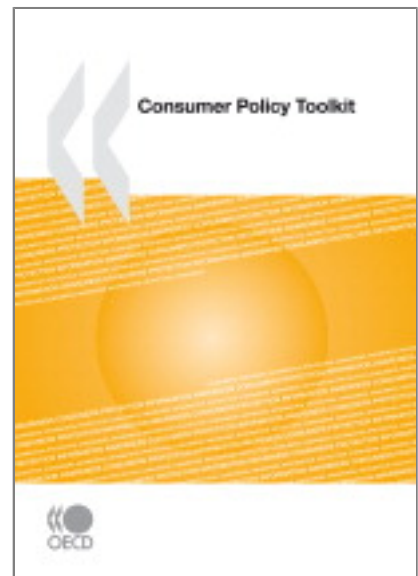


# OECD *Multilingual Summaries*

## Consumer Policy Toolkit

*Summary in Portuguese*



## Conjunto de ferramentas para a Política do Consumidor

*Sumário em Português*

- Nos últimos 20 anos, os mercados de bens e serviços sofreram alterações significativas. A reforma da regulamentação, mercados globais mais abertos, novas tecnologias e o crescimento no papel dos serviços na actividade económica conduziram as alterações que, em muitas instâncias, forneceram benefícios significativos aos consumidores.
- Foi dada relativamente pouca atenção aos desafios que esses desenvolvimentos apresentaram aos consumidores. Maiores escolhas e complexidade em muitos mercados tornaram cada vez mais difícil a tarefa dos consumidores compararem e avaliarem o valor dos produtos e serviços. Os desafios para os consumidores levantaram desafios semelhantes para as autoridades governamentais responsáveis pela protecção dos consumidores contra práticas comerciais injustas e fraudes.
- Este livro examina a forma como os mercados evoluíram e fornece compreensões para uma elaboração das políticas do consumidor melhorada. Numa primeira fase, explora a forma como o que aprendemos com o estudo do comportamento económico está a alterar a forma como os decisores abordam os problemas.

Os consumidores possuem um papel essencial nas economias, constituindo mais de 60% do PIB dos países da OCDE. Quando têm poder, os consumidores podem melhorar o desempenho económico ajudando na condução da inovação da concorrência e actividades económicas. No entanto, tal exige um regime da política do consumidor eficaz, no qual os consumidores são protegidos contra práticas comerciais injustas, estando numa posição para elaborar decisões bem informadas e tanto as actividades comerciais como os consumidores têm conhecimento dos seus direitos e responsabilidades.

O Conjunto de Ferramentas para a Política do Consumidor da OCDE é um guia prático que foi concebido para ajudar os elaboradores de políticas a utilizar uma abordagem sistemática para identificar e avaliar os problemas do consumidor e desenvolver, implementar e rever políticas do consumidor eficazes, de forma a que os consumidores possam desempenhar o seu papel assegurando uma economia dinâmica. Concentra-se em políticas pelas quais as autoridades de defesa do consumidor são habitualmente responsáveis. Não inclui questões de concorrência, que são tratadas num relatório associado da OCDE (Conjunto de Ferramentas para Avaliação da Concorrência).

## **Mercado em alteração e perspectiva do consumidor**

Nos últimos 20 anos, os mercados dos consumidores de bens e serviços sofreram transformações profundas. A reforma da regulamentação, mercados globais mais abertos, novas tecnologias e o crescimento de serviços de consumidor foram agentes de alteração. Em muitas instâncias, estes desenvolvimentos forneceram benefícios significativos aos consumidores. No entanto, foi dada relativamente pouca atenção aos desafios que esses desenvolvimentos apresentaram aos consumidores e aos elaboradores das políticas do Consumidor. Por exemplo, o mercado moderno contém um leque mais amplo de produtos cada vez mais complexos. Além disso, existe uma diferenciação significativa entre os produtos e serviços relacionados, tornando mais difícil a tarefa dos consumidores de compararem e avaliarem o valor do que está em oferta. E ainda que o comércio global aumentado e o desenvolvimento da internet tenham fornecido novas oportunidades aos consumidores, emergiram novas formas de fraude que exigem que as autoridades de defesa do consumidor sejam mais vigilantes e activas cooperando com os colegas estrangeiros.

Os próprios consumidores também mudaram. As crianças e os jovens adultos – que muitas vezes não têm experiência enquanto consumidores – são forças mais significativas nos mercados, como o é o número crescente de adultos mais velhos que, por vezes, enfrentam desafios de mercado excepcionais. Enquanto, em geral, os consumidores estão melhor informados, muitos continuam a não possuir as capacidades aritméticas e de literacia necessárias para o mercado mais complexo e com informação intensiva actual.

## **Maior compreensão dos mercados e tomada de decisão do consumidor**

A economia é útil para ajudar a identificar áreas onde a intervenção governamental em mercados que servem os consumidores pode ser garantida e pode fornecer orientação para os tipos de intervenção que serão mais eficazes. A teoria económica padrão, presume que os mercados livres irão habitualmente produzir os melhores resultados para os consumidores. No entanto, existem circunstâncias nas quais os mercados podem não produzir resultados perfeitos. A falta de concorrência é um bom exemplo. Outra importante origem de fracasso de mercado acontece quando os consumidores não possuem informação suficiente sobre os produtos e preços disponível nos mercados. Por exemplo, os consumidores não podem tomar decisões bem informadas quando lhes é apresentada informação incompleta, enganosa, exageradamente complexa ou demasiado volumosa. O comportamento económico demonstrou que, entre outras coisas, a forma como a informação é apresentada e a forma como as escolhas estão formatadas podem influenciar significativamente as escolhas do mercado, por vezes de uma forma que não é no melhor interesse do consumidor.

## **Identificar e avaliar os problemas do consumidor**

Detectar e avaliar os problemas do consumidor e determinar se o nível de prejuízos para o consumidor que é levantado exige acção governamental são desafios-chave para elaboradores de políticas. A este respeito, as autoridades de defesa do consumidor possuem à sua disposição várias técnicas. Os países inspiraram-se extensivamente nas queixas dos consumidores para ajudar na orientação do seu trabalho, mas estão igualmente a ser seguidas outras vias importantes. Inquéritos de satisfação e de não satisfação, grupos-alvo e investigação quantitativa aprofundada tem sido levada a cabo para analisar os desenvolvimentos nos mercados. Além disso, nos últimos anos, alguns países investiram tempo e recursos consideráveis no desenvolvimento de procedimentos mais sofisticados para analisar e inspecionar os mercados de uma forma mais sistemática.

## Desenvolver e implementar a política do consumidor

As autoridades de defesa do consumidor dispõem de várias ferramentas políticas para tratar os problemas do mercado. Estas ferramentas vão das que se concentram na capacitação do consumidor (medidas do lado da procura), como valorizar a qualidade ou tipo de informação fornecida sobre produtos e garantir que os contratos dos consumidores não são injustos, às que se concentram na alteração do comportamento das empresas (medidas do lado da oferta), como prescrições relativas às normas dos produtos ou incentivando o desenvolvimento de códigos de conduta.

Os elaboradores de políticas podem sentir pressão para tomarem decisões rapidamente de forma a responder às expectativas do público. A elaboração das políticas improvisada pode, no entanto, resultar em decisões precipitadas que têm consequências imprevistas, e negativas para os consumidores e partes implicadas. Para evitar que tal aconteça, as autoridades de defesa do consumidor devem adoptar abordagens rigorosas e baseadas em provas para a elaboração das políticas. O conjunto de ferramentas foi concebido para ajudar neste sentido. Inspirando-se nas novas compreensões de como os mercados de consumidores funcionam e como os consumidores tomam decisões, o conjunto de ferramentas fornece um quadro para orientar os elaboradores de políticas na decisão de intervir num mercado para resolver um problema. Revê os tipos de ferramentas que estão disponíveis e as circunstâncias e formas nas quais as ferramentas podem ser utilizadas da forma mais eficaz.

O conjunto de ferramentas apresenta um processo de seis passos global para a tomada de decisão que pode ser utilizado a todos os níveis de governo, para tratar questões locais, nacionais ou internacionais (Figura 0.1).

---

### *Passo 1: Definir o problema do consumidor e a respectiva origem*

---

Definir o problema e a sua origem irá ajudar a identificar as instituições e partes interessadas que podem ser implicadas em qualquer processo de desenvolvimento de política potencial. As origens dos problemas comumente tratadas pelos elaboradores das políticas do consumidor incluem o comportamento das empresas (ex.: publicidade enganosa), falhas de informação, as tendências comportamentais dos consumidores e mercado e/ou falhas de regulamentação.

Nesta fase do processo, os elaboradores de políticas necessitam determinar:

- Se a autoridade de defesa do consumidor é a entidade mais adequada para tratar a origem do problema do consumidor como um todo, ou determinados aspectos do problema.
- Se o problema seria melhor tratado por outra entidade. Tal ocorrerá se o problema, ou prováveis ferramentas políticas para corrigir o problema, se encontrarem fora da esfera de responsabilidade da autoridade de defesa do consumidor.
- Se existe um âmbito razoável para corrigir o problema na sua origem.
- Se corrigir o problema irá causar conflito com outros objectivos de políticas públicas.

Se a autoridade de defesa do consumidor decide examinar mais um problema, devia examinar de que forma os consumidores estão a ser prejudicados (Passo 2).

---

### *Passo 2: Medir os prejuízos para o consumidor*

---

O prejuízo para o consumidor advém quando os resultados do mercado não são satisfatórios relativamente ao seu potencial, resultando em perdas de bem-estar para os consumidores. Identificar e medir a natureza e dimensão dos prejuízos para o consumidor (de que forma os consumidores são prejudicados e em que número e amplitude os consumidores são prejudicados) é uma componente crucial para a elaboração de políticas baseada em provas.

Os elementos de prejuízo incluem impactos financeiros e não financeiros, como perdas financeiras directas, perdas de tempo, stress e lesões corporais. Embora a quantificação seja muitas vezes difícil, é essencial que o prejuízo seja avaliado, mesmo quando apenas é possível fazê-lo de uma forma qualitativa. Possíveis fontes de informação para as avaliações incluem grupos-alvo, dados de queixas, inquéritos ao consumidor, inspecção do mercado e análises econométricas.

Uma boa apreciação dos prejuízos para o consumidor fornece ao elaborador de políticas a prova para constituir um caso, se justificado, para uma intervenção de mercado (Passo 3), e é igualmente útil para estabelecer um objectivo político eficaz (Passo 4).

---

### *Passo 3: Determinar se os prejuízos para o consumidor justificam uma acção política*

---

A decisão de intervir deveria ter em conta várias questões:

- Qual é a escala de prejuízos para o consumidor? Uma intervenção pode ser justificada se o prejuízo for pequeno, mas sentido por um grande número de consumidores, ou alternativamente, se o prejuízo sofrido, ainda que por um pequeno grupo de consumidores, for muito grande.
- Quem sofre os prejuízos do consumidor? Por exemplo, deveriam ser considerados os impactos desproporcionais nalguns grupos, como as crianças, as pessoas idosas ou as pessoas socialmente desfavorecidas.
- Qual é a duração prevista dos prejuízos para o consumidor? Deveria ser avaliada a que forma em que prejuízo é susceptível de se alterar ao longo do tempo. Se se prever que piorará, talvez reforce a intervenção.
- Quais são as consequências prováveis de não se tomar uma acção política? As consequências políticas, sociais e económicas de não se tomar uma acção política deveriam ser consideradas.
- Existem outros custos substanciais para a economia? O problema do consumidor está a gerar prejuízo para outras partes implicadas? Está, por exemplo, a distorcer a concorrência entre empresas?

Considerando estes factores, a autoridade de defesa do consumidor deveria decidir se i) uma acção política tivesse de ser considerada (seguir para o Passo 4), ii) seriam necessárias mais provas antes de se proceder ao desenvolvimento da política (voltar ao Passo 2), iii) seria necessária uma melhor compreensão da natureza do problema do consumidor (voltar ao Passo 1) ou iv) nenhuma acção é necessária, neste caso a investigação seria terminada.

---

### *Passo 4: Estabelecer um objectivo da política e identificar o leque de opções políticas*

---

Estabelecer o objectivo da política

Deveria ser especificado um objectivo da política claro, em termos do que a política pretende alcançar para os consumidores e, mais geralmente, para o mercado. Deveriam ser determinados indicadores de êxito adequados, alvos ou métricas para ajudar em futuras revisões da eficácia da política (Passo 6) e deviam concentrar-se nos resultados do mercado para os consumidores (não resultados intermédios). Se forem utilizadas métricas, deveriam ser realizados esforços no sentido de estabelecer uma linha de base antes de uma política ser implementada.

Identificar o leque de acções políticas práticas

Deverão ser efectuados esforços para identificar o leque completo de opções políticas práticas (as que podem ser realmente implementadas). Tal incluiria as opções que visam a capacitação do consumidor e as que visam alterar o comportamento das empresas, bem como as que possuem elementos de ambas (Figura 0.2). Deveria ser considerado um melhor reforço tanto das novas acções políticas, como das políticas existentes. Nesta fase, é igualmente apropriado identificar quem seria responsável pela implementação e execução, o custo de manutenção da política e como seria comunicada às partes implicadas e ao público.

---

### *Passo 5: Avaliar opções e escolher uma acção política*

---

Após as opções das políticas terem sido identificadas, o objectivo é determinar o método mais apropriado e rentável para alcançar o objectivo da política (do Passo 4). Em muitos casos, deveria ser efectuada uma análise de custo-benefício, abrangendo os aspectos quantificáveis e as áreas em que a quantificação pode não ser exequível (ex.: valores de comunidade ou considerações étnicas). A escala e profundidade de uma análise deveriam ser determinadas com base nas prováveis consequências da política considerada. Nem todas as acções governamentais requerem uma análise aprofundada. Por exemplo, uma proibição de um produto imediata no seguimento de uma morte ou ferimentos

graves causados a consumidores nem sempre requererá uma análise de custo-benefício. Por outro lado, nalguns casos, pode valer a pena realizar inquéritos, ensaios de comportamento real e investigação com o objectivo de aprofundar uma avaliação. Este talvez fosse o caso para políticas que implicam custos elevados nalgumas partes interessadas e são de uma natureza relativamente permanente (ex.: trancados pela legislação).

Durante uma investigação, e a qualquer momento da mesma, poderão ser consultadas as partes implicadas, que inclui organizações de consumidores, empresas afectadas e/ou associações de indústrias. No entanto, é especialmente importante considerar neste passo, uma vez que pode ajudar a garantir que as opiniões são claramente expressas e tratam adequadamente todas as questões relevantes. Pode igualmente ajudar a revelar consequências que não são antecipadas ou pretendidas pelos elaboradores de políticas.

Finalmente, deverão ser considerados os efeitos de cada opção noutras áreas políticas, como a concorrência e ambiente.

---

### *Passo 6: Desenvolver um processo de revisão de política para avaliar a eficácia da política*

---

As revisões regulares das políticas do consumidor servem para determinar se os objectivos (estabelecidos no Passo 4) estão a ser alcançados de uma forma rentável. O processo de revisão necessita considerar alterações na natureza do problema do consumidor, alterações no mercado e, potencialmente, consequências imprevistas ou involuntárias da acção política escolhida. A revisão deveria ser efectuada após a política estar implementada há um período de tempo razoável.

As avaliações posteriores à implementação podem variar de monitorização provisória a revisões à escala real. Os métodos para levar a cabo revisões são semelhantes aos utilizados em precedentes avaliações de custos esperados e benefícios. As revisões deveriam ser utilizadas para determinar se uma medida deve ser mantida, modificada ou eliminada, se a execução deveria ser reforçada, se deveria ser considerada uma acção política alternativa ou se a reavaliação da natureza e/ou origem de um problema seria benéfica (Passo 1).

## Figuras

- Figura 0.1. Passos da elaboração das políticas do consumidor
- Figura 0.2. Ferramentas da política do consumidor para visar o lado da procura e oferta dos mercados

© OECD

**Este sumário não é uma tradução oficial da OCDE.**

A reprodução deste sumário é permitida desde que sejam mencionados o copyright da OCDE e o título da publicação original.

**Os sumários multilingües são traduções dos excertos da publicação original da OCDE, publicada originariamente em Inglês e Francês.**

**Encontram-se livremente disponíveis na livraria on-line da OCDE** [www.oecd.org/bookshop](http://www.oecd.org/bookshop)

Para mais informações, entre em contato com a OECD Rights and Translation unit, Public Affairs and Communications Directorate. [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org) Fax: +33 (0)1 45 24 99 30.

OECD Rights and Translation unit (PAC)  
2 rue André-Pascal, 75116  
Paris, France

Visite nosso sítio [www.oecd.org/rights/](http://www.oecd.org/rights/)

