

Avaliação de Impacto Concorrencial de Políticas Públicas



António Ferreira Gomes

09 de dezembro de 2015

Autoridade da Concorrência

Missão: assegurar a aplicação das regras de promoção e defesa da concorrência no respeito pelo princípio da economia de mercado e de livre concorrência, tendo em vista o funcionamento eficiente dos mercados, a afetação ótima dos recursos e os interesses dos consumidores.

Essa missão traduz-se em duas áreas principais de atuação:

- a aplicação das regras de concorrência
- promoção de uma cultura de concorrência em Portugal

O primeiro objetivo de uma política de concorrência, e de uma autoridade da concorrência, deve ser dissuadir comportamentos anticoncorrenciais e defender um contexto legal pro-concorrencial.

O contexto legal em que as empresas operam é fundamental para garantirmos mercados concorrenciais.

Autoridade da Concorrência

Entre as atribuições da Autoridade da Concorrência encontra-se:

Contribuir para o aperfeiçoamento do sistema normativo português em todos os domínios que possam afetar a livre concorrência, por sua iniciativa ou a pedido da Assembleia da República ou do Governo.

(al. g) do art. 5.º dos Estatutos da AdC – D.L. n.º 125/2014, de 18 de agosto)

Concorrência - benefícios

A concorrência é um motor de eficiência económica e de inovação, potencia a produtividade e a competitividade das empresas, promove o bem-estar dos consumidores e contribui para o crescimento económico.

É a concorrência nos mercados que, ao elevar a exigência sobre as empresas, proporciona incentivos à redução de custos e à inovação, com vista à conquista de clientes e de mercados.

A rivalidade entre empresas proporciona preços mais baixos, melhor qualidade, maior inovação e variedade de escolha de bens e serviços, em benefício dos consumidores.



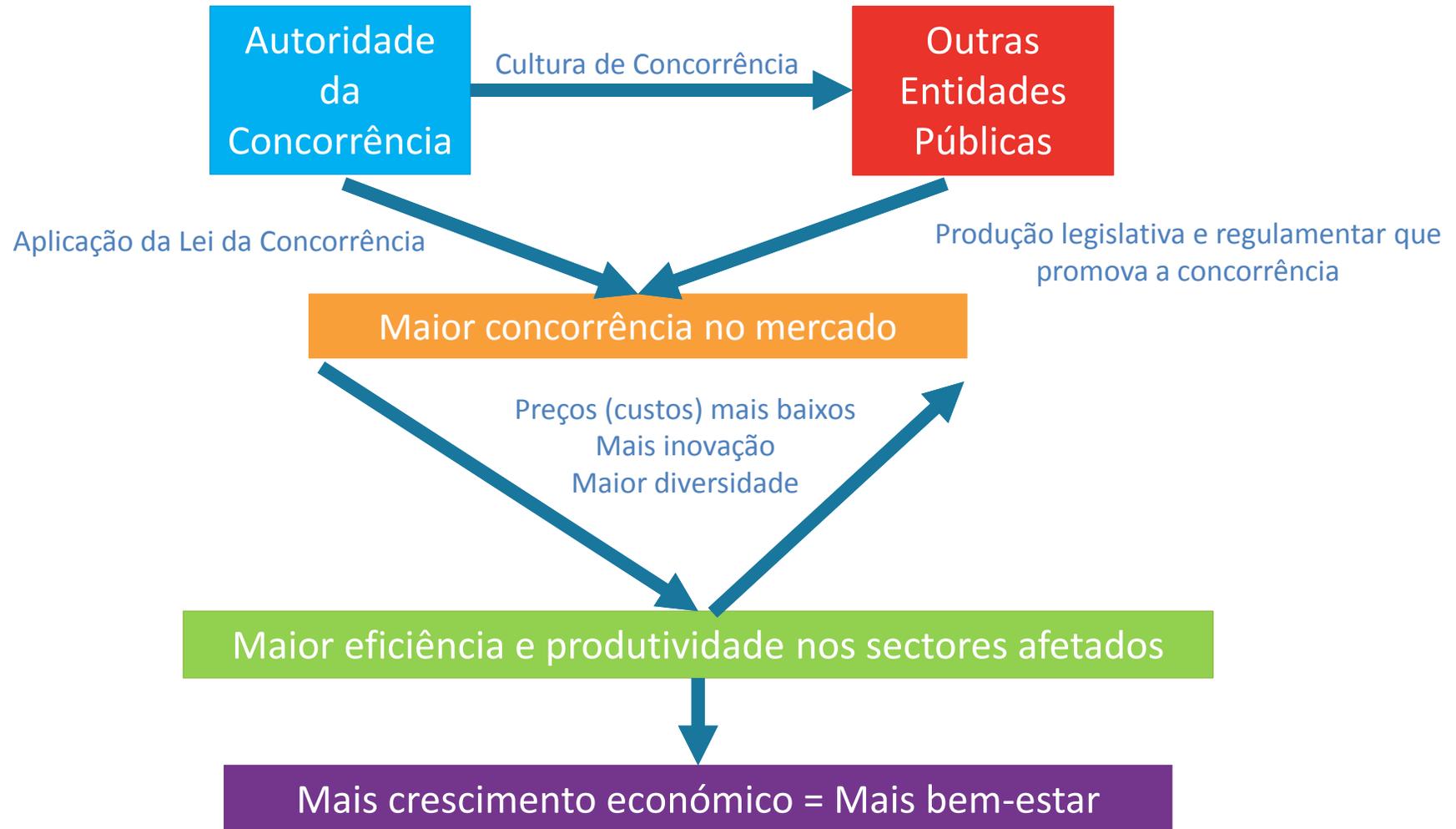
ver + em www.concorrenca.pt/fairplay

Intervenção pública e a Concorrência

Através das políticas públicas, nomeadamente pela produção legislativa e regulamentar, o Estado deve criar condições para uma livre concorrência. É muitas vezes o próprio Estado que introduz restrições à concorrência, ainda que de modo não intencional.

Já em 2009, a OCDE alertou os seus membros para as barreiras à concorrência presentes na própria legislação e recomendou aos governos que criem mecanismos institucionais de avaliação concorrencial das políticas públicas.

As intervenções das entidades públicas que, na defesa de um determinado interesse público ou objetivo de política, alteram as condições concorrenciais nos mercados devem considerar este impacto através de análises de custo-benefício.



Fonte: Adaptado de OECD Competition Committee (2013), *Factsheet on Competition and Growth*



UEAP: Criação

A Autoridade da Concorrência elegeu como uma das suas prioridades contribuir para instituir uma cultura de contínua avaliação de impacto das políticas públicas na concorrência, em colaboração estreita com o Governo, o Parlamento, as Entidades Reguladoras e outras entidades públicas.

Neste sentido, a AdC criou, internamente, a **Unidade Especial de Avaliação de Políticas Públicas (UEAP)**, que se propõe analisar o impacto das intervenções públicas sobre o funcionamento eficiente dos mercados.

A criação de um procedimento interno de avaliação de impacto concorrencial de políticas públicas contribui para a eficiência e eficácia da intervenção pública, disponibilizando às entidades decisoras mais um elemento de informação sobre o impacto das medidas por si adotadas.

UEAP: Objetivo

Unidade Especial de Avaliação de Políticas Públicas (UEAP)

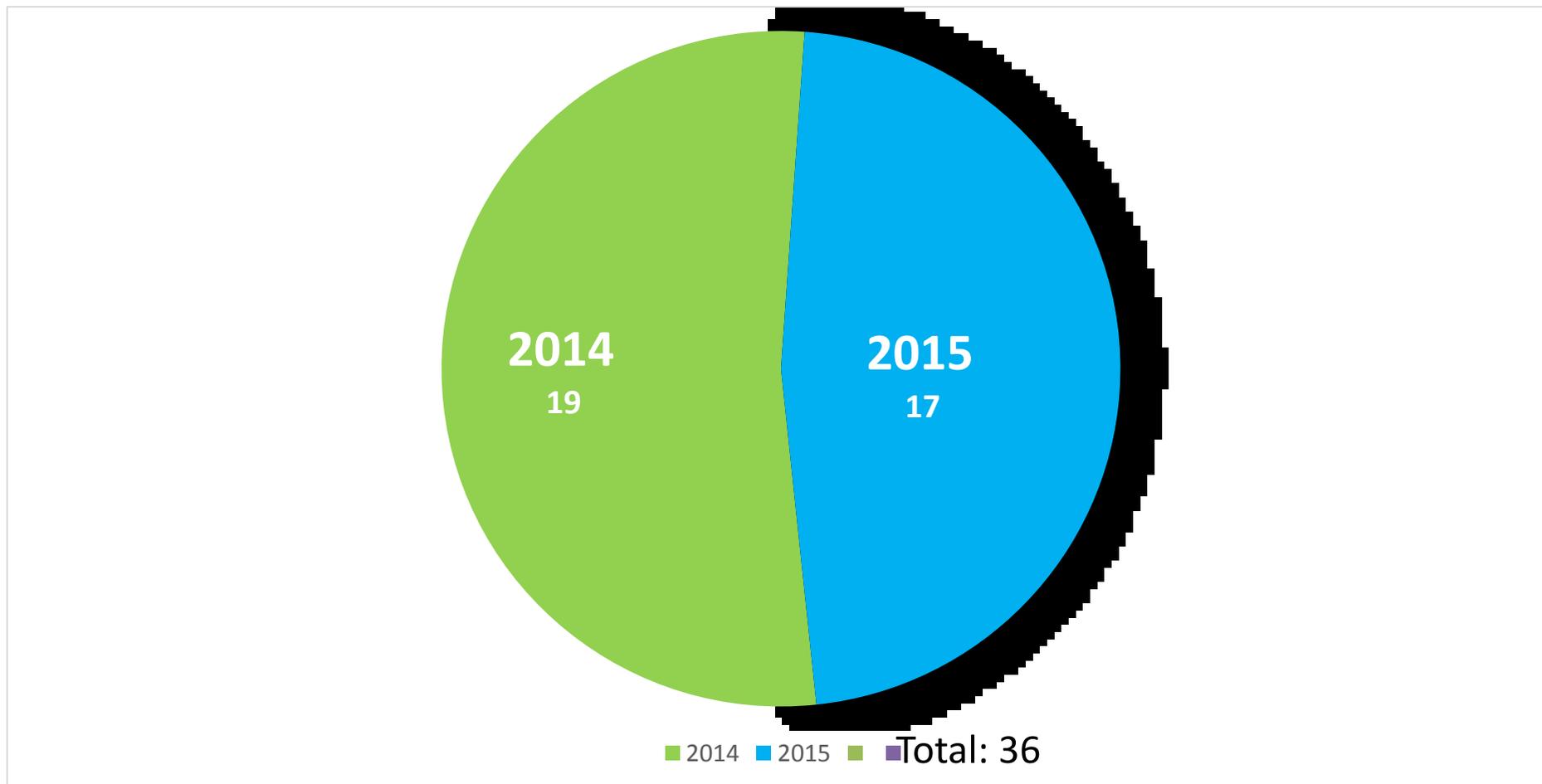
- Assegurar o acompanhamento e a avaliação do sistema normativo português e das políticas públicas, em todos os domínios que possam afetar a livre concorrência;
- Promover a avaliação de impacto das políticas públicas na concorrência;
- Acompanhar iniciativas legislativas da Assembleia da República ou do Governo com impacto na concorrência;
- Dirigir recomendações ao Governo, autoridades reguladoras sectoriais e outras entidades públicas sobre medidas públicas com impacto na concorrência;
- Contribuir para a disseminação de uma cultura de contínua avaliação de impacto das políticas públicas na concorrência.

UEAP: Âmbito de intervenção

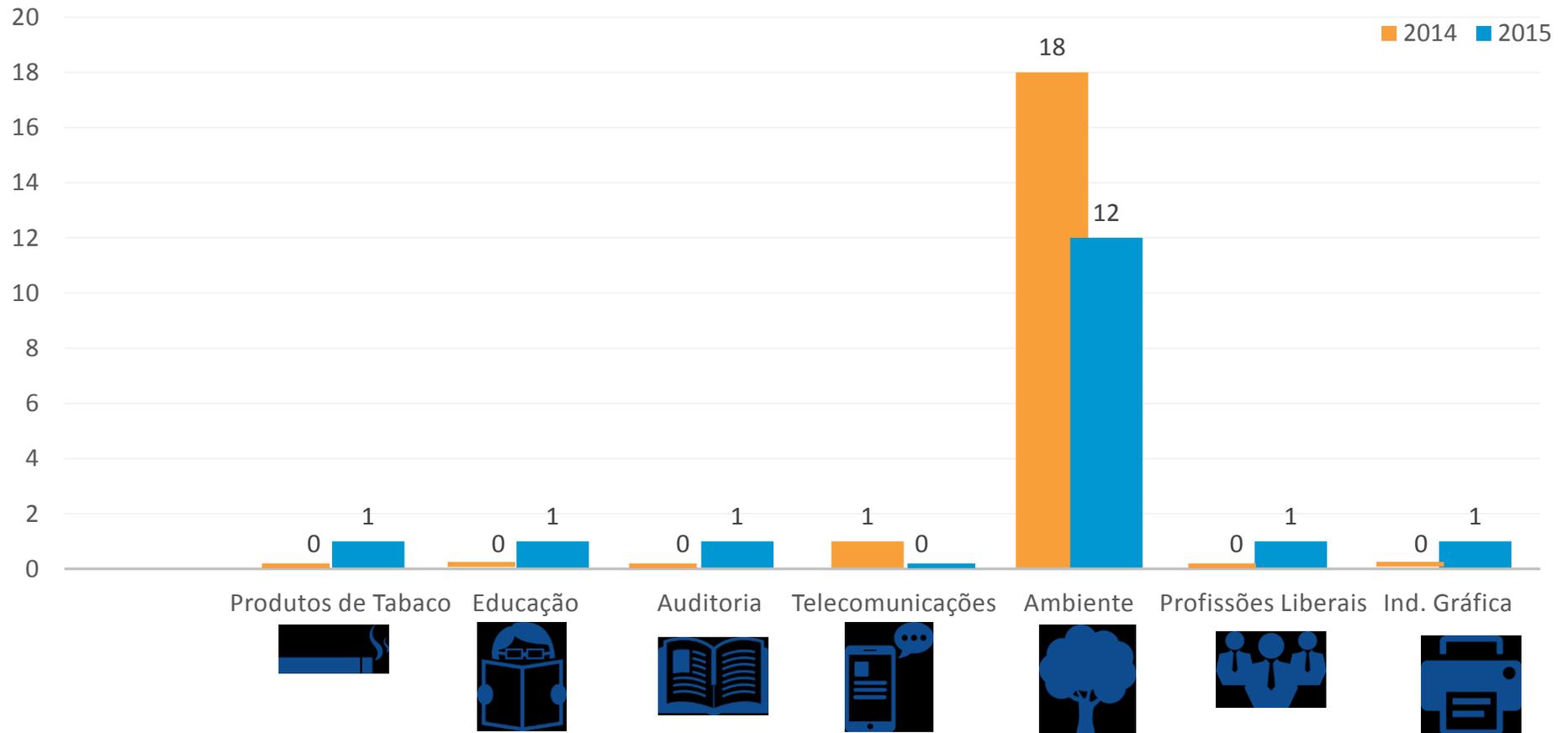
A UEAP propõe-se realizar a Avaliação de Impacto Concorrencial (AIC) das intervenções públicas sobre a concorrência:

- numa **perspetiva ex-ante**, de avaliação prévia de propostas legislativas ou regulamentares;
- numa **perspetiva ex-post**, de avaliação sucessiva de normas legais aplicadas a nível central, regional ou sectorial.

Atividade da UEAP 2014/2015



Atividade da UEAP por áreas de incidência



AIC: Tipo de impacto

Recorrendo à experiência adquirida na análise de mercados e dos elementos que alteram o livre jogo da concorrência, atendendo ainda à prática de outros países em que já se implementaram procedimentos semelhantes, considera-se que da intervenção pública podem resultar **quatro tipos de impactos sobre a concorrência:**

- A. Limitação do número ou variedade de fornecedores;
- B. Limitação da capacidade dos fornecedores de concorrerem entre si;
- C. Diminuição do incentivo aos fornecedores para concorrerem;
- D. Limitação das opções dos clientes e da informação disponível.

AIC: Tipo de impacto

A. Limitação do número ou variedade de fornecedores

Mais provável se a intervenção pública:

- Conceder direitos exclusivos a um único fornecedor de bens ou de serviços;
- Estabelecer regimes de licenças, permissões ou autorizações como requisitos de atividade;
- Limitar a possibilidade de fornecimento de bens ou prestação de serviços a um certo tipo de fornecedores;
- Aumentar significativamente os custos de entrada ou de saída do mercado;
- Criar barreiras geográficas às empresas para fornecerem bens e serviços, ou para realizarem investimentos.

AIC: Tipo de impacto

B. Limitação da capacidade dos fornecedores de competirem entre si

Mais provável se a intervenção pública:

- Restringir a possibilidade de os vendedores fixarem os preços dos bens ou serviços;
- Limitar a liberdade dos fornecedores de fazerem publicidade ou marketing dos seus bens ou serviços;
- Fixar padrões de qualidade do produto que beneficiem apenas alguns fornecedores ou fixar padrões de qualidade que excedam o nível escolhido por determinados consumidores bem informados;
- Aumentar significativamente o custo de produção para alguns fornecedores (especialmente dando tratamento mais benéfico aos operadores históricos quando comparados com os novos concorrentes).

AIC: Tipo de impacto

C. Diminuição do incentivo aos fornecedores para concorrerem

Mais provável se a intervenção pública:

- Estabelecer um regime de autorregulação ou de corregulação;
- Exigir ou estimular a publicação de dados sobre quantidades de produção, preços, vendas ou custos das empresas;
- Isentar um determinado sector ou grupo de fornecedores da aplicação da legislação geral de concorrência.

AIC: Tipo de impacto

D. Limitação das opções dos clientes e da informação disponível

Mais provável se a intervenção pública:

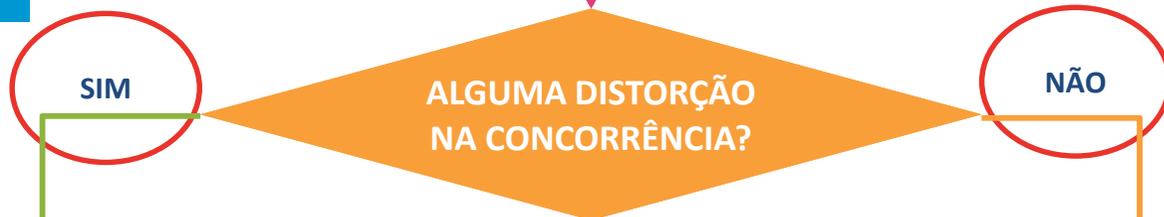
- Limitar a liberdade de os consumidores escolherem o fornecedor;
- Reduzir a mobilidade dos clientes entre fornecedores de bens ou serviços através do aumento dos custos, explícitos ou implícitos, da mudança de fornecedor;
- Alterar substancialmente a informação necessária aos consumidores para poderem comprar com eficiência.

AIC: Procedimento

Identificação da política pública a avaliar:

- por requerimento de um organismo público;
- por proposta de uma entidade pública;
- por iniciativa própria da AdC

Análise atendendo aos impactos esperados – aplicação de “checklist”



- Identificação e descrição dos impactos esperados.
- Identificação de alternativas que mitiguem o impacto concorrencial salvaguardando o objetivo de política pretendido
- Apresentação de parecer para ponderação pelo órgão público de decisão

STOP

Disponibilidade para acompanhamento e avaliação *ex-post*

AIC: Experiência do primeiro ano (exemplos)

- Parecer sobre a aplicação dos princípios da autossuficiência e da proximidade no âmbito da gestão de fluxo específico dos óleos minerais usados (Solicitação da APA);
- Parecer de resposta à Consulta pública da eSPap sobre concursos públicos de voz e dados;
- Parecer sobre os projetos de despacho relativos ao licenciamento de entidades gestoras de resíduos de embalagem (SPV e NV) (Solicitação da APA);
- Parecer sobre o regime jurídico da concessão da exploração e da gestão, em regime de serviço público, dos sistemas multimunicipais de tratamento e de recolha seletiva de resíduos urbanos (EGF) - Decreto-Lei n.º 96/2014 (solicitação do Ministério da Economia);
- Onze pareceres sobre a concessão dos sistemas multimunicipais de tratamento e de recolha seletiva de resíduos urbanos - Decreto(s)-Lei n.º 98/2014 a 108/2014 (solicitação do Ministério da Economia);

AIC: Experiência do segundo ano (exemplos)

- Três pareceres sobre a extensão de atividades por detentores de direitos exclusivos nos sectores dos resíduos (aplicação no n.º 3 do Artigo 5.º do Decreto Lei n.º 92/2013) (solicitação do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia);
- Recomendação ao Instituto dos Vinhos do Porto e do Douro sobre procedimentos concursais para o fornecimento de selos de garantia cavaleiro;
- Parecer sobre o diploma relativo aos princípios e normas aplicáveis à gestão de resíduos e embalagens (Decreto-Lei n.º 48/2015 (solicitação do Ministério da Economia);
- Parecer sobre o projeto de decreto-lei que altera o regime do preço fixo do livro (Decreto-Lei n.º 196/2015) (solicitação do Ministério da Economia);
- Intervenção na COFAP da Assembleia da República a respeito da proposta de Lei relativa à disponibilização de plataformas eletrónicas de contratação pública (Lei n.º 96/2015) (solicitação da COFAP);

AIC: Experiência do segundo ano (exemplos)

- Parecer sobre a proposta de lei que transforma a Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas em Ordem dos Contabilistas Certificados (Lei n.º 139/2015) (iniciativa oficiosa);
- Sete pareceres sobre a extensão de atividades por detentores de direitos exclusivos nos sectores dos resíduos e águas (aplicação no n.º 3 do Artigo 5.º do Decreto Lei n.º 92/2013) (solicitação do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia).

Notas finais

A intervenção da Autoridade da Concorrência na avaliação de impacto das políticas públicas na concorrência só contribuirá para um contexto legal e regulamentar mais pro-concorrencial se se desenvolver em colaboração estreita com o Governo, o Parlamento, as Entidades Reguladoras e outras entidades públicas.

Cabendo necessariamente ao legislador ou ao decisor político ou público a definição dos objetivos de política que pretende atingir, a Autoridade da Concorrência considera que pode contribuir para melhor legislação e regulamentação ao disponibilizar às entidades decisoras mais um elemento de informação sobre o impacto das medidas por si adotadas.

A Autoridade da Concorrência encontra-se disponível para dar o seu contributo na avaliação ex-ante ou ex-post de legislação, regulamentação e medidas públicas que possam ter um impacto na concorrência.



António Ferreira
agomes@conco