas autoridades não nasce de um vácuo, mas deriva das leis e estatutos que são aprovados pelos órgãos de soberania. Apesar de os seus dirigentes não serem eleitos, o seu poder é controlado não só pelas leis e estatutos que têm de respeitar, mas sobretudo pelos tribunais que controlam as suas decisões. Pelo poder discricionário que dispõem na apreciação dos atos dos agentes privados, a experiência tem demonstrado à saciedade, que a sua efetividade depende em grande parte da capacidade e competência das pessoas que são escolhidas para dirigir os reguladores. Em Portugal existe a tentação de os governos escolherem dirigentes que lhe são dóceis para poderem controlar indiretamente as agendas destes organismos.

Contudo, e como veremos, em Portugal os setores regulados têm sido um dos principais bloqueios ao desenvolvimento. Primeiro, por causa de erros crassos de regulação, ou a limitação das suas atuações devido aos dispositivos legais, ou pura incompetência. Mas tem sido sobretudo a atuação dos poderes políticos nestas áreas, usando a discricionariedade de que dispõe o poder Executivo, muitas vezes sancionada pelo legislador, que tem levado a enormes erros de política económica.

Outra conclusão a que chegaremos é que as más políticas nos setores onde existe a regulação tem levado a um enorme desperdício de recursos, que ultrapassaram as dezenas de mil milhões de Euros, no passado, e irão continuar a afetar no futuro o progresso económico do nosso país, pela persistência dessas políticas.

Depois de uma breve Introdução, este livro começa com um capítulo que expõe as diferentes teorias da regulação do ponto de vista económico. O livro divide-se em duas partes, a I parte diz respeito à regulação setorial, que se destina a um determinado setor da economia, e II parte que cobre a regulação de toda a economia, indistintamente de que setor se trata, e que é a promoção e regulação da concorrência. Não é possível cobrir todos os setores regulados, pelo que se escolheram alguns dos que maior impacto têm tido na economia portuguesa. A regulação setorial começa no capítulo 3 pela Eletricidade. No capítulo 4 abordamos a regulação do clima e ambiente que hoje tomam o papel central das políticas estruturais. O capítulo 5 aborda as telecomunicações. Segue-se no capítulo 6 aborda a regulação e supervisão financeira.

Na II Parte, o capítulo 7 abrange uma das partes mais importantes da moderna regulação do mercado que é a promoção e regulação da concorrência. O capítulo 8 faz a contabilização dos erros e dos custos das más políticas económicas em Portugal, com especial relevância, daquelas que incidem sobre os setores regulados, e o capítulo 9 conclui.

Este livro pode ser usado num curso avançado de licenciatura em economia, direito ou engenharia, embora o seu público alvo sejam cursos de mestrado sobre regulação em qualquer faculdade ou departamento que tratem destas matérias. Outros leitores alvo são os especialistas, em economia, direito ou engenharia, que trabalhem nos setores aqui abordados, políticos e todas as pessoas interessados nas políticas públicas.

Foram muitas as pessoas que colaboraram connosco nas nossas funções regulatórias desde o Banco de Portugal nos anos 1990 e na primeira Presidência da Autoridade da Concorrência, incluindo os nossos colegas das entidades regulatórias estrangeiras e a nível comunitário, a quem agradeço a sua dedicação e competência. Para a preparação deste livro quero agradecer às entidades regulatórias de quem recebi comentários, e em especial ao Professor Doutor Nuno Garoupa que nos encorajou a escrever este livro, ao Professor Doutor Pedro Geraldes e ao Engenheiro Luis Mira Amaral, e à nossa editora Dra. Zita Seabra e à Alêtheia, cujo entusiasmo sempre nos alentou.