



# DIÁLOGOS

UE • Angola

## Workshop sobre a Avaliação do Impacto Concorrencial de Políticas Públicas

Dra. Sónia Moura

Jurista Sénior do Gabinete de Estudos e Acompanhamento de Mercados da AdC

6 de outubro de 2025

## **Programa Dia 1**



**09:45|10:30 Linhas de Orientação sobre a Avaliação do Impacto Concorrencial de Políticas Públicas**



**10:50|11:50 Metodologia e Procedimento da Avaliação do Impacto Concorrencial de Políticas Públicas (continuação da 1.ª parte)**

## **Programa Dia 1**



**09:45|10:30 Linhas de Orientação sobre a Avaliação do Impacto Concorrencial de Políticas Públicas**

## **AdC – Missão, Atribuições e Competências**

### **Advocacy e Avaliação de Políticas Públicas**

#### ▪ **Constituição da República Portuguesa**

Incumbe prioritariamente ao Estado: “assegurar o funcionamento eficiente dos mercados, de modo a garantir a equilibrada concorrência entre as empresas, a contrariar as formas de organização monopolistas e a reprimir os abusos de posição dominante e outras práticas lesivas do interesse geral” (art. 81.º, f))

#### ▪ **Lei da Concorrência (Lei n.º 19/2012)**

Incumbe à AdC assegurar o respeito pelas regras de promoção e defesa da concorrência que, para o efeito, dispõe dos poderes sancionatórios, de supervisão e de regulamentação.

#### ▪ **Estatutos da AdC (Decreto-Lei n.º 125/2014)**

Incumbe à AdC contribuir para a melhoria do sistema legislativo e regulamentar em todas as áreas que possam afetar a livre concorrência, por sua **própria iniciativa** ou a **pedido** da AR ou do Governo (ou outros decisores públicos).

A AdC emite **recomendações**, dirigidas ao decisor público, visando contribuir, numa perspetiva de concorrência, para o **processo decisório** de uma determinada política pública.

As recomendações da AdC visam contribuir, com **alternativas menos restritivas e pró-concorrenciais**, para o bem estar dos consumidores e a economia no seu todo.

A AdC escolheu como uma das suas prioridades, durante 2016 e 2018, implementar um projeto denominado *Projeto AdC Impact 2020*, para avaliar o impacto competitivo das políticas públicas, em dois sectores estratégicos da economia portuguesa. A sua implementação incluiu o *Projeto de Cooperação AdC/OCDE*

## AdC Avaliação de Impacto Concorrencial de Políticas Públicas Projeto com a OCDE

- **Duração:** 27 meses (01.04.2016 – 06.07.2018)
- **Cofinanciamento:** COMPETE 2020; Fundo Social Europeu
- **Objetivos:** Capacitação; Intervenção; *Advocacy*
- **2 Setores:** Profissões Liberais Autorreguladas e Transportes (terrestres, marítimo e portos)

**Critérios para a escolha dos setores:** importância para a competitividade externa e exportações; peso no consumo interno; e contributo para a empregabilidade.

### **Outputs alcançados:**

- [Linhas de Orientação da AdC](#) para Avaliação de Impacto Concorrencial de Políticas Públicas (2018)
- Manual de Procedimentos (Interno) para Avaliação de Impacto Concorrencial de Políticas Públicas (2018)
- [“Plano de Ação da AdC para a Reforma Legislativa e Regulatória”](#) – Relatório Final da AdC (2018)
  - Propostas específicas para alteração legislativa e regulatória, dirigidas ao decisor público (e.g., Governo, Assembleia da República, Ordens Profissionais) nos 2 setores
  - O Relatório dá implementação às recomendações da OCDE

### **AdC/OCDE Projeto de Cooperação (19 meses)**

- Liderança do Projeto: OCDE
- Metodologia: *Check-List* OCDE
- *“OECD Competition Assessment Review of Portugal”* – [Relatório Final da OCDE](#) (2018)
  - Identificação de restrições à concorrência no enquadramento legislativo/regulatório de 2 setores
  - **Benefícios** da eliminação das restrições e da implementação de alternativas pró-competitivas para a economia

### **Interação com os Stakeholders:**

- **Eventos Públicos:** lançamento ([16.10.2016](#)) e encerramento ([06.07.2018](#))
- **Reuniões com Comité de Alto Nível**  
Instalações da AdC ( 7 reuniões)  
*Chairman:* Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros
- **Reuniões Bilaterais** (± 170 reuniões ± 300 *stakeholders* públicos e privados)
- **Workshops** para capacitação (*stakeholders* públicos)

# AdC Avaliação de Impacto Concorrencial de Políticas Públicas

## Linhas de Orientação (2018) e Manual de Procedimentos (Interno) (2018)

LINHAS DE ORIENTAÇÃO  
sobre a  
Avaliação de Impacto Concorrencial de Políticas  
Públicas



Julho 2018



**AVALIAÇÃO DE IMPACTO CONCORRENCIAL**

**Manual de Procedimentos Interno para a Avaliação de Impacto Concorrencial de Políticas Públicas**

Versão atualizada a novembro de 2018

 **AUTORIDADE DA CONCORRÊNCIA**  **FAIR PLAY.** **Com concorrência todos ganhamos.**

Cofinanciado por:  
  

Instrumentos essenciais de capacitação para a Avaliação de Impacto Concorrencial (AIC) de Políticas Públicas

## A Ação Pública e a Concorrência

### Porque se procede a uma avaliação de impacto concorrencial (AIC) de políticas públicas

#### O que é uma AIC e qual é o seu objetivo?

- O decisor público quando adota leis, regulamentos ou outras políticas públicas, **ainda que de forma não intencional**, pode impor restrições à concorrência, que figuram no quadro legislativo e regulatório nacional.
- Importa **eliminar as restrições à concorrência que sejam desadequadas, desnecessárias ou desproporcionais**, identificando **alternativas menos restritivas da concorrência**, mas que permitam, alcançar, ainda, assim, os objetivos de política pública a prosseguir pelo poder público.
- Importa valorar, quando possível, os **benefícios (qualitativos e quantitativos)** da implementação das propostas de recomendações e de alteração legislativa e regulatória efetuadas.

#### A AIC pode ser despoletada por duas entidades distintas:

- Origem na **iniciativa de um organismo público** que, após análise preliminar, remete para a Autoridade de Concorrência um pedido de análise aprofundada; ou
- **Iniciativa oficiosa** da Autoridade de Concorrência.

#### O âmbito da AIC pode ter três dimensões distintas:

- Avaliação **ex-ante** de uma lei ou regulamentação nova ou **ex-post** de uma lei ou regulamentação em vigor;
- Avaliação **ex-post** de um mercado específico;
- Avaliação **ex-post** de um setor de atividade.

## A Ação Pública e a Concorrência

### Como é que se procede a uma AIC

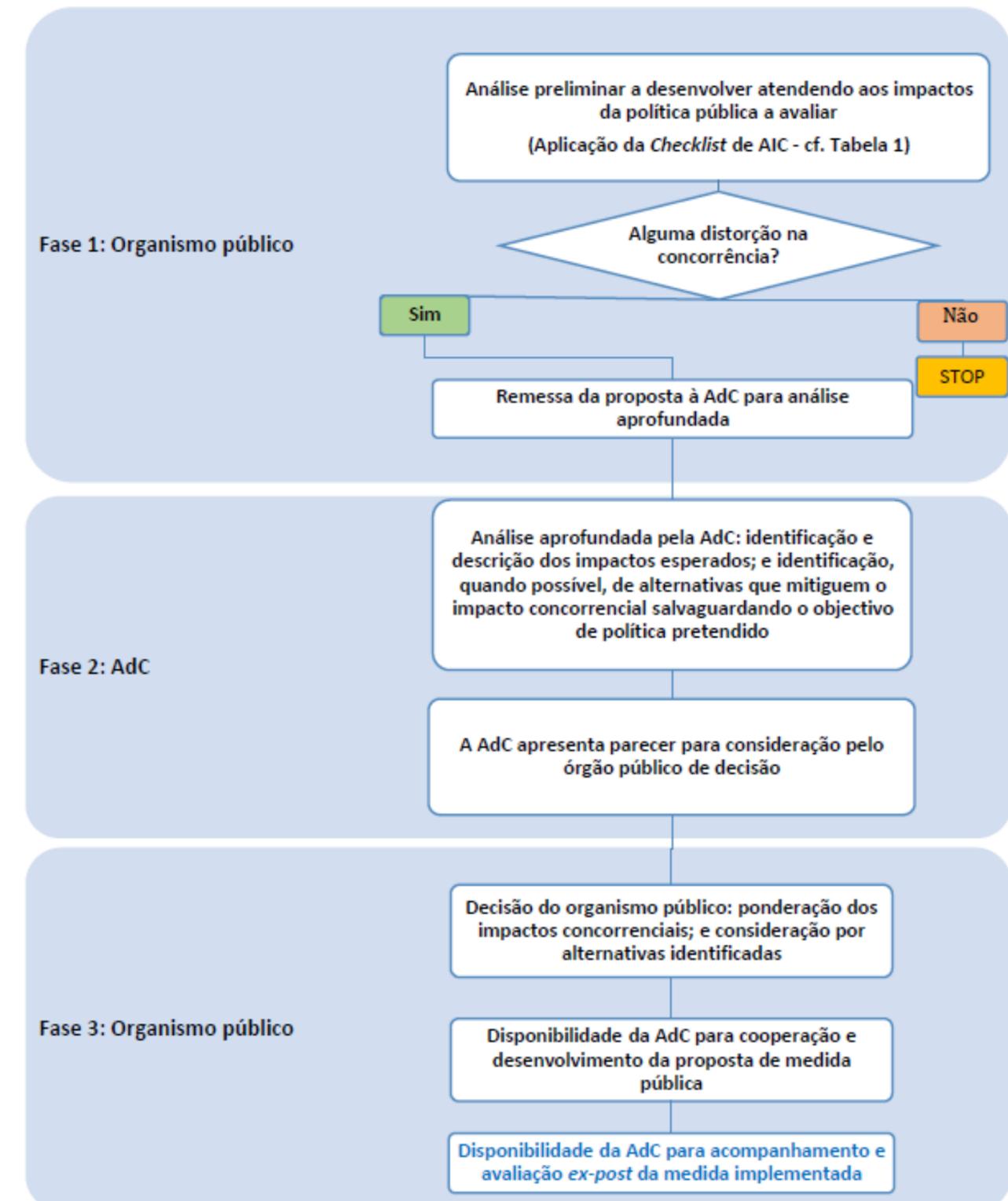
#### Procedimento de AIC: Fases 1 a 3

- **Fase 1:** Análise preliminar a desenvolver pelo organismo público
- **Fase 2:** Aprofundamento da análise pela Autoridade da Concorrência: recomendações e benefícios
- **Fase 3:** Tomada de decisão política

#### Procedimento de AIC: Fase 2: Etapas 1 a 5

- **Etapa 1:** Mapeamento do artigo ou legislação/regulamentação
- **Etapa 2:** *Checklist: prima facie* potenciais barreiras à concorrência
- **Etapa 3:** Análise aprofundada/Tese de dano dos impactos esperados na concorrência
- **Etapa 4:** Teste de proporcionalidade (entre o objetivo de política pública e a tese de dano à concorrência; comparação entre opções alternativas)
- **Etapa 5:** Recomendações (alternativas menos restritivas da concorrência: eliminação/mitigação das barreiras) e potenciais benefícios (qualitativos; quantitativos)

Figura 1: Procedimento de Avaliação de Impacto Concorrencial (AIC)



## A Ação Pública e a Concorrência

### Etapa 1: Mapeamento/Seleção das políticas públicas para AIC

#### Critérios para seleção de AIC *ex-post* de mercados ou setores

- (1) Perceção de que a concorrência parece não estar a funcionar devidamente: com base, e.g., informações de *stakeholders* relevantes; número de denúncias ou reclamações; informação dos processos de controlo de concentrações, de práticas restritivas, de supervisão ou outros.
- (2) Com impacto relevante na competitividade da economia nacional: poderá ser acrescentada legislação e regulamentação de cariz horizontal;
- (3) Que representam uma percentagem relevante do produto interno bruto (PIB);
- (4) Responsáveis por uma percentagem relevante das exportações;
- (5) Com impacto relevante em termos de empregabilidade;
- (6) Com impacto relevante na despesa dos consumidores.

#### O âmbito da AIC pode ter três dimensões distintas:

- Avaliação *ex-ante* de uma lei ou regulamentação nova ou *ex-post* de uma lei ou regulamentação em vigor;
- Avaliação *ex-post* de um mercado específico;
- Avaliação *ex-post* de um setor de atividade.

#### A AIC pode ser despoletada por duas entidades distintas:

- Pelo ente público
- Iniciativa oficiosa

# A Ação Pública e a Concorrência

## Etapa 2: *Checklist* de Concorrência

Tabela 1. *Checklist* de Avaliação de Impacto Concorrencial (AIC)

Uma avaliação aprofundada dos efeitos na concorrência deve ser realizada sempre que a proposta normativa resulte num dos quatro efeitos seguintes:

### (A) Limite o número ou a variedade de empresas

Este efeito poderá ocorrer caso a proposta normativa:

- A.1. Conceda direitos exclusivos a uma única empresa de bens ou de serviços
- A.2. Estabeleça um regime de licenciamento, permissão ou autorização como requisito de acesso à atividade
- A.3. Limite a capacidade de certos tipos de empresas prestarem um bem ou serviço
- A.4. Aumente significativamente os custos de entrada ou de saída do mercado
- A.5. Crie uma barreira geográfica que impeça as empresas de fornecer bens, serviços, mão-de-obra ou capital

### (B) Limite a capacidade das empresas para concorrerem entre si

Este efeito poderá ocorrer caso a proposta normativa:

- B.1. Limite a capacidade das empresas definirem os preços de bens ou serviços
- B.2. Limite a liberdade das empresas na realização de publicidade e marketing de bens ou serviços
- B.3. Fixe padrões de qualidade que beneficiem apenas algumas empresas ou fixe padrões de qualidade que excedam o nível que seria escolhido por consumidores bem informados
- B.4. Aumente significativamente o custo de produção de algumas empresas, particularmente dando um tratamento diferente às empresas estabelecidas no mercado (incumbentes) do tratamento dado às novas entrantes

### (C) Diminua o incentivo das empresas para concorrerem

Este efeito poderá ocorrer caso a proposta normativa:

- C.1. Estabeleça um regime de autorregulação ou de correção
- C.2. Exija ou encoraje a publicação de informação sobre quantidades de produção, preços, vendas ou custos das empresas
- C.3. Isente a atividade de um determinado setor ou de um grupo de empresas da aplicação do regime jurídico da concorrência

### (D) Limite a escolha do consumidor e a informação disponível

Este efeito poderá ocorrer caso a proposta normativa:

- D.1. Limite a capacidade dos consumidores escolherem a empresa à qual adquirir bens ou serviços
- D.2. Reduza a mobilidade dos consumidores entre empresas de bens ou serviços, através do aumento dos custos explícitos ou implícitos de mudança de fornecedor (*switching costs*)
- D.3. Altere substancialmente a informação necessária para que os consumidores possam adquirir bens e serviços de forma eficaz

A *Checklist* de Concorrência identifica 4 grandes tipos de potenciais barreiras legais/regulatórias, que podem resultar de uma intervenção pública, ainda que de forma não intencional:

Indícios preliminares do impacto sobre a concorrência no mercado

SIM a qq questão faz prosseguir o procedimento

- A) Limita o número e tipo de empresas no mercado?
- B) Limita a capacidade das empresas para concorrer entre si?
- C) Diminui o incentivo das empresas para concorrer?
- D) Limita as escolhas e a informação de que os consumidores dispõem?

## A Ação Pública e a Concorrência

### Etapa 2: *Checklist* de Concorrência

Este tipo de impacto sobre a concorrência é provável quando a resposta a uma das questões A.1 a A.5. da *Checklist* de AIC for afirmativa.

#### (A) Limitação do número ou da variedade de empresas

Este efeito poderá ocorrer caso a proposta normativa:

- A.1. **Conceda direitos exclusivos a uma única empresa de bens ou de serviços**
- A.2. **Estabeleça um regime de licenciamento, permissão ou autorização como requisito de acesso à atividade**
- A.3. **Limite a capacidade de certos tipos de empresas prestarem um bem ou serviço**
- A.4. **Aumente significativamente os custos de entrada ou de saída do mercado**
- A.5. **Crie uma barreira geográfica que impeça as empresas de fornecer bens, serviços, mão-de-obra ou capital**

Fonte: Tabela de avaliação de impacto concorrencial de políticas públicas da OCDE. Ver *Guia para Avaliação de Concorrência – Vol. I – Princípios, Competition Assessment Toolkit*, disponível em <http://www.oecd.org/competition/assessment-toolkit.htm>

#### Dimensões de concorrência afetadas:

- Número e variedade de empresas a operar
- Criação de barreiras à entrada
- Criação de barreiras à saída

- A) Limita o número e tipo de empresas no mercado?
- B) Limita a capacidade das empresas para concorrer entre si?
- C) Diminui o incentivo das empresas para concorrer?
- D) Limita as escolhas e a informação de que os consumidores dispõem?

## A Ação Pública e a Concorrência

### Etapa 2: *Checklist* de Concorrência

- A) Limita o número e tipo de empresas no mercado?
- Em princípio, a concorrência tende a operar de **forma mais eficaz** quando existe um número elevado de operadores que concorrem entre si em matéria de preços, qualidade, variedade e inovação, quanto aos bens e serviços que oferecem no mercado.
- A limitação do número ou da variedade de operadores no mercado pode ser a **consequência direta** de uma intervenção pública, por exemplo, quando é atribuída uma concessão; ou pode constituir um **impacto indireto** de uma intervenção que prossegue um interesse público legítimo, por exemplo, quando são criadas barreiras à entrada no mercado com a imposição de padrões de serviço.
- Uma intervenção pública que limita o número ou a variedade de operadores **restringe a concorrência no mercado e altera/condiciona a estrutura desse mercado**.
- Tal intervenção tem o potencial para criar um ambiente de menor pressão concorrencial e **promover o aumento do poder de mercado** daquelas empresas que operarem no mercado.
- Do aumento de poder de mercado pode, por sua vez, resultar uma **diminuição dos incentivos à eficiência produtiva e à inovação**, bem como uma eventual deterioração das condições oferecidas aos consumidores, seja em preços, quantidade, variedade e/ou em qualidade.

## A2 Reforma do quadro legal da venda a retalho de medicamentos (Farmácias)

- A AdC emitiu, em 2006, um conjunto de recomendações relativas à venda a retalho de medicamentos destacando-se:
  - **Medidas de liberalização do acesso ao mercado:**
    - eliminação de concursos e de critérios quantitativos;
    - eliminação de restrições ao trespasse, cessação de exploração e realocização de farmácias;
    - revogação da reserva de propriedade de farmácias a favor de farmacêuticos;
    - definição de limites de concentração de farmácias;
    - eliminação da proibição dos grossistas deterem farmácias; proibição dos produtores de medicamentos deterem farmácias.
  - **Medidas para a promoção de uma concorrência efetiva e equilibrada entre empresas:**
    - revogação da proibição da prática de descontos pelas farmácias;
    - revisão do sistema de preços e participações em conformidade com a medida anterior;
    - autorização de publicidade pelas farmácias;
    - autorização da venda de medicamentos à distância pelas farmácias;
    - eliminação da autorregulação nas normas do exercício de atividade.

## A5 Reforma do quadro legal da atividade de notariado (Notários)

- A AdC emitiu, em 2007, um conjunto de recomendações relativas à atividade de notariado, com vista a promover o **exercício da profissão de notário num mercado liberalizado**.
- Destacam-se as seguintes medidas:
  - eliminação do princípio do *numerus clausus*;
  - eliminação da competência territorial;
  - eliminação do licenciamento dos cartórios notariais;
  - eliminação da interdição da colaboração entre notários e da possibilidade do mesmo profissional gerir mais do que um cartório notarial;
  - alteração das regras respeitantes à publicidade;
  - liberalização dos preços dos serviços prestados por notários privados: a) generalização de **preços livres** para atos praticados por notários privados que enfrentem já a concorrência, e b) adoção de **preços máximos** para os serviços que se mantenham no âmbito da competência exclusiva dos notários, enquanto se mantiverem as restrições quantitativas de acesso à profissão;
  - eliminação do Fundo de Compensação.

## A Ação Pública e a Concorrência

### Etapa 2: *Checklist* de Concorrência

O impacto sobre a concorrência será mais provável caso a resposta a uma das questões B.1 a B.4. da *Checklist* de AIC seja afirmativa.

#### **(B) Limitação da capacidade das empresas para concorrerem entre si**

Este efeito poderá ocorrer caso a proposta normativa:

**B.1. Limite a capacidade de as empresas definirem os preços de bens ou serviços**

**B.2. Limite a liberdade das empresas na realização de publicidade e marketing de bens ou serviços**

**B.3. Fixe padrões de qualidade que beneficiem apenas algumas empresas ou fixe padrões de qualidade que excedam o nível que seria escolhido por consumidores bem informados**

**B.4. Aumente significativamente o custo de produção de algumas empresas, particularmente dando um tratamento diferente às empresas estabelecidas no mercado (incumbentes) do tratamento dado às novas entrantes**

*Fonte:* Tabela de avaliação de impacto concorrencial de políticas públicas da OCDE. Ver *Guia para Avaliação de Concorrência – Vol. 1 – Princípios, Competition Assessment Toolkit*, disponível em <http://www.oecd.org/competition/assessment-toolkit.htm>

#### Dimensões de concorrência afetadas:

- Condições de oferta: preço (incluindo descontos e promoções, qualidade (incluindo serviços de apoio e promoções), quantidade e localização
- Relação com o consumidor: informação, publicidade e marketing
- Produção: custos (incluindo impostos e subsídios), tecnologia, escolha dos fatores de produção (mão-de-obra, capital, localização)

- A) Limita o número e tipo de empresas no mercado?
- B) Limita a capacidade das empresas para concorrer entre si?
- C) Diminui o incentivo das empresas para concorrer?
- D) Limita as escolhas e a informação de que os consumidores dispõem?

## A Ação Pública e a Concorrência

### Etapa 2: *Checklist* de Concorrência

- B) Limita a capacidade das empresas para concorrer entre si?
- Mesmo quando um mercado está aberto à iniciativa privada, sem que existam limites ao número de operadores, **a capacidade de decisão comercial das empresas pode ser restringida** por medidas de política pública que limitem a concorrência entre elas.
- Sempre que o Estado adote medidas que condicionem a livre decisão quanto às variáveis fundamentais da concorrência - **o preço, a quantidade, a qualidade, a variedade e a localização** - mesmo que num cenário em que não existem obstáculos legais à entrada ou à saída do mercado, a concorrência no mercado fica condicionada.
- Importa avaliar e ponderar as razões de defesa do interesse público que possam sustentar este tipo de intervenção, a **redução da pressão concorrencial reduz o incentivo para a eficiência, seja ela estática ou dinâmica.**

## **B4. Neutralidade da tributação das prestações de serviços de acupunctura pela aplicação do IVA**

(Neutralidade Concorrencial Fiscal)

- A AdC recomendou, em 2016, a neutralidade da tributação das prestações de serviços de acupunctura em sede de IVA (Imposto sobre o Valor Acrescentado), independentemente de serem prestados por médicos ou por profissionais de Terapias Não Convencionais (TNC), formalizando a classificação destes profissionais enquanto “outras profissões paramédicas” para efeitos da isenção concedida ao abrigo do CIVA (Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado).
- Os médicos eram isentos mas os outros profissionais de TNC eram sujeitos a IVA aquando da prestação de serviços de acupunctura.
- A AdC considerou que o regime fiscal nacional em causa criava uma distorção da concorrência, suscetível de limitar a capacidade dos prestadores de serviços em causa para concorrerem entre si, aumentando os custos de produção de um grupo de prestadores do serviço, colocando outro grupo em vantagem concorrencial.

## A Ação Pública e a Concorrência

### Etapa 2: *Checklist* de Concorrência

Um impacto de uma medida pública sobre o incentivo das empresas para concorrerem entre si será mais provável se a resposta a uma das questões C.1 a C.3. da *Checklist* de AIC for afirmativa.

#### (C) Diminuição do incentivo das empresas para concorrerem

Este efeito poderá ocorrer caso a proposta normativa:

- C.1. Estabeleça um regime de autorregulação ou de correção**
- C.2. Exija ou encoraje a publicação de informação sobre quantidades de produção, preços, vendas ou custos das empresas**
- C.3. Isente a atividade de um determinado setor ou de um grupo de empresas da aplicação do regime jurídico da concorrência**

Fonte: Tabela de avaliação de impacto concorrencial de políticas públicas da OCDE. Ver *Guia para Avaliação de Concorrência – Vol. I – Princípios, Competition Assessment Toolkit*, disponível em <http://www.oecd.org/competition/assessment-toolkit.htm>

#### Dimensões de concorrência afetadas:

- Modelo concorrencial: cria desequilíbrios entre as empresas, nível de concentração; fatores facilitadores de colusão
- Produção: custos (incluindo impostos e subsídios), tecnologia, escolha dos fatores de produção (mão-de-obra, capital, localização)
- Informação

- A) Limita o número e tipo de empresas no mercado?
- B) Limita a capacidade das empresas para concorrer entre si?
- C) Diminui o incentivo das empresas para concorrer?
- D) Limita as escolhas e a informação de que os consumidores dispõem?

## A Ação Pública e a Concorrência

### Etapa 2: *Checklist* de Concorrência

- C) Diminui o incentivo das empresas para concorrer?
  - Os benefícios que se esperam da dinâmica concorrencial dependem do esforço exercido por cada empresa na **conquista de consumidores no mercado**, através de ofertas de preço e qualidade.
  - Este esforço será tanto maior quando maior for a rivalidade que as empresas encontram no mercado, quanto maior o risco de perda de clientes e quanto maior a pressão para a adoção e desenvolvimento das melhores soluções, práticas e tecnológicas.
  - Consequentemente, **sempre que a pressão concorrencial diminui, também é reduzido o esforço exercido pelas empresas para serem mais eficientes e inovadoras**, com prejuízo para os consumidores, que deixam de ter acesso ao melhor produto, preço ou qualidade, e para a sociedade, porque perde em eficiência.
  - As decisões públicas podem afetar o ambiente concorrencial no mercado, quando influenciam a relação de rivalidade entre as empresas, contribuindo para a diminuição ou anulação daquela pressão concorrencial.

## **C1 Eliminação dos limites quantitativos à atividade a exercer pelos contabilistas certificados**

- A AdC emitiu, em 2015, um parecer que recomendou a **eliminação dos limites quantitativos à atividade a exercer pelos contabilistas certificados** (previstos em PL que transformou a Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas em Ordem dos Contabilistas Certificados).
- A AdC entendeu que o regime que limitava a atividade dos técnicos oficiais de contas à atribuição de pontos, determinados em função do volume de negócios dos clientes daqueles profissionais, era suscetível de afetar a concorrência.
- Tal era suscetível de limitar a capacidade e de diminuir os incentivos daqueles **profissionais concorrerem entre si**, já que ficavam sujeitos a limites à atividade, impostos por uma **ordem profissional** (associação de empresas).
- Não foi encontrada justificação suficiente na eventual salvaguarda da qualidade dos serviços em causa.
- A recomendação, emitida por iniciativa própria, no âmbito do acompanhamento das iniciativas legislativas submetidas à Assembleia da República, realizado pela AdC, foi contemplada no texto final aprovado.

## A Ação Pública e a Concorrência

### Etapa 2: *Checklist* de Concorrência

O impacto sobre a concorrência será mais provável se for afirmativa a resposta a uma das questões D.1 a D.3. da *Checklist* de AIC.

#### (D) Limitação das escolhas dos consumidores e da informação disponível

Este efeito poderá ocorrer caso a proposta normativa:

- D.1. Limite a capacidade de os consumidores escolherem a empresa à qual adquirir bens ou serviços**
- D.2. Reduza a mobilidade dos consumidores entre empresas de bens ou serviços, através do aumento dos custos explícitos ou implícitos de mudança de fornecedor (*switching costs*)**
- D.3. Altere substancialmente a informação necessária para que os consumidores possam adquirir bens e serviços de uma forma eficaz**

Fonte: Tabela de avaliação de impacto concorrencial de políticas públicas da OCDE. Ver *Guia para Avaliação de Concorrência* – Vol. I – *Princípios, Competition Assessment Toolkit*, disponível em <http://www.oecd.org/competition/assessment-toolkit.htm>

#### Dimensões de concorrência afetadas:

- Condições de procura: limita a quantidade, limita o tipo de bem ou serviço, limita a área geográfica de fornecimento, cria custos de pesquisa, cria custos de mudança

- A) Limita o número e tipo de empresas no mercado?
- B) Limita a capacidade das empresas para concorrer entre si?
- C) Diminui o incentivo das empresas para concorrer?
- D) Limita as escolhas e a informação de que os consumidores dispõem?

## A Ação Pública e a Concorrência

### Etapa 2: *Checklist* de Concorrência

- D) Limita as escolhas e a informação de que os consumidores dispõem?
  - A liberdade de escolha dos consumidores e a consequente capacidade da procura para se deslocar para as melhores ofertas de mercado é essencial para a concorrência.
  - Quanto maior for a capacidade para **identificar as melhores ofertas** e para **adequar os comportamentos** de consumo a estas opções, maior é a pressão exercida sobre as empresas para que pratiquem as melhores condições de mercado e inovem.
  - O exercício de escolha do consumidor pode, no entanto, ser dificultado por diferentes tipos de barreiras de acesso ao mercado ou à mobilidade: e.g., **custos de pesquisa**; **custos de mudança** relacionados com exigências contratuais ou administrativas – como **fidelizações**.
  - Neste sentido, uma intervenção pública que **dificulte e/ou limite** a liberdade de escolha do consumidor terá por consequência diminuir a pressão concorrencial que é exercida sobre as empresas

## D2 Prazos legais de fidelização, de refidelização e encargos cobrados aos consumidores de telecomunicações

- A AdC tem vindo a efetuar recomendações - [2014](#), [2020](#), [2022](#) – sobre a importância de a legislação garantir a proporcionalidade e justificação dos prazos máximos de fidelização, de refidelização e dos custos de mudança associados às penalizações impostas por quebra antecipada de contrato aplicadas pelos operadores, de forma a **garantir transparência e previsibilidade**, bem como **adequação, necessidade e proporcionalidade**.
- Em 2014, o Relatório da AdC teve como objeto a **caracterização da mobilidade dos consumidores** e dos fatores que a **condicionam**. Concluiu-se que uma parte significativa dos consumidores opta por não mudar de operador mesmo quando confrontada com a prática de preços mais reduzidos por fornecedores alternativos. Este comportamento pode ser explicado pela existência de **custos de pesquisa** e de **custos de mudança**.
- A AdC identificou um **conjunto de medidas como facilitadoras da mobilidade dos consumidores**, e.g.: disponibilização e divulgação de ferramentas de comparação de preços; simplificação dos processos de mudança; standardização dos contratos; divulgação do processo de portabilidade.
- Em 2022, a AdC recomendou, e.g.: que, face à suavização da concorrência que resulta da existência da **prática generalizada de ‘refidelizações’**, tal só deveria ser permitido nos casos em que se verifiquem custos de investimento objetivamente associados à provisão do serviço a cada um dos consumidores individualmente.

# Perguntas e respostas



## **Programa Dia 1**



**10:50|11:50 Metodologia e Procedimento da Avaliação do Impacto Concorrencial de Políticas Públicas (continuação da 1.ª parte)**

## A Ação Pública e a Concorrência

### Etapa 3: Análise aprofundada/Tese de dano dos impactos esperados na concorrência

#### Obter informação detalhada sobre as dimensões de concorrência potencialmente afetadas

- Número e variedade de empresas a operar;
- Barreiras à entrada; barreiras à expansão; barreiras à saída;
- Condições de oferta; condições de procura;
- Relação com o consumidor;

#### Fontes de informação

- Reuniões com *stakeholders* relevantes (obter perspetiva imparcial e completa):
  - Peritos: Ministérios; Direções-Gerais; Entidades Reguladoras; académicos; indústria
  - Associações: empresariais; indústria; consumidores
  - Operadores de mercado
- Pedidos de elementos / inquérito setorial
  - Viabilidade para recolher informação qualitativa e quantitativa (prazo?; RH?): e.g., estruturas de custos; capacidade produtiva; etc
- *Benckmarking* com outros países/jurisdições:
  - E.g., UE; ICN; Cooperação internacional

- Visa identificar e descrever a tese de dano dos impactos esperados na concorrência.

## A Ação Pública e a Concorrência

### Etapa 4: Teste de proporcionalidade

#### A(s) finalidade(s) de uma política pública pode(m) ser encontrada(s)

- No ato legislativo, na maior parte dos casos: preâmbulo ou exposição de motivos
- Legislação de nível superior (Lei-Quadro; Lei; Decreto-Lei) quando se trata de analisar regulamentação (e.g., Portarias)
- Nos debates legislativos ou documentos de apoio à proposta, quando se trate de iniciativas parlamentares
- Descritos pelos *stakeholders* relevantes (públicos; privados) que aplicam a legislação ou regulamentação no dia-a-dia, que poderão ter a “memória história” necessária à identificação dos objetivos visados

#### Juízo de proporcionalidade

- O(s) artigo(s)/normas que causam os impactos esperados na concorrência são **necessários, adequados e proporcionais** para atingir o objetivo visado ou podem ser alterados de modo a **reduzir ou eliminar** o seu impacto negativo sobre a concorrência?

#### Comparação entre opções alternativas

- “Testar” com *stakeholders* relevantes, privados (e.g., operadores instalados; potenciais entrantes) e públicos (e.g., Ministério de Tutela do mercado/setor), com know-how especializado, que contribuirá para aferir vantagens e fragilidades das opções
- Comparação com soluções legais noutros países / *Benchmarking*. O domínio da língua pode alargar/diminuir o leque de opções.

- Teste de proporcionalidade: entre o objetivo de política pública e a tese de dano à concorrência
- Comparação entre opções alternativas e menos restritivas da concorrência que, ainda, assim, permitam atingir os objetivos de política pública

## A Ação Pública e a Concorrência

### Etapa 4: Teste de proporcionalidade (cont.)

#### Medição dos potenciais benefícios e custos de cada opção alternativa (*Pros & Cons*):

##### Método de análise qualitativa

- **Reflexão crítica:** combinação de factos e argumentos para justificar um juízo sobre determinada opção
- **Mais rápida e mais imediata:** técnica usada na ausência de dados fiáveis ou na exigência de respostas rápidas
- **Benefícios qualitativos estimados mais comuns:**
  - **Entrada de novos operadores; e/ou**
  - **Preços mais competitivos; e/ou**
  - **Incentivos à inovação**
- **Porém:** menos robusta perante teses contrárias que advoguem a manutenção do ordenamento jurídico; e não permite estimar os benefícios em valor da sua implementação

- **Prossegue uma análise quantitativa e/ou qualitativa que visa medir os potenciais benefícios e custos das opções alternativas**

## A Ação Pública e a Concorrência

### Etapa 4: Teste de proporcionalidade (cont.)

#### Medição dos potenciais benefícios e custos de cada opção alternativa (*Pros & Cons*):

##### Método de análise quantitativa

- Reflexão mais objetiva: permite fundamentação mais robusta no contraditório de teses opostas; assenta em quantificações em valor que permitem justificar um juízo sobre determinada opção;
- Permite quantificar benefícios, em termos de: **variações de preços; variações de quantidades; variações na qualidade**
- Porém: mais morosa, já que depende da existência de **dados quantitativos** que podem não estar (atempadamente) disponíveis:
  - **Preços:** e.g., estudos pré-existentes; podem **assumir-se valores para se estimar a elasticidade da procura** e para **uma esperada redução de preços**
  - **Qualidade:** e.g., inquéritos aos consumidores; definição casuística dos aspetos de qualidade
- Métodos (Prazo?/RH?):
  - **Econométricos:** e.g., estimam percentagem média de entrada; de variação dos preços
  - **Comparação de preços:** e.g., comparação de preços a nível internacional (exige aplicação de fator de correção/poder de compra a nível nacional)
  - **Medir reduções de preços:** e.g., mudanças no excedente do consumidor

- Prossegue uma análise quantitativa e/ou qualitativa que visa medir os potenciais benefícios e custos das opções alternativas

## A Ação Pública e a Concorrência

### Etapa 5: Recomendações e Potenciais Benefícios

#### Recomendações ao decisor público

- Quando possível, a melhor opção alternativa que elimine ou mitigue o impacto concorrencial e, ao mesmo tempo, salvaguardando o objetivo de política pública pretendido
- Se a restrição é desproporcional em termos de impacto na concorrência, inexistindo alternativas menos restritivas da concorrência:
  - a norma **não deve ser adotada/alterada** nos termos propostos; ou
  - a norma **deve ser eliminada/revogada**.

#### Comunicação dos potenciais benefícios ao decisor público

- Estratégia para a boa implementação das recomendações

#### Oportunidade para a sua implementação

- Adoção de plano de promoção da implementação das recomendações
- E.g., aguardar por oportunidade política / novo ciclo Parlamentar para aprovação de iniciativas legislativas

- Recomendações (alternativas menos restritivas da concorrência: eliminação/mitigação das barreiras)
- Potenciais Benefícios (qualitativos; se existirem dados disponíveis, quantitativos)
- Promoção da implementação das recomendações

## **A Ação Pública e a Concorrência**

### **Etapa *Ad-Hoc***

#### **Avaliação *ex post* da implementação das Recomendações**

- Confirmar se o decisor público implementou ou não as propostas de alteração legislativas/regulamentares

#### **Avaliação dos impactos concretos no mercado**

- Escolha adequada do cenário de impacto contrafactual: permitir determinar a necessidade de reconsideração da recomendação
- Prazo: prazo adequado (e.g., após 2 a 3 anos), nem muito próximo do momento em que a política foi adotada (já que poderão não existir ainda dados disponíveis), nem muito longínquo (já que poderá não ser fácil de distinguir os efeitos da política implementada de outros fatores económicos/sociais/políticos externos, sobretudo em mercados muito dinâmicos e inovadores)
- Equipa: deve (sempre que possível) ser diferente daquela que efetuou a avaliação inicial, para garantir imparcialidade e objetividade, permitindo retirar lições e introduzir melhorias em posteriores AIC.

- Avaliação *ex post* da implementação das Recomendações
- Avaliação dos impactos concretos no mercado

# Perguntas e respostas





## Treinar a Metodologia e o Procedimento de Avaliação do Impacto Concorrencial de Políticas Públicas





## Escolas de condução

### Barreira legal?

- Requisito de licenciamento de escolas de condução que impõe uma distância mínima de 500 m, sobre a localização entre escolas de condução – restrição geográfica (A5 – Checklist AIC)

### Qual o objetivo de política pública?

- Reunião com entidade pública de licenciamento/Governo: e.g., regras de trânsito/estacionamento/segurança; excesso de oferta

### Dano à concorrência?

- Limita o número/variedade de empresas; preços; qualidade; liberdade de estabelecimento

### Teste de proporcionalidade/alternativas menos restritivas?

- E.g., obrigar escolas a ter estacionamento?; e custos financeiros com medida (e.g., grandes cidades)?

### Recomendação?

- Eliminar a restrição geográfica de 500 m entre escolas de condução

### Benefícios?

- Entrada no mercado; preços competitivos; qualidade
- Estudo econométrico com modelo de entrada empírico:
  - entrada entre 6% a 37% de novas escolas de condução
  - (metodologia adotada: “municipal” ou de “distância”)
- Estimado benefício de cerca de EUR 2,31 milhões/ano para o consumidor (queda nos preços, motivado pela entrada ou ameaça de entrada de operadores; adaptação da estratégia de preços).





## Táxis

### Barreira legal?

- i) Requisito de licenciamento de operadores sujeito a **quotas** (municipais) e **limites geográficos** para apanhar clientes (municipal) – **restrições quantitativa e geográfica** (A5 – *Checklist AIC*)
- ii) Requisito de preço – convenção de **preços fixos** (B1 - *Checklist AIC*)
- iii) Requisitos quanto aos **veículos**: n.º portas/veículos automóveis; cor (A2/B3 - *Checklist AIC*)

### Qual o objetivo de política pública?

- Reunião com entidade(s) pública(s) de licenciamento/preços/Governo: e.g., em prol do consumidor

### Dano à concorrência?

- Limita o número/variedade de empresas; preços; qualidade; liberdade de estabelecimento

### Teste de proporcionalidade/alternativas menos restritivas?

- E.g., restrições intermunicipais?; manter quotas?; sem restrições geográficas/quantitativas e de preços?; moto-táxis?; táxis de todas as cores/custos pintura reconversão?

### Recomendação?

- (i) Eliminar quotas e restrições geográficas para táxis (municipal);
- (ii) Reavaliar o regime da convenção de preços para permitir preços máximos (serviços pré-agendados), com possível liberalização no médio/longo prazo, e permitir descontos (serviços contratados na rua ou praça de táxis);
- (iii) Eliminar restrições quanto à cor dos veículos e avaliar tipologias diferentes (e.g., motos)

### Benefícios?

- Entrada no mercado de novos operadores; preços competitivos; qualidade; diferenciação
- Tendência de liberalização em vários Estados-membros da UE
- Estimado benefício de cerca de EUR 6 milhões anuais para o consumidor (queda dos preços, motivado pela entrada ou ameaça de entrada de operadores; queda dos tempos de espera).

## Autocarros longa distância passageiros

### Barreira legal?

- (i) Requisito de acesso à atividade de “serviços expresso” (> 50 km): operador tem de ser prévio operador de transporte rodoviário público de passageiros, ou presente num dos pontos de início ou de fim ou em parte da carreira – restrição licenciamento/geográfica (A2/A5 – *Checklist* AIC)
- (ii) Requisito de preço mínimo por Km (50Km) e preço máximo de referência (B1 – *Checklist* AIC)

### Qual o objetivo de política pública?

Reunião com entidade pública de licenciamento/Governo: e.g., razões históricas.

### Dano à concorrência?

Limita o número/variedade de empresas; preços; qualidade; liberdade de estabelecimento

### Teste de proporcionalidade/alternativas menos restritivas?

E.g., avaliar impacto nos serviços públicos?

### Recomendação?

- (i) Eliminar as restrições de acesso; e (ii) de preço para o mercado de carreiras de longa distância (“serviços expresso”)

### Benefícios?

- Entrada no mercado de novos operadores; preços competitivos; qualidade
- Tendência de liberalização em vários Estados-membros da EU, e.g. FlixBus (DE; FR)
- Estimado benefício de cerca de EUR 15 milhões anuais para o consumidor (queda nos preços, motivado pela entrada ou ameaça de entrada de operadores; adaptação da estratégia de preços; qualidade).

### Ex post

- Implementada a recomendação: liberalização de acesso ao mercado e infraestruturas/hubs; e preços (DL 2019).

# Perguntas e respostas



**Muito obrigado!**



**Esta apresentação foi produzida com o apoio financeiro da União Europeia. O seu conteúdo é da exclusiva responsabilidade dos autores e não reflete necessariamente a posição da União Europeia.**

**Implementado por:**

