



# DIÁLOGOS

UE • Angola

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

**Doutora Ana Sofia Rodrigues**

Membro do Conselho de Administração da AdC

8 de outubro de 2025

## Programa Dia 3



**10:45|11:15 Integração de Políticas Públicas e a Concorrência: *Um alinhamento da Política de Concorrência e o Crescimento Económico***



**11:35|12:05 Avaliação Concorrencial de Políticas Públicas: *Desafios de Articulação com os processos de Controlo de Concentrações de Empresas e Práticas Restritivas da Concorrência***



**10:45|11:15 Integração de Políticas Públicas e a Concorrência: *Um alinhamento da Política de Concorrência e o Crescimento Económico***

## 1. Considerações iniciais

- A avaliação de impacto concorrencial de legislação e regulamentação visa contribuir para mitigar as barreiras legais/regulamentares desadequadas, desnecessárias e desproporcionais, promovendo a Concorrência que, por sua vez, é geradora de benefícios para os consumidores, as empresas, o Estado e a economia em geral:

### Consumidores

- Preços competitivos
- Mais qualidade
- Mais escolha ou diversidade
- Inovação

### Empresas

- Produtividade
- Eficiência de custos/alocativa
- Inovação

### Estado

- Poupança pública, e.g., em sede de contratação pública

### Economia no seu todo

- Efeito multiplicador

## 2. Exemplos da AdC: a Política da Concorrência no contexto de recuperação económica



- **Relatório “Concorrência na implementação da estratégia de recuperação económica” (2021)**

CONCORRÊNCIA NA  
IMPLEMENTAÇÃO DA ESTRATÉGIA  
DE RECUPERAÇÃO ECONÓMICA



**FAIR PLAY.**  
Com concorrência todos ganhamos.

JUNHO DE 2021



### Princípios para promover a concorrência no âmbito da **recuperação económica**



#### Eliminação de barreiras desnecessárias à entrada e à expansão

Para acelerar a recuperação económica, importa eliminar barreiras desnecessárias nos diversos setores da economia. Refiram-se, por exemplo, as recomendações da AdC:

- No acesso às profissões reguladas
- Aos modelos de negócio assentes em tecnologias digitais (e.g., FinTech)
- Nos setores rodoviário, ferroviário, marítimo e portuário
- Nas comunicações eletrónicas
- Na energia e na mobilidade elétrica

#### Promoção de procedimentos de contratação pública competitivos e eficientes

Os procedimentos de contratação pública devem:

- Ser concorrenciais
- Não ser previsíveis
- Estabelecer requisitos e regras objetivos e claros
- Assegurar neutralidade tecnológica e concorrencial
- Fixar prazos adequados para a apresentação de propostas
- Evitar estabelecer requisitos de qualificação restritivos
- Incluir o maior número de participantes
- Não excluir participantes por não terem participado em outros procedimentos
- Equacionar a divisão em lotes, se necessário para promover a participação
- Reduzir os custos de elaboração de propostas

#### Promoção da concorrência e eficiência na implementação de auxílios públicos

Os apoios financeiros devem:

- Basear-se em critérios objetivos e não-discriminatórios
- Assegurar uma neutralidade concorrencial, evitando distorções entre empresas no mercado
- Aplicar-se a setores e não a empresas específicas
- Ser direcionados a empresas que não se encontravam em problemas financeiros antes do início da pandemia Covid-19
- Ter por base um plano de reestruturação da empresa e uma estratégia eficaz e transparente de saída

- No contexto Covid-19, a AdC identificou um conjunto de **recomendações** e **princípios**, para serem considerados pelo **Governo e outros decisores públicos**, numa ótica de estímulo à **concorrência**, para serem ponderados na fase de implementação da estratégia nacional de recuperação económica

#### ▪ 3 áreas-chave:

- ✓ **Eliminação de barreiras legais/regulatórias desnecessárias** - promover a entrada e expansão de operadores nos mercados
- ✓ **Promoção de procedimentos de contratação pública competitivos e eficientes** – poupança de custos para o Estado e promover participação
- ✓ **Promoção da concorrência e eficiência na atribuição de auxílios públicos** – neutralidade concorrencial dos apoios financeiros

## 2. Exemplos da AdC: a Política da Concorrência no contexto de inflação



### ▪ *Issues Paper* “Concorrência e Poder de Compra em tempos de inflação” (2022)

#### Visão 360°

#### Como pode a concorrência manter o poder de compra das famílias



#### CONSUMIDORES

A CONCORRÊNCIA PODE  
REDUZIR OS PREÇOS E MITIGAR  
A INFLAÇÃO

#### TRABALHADORES

A CONCORRÊNCIA PROMOVE A  
MOBILIDADE LABORAL E  
OPORTUNIDADES DE TRABALHO

#### CONTRIBUÍNTES

A CONCORRÊNCIA AUMENTA A  
EFICIÊNCIA NA DESPESA  
PÚBLICA

#### CONCORRÊNCIA E PODER DE COMPRA EM TEMPOS DE INFLAÇÃO

##### PRINCIPAIS MENSAGENS

1. A política de concorrência não tem como objetivo dar resposta à inflação a curto prazo, nem o poder de mercado é suscetível de ser o principal motor da atual inflação.
2. Uma economia mais concorrencial pode influenciar as políticas macroeconómicas e a dinâmica da inflação.
3. Numa visão de 360 graus, a concorrência pode ter um papel importante na proteção do poder de compra das famílias – como contribuintes, como consumidores, como trabalhadores – e das empresas, favorecendo a sua competitividade.
4. A concorrência é importante para:
  - manter os preços baixos para os consumidores, através da pressão descendente nas margens de lucro e nos custos.
  - evitar operações de concentração que possam prejudicar a concorrência e dissuadir o comportamento das empresas que, de outro modo, poderiam agravar a inflação.
5. Uma economia mais concorrencial tende a ajustar-se mais rapidamente a choques inesperados.
6. A política de concorrência pode contribuir para alcançar uma recuperação económica mais sustentável a um custo económico mais baixo.
7. O combate aos cartéis nos concursos públicos é fundamental para evitar o desperdício de fundos públicos e o excesso de despesa. A AdC tem estado ativa no combate de cartéis na contratação pública.
8. Em 2021 e 2022, a iniciativa da AdC de “Combate ao Conluio na Contratação Pública” centrou-se nas áreas de investimento alvo do plano de recuperação e resiliência.
9. A AdC emitiu várias recomendações para promover a concorrência e a eficiência na contratação pública.
10. Reformas que aumentam a concorrência nos mercados de trabalho e de produto podem reduzir o grau de rigidez dos preços e ajudar as políticas de estímulo ou estabilização a serem mais eficazes.
11. A AdC emitiu recomendações em vários setores da economia com vista à remoção de barreiras desnecessárias à entrada e expansão e à redução dos custos de pesquisa e de mudança (FinTech, setores rodoviário, ferroviário, marítimo e portuário, comunicações eletrónicas, energia e mobilidade elétrica).
12. O duplo desafio de recuperação e inflação reforça os argumentos a favor destas recomendações, que podem ser cruciais para libertar o potencial de crescimento da economia.
13. As interrupções temporárias de cadeias de abastecimento ou qualquer forma de anúncio público de preços não devem ser utilizadas para disfarçar um cartel.
14. Em tempos de inflação, reitera-se que cada empresa deve fixar os seus preços e estratégias no mercado de modo autónomo (em relação aos seus concorrentes), abstendo-se de fazer anúncios públicos de preços que constituam convites à colusão.
15. Os governos são mais propensos a implementar controlos de preços quando a inflação aumenta. Tal pode, no entanto, trazer riscos para a concorrência. É, por isso, importante avaliar o impacto na concorrência e ponderar políticas alternativas para atingir o mesmo objetivo.

### ▪ A AdC endereçou mensagens-chave ao Governo e outros decisores públicos:

- ✓ Uma economia mais concorrencial tem um papel fundamental, na **proteção do poder de compra das famílias** – como contribuintes, como consumidores, como trabalhadores.
- ✓ Uma economia mais concorrencial também pode trazer **benefícios às empresas**, enquanto consumidoras de bens e serviços. A concorrência pode induzir a redução do preço de inputs na economia, com poupanças ao longo de toda a cadeia de valor.
- ✓ **Reformas que aumentam a concorrência nos mercados de trabalho e de produto** podem reduzir o grau de rigidez dos preços e, por sua vez, ajudar as políticas de estímulo ou estabilização a serem mais eficazes.

# Perguntas e respostas





**11:35|12:05 Avaliação Concorrencial de Políticas Públicas: *Desafios de Articulação com os processos de Controlo de Concentrações de Empresas e Práticas Restritivas da Concorrência***

## 1. Cooperação interna entre UO: exemplos de potenciais interações a estruturar de forma sistematizada com objetivos de *advocacy*

Estudos Económicos  
e Acompanhamento  
de Mercados

Avaliação de  
Políticas Públicas

(na AdC, área conjunta  
com o Gabinete de  
Estudos)

Controlo de  
Concentrações de  
Empresas

Práticas Restritivas da  
Concorrência

- **UO Concentrações, Práticas Restritivas ou Estudos:** quando analisarem o **quadro legal/regulatório** de determinado setor/mercado (concentração; acordo; abuso) – devem ter especial atenção para:
  - **Deteção de barreiras legais e ou regulamentares** que indiquem ser desadequadas, desnecessárias e ou desproporcionais: reportar à UO que efetua a Avaliação de Políticas Públicas para avaliação em sede de *advocacy*
  - **E.g., Duração de concessões** que indiquem ser demasiado longas: comunicar à UO que efetua a avaliação de Políticas Públicas para avaliação em sede de *advocacy*
- **UO Estudos:** quando decida **começar um novo estudo de mercado** – deve ter especial atenção em:
  - **Perguntar às UO Concentrações e Práticas Restritivas:** se há exposições / denúncias / processos em curso nesse setor / mercados.
- **Partilha entre as UO de técnicos especializados** em determinados setores / mercados. E.g., expertise em mercados regulados, pode ser útil tanto em sede de *antitrust*, *mergers* ou *advocacy*.

## 2. Exemplos da AdC: como a UO *Estudos* contribuiu para a abertura de processos contraordenacionais pela UO *Práticas Restritivas*



- [\*Issues Paper Fintech | Inovação Tecnológica e Concorrência no Setor Financeiro\* \(2018\)](#)
- [\*Relatório de Acompanhamento das Recomendações \[Inquérito Setorial empresas Fintech\]\* \(2021\)](#)

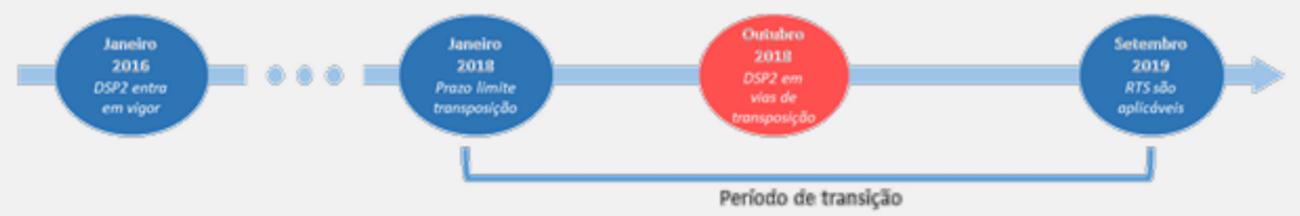
A informação obtida no **Questionário** às empresas *Fintech* (**Inquérito Setorial**) levou à abertura de processo contraordenacional (2020) que culminou com uma **Decisão de Condenação por Abuso de Posição Dominante** no Acesso a Sistemas de Pagamentos Domésticos – [\*\*PRC/2020/5 \(SIBS\)\*\*](#) (2024) [**Recurso Judicial**]



## Serviços de Pagamento

### Riscos e Barreiras Identificados

- **Risco de encerramento de mercado:** operadores FinTech necessitam de *inputs* cujo acesso depende dos incumbentes (bancos), tais como dados de conta e infraestrutura bancária. Os bancos não terão incentivos a conceder acesso a estes *inputs*, aos seus concorrentes FinTech.
- **Atraso na transposição e implementação da Segunda Diretiva dos Serviços de Pagamento (DSP2):** a ausência de enquadramento regulatório tem colocado entraves à concretização dos benefícios associados à inovação e à concorrência no setor dos serviços de pagamento.



### Principais Recomendações AdC

- **Necessidade de uma resposta regulamentar atempada:** quando concluída a transposição da DSP2, deverá ser assegurada a adoção atempada da sub-regulamentação necessária à sua efetiva implementação, optando por soluções que acautelem a concorrência e o acesso ao mercado de forma adequada, proporcional e não-discriminatória (Recomendação ao Governo).
- **Operacionalização da DSP2:** a DSP2 e os *regulatory technical standards* (RTS), ao imporem a partilha dos dados de conta entre os operadores incumbentes e os entrantes FinTech, poderão mitigar o risco de encerramento de mercado (Recomendação ao Governo). Neste contexto, alerta-se para a importância de se reduzirem os graus de discricionariedade dos incumbentes na obrigação de conceder acesso, assegurando nomeadamente (i) a interoperabilidade dos sistemas, (ii) a qualidade do acesso, (iii) a não obstaculização da obtenção de consentimento, (iv) o grau e granularidade da informação, e (v) a isenção de cobranças.
- **Período de transição:** os operadores FinTech devem poder prestar os seus serviços durante este período (Recomendação ao Banco de Portugal).
- **Acesso às infraestruturas técnicas do banco central:** deverá ser assegurado o acesso de todos os prestadores de serviços ao SICOI em condições de igualdade, sem que dependam da intermediação de um banco (Recomendação ao Banco de Portugal).

## Financiamento Colaborativo

### Riscos e Barreiras Identificados

- **Regulação nacional impõe limites ao investimento,** considerados dissuasores do investimento e da expansão do setor pela maioria dos *stakeholders*.
- **Fragmentação regulatória na UE e ausência de direito de prestação de serviços** a operadores sediados noutro país da União.
- **Impossibilidade de reporte à Central de Responsabilidades de Crédito (CRC)** por parte das plataformas de financiamento colaborativo por empréstimo.

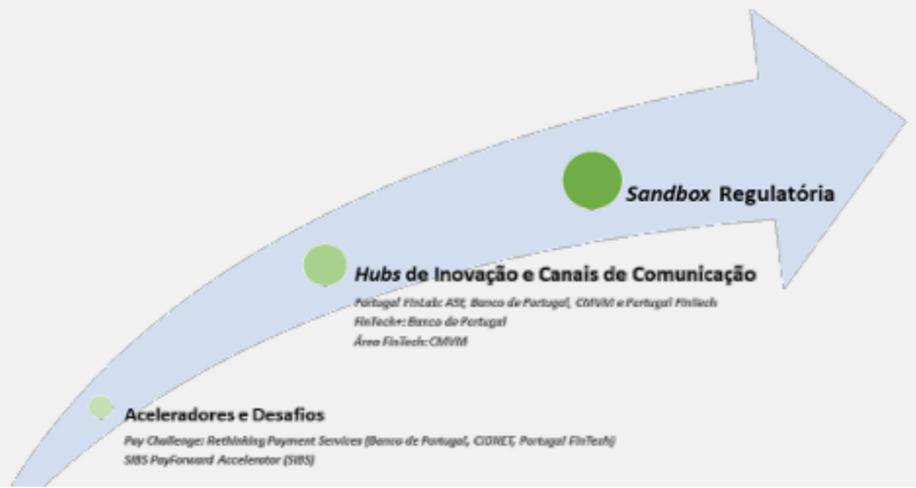
### Principais Recomendações AdC

- **Avaliação da necessidade e proporcionalidade dos limites ao investimento,** ponderando a sua eliminação (Recomendação à CMVM).
- **Ponderação de se conceder direitos de prestação de serviços** a plataformas licenciadas noutros países UE ao abrigo da Diretiva dos Mercados de Instrumentos Financeiros (Recomendação à CMVM).
- **Concessão do acesso e reporte à CRC às plataformas de financiamento colaborativo** por empréstimo (Recomendação ao Banco de Portugal).

## Regimes Regulatórios Promotores de Inovação

### Recomendação AdC

- **Criação de *sandbox* regulatórias:** estes regimes promovem a entrada através da adaptação temporária de barreiras regulatórias, permitindo às empresas testar produtos, serviços e modelos de negócio inovadores no mercado, sob supervisão dos reguladores, salvaguardando os interesses dos consumidores e preservando a segurança e integridade do sistema. Neste contexto, considera-se que um regime de *sandbox* regulatória abrangente em termos de serviços, numa **solução articulada entre os diversos reguladores setoriais**, potenciaria os benefícios de uma solução desta natureza.
- Sem prejuízo dos benefícios do *hub* de inovação "Portugal FinLab", **as *sandbox* têm o potencial de mitigar as barreiras à entrada e à expansão no setor financeiro** de forma mais sistemática, promovendo a inovação e as oportunidades associadas à FinTech e InsurTech.



## ACOMPANHAMENTO DE RECOMENDAÇÕES

### Serviços de Pagamentos

Na sequência ao seu Issues Paper FinTech de 2018, a AdC desenvolveu uma análise para acompanhamento dos desenvolvimentos no mercado. De forma a recolher a visão dos operadores FinTech sobre as condições de entrada no mercado, a AdC efetuou um alargado questionário.

A análise e os resultados do questionário mostram que a implementação plena de várias das [recomendações da AdC](#) para o setor de serviços de pagamento ainda está pendente e operadores novos e de menor dimensão ainda enfrentam importantes barreiras à entrada e expansão.

A AdC reitera a importância da implementação destas medidas, para promover a concorrência e a inovação, capaz de entregar melhor preço, qualidade e variedade aos consumidores. Os ganhos, para os consumidores, de mais contestabilidade e concorrência no mercado, estão ilustrados [neste](#) folheto da AdC.

Barreiras identificadas no acesso ao SICOI:

- Morosidade na resposta dos bancos
- Morosidade na implementação do acesso
- Conflitos de interesse (bancos enquanto concorrentes e prestadores do acesso)

É necessário assegurar um acesso efetivo das FinTech ao SICOI (via acesso direto ou acesso indireto regulado)

Assegurar a ausência de obstáculos no acesso aos dados bancários

Principais barreiras no acesso a dados (DSP2):

- Baixa performance de APIs
- Obstáculos na experiência de utilização e fluxos de autenticação
- Discriminação quanto aos instrumentos de pagamento disponibilizados

Principais  
Recomendações da AdC

Foram dados passos iniciais no sentido de implementar uma sandbox regulatória, mas ainda longe de uma implementação plena

Acelerar a implementação plena de sandboxes regulatórias que promovam a inovação

Promover a neutralidade tecnológica do Estado na contratação pública

Os procedimentos de contratação pública ainda muito centrados no esquema local e respetivas soluções sem assegurar especificações tecnologicamente neutras

### Crowdfunding

- No Issues Paper FinTech, de 2018, a AdC emitiu várias [recomendações](#) que visam eliminar barreiras à entrada e expansão de plataformas de crowdfunding. Destacam-se as seguintes:

Promover certeza jurídica e proporcionalidade dos requisitos regulatórios

Assegurar o acesso à Central de Responsabilidades de Crédito (CRC)

Promover a literacia financeira

Foram dados importantes passos no sentido de harmonização regulatória a nível europeu. Importa assim agilizar a aplicação plena do Regulamento (UE) 2020/1503

As plataformas de crowdfunding por empréstimo ainda não têm direitos de acesso e de reporte à CRC

Passos iniciais no sentido de informação sobre crowdfunding em sites públicos, mas ainda em falta no site do *Plano Nacional de Formação Financeira*

## CONCORRÊNCIA NO SETOR FINANCEIRO

### Inquérito setorial da AdC às empresas FinTech

Em 2020, a AdC promoveu um alargado questionário a prestadores FinTech ativos em Portugal e na UE. O objetivo foi compreender se as barreiras à entrada e à expansão identificadas ainda se mantinham e o estágio de implementação das recomendações da AdC.

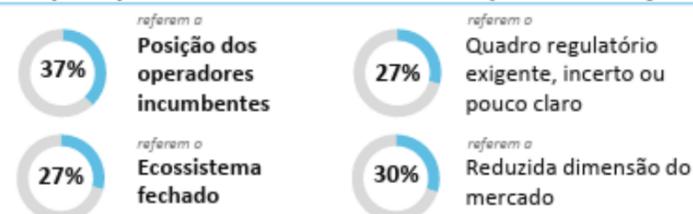
Das 70 empresas a prestar serviços em Portugal, 74% consideram que existem barreiras à entrada no mercado.

64% das empresas a prestar serviços em Portugal referem como barreiras a posição dos incumbentes ou a existência de um ecossistema fechado.

#### O questionário da AdC



#### As principais barreiras à entrada ou à expansão identificadas



[Uníverson: 70 empresas a disponibilizar serviços em Portugal]

#### Acesso aos dados bancários, via API

Das 37 empresas a prestar serviços de pagamentos em Portugal (no âmbito da DSP2), 10 pediram acesso às API em Portugal e 2 empresas referiram ter solicitado acesso através de entidades terceiras.

Das 12 empresas que solicitaram acesso, 9 empresas indicaram já ter acesso aos dados e, dessas, 6 indicaram já ter utilizado o acesso para prestar serviços.

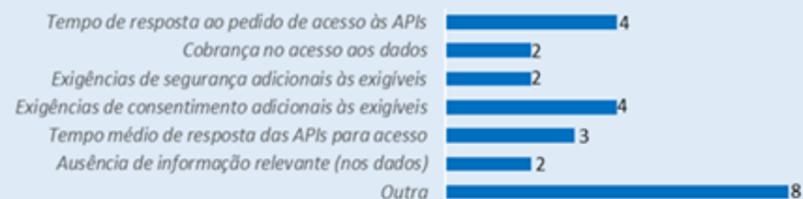
#### Empresas que solicitaram acesso aos dados bancários em Portugal no âmbito da DSP2



#### Empresas que já têm acesso aos dados bancários em Portugal no âmbito da DSP2



#### Barreiras no acesso aos dados bancários



[Uníverson: 7 empresas que prestam serviços de pagamentos e que acederam aos dados em Portugal]

[Nota: as empresas que assinalaram "cobrança no acesso aos dados" não acederam enquanto TPP.]

#### Barreiras no acesso às infraestruturas bancárias (SICOI)

- Morosidade na resposta dos bancos aos pedidos de representação.
- Prazos morosos de implementação do acesso.
- Receio de que o acesso ao SICOI seja obstaculizado em resultado do conflito de interesses inerente à atividade dos bancos enquanto entidade da qual os seus concorrentes estão dependentes para o acesso a um input essencial.

## 2. Exemplos da AdC: como a UO *Estudos* contribuiu para a abertura de processos contraordenacionais pela UO *Práticas Restritivas*



- [Issues Paper e Guia de Boas Práticas](#) | Acordos nos Mercados de Trabalho e Concorrência (2021)



Queixas na consulta pública (ao *Issues Paper* e Guia) levaram à abertura de processo contraordenacional (2022) que culminou com 3 **Decisões de Transação** e 1 **Decisão Condenatória por Acordos Horizontais de *No-Poach*** - [PRC/2022/3 \(Consultoria I\)](#) (2023; 2024; 2025)



## Acordos de fixação de salários e de outras formas de remuneração

Estes são **acordos** através dos quais as empresas combinam entre si harmonizar ou uniformizar os salários ou outras formas de remuneração dos trabalhadores.

## Acordos de não solicitação ou angariação de trabalhadores (acordos de no poach)

Estes são **acordos** através dos quais as empresas se comprometem mutuamente a não fazer ofertas espontâneas ou a contratar trabalhadores, sem o consentimento prévio das outras empresas.

### Guia de Boas Práticas no combate a acordos anticoncorrenciais no mercado de trabalho

As empresas devem internamente seguir as seguintes boas práticas:

- **Eliminar acordos e/ou outras práticas similares de recrutamento e/ou definição de condições salariais que envolvam acordos com outra(s) empresa(s) com potenciais riscos anticoncorrenciais.** A título ilustrativo, e sem prejuízo de uma avaliação casuística:
  - Não devem acordar com outras empresas a recusar-se a angariar ou a contratar trabalhadores dessas outras empresas.
  - Não devem trocar informações comercialmente estratégicas e sensíveis com outras empresas sobre a remuneração e a contratação de trabalhadores. Dependendo do tipo, atualidade, nível de agregação, características do mercado e forma em que a informação é partilhada e divulgada, a troca de informação poderá ser anticoncorrencial.
  - Fora de contextos legítimos de diálogos sociais e/ou acordos de negociação coletiva, enquanto parceiros sociais:
    - Não devem acordar com outras empresas salários ou outras formas de remuneração dos trabalhadores uns dos outros.
    - Não devem participar em reuniões, como seja em reuniões de associação de empresas, onde estejam presentes outras empresas, em que se discuta a fixação de salários ou outras formas de remuneração.
  - O sentido lato da expressão *acordo* inclui outras denominações, como seja: “pactos de não-agressão”, “acordos de cavalheiros”, “acordos de não-angariação”, “acordos de não-solicitação”, “acordos de fixação de salários”.
- **Sensibilizar os trabalhadores, em particular os profissionais de recursos humanos, para o direito da concorrência, por exemplo, através de formação interna:**
  - Alertando para um conjunto de acordos ou outras práticas, como as acima descritas, na medida em que são suscetíveis de violar a Lei da Concorrência e, se aplicável, o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), e geradores de prejuízos para os trabalhadores e a concorrência.
  - Promover, internamente, a adoção das presentes boas práticas e divulgá-las por todos os trabalhadores, em todos os níveis hierárquicos.
- **Denunciar à AdC quando tenham conhecimento de indícios suscetíveis de consubstanciar uma prática restritiva da concorrência:**
  - A denúncia poderá ser feita de forma anónima – v. [Portal de Denúncias](#).
  - Poderá ser realizado um pedido de clemência (regime jurídico da dispensa ou redução da coima em processos de contraordenação por infração às regras de concorrência) – v. [Programa de Clemência](#).

# 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:**

