

GUIA PARA AVALIAÇÃO DE CONCORRÊNCIA

3 manual
operacional



CHECKLIST DE CONCORRÊNCIA



Deve-se realizar uma avaliação aprofundada dos efeitos na concorrência sempre que uma proposta:

A

Limite o número ou a variedade de empresas

Este efeito poderá ocorrer caso a proposta:

- A1** Conceda direitos exclusivos a uma única empresa de bens ou serviços
- A2** Estabeleça um regime de licenciamento ou autorização como requisito de atividade
- A3** Limite a capacidade de certas empresas de prestar um bem ou serviço
- A4** Aumente significativamente os custos de entrada ou de saída do mercado
- A5** Crie uma barreira geográfica que impeça as empresas de oferecer bens, serviços, trabalho ou capital

B

Limite a capacidade das empresas de competirem entre si

Este efeito poderá ocorrer caso a proposta:

- B1** Limite a capacidade das empresas de definirem preços de bens ou serviços
- B2** Limite a liberdade das empresas na realização de publicidade e marketing de bens ou serviços
- B3** Fixe padrões de qualidade que beneficiem apenas algumas empresas ou que excedam o nível que seria escolhido por consumidores bem informados
- B4** 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 a competir

Este efeito poderá ocorrer caso a proposta:

- C1** Estabeleça um regime de auto-regulação ou de co-regulação
- C2** Exija ou encoraje a publicação de informação sobre as quantidades de produção, preços, vendas ou custos de empresas
- C3** Isente a atividade de um determinado setor ou de um grupo de empresas da aplicação da lei geral de concorrência

D

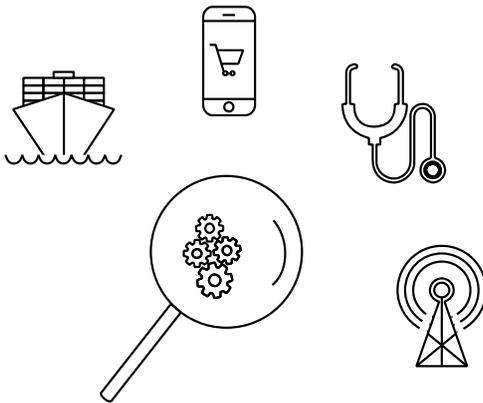
Limite a escolha do consumidor e a informação disponível

Este efeito poderá ocorrer caso a proposta:

- D1** Limite a capacidade dos consumidores de escolherem a empresa à qual adquirir um bem ou serviço
- D2** Reduza a mobilidade dos consumidores entre empresas de bens ou serviços, através do aumento dos custos explícitos ou implícitos de alteração do serviço (switching costs)
- D3** Altere substancialmente a informação necessária para que os consumidores possam adquirir bens e serviços de forma eficaz

Guia para Avaliação de Concorrência

Volume 3
**Manual
Operacional**



Refêrencia par citação desta publicação:

OCDE (2017), *Guia para Avaliação de Concorrência: Volume 3 – Manual Operacional*, www.oecd.org/competition/toolkit

Versão 3.0.

O presente trabalho é publicado sob a responsabilidade do Secretário Geral da OCDE. As opiniões expressas e os argumentos utilizados nesta publicação não refletem necessariamente as opiniões oficiais da Organização, dos Governos de seus países membros ou da União Européia.

Este documento e qualquer mapa incluído nele são apresentados sem prejuízo à condição ou soberania de qualquer território, à delimitação das fronteiras e limites internacionais, nem ao nome de qualquer território, cidade ou área.



Prefácio

A fomentação da concorrência pode melhorar o desempenho económico de cada país, proporcionar oportunidades de negócio aos cidadãos e reduzir o custo dos bens e serviços na economia. Contudo, numerosas leis e regulamentações contribuem para restringir a concorrência no mercado, e são várias as que vão além do necessário para atingir os objetivos prosseguidos pelas políticas públicas. Os Governos podem reduzir as restrições desnecessárias utilizando o “Guia para Avaliação de Concorrência” da OCDE. O Guia proporciona uma metodologia geral de identificação de restrições desnecessárias e de desenvolvimento de políticas alternativas menos restritivas que, ainda assim, permitam atingir os objetivos prosseguidos pelos órgãos políticos. Um dos principais elementos do Guia consiste numa “Checklist de Concorrência”, que coloca uma série de questões simples para detetar legislações e regulamentações que possam potencialmente causar um impacto restritivo sobre a concorrência. A utilização desta Checklist permite afetar os recursos limitados do governo às áreas onde a avaliação de concorrência é mais necessária.

Os elementos do Guia podem ser usados pelos governos de três formas principais:

- Na avaliação de propostas de legislação ou de regulamentação (por exemplo, através de programas de análise de impacto regulamentar)
- Na avaliação da legislação e regulamentação em vigor (na economia no seu todo ou em setores específicos)
- Por instituições governamentais com competências para formular e/ou rever políticas, como os ministérios que elaboram a legislação ou a autoridade da concorrência na sua avaliação do impacto da legislação sobre a concorrência.

O Guia foi concebido para ser usado de forma descentralizada pelos órgãos de poder tanto a nível nacional como local. A razão para ter sido concebido com esta flexibilidade prende-se com o facto de as restrições à concorrência poderem ser introduzidas por diferentes níveis de governação, podendo a avaliação de impacto concorrencial ser muito útil a qualquer um destes vários níveis. De facto, um dos exemplos mais bem-sucedidos de reformas de incentivo à concorrência teve lugar num sistema federal quando a Austrália aplicou amplas reformas favoráveis ao desenvolvimento da concorrência, quer a nível nacional quer a nível estadual, em meados dos anos 90. Desde essa altura, a Austrália tem registado um forte desempenho económico, com um crescimento elevado e sustentado que conduziu a economia deste país de um nível médio para o topo das economias da OCDE. Num grande projeto de 2013 de avaliação da concorrência, estimou-se que se as reformas recomendadas fossem aplicadas, os benefícios económicos equivaleriam a cerca de 5,2 biliões de euros (OCDE, 2014a). Noutro projeto, os benefícios foram estimados em cerca de 2,5% ou mais do PIB (Sims, R., 2013 e Productivity Commission, 2005). Embora nem todos os projetos possam ter impactos tão grandes, os benefícios de avaliação da concorrência podem ser muitas vezes consideráveis.

O Guia destina-se a ser utilizado por profissionais sem uma formação específica em economia ou em política de concorrência. De um ponto de vista institucional, os potenciais utilizadores podem ser ministérios, legisladores, departamentos governamentais, governos estaduais e avaliadores externos de políticas.

O Guia para Avaliação de Concorrência está disponível em várias línguas, de forma a incentivar a sua ampla utilização e adoção. Ele é composto por três volumes: O 1º volume, *Princípios para Avaliação de Concorrência*, contém exemplos dos benefícios da concorrência, apresenta uma introdução à Checklist de Concorrência e mostra algumas formas através das quais os órgãos políticos podem avaliar os efeitos das suas políticas sobre a concorrência; o 2º Volume, *Diretrizes para Avaliação de Concorrência*, estabelece orientações técnicas pormenorizadas sobre questões centrais que devem ser consideradas na realização de uma avaliação de concorrência e o 3º, *Manual Operacional para Avaliação de Concorrência*, fornece um guia passo a passo para a realização de avaliação de concorrência. Estão disponíveis assim como outros materiais conexos no site da OCDE: www.oecd.org/competition/toolkit.

Agradecimentos

O Guia para Avaliação de Concorrência da OCDE foi realizado pelo Grupo de Trabalho No. 2 do Comité da Concorrência em colaboração com membros de diversas delegações na OCDE tanto de países membros como de países terceiros, e de outros órgãos da OCDE com interesse nestas áreas, incluindo o Comité de Política Regulatória e do Comité de Política do Consumidor..

No âmbito do Secretariado da OCDE, o material foi elaborado por Sean F. e Cristiana Vitale. Observações importantes foram feitas por John Davies, António Gomes, Stéphane Jacobzone, Federica Maiorano, Ania Thiemann, Sabine Zigelski e muitos delegados dos comités da OCDE.



Índice

Capítulo 1

Introdução à avaliação do impacto concorrencial	11
1. Tipos de avaliação da concorrência.....	12
2. Processo	16

Capítulo 2

Seleção das políticas públicas a serem avaliadas	19
1. Seleção de setores.....	20
2. Levantamento dos setores.....	22
3. Identificação das políticas fundamentais	26

Capítulo 3

Exame da concorrência usando a Checklist.....	31
---	----

Capítulo 4

Apreciação das potenciais restrições	55
1. Indicadores da necessidade de uma análise aprofundada..	56
2. Indicadores da desnecessidade de uma análise aprofundada.....	56
3. Profundidade da investigação.....	58
4. Aspectos a ter em conta na realização das análises	59

Capítulo 5

Identificação das opções	69
1. Identificar a finalidade da política.....	69
2. Identificar elementos específicos da regulamentação que causam o problema de concorrência.....	71
3. Conhecimentos técnicos.....	72

4. Compreender o enquadramento regulamentar mais amplo	73
5. Compreender a evolução do contexto das empresas e do mercado	74
6. Técnicas para o desenvolvimento de alternativas	75
Capítulo 6	
Comparação das opções.....	83
1. Conceitos gerais	84
2. Análise qualitativa	89
3. Análise quantitativa	93
4. Medição dos benefícios e dos custos.....	94
Capítulo 7	
Recomendações	121
1. Escolha da melhor opção	121
2. Apresentação da recomendação	122
3. Redação da nova regulamentação	123
4. Aprovação final	123
5. Implementação.....	124
Capítulo 8	
Avaliação Ex Post	131
Bibliografia	137
Anexo 1	
Derivação dos benefícios resultantes de uma alteração do equilíbrio.....	141
Anexo 2	
Efeitos da eliminação das restrições à concorrência por tipo de restrição	147

Boxes

1. Exemplos de sistemas de revisões para novas regulamentações.....	13
2. Estudos de mercado e inquéritos sectoriais.....	15
3. Avaliação de 2013 do Impacto Concorrencial da Grécia.....	16
4. Análise da legislação em vigor no México.....	21
5. Classificações Tipo das Atividades Económicas	22
6. Dificuldades do levantamento da regulação relevante.....	25
7. Levantamento do setor do turismo na Grécia	26

Exemplo detalhado: Recomendações para a concorrência no setor farmacêutico

8. Concessões no sector do tratamento de água	33
9. Concessões de aeroportos	33
10. Licenças no sector de táxis	34
11. Programa de apoio para a aquisição de fertilizantes: Tempo mínimo de atividade.....	35
12. Letónia: Exemplo de restrições locais	36
13. Requisito de repetição de testes iniciais	37
14. Requisitos de auditoria em caso de encerramento de uma empresa.....	37
15. Zonas de serviços	38
16. Requisitos de etiquetagem	38
17. Margens máximas	39
18. Restrições de publicidade em serviços óticos	40
19. Taxas de publicidade	41
20. Certificações profissionais generalizadas.....	42
21. Subvenções para garantir a viabilidade de empresas a longo prazo.....	43
22. Auto-regulação e preços mínimos.....	46
23. Transparência no mercado de cimentos	46
24. Cooperativas agrícolas e isenções em matéria de concorrência.....	47
25. Regulamentação de cigarros eletrónicos	48
26. Comissões de encerramento de contas bancárias	49
27. Publicação de definições padrão.....	51

Exemplo detalhado: Identificação de potenciais restrições à concorrência

Exemplo detalhado: Análise de concorrência

28. Mercado de licenças de poluição	71
29. Compreender a falha do mercado, determinar o resultado e desenvolver alternativas.....	71

30. Variação de Perícias.....	73
31. Regulação na venda de aparelhos auditivos.....	74
32. Descontos no preço de vendas de livros.....	74
33. Comparação internacional da regulamentação sobre petróleo.....	76
34. Compreender o objetivo subjacente, determinar o resultado e desenvolver alternativas.....	77
35. Norma obrigatória para a definição de leite fresco na Grécia.....	80
36. Inexistência de alternativas válidas.....	81
Exemplo detalhado: Opções de reforma	82
37. Exemplos de como as bases de referência entram na análise das opções.....	85
38. Comparação do impacto para a determinação da melhor opção.....	85
39. Razões implícitas para regulação.....	85
40. Propostas legislativas das partes interessadas.....	86
41. O valor dos benefícios indiretos.....	87
42. Prazo definido na regulação de elevadores causa escassez na oferta.....	88
43. Analizando as vantagens e desvantagens: Exemplo das fábricas de asfalto.....	90
44. Análise de pontos: Impactos ambientais das incineradoras.....	92
45. Conversão de variáveis.....	95
46. Comparação de preços de medicamentos não sujeitos a receita médica.....	99
47. Oferta de serviços para localidades pequenas.....	99
48. Contratação exclusiva aumenta preços em lojas francas.....	99
49. Estudos experimentais de divulgação de informação.....	101
50. Comparação de preços entre voos regulados a nível estadual e federal.....	102
51. Seleção de variáveis pertinentes.....	108
Exemplo detalhado: Avaliação das opções de reforma	112
52. Benefícios líquidos para a determinação da melhor opção.....	121
53. Prazos de implementação e efeitos na concorrência.....	124
Exemplo detalhado: Recomendação	128
54. Avaliação de impacto dos auxílios estatais.....	132
55. Avaliação ex post da revogação de um regulamento que impunha restrições à entrada no mercado.....	133
56. Avaliação ex post.....	134
57. Austrália: avaliação ex post sem ter sido realizada uma avaliação ex ante.....	135



Capítulo 1

Introdução à avaliação do impacto concorrencial

O presente manual mostra como avaliar as leis, regulamentações e políticas para determinar o seu impacto na concorrência e como rever as regulamentações ou políticas para torná-las mais favoráveis à concorrência. Este processo designa-se por avaliação de concorrência. Trata-se de um processo que pode gerar benefícios significativos para os consumidores e aumentar substancialmente a produtividade. Num grande projeto de avaliação da concorrência, os benefícios económicos expectáveis caso as reformas recomendadas fossem aplicadas foram estimados em cerca de 5,2 mil milhões de euros (OCDE, 2014a). Noutro projeto, os benefícios foram estimados em cerca de 2,5 % ou mais do PIB (Sims, R. 2013 e Productivity Commission, 2005). Embora nem todos os projetos possam ter impactos tão grandes, os benefícios de avaliação da concorrência podem ser muitas vezes consideráveis.

As leis, regulamentações e intervenções dos poderes públicos impõem frequentemente restrições à concorrência no mercado. Eliminar as restrições desnecessárias da concorrência e desenvolver alternativas que permitam alcançar, em igual medida, os objetivos prosseguidos pelas políticas públicas pode proporcionar benefícios substanciais. Para desenvolver regulamentações favoráveis à concorrência, o avaliador deve:

1. Identificar as restrições da concorrência;
2. Desenvolver opções políticas;
3. Comparar as opções políticas; e
4. Recomendar uma ou mais opções preferidas.

Muitos governos já realizaram exercícios de avaliação da concorrência. Este volume pretende reunir essas experiências numa abordagem prática para a realização das avaliações de concorrência, incluindo exemplos ilustrativos. A abordagem é adequada não só para a avaliação *ex ante* de regulamentação nova, como também para a avaliação *ex post* de regulamentação já existente. Um importante ensinamento retirado das experiências de reforma é que é muito mais fácil travar uma regulamentação anticoncorrencial na fase de projeto do que defender alterações à regulamentação após a sua entrada em vigor. Para que o regime de avaliação da concorrência seja eficaz, a regulamentação deve ser avaliada quanto aos seus efeitos restritivos sobre a concorrência antes de entrar em vigor.

A avaliação da concorrência terá a máxima eficácia quando as pessoas que a realizam (os avaliadores) têm perfeita noção dos objetivos de política pública que importa alcançar, sabem quais os meios tecnicamente viáveis para atingir esses objetivos, possuem informações suficientes para comparar as opções, dispõem de recursos suficientes para efetuar uma análise e têm competências técnicas bastantes para realizar essa análise. Os funcionários da autoridade da concorrência poderão estar bem posicionados para desempenhar essa função, mas também poderá haver outros órgãos políticos com pessoal dotado das competências necessárias.¹

Neste capítulo é feita a distinção entre os diferentes tipos de avaliação da concorrência.

1. Tipos de avaliação da concorrência

A avaliação da concorrência pode ser realizada nas mais diversas situações em que ocorrem intervenções de política pública. Os avaliadores podem concentrar -se na regulamentação nova ou na regulamentação já existente. A abordagem dos avaliadores pode ser mais ampla, incidindo em setores inteiros, ou mais estrita, focando o mercado de um determinado produto que não funciona bem.

1.1. Avaliação de regulamentação nova

Quando um novo instrumento de regulamentação é elaborado ou adotado, muitos países avaliam os efeitos que este terá sobre a concorrência. Este processo é designado por "Análise de Impacto Regulamentar" (AIR). O processo de AIR pode incluir um elemento de concorrência explícito. Por vezes, a regulamentação em vigor prevê cláusulas de caducidade que exigem que a

¹ O presente manual pode ser complementado com as informações dos volumes I e II do Guia para Avaliação de Concorrência, Princípios e Diretrizes.

regulamentação seja revista antes de poder ser readotada. Essas cláusulas de caducidade também constituem uma boa oportunidade para avaliar os efeitos da regulamentação sobre a concorrência.

Caixa 1. Exemplos de sistemas de revisões para novas regulamentações

Austrália

Na Austrália, as agências governamentais são obrigadas a emitir uma declaração de impacto regulamentar (RIS) para "cada proposta política destinada a adotar ou revogar regulamentação" caso esta seja "suscetível de ter um impacto mensurável nas empresas, nas organizações comunitárias ou nas pessoas". Além disso, qualquer proposta sujeita à apreciação do governo tem de incluir uma RIS, mesmo que, aparentemente, não tenha nenhum impacto regulamentar nas empresas, nas organizações comunitárias ou nas pessoas, a fim de assegurar que o governo esteja ciente do impacto regulamentar de qualquer decisão que venha a tomar. Se uma proposta for suscetível de restringir a concorrência, a RIS tem de demonstrar que os benefícios da regulamentação excedem os seus custos e que não existem soluções alternativas que permitam alcançar o mesmo objetivo.

Os impactos regulamentares podem incluir:

- Alterações na quantidade ou no tipo de produtos que as empresas podem oferecer, tais como:
 - Proibição de produtos ou práticas industriais
 - Alteração da forma como os produtos podem ser oferecidos.
- Impactos na procura de determinados produtos por parte dos consumidores, tais como:
 - Aumento dos preços devido aos requisitos previstos na regulamentação
 - Alteração das informações disponibilizadas aos consumidores.
- Impactos na capacidade de concorrência das empresas ou nos incentivos para competirem no mercado, tais como:
 - Criação de um regime de autorregulação ou de correção
 - Alteração dos requisitos para a obtenção de uma licença, permissão ou outro tipo de autorização
 - Influências no preço ou na quantidade de bens vendidos
 - Estabelecimento de normas para a qualidade dos produtos/serviços
 - Alteração do preço ou do tipo de fatores de produção ao dispor das empresas.

México

No México, toda a nova regulamentação federal é sujeita à avaliação da COFEMER, o órgão de análise regulamentar, que consulta a autoridade da concorrência sempre que a regulamentação nova tenha impacto na concorrência. Desde 2013, os organismos

governamentais que elaboram regulamentação nova têm de preencher uma checklist de avaliação do impacto concorrencial para a regulamentação com impacto elevado ou moderado. Sempre que é constatada uma restrição da concorrência, a entidade reguladora tem de:

- Identificar o artigo suscetível de impor uma restrição à concorrência;
- Indicar o(s) ponto(s) da checklist de avaliação de impacto que sugere(m) a existência de uma eventual restrição da concorrência;
- Descrever a forma como a regra pode limitar ou promover a concorrência ou a eficiência do mercado;
- Justificar a necessidade de inclusão da regra; e
- Indicar alternativas e explicar por que razão a regra escolhida é a melhor alternativa.

Coreia

Na Coreia, o Comité de Reforma Regulamentar (RRC) do governo nacional, organismo responsável pela revisão regulamentar, adotou, em 2008, as "Diretrizes de avaliação do impacto regulamentar", elaboradas com base no Guia para Avaliação de Concorrência da OCDE publicado em 2007. Antes de 2008, as instituições governamentais que elaboravam regulamentação nova tinham a possibilidade de consultar a autoridade da concorrência (KFTC) para esta avaliar se a regulamentação incluía alguma disposição contrária à concorrência e, nesse caso, a KFTC podia recomendar a revisão ou supressão dessas disposições da proposta regulamentar. A consulta não era obrigatória. Com a institucionalização da avaliação da concorrência, em 2008, cerca de 7 % das regulamentações suscitaram observações ao abrigo do seguinte processo:

- A instituição governamental submete uma proposta de regulamentação ao RRC para análise de impacto regulamentar;
- O RRC envia a proposta à KFTC para efeitos de avaliação da concorrência;
- A KFTC procede à avaliação concorrencial da proposta de regulamentação em duas fases (avaliação preliminar e aprofundada) e comunica o resultado da avaliação da concorrência ao RRC:
 - Avaliação preliminar: aplicação de uma checklist com quatro perguntas: entrada de fornecedores, competitividade, incentivos à concorrência e possibilidades de escolha do consumidor.
 - Avaliação aprofundada: análise pormenorizada e abrangente das regulamentações potencialmente anticoncorrenciais, explorando formas alternativas para atingir os objetivos políticos e, ao mesmo tempo, reduzir o impacto na concorrência.
- Ao analisar a regulamentação em questão, o RRC leva em conta o resultado da avaliação da concorrência realizada pela KFTC e toma uma decisão no sentido de rever ou retirar a regulamentação anticoncorrencial. Após a decisão do RRC, a instituição governamental submete a proposta regulamentar alterada à Assembleia Nacional.

1.2. Estudo de mercado específico

Um estudo de mercado foca um mercado onde a concorrência parece não funcionar devidamente e analisa se realmente existe um problema de concorrência nesse mercado e, se for o caso, quais são as suas origens prováveis e que políticas podem ser adotadas para o reduzir ou eliminar.

Um estudo de mercado é antes uma forma de análise *ex post* do que uma avaliação de impacto regulamentar *ex ante*.

Caixa 2. Estudos de mercado e inquéritos setoriais

As autoridades da concorrência do Reino Unido têm realizado estudos de mercado sempre que existe um mercado onde a concorrência parece não funcionar devidamente. Entre os mercados que foram objeto de estudo contam-se, por exemplo, os setores dos produtos alimentares, dos serviços de táxi, das farmácias e dos aeroportos.

De igual modo, a autoridade da concorrência alemã (Bundeskartellamt) realizou inquéritos setoriais para se inteirar da situação de concorrência em determinados setores da economia, tais como, entre outros, os serviços de valorização e reciclagem de resíduos de embalagens de origem doméstica, o setor do asfalto compactado, o aquecimento urbano, o setor leiteiro, os combustíveis, bem como os serviços de fornecimento de eletricidade e de gás.

1.3. Análise setorial

Numa análise setorial, a regulamentação pertinente para o setor em questão é identificada de forma sistemática e, em seguida, cada um dos instrumentos regulamentares é avaliado quanto a eventuais restrições impostas à concorrência. Tal como os estudos de mercado, as análises setoriais são uma forma de análise *ex post*, contrariamente à análise *ex ante* realizada no âmbito de um exercício de avaliação de impacto regulamentar. As análises setoriais não partem do pressuposto geral de que a concorrência não está a funcionar no setor, mas começam, ao invés, por procurar regulamentações individuais que possam restringir indevidamente a concorrência. Estas análises podem ser levadas a cabo pelo ministério que tutela o setor, embora os ministérios da tutela estejam, por vezes, vinculados à regulamentação em vigor e/ou possam não dispor das competências necessárias para uma avaliação da concorrência. Em alternativa, as análises setoriais podem ser realizadas por entidades externas, por exemplo, outros organismos governamentais, como a autoridade da concorrência, ou peritos externos.

Caixa 3. Avaliação de 2013 do Impacto Concorrencial da Grécia

Na Grécia, um estudo da OCDE sobre quatro setores de atividade (comércio a retalho, indústria alimentar, turismo e materiais de construção) ilustra como a análise de uma série de regulamentações pode, no seu conjunto, produzir melhorias significativas ao nível do desempenho económico. No âmbito das análises setoriais foram identificadas 555 regulamentações problemáticas e formuladas 329 recomendações específicas sobre disposições que poderiam ser alteradas de modo a fomentar a concorrência. Os potenciais impactos positivos na economia decorrentes das reformas propostas foram estimados em cerca de 5,2 mil milhões de euros por ano, aproximadamente 2,5 % do PIB.

Fonte: OCDE (2014).

2. Processo

O processo de avaliação da concorrência está estruturado em **6 etapas**.

Etapa 1. Identificação das políticas a serem avaliadas. A identificação das políticas a serem avaliadas pode ser simples (no caso de uma análise de legislação ou regulamentação nova) ou complexa, quando se trata de uma análise setorial ou, eventualmente, de um estudo de mercado.

O **Capítulo 2** fornece orientações para casos, como as análises setoriais, em que poderá haver discricção para delimitar a área que será objeto de análise. Para delimitar o setor dos "materiais de construção", por exemplo, seria necessário determinar qual é a regulamentação relevante para o setor dos materiais de construção. A regulamentação relativa ao aço em bruto, por exemplo, poderá não ser considerada pertinente para o setor, embora os varões de aço possam ser considerados materiais de construção.

A situação mais comum talvez seja aquela em que não existe discricção na escolha da regulamentação a ser avaliada, por exemplo, por se tratar de um requisito de AIR. Nesta situação, o **Capítulo 2** pode ser ignorado.

Etapa 2. Aplicação da Checklist. A Checklist de Concorrência ("Checklist") é um conjunto de quatro perguntas principais, cada uma com subperguntas, que permitem identificar regulamentações suscetíveis de impor restrições à concorrência. As respostas afirmativas às perguntas sugerem a necessidade de uma análise mais detalhada do impacto concorrencial da regulamentação..

As perguntas da Checklist, que figuram no início deste Guia, estão no cerne da avaliação da concorrência. O **Capítulo 3** explica as perguntas e a forma como devem ser interpretadas.

Se a Checklist identificar uma restrição potencial da concorrência, será necessária uma investigação mais aprofundada para avaliar se existe, de facto, uma restrição significativa da concorrência. O **Capítulo 4** explica o processo de análise detalhada da regulamentação. Se não existir nenhuma restrição significativa, a análise pode ser terminada. Se, de facto, existir uma restrição significativa da concorrência, devem ser desenvolvidas opções alternativas.

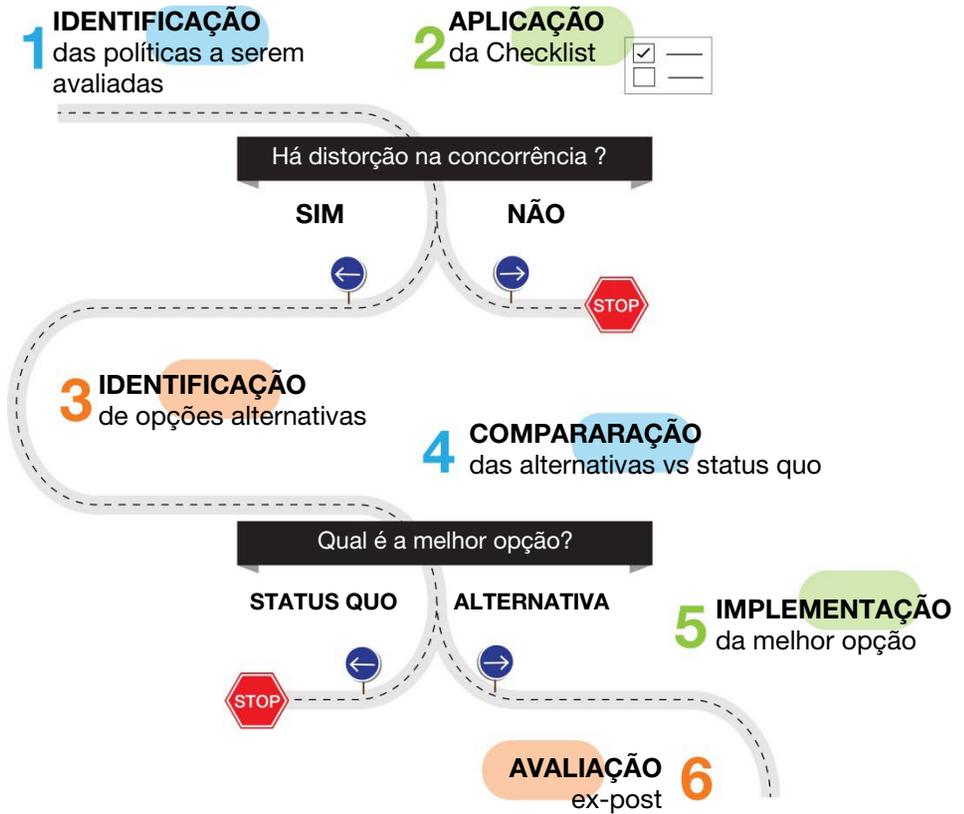
Etapa 3. Identificação de opções alternativas. Quando é detetada uma regulamentação restritiva, poderá ser possível identificar medidas alternativas e menos restritivas que permitam atingir os objetivos prosseguidos pela política em questão (**Capítulo 5**), tendo conhecimento dos fundamentos que justificam a regulamentação, do quadro regulamentar em geral e das características técnicas do setor que é objeto de regulação.

Etapa 4. Escolha da melhor opção. De entre as opções identificadas, o responsável pela avaliação do impacto concorrencial da regulamentação tem de formular um juízo sobre qual será a melhor opção (**Capítulo 6**). Poderá haver mais do que uma melhor opção. As diferenças entre a opção preferida e a regulamentação efetivamente proposta ou em vigor têm de ser claramente explicadas.

Etapa 5. Implementação da melhor opção. Uma vez identificada a melhor opção, é necessário elaborar legislação apropriada e submeter recomendações à autoridade competente (**Capítulo 7**).

Etapa 6. Avaliação do impacto. Depois de se ter implementado uma opção, especialmente se implicar uma restrição da concorrência, é importante avaliar os seus impactos (**Capítulo 8**).

Figura 1. Etapas da avaliação de concorrência





Capítulo 2

Seleção das políticas públicas a serem avaliadas

Indicações para a utilização: O presente capítulo *apenas* é relevante para os casos em que as políticas a serem avaliadas não estão pré-decididas. Se, como acontece na maioria dos casos, a decisão quanto à regulamentação a avaliar já tiver sido tomada pelos órgãos políticos, por exemplo, no caso da Análise de Impacto Regulamentar de regulamentação nova ou da análise *ex post* de uma regulamentação específica, este capítulo pode ser ignorado. O presente capítulo pode ser particularmente útil no contexto dos estudos setoriais ou dos estudos de mercado.

No âmbito da análise do impacto concorrencial da sua intervenção regulatória, os governos avaliam geralmente regulamentações individuais. Por vezes, podem também realizar avaliações genéricas de toda a legislação em vigor num determinado setor ou, até mesmo, em toda a economia. A Austrália, por exemplo, realizou, no final da década de 1990, uma ampla análise multisetorial da legislação na sequência da adoção da Política Nacional de Concorrência, que resultou na revisão de fundo de cerca de 1 800 leis e regulamentos. Na Grécia, quatro setores foram submetidos a uma análise, em 2013, que implicou a verificação de mais de 1 000 regulamentações. Muitos países realizam estudos de mercado sempre que um determinado mercado parece não estar a funcionar bem.

Para este tipo de estudos genéricos, os decisores políticos têm de estabelecer prioridades e selecionar as políticas que serão sujeitas a avaliação. A necessidade de definir prioridades deve-se à quantidade, muitas vezes, elevada de políticas que existem em cada setor da economia. Atendendo aos recursos necessários para efetuar um estudo completo, bem como à disponibilidade limitada de competências adequadas para realizar esses estudos e aos respetivos custos de utilização, os avaliadores procuram, frequentemente, limitar o âmbito do estudo aos setores mais

importantes ou aos atos legislativos mais pertinentes. Não obstante, as vantagens de um estudo multissetorial podem superar significativamente os seus custos de realização, pelo que poderá valer a pena investir recursos suficientes para efetuar um estudo mais alargado.

O presente capítulo fornece algumas indicações para a seleção dos setores que devem ser focados quando se pretende realizar um estudo de toda a economia. Também apresenta algumas recomendações para identificar a legislação que se enquadra num setor específico e para ordenar por prioridades as políticas a serem avaliadas em cada um dos setores.

O presente capítulo também é útil no contexto dos estudos de mercado. Muitas vezes, os mercados não abrangem um setor inteiro, mas apenas uma parte específica do setor. Por exemplo, o "setor financeiro" abrange diversos mercados, entre os quais a banca a retalho, os seguros, os sistemas de pagamento, o crédito hipotecário, etc.

1. Seleção de setores

Quando um governo decide realizar um estudo de toda a legislação em vigor, com o objetivo de eliminar obstáculos desnecessários à concorrência, deve começar por selecionar um grupo de setores nos quais o estudo irá incidir. Os seguintes princípios podem, isoladamente ou conjugados, servir de orientação para o estabelecimento de prioridades:

- Selecionar os setores em que se considera existirem as maiores restrições à concorrência (esses setores poderão ser identificados com base em informações facilmente acessíveis sobre restrições da concorrência, a frequência de reclamações relacionadas com restrições da concorrência, preços, margens e/ou número de intervenções da autoridade da concorrência);
- Selecionar os setores com amplo impacto na competitividade de custos de um país a nível internacional (como o setor das infraestruturas);
- Selecionar os setores com impacto significativo na despesa dos consumidores;
- Selecionar os setores que representam uma elevada percentagem do PIB;
- Selecionar os setores responsáveis por uma grande fatia das exportações; e
- Selecionar os setores com maior potencial de emprego ou com grande intensidade de mão-de-obra.

Estes princípios também podem ser levados em consideração para determinar os mercados que justificam um estudo de mercado *ex post*.

Com base nestes princípios é possível determinar a importância económica de setores específicos e hierarquizá-los. A escolha do(s) princípio(s) mais adequado(s) para a avaliação depende das características do país que está a realizar o estudo. Por exemplo, um país com uma economia muito aberta poderá querer concentrar-se nos setores que mais contribuem para as suas exportações.

Caixa 4. Análise da legislação em vigor no México

Em 2008, o México lançou um projeto plurianual destinado a melhorar a competitividade da economia mexicana, em cooperação com a OCDE. Este projeto contemplava uma análise das regulamentações e políticas em vigor no sentido de eliminar as restrições desnecessárias à concorrência.

Os setores a analisar foram escolhidos em função do seu impacto na economia. Foram usados dois critérios diferentes e identificados 15 setores.

Critérios:	Setores:
Setores com amplo impacto na competitividade	<ul style="list-style-type: none"> • Telecomunicações • Serviços financeiros • Energia • Transporte de mercadorias
Setores com despesa significativa dos consumidores	<ul style="list-style-type: none"> • Milho e tortilhas • Bebidas gaseificadas • Cerveja • Transporte de passageiros • Setor leiteiro • Higiene pessoal e doméstica • Seguros • Banca a retalho • Medicamentos • Serviços hospitalares • Pensões

Para além destes setores, o projeto mexicano identificou quatro áreas diferentes de regulamentação transectorial com elevado impacto na competitividade: a política fiscal, o comércio internacional, as subvenções e a regulamentação técnica. A análise foi alargada a essas áreas.

O número de setores selecionados para análise dependerá da natureza do exercício, mas também deverá ter em conta o tempo, os recursos financeiros e as competências técnicas disponíveis. Na Austrália, por exemplo, o processo de revisão de 1 800 leis e regulamentações que

se julgava incluírem restrições significativas à concorrência em toda a economia demorou cerca de 5 anos. Na Grécia, a análise de quatro setores, que implicou a verificação de cerca de 1 000 atos legislativos, estendeu-se por um período de 11 meses, começando antes da redação legislativa, passando pela aprovação das leis e regulamentações, até à respetiva aplicação.

2. Levantamento dos setores

Uma vez selecionados os setores, importa identificar toda a legislação relevante que lhes é aplicável. Para esse efeito, é necessário estabelecer os limites de cada setor a incluir no levantamento, ou seja, definir as atividades económicas abrangidas pelo setor em causa e, de forma implícita, aquelas excluídas do mesmo. O levantamento pode ser feito com base em classificações tipo de atividades económicas (CAE), como a ISIC, a NACE ou o NAICS, mas também é necessário o apoio de especialistas, como os ministérios da tutela e os operadores do mercado, de modo a assegurar a identificação correta de todas as atividades relevantes. Por vezes, os estudos setoriais de agências internacionais, empresas de consultoria e ministérios também podem fornecer informações úteis.

Caixa 5. Classificações Tipo das Atividades Económicas

Sempre que uma análise regulamentar não se limita à mera análise de regulamentação nova, como é o caso de uma análise setorial, a determinação dos limites de cada setor constitui frequentemente um desafio. A delimitação pode ser feita do seguinte modo:

- Focar a legislação relevante para um ministério;
- Focar uma (ou mais) leis e regulamentações setoriais.
- Focar as definições tipo de atividades.

As três classificações tipo de atividades económicas mais reconhecidas são:

- **A Classificação Internacional Tipo de Todos os Ramos de Atividade Económica (ISIC)** é um sistema das Nações Unidas para a classificação de dados económicos: <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=27>.
- **A Nomenclatura estatística das atividades económicas na Comunidade Europeia (NACE)** é um sistema europeu de classificação tipo de atividades económicas composto por um código de 6 dígitos: http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nomenclatures/index.cfm?TargetUrl=LST_NOM_DTL&StrNom=NACE_REV2&StrLanguageCode=PT&IntPckKey=&StrLayoutCode=HIERARCHIC
- **The North American Industry Classification System (NAICS)** <http://www.census.gov/eos/www/naics/>.

As classificações são geralmente usadas para classificar os produtos e as atividades predominantes das empresas. Contudo, algumas atividades são inevitavelmente abrangidas por mais do que um setor, pelo que um determinado produtor será afetado pela legislação de diversos setores. Por exemplo, um serviço de *ferry* pode dedicar-se ao transporte tanto de mercadorias como de passageiros, duas atividades que serão provavelmente sujeitas a regulamentação distinta. Nesse caso, a avaliação da regulamentação aplicável aos *ferries* teria de envolver ambos os aspetos. Por outro lado, o contexto concorrencial a que está sujeito um operador de transporte de passageiros por *ferry* pode ser afetado por regras em matéria de transporte marítimo de mercadorias (e pelas normas portuárias aplicáveis a cargas e descargas), na medida em que essas regras também se aplicam aos *ferries*.

A utilização de definições tipo de atividades económicas pode levar a uma divisão e subdivisão pouco intuitiva dos setores. Por exemplo, o sistema NACE não classificaria os elevadores como um só setor, mas atribuiria um determinado código (28) à fabricação de elevadores, e outro código (43) à respetiva instalação, reparação e manutenção. Importa, por isso, decidir se o que se pretende é uma definição mais intuitiva dos setores.

Uma das vantagens das definições intuitivas, concebidas em torno de uma ampla categoria de produtos, é o facto de poderem refletir melhor o conjunto de atividades económicas associadas a essa categoria de produtos. As empresas cuja atividade se concentra num setor como o dos elevadores podem ser abrangidas por uma série de códigos relevantes. Nesses casos, é difícil determinar um único código aplicável à empresa, uma vez que as atividades exercidas correspondem a vários códigos diferentes. As partes interessadas do setor privado e empresarial que são consultadas no âmbito de uma avaliação da concorrência podem ter conhecimento de restrições da concorrência existentes no amplo espectro de domínios abrangidos pela definição intuitiva. A limitação dos resultados a um único código NACE pode, assim, excluir as restrições identificadas para o mesmo setor definido de forma intuitiva, mas pertencentes a outro código NACE.

Os códigos tipo de atividades económicas têm a vantagem de suscitar menos dúvidas quanto aos limites de cada setor, tornando assim a delimitação dos setores menos controversa. Contudo, uma interpretação demasiado restrita poderá excluir atividades estreitamente ligadas (e relevantes). Por exemplo, uma limitação da produção de trigo por hectare de área plantada pode constituir uma restrição agrícola, do ponto de vista técnico, mas essa limitação traduz-se automaticamente numa restrição à produção da indústria transformadora de trigo, podendo por isso considerar-se que faz parte do quadro regulamentar (e constitui uma restrição à produção) do setor de produção de farinha.

A etapa seguinte consiste em compilar uma lista exaustiva de todas as leis e regulamentações que influenciam as atividades económicas exercidas em cada um dos setores em análise. Ao realizar este exercício, importa recordar que, para além da regulamentação específica do setor, também existe legislação horizontal e transectorial (como as restrições em matéria de planeamento ou as normas ambientais) que pode ter um impacto considerável nas atividades económicas realizadas nesse setor e originar restrições adicionais à concorrência. Por vezes, existem interações

entre a legislação a nível nacional, regional e municipal. Quando for caso disso, deve ser considerada a legislação de todos os níveis relevantes.

As bases de dados jurídicas nacionais podem ajudar a identificar toda a legislação aplicável nos setores em análise, mas também deve ser solicitado o contributo das partes interessadas, como as associações setoriais ou de consumidores, bem como dos ministérios que tutelam os setores selecionados.

O tempo necessário para efetuar o levantamento da regulamentação de um dado setor é considerável e não deve ser subestimado na calendarização da avaliação da concorrência de um setor. Para garantir que toda a legislação pertinente seja incluída na análise, importa reunir um conjunto completo e adequado de leis e regulamentações. Este deve abranger as disposições de execução relevantes, tais como decretos ministeriais, circulares e outras diretrizes para a aplicação da regulamentação.

A determinação do conjunto completo dos atos e processos regulatórios relevantes pode ser um processo iterativo. Em alguns sistemas, as leis e regulamentações não se encontram necessariamente num único sítio e podem não ser passíveis de pesquisa eletrónica. As alterações a uma determinada lei podem encontrar-se numa lei posterior aparentemente não relacionada com a primeira. Quando as leis e regulamentações estão codificadas e acessíveis por via eletrónica, o processo de pesquisa da legislação relevante será mais célere, mas continua a ser necessário consultar os peritos do setor e, mesmo assim, o levantamento provavelmente não estará completo devido à existência de decretos ministeriais, circulares e diretrizes que não se encontram nessas bases de dados.

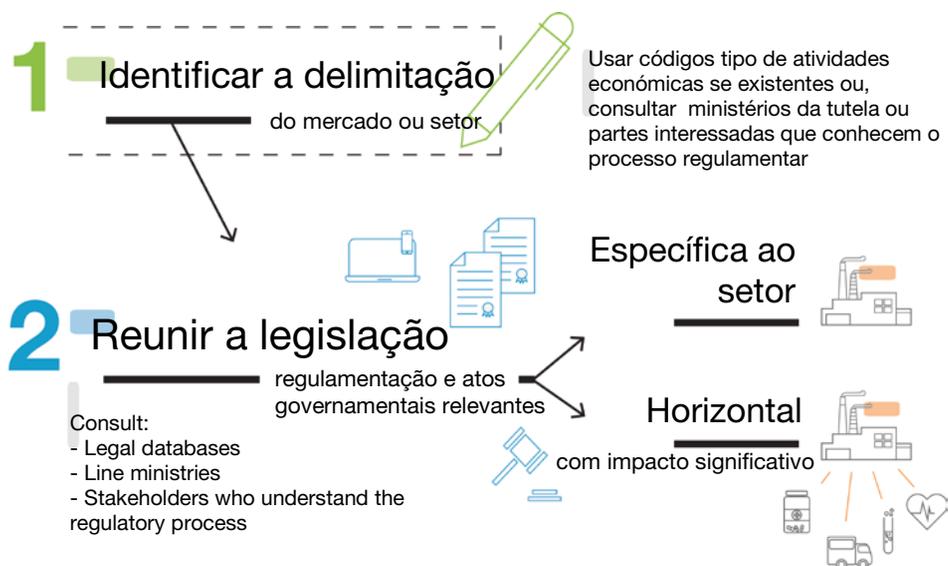
No âmbito do levantamento de um dado setor, pode valer a pena considerar os processos de aplicação da regulamentação. Na prática, os processos regulamentares podem afetar o quadro legal com que se confronta um potencial concorrente. Por exemplo, se um concorrente necessita de uma autorização de um determinado serviço para poder dar início à sua atividade, e a única pessoa competente nesse serviço para emitir a autorização necessária estiver a gozar uma licença de seis meses, estamos efetivamente na presença de um obstáculo à criação de novas empresas devido a problemas relacionados com o processo. Estes problemas processuais devem ser registados quando são conhecidos, uma vez que as recomendações resultantes da avaliação da concorrência poderão aplicar-se tanto aos quadros processuais como legais.

Caixa 6. Dificuldades do levantamento da regulação relevante

Na Grécia, um texto legislativo sobre turismo estava inserido numa lei mais genérica sobre hooliganismo em estádios desportivos. Não teria sido fácil encontrar essa legislação sem a ajuda dos peritos do setor, quer a nível ministerial, quer no setor privado.

Fonte: OCDE (2014).

Figura 2. Etapas do Levantamento da Regulamentação de um Setor



Caixa 7. Levantamento do setor do turismo na Grécia

A utilização de códigos tipo de atividades económicas não era uma abordagem aplicável ao setor do turismo na Grécia, uma vez que essa categoria não existe na classificação NACE. Atendendo a esta limitação, uma equipa de projeto da OCDE responsável pela análise da regulamentação do setor definiu o turismo, por um lado, como o conjunto de atividades que recaem no âmbito de competências do Ministério do Turismo e/ou dos organismos sob a sua tutela, e no âmbito de competências da Direção-Geral de Turismo Marítimo e do Departamento de Atividades Recreativas Marítimas e do Turismo, pertencente ao Ministério dos Assuntos Marítimos e do Mar Egeu, e, por outro lado, como atividade explicitamente classificada como "turística" na legislação aplicável.

Fonte: OCDE (2014).

3. Identificação das políticas fundamentais

Uma lista de toda a legislação relevante para um setor económico específico será provavelmente extensa, pelo que poderá exigir simplificações adicionais. As seguintes recomendações podem ajudar a limitar a lista de políticas a serem focadas:

1. Começar pelas leis-quadro que se aplicam a todo o setor;
2. Excluir a legislação obsoleta que foi substituída por legislação mais recente (sendo que, por vezes, apenas um artigo de um decreto é suprimido ou substituído);
3. Excluir a legislação obsoleta que ainda continua em vigor, mas que prejudica a concorrência, recomendando a sua revogação;
4. Não considerar a legislação que transpõe acordos e tratados internacionais ou diretivas supranacionais (como as da UE), se não existir qualquer margem para aditamentos ou alterações.

Nesta fase, deve ser aplicada a Checklist para identificar as políticas suscetíveis de ter um impacto negativo na concorrência.

Exemplo detalhado Recomendações para a Concorrência no Setor Farmacêutico

Nesta caixa inicia-se a apresentação de um exemplo detalhado, que irá ilustrar as várias etapas da avaliação em cada um dos capítulos do manual. Esta primeira secção fornece uma introdução ao setor, às regulamentações específicas e ao contexto regulamentar. O exemplo não pretende ser um reflexo exato da regulamentação de um país em concreto, mas antes ilustrar como a avaliação da concorrência pode funcionar na prática, com base num caso ilustrativo. O facto de se tratar de um exemplo do setor farmacêutico não significa que a regulamentação farmacêutica, em geral, careça de modo especial de uma avaliação da concorrência.

Introdução

O presente relatório contém as conclusões e recomendações do Departamento da Saúde em resposta à diretriz que recebeu, em janeiro de 2013, do Ministério da Saúde para estudar e formular recomendações com vista a eventuais reformas de incentivo à concorrência a realizar no setor farmacêutico. A diretriz reflete não só o compromisso do governo em promover as vantagens da concorrência para os consumidores e a economia, como também as preocupações suscitadas por estudos que indicam que os custos dos medicamentos no país são excessivos em comparação com outros países. Em 2011, as despesas com medicamentos cifraram-se em 9,7 mil milhões de dólares, representando quase 20 % da totalidade dos custos dos cuidados de saúde, enquanto a média da OCDE ronda os 16 %.

O Ministério deu orientações ao Departamento da Saúde para que, ao formular as suas recomendações, tivesse em conta os seguintes fatores:

- Impacto nos custos dos medicamentos;
- Obstáculos e custos de aplicação e correntes;
- Implicações para a qualidade e a eficiência do sistema de cuidados de saúde; e
- Previsível apoio ou oposição da opinião pública e do setor da saúde.

O relatório está organizado em várias partes. A Parte 1 fornece informações gerais sobre medicamentos. A Parte 2 define o âmbito da análise realizada pelo Departamento, tendo em conta a probabilidade de a legislação, a regulamentação e as políticas (regulatórias) aplicáveis ao setor farmacêutico limitarem indevidamente a concorrência. A Parte 3 identifica a regulamentação que poderá ter importantes efeitos restritivos da concorrência, usando a Checklist de Concorrência da OCDE ("Checklist"). A Parte 4 contém uma avaliação preliminar do impacto concorrencial das restrições identificadas com base na Checklist para determinar as restrições que exigem uma análise mais aprofundada, e resume as principais conclusões dessa análise aprofundada. A Parte 5 descreve as opções possíveis para resolver os problemas de concorrência enunciados na Parte 4. A Parte 6 analisa e compara as possíveis opções de reforma. Por último, a Parte 7 formula recomendações relativas às reformas a realizar.

Parte 1. Contexto geral

Os medicamentos são fármacos sujeitos a receita médica que só podem ser fornecidos aos pacientes se constarem da lista nacional de dispensa de medicamentos. Para serem incluídos nessa lista nacional, os medicamentos têm de ser aprovados pela Divisão de Avaliação de Medicamentos ("PAD") do Departamento da Saúde. A Divisão decide se um determinado medicamento deve ou não ser incluído na lista, tendo em consideração as provas fornecidas pelo fabricante quanto aos efeitos terapêuticos do medicamento e à sua segurança para consumo humano.

Os medicamentos são, na sua maioria, constituídos por pequenas moléculas que contêm uma ou mais substâncias ativas produzidas por síntese química. Contudo, existem cada vez mais medicamentos biológicos cujos compostos são isolados a partir de fontes naturais (biológicas). Contrariamente aos medicamentos de síntese química cuja estrutura é conhecida, os medicamentos biológicos são, em grande parte, combinações complexas difíceis de identificar ou caracterizar.

Os medicamentos que contêm uma nova substância ativa podem ser protegidos por patente durante um período inicial de 20 anos. Para que esses medicamentos sejam adicionados à lista nacional de dispensa, é obrigatório fornecer provas detalhadas, incluindo ensaios clínicos abrangentes, que demonstrem os benefícios terapêuticos e a segurança para consumo humano. Eventuais novas versões melhoradas ou alteradas do mesmo medicamento também têm direito a proteção por patente durante um período de 20 anos, se forem consideradas suficientemente inovadoras para serem patenteadas. O período de proteção conferido pela patente de um medicamento pode ser prolongado sempre que se verifique um grande atraso entre a concessão da patente e a emissão da autorização de introdução no mercado.

Para que uma versão genérica de um medicamento de pequena molécula (medicamento genérico) seja incluída na lista nacional de dispensa, o fabricante tem de fornecer provas à PAD que demonstrem a sua biossimilaridade com o medicamento de marca de referência, na medida em que a sua taxa de libertação da substância ativa se situa dentro dos parâmetros aceitáveis da taxa de libertação do medicamento de referência.

Devido à complexidade relativa dos medicamentos biológicos, a PAD exige aos fabricantes provas mais completas para serem colocados na lista nacional de dispensa. Estas provas têm de incluir obrigatoriamente ensaios clínicos que comprovem que o medicamento biossimilar tem efeitos terapêuticos equivalentes ao medicamento biológico original.

Só é permitido dispensar medicamentos a pacientes se tiverem sido receitados por um médico ou, em alguns casos, por outro profissional de saúde qualificado. Exceto nos casos limitados de dispensa direta pelos médicos aos seus pacientes, os medicamentos são dispensados por farmacêuticos licenciados. Os farmacêuticos são obrigados a dispensar os produtos patenteados prescritos pelos médicos, mas podem substituir por um medicamento genérico o correspondente produto de marca, a não ser que o médico tenha especificado na receita que não autoriza a substituição.

Os custos dos medicamentos clinicamente necessários são cobertos pelo Plano Nacional de Seguro Farmacêutico (NPIP) financiado pelo governo, de acordo com um regime de comparticipação em função da idade e do rendimento dos pacientes e com um

limite máximo anual de pagamento direto pelos pacientes. Para serem passíveis de reembolso ao abrigo do NPIP, os medicamentos têm de estar aprovados para inclusão na lista de dispensa do NPIP, com base nos respetivos custos e valor terapêutico. Os pacientes têm de suportar os custos dos medicamentos que não fazem parte da lista de dispensa do NPIP ou que não sejam considerados clinicamente necessários.

Existem planos de saúde privados que garantem uma cobertura de medicamentos suplementar à do NPIP. Os planos privados podem cobrir uma parte ou a totalidade dos copagamentos a cargo do paciente, bem como os custos dos medicamentos incluídos na lista nacional de dispensa, mas não cobertos pelo NPIP.

Parte 2. Âmbito da análise realizada

Atendendo à sua natureza, os medicamentos estão sujeitos a um elevado grau de regulamentação em todos os níveis da cadeia de fornecimento, desde o fabrico das substâncias ativas à dispensa dos medicamentos. A fim de concentrar a análise subsequente nas áreas com o máximo potencial de produzir benefícios significativos em favor da concorrência, os funcionários do ministério delinearão as principais áreas da legislação primária e secundária ou delegada, da regulamentação profissional e de outra natureza, bem como das políticas (regulatórias) aplicáveis ao setor farmacêutico. As áreas de regulamentação com pouco ou nenhum potencial de beneficiar a concorrência, que respondem a preocupações de saúde e segurança claramente prioritárias, com baixas probabilidades de reforma e/ou cuja supressão se justifique por outros motivos foram excluídas da análise.

As principais áreas de regulamentação excluídas da análise posterior incluem

- *Qualificações profissionais dos médicos e farmacêuticos:* as qualificações de acesso às profissões médicas e farmacêuticas são uma matéria altamente técnica, que envolve preocupações fundamentais relacionadas com a saúde e segurança dos doentes. Embora possam ter o efeito de limitar o número de médicos e farmacêuticos no país, apenas exercem uma influência indireta nos custos dos medicamentos.
- *Requisitos para a entrada de medicamentos biossimilares no mercado:* embora os medicamentos biológicos sejam uma componente cada vez mais significativa dos custos com medicamentos, o desenvolvimento dos medicamentos biossimilares e dos ensaios adequados para a sua autorização de introdução no mercado ainda se encontra numa fase incipiente. Atenta a estas considerações, a PAD tem em curso uma análise das questões associadas a esta matéria, que constituirá um meio eficaz para a resolução de eventuais problemas de concorrência no futuro.
- *Duração das patentes:* embora as patentes sejam um grande obstáculo à entrada dos genéricos no mercado, a sua duração atual de 20 anos, a contar da data do pedido, é uma norma internacional reconhecida que faz parte dos acordos internacionais em matéria de comércio e propriedade intelectual de que o país é signatário.
- *Normas terapêuticas e de segurança para a inclusão de medicamentos na lista nacional de dispensa:* a existência de rigorosas normas terapêuticas e de segurança é fundamental para proteger e promover a saúde e segurança dos

pacientes quando se trata de medicamentos novos. Estas preocupações prevalecem claramente sobre eventuais receios de que as normas rigorosas aplicáveis aos novos medicamentos possam restringir a concorrência na entrada no mercado. Além disso, uma análise detalhada das normas atuais que regem a inclusão de produtos na lista seria um processo complexo e moroso, realizado na ausência de provas ou preocupações generalizadas de que as normas atuais impõem restrições desnecessárias à entrada de novos produtos no mercado.

- *Restrições ao licenciamento do fabrico de substâncias ativas e medicamentos:* a garantia da segurança e do efeito terapêutico dos medicamentos também é uma preocupação primordial subjacente ao licenciamento das instalações de fabrico de substâncias ativas e medicamentos. Os requisitos de licenciamento não são discriminatórios, na medida em que não fazem qualquer distinção entre instalações nacionais e estrangeiras, e as práticas de licenciamento do Departamento da Saúde não foram objeto de queixas.
- *Reforço do papel dos seguros privados:* uma vez que o NPIP goza do apoio generalizado da opinião pública, o novo governo declarou que não irá reduzir o papel do NPIP.



Capítulo 3

Exame da concorrência usando a Checklist

O método de triagem utiliza um conjunto de questões preliminares incluídas na Checklist, que permitem detetar os casos em que a regulamentação proposta tem um potencial significativo para prejudicar a concorrência. A Checklist encontra-se no início do presente manual. A maioria dos instrumentos de regulamentação não deverá suscitar respostas positivas à Checklist. Quando a Checklist produz, de facto, uma resposta positiva, recomenda-se uma avaliação preliminar dos efeitos causados na concorrência. Em muitos casos, a avaliação preliminar indica que são expectáveis prejuízos significativos para a concorrência. Nas situações em que a ocorrência de prejuízos para a concorrência é altamente provável, justifica-se uma investigação das restrições à concorrência. (*Vide* Capítulo 4.)

O resto do presente capítulo explica as quatro categorias da Checklist e apresenta exemplos dos tipos de regulamentação que poderão ser abrangidos por cada uma dessas categorias.

Checklist A Limitação do número ou da variedade de fornecedores

A limitação do número de fornecedores gera um risco de criação de poder de mercado² e de redução da rivalidade concorrencial. Além disso,

² O poder de mercado consiste na capacidade para provocar, de forma rentável, a subida de preços, a redução da qualidade ou a diminuição do grau de inovação, em relação aos níveis que prevaleceriam num mercado competitivo.

as empresas já estabelecidas no mercado podem não ser aquelas que melhor respondem às necessidades dos consumidores, sobretudo no longo prazo. Quando o número de empresas é reduzido, aumentam as probabilidades de cooperação (ou colusão) entre as mesmas e aumenta também a capacidade de cada empresa provocar uma subida de preços. A conseqüente competição reduzida entre operadores pode diminuir os incentivos para satisfazer eficazmente as necessidades dos consumidores, bem como a eficiência económica. Embora, como veremos a seguir, existam motivos políticos válidos que justificam, por vezes, a limitação do número ou da variedade de fornecedores, os benefícios dos limites à entrada no mercado devem ser ponderados, tendo em conta que a entrada de novos operadores pode ajudar a prevenir o exercício de poder de mercado por parte das empresas estabelecidas. O poder de mercado pode dar origem a preços mais elevados, menor qualidade e menos inovação.

A1 *Concessão de direitos exclusivos*

A atribuição de um direito de exclusividade para a produção de um determinado bem ou a prestação de um determinado serviço significa criar um monopólio privado. Historicamente, os direitos exclusivos eram muitas vezes atribuídos num contexto de "monopólio natural".³ Os direitos exclusivos, principalmente os concedidos a longo prazo, têm sido encarados como uma forma de estimular avultados investimentos em infraestruturas, cuja realização seria improvável sem o incentivo da garantia de acesso ao mercado que a exclusividade assegura.

Os direitos exclusivos tendem a produzir preços monopolistas e outros problemas relacionados com o poder de mercado. A legislação nem sempre permite evitar por completo estes efeitos, uma vez que a taxa de sucesso dos legisladores na prevenção do exercício do poder de mercado e na proteção dos consumidores é frequentemente baixa. Por essa razão, impõe-se a maior prudência ao atribuir estes direitos que apenas devem ser concedidos após cuidadosa consideração de opções alternativas que permitam alcançar os mesmos objetivos. Uma vez atribuídos, a duração desses direitos pode ser limitada. Além disso, as autoridades públicas

³ Um monopólio existe quando um bem ou serviço apenas pode ser adquirido, em condições razoáveis, junto de um único fornecedor. Num "monopólio natural", uma única empresa produz a quantidade desejada de forma mais eficiente e a um custo total menor do que se fosse produzida por duas ou mais empresas.

podem ponderar a organização de um concurso para a atribuição dos direitos exclusivos, de modo a garantir que sejam concedidos da forma mais eficiente. Por exemplo, a contratação, por meio de concurso, de um operador privado para a recolha porta a porta de resíduos sólidos urbanos pode, muitas vezes, ter um custo mais baixo do que se fosse uma entidade pública a prestar o mesmo serviço.

Caixa 8. Concessões no sector do tratamento de água

Muitas autarquias locais optam por atribuir a uma única empresa privada o direito exclusivo de fornecimento de água potável e tratamento de águas residuais. A empresa cobra um preço pelo seu serviço e, na ausência de concorrência, costuma renegociar o aumento do preço de ano para ano. O município tem a opção de renovar o contrato de concessão de forma automática ou por concurso público. Os melhores resultados serão obtidos por meio de concurso público, apesar de se tratar de um processo complexo, sobretudo nos casos de renegociação anual dos preços. Quando, em França, foi introduzida a obrigatoriedade de concurso público para a adjudicação de contratos de abastecimento de água, os preços dos serviços prestados pela empresa privada caíram cerca de 10 %.

Fonte: Brunet, E. Guérin-Schneider, L. e Bonnet, F. (2002).

Caixa 9. Concessões de aeroportos

Na Arménia, a exploração do aeroporto de Erevan foi concedida a uma empresa por um período de 30 anos. Esta concessão inclui o direito exclusivo de prestar serviços de assistência em escala (como o tratamento de bagagens, a limpeza de aeronaves e o abastecimento de aeronaves), contrariamente à maioria dos aeroportos, onde esse direito não está exclusivamente reservado ao operador do aeroporto. As companhias aéreas que utilizam aquele aeroporto queixam-se de que os preços dos serviços de assistência em escala no aeroporto de Erevan são bastante mais altos do que os praticados por aeroportos comparáveis nas proximidades. Por exemplo, um estudo concluiu que as taxas de assistência a operações em pista no aeroporto de Erevan são 39 % superiores à média dos aeroportos comparáveis. Os preços mais elevados e a qualidade potencialmente mais baixa dos serviços prestados podem ser a consequência de um monopólio de serviços de assistência em escala, uma atividade que pode ser assegurada por vários prestadores de serviços.

Fonte: Pape F., D. Lurje e E. Satas, (sem data), Competition Impact Assessment Report of the Airway Sector.

A2**Estabelecimento de um regime de licenciamento ou permissão como requisito de atividade**

A exigência de licenças ou autorizações como requisitos de atividade restringe a entrada no mercado. Os requisitos de qualificação podem incluir normas mínimas relativamente a habilitações formais e/ou experiência ou, ainda, garantias de idoneidade. Por vezes, podem ser usados testes de "interesse público" que exigem que os potenciais novos operadores demonstrem não só que a sua participação no mercado é "necessária", mas também, em alguns casos, que não irá provocar um impacto negativo na atividade das empresas já estabelecidas no setor. Em casos extremos, pode haver um número limitado de licenças a atribuir. Muito embora os regimes de licenças, por vezes, tenham em vista objetivos legítimos de defesa dos consumidores, tais barreiras resultam frequentemente na proteção dos operadores estabelecidos dos efeitos da concorrência. Por vezes, os objetivos legítimos dos regimes de licenças são de tal modo desvirtuados que a sua aplicação se transforma numa barreira clara à entrada no mercado, causando grandes atrasos na emissão das licenças, criando oportunidades de corrupção para os funcionários públicos ou aniquilando simplesmente qualquer perspetiva realista de entrada no mercado para os candidatos elegíveis.

Caixa 10. Licenças no sector de táxis

Em 2000, o número de táxis em Dublin, na Irlanda, era limitado, e todos os motoristas de táxi tinham de possuir uma licença. A escassez de táxis daí resultante levava a que, nas noites mais concorridas, as pessoas tivessem de esperar durante horas por um táxi para poderem regressar a casa. Em 2001, um tribunal anulou a limitação do número de licenças imposta pelo governo, declarando que a lei não permitia esse tipo de restrições. Após a abolição das restrições, foram atribuídas licenças de táxi a todos os candidatos qualificados, tendo o número de licenças aumentado em mais de 300 %, o que se traduziu numa redução significativa dos tempos de espera em hora de ponta. O aumento drástico do número de licenças mostrou que a regulamentação do governo tinha causado um défice significativo de serviços no mercado e que a liberalização contribuiu para maiores taxas de emprego.

Fonte: OCDE (2007).

Os requisitos de licenças ou autorizações são, muitas vezes, mais rigorosos do que o necessário para proteger o consumidor e reduzem, desnecessariamente, as escolhas dos consumidores, criando uma escassez artificial que aumenta os preços. As restrições à atribuição de licenças podem ser especialmente problemáticas quando visam

determinadas profissões, suscitando, com frequência, a dúvida se, mais do que os interesses do público, servem para proteger os interesses dos membros da profissão. Um princípio orientador consiste em assegurar que as licenças e permissões sejam exigidas apenas quando necessário, e que as recusas tenham de ser obrigatoriamente justificadas e passíveis de impugnação judicial. Quando os regimes de licenças são simplesmente desnecessários ou existem outras formas de garantir a proteção dos consumidores, estes regimes podem ser abolidos.

A3 **Limitação da capacidade de certos tipos de fornecedores para prestarem um bem ou serviço**

Por vezes, os poderes públicos pretendem promover empresas de determinadas regiões, pequenos fornecedores ou empresas com outras características específicas, limitando a capacidade de alguns tipos de fornecedores qualificados participarem numa atividade económica, sobretudo quando sujeita a concurso público. Estas restrições são geralmente excessivas, na medida em que limitam indevidamente o número de participantes no concurso, reduzem a concorrência entre fornecedores e resultam em preços mais elevados ou em condições contratuais menos favoráveis para o erário público.

Caixa 11. Programa de apoio para a aquisição de fertilizantes: Tempo mínimo de atividade

A Zâmbia adotou um programa de apoio aos agricultores que subsidia a aquisição de fertilizantes. No âmbito desse programa foram lançados concursos para o fornecimento de fertilizantes. Uma das condições do concurso exigia que os participantes tivessem pelo menos cinco anos de atividade no mercado dos fertilizantes. Esta condição impedia efetivamente a participação de eventuais novos operadores que, caso quisessem servir o mercado, tinham de vender os seus produtos num mercado comercial, concorrendo com fertilizantes subsidiados, durante pelo menos cinco anos para terem a hipótese de se candidatar ao concurso público. Consequentemente, ano após ano, terão sido sempre as mesmas duas empresas a verem as suas propostas adjudicadas, a par da atribuição de um ínfimo terceiro lugar. Entretanto, este processo foi alterado e os agricultores passaram a receber vales eletrónicos que podem gastar diretamente junto dos fornecedores da sua preferência. (Klissas, Nicholas (2014) "Expecting more, getting less", Mimeo.)

Fonte: Klissas, N. (2014).

Caixa 12. Letónia: Exemplo de restrições locais

Na Letónia, foi apresentada uma proposta legislativa, em 2013, que exigia que os prestadores de serviços portuários tinham de possuir ou arrendar terrenos na zona portuária. Esta legislação limitaria o número de potenciais prestadores de serviços, admitindo apenas aqueles que tinham uma presença física naquela área restrita. Este tipo de restrições pode servir para controlar o acesso aos escassos terrenos portuários e, assim, determinar quais empresas podem prestar um determinado serviço e quais devem ser excluídas. A autoridade da concorrência opôs-se a esta proposta legislativa devido às prováveis restrições que impunha à concorrência, e a proposta não foi aprovada. (OCDE (2014) Accession Review of Latvia on competition.)

Quando estão em causa objetivos de política regional ou de defesa das pequenas empresas, existem outras alternativas, tais como a concessão de subsídios diretos e/ou benefícios fiscais (desde que não causem distorções na concorrência), a criação de um quadro regulamentar mais favorável em áreas-chave, ou o recurso a campanhas de publicidade/sensibilização. Em alguns casos, os subsídios para fins específicos melhoram a eficiência, na medida em que garantem que um maior número de fornecedores possa procurar ativamente oportunidades de negócio.

A4***Aumento significativo dos custos de entrada ou de saída do mercado***

A regulamentação que aumenta os custos de entrada ou de saída do mercado tende a desencorajar o acesso de potenciais concorrentes, reduzindo, assim, o número de participantes no mercado ao longo do tempo. Esta regulamentação pode levar a que a avaliação das empresas, em vez de se focar no seu desempenho no mercado, considere apenas os aspetos regulamentares, vedando assim o acesso dos consumidores a produtos da sua preferência ou fabricados de modo eficiente. Constituem exemplos deste tipo de regulamentação os regimes que incluem normas rigorosas de ensaio de produtos e requisitos desnecessariamente exigentes de qualificação académica ou técnica. Os governos tentam por vezes minimizar os impactos anticoncorrenciais destas normas através da concessão de isenções bem definidas. Por exemplo, os fabricantes de automóveis utilitários são frequentemente isentos do cumprimento de algumas normas de controlo técnico, ou beneficiam de protocolos de controlo técnico menos exigentes.

Caixa 13. Requisito de repetição de testes iniciais

O titular de uma patente de produtos farmacêuticos possui direitos exclusivos sobre a inovação durante um determinado período de tempo. Passado esse período, é permitido comercializar medicamentos genéricos, geralmente vendidos a um preço bastante mais baixo do que o medicamento original patenteado. A regulamentação que estabelece as condições para que um medicamento genérico possa ser introduzido no mercado tem importantes repercussões na concorrência. No México, os fabricantes de medicamentos genéricos não só tinham de demonstrar que a molécula da sua substância ativa era idêntica à do medicamento original patenteado, como também tinham de repetir os ensaios iniciais realizados com o medicamento patenteado para demonstrar a eficácia do medicamento na população mexicana.

Embora possa parecer razoável, este requisito teve o efeito de limitar o número de empresas dispostas a fornecer medicamentos genéricos. O argumento de que o fabricante do medicamento original teve de financiar a investigação, pelo que os novos fornecedores deveriam suportar custos semelhantes (caso contrário, os novos fornecedores teriam uma vantagem em termos de custos) não leva em linha de conta que o fabricante do medicamento patenteado beneficiou de direitos de monopólio durante muitos anos, cujo intuito era compensar os custos de desenvolvimento da inovação e de provar a sua eficácia. Outra das restrições impostas aos fabricantes de genéricos era o requisito de possuírem instalações de produção no México. Por este motivo, muitos dos medicamentos genéricos eram mais caros no México do que no país vizinho, os Estados Unidos, onde existia uma forte concorrência de genéricos.

Caixa 14. Requisitos de auditoria em caso de encerramento de uma empresa

A Moldávia exige que, em caso de encerramento de uma empresa, sejam realizadas auditorias fiscais e outras análises. Embora essas análises contribuam para garantir o regular pagamento das dívidas ao Estado, este processo pode demorar um ano, causando atrasos consideráveis no encerramento definitivo da empresa e desmotivando, desde logo, os potenciais fornecedores que queiram constituir uma empresa.

A5

Restrições à circulação de bens, serviços, capital e mão-de-obra

Por vezes, a regulamentação limita a circulação de bens, serviços, capital e/ou mão-de-obra para além das fronteiras jurisdicionais, sendo usada frequentemente como um instrumento de política regional. Essas limitações, porém, reduzem artificialmente a área geográfica de concorrência pelo fornecimento de um produto ou serviço. Este facto pode provocar a redução do número de empresas e, eventualmente, permitir

que as empresas instaladas exerçam poder de mercado e aumentem os preços. A proteção daí resultante também pode privar os consumidores da possibilidade de escolha de produtos e impedir aumentos de produtividade.

Caixa 15. Zonas de serviços

No estado mexicano de Chiapas, a câmara municipal atribuiu licenças para a venda de tortilhas na capital Tuxtla. Estas licenças dividiam a cidade em quatro zonas e proibiam as vendas fora das respetivas zonas atribuídas a cada vendedor, criando assim quatro monopólios locais.

Na Índia, os motoristas de táxi de localidades vizinhas não estão autorizados a transportar os clientes que recolheram na zona onde se encontram registados para outra localidade, incluindo nas cidades contíguas de Deli, o que obriga os passageiros a abandonar o táxi na fronteira e a procurar outro motorista licenciado na localidade vizinha.

Caixa 16. Requisitos de etiquetagem

Num país onde existe uma famosa marca de limonada, um ministério emitiu uma regra que exige que todas as bebidas com imagens de laranjas no rótulo devem ter um teor mínimo de 10 % de laranja, a fim de evitar que a embalagem induza o consumidor em erro. Por isso, a bebida de marca conhecida, normalmente comercializada com imagens de laranjas no rótulo, tem um rótulo diferente no estado que exige o teor mínimo de 10 %. Embora o objetivo de evitar a publicidade enganosa seja legítimo, uma das consequências é que impede as lojas desse município de adquirirem a bebida em regiões vizinhas, onde as condições de venda podem ser mais vantajosas do que as oferecidas pelo embalador local ou onde lhes pode surgir uma boa proposta de negócio de distribuidores grossistas que vendem as bebidas da marca genuína com imagens de limões no rótulo.

As potenciais restrições da concorrência devem ser analisadas no sentido de verificar se existe uma ligação direta entre elas e os objetivos específicos da política pública, se não são mais restritivas do que o necessário para atingir os objetivos pretendidos, se estes objetivos, com base numa avaliação fundamentada, só podem ser atingidos através da imposição de restrições e se estas têm uma duração limitada, estabelecida de forma explícita pelas normas regulamentares. Existe um risco significativo de que as medidas de proteção "temporárias" resultem num regime quase permanente, devido à pressão exercida pelas empresas que delas beneficiam. Tal como no caso acima referido das restrições à contratação pública na Zâmbia, muitas vezes, existem melhores alternativas disponíveis para atingir o objetivo da regulamentação, incluindo subsídios diretos, que não obrigam à escolha de uma empresa vencedora, bem como a criação de um quadro regulamentar mais favorável.

Checklist B**Limitação da capacidade dos fornecedores para competirem entre si**

A regulamentação pode afetar a capacidade competitiva das empresas ao limitar as medidas que as empresas podem adotar quando competem entre si. As restrições analisadas em seguida incluem as restrições à publicidade e ao marketing, a fixação de normas de qualidade para os produtos ou serviços, bem como o controlo do preço de venda dos bens e serviços. Estas limitações podem reduzir a intensidade e o grau de rivalidade, resultando numa subida de preços e numa menor variedade de produtos para os consumidores.

B1**Controlo do preço de venda dos bens ou serviços**

Os governos regulam frequentemente os preços de setores que tradicionalmente são monopólios como, por exemplo, os serviços de utilidade pública. Este tipo de controlo de preços é provavelmente útil aos consumidores e contrabalança a falta de alternativas competitivas. Contudo, nalguns casos, o controlo de preços também é aplicado quando existem diversas empresas potenciais para servir o mesmo consumidor. Quando se estabelecem preços mínimos, as empresas que podem praticar preços ainda mais baixos são impedidas de conquistar quota de mercado mediante a oferta de propostas economicamente mais vantajosas aos consumidores. Da mesma forma, a fixação de preços máximos pode levar à redução substancial dos incentivos à inovação e à oferta de produtos novos e/ou de elevada qualidade, e os concorrentes podem efetivamente alinhar os seus preços pelo preço máximo.

Caixa 17. Margens máximas

A Grécia estabeleceu margens máximas para os preços de praticamente todas as frutas e legumes. Estas margens máximas visavam proteger os consumidores, impedindo os revendedores de aplicar margens extremamente elevadas sobre produtos alimentares essenciais. Os limites máximos das margens foram abolidos em 2011. Após esta revogação, os preços médios no comércio retalhista e grossista baixaram efetivamente, indicando que a regra da margem máxima tinha servido de base para a concertação de preços entre os fornecedores. Embora possa ter protegido alguns consumidores dos revendedores que cobravam margens extremamente elevadas, a regra induziu, em média, uma subida dos preços dos produtos alimentares.

Fonte: Genakos C., P. Koutroumpis e M. Pagliero, (2014).

A fixação de limites mínimos de preços tem sido adotada como resposta a situações em que a concorrência pelo preço é extremamente vigorosa. Nestes casos, a regulamentação é utilizada como forma de proteger os produtores mais pequenos de uma concorrência "desleal". O impacto desta regulamentação sobre os preços deve ser cuidadosamente analisado, pois entre os efeitos prováveis pode estar o aumento dos preços pagos pelos consumidores ou a insatisfação da procura. Os limites máximos de preços são frequentemente vistos como corolário necessário das restrições à entrada no mercado. Uma alternativa seria permitir a livre entrada no mercado.

B2**Restrições à publicidade e ao marketing**

A regulamentação que impõe restrições à publicidade ou ao marketing de bens e serviços tem geralmente como intuito impedir a publicidade falsa ou enganosa. Por vezes, as restrições em matéria de publicidade pretendem limitar a publicidade a bens e serviços aos quais é atribuído um valor social negativo ou que devem ser consumidos com moderação. Noutras situações, a publicidade dirigida a determinados grupos "vulneráveis", como as crianças, pode estar sujeita a restrições. As restrições desta natureza, desde que circunscritas de forma a não se tornarem demasiado abrangentes, podem ter benefícios sociais significativos.

Caixa 18. Restrições de publicidade em serviços óticos

As associações profissionais defendem frequentemente restrições à publicidade de serviços óticos. Um dos argumentos a favor de tais restrições é que evitam gastos desnecessários em publicidade, garantindo assim que os custos (e preços) se mantêm a um nível mais baixo. Outro argumento é que a publicidade pode induzir uma espiral negativa de diminuição do preço e da qualidade dos produtos. Além disso, a publicidade pode afetar a dignidade de uma profissão. Um estudo sobre as restrições à publicidade no setor ótico nos Estados Unidos comparou cidades onde existem restrições à publicidade a serviços óticos com cidades que não têm essas restrições. Este estudo concluiu que a publicidade beneficiou os consumidores, com descidas bastante significativas dos preços médios, sem que tenha havido uma diminuição da qualidade média. O estudo constatou que os preços dos exames oftalmológicos e dos óculos nas cidades com regras mais restritivas eram, em média, 33,6 % mais elevados do que nas cidades com menos restrições, ao passo que em termos de qualidade média não se registou nenhuma diferença estatística significativa entre as cidades que impuseram restrições e aquelas que não o fizeram. Os resultados corroboraram a hipótese de que o efeito principal das restrições em matéria de publicidade era impedir a concorrência e manter um elevado nível de receitas para a profissão.

Fonte: Resumo do da comissão FTC dos Estados Unidos sobre Bond et al. (1980) em OCDE (2004b).

Em muitos casos, as restrições à publicidade e ao marketing são demasiado amplas e limitam indevidamente a concorrência. Este tipo de restrições prejudica sobretudo os novos concorrentes potenciais, que ficam impedidos de informar livremente os consumidores sobre a sua presença no mercado e sobre a natureza e a qualidade dos bens e serviços que propõem oferecer. Uma regulamentação que apenas impõe restrições à publicidade falsa e enganosa poderá ser uma alternativa viável.

Caixa 19. Taxas de publicidade

As taxas de publicidade podem aumentar os custos dos bens e causar desemprego, além de poderem ter impacto na concorrência, na medida em que aumentam os custos de lançamento de novos produtos, os quais exigem muito mais publicidade do que os produtos já presentes no mercado. Existem alguns estudos que comprovam os amplos efeitos das taxas de publicidade. Até 2000, cada estado federado da Áustria aplicava taxas de publicidade diferentes. Em 2000, na sequência da harmonização nacional da taxa, fixada em 5 %, o custo da publicidade aumentou em algumas regiões e noutras baixou. Rauch (2013) analisou em detalhe a variação do custo marginal da publicidade, tanto do ponto de vista do investimento em publicidade, como dos preços no consumidor, comparando a experiência dos diferentes estados austríacos. Desta análise resultaram três conclusões fundamentais. Em primeiro lugar, um aumento de 1 % nos custos da publicidade traduziu-se numa redução de 1,6 % no investimento em publicidade, assumindo que as empresas não abandonaram o mercado publicitário. Em segundo lugar, o aumento dos custos da publicidade causou, em termos globais, a saída de mais 17,5 % de empresas do mercado publicitário. Em terceiro lugar, embora os preços de alguns produtos tenham aumentado e os de outros tenham diminuído, Rauch estima que os preços poderiam descer, em média, 0,25 % em toda a economia caso a taxa de 5 % fosse abolida.

Fonte: Rauch, F. (2013).

B3

Fixação de padrões de qualidade do produto que beneficiem apenas alguns fornecedores ou que excedam o nível que seria escolhido por muitos consumidores bem informados

A fixação de normas uniformizadoras, de uma maneira geral, beneficia os consumidores e pode ajudar a promover novos tipos de produtos, garantindo a compatibilidade entre novos produtos de diferentes fornecedores. Porém, o estabelecimento de normas uniformizadoras pode também beneficiar indevidamente algumas empresas em detrimento de outras. Um exemplo comum é o da regulamentação em matéria de ambiente que limita os níveis permitidos de emissões de substâncias ligeiramente tóxicas. Embora tal regulamentação seja frequentemente

apropriada para a proteção da saúde pública, é também verdade que tais normas podem ser concebidas de forma a beneficiar, indevidamente, um número reduzido de empresas, exigindo, por exemplo, o recurso a uma determinada tecnologia ou fixando normas de um rigor excessivo cujo cumprimento se torna difícil ou mesmo impossível para produtores com menos recursos. Outro exemplo, que demonstra como a fixação de normas uniformizadoras pode ter efeitos anticoncorrenciais significativos, é o estabelecimento de normas de qualidade mínima para determinados tipos de produtos. Na maioria dos casos, os objetivos subjacentes a estas normas são perfeitamente válidos, como a defesa dos consumidores contra os riscos associados à utilização dos produtos. No entanto, se muitos consumidores preferirem custos mais baixos a uma maior segurança, a necessidade da norma uniformizadora pode ser questionada. O bem-estar dos consumidores pode ser afetado por tais normas, na medida em que são impedidos de adquirir produtos mais baratos que, embora sendo de qualidade inferior, seriam da sua preferência, mesmo estando plenamente informados sobre todos os riscos associados.

Caixa 20. Certificações profissionais generalizadas

Existem muitas profissões cujo exercício depende de uma cédula profissional emitida pelo Estado. Nestes casos, os profissionais têm de cumprir determinadas normas de certificação. As profissões sujeitas a este requisito incluem os advogados, médicos, farmacêuticos, contabilistas, manicuras, agentes funerários, entre muitas outras. Segundo alguns relatórios, cerca de 30 % dos trabalhadores precisam de cédula profissional. Por vezes, os requisitos de certificação podem ser excessivos. No Minnesota, por exemplo, a formação de manicura tem o dobro da carga horária da formação de paramédico. Em muitos casos, existe uma razão para o Estado regulamentar uma profissão, ainda que essa necessidade possa ser exagerada. Alguns políticos têm vetado os requisitos de licenças para profissões como consultor de diabetologia, assistente de anestesiologia e nutricionista, com a justificação de que as licenças podem aumentar os preços para o consumidor e diminuir o emprego.

Fonte: Kleiner, M., (2014).

Existem alternativas às normas uniformizadoras dos produtos. Por exemplo, quando o objetivo é a defesa do consumidor, em vez de estabelecer normas mínimas, existe a possibilidade de exigir a divulgação de determinadas características dos produtos. Quando estão preconizadas alterações significativas às normas em matéria de emissões, os governos podem procurar minimizar o impacto anticoncorrencial permitindo a negociação dos direitos de emissão ou prestando auxílio temporário aos operadores de menor dimensão, de forma a ajudá-los a cumprir as novas exigências legais.

Aumento dos custos de apenas algumas empresas

Por vezes, a regulamentação tem o efeito indesejado de aumentar os custos para alguns fornecedores e não para outros. Este aumento desigual dos custos provocado pela regulamentação pode ocorrer de várias formas. Uma causa desta assimetria de custos é a regulamentação que exige, desnecessariamente, o recurso a um determinado tipo de tecnologia de produção em detrimento de outra. Os subsídios, dependendo da forma como são atribuídos, podem conferir a alguns concorrentes uma vantagem de custo em relação a outros. A regulamentação relativa às empresas públicas pode proporcionar-lhes diversas vantagens de custo diretas e indiretas sobre as empresas privadas. Uma regulamentação que produz estes efeitos pode resultar em métodos de produção ineficientes e impedir a adoção de tecnologias modernas e melhores.

Caixa 21. Subvenções para garantir a viabilidade de empresas a longo prazo

Quando uma empresa enfrenta dificuldades financeiras e recebe uma avultada subvenção do Estado para fins de reestruturação, à qual as empresas concorrentes rentáveis não têm direito, estas últimas podem alegar que a subvenção é anticoncorrencial e as coloca, efetivamente, em situação de desvantagem de custos relativamente à empresa que beneficiou da subvenção.

No âmbito das regras da UE em matéria de auxílios estatais, as condições que a Comissão Europeia aplica para autorizar auxílios de emergência e à reestruturação de empresas em dificuldade são muito rigorosas, uma vez que este tipo de auxílios tem um elevado potencial de distorção da concorrência e corre o risco de comprometer o ajustamento estrutural e, em última análise, o crescimento económico, já que a saída e a substituição de empresas não rentáveis é um dos principais motores desse crescimento. A Comissão Europeia apenas autoriza os auxílios à reestruturação, nomeadamente, se o plano de reestruturação oferecer perspectivas de restabelecer a viabilidade a longo prazo da empresa sem novo apoio público, se a empresa assumir uma percentagem suficiente dos custos da sua reestruturação, e se o plano prever medidas adequadas, como a venda de ativos ou a redução de capacidade, para limitar ao mínimo as distorções causadas pelo auxílio.

A decisão aprovada em julho de 2013 relativa à reestruturação do grupo PSA constitui um bom exemplo. Com o objetivo de restabelecer a viabilidade a longo prazo, o grupo PSA reorientou a sua atividade, reduzindo a capacidade de produção em alguns segmentos e aumentando a especialização das suas unidades de produção. Um programa de venda de ativos garantiu que a empresa suportasse uma percentagem suficiente dos custos de reestruturação. Por último, foram instituídos mecanismos para evitar que o auxílio fosse usado para prejudicar a concorrência.

Fontes: Comissão Europeia (2014),

http://ec.europa.eu/competition/publications/cpb/2014/009_en.pdf e Comissão Europeia (2013), http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-757_en.htm.

Outra causa é a inclusão de "cláusulas de antiguidade", que isentam os fornecedores atuais de um determinado regime aplicável, mas não os novos participantes no mercado. Este tipo de disposições tem um elevado potencial de distorcer as relações concorrenciais no setor, pois aumentam os custos de forma mais significativa para algumas empresas do que para outras. Tal pode impedir a entrada de novos concorrentes, reduzir a inovação e diminuir a intensidade da pressão concorrencial no mercado. Embora a criação de custos diferenciados seja prejudicial, isto não significa que a regulamentação deva, ativamente, procurar uniformizar os custos das empresas.

No que diz respeito às qualificações profissionais, a adoção de cláusulas de antiguidade baseia-se, frequentemente, no argumento de que a experiência prática de profissionais com muitos anos de serviço substitui eficazmente um grau mais elevado de qualificação formal. Em relação às tecnologias produtivas, as cláusulas de antiguidade são usadas muitas vezes para acautelar a concessão de um período de tempo apropriado para a amortização dos custos irrecuperáveis dos investimentos anteriores. O impacto anticoncorrencial das cláusulas de antiguidade pode ser minimizado garantindo que a sua aplicação tenha uma duração limitada, em vez de permanente. De um modo geral, os argumentos a favor deste tipo de cláusulas devem ser encarados com ceticismo, na medida em que defendem frequentemente interesses particulares contra os efeitos de uma eventual concorrência.

Checklist C

Diminuição do incentivo à concorrência ativa entre empresas

A regulamentação pode afetar o comportamento das empresas não só ao modificar a sua capacidade de concorrência, mas também ao alterar os incentivos para atuarem como rivais vigorosos. Duas das principais razões pelas quais as empresas podem vir a competir de forma menos ativa prendem-se com o facto de a regulamentação poder, em primeiro lugar, facilitar a colusão entre os concorrentes e, em segundo lugar, reduzir a vontade, a capacidade ou o incentivo dos consumidores para mudar de fornecedor. Existem outros motivos que podem levar as empresas a competirem menos ativamente, como a existência de limites nas quotas de mercado ou margens de lucro, que reduzem a recompensa potencial de uma maior competição. A formação de cartéis⁴ pode ocorrer em regimes

⁴ Existe um cartel sempre que os concorrentes estabelecem um acordo com o objetivo de aumentar os seus lucros coletivos através da restrição da concorrência, por exemplo, fixando os preços, limitando a oferta, partilhando lucros ou viciando concursos.

de autorregulação ou de correção, potenciando a divisão da produção entre fornecedores, a troca de informações sobre preços ou, ainda, a isenção de uma área de atividade ou de um setor da aplicação do direito da concorrência. Os cartéis são nocivos porque restringem a produção e aumentam os preços, em prejuízo dos consumidores.

C1 Regimes de autorregulação e de correção

Quando uma associação setorial ou profissional assume a regulação do comportamento dos seus membros, sem a intervenção legislativa do governo (embora, frequentemente, sob o seu impulso), estamos perante um caso de "autorregulação". Por outro lado, sempre que o governo presta apoio legislativo à elaboração integral ou parcial de normas por associações setoriais/profissionais, tal designa-se por "correção". As estruturas de autorregulação e de correção podem gerar benefícios significativos ao garantirem uma qualidade técnica apropriada que permite o impulso tecnológico necessário.

No entanto, este tipo de estruturas pode causar impactos significativos na concorrência. Designadamente, as associações setoriais/profissionais procuram, muitas vezes, adotar normas que reduzem os incentivos ou as oportunidades para uma concorrência vigorosa entre fornecedores de bens e serviços, como acontece, concretamente, com as restrições à publicidade, ou normas que impedem a prática de descontos. Acresce que os requisitos de qualificação, indevidamente exigentes, podem reduzir a entrada de novos operadores no mercado. O governo não deve abdicar dos poderes necessários para evitar que as associações setoriais/profissionais usem os seus poderes regulatórios de um modo prejudicial à concorrência. Para tal é necessário garantir que as autoridades públicas competentes tenham os poderes necessários para aprovar ou rejeitar as regras das associações setoriais/profissionais e, quando necessário, impor as suas próprias regras, caso as associações continuem a propor regras inaceitáveis. Outra alternativa consiste em incluir elementos independentes ou representantes dos consumidores nos organismos que aprovam as regras, acautelando, obviamente, eventuais preocupações de que os reguladores possam ter sido "captados" pelo setor e atuem mais em prol das empresas já estabelecidas do que das potenciais novas empresas, dos consumidores ou de outros objetivos de política pública.

Caixa 22. Auto-regulação e preços mínimos

A auto-regulação pode ser especialmente problemática. No Quênia, o milho é um alimento essencial, que representa um terço do aporte calórico da população e é produzido por 98 % dos pequenos agricultores. Os moleiros que transformam o milho em farinha são todos membros de uma associação, a qual estabeleceu um preço mínimo recomendado para os serviços prestados pelos seus membros. A autoridade da concorrência analisou este comportamento e concluiu que os preços recomendados constituíam uma forma de concertação de preços. Quando a recomendação de preço deixou de vigorar, o preço da farinha de milho caiu cerca de 15 %.

Fonte: Klissas, N. (2014).

C2**Requisitos de publicação de informação sobre preços, quantidades produzidas ou vendas**

A regulamentação que impõe aos operadores de um mercado a publicação de informações sobre os seus preços e níveis de produção pode contribuir significativamente para a formação de cartéis, na medida em que um dos requisitos principais para o funcionamento dos cartéis é a possibilidade de os seus participantes controlarem eficazmente o comportamento de mercado dos seus concorrentes (ou conspiradores). A probabilidade de formação de cartéis é maior sempre que o número de participantes no mercado for reduzido, as barreiras à entrada no mercado forem elevadas, os produtos dos fornecedores forem relativamente homogêneos e a informação sobre alterações de preços ou níveis de produção se encontrar disponível, antes ou pouco depois de ocorrerem.

Caixa 23. Transparência no mercado de cimentos

A Dinamarca aprovou legislação para promover a transparência das vendas no mercado do cimento, com o objetivo de informar os consumidores sobre os preços médios efetivos praticados nas transações (geralmente negociadas abaixo dos preços de tabela e, por isso, difíceis de conhecer para os consumidores). O problema desta legislação é que facultava às empresas cimenteiras um instrumento extremamente fiável para observar os preços reais dos concorrentes, fornecendo-lhes assim informações úteis para uma ação concertada. A legislação em matéria de transparência levou a um aumento de 15 a 20 % dos preços das transações no prazo de um ano. Este exemplo ilustra os riscos que podem decorrer dos requisitos governamentais de publicação de informações detalhadas sobre as atividades dos concorrentes, na medida em que tais requisitos podem potenciar a concertação de preços entre empresas que, de outro modo, celebrariam contratos sigilosos com os seus clientes, sem terem a certeza dos preços praticados pelos seus concorrentes.

Fonte: Albæk, S., P. Møllgaard, e P. B. Overgaard (1997).

As medidas regulamentares que exigem a publicação de dados sobre preços e quantidades de produção podem ser adotadas para melhorar o nível de informação do consumidor e, por vezes, podem contribuir para uma maior eficiência dos mercados. No entanto, existindo a hipótese da formação de um cartel, estes requisitos terão com maior probabilidade um impacto líquido negativo. Existem alternativas à publicação da totalidade dos dados recolhidos. Quando a informação recolhida se destina essencialmente à elaboração de políticas públicas, pode nem sequer ser necessário publicá-la. Se a finalidade for prestar apoio ao consumidor ou fornecer estatísticas gerais, refira-se que as estatísticas agregadas contribuem em menor grau para a formação de cartéis do que as estatísticas específicas de cada empresa.

C3 *Isenções da aplicação da legislação geral da concorrência*

Em muitos países, determinados produtores ou setores económicos beneficiam de isenções da legislação geral da concorrência. Em alguns casos, estes setores estão sujeitos às suas próprias normas de concorrência, específicas para o setor. Noutros casos, não existem sequer restrições à adoção de comportamentos anticoncorrenciais. Por vezes, a falta de supervisão em matéria de direito da concorrência pode dever-se à presença de regulamentação. As derrogações significativas à aplicação geral do direito da concorrência criam um risco evidente de formação de cartéis, abusos de preços e concentrações anticoncorrenciais⁵.

Caixa 24. Cooperativas agrícolas e isenções em matéria de concorrência

Em muitos países, as cooperativas agrícolas estão autorizadas a criar organizações para a comercialização dos seus produtos. Estas cooperativas podem beneficiar de isenções da legislação em matéria de concorrência, o que, em certos casos, pode ter vantagens. Em Itália, por exemplo, existe uma cooperativa para a comercialização do presunto de Parma. A cooperativa consegue manter elevados padrões de qualidade (e limitar a oferta de presunto de Parma de modo a garantir o interesse dos produtores em manter a qualidade e assegurar a disponibilidade de financiamento suficiente para a comercialização comum). Outros produtores, em Itália e não só (por exemplo, em San Daniele), poderiam produzir um presunto semelhante, pelo que a restrição da oferta de um produtor não teria efeitos anticoncorrenciais (por outro lado, se vários produtores de presunto acordassem numa restrição quantitativa da oferta, tal poderia ser considerado problemático). Em contrapartida, nos Estados Unidos, os produtores de laranjas responsáveis por uma elevada percentagem da produção total de laranjas do país,

⁵ Uma concentração consiste na fusão de duas (ou mais) empresas anteriormente independentes, numa empresa de maiores dimensões.

alteraram os seus padrões de classificação das laranjas consideradas aceitáveis para comercialização, de um modo que limitava a oferta nos anos de grande produção e aumentava a percentagem de laranjas passíveis de comercialização nos anos de menor produção, procurando assim manter efetivamente a estabilidade da oferta comercial ao longo dos anos. Este tipo de medidas adotadas pelas cooperativas pode ter efeitos anticoncorrenciais, uma vez que a associação em causa era responsável por uma parte substancial das vendas efetivas de laranjas e as medidas adotadas não terão visado meramente aumentar a qualidade.

Fonte: OCDE (2004).

Quando existir uma justificação específica para que tais isenções se prolonguem no tempo, devem ser considerados os meios necessários para se minimizar o seu âmbito. Uma das possibilidades passa por especificar claramente a atividade à qual a isenção poderá aplicar-se, bem como a atividade não sujeita à isenção. A título de exemplo, podem referir-se as isenções por categoria ao nível da UE, a lei canadiana relativa às sociedades de gestão coletiva de direitos de autor ou as business review letters emitidas pelas autoridades da concorrência norte-americanas, embora estas não tenham carácter vinculativo formal.

Checklist D

Limitação da escolha do consumidor e da informação ao seu dispor

D1 **Limitação da capacidade dos consumidores para escolherem a empresa à qual adquirem um bem ou serviço**

Por vezes, a regulamentação pode limitar a capacidade de os consumidores optarem pelo fornecedor da sua preferência. Uma das consequências desse tipo de restrições é que os consumidores são impedidos de adquirir um produto ou serviço ao preço e com a qualidade que desejam, uma vez que a regulamentação os obriga efetivamente a adquirir o produto a fornecedores mais caros ou a comprar produtos que não seriam a sua primeira escolha.

Caixa 25. Regulamentação de cigarros eletrónicos

Em outubro de 2013, o Parlamento Europeu apreciou e rejeitou uma disposição legislativa que exigia que os cigarros eletrónicos fossem exclusivamente vendidos em farmácias. A disponibilidade dos cigarros eletrónicos – geralmente considerados uma alternativa mais segura ao tabaco – seria assim fortemente limitada, em comparação com os cigarros tradicionais, que podiam ser adquiridos em qualquer estabelecimento comercial autorizado a vender tabaco. A alteração que obrigava à venda dos cigarros eletrónicos nas farmácias teria afetado a concorrência entre cigarros tradicionais e cigarros eletrónicos. Refira-se que as vendas dos cigarros tinham diminuído

substancialmente, ao mesmo tempo que os cigarros eletrônicos aumentavam a sua penetração do mercado. O Parlamento Europeu optou por não limitar a venda de cigarros eletrônicos às farmácias, em especial porque essa restrição à concorrência poderia ter consequências negativas para a saúde ao reduzir a disponibilidade de uma alternativa ao tabaco supostamente mais segura.

Por exemplo, algumas regulamentações ou regras de reembolso dos seguros públicos impõem limites à compra de produtos farmacêuticos através da internet. Geralmente, a justificativa invocada para estes limites é a segurança do consumidor, ainda que, em alguns países, as farmácias de venda à distância tenham provas dadas em termos de segurança e eficácia das suas operações. Talvez o efeito mais imediato da regulamentação que limita os locais e os fornecedores a quem os consumidores podem adquirir bens e serviços seja o de proteger as empresas tradicionais contra a concorrência.

D2 *Redução da mobilidade dos consumidores através do aumento dos custos de mudança de fornecedor*

A regulamentação pode aumentar ou diminuir a predisposição dos consumidores para mudarem de fornecedor, nomeadamente através dos "custos de mudança de fornecedor" – os custos explícitos e implícitos suportados pelo consumidor que deseje mudar de um fornecedor para outro. Os custos de mudança de fornecedor podem resultar de uma série de circunstâncias, incluindo contratos de fidelização demasiado longos ou a vinculação de bens a uma determinada empresa, de forma a tornar a sua substituição inconveniente, como acontece quando um número de telefone fica vinculado a um determinado operador de telecomunicações. Quando os consumidores enfrentam elevados custos de mudança, poderão ter dificuldade em garantir que os fornecedores não abusam desta situação, cobrando preços mais elevados ou não cumprindo as expectativas de qualidade. Por isso, os operadores procuram frequentemente estabelecer ou manter custos de mudança elevados, adotando, por vezes, práticas que permitem tal resultado.

Caixa 26. Comissões de encerramento de contas bancárias

No Reino Unido, os bancos cobravam comissões pelo encerramento de uma conta bancária. Tratava-se de um custo de mudança explícito que obrigava os clientes a pensar duas vezes antes de encerrarem uma conta. Embora o encerramento de contas implicasse alguns custos para os bancos, o governo considerou que estes não eram muito significativos em comparação com os prejuízos causados à concorrência, pelo que adotou medidas regulamentares que tornaram ilegal a cobrança de comissões de encerramento.

Outro exemplo menos óbvio dos custos de mudança de fornecedor é a prática anteriormente adotada no Brasil de exigir que os cheques ostentassem a data de constituição da conta. Uma pessoa que recebesse um pagamento mais facilmente aceitaria um cheque de uma conta antiga do que de uma conta mais recente, o que fazia com que os consumidores preferissem não mudar de banco.

No México, os bancos costumavam cobrar comissões pelas transferências interbancárias, o que significa que os titulares de contas que recebiam o seu salário por transferência bancária preferiam ter conta no mesmo banco que a entidade empregadora, de modo a evitar as comissões de transferência.

A redução ou eliminação dos custos de mudança de fornecedor pode ter um significativo impacto positivo na concorrência, pelo que os responsáveis políticos devem procurar evitar legislação que permita o aumento de tais custos para os consumidores. Quando exista o risco manifesto de imposição de custos de mudança, poderá ser aconselhável incluir na estrutura regulamentar disposições que limitem ou proíbam o recurso a estes mecanismos. Devem ser tomadas as devidas precauções para garantir que os custos legítimos associados à mudança de fornecedor sejam levados em consideração. Esse pode ser o caso, por exemplo, dos serviços pós-pagos, cujos custos podem tornar-se "irrecuperáveis" se o cliente mudar de fornecedor. Um exemplo em que a regulamentação foi usada para evitar a imposição de custos de mudança desnecessários é a portabilidade dos números de telefone. Deste modo, os consumidores e as empresas podem mudar de operador sem custos adicionais e sem o inconveniente de perder eventuais chamadas ou de ter de comunicar a alteração do número de telefone.

D3

Alteração substancial da informação necessária para que os consumidores possam adquirir bens e serviços de forma eficaz

Por vezes, a regulamentação limita a informação de que os consumidores dispõem ou, noutros casos, obriga expressamente ao fornecimento de informações, mas de uma forma que confunde os consumidores e os leva a tomar más decisões. Os rótulos informativos nos produtos alimentares, por exemplo, foram introduzidos por força da regulamentação e, geralmente, permitem a tomada de melhores decisões comparativas entre produtos. É particularmente importante garantir que esse tipo de regulamentação forneça aos consumidores as informações a que estes dão valor e não resultem na tomada de decisões inapropriadas que distorcem a concorrência.

Quando um tipo de informação se reveste de particular importância para a tomada de decisões por parte do consumidor e tem consequências a longo prazo, os poderes públicos têm especial tendência para regulamentar essa informação.

Caixa 27. Publicação de definições padrão

Muitos países têm regulamentação que exige que a taxa anual efetiva (TAE) seja publicada com base numa definição padrão, de modo a garantir que os mutuantes ou revendedores não falseiem as taxas de juro na venda de hipotecas. Um estudo realizado pela Comissão Federal do Comércio dos Estados Unidos (FTC) mostrou que o modo como a informação é apresentada pode desviar a atenção dos clientes para as condições erradas. Por exemplo, quando as comissões divulgadas se referem a mutuantes não-bancários e não a mutuantes bancários, os consumidores podem concentrar-se nas condições erradas e optar, de facto, por contratos globalmente mais caros em termos de taxa de juro, por exemplo, junto de um banco cuja comissão não foi divulgada.

Fonte: Lacko, J. and J. Pappalardo, (2004).

Conclusão

Este capítulo apresentou uma técnica para identificar potenciais restrições à concorrência. Em alguns casos, após uma análise mais aprofundada, esta poderá ser a melhor forma de corrigir uma falha significativa do mercado. Por isso, é importante analisar melhor as potenciais restrições à concorrência para determinar se valerá a pena desenvolver alternativas e recomendar alterações.

Exemplo detalhado. Identificação de potenciais restrições à concorrência

Nesta caixa é dada continuidade ao exemplo detalhado usado ao longo de todo o manual.

Para identificar potenciais restrições à concorrência, os funcionários aplicaram a Checklist a todas as áreas da regulamentação farmacêutica que não foram excluídas da análise. As principais restrições potenciais à concorrência identificadas são enumeradas no quadro seguinte.

Categoria da Checklist	Subcategoria	Legislação, regulamentação ou política relevante	Potencial efeito sobre a concorrência
		A legislação relativa às patentes dos medicamentos autoriza as empresas de marca a obter novas patentes para melhorias ou alterações a medicamentos que contêm uma substância ativa já existente.	O Departamento da Saúde e a Autoridade Nacional da Concorrência receberam um elevado número de queixas de que as empresas de medicamentos de marca estariam a usar estrategicamente essas patentes para limitar a entrada de genéricos concorrentes no mercado para além do período de proteção normal de 20 anos.
A. Limitação do número ou da variedade de fornecedores	Concessão de direitos exclusivos a uma única empresa fornecedora de bens ou serviços	Quando decorrem mais de 15 anos entre a data de concessão da patente para o medicamento e a sua autorização de introdução no mercado, o prazo da patente pode ser prolongado para garantir ao titular um período de fornecimento exclusivo de 5 anos. Os farmacêuticos não podem substituir um produto de marca por um medicamento genérico quando a receita médica não autoriza essa substituição.	<p>Pode atrasar a entrada de genéricos concorrentes no mercado e prolongar o direito de fornecimento exclusivo do titular da patente para além do período base de 20 anos.</p> <p>Impede os farmacêuticos de venderem um medicamento genérico de custo mais baixo, em vez do correspondente produto de marca ou equivalentes terapêuticos mais baratos.</p>

A. (Cont.)	<p>Estabelecimento de um regime de licenciamento, permissão ou autorização como requisito de atividade</p>	<p>Para ser licenciada, uma farmácia tem de cumprir os requisitos de configuração do espaço, armazenamento, supervisão, equipamento e outros definidos pela Autoridade de Supervisão da Atividade Farmacêutica. Os medicamentos genéricos têm de cumprir os critérios de biossimilaridade impostos pelo Departamento da Saúde para serem incluídos na lista nacional de dispensa.</p>	<p>Aumenta os custos de entrada no setor farmacêutico, reduzindo eventualmente o número de farmácias e a concorrência entre as mesmas.</p> <p>Os custos dos testes e ensaios necessários para demonstrar que os genéricos são biossimilares aos medicamentos de marca podem criar barreiras excessivas à entrada dos genéricos concorrentes no mercado.</p>
	<p>Aumento significativo dos custos de entrada ou saída do mercado</p>	<p>O fornecedor de um medicamento genérico colocado no mercado antes de expirar a proteção da patente do medicamento de marca de referência é obrigado a retirar o produto do mercado e a indemnizar o fornecedor do medicamento de marca pelos prejuízos e lucros cessantes.</p>	<p>A possibilidade de ter de vir a pagar avultadas indemnizações ao fabricante do medicamento de marca pode criar uma barreira à entrada dos genéricos no mercado quando o fim da validade das patentes reclamadas é incerto.</p>
	<p>Criação de uma barreira geográfica que impede a oferta de bens, serviços, mão de obra ou o investimento de capital por parte das empresas</p>	<p>A legislação em matéria de saúde proíbe a importação direta de medicamentos pelos pacientes.</p>	<p>Impede a concorrência sob a forma de importações paralelas pelos pacientes.</p>
B. Limitação da capacidade dos fornecedores para competirem entre si	<p>Limitação da capacidade das empresas para definirem os preços de bens ou serviços</p>	<p>Os preços dos medicamentos patenteados incluídos na lista nacional de dispensa não podem exceder o preço médio praticado num subconjunto de países de referência.</p>	<p>Regula os preços máximos dos medicamentos patenteados, podendo servir de entrave à entrada de determinados medicamentos no mercado e como valor máximo de referência para os preços de outros.</p>

		Para que os medicamentos genéricos sejam incluídos nos prontuários nacionais e do NPIP têm de permitir uma poupança de pelo menos 35 % em relação ao medicamento de marca que se destinam a substituir.	Em alguns casos, o limite de preço pode ser demasiado baixo para permitir a entrada dos fornecedores de genéricos no mercado, enquanto noutros pode constituir um preço de referência conducente a preços mais elevados.
	Limitação da liberdade das empresas de fazerem publicidade ou marketing aos seus bens ou serviços	Os anúncios publicitários a medicamentos que tenham como destinatários os consumidores têm de incluir uma advertência sobre as reações adversas que possam causar aos pacientes.	Impõe requisitos à publicidade suscetíveis de limitar a procura de medicamentos pelos consumidores.
		Ao abrigo do NPIP, os pacientes apenas têm de pagar uma pequena percentagem dos custos dos medicamentos.	Limita a eficácia dos preços baixos como meio para aumentar a procura de produtos farmacêuticos, na medida em que os pacientes apenas suportam uma pequena parte dos respetivos custos.
C. Diminuição do incentivo à concorrência entre fornecedores	Exige ou encoraja a publicação de informações sobre as quantidades de produção, preços, vendas ou custos das empresas	Os preços de tabela de todos os medicamentos são publicados na lista nacional de dispensa.	Torna públicas as informações sobre os preços, o que pode promover a concertação de preços.
D. Limitação da escolha do consumidor e da informação ao seu dispor	Limitação da capacidade dos consumidores para escolherem a empresa à qual adquirem um bem ou serviço	Os pacientes são obrigados a pagar o preço por inteiro dos medicamentos que, embora incluídos na lista nacional de dispensa, não fazem parte da lista de medicamentos comparticipados pelo NPIP. De acordo com a política de reembolso do NPIP, quando é prescrito um genérico, o montante faturado pela farmácia ao NPIP não pode ser superior ao custo do genérico de substituição mais barato disponível na lista nacional de dispensa.	Pode limitar a escolha ao exigir que os pacientes paguem na íntegra o preço de alguns medicamentos e não de outros que podem servir para tratar uma doença. Pode limitar a escolha das farmácias na aquisição de genéricos, dando um incentivo à aquisição do genérico mais barato da lista nacional de dispensa.



Capítulo 4

Apreciação das Potenciais Restrições

Embora a Checklist de Concorrência possa identificar as regulamentações suscetíveis de limitar ou distorcer a concorrência, não consegue necessariamente indicar a gravidade de tais restrições, nem o nível de análise necessária para escolher a melhor opção política. Em muitos casos, apesar de uma medida proposta poder suscitar uma resposta afirmativa na Checklist, os seus eventuais efeitos anticoncorrenciais poderão ser limitados.

Uma vez identificada uma restrição potencial da concorrência, pode ser realizada uma avaliação preliminar para verificar se se justifica uma avaliação mais detalhada do impacto concorrencial. Esta avaliação, ainda que não exija um conhecimento profundo do mercado subjacente, geralmente, requer pelo menos algum conhecimento dos mercados em causa e o estabelecimento de contactos com os intervenientes no mercado. A simples leitura de uma regulamentação não torna evidente o impacto pleno de muitas das restrições. Até mesmo as regulamentações aparentemente de *minimis* (p. ex., relativas às normas de produção de combustível automóvel menos poluente ou relativas ao prazo de validade dos géneros alimentícios) podem ter amplos efeitos imprevistos sobre a concorrência.

Muitas das informações necessárias para efetuar uma avaliação preliminar da concorrência, como a identidade dos fornecedores ou consumidores dos produtos e o volume do comércio afetado, podem ser obtidas a partir de outros requisitos aplicáveis às avaliações de impacto regulamentar. Além disso, os funcionários que trabalham no setor ou na área política visada podem, no âmbito da sua atividade, ter adquirido informações sobre os mercados que podem ser usadas para avaliar o potencial de uma regulamentação proposta causar um impacto significativo na concorrência. Um primeiro contacto com as empresas, os consumidores ou terceiros afetados por uma restrição da concorrência pode constituir uma forma de avaliação preliminar dos efeitos potenciais dessa restrição.

Os conhecimentos económicos ou de outros setores podem ser úteis para a realização da avaliação preliminar. Tais competências podem ser importantes, por exemplo, para avaliar as alegações dos concorrentes quanto aos prejuízos substanciais que a regulamentação proposta lhes possa ou não causar, ou para identificar vertentes fundamentais da concorrência num determinado mercado. O contributo de especialistas externos pode ser bastante precioso para a avaliação preliminar, sobretudo nos casos em que os funcionários responsáveis pela proposta de regulamentação, no normal exercício das suas funções, não precisam de inteirar-se dos mercados afetados pela regulamentação proposta.

1. Indicadores da necessidade de uma análise aprofundada

Os indicadores que apontam para a necessidade provável de uma análise aprofundada incluem:

- A regulamentação afeta um ou vários mercados com um elevado volume de trocas comerciais;
- A regulamentação afeta significativamente uma vertente importante da concorrência, por exemplo, a inovação em mercados de alta tecnologia, ou os custos relativos dos concorrentes em mercados onde o preço é um fator de concorrência particularmente importante;
- A regulamentação limita a capacidade de um ou vários fornecedores para competirem em mercados com um número limitado de concorrentes;
- A regulamentação suscita preocupações significativas entre alguns dos concorrentes, consumidores ou terceiros afetados; ou
- A regulamentação afeta, de um modo particular, um concorrente ou potencial novo operador agressivo, inovador ou que se destaca por outra característica exclusiva.

2. Indicadores da desnecessidade de uma análise aprofundada

Em muitos casos, pode não haver necessidade de aprofundar a avaliação da concorrência, uma vez que a restrição é claramente exigida por motivos imperiosos de saúde, segurança ou para concretizar outro objetivo de política pública. Para determinar se é necessária uma análise aprofundada da concorrência, o avaliador deve ter em conta que as restrições à concorrência podem ser propostas com fundamento em alegadas melhorias da saúde, da segurança ou na concretização de outros

objetivos públicos, ainda que o verdadeiro objetivo do setor seja o de reduzir a concorrência. Quando não se realiza uma análise aprofundada da concorrência, a avaliação *ex post* dos efeitos da regulamentação em causa reveste-se de particular importância. Constituem exemplos destes casos:

- A proibição do uso de químicos ou produtos que implicam riscos graves para a saúde e a segurança;
- A limitação da publicidade dirigida a grupos vulneráveis ou os requisitos que exigem que a publicidade inclua informações importantes para a saúde e a segurança;
- A limitação dos concorrentes autorizados a fornecer produtos e serviços quando estão em causa problemas graves de segurança nacional; e
- A proibição de métodos ou processos de produção perigosos, ou a imposição de normas de segurança no trabalho que são claramente necessárias para proteger a saúde e a segurança dos trabalhadores, ou a saúde e a segurança dos clientes, por exemplo, em locais onde são manuseados géneros alimentícios (restaurantes, talhos).

A necessidade de uma avaliação da concorrência também será provavelmente limitada nos casos em que o potencial impacto concorrencial de uma regulamentação é claramente de minimis. Constituem exemplos destes casos:

- Um requisito de licenciamento que seja perfeitamente plausível, desde que não exista nenhuma restrição efetiva do número de licenças, o preço da licença (se for caso disso) esteja de acordo com os custos e uma eventual recusa de atribuição da licença seja acompanhada, obrigatoriamente, de uma justificação por escrito, explicando os motivos pelos quais, no caso concreto, não se consideram cumpridos os critérios de licenciamento publicados.
- Uma regulamentação que apenas impõe custos adicionais a um pequeno número de fornecedores (no caso de se tratar de concorrentes extremamente inovadores ou eficientes, tal pode, no entanto, suscitar preocupações) num mercado onde existem muitos concorrentes;
- A capacidade de entrada no mercado ou de concorrência efetiva dos potenciais concorrentes não é afetada de forma significativa;

- Os concorrentes não são impedidos ou inibidos de aumentar a sua produção ou quota de mercado, de desenvolver novos produtos ou de fazer marketing junto de novos clientes, de alterar os preços ou as condições de venda ou de adotar métodos de produção alternativos; e
- Os clientes não são impedidos ou inibidos de escolher os produtos ou os fornecedores da sua preferência.

Por último, a necessidade de avaliação da concorrência pode ser limitada nos casos em que o objetivo político pretendido pode ser alcançado através de uma regulamentação alternativa igualmente eficaz, que não seja suscetível de causar potenciais problemas de concorrência. Nesse caso, *ceteris paribus*, a regulamentação que não restringe a concorrência pode ser selecionada sem que seja necessário efetuar uma avaliação de concorrência aprofundada da outra medida.

Se uma avaliação preliminar concluir que a regulamentação proposta é suscetível de limitar significativamente a concorrência, poderá ser possível identificar alternativas que permitam alcançar o objetivo regulatório subjacente sem causar potenciais restrições da concorrência. No próximo capítulo apresentam-se alguns exemplos de situações em que é possível usar medidas menos restritivas para atingir diversos objetivos políticos. Ainda assim, após a análise das alternativas, a regulamentação que impõe uma restrição significativa à concorrência pode acabar por ser a preferida, por exemplo, devido à falta de viabilidade das alternativas. Mas o pressuposto normal é que as restrições significativas à concorrência são desnecessárias e devem, por isso, ser evitadas.

3. Profundidade da investigação

O grau de profundidade da investigação necessária irá depender da eventual gravidade da restrição à concorrência, da viabilidade de recolher as informações, dos recursos disponíveis, do prazo previsto para a avaliação⁶ e do nível de análise necessária para escolher entre as alternativas ponderadas.

Deve ser conferida prioridade máxima à avaliação da regulamentação que é suscetível de impor amplas restrições à concorrência, por exemplo, porque causa a escassez da oferta de um determinado produto, bloqueia a

⁶ Por questões de calendário, às vezes a avaliação tem de ser feita em apenas alguns dias.

entrada no mercado de concorrentes potencialmente mais eficientes ou cria preços desnecessariamente elevados ou retira do mercado produtos com muita procura por parte dos consumidores.

Quando existem dados pertinentes disponíveis, é conveniente reunir essa informação e analisá-la. Se a recomendação final incluir uma análise dos dados, torna-se não só mais completa, como também mais convincente. Os dados podem referir-se, por exemplo, a custos de operações comerciais, a comparações de preços entre regiões ou países, bem como a limitações da produção.

4. Aspetos a ter em conta na realização das análises

Ao avaliar os efeitos de uma regulamentação sobre a concorrência, importa ter em conta que uma regulamentação restritiva da concorrência pode até agradar às empresas do setor regulado, na medida em que esta lhes permite operar com menos concorrentes e com lucros mais elevados. Em muitos casos, são as empresas do setor a propor a regulamentação, agindo geralmente por interesse próprio. Controlar as condições de acesso ao mercado, os preços e outros elementos de concorrência num mercado pode ser um interesse próprio de muitos setores e profissões. Para obter uma perspetiva imparcial, um dos princípios fundamentais de uma boa análise passa por solicitar o contributo de pessoas independentes e isentas, sem qualquer interesse no resultado (tais como autoridades da concorrência ou membros da comunidade académica), ou, caso tal não seja possível, de pessoas cujos interesses não entrem em conflito.

Embora inspirados num contexto diferente, muitos dos conceitos analíticos desenvolvidos para efeitos de análise à luz do direito da concorrência também poderão aplicar-se à análise dos efeitos concorrenciais da regulamentação. Os parâmetros e conceitos sugeridos para esse tipo de análise são desenvolvidos de forma mais pormenorizada no volume Diretrizes do Guia para a Avaliação de Concorrência.

Informações e conhecimentos especializados para a análise dos efeitos da regulamentação sobre a concorrência poderão ser obtidos junto das mais diversas fontes, incluindo:

- Peritos técnicos do governo, das entidades reguladoras ou supervisoras e de ONG;
- Autoridades da concorrência;
- Associações empresariais representativas;

- Empresas sujeitas à regulamentação;
- Empresas que têm negócios com as empresas sujeitas à regulamentação;
- Peritos do setor ou da indústria, tais como consultores ou quadros universitários;
- Serviços ou agências responsáveis pela compilação de estatísticas públicas;
- Associações de consumidores; e
- Consumidores (sobretudo quando são bem informados ou têm escala, tais como empresas que consomem um determinado produto intermédio).

Exemplo detalhado Análise de concorrência

Nesta caixa é dada continuidade ao exemplo detalhado usado ao longo de todo o manual.

Os funcionários do Ministério da Saúde realizaram uma análise das potenciais restrições à concorrência identificadas com base na Checklist. Esta análise de concorrência teve duas fases. A primeira fase consistiu numa avaliação preliminar do impacto concorrencial das restrições identificadas pela Checklist, a fim de determinar aquelas com maior potencial para reformas favoráveis à concorrência. Na segunda fase, foi efetuada uma análise detalhada do impacto concorrencial das restrições identificadas para análise mais aprofundada.

Avaliação preliminar da concorrência

Para realizar a sua avaliação preliminar da concorrência, os funcionários basearam-se em estatísticas e outras informações ao dispor do Departamento da Saúde, bem como em dados, informações e análises divulgadas publicamente. Os funcionários também contaram com o apoio analítico da Autoridade Nacional da Concorrência.

Da avaliação preliminar resultaram as seguintes conclusões fundamentais.

Restrição	Avaliação preliminar
A legislação relativa às patentes dos medicamentos autoriza as empresas de marca a obter novas patentes para melhorias ou alterações a medicamentos que contêm uma substância ativa já existente.	A proteção da patente concedida para melhorias ou alterações de medicamentos não impede a entrada no mercado de versões genéricas do medicamento original. Pode, no entanto, levar muitos pacientes a mudarem para o novo medicamento antes de expirar a patente inicial. Daí pode resultar uma barreira à entrada e afirmação dos genéricos no mercado, dada a eventual renitência dos pacientes em voltar à fórmula inicial do medicamento.

Foram manifestadas preocupações ao Departamento da Saúde e à Autoridade Nacional da Concorrência quanto ao facto de os fabricantes dos medicamentos originais usarem estas patentes como estratégia para impedir ou adiar a entrada efetiva dos genéricos no mercado. As empresas dos produtos de marca afirmam, no entanto, que os novos produtos à base de uma substância ativa existente proporcionam importantes benefícios terapêuticos e merecem, por isso, ser protegidos por patente.

A Autoridade Nacional da Concorrência informou o Departamento da Saúde de que está a estudar eventuais questões de política e direito da concorrência associadas a tais patentes. Tendo em conta o trabalho em curso da Autoridade da Concorrência, não se justifica, neste momento, uma avaliação do assunto por parte do Departamento da Saúde. Não obstante, o Departamento da Saúde irá prestar o seu contributo para a avaliação da Autoridade da Concorrência.

Quando decorrem mais de 15 anos entre a data de concessão da patente para o medicamento e a sua autorização de introdução no mercado, o prazo da patente pode, se necessário, ser prolongado para garantir ao titular um período de fornecimento exclusivo de 5 anos.

Para poder requerer a extensão da validade da patente, o seu titular tem de demonstrar que o atraso na obtenção da autorização do Departamento da Saúde foi necessário para cumprir os requisitos de inclusão na lista nacional de dispensa.

Embora a extensão da validade de uma patente possa limitar a entrada de concorrentes no mercado, é uma forma de manter o incentivo para as marcas suportarem o elevado investimento inicial em atividades de investigação e desenvolvimento necessárias à criação de novos produtos farmacêuticos. Além disso, qualquer tentativa de reduzir o período mínimo de exclusividade poderia ter consequências graves para as relações de comércio internacional do país, uma vez que está contemplado numa série de acordos de comércio internacional.

Os farmacêuticos não podem substituir um produto de marca por um medicamento genérico ou por um equivalente terapêutico de custo relativamente baixo se o médico especificar na receita que não autoriza essa substituição.

Os médicos são vivamente encorajados a ter em conta preocupações com os custos quando prescrevem medicação e obedecem a orientações relativas à prescrição de medicamentos de baixo custo, salvo em casos excecionais, devidamente justificados por razões terapêuticas. Embora esta abordagem se tenha revelado, globalmente, muito eficaz, na medida em que o país apresenta uma das mais elevadas taxas de utilização de genéricos da OCDE, um estudo recente indica que os médicos

continuam a exigir a dispensa de produtos mais caros, quando, em alguns casos, poderiam prescrever um genérico ou um produto patenteado de menor custo.

Apesar dos custos ligeiramente mais altos que possam resultar desta prática, a imposição de regras de prescrição mais restritivas aos médicos, obrigando-os, por exemplo, a justificar a prescrição de produtos mais caros, poderia causar situações em que o medicamento prescrito não é o mais eficaz ou em que o tratamento é adiado por questões de custo, além de exigir mais tempo ao médico. Por outro lado, as tentativas de restrição adicional das práticas de prescrição dos médicos suscitariam um elevado grau de oposição por parte dos médicos e pacientes.

Nos termos da legislação em matéria de saúde, as farmácias, para serem licenciadas, têm de cumprir os requisitos de configuração do espaço, armazenamento, supervisão, equipamento e outros definidos pela Autoridade de Supervisão da Atividade Farmacêutica.

Se bem que estes requisitos aumentem os custos de entrada no setor das farmácias, contribuem para que as farmácias sejam projetadas, equipadas e exploradas de forma adequada a garantir o rigor e a segurança na dispensa de medicamentos. Os requisitos específicos impostos pela Autoridade de Supervisão não foram objeto de queixas relevantes por serem excessivas, e não existem provas de que tenham reduzido de forma significativa a abertura de novas farmácias.

Os medicamentos genéricos têm de cumprir os critérios de biossimilaridade impostos pelo Departamento da Saúde para serem incluídos na lista nacional de dispensa.

Apesar de poderem constituir uma importante barreira à entrada dos genéricos no mercado, os requisitos de biossimilaridade são fundamentais para garantir a segurança e eficácia terapêutica dos medicamentos genéricos. Os requisitos de biossimilaridade impostos pela PAD estão em conformidade com as normas internacionais geralmente reconhecidas e com a investigação médica pertinente, não tendo suscitado reclamações significativas por parte dos fabricantes de genéricos.

Os fornecedores de genéricos contestam frequentemente as patentes para entrarem no mercado, podendo incorrer em elevados custos de contencioso e indemnizações por danos causados.

Por um lado, o potencial de elevados custos de contencioso e indemnizações por danos pode constituir um importante entrave à entrada no mercado, mesmo nos casos em que a patente contestada é fraca. Por outro lado, é fundamental que as marcas possam proteger as suas patentes válidas, de modo a terem um incentivo para suportarem os elevados custos necessários à introdução de novos medicamentos no mercado. Para saber se está a ser conseguido um equilíbrio

adequado entre a entrada de genéricos no mercado e a proteção das patentes farmacêuticas, é necessário proceder a uma análise criteriosa de questões complexas relacionadas, nomeadamente, com o atual processo de aprovação de patentes, o enquadramento jurídico das patentes e as estratégias de entrada no mercado e de contencioso das empresas de marca e de genéricos. Contudo, o Departamento da Saúde foi informado de que esta questão também será abordada na acima referida avaliação levada a cabo pela Autoridade Nacional da Concorrência.

A legislação em matéria de saúde proíbe a importação direta de medicamentos pelos pacientes.

A importação direta de medicamentos pelos pacientes, caso fosse permitida, poderia gerar uma poupança de custos com medicamentos em alguns casos (por exemplo, quando os pacientes pretendem baixar o montante dos seus copagamentos para o NPIP ou adquirem medicamentos não comparticipados pelo NPIP).

Contudo, a importação direta de medicamentos pelos pacientes também suscita importantes questões de saúde e segurança. Uma vez que a entidade que dispensa o medicamento se situa fora do país, o Departamento da Saúde não poderia garantir plenamente a segurança dos medicamentos dispensados, o aviamento correto das receitas e a consulta adequada dos pacientes. Na eventualidade de serem cometidos erros ou dispensados medicamentos de baixa qualidade, causando danos aos pacientes, os custos médicos daí resultantes seriam suportados pelo sistema de saúde do país. O desenvolvimento e a gestão de um quadro regulamentar para estas situações seria um processo complexo, dispendioso e moroso, sujeito a forte resistência por parte do setor farmacêutico nacional.

Os preços dos medicamentos patenteados incluídos na lista nacional de dispensa não podem exceder o preço médio praticado num subconjunto de países de referência.

A limitação dos preços dos medicamentos incluídos na lista nacional de dispensa impede as marcas de exercerem os seus direitos de monopólio conferidos pela patente para alcançarem no mercado nacional preços superiores ao valor médio cobrado nos países de referência com perfis de rendimento e setores de saúde semelhantes. A maioria dos países da OCDE sujeita os preços dos medicamentos patenteados a algum tipo de limite máximo, sendo a abordagem dos países de referência a mais usada. Atendendo ao uso generalizado desta abordagem a

nível internacional, a sua aplicação no país não constitui uma barreira significativa à entrada de novos produtos farmacêuticos no mercado, podendo até causar uma subida dos preços caso deixasse de ser aplicada.

Para que os medicamentos genéricos sejam incluídos nos prontuários nacionais e do NPIP têm de permitir uma poupança de pelo menos 35 % em relação ao medicamento de marca que se destinam a substituir.

Este requisito garante que a entrada de genéricos concorrentes no mercado proporciona, na maioria dos casos, uma poupança mínima de 35 % aos utentes. De modo a não impedir a entrada no mercado de genéricos com um custo relativamente elevado, são permitidas exceções, desde que o fabricante possa demonstrar à PAD que são justificadas.

Esta medida cria uma barreira limitada à entrada de genéricos de custo elevado no mercado, mas, mais importante do que isso, como veremos a seguir, constitui um valor máximo de referência para a fixação dos preços dos genéricos.

Os anúncios publicitários a medicamentos que tenham como destinatários os consumidores têm de incluir uma advertência sobre as reações adversas que possam causar.

Embora estas advertências possam limitar a eficácia da publicidade direta ao consumidor de medicamentos, fornecem informações sobre saúde e segurança importantes para ajudar o paciente, após consulta do seu médico, a tomar decisões informadas sobre o uso eventual de tais medicamentos.

Ao abrigo do NPIP, os pacientes apenas têm de pagar uma pequena percentagem dos custos dos medicamentos.

O aumento dos copagamentos dos pacientes ao abrigo do NPIP poderia despertar uma maior sensibilidade aos preços nos médicos prescritores e melhorar a aceitação, entre os pacientes, de medicamentos de preço mais baixo, sobretudo genéricos. Contudo, atendendo ao elevado nível de apoio público de que o NPIP goza, qualquer proposta de aumento significativo dos copagamentos dos pacientes seria provavelmente alvo de forte contestação pública. Além disso, causaria graves preocupações de política pública. Uma medida deste género teria de ser planeada cuidadosamente para não onerar, de forma desproporcional, as pessoas e famílias com baixos rendimentos. Os estudos também revelam que o aumento dos copagamentos pode ter efeitos negativos para a saúde, na medida em que leva os pacientes a não aderirem à terapêutica prescrita, sobretudo entre as classes sociais de menores rendimentos. Se um número crescente de pacientes não tomar a medicação prescrita, tal poderá, por sua vez, refletir-se num aumento dos custos de tratamento noutros setores do sistema de saúde.

Os preços de tabela de todos os medicamentos são publicados na lista nacional de dispensa.

A publicação dos preços de tabela dos medicamentos visa garantir que todos os utentes possam comprar os medicamentos ao mesmo preço.

No entanto, os funcionários da PAD analisaram os preços dos medicamentos genéricos recentemente incluídos na lista nacional de dispensa e concluíram que estes correspondem a 65 % do preço dos respetivos medicamentos de referência, o que sugere que a publicação dos preços está a contribuir para que os preços sejam estabelecidos no valor máximo permitido pela legislação. Essa situação verificou-se mesmo quando estavam disponíveis várias versões genéricas do medicamento de marca. A eventualidade de esta medida estar a servir como valor máximo de referência para os preços dos genéricos é coerente com estudos de outras entidades terceiras, que indicam que os preços dos medicamentos genéricos no mercado nacional são mais elevados do que na maioria dos outros países.

Os pacientes são obrigados a pagar o preço por inteiro dos medicamentos que, embora incluídos na lista nacional de dispensa, não fazem parte da lista de medicamentos comparticipados pelo NPIP.

O facto de alguns medicamentos da lista nacional de dispensa estarem excluídos da lista de dispensa do NPIP é uma medida de controlo de custos, que visa limitar a dispensa de medicamentos de custo relativamente elevado quando existem alternativas igualmente eficazes e menos dispendiosas pertencentes à mesma classe terapêutica, bem como evitar o reembolso pelo NPIP de medicamentos que não sejam clinicamente necessários. A limitação da lista de dispensa do NPIP a medicamentos de custo relativamente baixo pode, de facto, promover a concorrência entre diferentes medicamentos da mesma classe terapêutica. Para evitar que a medida tenha efeitos demasiado negativos para a saúde e a política redistributiva, são permitidas exceções, desde que devidamente justificadas do ponto de vista médico.

De acordo com a política de reembolso do NPIP, quando é prescrito um genérico, o montante faturado pela farmácia ao NPIP não pode ser superior ao custo do genérico de substituição mais barato disponível na lista nacional de dispensa.

Se bem que esta medida possa limitar a escolha de genéricos por parte das farmácias, destina-se a promover uma concorrência de preços mais eficaz entre os genéricos. A medida garante que o NPIP não pague mais do que o preço do produto genérico de substituição mais barato existente na lista de dispensa.

Análise detalhada da concorrência

Com base na avaliação preliminar da concorrência, as restrições escolhidas para uma avaliação mais aprofundada do impacto na concorrência incluem as seguintes:

- Para que os medicamentos genéricos sejam incluídos nos prontuários nacionais e do NPIP têm de permitir uma poupança de pelo menos 35 % em relação ao medicamento de marca que se destinam a substituir; e
- Os preços de tabela de todos os medicamentos têm de ser publicados na lista nacional de dispensa

Para realizar uma avaliação detalhada do impacto destas restrições na concorrência, além de recorrerem a conhecimentos económicos e próprios do setor, os funcionários do ministério:

- consultaram peritos económicos e de outros setores e procuraram conselhos e contributos em questões analíticas junto da Autoridade Nacional da Concorrência;
- obtiveram acesso a dados do NPIP respeitantes a preços e quantidades;
- adquiriram dados de terceiros sobre preços e quantidades nacionais respeitantes aos medicamentos comparticipados por planos de saúde privados ou pagos diretamente pelos pacientes, bem como sobre os preços de determinados medicamentos no estrangeiro;
- procuraram dados e contributos das associações setoriais e dos intervenientes em todos os níveis da cadeia de abastecimento do setor;
- consultaram os grupos de profissionais e de pacientes relevantes; e
- analisaram a experiência internacional relevante.

As conclusões fundamentais da análise são apresentadas a seguir

Existe uma elevada concorrência de genéricos para muitos medicamentos de marca. Sobretudo os medicamentos mais vendidos chegam a ter 8 ou mais versões genéricas incluídas na lista nacional de dispensa.

Apesar do elevado nível de concorrência entre muitos medicamentos genéricos, tal não se reflete nos preços que constam da lista nacional e da lista de dispensa do NPIP. Os preços de tabela e os dados relativos a reembolsos do NPIP obtidos para todas as novas versões de genéricos de medicamentos de marca cuja proteção de patente expirou nos últimos 5 anos mostram que estes preços correspondem a 65 % do preço do medicamento de referência, ou seja, o preço máximo permitido pela legislação farmacêutica. De um modo geral, os preços médios equivalem a 61 % do preço do medicamento de referência, o que poderá refletir eventuais alterações ou variações dos preços ocorridas no passado.

Em vez de baixarem os preços dos medicamentos incluídos na lista nacional ou na lista de dispensa do NPIP, os fornecedores de medicamentos genéricos competem principalmente por via da concessão de descontos às farmácias. Os fornecedores de genéricos incluem os seus produtos na lista nacional de dispensa ao preço máximo

permitido e é esse preço que faturam às farmácias. Estas, por sua vez, cobram ao NPIP e aos clientes privados com base no preço faturado. Uma vez que os genéricos do mesmo medicamento de referência são considerados substituíveis entre si, as farmácias só precisam de ter uma ou duas versões em stock. Os fornecedores de genéricos competem por colocar os seus produtos nas farmácias, oferecendo a estas descontos sobre o valor da fatura.

Esta forma de concorrência é reflexo da estrutura de incentivos criada pela publicação dos preços dos genéricos na lista nacional e na lista de dispensa do NPIP. O incentivo para os fabricantes de medicamentos genéricos baixarem os preços dos seus produtos na lista nacional de dispensa ou faturarem às farmácias preços inferiores ao máximo permitido por lei é mínimo ou inexistente.

A oferta de um preço mais baixo na lista de dispensa pode, na melhor das hipóteses, proporcionar-lhes uma vantagem competitiva temporária ou ligeira, mesmo estando as farmácias obrigadas a dispensar o genérico de menor custo. Uma vez que o preço mais baixo é publicado na lista nacional de dispensa, os concorrentes têm a possibilidade de o igualar rapidamente. Além disso, um fornecedor que baixa os seus preços na lista de dispensa e, por conseguinte, o valor do potencial desconto concedido às farmácias corre o risco de retaliações por parte das farmácias, que podem deixar de comprar ou reduzir o volume de compras dos seus produtos.

Não foi possível calcular o valor exato dos descontos concedidos sobre os genéricos, uma vez que tal exigiria a divulgação de informações confidenciais por parte das farmácias e dos fornecedores de genéricos. Contudo, os fornecedores contactados admitiram conceder descontos estimados, em média, em cerca de 55 % do preço dos genéricos que consta da lista de dispensa. Este nível de descontos é confirmado por um estudo que compara os preços nacionais dos medicamentos genéricos mais vendidos, representando mais de 35 %, com dos preços correspondentes de dois países de referência onde existe concorrência de preços entre genéricos. Atendendo ao elevado volume de vendas, estes produtos têm vários fornecedores e estão sujeitos a forte concorrência. A comparação concluiu que os preços no estrangeiro se situavam, em média, mais de 60 % abaixo do preço da lista nacional de dispensa.

Apesar das taxas mais baixas cobradas pela dispensa de genéricos, os descontos constituem um forte incentivo para as farmácias dispensarem estes medicamentos em vez dos produtos de marca mais caros. A dimensão deste incentivo é mostrada no quadro seguinte, que tem por base a margem atual de 15 % que as farmácias estão autorizadas a aplicar sobre o preço de dispensa, um preço de prescrição de 40 dólares para um medicamento de referência, um genérico cujo preço equivale a 61 % do do medicamento de referência e um preço competitivo líquido de descontos de 55 %. A este montante acresce uma taxa fixa de dispensa no valor de 4 dólares.

Rendimentos das farmácias gerados pela dispensa de medicamentos de marca e de genéricos

Categoria	Marca	Genérico
Preço	40,00 USD	24,40 USD
Taxa de dispensa	4,00 USD	4,00 USD
Margem	6,00 USD	3,66 USD
Desconto	0,00 USD	13,42 USD
Rendimento líquido da farmácia	10,00 USD	21,08 USD

Este quadro concorrencial teve importantes efeitos indiretos no setor das farmácias. A elevada rentabilidade dos genéricos serviu de incentivo à entrada de mais farmácias no mercado. Não obstante alguns benefícios indiretos daí resultantes, tais como o melhor acesso às farmácias devido à maior proximidade e aos horários de abertura alargados, também contribuiu para ineficiências no setor. Um estudo econométrico realizado para o Departamento da Saúde sobre os custos médios de dispensa das farmácias, incluindo os custos fixos e variáveis, indica que estes baixam substancialmente à medida que aumenta o número total de receitas aviadas. Para atingir custos de dispensa de 10 dólares ou menos, estima-se que uma farmácia média teria de aviar mais de 75 000 receitas por ano. A título comparativo, as taxas médias de dispensa de uma farmácia que avia 42 000 receitas por ano, que corresponde à média atual do setor, são estimadas na ordem dos 14,50 dólares.



Capítulo 5

Identificação das opções

A avaliação da concorrência tem por objetivo identificar a opção regulatória que permita ao decisor político atingir o objetivo estabelecido com o mínimo grau de distorção da concorrência. Por vezes, a melhor opção pode ser mesmo aquela que está a ser analisada, mas noutros casos poderá haver alternativas menos restritivas. Assim, se a Checklist revelar que a regulamentação em análise é suscetível de distorcer a concorrência, deve ser considerada a possibilidade de usar outras medidas que causem menos distorções e permitam atingir o mesmo objetivo. Este exercício implica a identificação de todas as políticas que permitem atingir o objetivo, a avaliação dos efeitos concorrenciais de cada uma delas e a escolha da opção que gera o máximo benefício. O presente capítulo oferece orientações sobre como identificar alternativas menos restritivas para atingir o objetivo visado.

A identificação de alternativas menos restritivas a uma determinada política é um exercício baseado em factos específicos, que exige não só um bom conhecimento da política em causa, como também conhecimentos substanciais acerca do setor.

1. Identificar a finalidade da política

O primeiro passo consiste em identificar claramente a finalidade da política. Se a política visa colmatar uma falha de mercado, será necessário descrever claramente a falha em causa, bem como o mecanismo através do qual a política pretende resolver ou reduzir a gravidade dessa falha. Isso significa que é necessário determinar o objetivo último, bem como o resultado tangível que a política em análise pretende alcançar. Também é importante compreender o enquadramento regulamentar global. Por vezes, a finalidade de uma política pode ser encontrada na própria regulamentação, na legislação de nível superior, nos debates legislativos ou nos documentos que serviram de apoio à aprovação da legislação.

A razão de ser de muitas políticas não são falhas de mercado, mas sim problemas sociais ou de outra natureza.⁷ Se existirem outras políticas aplicáveis ao setor e que prossigam o mesmo objetivo, é importante identificar quaisquer ligações que possam existir entre as mesmas e a política em causa. Estas ligações devem ser levadas em consideração no desenvolvimento das alternativas.

Muitas vezes, as políticas que impõem restrições à concorrência têm por detrás fortes interesses comerciais e políticos. As empresas que operam num determinado setor podem tentar usar o processo regulatório para se protegerem de uma concorrência acrescida. É provável que envidem esforços nesse sentido, uma vez que correm o risco de perder lucros se houver mais concorrência. Quando se tentam compreender as razões da existência de regulamentações restritivas da concorrência, importa ter em conta a relevância dos interesses das empresas estabelecidas no mercado.

Na identificação dos objetivos visados pela regulamentação, uma das principais dificuldades poderá ser a de garantir que estes não sejam definidos de forma a excluir desnecessariamente abordagens menos restritivas que permitam alcançar o mesmo objetivo fulcral. Tal pode acontecer quando os objetivos especificados determinam à partida a abordagem que deve ser usada para os concretizar, em vez de permitir que todas as opções possíveis sejam consideradas.

Por exemplo, uma substância poluente como o dióxido de enxofre pode ter origem em várias fontes de emissão. As políticas que visam reduzir a substância poluente através da regulamentação das emissões provenientes de cada uma das fontes poderão atingir o objetivo pretendido de uma redução global do poluente, mas podem, ao mesmo tempo, excluir outras abordagens que permitam a utilização dos mercados e da concorrência para concretizar de forma mais eficiente o objetivo global subjacente.

⁷ No setor bancário, por exemplo, a garantia da segurança e solidez dos bancos, bem como a prevenção da instabilidade do sistema como um todo, constituem objetivos regulatórios que não resultam de falhas de mercado na aceção tradicional do termo.

Caixa 28. Mercado de licenças de poluição

Uma das formas de reduzir as emissões de dióxido de enxofre das fábricas é a fixação de limites às emissões de cada uma das fontes. Contudo, se o objetivo subjacente à política pública for o de reduzir a quantidade total da substância poluente proveniente de todas as fontes de emissão, a fixação de uma meta de redução global para a substância poderá permitir a criação de um mercado de licenças de poluição, onde é possível transacionar direitos de emissão da substância poluente. O comércio de emissões ou o estabelecimento de um preço para o direito de emissão da substância poluente em causa pode permitir que o objetivo global seja atingido pelos poluidores que consigam reduzir as suas emissões ao mais baixo custo.

Fonte: OCDE (2011).

2. Identificar elementos específicos da regulamentação que causam o problema de concorrência

O passo seguinte consiste em determinar a natureza do(s) problema(s) de concorrência causado(s) pela política em análise e a sua imprescindibilidade para atingir o objetivo. Para esse efeito, é possível recorrer à Checklist. Também é necessário identificar os elementos específicos ou as disposições da política que causam os problemas de concorrência. A questão que se coloca é a de saber se esses elementos ou disposições são absolutamente necessários para atingir o objetivo ou se podem ser alterados de modo a reduzir ou eliminar o seu impacto negativo sobre a concorrência. Este processo permite o desenvolvimento de um conjunto de opções alternativas para atingir o mesmo objetivo que a política em análise, mas que causam menos ou nenhuma distorções à concorrência.

Caixa 29. Compreender a falha do mercado, determinar o resultado e desenvolver alternativas

Uma análise da legislação em matéria de venda a retalho de medicamentos revela que a venda pela internet de medicamentos sujeitos, ou não, a receita médica é proibida.

A legislação impõe uma limitação quanto à natureza das empresas que vendem tais produtos, o que, de acordo com a Checklist, constitui uma distorção da concorrência.

A escolha e administração correta dos medicamentos requerem geralmente conhecimentos específicos de que o consumidor pode não dispor. Os farmacêuticos (que, em certos países, estão autorizados a receitar medicamentos tal como os médicos) possuem esses conhecimentos. Exigir que os utentes sejam aconselhados por um farmacêutico sobre a posologia de determinados medicamentos, e que este verifique se o medicamento é efetivamente necessário, constitui uma forma de garantir a segurança do consumo de medicamentos. Estas considerações mostram que, para proteger os

consumidores, é necessário assegurar um atendimento especializado no ato da venda do medicamento. Tal requer algum tipo de regulamentação quanto às pessoas autorizadas a vender medicamentos.

Mas nem todos os medicamentos exigem o aconselhamento de um especialista sobre quando e como devem ser consumidos. Muitos medicamentos analgésicos (como a aspirina e o paracetamol/acetaminofeno), por exemplo, são de venda livre em muitos países. Aliás, em muitos países, os medicamentos não sujeitos a receita médica também podem ser vendidos em supermercados onde não existe nenhum farmacêutico presente. Daí se pode depreender que a proibição da venda pela internet de todos os medicamentos impõe uma restrição desnecessária à concorrência. Existe uma categoria de medicamentos que pode ser vendida on-line sem comprometer a segurança dos utilizadores.

Além disso, à semelhança do balcão de uma farmácia física, a internet é um meio interativo que permite a comunicação entre um farmacêutico e um cliente. Haverá clientes ou pacientes que não querem perder tempo nem gastar dinheiro em deslocações e, por isso, preferem comprar numa farmácia on-line ou, simplesmente, pensam que aí podem encontrar os produtos a um preço mais baixo.

Por conseguinte, alguns elementos da legislação que proíbe a venda de medicamentos pela internet afiguram-se desnecessários para atingir o objetivo de proteção da saúde e segurança do consumidor. Não obstante, se, no país em questão, também a venda física de todos os medicamentos não sujeitos a receita médica é proibida fora das farmácias, os esforços de reforma regulamentar na área das vendas pela internet e em lojas físicas devem considerar a harmonização das políticas relativas ao papel do farmacêutico em ambos os canais de venda, tanto físico como on-line.

No que diz respeito aos medicamentos sujeitos a receita médica e aos que exigem aconselhamento especializado, mesmo sendo de venda livre, o objetivo da legislação em vigor consiste em garantir que o aconselhamento seja prestado por profissionais qualificados. O requisito que estabelece que a venda destes medicamentos seja supervisionada por um farmacêutico parece uma solução adequada para a qual não existem verdadeiras alternativas. Contudo, a obrigação de prestar esse serviço de forma presencial e não remota já se afigura menos necessária para cumprir o objetivo visado pela política. Com efeito, alguns países autorizam a venda desse tipo de medicamentos pela internet, desde que supervisionada por um farmacêutico interno, que presta aconselhamento por escrito e verifica a validade da receita médica quando esta é obrigatória. Outros países impõem a obrigação de que os medicamentos sujeitos a receita médica sejam levantados numa farmácia física, onde um farmacêutico possa prestar aconselhamento sobre a utilização e verificar a receita. Uma vez mais, estas considerações e exemplos internacionais fornecem elementos suplementares para o desenvolvimento de alternativas à legislação em vigor por forma a evitar restrições da concorrência.

3. Conhecimentos técnicos

As alternativas viáveis podem depender das características técnicas da matéria que é objeto de regulamentação. O tipo de conhecimentos técnicos necessários à elaboração de regulamentação varia em função da área em questão. O ministério ou o organismo governamental que supervisiona a regulamentação podem possuir esses conhecimentos técnicos. Mas, por

vezes, estes podem pender a favor do regime regulamentar em vigor. Em alternativa, os conhecimentos técnicos podem encontrar-se fora do ministério, por exemplo, nas universidades ou no estrangeiro, sempre que se suspeite da tendenciosidade dos peritos nacionais num ou noutro sentido. Eventualmente, também as empresas dispõem dos conhecimentos pertinentes, mas podem favorecer a regulamentação que mais lhes convém para proteger os seus interesses. Potenciais novas empresas que enfrentam dificuldades no arranque devido à regulamentação podem ser capazes de apontar as restrições à concorrência de forma mais objetiva do que as empresas estabelecidas.

Numa fase inicial, antes de se adotar uma recomendação final, poderá ser útil apresentar as eventuais conclusões aos peritos técnicos e grupos de interesses afetados. Dar aos peritos e às partes interessadas uma oportunidade para apresentarem as suas observações é uma forma de evitar conclusões baseadas em equívocos. Além disso, garante que haja uma consulta prévia sobre a reforma antes de esta ser estabelecida na lei. Os avaliadores tanto podem solicitar a apresentação de observações escritas como reunir-se com as partes interessadas, sendo que a interação pessoal se revela com frequência muito profícua.

Por forma a maximizar a utilidade do feedback recebido dos peritos, poderá ser conveniente os avaliadores organizarem um pequeno workshop sobre a avaliação de concorrência e sobre a Checklist destinado aos peritos. Assim, os peritos serão capazes de detetar restrições à concorrência que, para um leigo, são difíceis de identificar na regulamentação relevante.

Caixa 30. Variação de Perícias

Often the expertise required to evaluate a regulation will involve a variety of experts. For example, if a regulation concerns environmental effects of asphalt plants, expertise on tar, environmental risks and nuisance factors are valuable.

4. Compreender o enquadramento regulamentar mais amplo

No âmbito da análise e do desenvolvimento de alternativas, importa ter em conta não apenas a regulamentação em análise, como também a teia de regulamentação conexas, incluindo a regulamentação geral que pode ter impacto no mercado em questão.

Caixa 31. Regulação na venda de aparelhos auditivos

Nos Estados Unidos, a entidade reguladora da saúde (Food and Drug Administration) classifica os aparelhos auditivos como dispositivos médicos. Essa entidade criou uma regra que exige que os aparelhos auditivos sejam vendidos por profissionais qualificados (audiologistas) após consulta médica, ou que os pacientes assinem um termo de responsabilidade caso não sigam as recomendações da Food and Drug Administration. A nível estatal, existem associações profissionais de audiologistas que têm regulamentos específicos de admissão como membro e de exercício da profissão. O Departamento de Educação dos Estados Unidos, por sua vez, tem regulamentos específicos aplicáveis à formação e qualificação destes técnicos. Embora haja quem considere que os produtos disponíveis no mercado são demasiado caros devido à falta de concorrência, a alteração de um só regulamento, sem considerar a teia de regulamentação conexa, não produzirá necessariamente os resultados desejados. Das duas, uma: ou a regulamentação alternativa tem em linha de conta as outras regulamentações em vigor, ou exige que estas também sejam alteradas. Como se viu neste caso, tal acontece sobretudo quando é necessário ter em conta as leis e os regulamentos de várias jurisdições que se sobrepõem.

5. Compreender a evolução do contexto das empresas e do mercado

Ao avaliar uma regulamentação proposta ou sugerir opções alternativas, importa ter em conta a evolução das condições de atividade económica desde que a política foi implementada. Se as condições do mercado tiverem mudado, a regulamentação inicial poderá ser reavaliada. Neste caso, as opções a considerar podem incluir a necessidade de uma regulamentação mais restritiva, a manutenção da regulamentação em vigor ou simplesmente a sua revogação.

Caixa 32. Descontos no preço de vendas de livros

Alguns países regulam a concessão de descontos sobre o preço de venda dos livros. Um exemplo consiste na autorização de descontos máximos sobre o preço de venda ao público fixado pelas editoras. Outro consiste na limitação do valor e do tipo de "ofertas gratuitas" que os livreiros podem atribuir.

Em 2003, a Coreia aprovou um regulamento relativo ao preço dos livros, que obrigava as livrarias a venderem os seus livros com uma determinada margem de desconto sobre o preço de venda estabelecido pelas editoras. Ao abrigo deste regulamento do Ministério da Cultura (MCST), os descontos sobre o preço dos livros chegavam aos 10 % do preço de tabela. Além disso, as ofertas gratuitas também eram permitidas, de acordo com as orientações da autoridade da concorrência (Korea Fair Trade Commission, KFTC) relativas à notificação de brindes publicitários. Estas orientações autorizavam todos os comerciantes a praticar descontos indiretos sob a

forma de ofertas gratuitas cujo valor não devia exceder 10 % do valor das compras do cliente. Deste modo, todas as livrarias podiam vender os seus livros com um desconto máximo de 19 %, combinando as reduções diretas e indiretas.

Em 2009, a KFTC decidiu revogar as suas orientações relativas aos brindes publicitários, a fim de encorajar as atividades de marketing criativo dos comerciantes e de oferecer aos consumidores uma maior escolha de produtos ou serviços. Na sequência da revogação das orientações, o MCST apresentou uma proposta de alteração da lei relativa à promoção da indústria editorial (*Publishing Industry Promotion Act*) no sentido de permitir que as publicações periódicas fossem vendidas com um desconto de 10 % sobre o seu preço regular, considerando todos os "benefícios económicos", tais como a atribuição de milhas e cupões de desconto, a par dos descontos diretos. Ou seja, a proposta de alteração provocaria uma redução drástica das taxas de desconto máximas de 19 % para 10 %.

Quando a KFTC examinou a proposta, considerou que, ao incluir todos os benefícios económicos no âmbito dos descontos aplicáveis aos livros, a regulamentação poderia limitar significativamente as estratégias de marketing dos comerciantes, uma vez que os descontos diretos já estavam sujeitos a um limite de 10 % sobre o preço de venda. Além disso, a proposta podia diminuir os incentivos à concorrência ativa tendo em vista a inovação nos serviços usando diversas modalidades de desconto.

O MCST acabou por retirar a proposta de alteração ao decreto executivo, na sequência da recomendação da KFTC de manter os descontos pelo menos no seu nível atual. Deste modo, os livreiros podem continuar a conceder descontos diretos e indiretos sobre os livros até ao limite máximo de 19 % do preço de venda do editor.

6. Técnicas para o desenvolvimento de alternativas

O estudo de avaliação da concorrência tem por objetivo identificar a opção regulatória que permita atingir o objetivo em causa com o mínimo grau de distorção da concorrência. Nesse sentido, quando a Checklist revela que a política em análise é suscetível de causar distorções na concorrência, é necessário determinar se poderá existir outra forma de atingir o mesmo objetivo, causando menos distorções. Tal implica a identificação de quaisquer outras abordagens políticas para atingir o objetivo que sejam viáveis e menos suscetíveis de distorcer a concorrência, bem como a consideração de eventuais possibilidades de reformular a medida proposta, de modo a minimizar o seu impacto na concorrência, mas, ainda assim, atingir o objetivo político pretendido. A identificação de alternativas viáveis a uma determinada política é um exercício baseado em factos específicos, que exige não só um bom conhecimento da política em causa, como também conhecimentos substanciais acerca do setor.

Por vezes, a experiência de outros países pode ser útil para desenvolver alternativas, desde que as situações sejam comparáveis. Do mesmo modo, a consulta das partes interessadas pode ser uma fonte de recomendações interessantes, dado o seu bom conhecimento dos setores e das alternativas que podem ou não ser aplicadas.

Caixa 33. Comparação internacional da regulamentação sobre petróleo

No âmbito de um estudo sobre as potenciais restrições à concorrência no setor petrolífero de um determinado país, um dos possíveis problemas de concorrência identificados foram os requisitos de declaração das reservas estratégicas de petróleo, que poderiam implicar a divulgação de informações confidenciais. No âmbito da avaliação destes requisitos, foi analisada a regulamentação sobre esta matéria em países de referência, a fim de verificar se esta incluía requisitos semelhantes.

A escolha dos países de referência a considerar concentrou-se noutros Estados Membros da UE, que adotaram abordagens semelhantes para cumprir os requisitos em matéria de reservas estratégicas. Esta foi uma forma de garantir que os países considerados também estariam sujeitos à legislação e regulamentação comunitária eventualmente aplicável. Dentro da União Europeia, por sua vez, a escolha concentrou-se nos países que, tal como o país em questão, cumprem os seus requisitos de armazenagem de petróleo para emergências, obrigando os fornecedores de produtos petrolíferos a manter reservas adequadas.

Como ponto de partida para a identificação das políticas, da legislação e da regulamentação relevantes foram usados relatórios e estudos da Agência Internacional da Energia sobre as reservas estratégicas de petróleo e as políticas nesta matéria, mas estes não entravam suficientemente em detalhe sobre os requisitos específicos de declaração. Para obter as informações necessárias impunha-se, em vez disso, identificar e analisar as orientações e regulamentações relevantes de cada um dos países de referência.

Tratando-se de orientações e regulamentações de carácter nacional, era necessário ultrapassar as barreiras linguísticas para permitir a sua comparação. Para esse efeito, recorreu-se a serviços de tradução geralmente disponíveis na internet. Tendo em conta as limitações destes serviços e as diferenças existentes entre eles, foram utilizados vários sistemas para confirmar pormenores importantes.

Os exemplos seguintes ilustram medidas menos restritivas que podem, em variadíssimos casos, ser usadas em vez de medidas mais restritivas.

6.1. Incentivos económicos em vez de regulamentação para fazer face a externalidades

Uma externalidade é um custo ou benefício ambiental, económico, de saúde, segurança ou de outra natureza gerado por um produto, mas que não está refletido no respetivo preço ou custo. Como tal, é improvável que as externalidades sejam levadas em devida conta pelo comprador. Quando um produto ou uma atividade gera externalidades negativas, a sua oferta tenderá a ser excedentária, uma vez que o seu preço ou retorno no mercado não refletem a totalidade dos custos. Quando um produto gera externalidades positivas, a sua oferta tenderá a ser deficitária, uma vez que o seu preço ou retorno no mercado não refletem a totalidade dos benefícios que proporciona.

A regulação das quantidades fornecidas, dos preços ou das características dos produtos ou das atividades geradoras de externalidades é uma das abordagens possíveis para tentar corrigir estes efeitos externos. Uma abordagem alternativa consiste em usar incentivos económicos gerais, tais como subvenções, impostos ou taxas, para internalizar os efeitos externos destes produtos no respetivo preço de mercado. Esta abordagem, desde que seja viável e não crie distorções desnecessárias entre empresas, pode aproveitar as forças competitivas do mercado para determinar os preços, as quantidades e as características do produto mais eficientes. Os governos podem introduzir soluções de mercado onde estas não existiam previamente, por exemplo, criando licenças de emissões e permitindo o comércio de tais licenças.

6.2. Programas de ajustamento em vez de subvenções às empresas para fazer face ao desemprego nos setores em declínio

A concessão de subvenções às empresas para preservar postos de trabalho nos setores em declínio servirá apenas para adiar os ajustamentos que, mais tarde ou mais cedo, terão de fazer para se adaptarem às novas condições de mercado. As subvenções direcionadas para as empresas menos eficientes podem, inclusivamente, levar as empresas mais eficientes a sair do mercado. Em vez de tentarem inverter as mudanças ocorridas no mercado, os programas de ajustamento laboral e regional podem contribuir para que os trabalhadores e as empresas possam adaptar-se efetivamente às novas condições de mercado, sem distorcer concorrência.

Caixa 34. Compreender o objetivo subjacente, determinar o resultado e desenvolver alternativas

A indústria automóvel é uma das principais fontes de emprego. Com o tempo, as vendas vão recuando e as empresas começam a despedir trabalhadores. O governo decide intervir para manter o nível de emprego, concedendo subvenções aos fabricantes de automóveis e camiões.

Esta política pode distorcer os incentivos à concorrência, favorecendo os produtores nacionais em detrimento dos importadores internacionais, além de penalizar os fabricantes de meios de transporte alternativos e inovadores, tais como carros elétricos, bicicletas e afins. Por outro lado, esta política pode absorver capital de investimento que poderia ser canalizado para outros setores mais produtivos da economia.

Considerando que o objetivo fundamental é evitar a perda de postos de trabalho, o apoio aos produtores não constitui uma parte necessária da política, devendo qualquer intervenção destinar-se diretamente a apoiar os trabalhadores. Uma medida alternativa pode passar, por exemplo, pelo investimento em projetos de reciclagem profissional, para que os trabalhadores possam encontrar emprego noutras setores, ou por indemnizações temporárias por despedimento para ajudar os trabalhadores enquanto procuram outro emprego.

Em princípio, os apoios à reciclagem profissional ou as indemnizações por despedimento não distorcem a concorrência.

6.3. Requisitos de informação e educação dos consumidores em vez de características obrigatórias dos produtos

A defesa do consumidor é, frequentemente, invocada como justificação para definir características obrigatórias para os produtos. Por vezes, a divulgação de informações poderia ser suficiente para atingir esse objetivo, por exemplo, a indicação do teor de matérias gordas nos rótulos dos produtos. Alguns consumidores preferem correr riscos, e nem sempre compete ao poder público impedir esse comportamento; em vez disso, pode prestar informações úteis aos consumidores para que estes possam tomar as suas próprias decisões.

6.4. Fornecimento de informações adequadas aos consumidores em vez da proibição de vendas diretas

As vendas porta-a-porta e as vendas diretas ao consumidor são uma prática corrente em muitos mercados. Contudo, o uso desta prática, em especial nos mercados recém-liberalizados, motiva frequentemente queixas ou preocupações de que muitos consumidores são levados a comprar produtos com base em informação enganosa ou inadequada que lhes é prestada pelo vendedor. Uma das respostas possíveis a estas preocupações é proibir as vendas porta-a-porta ou diretas. Uma abordagem alternativa consiste em estabelecer requisitos que obriguem os vendedores a prestar aos consumidores as informações de que estes necessitam para fazer uma escolha informada dos produtos. Outra alternativa possível é exigir que os contratos de venda direta incluam cláusulas de resolução que permitam aos consumidores reconsiderar as suas decisões de compra. A definição de períodos de vigência máximos ou a proibição de renovações tácitas dos contratos também constituem uma forma de proteger os consumidores mais vulneráveis ou desinformados. Através destas medidas, é possível manter as vantagens das vendas porta-a-porta e diretas, garantindo ao mesmo tempo a informação adequada dos consumidores.

6.5. Controlo dos conteúdos publicitários em vez de proibições de publicidade para evitar a publicidade danosa

O controlo dos conteúdos publicitários, em alternativa às proibições de publicidade, pode ser uma forma de contrariar os aspetos prejudiciais da publicidade, mantendo ao mesmo tempo os seus aspetos benéficos. Em alguns casos, por exemplo, a publicidade a produtos com desconto sobre o preço anterior ou recomendado pode ser enganosa. Em vez de proibir a publicidade a descontos sobre os preços, a alternativa é garantir que a regulamentação restrinja a publicidade a descontos fictícios (por exemplo,

quando uma empresa aumenta o preço de um bem de 20 para 40 euros e, no dia seguinte, volta a baixar o preço para 20 euros e anuncia o produto como tendo 50 % desconto).

6.6. *Confiança no direito da concorrência em vez de regulamentação para responder a denúncias de má conduta concorrencial*

As práticas comerciais agressivas ou inovadoras suscitam, frequentemente, queixas de concorrência desleal ou inadequada que exigem medidas corretivas regulamentares. A título de exemplo, é habitual propor preços mínimos para proteger as empresas vulneráveis contra os preços excessivamente baixos praticados pelos concorrentes. Em alternativa à regulamentação, o direito da concorrência fornece um quadro geralmente eficaz para prevenir práticas comerciais suscetíveis de prejudicar a concorrência e os consumidores, ao mesmo tempo que autoriza essas práticas quando promovem a concorrência, a inovação e os benefícios para o consumidor. Por exemplo, só em determinadas circunstâncias é que as estratégias de preços baixos podem ser consideradas predatórias ou suscitar preocupações significativas de concorrência. Os preços mínimos, em vez de prevenirem práticas comerciais danosas, podem impedir os consumidores de usufruir das vantagens dos preços baixos.

6.7. *Normas de produto e códigos comerciais voluntários em vez de obrigatórios*

Ao passo que as normas obrigatórias exigem que todos os produtos relevantes cumpram critérios mínimos de desempenho, fiabilidade ou outros, as normas voluntárias, desde que sejam viáveis, permitem aos fornecedores destacar alguns dos seus produtos como cumprindo os critérios mínimos, sem os impedir de continuarem a oferecer outros produtos que, embora não cumprindo esses critérios, são preferidos por alguns consumidores. Os códigos comerciais voluntários podem constituir uma forma menos restritiva do que a regulamentação para abordar certas preocupações respeitantes aos consumidores no mercado. Em vez de exigir que todas as empresas adotem os mesmos padrões e processos comerciais, os códigos voluntários podem proporcionar informações aos consumidores menos esclarecidos ou mais preocupados para que possam fazer uma melhor escolha dos seus fornecedores.

Caixa 35. Norma obrigatória para a definição de leite fresco na Grécia

Nos termos do Decreto Presidencial 113/1999, na Grécia, o prazo de validade máximo do leite fresco pasteurizado não pode exceder cinco dias. Esta norma obrigatória relativa ao prazo de validade do leite fresco é pouco comum. Na maioria dos países europeus, são os produtores que definem o prazo de validade e, geralmente, este tem o dobro da duração. Atendendo a que a maioria das explorações leiteiras gregas se encontra no norte da Grécia, cinco dias não são suficientes para estas competirem com os grandes produtores que dominam as zonas urbanas, nem para chegarem aos mercados no sul da Grécia ou nas ilhas. Se o prazo de validade fosse mais longo, os pequenos produtores poderiam servir esses mercados atrativos e criar canais de abastecimento alternativos e menos dependentes de intermediários. Tal beneficiaria não só os produtores (maior escoamento da produção para mais mercados retalhistas), como também os consumidores (preços mais baixos, maior variedade de produtos). Não obstante, o setor opôs-se veementemente a qualquer reforma das normas relativas ao prazo de validade. Importa referir que os preços do leite fresco na Grécia eram dos mais caros da Europa.

Fonte: OCDE (2014).

6.8. Regulamentação simplificada para as pequenas empresas em vez de onerosos encargos de conformidade

Os encargos para cumprir os requisitos regulamentares de supervisão e notificação podem ser excessivos para as pequenas empresas ao ponto de as obrigarem a encerrar ou de impedirem a entrada de pequenas empresas no mercado, contribuindo assim, potencialmente, para a redução da concorrência. Para garantir que estes concorrentes, cujas operações são, de resto, eficientes, possam manter ou iniciar a sua atividade, poderá ser conveniente adotar requisitos regulamentares de supervisão ou notificação menos exigentes.

O conjunto de alternativas deve incluir sempre uma opção de manutenção do "status quo" como padrão de referência para analisar as alternativas. O número de alternativas pode ser elevado ou reduzido: não é necessário ter muitas opções, desde que tenham sido exploradas todas as soluções possíveis. Também poderá haver casos em que não seja possível encontrar nenhuma opção alternativa válida, uma vez que os elementos da política que está na origem das distorções da concorrência são essenciais para a concretização do seu objetivo. Mas antes de se chegar a essa conclusão, é necessário ponderar minuciosamente todas as alternativas possíveis.

6.9. Subcontratação de fornecedores competitivos em vez do fornecimento interno de produtos

Sempre que uma agência pública tem a possibilidade de adquirir produtos em condições competitivas, o recurso à subcontratação de fornecedores competitivos em vez do fornecimento interno dos produtos pode constituir uma forma de aproveitar as forças do mercado para promover uma oferta mais eficiente, inovadora e menos dispendiosa.

Caixa 36. Inexistência de alternativas válidas

Uma regulamentação destinada a reduzir o consumo energético das máquinas de lavar roupa proíbe o fabrico e a importação de qualquer máquina que não cumpra determinados requisitos mínimos de eficiência energética.

Esta regulamentação aborda o problema das externalidades causadas pelo consumo de energia: a aquisição de eletrodomésticos mais eficientes impõe um custo aos utilizadores individuais (que estes poderiam internalizar caso a regulamentação não existisse), ao passo que os benefícios resultantes do menor consumo energético, e da menor poluição, revertem a favor de toda a população.

Para alcançar este resultado, a regulamentação provoca uma distorção da concorrência, na medida em que exclui do mercado todos os fabricantes nacionais e internacionais que não cumprem os requisitos de eficiência energética.

Poderiam existir alternativas a esta regulamentação, tais como a tributação do consumo global de eletricidade, uma rotulagem conveniente para o consumidor que indicasse os custos de eletricidade futuros, com preços variáveis em função do tipo de utilização, ou ainda a concessão, pelas companhias de eletricidade, de empréstimos ou subsídios aos consumidores para a aquisição de eletrodomésticos mais eficientes.

Todas as opções alternativas têm de ser esmiuçadas para compreender plenamente as suas implicações, requisitos de aplicação e efeitos. Deste modo, é possível determinar se, de facto, atingem o mesmo objetivo que a política em análise e se reduzem o problema de concorrência identificado com base na Checklist, bem como considerar eventuais custos e benefícios adicionais que geram em comparação com a política em análise. A Checklist deve ser aplicada a cada uma das alternativas para garantir que estas não introduzam outro tipo de distorções à concorrência.

Exemplo detalhado

Opções de reforma

Nesta caixa é dada continuidade ao exemplo detalhado usado ao longo de todo o manual.

Com base na análise econômica do quadro de concorrência existente e num inquérito sobre as políticas em matéria de medicamentos genéricos de outros países foram desenvolvidas opções com vista à promoção de preços competitivos para os medicamentos genéricos. As principais abordagens identificadas são apresentadas a seguir.

1. Proibição dos descontos concedidos às farmácias

A fim de incentivar uma maior concorrência pelo preço e não só, os fornecedores de genéricos seriam proibidos de conceder descontos e/ou as farmácias seriam impedidas de aceitar tais descontos.

2. Restituição dos descontos concedidos às farmácias

Os fornecedores de genéricos continuariam a competir oferecendo descontos às farmácias. Contudo, seria criado um mecanismo para controlar o nível efetivo dos descontos concedidos. As farmácias teriam de devolver uma parte desses descontos ao NPIP e a outros contribuintes, ou os preços máximos de reembolso seriam reduzidos de modo a captar uma parte dos descontos para os contribuintes. Esta abordagem básica é usada, por exemplo, no Reino Unido e na Austrália.

3. Fixação de preços máximos em função dos preços de países de referência

Os medicamentos genéricos seriam sujeitos a preços máximos fixados com base num cabaz de preços dos países de referência. Como acima referido, esta abordagem é usada atualmente para estabelecer preços máximos para os medicamentos patenteados.

4. Concorrência através de redes de farmácias

As farmácias teriam de concorrer para serem admitidas na rede de farmácias autorizadas a dispensar medicamentos ao abrigo do NPIP. A concorrência através de redes de farmácias é uma prática muito comum nos Estados Unidos, que se reflete na redução não só das taxas de dispensa, como também dos preços dos medicamentos genéricos.

5. Concursos

Quando existem vários fornecedores para o mesmo medicamento genérico, seria usado um processo de concurso para selecionar um único ou um número limitado de produtos a serem incluídos na lista de dispensa do NPIP e/ou na lista nacional de dispensa. Os hospitais do país recorrem atualmente aos concursos para controlarem os seus gastos com medicamentos. Trata-se de uma característica fundamental da política do medicamento da Nova Zelândia.



Capítulo 6

Comparação das opções

Uma vez identificadas as opções, é necessário compará-las. Na prática, as decisões de escolha da melhor opção são, maioritariamente, qualitativas, ou seja, não se baseiam numa comparação quantitativa das opções. Nem sempre estão disponíveis dados necessários para efetuar uma comparação quantitativa e, quando existem, podem não ser passíveis de análise. Até pode haver casos em que é praticamente impossível mensurar impactos concorrenciais muito importantes. Por exemplo, as alterações nas condições de concorrência podem afetar os incentivos à inovação e ao desenvolvimento de novos produtos. No entanto, os impactos de uma maior ou menor inovação são extremamente difíceis de quantificar. A análise qualitativa combina factos e argumentos para chegar a um juízo fundamentado acerca das opções a escolher. Submeter as opções de reforma a análise qualitativa é uma forma de reflexão crítica. A análise qualitativa tem a vantagem de ser amplamente reconhecida, de exigir poucos dados, de ser rápida e, em última análise, prática. Por outro lado, as análises qualitativas não identificam o valor do reforço da concorrência, podendo, por isso, falhar um dos principais argumentos a favor das regulamentações de incentivo à concorrência. Neste capítulo apresentam-se técnicas de comparação quer qualitativa, quer quantitativa.

A análise quantitativa implica o uso criterioso e rigoroso de números para calcular os benefícios de determinadas opções em comparação com outras. Embora, por um lado, a análise quantitativa possa exigir menos juízos na comparação das opções, por outro, os métodos usados podem exigir mais competências técnicas do que a análise qualitativa e pressupõem, com certeza, a disponibilidade de alguns dados. Quando estão em causa questões particularmente importantes ou controversas, a análise quantitativa deve ser, sempre que possível, a técnica preferida. A análise quantitativa pode, por exemplo, fornecer estimativas dos benefícios sociais de uma reforma, como o número de consumidores que deixarão de pagar

pelos produtos após a reforma ou a quantidade de postos de trabalho que serão criados. A limitação dos dados disponíveis ou o tempo necessário para realizar uma comparação impedem, com frequência, a realização de uma análise quantitativa. Da mesma maneira, pode ser difícil ou impossível quantificar o valor que o consumidor atribui à diferenciação dos produtos e à melhoria dos serviços. Por conseguinte, ainda que a análise quantitativa possa ajudar a selecionar as opções favoráveis à concorrência, em muitos casos, terá de ser sustentada por provas qualitativas.

Tabela 1. Vantagens e desvantagens dos métodos qualitativos e quantitativos

	Métodos qualitativos	Métodos quantitativos
Vantagens	<ul style="list-style-type: none"> • Rapidez • Pouca necessidade de informação quantitativa • Explicação fácil dos resultados, análise rápida 	<ul style="list-style-type: none"> • Fornecem um intervalo numérico dos impactos, dando assim uma percepção da importância relativa de privilegiar opções mais favoráveis à concorrência • Criam um obstáculo que os opositores terão de ultrapassar na sua contestação da análise
Desvantagens	<ul style="list-style-type: none"> • São mais suscetíveis a críticas externas, embora, em muitos casos, possam ser convincentes quando a argumentação é sólida ou se baseia no estudo ou análise de uma extensa bibliografia • Dificuldade de medir o valor da contribuição 	<ul style="list-style-type: none"> • Necessidade de dados • Potencial morosidade

Antes de abordar as técnicas qualitativas e quantitativas, importa considerar alguns conceitos gerais úteis para as comparações.

1. Conceitos gerais

1.1. Estabelecer uma base de referência para a comparação das opções

Para comparar uma ou mais opções, convém identificar uma opção de base, que é, normalmente, o status quo. A tomada de decisões com base num cenário de referência permite formular hipóteses sobre a forma como uma opção política poderá melhorar o desempenho económico face à base de referência.

Caixa 37. Exemplos de como as bases de referência entram na análise das opções

Exemplo 1. "A opção de base A é a ausência de medidas regulamentares. Introduzindo a opção B, o preço poderia baixar 5-8 % em relação a essa base de referência, traduzindo-se numa mais-valia para os consumidores estimada em 45 a 72 milhões de dólares ao longo de seis anos. De todas as outras opções, esta é a que proporciona a maior melhoria em relação à base de referência."

Exemplo 2. "A base de referência é a opção C, que está contemplada na legislação já aprovada, mas ainda não aplicada. Nenhuma das outras opções geraria mais benefícios para o consumidor do que a opção C. Por isso, a opção C é a preferida."

No entanto, a escolha de uma base de referência não é essencial para as comparações; para determinar a "melhor" opção política, o que importa é conhecer o impacto relativo de uma opção comparativamente com outra.

Caixa 38. Comparação do impacto para a determinação da melhor opção

Comparativamente com a opção B, a opção A poupará aos consumidores mais 40 milhões de euros ao longo de seis anos. A opção C apenas pouparia aos consumidores mais 25 milhões de euros do que a opção B ao longo de seis anos. Por conseguinte, a opção A é a preferida das três opções.

1.2. Potencial para atingir o objetivo

Nem todas as opções políticas propostas têm a mesma probabilidade de atingir o objetivo político.

Por vezes, o objetivo político em si não é sustentável. Nesse caso, poderá valer a pena questionar o objetivo político, por exemplo, por ser extemporâneo, por basear-se numa análise que usa tecnologias obsoletas ou por esconder um objetivo ulterior.

Caixa 39. Razões implícitas para regulação

Uma câmara municipal aprova um regulamento que proíbe, em toda a cidade, a venda de comida em roulotes. O pretensão objetivo político é garantir a boa higiene nos estabelecimentos de restauração. Mas a comunicação social afirma que o verdadeiro motivo é a proteção dos restaurantes estabelecidos contra a concorrência das roulotes, que têm maior mobilidade e estruturas de custos mais baixas do que os restaurantes tradicionais.

As opções políticas devem, naturalmente, ser concebidas para atingir o objetivo proposto. Contudo, algumas opções políticas propostas nem sempre servem esse fim.

Caixa 40. Propostas legislativas das partes interessadas

Quando é proposto um objetivo regulamentar para o setor bancário, que teria o efeito de reduzir os lucros dos bancos, seria plausível os bancos proporem e defenderem regras menos eficazes para atingir esse objetivo regulamentar. Por exemplo, as entidades reguladoras poderiam propor que os ativos de risco não fossem considerados como ativos para efeitos de cálculo dos rácios financeiros que os bancos são obrigados a cumprir. Nesse caso, os bancos poderiam argumentar que o valor desses ativos deveria ser incluído no cálculo, embora sujeito a uma ponderação do risco, no âmbito da qual subvalorizariam o risco. Tal constituiria um incentivo para os bancos cumprirem os rácios legais com base em atividades de alto risco. Por isso, as entidades reguladoras têm de estar especialmente atentas a situações em que as partes interessadas propõem regulamentação que não é eficaz para atingir o objetivo político do legislador ou que impediria a regulamentação de produzir o efeito desejado.

1.3. Benefícios

Para efeitos de análise das opções políticas, existem dois tipos de benefícios a considerar. O primeiro, e mais evidente, são os benefícios diretos. Mas os efeitos menos óbvios são os benefícios indiretos.

Benefícios diretos

Os benefícios diretos são aqueles que resultam diretamente de uma política. Por exemplo, uma política destinada a melhorar a saúde pré-natal deverá ter o efeito direto de melhorar os cuidados de saúde pré-natal. Uma política cujo objetivo é reduzir os incêndios em armazéns deverá ter o efeito direto de reduzir o volume dos prejuízos causados por incêndios em armazéns.

Benefícios indiretos

Determinadas intervenções dos poderes públicos podem afetar outras prioridades políticas, como sejam a qualidade ambiental, a melhoria do bem-estar social e a promoção das pequenas empresas. Em muitos projetos de desenvolvimento local, os benefícios económicos indiretos são considerados muito mais importantes do que os efeitos diretos. Contribuem, por exemplo, para o desenvolvimento das infraestruturas rodoviárias e de outro tipo que também poderão servir outras empresas ou habitantes.

Algumas intervenções políticas podem ter efeitos nos mercados a jusante daquele em que a política é aplicada. Por exemplo, uma política que reduz o preço da energia para as fundições de alumínio refletir-se-á em preços mais baixos dos produtos de alumínio no mercado a jusante.

Caixa 41. O valor dos benefícios indiretos

Um regulamento que reduz as restrições ao transporte aéreo de carga, permitindo a entrada de mais fornecedores no mercado, terá o benefício direto de acelerar o processamento das cargas e reduzir o custo do frete aéreo em 40 %. O benefício indireto pode derivar do acréscimo da atividade econômica exportadora. As previsões do setor apontam para que a produção de flores exóticas venha a quadruplicar para 58 milhões de dólares por ano, em consequência da redução dos custos de transporte aéreo e da maior rapidez de entrega, criando 370 novos postos de trabalho.

1.4. Capacidade institucional

O quadro institucional em que uma nova regulamentação é proposta pode ser determinante para esta conseguir atingir o seu objetivo. Existem dois fatores particularmente importantes que afetam o quadro institucional: a instituição responsável pela aplicação da regulamentação (caso seja necessária a intervenção de uma instituição) e o enquadramento legal.

Por vezes, a regulamentação exige um elevado nível de conhecimentos técnicos que poderão não estar disponíveis ou ser escassos. Por exemplo, as regulamentações técnicas na área das telecomunicações podem exigir uma modelização extremamente complexa para determinar as condições de acesso de novos operadores que, por sua vez, estimulariam a concorrência. Embora a modelização possa ser exequível, os recursos ou os conhecimentos necessários para a sua aplicação podem não justificar o investimento, por exemplo, em países muito pequenos com dotações limitadas em termos de recursos humanos e orçamento. Neste exemplo, a avaliação da regulamentação técnica para promover a concorrência teria de considerar, necessariamente, as limitações institucionais existentes, que dificultam a aplicação de uma opção regulatória que exija uma modelização sofisticada.

Ao avaliar uma regulamentação, também é necessário ter em conta o enquadramento legal geral em que a regulamentação será aplicada. Se os processos de recurso contra atos legislativos aplicados de forma clara e transparente forem mais céleres do que contra decretos ministeriais e regras aplicadas por agências, poderá haver vantagens em incluir regras detalhadas na legislação, mesmo admitindo que tal possa limitar o poder

discricionário a longo prazo do legislador para adaptar as regras à evolução do contexto social e tecnológico.

1.5. Consequências indesejadas

Muitas regulamentações têm consequências indesejadas. Estas podem, em certos casos, ser suficientes para comprometer a eficácia da intervenção política ou para torná-la contraproducente. Ao desenvolver novas políticas, importa acautelar que as consequências indesejadas provoquem apenas efeitos marginais. Uma forma de minimizar a probabilidade de ocorrerem consequências indesejadas é a adoção de reformas políticas que já foram experimentadas noutros países e cujas consequências indesejadas foram limitadas.

Caixa 42. Prazo definido na regulação de elevadores causa escassez na oferta

Na sequência de acidentes em elevadores ocorridos em França, a regulamentação em matéria de segurança destes equipamentos (Arrêté du 18 novembre 2004) foi alterada e criou um requisito que, na prática, obrigava diversos edifícios a substituírem os seus elevadores caso a instalação fosse anterior a 1982 (mesmo que estivessem a funcionar bem e em condições de segurança). A associação de defesa dos consumidores calculou que esta lei custaria aos consumidores 6 mil milhões de euros. O prazo inicial estabelecido para o cumprimento das novas normas era até 2008, o que criou uma forte pressão no mercado de instalação de elevadores de substituição. Com efeito, a Que Choisir, uma associação francesa de defesa dos consumidores, considerou que muitos orçamentos para a substituição dos elevadores estavam extremamente inflacionados. Uma das razões poderá ter sido o aumento significativo da procura de serviços de instalação (dado que a nova lei obrigava à substituição generalizada dos elevadores), que levou a que todas as empresas instaladoras se encontrassem no limite da sua capacidade operacional e, por isso, não precisavam de apresentar propostas competitivas para atrair mais negócio. Com efeito, as administrações de condomínio de alguns edifícios declararam não conseguir obter mais do que um orçamento para a instalação de elevadores, o que indicava que a concorrência não era muito agressiva.

Portanto, a consequência indesejada da lei destinada a aumentar a segurança dos elevadores terá sido a redução da eficácia da concorrência entre empresas (e um aumento dos preços), uma vez que era impossível as empresas instaladoras aumentarem drasticamente a oferta num curto espaço de tempo. Assim, ao apresentarem um orçamento, sabiam de antemão que teriam uma boa carteira de encomendas, quer o orçamento lhes fosse adjudicado ou não. Os prazos acabaram por ser alargados, de modo a conceder mais tempo para a instalação de novos elevadores, já que as empresas instaladoras não tinham capacidade para realizar todo o trabalho necessário para cumprir o prazo inicial.

Fonte: Governo Francês (2004), Arrêté du 18 novembre 2004 e Que Choisir (2008), <http://www.quechoisir.org/immobilier-logement/copropriete/communique-copropriete-le-grand-derapage-financier-de-la-renovation-des-ascenseurs>.

Mesmo envidando todos os esforços para evitar as consequências indesejadas, estas podem, ainda assim, ocorrer. Por isso, é importante monitorizar os efeitos da regulamentação após a sua aplicação e submetê-la a revisões periódicas. Essas revisões podem ter em vista a alteração intercalar da regulamentação, a fim de evitar as consequências indesejadas. Se as empresas sujeitas à regulamentação previrem que esta irá sofrer uma alteração significativa, poderão limitar os seus investimentos. Por isso, mesmo alterações menores devem ser cuidadosamente ponderadas e, tanto quanto possível, evitadas, já que o constante aperfeiçoamento da legislação pode ter um efeito inibidor do investimento em setores de capital intensivo.

2. Análise qualitativa

A análise qualitativa é a técnica mais comum para a avaliação de alternativas. Esta análise pode assumir diversas formas, algumas das quais são apresentadas a seguir. Os exemplos apresentados são meramente indicativos e não pretendem constituir uma lista exaustiva de todos os tipos de análise possíveis.

2.1. Argumentação

A argumentação é provavelmente a forma mais comum de análise qualitativa. O recurso à "reflexão crítica" ou à "lógica informal" para escolher entre várias alternativas:

- Combinará razões, provas e presunções adequadas para chegar a conclusões;
- Terá em conta a credibilidade das fontes, para garantir que não seja dada importância excessiva a argumentos interesseiros ou parciais;
- Recolherá informações para completar os argumentos e testar as hipóteses plausíveis;
- Considerará as contestações de que as conclusões poderão ser alvo e preparará respostas adequadas; e
- Avaliará a qualidade dos argumentos relativos aos aspetos positivos e negativos das políticas alternativas.

A utilização de argumentos para comparar alternativas é ilustrada com exemplos no Anexo B do Guia para Avaliação de Concorrência: Diretrizes.

A técnica de argumentação começa com um ponto da situação global, incluindo as razões para desenvolver as propostas atuais e a descrição do quadro regulamentar existente. A análise prossegue, enunciando os objetivos da regulamentação e apresentando as alternativas. Cada opção é analisada, tendo em conta os seus aspetos positivos e negativos, usando quaisquer provas disponíveis e identificando os pressupostos, sobretudo quando estes possam ser questionados. Por último, é formulado um juízo de valor quanto à opção considerada mais sólida, ponderando a análise das opções e considerando as provas e os fundamentos que justificam cada uma delas.

2.2. Comparação das vantagens e desvantagens numa lista

Uma forma de comparação alternativa à argumentação básica é a identificação das vantagens e desvantagens de uma regulamentação em relação a uma base de referência (que pode ser uma proposta alternativa ou o status quo). As vantagens e desvantagens podem ser confrontadas para identificar equivalências que se possam contrabalançar. Por exemplo, uma vantagem pode compensar uma ou mais desvantagens. Depois de ponderar as vantagens e desvantagens de uma política em comparação com uma alternativa, caso as vantagens suplantem as desvantagens, o avaliador deve dar preferência à política e, caso as desvantagens excedam as vantagens, optará pela alternativa. Quando se comparam mais de duas políticas, o processo de comparação bilateral pode ser repetido, comparando a primeira opção vencedora com a opção seguinte, e assim sucessivamente, até apurar a opção vencedora final.

A ponderação das vantagens e desvantagens é particularmente vulnerável a acusações de arbitrariedade. No entanto, tem a vantagem de oferecer transparência e constituir uma abordagem estruturada.

Caixa 43. Analizando as vantagens e desvantagens: Exemplo das fábricas de asfalto

Regulamentação relativa à dimensão das fábricas de asfalto. Suponhamos que a regulamentação existente em matéria de fábricas de asfalto e seu funcionamento inclui um requisito relativo à dimensão mínima das instalações. Uma das razões invocadas para esta restrição é que o ministério da tutela considera que será difícil regular os pequenos operadores e que estes são menos eficientes do que os grandes operadores. A dimensão mínima fixada na regulamentação é, na verdade, bastante elevada e parece impedir a entrada no mercado de novas fábricas, uma vez que a escala necessária é tão grande que não seria rentável entrar no mercado sem conquistar, no imediato, uma elevada quota do mercado aos operadores já estabelecidos.

É possível identificar e enumerar as vantagens e desvantagens da mudança para uma regulamentação sem restrições em termos de dimensão. Estas podem depois ser contrabalançadas, a fim de determinar a opção política preferida. No exemplo seguinte, o avaliador chegou à conclusão de que a autorização de uma maior distribuição geográfica das fábricas de asfalto teria a vantagem de disponibilizar o asfalto mais perto dos locais onde será utilizado, vantagem essa que considerou ser praticamente equivalente à desvantagem de os reguladores terem de visitar um maior número de instalações. O avaliador poderá então entender que uma distribuição geográfica mais ampla dos impactos ambientais (uma vantagem, porque evita pontos de poluição concentrados) compensaria duas desvantagens: a primeira diz respeito à eventual menor diligência dos pequenos operadores em comparação com as grandes empresas, uma desvantagem que foi considerada de baixo risco, tendo em conta que os inspetores visitariam e aplicariam as mesmas regras tanto às pequenas como às grandes empresas; a segunda prende-se com o aumento dos encargos das autoridades locais devido ao maior número de declarações de impacto ambiental a analisar. No final, sobrou uma vantagem que não tinha nenhuma desvantagem para contrabalançar, o que significa que as vantagens suplantaram as desvantagens.

Pros	Cons
<ul style="list-style-type: none"> - Permite a entrada de pequenas fábricas de asfalto no mercado, introduzindo mais concorrência no fornecimento de um material de construção essencial - Permite uma maior distribuição geográfica das fábricas de asfalto, aumentando a sua proximidade dos locais onde o asfalto é usado - Os impactos ambientais serão distribuídos de forma mais homogênea 	<ul style="list-style-type: none"> - Obrigará a entidade reguladora a visitar um maior número de instalações - Os operadores pequenos podem não cumprir as regras com a mesma diligência das empresas grandes - As autoridades locais terão de analisar um maior número de declarações de impacto ambiental

2.3. Análise baseada em pontos

Numa análise baseada em pontos, são identificadas variáveis importantes com relevância para uma determinada política. Para cada opção política, é avaliado o cumprimento de objetivos relativos a cada uma das variáveis. São atribuídos pontos que refletem um elevado ou baixo nível de cumprimento dos objetivos de cada variável, granjeando o resultado pretendido o maior número de pontos. A pontuação máxima de uma variável poderá ser superior à de outra, por exemplo, porque algumas variáveis são claramente mais importantes do que outras. Depois de cada opção política receber a pontuação correspondente aos resultados obtidos por variável, os pontos são somados. A opção política que somar o maior número de pontos é a opção preferida.

A utilização deste método carece de alguma prudência, sobretudo para evitar a manipulação das comparações (e das pontuações) com o objetivo de favorecer uma opção pré-selecionada. Esta análise é útil, porque cria um quadro em torno do qual se pode estruturar um debate claro.

Caixa 44. Análise de pontos: Impactos ambientais das incineradoras

Comparemos duas políticas destinadas a reduzir os impactos ambientais das incineradoras

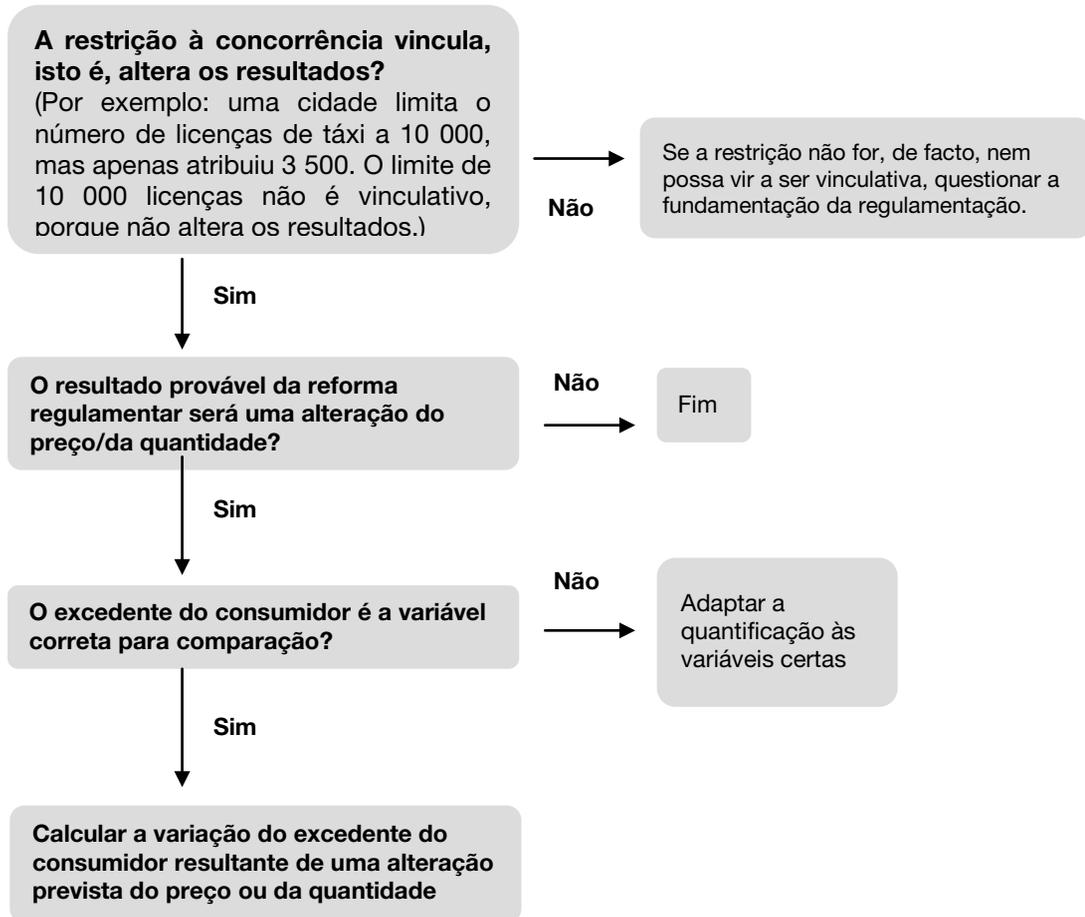
Um governo decidiu que era necessário regulamentar as emissões das centrais de incineração de resíduos com vista a reduzir as emissões nocivas. Numa das abordagens, uma empresa apresentou ao governo uma tecnologia particularmente eficaz e inovadora para remover o CO₂ das emissões das centrais de incineração mediante a incorporação do CO₂ nos resíduos sólidos. Pretendia obter uma licença como única empresa autorizada a incinerar resíduos hospitalares e resíduos de navios mercantes. Na abordagem alternativa considerada, o governo autorizaria simplesmente qualquer empresa de incineração que cumprisse os limites básicos de emissões estabelecidos em função da quantidade de resíduos incinerados. Outras empresas de incineração alegam que o benefício de incorporar o CO₂ nos resíduos sólidos é mínimo, tendo em conta os custos que este processo envolve, e sobretudo porque outras centrais de combustão (tais como as centrais elétricas a gás) não estão sujeitas a esse tipo de requisitos, sendo aliás consideradas uma fonte relativamente limpa de produção de eletricidade. Os hospitais reclamam que correm o risco de pagar um preço elevado no caso de existir apenas uma empresa de incineração. O governo exige que os resíduos hospitalares e os resíduos dos navios mercantes sejam incinerados para evitar potenciais riscos para a saúde decorrentes destes resíduos.

	Licença para um único operador	Licenças para todas as empresas que cumpram os requisitos
Redução de CO ₂ (1 – 3 pontos, em que o 3 corresponde à ausência de emissões)	3	1
Emissões de partículas (1 – 5 pontos, em que o 5 corresponde à ausência de emissões)	3	4
Preço previsto (1 – 5, em que o 1 corresponde a um preço alto e o 5 a um preço baixo)	1	5
Facilidade de aplicação e fiscalização (em que o 2 corresponde a fácil e o 1 a difícil)	2	1
TOTAL	9	11

3. Análise quantitativa

Para decidir se a análise quantitativa descrita na presente secção deve ou não ser efetuada, convém consultar primeiro o fluxograma seguinte.

Figure 3. Fluxograma para decidir se a análise quantitativa deve ser efetuada



Ao realizar a análise quantitativa, diferentes variáveis podem ser úteis para medir os benefícios e os custos. As variáveis relevantes dependerão do objeto da regulamentação e do tipo de dados disponíveis. Os métodos possíveis para analisar as variáveis vão desde os mais simples aos mais avançados, com diferentes graus de complexidade.

4. Medição dos benefícios e dos custos

A análise quantitativa implica, por definição, o tratamento de dados. Mas a disponibilidade dos dados não deve condicionar a análise. Em vez disso, a análise tem de identificar variáveis específicas cuja medição se afigura útil para a avaliação de uma determinada hipótese. Tendo em conta as hipóteses consideradas razoáveis, o avaliador terá de decidir quais as variáveis a focar na análise e, caso não existam dados disponíveis, de que forma estes deverão ser recolhidos. As duas questões fundamentais que se colocam são, por isso, as seguintes:

- Quais as variáveis a medir?
- Como será recolhida a informação?

A resposta a estas questões exigirá a análise de factos extremamente específicos sobre a regulamentação ou o setor a considerar em concreto. Os dados necessários dependerão das hipóteses que irão ser testadas. Os dados disponíveis (ou eventualmente disponíveis) podem condicionar o universo de hipóteses que poderão ser testadas. Certos setores, como a saúde e os transportes, já dispõem de um grande volume de dados recolhidos. Mas, por motivos de confidencialidade, o acesso a dados específicos e concretos sobre a utilização dos cuidados de saúde pode ser limitado. Nesses casos, existe a possibilidade de requerer o levantamento da confidencialidade ou de solicitar a autorização de organismos designados para utilizar os dados de forma anonimizada.

4.1. Variáveis a medir

As variáveis geralmente sujeitas a medição incluem os benefícios para o consumidor, os custos, o emprego, a produção, a produtividade, o tempo e a rentabilidade. Algumas destas variáveis são de cariz intrinsecamente monetário, como os custos, outras podem ser convertidas em medidas monetárias, como os benefícios para o consumidor, e outras ainda são essencialmente não monetárias, como o emprego.

As variáveis monetárias são úteis, porque fornecem uma escala comum para a medição dos impactos dos diferentes produtos e para a comparação de quaisquer custos resultantes de uma política que possam ser identificados. De facto, existem muitas variáveis que podem ser monetizadas, mesmo que apenas para efeitos do estudo em apreço.

As variáveis não monetárias podem ter elevado valor. As estatísticas de emprego revestem-se de grande interesse para diversos públicos,

incluindo a população em geral e os políticos.⁸ Por exemplo, numa análise dos efeitos de um contingente de importação, poderá calcular-se quanto custará aos contribuintes a preservação de um posto de trabalho no setor automóvel durante um ano. Outras variáveis passíveis de cálculo incluem os menores tempos de espera (por exemplo, no caso dos táxis), a maior acessibilidade dos transportes para a população ativa, bem como os QALY (quality adjusted life years, ou anos de vida ajustados à qualidade, um indicador geralmente usado na área dos cuidados de saúde).

Caixa 45. Convergência de variáveis

Por vezes, as variáveis não monetárias (como os tempos de espera por um táxi) podem ser convertidas em valores monetários. Imaginemos que, na sequência de uma reforma regulamentar, os tempos de espera por um táxi em hora de ponta diminuiriam de 40 para 10 minutos. Suponhamos ainda que, antes da reforma, todos os dias 10 000 pessoas se faziam transportar de táxi em hora de ponta. A redução do tempo de espera seria então de 30 minutos, o que representa um ganho de 30 minutos por dia para um passageiro típico de táxi em hora de ponta. Assumindo que uma hora de tempo livre de um cidadão comum tem o valor de 8 euros, a reforma produziria um benefício de 4 euros por dia para cada um dos 10 000 passageiros de táxi, ou seja, 40 000 euros por dia ou 14,6 milhões de euros por ano. Importa referir que esta estimativa ainda não tem em conta a eventual atração de novos utentes de táxis em virtude da redução dos tempos de espera.

As medidas imateriais dos benefícios para o consumidor podem ser importantes, mas ao mesmo tempo difíceis de avaliar. Por exemplo, uma regra que faz subir os preços ou limita o acesso aos aparelhos auditivos afetará a audição de muitas pessoas, prejudicando também as suas interações sociais, familiares e profissionais. Embora seja naturalmente difícil atribuir um valor aos prejuízos resultantes de uma menor interação, ainda assim é possível, por exemplo, inquirindo os familiares sobre a sua disponibilidade para financiar estes aparelhos ou realizando um estudo sobre as perdas de receitas causadas pelas dificuldades de comunicação no trabalho. Em alguns casos, sabendo como a quantidade de unidades vendidas de um produto varia em função da alteração do preço, o avaliador pode estimar os benefícios para o consumidor ou calcular um valor-limite mínimo.

⁸ Por vezes, a medição dos efeitos em termos de emprego pode ser complicada devido aos efeitos difusos dos aumentos de emprego resultantes de ganhos de eficiência num setor e pelo facto de a redução de postos de trabalho numa mesma empresa poder ser compensada por ganhos a longo prazo, não visíveis no imediato.

As informações recolhidas devem ser relevantes para o objeto da análise. Na eventualidade de nenhuma das informações disponíveis no setor ser relevante para avaliar as questões em análise, será importante procurar outras fontes de informação.

4.2. Recolha de dados

A recolha de informações pertinentes é fundamental para o avaliador. Os serviços nacionais de estatística recolhem uma ampla variedade de informações às quais os avaliadores podem, por vezes, ter acesso, constituindo por isso uma fonte de informação útil e disponível gratuitamente. Em certos casos, os dados recolhidos, apesar de não se destinarem a publicação, são guardados em formatos fáceis de usar. Por exemplo, os dados sobre preços, recolhidos para calcular as taxas de inflação, podem ser bastante detalhados e específicos. Os organismos na posse desses dados, mesmo que não os divulguem publicamente, podem disponibilizá-los aos poderes públicos. Mas, muitas vezes, os melhores dados sobre uma determinada matéria, além de serem confidenciais, estão na posse de entidades privadas ou incluídos em bases de dados comerciais cujo acesso pode ser dispendioso. Para obter essas informações, o governo poderá ter de adquirir os dados. Em muitos casos, é possível negociar descontos sobre o preço de tabela, uma vez que o governo normalmente não irá usar os dados para fins comerciais. Em alguns países, as autoridades que realizam uma avaliação de concorrência têm poderes para exigir a divulgação obrigatória dos dados. Mas essa prática ainda não é generalizada. Por conseguinte, os avaliadores procurarão obter a divulgação voluntária dos dados junto das partes interessadas na regulamentação.

A informação relevante encontra-se, frequentemente, na posse de outras entidades para além das partes interessadas. Constituem fontes de informação comuns:

- Fontes de dados governamentais (p. ex., serviços de estatística, ministérios sectoriais);
- Estudos do setor privado (p. ex., empresas de estudos de mercado que produzem relatórios sobre as condições do mercado, os hábitos e preferências dos consumidores ou outras matérias);
- Associações setoriais (muitas vezes, estas recolhem, compilam e distribuem informações de interesse comum para o setor, incluindo números relativos à produção, à capacidade utilizada e aos preços);

- Relatórios anuais das empresas (estes podem incluir não só informações financeiras sob a forma de balanços e demonstrações de resultados, como também informações de carácter geral sobre as condições de mercado, a evolução tecnológica e a estratégia empresarial);
- Relatórios de analistas (os relatórios de analistas financeiros ou de outros setores podem conter informações muito úteis sobre as tendências do setor, a evolução tecnológica e as condições do mercado);
- Organizações que recolhem dados comerciais (estas podem recolher uma panóplia de informações úteis para as empresas avaliarem os seus produtos e mercados, tais como dados sobre as vendas e os preços de lojas específicas);
- Processos de concorrência (no interesse da transparência, os processos de direito da concorrência podem ser particularmente úteis para obter dados e analisar o mercado. De um modo geral, os processos instaurados por entidades reguladoras e os processos civis também podem fornecer informações úteis); e
- Peritos do setor (os dados recolhidos pelos próprios peritos podem ser de grande valor).

Quando se trata de regulamentação particularmente importante, por vezes, é recolhida informação com o intuito específico de decidir o modo como a regulamentação deverá ser estruturada. A recolha de informações não tem de ser uma tarefa árdua. Pode envolver, por exemplo, um dia de telefonemas para realizar um inquérito informal.

Por vezes, outros países poderão dispor de dados que possam ser usados para testar as hipóteses em questão. A utilização de tais dados poderá ser admissível caso não existam dados nacionais disponíveis e desde que as condições regulamentares e de consumo sejam comparáveis.

4.3. Métodos simples

Ao passo que uma análise mais sofisticada pode basear-se em métodos econométricos complexos que permitem calcular, por exemplo, funções de custo e de procura, os métodos simples de análise quantitativa fornecem com frequência resultados que são compreensíveis, verificáveis e transparentes. Uma das vantagens dos métodos simples é que, geralmente, são fáceis de explicar e, por conseguinte, mais convincentes

para os decisores políticos do que os métodos complexos que poderão basear-se na econometria ou em modelos económicos pouco intuitivos. Não havendo métodos simples disponíveis, em muitos casos, nem sequer se efetuam cálculos quantitativos.

Comparações de preços

Uma das formas mais simples de testar os efeitos das reformas de incentivo à concorrência é a comparação dos preços de um conjunto de fornecedores num ambiente de concorrência com outros não sujeitos a concorrência. Se não se verificar nenhuma diferença de preços, considerar-se-á que a concorrência tem um efeito mínimo. Por outro lado, se houver grandes diferenças de preços (enquanto as outras condições se mantêm inalteradas), então é de prever que o reforço da concorrência tenha um forte impacto.

As comparações de preços não devem limitar-se necessariamente a comparações nacionais (p. ex., entre estados ou cidades.) Por vezes, os preços nacionais podem ser comparados com os preços noutros países. Esta é uma possibilidade cada vez mais viável, graças aos esforços internacionais com vista à comparabilidade dos dados sobre preços recolhidos tanto pelos organismos privados como públicos. As comparações internacionais podem tornar-se mais complicadas devido às flutuações cambiais que importa ter em conta, bem como à necessidade de garantir a comparabilidade dos dados. As diferenças na estrutura de custos e nas definições de cada produto que podem existir de um país para outro são fatores suscetíveis de impedir a comparabilidade imediata dos preços. Por exemplo, os custos de distribuição de correio podem ser bastante diferentes em zonas densamente povoadas (como nos Países Baixos) em comparação com zonas predominantemente rurais (como na Austrália), sendo provável que essa diferença também se reflita no preço final cobrado pela entrega de correspondência. A definição do produto "leite fresco" poderá variar de um país para outro, podendo as diferenças na definição, por vezes, também justificar diferenças nos preços. Quando os produtos e as estruturas de custos são comparáveis entre os países, é mais provável que as diferenças de preços resultem das diferentes condições de concorrência.

As comparações de preços podem ter um valor limitado quando uma mudança na regulamentação, em vez de induzir uma alteração do preço, provoca antes uma alteração na quantidade. Por exemplo, a regulamentação aplicável aos serviços de táxi pode manter os preços constantes por meio do uso de taxímetros, mas ao mesmo tempo limitar a

oferta global de serviços de táxi. Nesse caso, se a análise focasse exclusivamente o preço em vez da quantidade, estaria a ignorar o principal impacto da regulamentação nos consumidores.

Caixa 46. Comparação de preços de medicamentos não sujeitos a receita médica

Num estudo sobre farmácias retalhistas, realizado em 2003 pelo Office of Fair Trading do Reino Unido, foi observada uma variação significativa dos preços dos medicamentos não sujeitos a receita médica entre as farmácias do Reino Unido. Assumiu-se que a desregulamentação levaria as farmácias, em geral, a fixar os preços no primeiro quartil dessa variação.

Caixa 47. Oferta de serviços para localidades pequenas

Uma das principais preocupações suscitadas pela liberalização das rotas aéreas transfronteiriças entre o Canadá e os Estados Unidos, em 1994, era o facto de os passageiros e as empresas das localidades mais pequenas serem prejudicados devido à deslocação dos serviços de transporte aéreo transfronteiriço para os grandes centros populacionais. Contudo, ao longo dos 10 anos que se seguiram à liberalização do mercado das rotas transfronteiriças, o número de centros urbanos do Canadá com voos regulares diretos para os Estados Unidos aumentou de 14 para 24, tendo o número total de rotas transfronteiriças subido de 58 para 148.

Fonte: House of Commons Canada (2005).

Caixa 48. Contratação exclusiva aumenta preços em lojas francas

No estudo de mercado sobre as lojas francas no aeroporto internacional de Incheon, realizado em 2012 pela autoridade da concorrência da Coreia (KFTC), observou-se uma subida acentuada dos preços das bebidas alcoólicas e do tabaco imediatamente após a ICN (uma empresa pública que arrendava os espaços comerciais no aeroporto) ter consolidado o seu modelo de contratação para adjudicar a uma única empresa um contrato de exclusividade para a venda de bebidas alcoólicas e tabaco na zona franca do aeroporto por um período de 5 anos (março de 2008 a fevereiro de 2013). Comparando os preços antes e depois do contrato de monopólio de vendas de bebidas alcoólicas e de tabaco, o preço de 30 tipos de bebidas alcoólicas e produtos de tabaco aumentou, em média, 9,8 % de um ano para o outro (2008-2009). A KFTC recomendou que a ICN alterasse o seu modelo de contratação para alargar a exploração das lojas francas de bebidas alcoólicas e tabaco no aeroporto a um maior número de empresas, tal como no caso dos cosméticos ou produtos eletrónicos. A partir de março de 2013, a ICN passou a contratar duas empresas para a venda de bebidas alcoólicas e tabaco nas lojas francas do aeroporto.

Efeitos dos resultados de estudos transversais da regulamentação

Muitas vezes, realizam-se reformas regulamentares comparáveis para diferentes produtos. As informações sobre os efeitos da reforma regulamentar ou as diferenças regulamentares observadas para um produto permitem, com frequência, retirar conclusões para eventuais reformas aplicáveis a outros produtos. Podemos imaginar, por exemplo, a criação de um programa de comércio de emissões para a substância poluente SOx, no âmbito do qual as licenças de emissão de SOx seriam de alguma forma distribuídas (p. ex., aos poluidores atuais) e depois negociadas, com um decréscimo anual do número líquido de licenças. Após algum tempo, poderia haver interesse em criar um programa de comércio de emissões para outras substâncias poluentes, como o NOx, o benzeno ou as micropartículas. As experiências adquiridas com o comércio de emissões, e o modo como este se processou no caso do SOx, podem fornecer informações valiosas para a operacionalização do sistema de comércio de emissões de outros poluentes, como o NOx. No entanto, as comparações podem não ser exatas. Por exemplo, as emissões de SOx têm geralmente origem em fontes fixas, tais como fábricas ou centrais elétricas específicas, ao passo que o benzeno atmosférico pode ser proveniente não só de aplicações industriais, mas também dos automóveis e do fumo do tabaco. A implementação de um programa de comércio de emissões para o benzeno poderá, por isso, colocar desafios completamente diferentes (e revelar-se impraticável), comparativamente com o comércio de emissões de SOx.

Efeitos dos resultados de reformas regulamentares realizadas noutras locais

Por vezes, as reformas regulamentares realizadas noutras jurisdições podem ser semelhantes àquelas que estão a ser contempladas a nível local. Estudos de caso simples podem fornecer exemplos importantes e relevantes dos benefícios potenciais de uma reforma. As jurisdições podem ser nacionais, regionais ou locais.

As informações sobre os resultados das reformas levadas a cabo noutras jurisdições podem ser obtidas junto dos funcionários locais responsáveis pela reforma em causa, nas universidades ou junto de organizações internacionais. A pesquisa na internet de estudos académicos sobre essas reformas permite identificar trabalhos relevantes ou peritos competentes na área. A OCDE criou uma base de dados de estudos empíricos sobre os impactos das reformas de incentivo à concorrência que, além de estudos em língua inglesa e francesa, inclui também documentos noutras línguas, com o objetivo de constituir a mais completa fonte de informações sobre os impactos destas reformas. Esta

base de dados será disponibilizada em formato eletrônico pesquisável no *site* de internet da OCDE, a fim de permitir a identificação de estudos sobre reformas em setores específicos.

Na maior parte dos casos, os impactos das reformas não são estudados. Por isso, a lista dos estudos é bastante mais reduzida do que o número efetivo de reformas de incentivo à concorrência levadas a cabo pelos governos.

Experiências

Cada vez mais, as experiências são reconhecidas como fonte de informação sobre comportamentos microeconómicos. As experiências na área da regulamentação podem ser particularmente úteis para analisar o modo como os requisitos de comunicação afetam o comportamento dos consumidores ou como as comunicações afetam os resultados.

A metodologia subjacente aos estudos experimentais consiste em estabelecer uma hipótese quanto à alteração que se prevê no comportamento dos intervenientes relevantes na sequência de uma alteração do ambiente em que atuam, para depois testar essa hipótese, observando as ações de um grupo de controlo (que é o grupo de base não sujeito à reforma) e de um grupo de tratamento (sujeito à reforma proposta). Os comportamentos dos dois grupos podem ser comparados usando métodos estatísticos básicos, estimando o nível de confiança das alterações previstas. Muitos estudos experimentais são feitos com estudantes, mas o grupo de estudo ideal seria constituído por pessoas comparáveis àquelas que seriam alvo das reformas de incentivo à concorrência. Por exemplo, uma reforma da legislação em matéria de publicidade comercial poderia ser testada com consumidores finais.

Caixa 49. Estudos experimentais de divulgação de informação

Um estudo experimental dos formulários de informação sobre hipotecas realizado pela Comissão Federal do Comércio dos Estados Unidos (FTC) concluiu que os formulários usados para fornecer informações aos compradores de casas poderiam ter efeitos imprevistos e confundir os compradores, levando-os frequentemente a optar por créditos hipotecários com condições menos vantajosas. O método usado para este estudo consistiu em testar o impacto que as informações tinham na tomada de decisões pelos consumidores, usando grupos experimentais, em vez de proceder à aplicação efetiva dos formulários propostos. De acordo com estudos experimentais comparáveis, um formulário alternativo reformulado apresentaria um maior valor informativo para os consumidores.

Vide: Lacko, J. e J. Pappalardo, (2004).

Projetos de demonstração

Os projetos de demonstração são uma das formas mais convincentes de comprovar as vantagens de uma mudança regulamentar. Estes projetos são um tipo de experiência que avalia o impacto da adoção de uma alteração regulamentar proposta, sem obrigar à aplicação simultânea dessa alteração em todo o território nacional. Pelo contrário, os impactos da alteração são estudados para um grupo de população ou uma área geográfica relevante. Se a alteração for considerada um sucesso com base no projeto de demonstração, poderá ser adotada a uma escala mais ampla. Uma vantagem dos projetos de demonstração é que permitem garantir que as reformas propostas terão os efeitos previstos, além de quantificarem esses efeitos. Se os projetos de demonstração não produzirem os efeitos esperados, podem, em última análise, poupar recursos significativos aos governos, na medida em que evitam os custos de uma aplicação generalizada da alteração.

Os projetos de demonstração são experiências de políticas públicas. Por vezes, as experiências desta natureza podem não ser formalmente declaradas como sendo projetos de demonstração. Por exemplo, os governos federais podem analisar diferentes tipos de regulamentação estadual e comparar os seus efeitos.

Caixa 50. Comparação de preços entre voos regulados a nível estadual e federal

Uma das razões que originou a desregulamentação das companhias aéreas nos Estados Unidos foi a comparação dos preços dos voos domésticos (na Califórnia) com voos de duração comparável sujeitos à legislação federal aplicável aos voos interestaduais. A regulamentação mais liberal existente a nível estadual serviu, efetivamente, como projeto de demonstração para uma liberalização nacional mais abrangente.

O mercado menos regulamentado da Califórnia (nomeadamente a rota de San Francisco – Los Angeles) tinha tarifas aéreas por passageiro/milha bastante inferiores às rotas comparáveis sujeitas à regulamentação nacional (como Washington, DC – Nova Iorque).

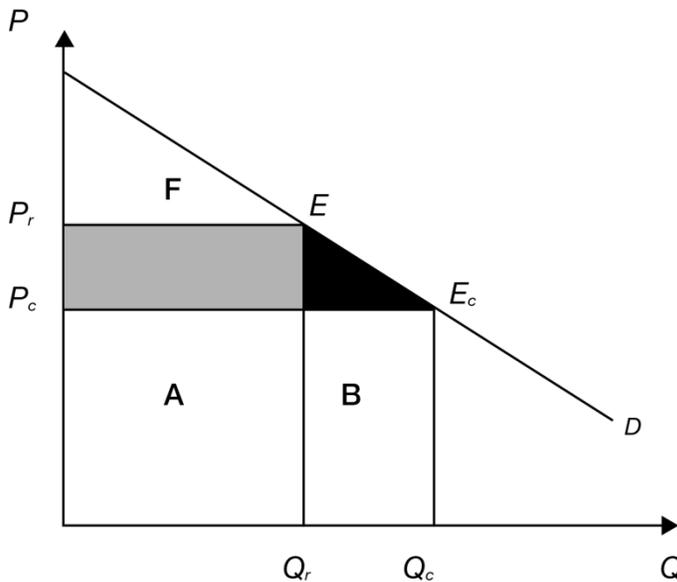
Fonte: Keeler, T. (1972).

4.4. Estimativas de valor

4.4.1. Benefícios para o consumidor

Os efeitos que uma regulamentação tem sobre a concorrência podem, em muitos casos, ser analisados como uma deslocação de um ponto para outro na curva da procura. Essa deslocação pode alterar a aproximação ao equilíbrio. Para muitas regulamentações, que têm o efeito de limitar a oferta ou de aumentar o preço, é relativamente fácil calcular os benefícios ou prejuízos para o consumidor resultantes do movimento de um equilíbrio para outro, tanto no caso de a procura ser linear ou de ter uma elasticidade de substituição constante (CES). No caso da procura linear, a estimativa dos benefícios da reforma será geralmente mais baixa do que no caso da procura CES. Ambas podem ser consideradas como limites da estimativa, em que a procura linear constitui o limite inferior e a procura CES o limite superior.

Figura 4. Prejuízos para o consumidor



Medida padrão

Em muitos setores, existem poucas informações disponíveis sobre os preços, as vendas das empresas e outros indicadores económicos mais

técnicos.⁹ Esta limitação de dados poderia impedir o cálculo dos benefícios através de uma abordagem das alterações no equilíbrio. Por este motivo, pode ser útil usar uma técnica simplificada, embora a abordagem das alterações no equilíbrio seja sempre preferível. Esta secção descreve uma medida padrão que pode ser usada nas situações em que não existe melhor informação disponível.¹⁰ A vantagem destas medidas padrão é que ajudam a caracterizar o nível de benefícios que possam existir, além de fornecerem um indicador razoável e comparável do valor das alterações regulamentares favoráveis à concorrência. Os principais dados necessários para esta medida são: as receitas do setor, a elasticidade da procura e o efeito sobre os preços médios causado pelo tipo de restrição detetada.

Se for possível prever as alterações de preço causadas pelo tipo de restrição que está a ser eliminada, os benefícios para o consumidor resultantes da eliminação da restrição poderão ser calculados com base na seguinte fórmula:¹¹

$$CB = \left(\rho + \frac{1}{2} |\varepsilon| \rho^2 \right) R_r$$

Onde:

- CB_s : medida padrão do prejuízo para o consumidor
- ρ : variação percentual do preço resultante da restrição
- R : receitas do setor
- $|\varepsilon|$: valor absoluto da elasticidade da procura

⁹ Estas fontes permitiriam determinar as curvas da oferta que seriam aplicáveis no caso da regulamentação de referência e da regulamentação favorável à concorrência.

¹⁰ A medida padrão assume uma elasticidade do mercado de -2 (ou $|\varepsilon|=2$, numa função da procura com elasticidade constante). Pretende, assim, representar uma elasticidade típica de um produto com concorrência moderada para o qual existem substitutos viáveis, embora distantes. O grau de precisão desta medida poderá aumentar se existir mais informação disponível ou se houver indícios de que a procura é particularmente inelástica, como é o caso da eletricidade ou insulina, ou particularmente elástica, como pode acontecer com certos produtos de base.

¹¹ Ver derivação da fórmula no Anexo 1.

Quando a elasticidade do setor é desconhecida, pode assumir-se como hipótese $|\varepsilon|=2$, o que corresponde a um mercado típico onde existe concorrência, com alguns consumidores dispostos a deixar de comprar o bem em virtude da subida do preço, mas onde não existe regulação de preços. Nesse caso, o benefício gerado pela eliminação da restrição é calculado com base na seguinte fórmula:

$$CB = (\rho + \rho^2)R_r$$

Receitas

As receitas constituem uma medida útil, porque o acesso a estes dados costuma ser fácil e, mesmo não o sendo, trata-se de informações menos confidenciais do que os seus dois elementos constituintes, a saber, os preços e as quantidades vendidas.

As receitas a considerar devem ser aquelas do mercado diretamente afetado pela regulamentação. Geralmente, as receitas dos mercados mais distantes, embora relacionados, não devem ser incluídas no valor das receitas a considerar. Será necessária alguma ponderação para determinar os limites do mercado para efeitos de cálculo das receitas.

Exemplo: Suponhamos que as receitas de um mercado nacional são conhecidas, mas que a regulamentação apenas tem impacto a nível local. É possível estimar as receitas locais com base nas receitas nacionais, por exemplo, através de cálculos de receita per capita, por estabelecimento comercial ou por unidade geográfica.

As receitas são medidas em unidades monetárias, permitindo quantificar, igualmente em unidades monetárias, os benefícios de promover a concorrência.

Variação percentual do preço

Foram realizados diversos estudos que analisam o impacto nos preços resultante de diferentes tipos de alterações regulamentares favoráveis à concorrência. Os resultados destes estudos foram agregados no quadro do Anexo 2, que apresenta valores de referência para a avaliação das restrições em diferentes áreas. As medidas de referência constam do quadro 2 na página seguinte.

Para encontrar a medida de referência adequada, basta localizar o tipo de restrição que foi identificada. O quadro enumera um efeito de

referência para cada uma das restrições. Caso sejam conhecidos valores mais específicos, por exemplo, resultantes de estudos específicos do setor, estes podem ser mais adequados do que o valor de referência geral. Na falta de estudos pertinentes, os valores de referência são úteis para uma primeira abordagem.

Quando são identificadas várias restrições, uma abordagem conservadora consiste em selecionar a restrição que apresenta a maior diferença de preço e usar esta diferença como base para a variação percentual do preço.

Tipo de restrição da concorrência que foi eliminada

A eliminação de uma restrição vinculativa da concorrência resulta frequentemente numa alteração dos preços. Também a produção e o emprego podem sofrer impactos mensuráveis. O quadro 2 apresenta os impactos nos preços médios resultantes de opções regulamentares favoráveis à concorrência. Estes valores baseiam-se numa análise de avaliações *ex post* de alterações introduzidas nas políticas públicas.

Tabela 2. Impacto nos preços médios resultante da mudança para uma opção regulamentar favorável à concorrência

Variação do preço de referência (relação entre a variação do preço e o preço menos competitivo)	Categoria e subcategoria da restrição regulamentar
-0,20	(A) Limitação do número ou da variedade de empresas
-0.19	1 Concessão de direitos exclusivos a uma única empresa de bens ou serviços
-0.23	2 Estabelecimento de um regime de licenciamento, permissão ou autorização como requisito de atividade
-0.15	3 Limitação da capacidade de certos tipos de empresas para prestarem um bem ou serviço
-0.19	4 Aumento significativo dos custos de entrada ou de saída do mercado
-0.12	5 Criação de uma barreira geográfica que impede a oferta de bens, serviços, mão-de-obra ou o investimento de capital por parte das empresas
-0.18	(B) Limitação da capacidade dos fornecedores para competirem entre si
-0.19	1 Limitação da capacidade das empresas para definirem os preços de bens ou serviços

Variação do preço de referência (relação entre a variação do preço e o preço menos competitivo)	Categoria e subcategoria da restrição regulamentar
-0.14	2 Limitação da liberdade das empresas de fazerem publicidade ou marketing aos seus bens ou serviços
-0.16	3 Fixação de padrões de qualidade do produto que beneficiem apenas alguns fornecedores ou que excedam o nível que seria escolhido por determinados consumidores bem informados
-0.39	4 Aumento significativo dos custos de produção de apenas algumas empresas (especialmente mediante a diferenciação no tratamento dado às empresas já estabelecidas e às novas empresas do mercado)
-0.20	(C) Diminuição do incentivo à concorrência entre fornecedores
-0.28	1 Criação de um regime de autorregulação ou de correção
-0.10	2 Exigência ou incentivo à publicação de informações sobre quantidades produzidas, preços, vendas ou custos das empresas
-0.25	3 Isenção da atividade de um determinado setor ou grupo de empresas da aplicação da legislação geral da concorrência
-0.20	(D) Limitação da escolha do consumidor e da informação ao seu dispor
-0.32	1 Limitação da capacidade dos consumidores para escolherem a empresa à qual adquirem um bem ou serviço
-0.12	2 Redução da mobilidade dos consumidores entre fornecedores de bens ou serviços, através do aumento dos custos explícitos ou implícitos de mudança de fornecedor
-0.16	3 Alteração substancial da informação necessária para que os consumidores possam adquirir bens e serviços de forma eficaz

4.4.2. Outras formas de medir os benefícios

Para além do preço, existem outras formas de medir os benefícios de eliminar as restrições à concorrência. Um exemplo é o caso em que os preços são regulados, mas a oferta é limitada. Estas restrições quantitativas também prejudicam os consumidores. De facto, uma redução de 1 % na oferta, mesmo a preços fixos, pode causar mais prejuízos ao consumidor do que um aumento de 1 % no preço. Isto porque o aumento de 1 % no preço levará a que os consumidores que obtêm o menor benefício marginal do produto deixem de o comprar. Em contrapartida, a redução quantitativa não afetará apenas os consumidores com o menor

benefício marginal, mas sim todos os consumidores com igual probabilidade, incluindo aqueles que retiram um elevado benefício pessoal do consumo. A estimativa realizada para a medida padrão dos benefícios pode estar próxima ou acima da estimativa dos benefícios resultantes da eliminação da restrição quantitativa (ver Anexo 1). É interessante que, se for possível estimar um impacto nos preços em função do tipo de restrição quantitativa aplicada, o benefício estimado para o consumidor de eliminar essa restrição corresponde a:

$$CB = \frac{1}{2}(1 - \rho)R_f$$

Para além das variáveis quantitativas, existem muitas outras variáveis relacionadas com os benefícios que podem ser usadas. A variável adequada para medir os benefícios dependerá do setor, dos interesses do consumidor e dos dados disponíveis.

Caixa 51. Seleção de variáveis pertinentes

- As tarifas dos táxis podem ser fixas, mas a limitação do número de viaturas implicará elevados tempos de espera para os passageiros ou um défice de serviços em alguns bairros. A variável relevante a medir é: tempo de espera * valor do tempo de quem espera. [Vide OFT (2003) "The regulation of licensed taxi and PHV services in the UK"
http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140402142426/http://www.ofg.gov.uk/shared_ofg/reports/comp_policy/ofg676.pdf]
- Os preços das farmácias podem ser fixos, mas a limitação do número de farmácias poderá implicar uma maior deslocação do que seria desejável para os doentes que precisam de medicação: maior tempo de deslocação * (valor do tempo + custo do transporte)..

4.4.3. Ajustamento dos valores

Atualização do valor

Em muitos casos, os benefícios e os custos resultantes das medidas propostas perpetuam-se ao longo de anos, podendo variar o momento em que ocorrem os benefícios e custos gerados pelas diferentes opções. Esses casos requerem frequentemente uma atualização dos dados para que as opções propostas possam ser devidamente comparadas. Depois de atualizados os valores, os custos e benefícios que ocorrem ao longo do tempo podem ser comparados com base nas preferências da sociedade em usufruir dos benefícios mais cedo ou noutros fatores, como o custo de

oportunidade dos recursos e a inflação. Para estimar os benefícios da concorrência é comum truncar os benefícios (limitando o período de tempo considerado, p. ex., a cinco anos) de modo a ter em conta eventuais erros nas previsões do legislador.

Com base na atualização dos valores, o conjunto de benefícios futuros decorrentes de cada opção podem ser expressos em termos de valor atual líquido (VAL). Regra geral, devem ser escolhidas as opções que apresentem o maior VAL. Nenhuma das opções propostas deverá ser escolhida se o seu VAL não for superior ao *status quo*.

Para calcular o VAL, é necessário determinar o valor atual (VA) dos benefícios e custos futuros relativos a cada ano, aplicando a fórmula seguinte, onde t é o ano a contar do 0 e r é a taxa de atualização:

- O valor atual no momento 0 (agora) de um benefício líquido no momento t é: $\text{Valor Atual} = (\text{Benefícios} - \text{Custos})_t / (1+r)^t$. A soma do valor atual do benefício líquido em cada momento considerado corresponde ao valor atual de uma política pública.

Uma das fontes para obter as taxas de atualização é a taxa de juro implícita das obrigações do Tesouro, que poderá refletir o custo de financiamento do Estado (ou os benefícios sociais resultantes dos ganhos). Outra fonte são as entidades reguladoras nacionais, na medida em que têm de calcular os valores atualizados dos fluxos de investimento em ativos. Resumidamente, existem diversas opções para escolher uma taxa de atualização; este manual não adotará nenhuma posição relativamente à taxa de atualização adequada para a formulação de políticas públicas.

O VAL de uma opção corresponde à soma dos valores atuais respeitantes a todos os anos relevantes em que ocorrem benefícios e custos.

Quando os benefícios e os custos ocorrem ao longo do tempo, a escolha da taxa de atualização adequada pode ser fundamental para encontrar a melhor opção. A escolha da taxa de atualização real subjacente poderá depender das orientações gerais em matéria de custo-benefício adotadas por cada país.¹²

¹² Para mais informações sobre as técnicas de medição e comparação dos riscos e incertezas das opções propostas, ver, por exemplo, UK HM Treasury (2018) *The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central*

Exemplo: Estão em análise duas opções para atingir um objetivo político. A opção 1 implica avultados investimentos iniciais cujos benefícios económicos líquidos começam por ser relativamente baixos, mas aumentam a longo prazo. A opção 2 implica menores custos iniciais, gerando maiores benefícios líquidos no curto prazo, mas que vão diminuindo a longo prazo. De acordo com as orientações nacionais de custo-benefício, é aplicada uma taxa de atualização de 5 %.

Tabela 3. Atualização de valores na comparação de opções

Ano	1	2	3	4	5
	Opção 1 (Benefícios- Custos) (milhões de USD)	Opção 2 (Benefícios- Custos) (milhões de USD)	Fator de atualização de 5 %	Opção 1 atualizada (Benefícios- Custos) (milhões de USD)	Opção 2 atualizada (Benefícios- Custos) (milhões de USD)
0	100	1200	1	100	1200
1	500	1100	.952	476	1047
2	750	1000	.907	680	907
3	1000	750	.864	864	648
4	1200	500	.823	988	412
5	1300	000	.784	1019	0
Total	4850	4550		4127	4214

Com base nos benefícios e custos nominais, a opção 1 é preferida porque proporciona benefícios líquidos adicionais de 300 milhões de dólares. Contudo, quando os valores do retorno são atualizados, a opção preferida passa a ser a opção 2 que, ao valor atual, proporciona benefícios adicionais de 87 milhões de dólares.

4.4.4 Risco / Incerteza

Na maioria dos casos, os benefícios e os custos associados às opções políticas propostas estão sujeitos a riscos e incertezas substanciais. Normalmente, os cálculos dos benefícios e custos das medidas propostas baseiam-se em projeções e em estimativas que, por

Government, US Office of Budget and Management, Circular No. A-94 Revised, e Treasury Board Secretariat of Canada (2017) Canadian Cost-Benefit Analysis Guide: Regulatory Proposals.

sua vez, também estão sujeitas a um elevado grau de incerteza, tais como as projeções de crescimento económico, taxas de juro, procura de produtos, bem como de impactos na saúde e no ambiente. Nestes casos, o nível de risco dos resultados e a tolerância ao risco podem ser critérios para a escolha de uma opção política.

Podem constituir informações úteis para comparar os riscos e incertezas das opções: as principais fontes de incerteza, as estimativas do valor esperado dos resultados, a sensibilidade dos resultados a importantes fontes de incerteza e, sempre que possível, a distribuição probabilística dos benefícios, custos e benefícios líquidos.

As técnicas usadas para estimar e comparar os riscos e incertezas incluem a simulação de cenários e a análise de sensibilidade. Mas uma das principais condicionantes da estimativa de riscos é a impossibilidade de prever todas as práticas do setor privado antes da aplicação efetiva de uma nova regulamentação.

A simulação de cenários pode servir para alertar para as principais incertezas técnicas, económicas e políticas com relevância para a escolha de uma proposta. Tratando-se de regulamentação com impacto reduzido ou médio, esta técnica pode passar pela formulação de perguntas simples do género "o que acontece se...". A regulamentação com maior impacto poderá exigir modelos de cenários futuros mais detalhados. Em ambos os casos, as comparações devem basear-se nos VAL relativos dos cenários e das opções.

Na análise de sensibilidade, os principais parâmetros usados para determinar os benefícios e os custos de uma política proposta são sujeitos a variação para depois avaliar o efeito que essa variação provoca no valor atual líquido dos resultados. Os parâmetros passíveis de variação incluem, por exemplo: (i) os benefícios e custos; (ii) a taxa de atualização; e (iii) a taxa de inflação geral.

Também existem modelos mais sofisticados para avaliar as incertezas, como o método de Monte Carlo. Por enquanto, porém, este modelo de análise não se afigura adequado à avaliação da concorrência, dadas as dificuldades em determinar o leque de incertezas, por exemplo, porque as consequências indesejadas da regulamentação são difíceis de caracterizar.

Exemplo detalhado Avaliação das opções de reforma

Nesta caixa é dada continuidade ao exemplo detalhado usado ao longo de todo o manual.

Nesta parte é apresentada a avaliação que o Departamento fez das opções acima referidas. A seção A enuncia as principais conclusões da análise de cada uma das opções realizada pelo Departamento. A seção B fornece uma comparação das opções de acordo com os critérios estabelecidos na diretriz que o Departamento recebeu do Ministério.

A. Análise das opções

Na sequência de uma avaliação preliminar das opções acima referidas, duas delas foram excluídas da análise mais aprofundada. Estas opções e as razões para não serem objeto de uma análise mais aprofundada são as seguintes:

- *Proibição dos descontos concedidos às farmácias:* qualquer tentativa de controlar e proibir os descontos implicaria grandes desafios. Seria necessária uma definição ampla e cuidadosa do conceito de desconto para evitar que a concorrência entre fornecedores fosse simplesmente transferida para outras vertentes da concorrência. Por exemplo, uma definição padrão dos descontos sobre genéricos não impediria os fornecedores de concorrerem em vertentes como o financiamento de outros serviços para além da dispensa de medicamentos, a concessão de preços preferenciais para produtos não farmacêuticos ou o financiamento de viagens ou outras regalias. Além disso, a mera proibição dos descontos não iria garantir a concorrência de preços entre os fornecedores de genéricos, se não existisse nenhum mecanismo que promovesse essa concorrência. Pelo contrário, poderia simplesmente levar os fabricantes de genéricos a reter os descontos que atualmente concedem às farmácias.
- *Concorrência através de redes de farmácias:* como foi referido, a concorrência entre farmácias pode ser um instrumento extremamente eficaz para impulsionar a descida dos preços dos genéricos. Contudo, a tentativa de usar esta abordagem no contexto nacional implicaria alterações fundamentais e complexas ao quadro atual da concorrência. Além disso, muitas farmácias poderiam ficar excluídas do NPIP o que, por sua vez, teria efeitos negativos para muitos pacientes. Sobretudo os idosos e os pacientes com mobilidade reduzida poderiam ser gravemente afetados, já que muitos deles seriam obrigados a mudar de farmácia e a percorrer distâncias mais longas para consultar o seu farmacêutico.

Apresentam-se em seguida as principais conclusões da análise detalhada das outras opções identificadas, bem como da situação de base de manter o quadro atual inalterado.

1. Status Quo

A menos que sejam introduzidas alterações importantes no quadro atual da concorrência, é de prever que os preços dos genéricos se mantenham elevados no

futuro. Tendo em conta o nível médio de descontos (55 %) declarado pelos fornecedores, em 2011 os descontos contribuíram para um aumento dos custos com medicamentos estimado em 2,9 mil milhões de dólares, o que, considerando uma despesa de 9,7 mil milhões de dólares, corresponde a pouco menos de 30 %. Além disso, o volume destes custos é suscetível de aumentar ao longo dos próximos anos, já que um crescente número de medicamentos patenteados amplamente usados deixará de estar protegido por patente.

Numa perspetiva de recursos, o quadro atual também causa elevados custos indiretos à economia, na medida em que a dimensão das farmácias é inferior à escala de eficiência. Estima-se que um aumento da dimensão média das farmácias, das atuais 42 000 receitas por ano para 75 000 por ano, pouparia à economia entre 1,4 e 1,5 mil milhões de dólares em custos com recursos.

O atual custo elevado dos genéricos também afeta indiretamente a qualidade global dos cuidados de saúde. Por um lado, o grande número de farmácias existentes no quadro atual poderá facilitar o acesso de alguns pacientes a serviços farmacêuticos. As elevadas margens concedidas às farmácias através dos descontos também poderão estar a promover a oferta de alguns serviços que beneficiam os utentes, enquanto fator de concorrência, tais como os horários de atendimento alargados e o maior tempo de aconselhamento dedicado ao paciente.

Por outro lado, devido aos elevados custos dos genéricos, existem menos recursos disponíveis para outros setores do sistema de saúde. Além disso, de acordo com alguns estudos, os custos dos medicamentos podem condicionar fortemente o seu consumo, sobretudo por parte de pacientes de baixos rendimentos, normalmente com menos possibilidades de ter um seguro privado complementar. Por conseguinte, o elevado preço dos medicamentos, na medida em que implica um aumento significativo dos copagamentos dos pacientes, poderá levar muitos pacientes a não tomar a medicação que lhes foi prescrita.

2. Restituição dos descontos concedidos às farmácias

A abordagem de restituição dos descontos tem a vantagem de manter o atual quadro da concorrência. Contudo, a poupança líquida para os contribuintes dependerá do nível de descontos efetivamente declarados e da percentagem desses descontos que as farmácias podem reter.

Um dos principais desafios seria o de obter informações exatas sobre o volume efetivo de descontos e os preços competitivos líquidos. Tal como acima referido, seria necessária uma definição ampla e cuidadosa do conceito de desconto para evitar que a concorrência entre fornecedores fosse simplesmente transferida para outras vertentes da concorrência. Além disso, seria necessário um sistema de monitorização para assegurar a declaração da totalidade dos descontos. Mesmo que esse sistema fosse criado, provavelmente não permitiria captar na íntegra os preços dos genéricos concorrentes, tendo em conta o amplo leque de incentivos que os fornecedores podem oferecer às farmácias para optarem pelos seus produtos e o elevado grau de concorrência existente na oferta de muitos genéricos.

A restituição dos descontos também suscita a preocupação de garantir continuamente um elevado nível de substituição por genéricos. Para terem um incentivo

financeiro para dispensar medicamentos genéricos, as farmácias teriam de receber margens e descontos sobre os genéricos na ordem dos 25 %, ou mais, dos atuais preços de tabela dos genéricos. Como indica o quadro seguinte, uma taxa de restituição de 75 %, remanescendo 25 % para a farmácia, proporcionaria a esta um rendimento líquido de 10,10 dólares na dispensa de um medicamento genérico, contra 10 dólares na dispensa do produto de marca, assumindo que o preço do genérico corresponde a 61 % do preço do medicamento de marca.

Rendimentos da farmácia obtidos com a dispensa de medicamentos de marca e genéricos, considerando uma taxa de restituição de 75 %

Categoria	Margem de 15 % dos produtos de marca	Margem de 25 % dos genéricos
Preço de tabela	40,00 USD	24,40 USD
Taxa de dispensa	4,00 USD	4,00 USD
Margem	6,00 USD	6,10 USD
Rendimento líquido da farmácia	10,00 USD	10,10 USD

Importa referir, porém, que uma margem de 25 % não constituiria um incentivo financeiro para as farmácias dispensarem medicamentos genéricos, cujo preço seja inferior a 60 % do preço do medicamento de referência. Aliás, seria necessária uma margem mais alta para incentivar as farmácias a dispensar esses genéricos.

Em vez de incentivar as farmácias a dispensar medicamentos genéricos, também seria possível impor-lhes essa obrigação, a menos que o médico prescritor o proibisse expressamente. Contudo, para assegurar o cumprimento efetivo deste requisito seria necessário um elevado nível de controlo e fiscalização das práticas de dispensa das farmácias.

Outra alternativa para manter um elevado nível de substituição por genéricos seria limitar o reembolso máximo aplicável aos medicamentos para os quais existem genéricos disponíveis ao montante do preço do genérico, exceto nos casos em que a receita indicasse que a substituição não é permitida. Os pacientes que, ainda assim, quisessem comprar o produto de marca poderiam fazê-lo, mas teriam de pagar o custo adicional.

Outra complicação associada à restituição dos descontos seria garantir que o benefício fosse alargado aos contribuintes privados. Sobretudo no caso dos pacientes que pagam os medicamentos diretamente, isso poderá constituir um problema, a menos que o desconto fosse restituído no ato da compra. Uma forma de evitar este problema seria a redução, com base nos descontos declarados, dos preços máximos indicados na lista de dispensa.

Uma abordagem baseada na restituição dos descontos implicaria avultados custos correntes para monitorizar os descontos e regularizar as contas com as farmácias. Os efeitos indiretos para o setor das farmácias decorrentes desta abordagem dependeriam do nível de descontos que lhes fosse permitido reter. Se fossem autorizadas a reter descontos equivalentes a 25 % do preço dos genéricos, o montante total das taxas de dispensa aumentaria de aprox. 2,83 mil milhões de dólares para cerca de 3,45 mil milhões de dólares. Em comparação, as taxas de dispensa e os descontos que as farmácias recebem atualmente rondam os 6,28 mil milhões de dólares.

Embora esta perda líquida seja suscetível de levar ao encerramento de um grande número de farmácias, é improvável que daí resultem problemas de acesso significativos, sobretudo nas zonas urbanas onde existe uma elevada densidade de farmácias. Por outro lado, certas zonas rurais poderão ser bastante afetadas, o que exigirá, eventualmente, algumas medidas corretivas no futuro.

As tentativas de exigir a restituição de um nível bastante mais elevado de descontos poderão afetar de forma substancial a densidade da rede de farmácias e o acesso dos pacientes aos serviços farmacêuticos. Para evitar que isso aconteça, poderão ser necessárias formas alternativas de financiamento das farmácias, tais como um aumento das taxas de dispensa ou o financiamento de outros serviços prestados pelas farmácias, tais como avaliações médicas, a prescrição de medicamentos para doenças banais, o controlo da diabetes, a administração de vacinas e a requisição e interpretação de análises clínicas relacionadas com a medicação.

A oposição das farmácias à abordagem de restituição dos descontos dependerá sobretudo do impacto líquido que esta terá nas suas receitas, bem como dos custos adicionais que a declaração e o acerto dos descontos irão implicar. É possível que haja uma forte oposição por parte dos fornecedores dependendo dos requisitos de declaração que lhes forem impostos. De resto, esta opção mantém globalmente o quadro em que os fornecedores de genéricos concorrem atualmente.

3. Fixação de preços máximos em função dos preços de países de referência

A fixação de preços máximos em função dos preços praticados em países de referência também é uma opção suscetível de gerar elevadas poupanças nos custos dos medicamentos. De acordo com dados adquiridos pelo Departamento de Saúde sobre os preços dos medicamentos genéricos num cabaz de países de referência com custos relativamente baixos, os preços no estrangeiro são, em média, 35 % inferiores aos preços nacionais. Sobretudo no caso dos genéricos mais vendidos, os preços no estrangeiro eram bastante mais baixos do que a nível nacional. Comparando as médias ponderadas que refletem os volumes de vendas dos diferentes genéricos, os preços no estrangeiro eram 39 % inferiores aos preços nacionais. Se estes preços máximos fossem aplicados em 2011, teriam gerado uma poupança nos custos dos genéricos de aproximadamente 2,46 mil milhões de USD.

Apesar de resultarem numa poupança considerável nos custos dos medicamentos, estes preços máximos ainda ficam bastante aquém do nível de descontos de 55 % declarados pelos fornecedores de genéricos. Tal reflete as limitações significativas dos dados disponíveis sobre os preços dos medicamentos no estrangeiro. Estes dados correspondem, na sua maioria, a simples preços à saída da fábrica. Como tal, não incluem os descontos ou reduções concorrenciais que possam ser concedidos às farmácias ou aos contribuintes nos outros países e, regra geral, não refletem com exatidão o preço competitivo subjacente.

O impacto potencial nos rendimentos das farmácias é indicado no quadro seguinte, que compara o rendimento líquido que uma farmácia obtém ao dispensar um produto de marca, um genérico nas atuais condições de mercado, ou um genérico sujeito ao preço máximo de referência, que reduz em 39 % o preço atual do genérico.

Rendimentos das farmácias obtidos com medicamentos de marca versus genéricos, considerando um preço máximo de referência

Categoria	Marca	Genérico ao preço atual	Genérico ao preço máximo de referência
Preço	40,00 USD	28,00 USD	17,08 USD
Taxa de dispensa	4,00 USD	4,00 USD	4,00 USD
Margem	6,00 USD	4,20 USD	2,56 USD
Desconto	0,00 USD	15,40 USD	2,73 USD
Rendimento da farmácia	10,00 USD	19,04 USD	9,29 USD

Conforme indicado no quadro, aplicando um preço máximo de um país de referência que pratica preços baixos, a farmácia ganharia, em média, 9,29 dólares, incluindo descontos, contra 10,00 dólares no caso de dispensar um medicamento de marca ao preço de 40 dólares. Por conseguinte, de um modo geral, as farmácias deixariam de ter qualquer incentivo financeiro significativo para dispensarem genéricos.

Para evitar que esta abordagem reduza drasticamente a dispensa de medicamentos genéricos, poder-se-iam usar países de referência que praticam preços mais elevados. Outra possibilidade seria a adoção de uma política de dispensa obrigatória de genéricos ou a concessão de incentivos adicionais às farmácias para dispensarem genéricos, por exemplo, um aumento das margens admissíveis para os genéricos. Caso contrário, seria necessário instituir um regime obrigatório de substituição para as farmácias ou criar incentivos à substituição para os pacientes.

Embora a abordagem de fixação de preços máximos em função dos preços de países de referência possa encontrar forte oposição dos fornecedores, os preços usados para calcular os preços máximos a nível nacional seriam, em todo o caso, baseados nos preços do mesmo fornecedor aplicados no estrangeiro para basicamente o mesmo produto.

A abordagem suscitaria provavelmente grande oposição por parte das farmácias devido ao impacto que teria nos seus rendimentos líquidos. No entanto, usando o cabaz de países acima referido, esta abordagem proporcionaria às farmácias um rendimento líquido de 3,07 mil milhões de dólares, excedendo em cerca de 244 milhões de dólares, ou 8,6 %, o seu nível atual de taxas de dispensa negociadas.

A aplicação desta abordagem não enfrentaria obstáculos nem custos significativos, sendo semelhante à abordagem atualmente usada para calcular os preços máximos dos medicamentos patenteados. Implicaria custos correntes limitados associados à aquisição dos dados necessários para calcular os preços máximos nacionais.

4. Concursos

Os concursos, quando são uma alternativa viável, têm o potencial de baixar os preços dos medicamentos genéricos para níveis mínimos. Na medida em que centra o foco da concorrência diretamente nos pagadores e exerce uma forte pressão concorrencial sobre os fornecedores, esta abordagem poderia resultar em poupanças

médias de custos bastante acima do nível declarado de descontos de 55 %.

Mas a eventual transição para um regime de concursos também suscita uma série de preocupações potenciais, nomeadamente:

- a possibilidade de ocorrerem interrupções no fornecimento porque os concorrentes vencedores não têm capacidade para satisfazer a procura;
- a eventual erosão, ao longo do tempo, da concorrência efetiva entre genéricos; e
- as dificuldades de escoar os stocks das farmácias em caso de mudança de fornecedor.

Além disso, esta abordagem poderá não ser eficaz para os genéricos com um número limitado de fornecedores.

Uma preparação criteriosa do procedimento de concurso permitiria atenuar bastante estas preocupações. Por exemplo, para minimizar o risco de interrupções no fornecimento, poder-se-ia exigir aos proponentes que demonstrem a sua capacidade para satisfazer a procura, selecionar mais do que um fornecedor ou obrigar os fornecedores a prestar garantias de execução para cobrir os custos em caso de incapacidade de resposta à procura.

A erosão da concorrência poderá ocorrer se o número de fornecedores de genéricos ativos no mercado baixar devido à concentração da procura no âmbito dos concursos, ou se as margens dos genéricos submetidos a concurso forem consideradas demasiado baixas para os fornecedores realizarem os investimentos necessários ao desenvolvimento dos seus produtos e à sua aprovação para comercialização no país.

Na prática, atendendo à pequena dimensão da procura interna face à procura de genéricos noutros países e à inexistência de produção nacional de medicamentos genéricos, é pouco provável que uma abordagem baseada em concursos impeça as empresas de investirem nas atividades básicas de investigação e desenvolvimento necessárias ao desenvolvimento de medicamentos genéricos. Já os custos de autorização de introdução no mercado nacional ainda podem, em alguns casos, constituir um entrave significativo à entrada no mercado.

Não obstante, caso a erosão da concorrência efetiva venha a ser motivo de preocupação, existem várias possibilidades para evitar que se concretize. Estas incluem, por exemplo:

- admitir os fornecedores a concurso, na condição de obterem posteriormente a autorização de comercialização dos seus produtos;
- selecionar mais do que um proponente para o fornecimento de genéricos submetidos a concurso; ou
- submeter a concurso o direito de fornecer genéricos em sub-regiões do país.

As opções possíveis para evitar o desperdício de grandes quantidades de produtos em *stock* incluem, por exemplo, a adjudicação dos contratos com bastante antecedência ou a aquisição de quantidades predefinidas de genéricos com base nas previsões de procura. Para garantir que reduzam efetivamente os preços, os concursos poderão ser limitados aos genéricos para os quais existe um número adequado de fornecedores concorrentes, ao passo que os outros genéricos seriam sujeitos a preços máximos iguais

ou inferiores ao nível atual.

A utilização das margens como incentivo para as farmácias dispensarem genéricos poderá ser problemática no caso dos concursos, uma vez que muitos dos produtos mais vendidos teriam um preço bastante inferior aos produtos de marca de referência. Isso significa que, para garantir um elevado nível de dispensa de genéricos em caso de adjudicação por concurso, seria necessário criar um regime de substituição obrigatória ou de reembolsos máximos, ou reformular o quadro atual das taxas de dispensa.

Para substituir o atual quadro de concorrência por um processo de concurso seria necessário ultrapassar uma série de outros obstáculos. O Departamento teria de adquirir novas capacidades de contratação competitiva. Além disso, a realização de concursos regulares para a adjudicação dos contratos acarretaria custos correntes significativos.

As taxas de dispensa das farmácias também teriam de ser revistas para garantir que a queda dos preços e a perda total dos descontos que resultaria do sistema de concursos não tivesse um impacto excessivo na rede de farmácias. Essa revisão poderia passar pela reestruturação das taxas de dispensa ou pelo reforço do financiamento de outros serviços médicos prestados pelas farmácias. As elevadas poupanças nos custos dos medicamentos potenciadas pelos concursos deverão libertar financiamento suficiente para melhorar o papel atual das farmácias no sistema de cuidados de saúde.

É provável que a mudança para um regime de concursos suscite fortes resistências por parte dos fornecedores de genéricos, uma vez que aumentaria a pressão concorrencial a que estão sujeitos e alteraria fundamentalmente o sistema de distribuição atual. Embora também se antecipe uma forte oposição das farmácias, esta poderá ser substancialmente atenuada através da melhoria dos atuais mecanismos de financiamento das farmácias.

B. Comparação das opções

Impacto nos custos dos medicamentos

De entre as opções consideradas, os concursos são aquela que permite gerar as maiores poupanças de custos com medicamentos. A poupança poderá ser igual ou superior ao atual nível de descontos declarados pelos fornecedores de genéricos, estimado em 55 %, cifrando-se em mais de 2,9 mil milhões de dólares, considerando os custos incorridos com medicamentos em 2011. Em comparação, o potencial de poupança proporcionado pela abordagem de restituição dos descontos ficará provavelmente bastante aquém dos descontos declarados de 55 %, dependendo da capacidade de o eventual sistema de declaração instituído captar todas as formas de incentivos oferecidos pelos fornecedores de genéricos às farmácias para manterem os seus produtos em *stock*. Por outro lado, as poupanças máximas proporcionadas pela abordagem baseada em países de referência rondarão provavelmente os 2,46 mil milhões de dólares ou menos, considerando os custos de 2011.

Obstáculos e custos de aplicação e correntes

A implementação e manutenção de qualquer uma das abordagens apresentadas coloca o problema comum de garantir continuamente um elevado nível de dispensa de genéricos. Embora se tenha revelado uma medida eficaz para promover a substituição por genéricos, o elevado nível de descontos concedidos no atual quadro da concorrência gerou ineficiências no setor das farmácias.

Existem várias formas de lidar com este problema, nomeadamente, continuar a promover a dispensa de genéricos por via das taxas de dispensa, tornar obrigatória a substituição por genéricos ou fixar limites máximos de reembolso com base nos preços dos genéricos. Como acima referido, a manutenção dos incentivos às farmácias para promover a substituição por genéricos através de descontos e margens comerciais sobre os genéricos delapidaria significativamente os benefícios dos preços mais baixos dos medicamentos. Para promover a substituição de genéricos, as taxas de dispensa teriam de aumentar mais de 600 milhões de dólares e, mesmo assim, não seria de excluir a ocorrência de alguma erosão a este nível. Além disso, a concessão de incentivos às farmácias para promover a dispensa criaria um regime de taxas de dispensa que não reflete os custos efetivos das farmácias.

Entre as outras alternativas, tornar obrigatória a substituição por genéricos não só exigiria a criação de um sistema de monitorização e fiscalização, como poderia não ser totalmente eficaz para evitar a redução na dispensa de genéricos. O estabelecimento de limites máximos de reembolso com base nos preços dos genéricos poderia resultar numa diminuição dos genéricos dispensados, mas os custos adicionais daí resultantes seriam suportados pelos pacientes.

De resto, considerando todas as opções acima referidas, a abordagem dos países de referência é aquela que apresenta os menores obstáculos à implementação e custos correntes, uma vez que mantém o quadro atual da concorrência e usa uma abordagem básica que já é aplicada aos medicamentos patenteados.

Uma abordagem baseada na restituição dos descontos permitira manter o atual quadro concorrencial em vigor. Contudo, a sua implementação e manutenção implicaria obstáculos e custos significativos associados à obtenção de informações exatas sobre o volume efetivo de descontos e à alocação desses descontos.

A opção com maiores custos e obstáculos à implementação seria a dos concursos, nomeadamente por exigir o desenvolvimento de um processo e regime de concursos adequado, a criação de capacidades de adjudicação de contratos, bem como a reorganização do sistema de distribuição de genéricos. Esta abordagem também implicaria custos correntes significativos.

Implicações para a qualidade e a eficiência do sistema de saúde

Um problema comum a todas as opções acima referidas é garantir que os pacientes tenham um acesso adequado aos serviços farmacêuticos. A forma mais óbvia de alcançar este objetivo é através de um processo de concurso. De todas as opções, apenas os concursos indicam claramente os preços dos genéricos concorrentes e os rendimentos líquidos que as farmácias obtêm na sua atividade de dispensa de medicamentos. Na medida em que proporcionam poupanças nos custos com medicamentos bastante superiores às das outras opções, os concursos também constituem uma maior fonte de recursos para promover um melhor uso dos serviços farmacêuticos no sistema de cuidados de saúde.

Oposição

Os concursos seriam provavelmente a opção que mais oposição suscitaria por parte dos intervenientes no setor. Ao passo que as outras opções mantêm o quadro atual de concorrência praticamente intacto, os concursos alteram-no de maneira fundamental e colocam o benefício dos pagadores diretamente no centro da concorrência. As objeções

dos fornecedores de genéricos poderão ser particularmente fortes, uma vez que serão sujeitos a novas pressões concorrenciais.

Também é previsível um elevado nível de oposição por parte das farmácias, já que os concursos eliminariam os descontos enquanto fonte de financiamento. A oposição das farmácias poderá ser atenuada, oferecendo-lhes melhorias alternativas na sua remuneração e, eventualmente, reforçando o seu papel no sistema de cuidados de saúde. As outras opções também são suscetíveis de enfrentar um elevado grau de oposição das farmácias, dependendo do impacto líquido que tiverem nos seus rendimentos.

Em igualdade de circunstâncias, a oposição à abordagem dos países de referência poderá ser menor do que no caso da restituição dos descontos, uma vez que a primeira impõe menos requisitos de declaração e, por conseguinte, implica menos encargos para as farmácias e os fornecedores.



Capítulo 7

Recomendações

As opções são comparadas com o intuito de formular uma ou mais recomendações finais para a ação governamental.

1. Escolha da melhor opção

Usando os critérios identificados no capítulo anterior, é possível formular um juízo sobre a melhor opção, a segunda melhor opção, e por aí em diante. Por vezes, poderá haver apenas uma opção razoável, apesar dos esforços envidados para encontrar alternativas.

No caso mais simples, tendo os benefícios e custos das diferentes opções sido estimados em termos monetários, a opção com os maiores benefícios líquidos seria classificada acima das outras opções.

Caixa 52. Benefícios líquidos para a determinação da melhor opção

Assumindo os custos e benefícios a seguir indicados, a opção B tem o maior benefício líquido, a opção A o segundo maior e a opção C o menor benefício líquido.

Tabela 4. Exemplos de cálculo do benefício líquido

	Benefício	Custo	Benefício líquido
Opção A	300	10	290
Opção B	440	10	430
Opção C	30	5	25

Se não existirem estimativas monetárias disponíveis para os benefícios e os custos, a classificação das opções poderá ser realizada com métodos qualitativos alternativos.

Por vezes, os impactos mais importantes de uma regulamentação nova não se refletem nos preços, mas sim na inovação ou na entrada de novos concorrentes no mercado, podendo revestir um valor substancial para a concorrência.

2. Apresentação da recomendação

A recomendação tem de ser sempre apresentada a um decisor político antes de ser aplicada. O decisor político definirá então o modo como proceder.

De um modo geral, as informações apresentadas devem ser suficientemente completas para que o decisor político possa compreender os benefícios concorrenciais proporcionados pelas soluções mais favoráveis à concorrência e devem enunciar claramente os benefícios e prejuízos decorrentes de cada uma das opções, permitindo acompanhar de maneira simples o processo de raciocínio que conduziu ao resultado.

Nos casos em que as alterações políticas são recomendadas a vários níveis de governação (por exemplo, na legislação nacional e regional), a recomendação deve ser elaborada de forma pertinente para cada um dos decisores políticos envolvidos. Quando as alterações exigem a colaboração de vários níveis de governação, é mais provável que demorem muito tempo a aplicar.

Em muitos casos, haverá múltiplas recomendações, cada uma relacionada com uma disposição diferente da legislação ou regulamentação em análise. Estas podem ser apresentadas de forma sumária numa tabela como a do Quadro 5 no final deste capítulo. A última coluna com o cabeçalho "Recomendações" mostra a recomendação para cada uma das disposições. As colunas anteriores da tabela contêm o levantamento da legislação e regulamentação, a identificação das potenciais restrições à concorrência, a explicação do objetivo original da disposição, bem como a explicação (qualitativa, neste caso) dos prejuízos que as disposições causariam à concorrência. Este quadro recapitulativo seria depois complementado com documentação escrita adicional, na qual seriam explicados os problemas de concorrência e, sempre que possível, apresentadas estimativas quantitativas dos impactos.

Embora, em muitos casos, possa não ser possível realizar estimativas quantitativas, quando estas existirem e forem fiáveis, devem ser incluídas na recomendação. Uma das mais-valias de ter estimativas numéricas dos impactos das diferentes opções é que permitem estabelecer conclusões muito mais objetivas do que as que resultariam de um processo puramente político baseado em pressões de grupos de interesses. Trata-se de uma tarefa particularmente simples quando existem apenas duas políticas para comparar (por exemplo, numa análise *ex post* de uma regulamentação, porque existe apenas uma alternativa razoável à regulamentação em vigor).

3. Redação da nova regulamentação

A redação da nova regulamentação é fundamental para que a sua aplicação seja eficaz. Muitas vezes, a equipa envolvida na avaliação das opções regulamentares pode não ser a entidade mais indicada para a redação de regulamentações técnicas. Em alguns países, por exemplo, toda a legislação é redigida por um serviço de redação legislativa. Por conseguinte, os decisores políticos delegam, com frequência, em terceiros a tarefa de redação legislativa. Não obstante, a equipa que realizou a avaliação pode prestar informações úteis aos redatores, e estes deverão procurar ativamente os conselhos dos avaliadores da regulamentação, de modo a garantir que a legislação proposta produza os efeitos desejados de incentivo à concorrência, assim como o objetivo principal visado pela regulamentação.

4. Aprovação final

As etapas necessárias até à aprovação final variam em função do tipo de regulamentação ou alteração regulamentar. Por exemplo, se uma regulamentação é proposta por vontade de uma entidade reguladora, o conselho de administração dessa entidade terá, eventualmente, poderes para aprovar diretamente a alteração regulamentar, ou até mesmo para revogar simplesmente a regulamentação. Se a regulamentação proposta tiver de revestir a forma de ato legislativo, o processo poderá ser bastante diferente. Nesses casos, é fundamental conseguir agendar a proposta no calendário legislativo. Por isso, é importante conhecer os responsáveis pelo calendário legislativo e garantir que seja iniciado o processo político adequado para que a regulamentação possa seguir os seus trâmites. A fim de ser incluída na agenda legislativa, a proposta de regulamentação deverá apresentar argumentos sólidos que sustentem os seus benefícios e a sua importância para as prioridades governamentais. Esta é uma das razões pelas quais pode ser útil quantificar os benefícios económicos da mudança, usando os métodos explicados anteriormente.

5. Implementação

Nos casos em que uma regulamentação nova é a solução aprovada e formalmente instituída, também é necessário preparar o aparelho institucional para aplicar a regulamentação. Em alguns locais, por exemplo, a regulamentação pode estar publicada mas não ser aplicada, porque não há ninguém responsável por assegurar o seu cumprimento ou porque a entidade responsável não atribui elevada prioridade à regulamentação. Depois de oficialmente promulgada a regulamentação, é necessário tomar as medidas necessárias para definir os procedimentos de aplicação.

A data de entrada em vigor de uma regulamentação pode influenciar bastante a capacidade de funcionamento dos processos de concorrência. Sobretudo quando, no momento atual, existe apenas uma empresa capaz de cumprir a norma, mas outras poderão vir a ter essa capacidade no futuro, deverá ser considerada a hipótese de adiar a entrada em vigor para dar tempo que as outras empresas desenvolvam os seus produtos. As datas de aplicação devem ser escolhidas de modo a garantir que possa haver uma concorrência efetiva.

Caixa 53. Prazos de implementação e efeitos na concorrência

A data de entrada em vigor de uma regulamentação pode afetar significativamente o número de concorrentes. Suponhamos, por exemplo, que é aprovada uma regulamentação destinada a introduzir motores de fora de borda com baixas emissões sonoras e poluentes para as embarcações a motor que operam em reservas marinhas, e o prazo previsto para a implementação da norma é de seis meses. À data da aprovação da regulamentação, apenas uma empresa dispõe da tecnologia necessária para cumprir a norma. Uma vez que patenteou essa tecnologia, nenhum dos outros operadores pode usá-la, nem estaria em condições de desenvolver alternativas no prazo de seis meses. Consequentemente, para cumprir a norma, todos os motores teriam de ser adquiridos à mesma empresa, que assim poderia cobrar preços elevados, já que a aquisição dos seus produtos é obrigatória por lei. Se o legislador optasse por prorrogar o prazo de implementação por dois anos, outras empresas teriam tempo para desenvolver invenções, contornando a patente, e oferecer os seus próprios motores, o que significa que os compradores teriam, de facto, opções de escolha e a concorrência pelo preço contribuiria para manter os preços alinhados com os custos.

A autoridade competente para implementar a regulamentação terá de:

1. Identificar o organismo apropriado para aplicar a regulamentação;
2. Atribuir expressamente a responsabilidade a esse organismo;
3. Garantir que o organismo apropriado crie um mecanismo para aplicar a regulamentação (p. ex., estabelecendo um prazo para a criação desse mecanismo);
4. Garantir que as empresas e os consumidores afetados sejam informados sobre a regulamentação (p. ex., através de um workshop, por carta ou através de outros meios de comunicação com a comunidade afetada);
5. Garantir que o setor privado saiba quem deve contactar para questões respeitantes à regulamentação; e
6. Garantir que as decisões regulamentares sejam tomadas com a devida celeridade e fundamentação, caso tenha sido usado o poder discricionário, e aplicadas num prazo que favoreça os processos de concorrência.

**Tabela 5. Quadro exemplificativo para a apresentação de resultados --
Materiais de construção**

No and title of Regulation	Article	Thematic category	Brief description of the potential obstacle	Policy maker's objective	Harm to competition	Recommendations
Law 3054/2002 Organisation of the oil market and other provisions	Art. 6 par 5	Asphalt	The legal person must have a minimum share capital of EUR 500,000 so as to be granted a licence to trade asphalt.	The objective is to ensure the financial capacity and sustainability of the companies trading oil products, taking into consideration the high value of these products	Barrier to entry for small suppliers since it raises the entry costs. The provision may limit the number of suppliers and lead to higher concentration in the relevant market and possibly to higher prices.	Abolish the provision.
Law 3054/2002 Organisation of the oil market and other provisions	Art. 6 par 5	Asphalt	The minimum amount of storage space in order to trade asphalt must be of 2,000 m ³ .	It was not possible to identify the objective of the provision. However, to our understanding, the objective is to ensure sufficient supply of the specific product.	Barrier to entry for small suppliers since it raises the entry costs. The provision may limit the number of suppliers and lead to higher concentration in the relevant market and possibly to higher prices.	Abolish the provision.
Law 669/1977 "Quarries-licences for exploitation"	Art. 4 par. 3	Mines / Quarries	The exploitation licence for marble quarries is granted as a single area for a minimum surface of m ² 20,000 and a maximum surface of m ² 100,000.	We understand from the Ministry of Environment that the objective of the provision is to limit the commitment of big quarry areas which would lead to significant environmental impact. Following communication with the Ministry of Environment, we understand that it is allowed to join neighbouring marble quarries (applies to both private and public). The minimum area for exploitation of marbles is set at m ² 20,000 because this surface is considered as the lowest scale needed for exploitation.	The minimum and maximum scale of a marble quarry constitutes a barrier to entry which possibly discourages potential entrants, reduces the number of suppliers and may lead to higher prices. The maximum surface set by this provision appears proportionate to the objective of protecting the environment in cases of direct assignment of exploitation, where a prior exploitation licence has been issued. Its potential impact is mitigated by the fact that the exploiter of neighbouring quarries can join them into one.	Abolish the provision as per the minimum area of the exploitation of marble quarries and with reservation to art. 11 par.1a), par. 2 and art. 17 of Presidential Decree 285/1979 for which the restriction should remain.

No and title of Regulation	Article	Thematic category	Brief description of the potential obstacle	Policy maker's objective	Harm to competition	Recommendations
Ministerial Decision Δ7/οικ.24023/4220/2011 "Amendment of JMD Δ7/A/φ1/12901/580/26-6-1997 'Re-adjustment of the amount of State fees and royalties provided for in the legislation on mines (Government Gazette 574/B)."	Unique article	Mines / Quarries	Determination of fees paid under L. 210/1973, i.e. fee of EUR 10,000 to apply for the concession of a mine, letter of guarantee of EUR 20,000 to apply for a concession of up to km2.5, letter of guarantee of EUR 30,000 to apply for a concession of over km2.5.	It was not possible to identify the objective of the specific provision. However, it is our understanding that the objective is to raise public revenue.	While the provision constitutes an administrative burden we have no evidence of distortion of competition.	No recommendation for change.
residential Decree 405/1996 Shipment and unshipment of dangerous products in ports	ANNEX C, par. 10 law	Framework law	The provision defines that in passenger ferries only up to 5 transporters can transport dangerous products in restricted quantities, as defined in Annex C, with the exception of products falling under class 2, 3, 4.1., 4.3 and 5.2 for which only maximum two transporters per passenger ferry are allowed.	It was not possible to identify the objective of the specific provision. However, to our understanding, the objective is the safety of people and transports.	The International Maritime Goods (IMDG) Code provides for an unlimited quantity to be shipped in passenger ships. The national provision potentially may raise transport costs and lead to higher prices.	The Presidential Decree should be reviewed in the spirit of the IMDG and be fully compatible with it. Additionally, it should be directly amended every time the IMDG Code is updated, in order to be fully compatible with it.

Fonte: OCDE (2014) OECD Competition Assessment Review: Greece. OECD: Paris. <http://www.oecd.org/daf/competition/Greece-Competition-Assessment-2013.pdf>

Exemplo detalhado: Recomendação

Nesta caixa é dada continuidade ao exemplo detalhado usado ao longo de todo o manual.

Com base na análise do Departamento, recomenda-se que o governo desenvolva um processo de concurso para o fornecimento de genéricos, em conjugação com uma política de reembolso máximo ao abrigo do NPIP.

Fundamentação:

O processo de concurso oferece o maior potencial de poupança de custos para o sistema de saúde. Tomando como referência os custos dos medicamentos em 2011, um processo de concurso poderia ter gerado poupanças nos custos totais com medicamentos superiores a 2,9 mil milhões de dólares, o que excede em 600 milhões de dólares as poupanças que poderiam ter sido alcançadas com uma abordagem baseada em países de referência. Embora a dimensão das poupanças eventualmente viabilizadas por uma abordagem de restituição dos descontos seja difícil de calcular, uma vez que estas dependem não só do efeito que uma maior pressão concorrencial resultante dos concursos terá sobre os preços, como também da capacidade de monitorizar eficazmente os descontos, prevê-se que estas poupanças também seriam bastante inferiores às proporcionadas pelo processo de concurso.

Outra vantagem do processo de concurso é que revelaria os preços dos genéricos concorrentes e os rendimentos líquidos das farmácias gerados pela dispensa de medicamentos. Por conseguinte, constituiria uma base mais clara para o desenvolvimento de taxas farmacêuticas ótimas para a dispensa de medicamentos e a prestação de outros serviços médicos. As poupanças adicionais previsivelmente proporcionadas pelo processo de concurso também poderiam libertar financiamento para reforçar o papel das farmácias no sistema de saúde.

Para instituir um processo de concurso teriam de ser ultrapassados alguns obstáculos importantes. Seria necessário desenvolver um procedimento de concurso eficaz, rever a estrutura de remuneração das farmácias e reorganizar o sistema de distribuição de genéricos. O processo de concurso também implicaria custos correntes significativos. Contudo, esses custos e obstáculos são compensados pelas potenciais poupanças de custos e pelos benefícios esperados para o sistema de saúde em resultado dos concursos.

O principal obstáculo à implementação de um processo de concurso será provavelmente a oposição das partes interessadas. Prevêem-se objeções particularmente fortes dos fornecedores de genéricos, que serão obrigados a desenvolver a sua atividade num quadro de concorrência reforçada. Também será expectável uma forte oposição do setor das farmácias, dependendo eventualmente da introdução de melhorias na sua atual estrutura de remuneração.

Como segunda melhor opção, o Departamento recomenda a adoção de uma abordagem de fixação de preços máximos em função dos preços de países de referência com baixos custos. Comparativamente com uma abordagem de restituição dos

descontos, a abordagem dos países de referência proporcionaria poupanças de custos mais certas. Além disso, em comparação com qualquer uma das abordagens de concurso ou de restituição dos descontos, a fixação de preços máximos de referência implicaria menos obstáculos e custos de aplicação e correntes.

A fim de garantir um elevado nível de dispensa de genéricos, recomenda-se que, em conjugação com a aplicação de qualquer uma das opções acima referidas, seja adotada uma política de reembolso máximo ao abrigo do NPIP, tendo por base o preço do genérico relevante. Não obstante essa política poder suscitar a oposição significativa de grupos de pacientes, permitiria assegurar um elevado nível de substituição genérica, mantendo ainda assim a opção de os pacientes pagarem os produtos de marca do seu próprio bolso ou, se for caso disso, através de seguros privados.

Em comparação, a opção de obrigar as farmácias a substituir os medicamentos de marca por genéricos para promover a sua dispensa implicaria custos de aplicação significativos e seria provavelmente mais contestada pelos pacientes. A manutenção de incentivos financeiros para as farmácias dispensarem genéricos reduziria substancialmente os benefícios líquidos da concorrência pelo preço entre genéricos e obrigaria a adotar uma estrutura de taxas de dispensa não baseada nos custos efetivos.



Capítulo 8

Avaliação ex post

As avaliações de concorrência devem ser objeto de *avaliações ex post* regulares para verificar se a opção escolhida na sequência do processo de análise produziu os efeitos previstos e foi, *de facto*, a mais apropriada. Deste modo, o avaliador pode identificar quaisquer erros que possam ter sido cometidos e as suas causas, a fim de melhorar o processo de avaliação de concorrência.

Nas avaliações de concorrência é inevitável formular hipóteses sobre os efeitos prováveis que as alternativas políticas analisadas terão na concorrência e, como tal, subsiste sempre alguma incerteza quanto aos custos e benefícios efetivos de cada opção. Só o tempo dirá se a opção escolhida foi a mais adequada para cumprir o objetivo e, ao mesmo tempo, resolver problemas relacionados com distorções da concorrência.

A opção escolhida pode ter tido consequências imprevistas ou pode ter produzido um resultado diferente daquele inicialmente previsto. Tal pode dever-se a uma análise incompleta ou imperfeita ou a fatores que era impossível prever na altura em que a avaliação de concorrência foi realizada. Apenas uma avaliação *ex post* permitirá aos observadores confirmar se a análise inicial estava completa e correta. A avaliação *ex post* pode concluir que, apesar da razoabilidade da análise inicial tendo em conta as informações disponíveis na altura, o resultado final sugere que as opções políticas devem ser reconsideradas.

Caixa 54. Avaliação de impacto dos auxílios estatais

A Comissão Europeia adotou recentemente novos requisitos de avaliação em matéria de controlo dos auxílios estatais. A Comissão exigirá avaliações para um conjunto selecionado de regimes de auxílios estatais para identificar o seu impacto e introduzir melhorias em posteriores regimes de auxílio e, eventualmente, em futuras regras em matéria de auxílios estatais.

A avaliação deve, em especial, procurar fornecer elementos comprovativos sólidos e úteis para responder a perguntas como, por exemplo, se os auxílios alteraram realmente o comportamento dos beneficiários, se os beneficiários foram afetados de forma diferente pelos auxílios, se o regime teve efeitos colaterais para a atividade de outras empresas, se o regime contribuiu para o objetivo político pretendido, ou se o instrumento de auxílio escolhido foi o mais adequado.

A Comissão publicou, em maio de 2014, um documento com orientações metodológicas, que descreve os métodos mais relevantes para a avaliação de impacto contrafactual, de acordo com a literatura mais recente e as melhores práticas adotadas a nível internacional. O documento de orientação também descreve os principais elementos dos planos de avaliação, de modo a ajudar os Estados-Membros a preparar e realizar as avaliações dos seus regimes de auxílio.

O objetivo da avaliação *ex post* consiste, por isso, em determinar o impacto efetivo que a opção escolhida teve na concorrência e em verificar se esta foi a escolha mais acertada. Idealmente, os avaliadores devem comparar os resultados da opção escolhida com todas as alternativas consideradas na altura da avaliação. Contudo, esta análise pode ser demasiado complexa e morosa. Por isso, normalmente, será escolhido um único cenário contrafactual.

A escolha adequada do cenário contrafactual é muito importante para garantir que o exercício seja útil e informativo. O cenário contrafactual deve ser a opção que teria sido preferida se a avaliação de impacto na concorrência não tivesse sido realizada. Se a avaliação inicial da concorrência se referiu a uma política em vigor, que foi depois alterada, o cenário contrafactual deve ser a manutenção da política revogada. Pelo contrário, se a avaliação disse respeito a uma nova política, a análise deve consistir na comparação do efeito da política escolhida com a política inicialmente proposta. Contudo, se a opção escolhida na sequência da avaliação do impacto na concorrência tiver sido a preferida inicialmente, o cenário contrafactual deve ser a segunda melhor alternativa considerada na altura.

Para garantir que a análise seja imparcial e objetiva, a avaliação *ex post* deve ser realizada por uma equipa diferente daquela que realizou a

avaliação inicial da concorrência. Esta é uma forma de garantir que a escolha do cenário contrafactual e a análise subsequente não sejam afetadas pela vontade ou necessidade de provar que o processo de avaliação inicial chegou a conclusões adequadas. Apenas se forem identificados erros genuínos será possível retirar deles ensinamentos para o futuro.

Os resultados de uma avaliação *ex post* também podem ser influenciados pelo tempo que decorreu desde a decisão. Por um lado, se apenas tiver passado um curto espaço de tempo, poderá não haver dados suficientes para avaliar corretamente todos os efeitos da opção escolhida. Por outro lado, se tiver decorrido demasiado tempo, será mais difícil distinguir os efeitos da política de outros eventos que possam ter afetado o setor. Isto aplica-se especialmente a setores muito dinâmicos e inovadores. Assim sendo, é necessário alcançar um equilíbrio entre estes dois efeitos opostos. A recomendação é deixar passar 2 a 3 anos antes de realizar a avaliação *ex post*.

Caixa 55. Avaliação ex post da revogação de um regulamento que impunha restrições à entrada no mercado

Num determinado setor existia um regulamento que apenas permitia a entrada de novos operadores no mercado, depois de verificadas as suas competências e perícias, e desde que os operadores atuais considerassem que o mercado tinha capacidade para suportar um novo fornecedor. Pretendia-se, assim, garantir a verificação da qualidade dos fornecedores e proteger os consumidores contra uma oferta de serviços precários ou não conformes com a norma. O regulamento foi revogado com a justificação de que limitava o número de fornecedores, causando assim distorções na concorrência, e de que um regime de licenciamento permitiria alcançar o mesmo resultado.

A avaliação *ex post* servia para verificar se, na sequência da remoção da barreira à entrada no mercado, a quantidade e variedade de serviços oferecidos no setor tinha aumentado e/ou se os preços tinham baixado. Devia também confirmar se os consumidores tinham sido afetados por estas alterações, por exemplo, se o número de reclamações tinha aumentado. Os resultados do regime de licenciamento deviam então ser comparados com as condições que teriam prevalecido no mercado se o regulamento não tivesse sido revogado (cenário contrafactual). Se não tivessem ocorrido mudanças substanciais no setor, o cenário contrafactual poderia eventualmente corresponder ao estado do setor antes da intervenção. Contudo, se tivessem ocorrido mudanças, seria necessário estimar o que teria acontecido se a mudança não tivesse ocorrido.

A reconstituição do cenário contrafactual é claramente o principal desafio neste tipo de exercício. Inquéritos a consumidores, fornecedores e outros intervenientes no mercado podem ajudar a obter dados e a identificar mudanças que afetaram o setor mas não foram induzidas pela alteração regulamentar (p. ex., um choque tecnológico, uma grande fusão, uma quebra na procura, etc.). Existindo dados suficientes disponíveis, é possível usar a regressão ou outras técnicas estatísticas para estimar o modo como determinadas variáveis teriam evoluído no cenário contrafactual.

Caixa 56. Avaliação ex post

Estudo de mercado sobre farmácias no Reino Unido

Em 2010, o Office of Fair Trading do Reino Unido publicou uma avaliação ex post do seu estudo de mercado de 2003, intitulado "The control of entry regulations and retail pharmacy services in the UK". Esta avaliação ex post analisou os impactos das medidas governamentais adotadas com vista à implementação das recomendações de 2003, implementação essa que, como veio a constatar-se, não abrangeu todas as alterações recomendadas. Vide UK OFT (2010) Evaluating the impact of the 2003 OFT study on the Control of Entry regulations in the retail pharmacies market. (See UK OFT (2013) http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140402142426/http://www.of.gov.uk/shared_of/reports/Evaluating-OFTs-work/OFT1219.pdf)

Análise do sistema alemão de valorização e reciclagem de resíduos de embalagens

Em julho de 2012, o Bundeskartellamt deu início a um inquérito setorial sobre os regimes adotados para dar cumprimento às obrigações legais ("sistemas duais"), que analisou os efeitos da liberalização do mercado de valorização e reciclagem de resíduos de embalagens de origem doméstica. A análise do setor baseou-se em dados detalhados que abrangiam um período de 19 anos. O relatório apresentado demonstrou que, em resultado da liberalização, os custos totais anuais da recolha e reciclagem de resíduos de embalagens de origem doméstica tinham baixado de cerca de dois mil milhões de euros para menos de mil milhões de euros por ano. (Vide Bundeskartellamt (2012), http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/EN/Pressemitteilungen/2012/03_1_2_2012_SU-duale-Systeme.html).

Estudo irlandês sobre táxis

Um estudo realizado em 2014 sobre os serviços de táxi na Irlanda analisou a evolução do mercado e os impactos na sequência de uma importante liberalização levada a cabo em 2000. Vide Paul Gorecki (2014) "Ex-post assessment of government intervention in the taxi market in Ireland: 1978-2014", [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/WP2\(2014\)6&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/WP2(2014)6&docLanguage=En)).

Outra decisão difícil é a escolha da análise a submeter à avaliação *ex post*. Idealmente, as avaliações *ex post* deveriam ser realizadas com alguma regularidade e deveriam concentrar-se nas análises mais difíceis ou controversas.

As intervenções candidatas à avaliação *ex post* devem ser identificadas aquando da realização das análises de avaliação da concorrência, de modo a permitir a recolha de dados sobre o mercado e a sua evolução. Deste modo, será mais simples realizar a avaliação *ex post*. Nessa mesma fase, também deverá ser identificado o cenário contrafactual, pois com o passar do tempo torna-se mais difícil determinar quais foram as outras opções consideradas e descartadas.

Caixa 57. Austrália: avaliação *ex post* sem ter sido realizada uma avaliação *ex ante*

Na Austrália, o primeiro-ministro pode, em casos excepcionais, conceder uma isenção por escrito do processo de análise de impacto regulamentar de legislação nova. Tais isenções só são concedidas:

"em circunstâncias verdadeiramente urgentes e imprevistas, que obriguem à tomada de uma decisão antes de ser possível realizar uma RIS adequada", ou

"quando estão em causa questões orçamentais ou outros assuntos sensíveis, cujo anúncio prematuro (até mesmo de opções) seria suscetível de causar efeitos indesejados no mercado ou dar origem a especulações que prejudicariam o interesse nacional".

Nestes casos, é obrigatório realizar uma análise após a implementação da regulamentação que beneficiou de uma isenção do primeiro-ministro.

Fonte: Australian Government (2013).



Bibliografia

- Albæk, S., P. Møllgaard, e P. B. Overgaard (1997), Government-Assisted Oligopoly Coordination? A *Concrete* Case, *The Journal of Industrial Economics*, 45: 429–443,
<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1467-6451.00057>
- Australian Government (2013), “Best Practice Regulation Handbook”, July 2013, Appendix C: Exemptions from the RIS process and other special circumstances”, <http://rogerscarlisle.com/wp-content/uploads/2014/02/Fed%20obpr-handbook%20July%202013.pdf>
- Brunet, E., L. Guérin-Schneider e F. Bonnet (2002), “Impact of a new legislation on the water market and competition in France”, ENGREF Working Paper.
- Bundeskartellamt (2012), “Bundeskartellamt presents results of its sector inquiry into compliance schemes - liberalisation reduces costs of packaging disposal by one billion euros per year”, Press release, www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/EN/Pressemitteilung/2012/03_12_2012_SU-duale-Systeme.html
- Comissão Europeia (2013), State aid: the Commission approves the restructuring plan for the PSA Peugeot Citroën group, Press release, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-757_en.htm
- Comissão Europeia (2014), Competition policy brief, Issue 9, June 2014, http://ec.europa.eu/competition/publications/cpb/2014/009_en.pdf
- Genakos C., P. Koutroumpis e M. Pagliero (2014), “The Impact of Markup Regulation on Prices”, [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP2\(2014\)4/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP2(2014)4/en/pdf)

- Gorecki, P. (2014), “Ex-post assessment of government intervention in the taxi market in Ireland: 1978-2014”,
[https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP2\(2014\)6/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP2(2014)6/en/pdf)
- Governo Francês (2004), « Arrêté du 18 novembre 2004 relatif aux travaux de sécurité à réaliser dans les installations d'ascenseurs »,
www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000005894844
- House of Commons Canada (2005), “Air Liberalization and the Canadian Airport System, Commissioner of Competition response to information request by the House of Commons Standing Committee on Transport”, (May 2005),
www.ourcommons.ca/Content/Committee/381/TRAN/Reports/RP1858323/TRAN_Rpt04/TRAN_Rpt04-e.pdf
- Keeler, T. (1972), “Airline regulation and market performance”, *Bell Journal of Economics and Management Science*, pp. 399-424,
www.jstor.org/stable/3003030
- Kleiner, M. (2014) “Why license a florist?” , 28 May, *New York Times*.
<http://www.nytimes.com/2014/05/29/opinion/why-license-a-florist.html?emc=eta1>
- Klissas, N. (2014), “Expecting more, but getting less”, *Article*, USAID,
www.usaid.gov/frontiers/2014/publication/section-2-expecting-more-getting-less
- Lacko, J. e J. Pappalardo, (2004) “The Effect of Mortgage Broker Compensation Disclosures on Consumers and Competition: A Controlled Experiment”, *US FTC Staff Report*,
<https://www.ftc.gov/reports/effect-mortgage-broker-compensation-disclosures-consumers-competition-controlled-experiment>
- OCDE (2014), *OECD Competition Assessment Reviews: Greece*. OECD, Paris, www.oecd.org/daf/competition/Greece-Competition-Assessment-2013.pdf
- OCDE (2011), “Emission Permits and Competition”, *Best Practice Roundtables on Competition Policy*,
www.oecd.org/competition/sectors/48204882.pdf

- OCDE (2007), "Taxi Services: Competition and Regulation", *Best Practice Roundtables on Competition Policy*, www.oecd.org/daf/competition/sectors/41472612.pdf.
- OCDE (2004a), "Competition and regulation in agricultural: Monopsony buying and joint selling", *Best Practice Roundtables on Competition Policy*, www.oecd.org/daf/competition/abuse/35910977.pdf
- OCDE (2004b), "Enhancing Beneficial Competition in the Health Professions", *Best Practice Roundtables on Competition Policy*, www.oecd.org/daf/competition/sectors/35910986.pdf
- Pape F., D. Lurje e E. Satas (n.d.), Competition Impact Assessment Report of the Airway Sector.
- Que choisir (2008), Le grand dérapage financier de la rénovation des ascenseurs, <https://www.quechoisir.org/action-ufc-que-choisir-copropriete-le-grand-derapage-financier-de-la-renovation-des-ascenseurs-n11797/>
- Rauch, F. (2013), "Advertising expenditure and consumer prices", *International Journal of Industrial Organisation*, Vol. 31(4), pp. 331-341.
- Sims, R. (2013), "Driving Prosperity through Effective Competition", Speech, www.accc.gov.au/speech/driving-prosperity-through-effective-competition
- Treasury Board Secretariat of Canada (2007), *Canadian Cost-Benefit Analysis Guide: Regulatory Proposals*, www.tbs-sct.gc.ca/rtrap-parfa/analys/analys-eng.pdf.
- UK HM Treasury (2018), *The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government*, www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220541/green_book_complete.pdf
- UK OFT (2003a), "The regulation of licensed taxi and PHV services in the UK", OFT 676, http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140402142426/http://www.oft.gov.uk/shared_oftr/oft/reports/comp_policy/oft676.pdf

UK OFT (2003b), “The Control of Entry Regulations and Retail Pharmacy Services in the UK”, Office of Fair Trading, United Kingdom, http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140402142426/http://www.offt.gov.uk/shared_offt/reports/Evaluating-OFTs-work/OFT1219.pdf

US Office of Budget and Management (1992), *Circular No. A-94 Revised*, https://obamawhitehouse.archives.gov/omb/circulars_a094

Sites dos códigos tipo de atividades econômicas

International Standard Industrial Classification of All Economic Activities (ISIC), <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=27>

Statistical Classification of Economic Activities in the European Community (NACE) http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nomenclatures/index.cfm?TargetUrl=LST_NOM_DTL&StrNom=NACE_REV2&StrLanguageCode=EN&IntPcKey=&StrLayoutCode=HIERARCHIC

The North American Industry Classification System (NAICS) www.census.gov/eos/www/naics/



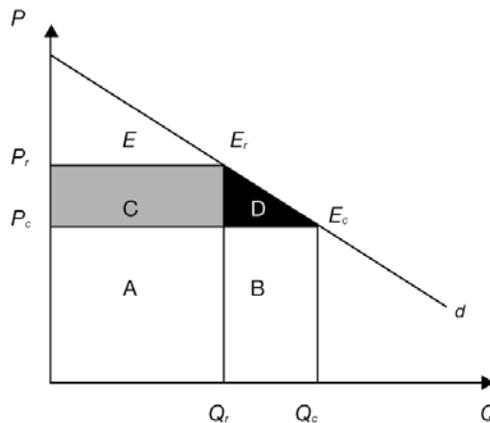
Anexo 1.

Derivação dos benefícios resultantes de uma alteração do equilíbrio

Este anexo apresenta uma derivação dos benefícios para o consumidor que resultam da mudança de um equilíbrio regulamentar restritivo para um equilíbrio concorrencial. São analisadas duas curvas de procura: a curva de procura linear e a curva de procura CES.¹ E_r shows the equilibrium with the restrictive regulation; E_c shows the equilibrium point with the competitive regulation. Finally, a simplified formula is calculated for a CES demand function.

1. Função da procura

1.1. Procura linear



¹

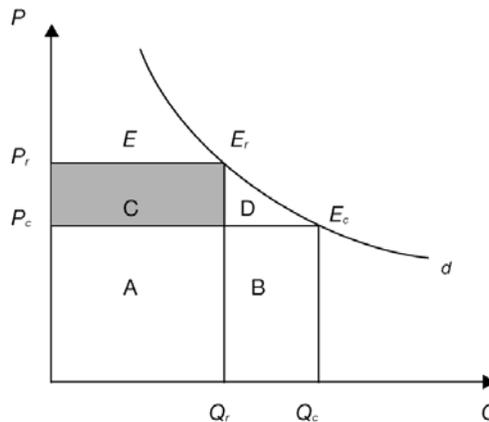
Uma curva de procura linear é fácil de representar com uma equação, mas uma curva de procura CES poderá apresentar características mais congruentes com as curvas de procura real. Ambas podem ser consideradas como simplificações, que irão variar em função dos produtos e, por vezes, poderão apresentar comportamentos complexos.

Numa curva de procura linear, os benefícios para o consumidor resultantes da mudança de um equilíbrio restritivo para um equilíbrio concorrencial correspondem à soma das áreas C e D. Os benefícios para o consumidor (CB) resultantes da mudança de um equilíbrio restritivo para um equilíbrio concorrencial podem ser representados pela seguinte equação:

$$CB = C + D = (P_r - P_c)Q_r + \frac{1}{2} (P_r - P_c)(Q_c - Q_r)$$

1.2. Procura CES

A função da procura CES é uma linha curva. Caracteriza-se pelo facto de a elasticidade da procura não depender do preço nem da quantidade, ou seja, da localização na curva. Apesar das diferenças substanciais existentes na própria curva da procura, a mudança do equilíbrio restritivo para o equilíbrio concorrencial tem basicamente a mesma fórmula que no modelo de procura linear.



A equação dos benefícios para o consumidor é muito semelhante à do modelo de procura linear:

$$CB = C + D \approx (P_r - P_c)Q_r + \frac{1}{2} (P_r - P_c)(Q_c - Q_r)$$

Fórmula de cálculo dos benefícios

A equação da variação dos benefícios para o consumidor também pode ser derivada a partir das receitas e da variação percentual do preço,

onde o rácio da variação do preço, ρ , é derivado de um quadro de impactos estimados por tipo de restrição regulamentar. (Uma variação de 10 % no preço resultante da mudança da restrição regulamentar para um equilíbrio concorrencial é representada como $\rho = 0.10$). O valor absoluto da variação do preço restritivo P_r para o preço concorrencial P_c é dado pela equação $\Delta P = \rho P_r$; onde $0 < \rho < 1$. Quanto menor a variação do preço, mais ρ se aproxima do 0.

Os benefícios para o consumidor CB podem ser derivados da procura linear ou da aproximação à procura CES, sendo as variações do preço e da quantidade representadas, respetivamente, como ΔP e ΔQ .

$$\begin{aligned} CB &= \Delta P Q_r + \frac{1}{2} \Delta P \Delta Q \\ &= \rho P_r Q_r + \frac{1}{2} (\rho P_r) (\epsilon \rho Q_r) \\ &= \rho P_r Q_r + \frac{1}{2} (\epsilon \rho^2) P_r Q_r \\ &= \left(\rho + \frac{1}{2} \epsilon \rho^2 \right) R_r \end{aligned}$$

Se as elasticidades do setor forem conhecidas, então os respetivos valores podem ser introduzidos nesta equação, a par da variação padrão do preço e do nível de receitas, R_r .

No caso mais comum em que as elasticidades são desconhecidas, é assumida uma elasticidade padrão de 2, correspondente a um bem moderadamente elástico. Substituindo $\epsilon = -2$, the result is simplified to:

$$CB = (\rho + \rho^2) R_r$$

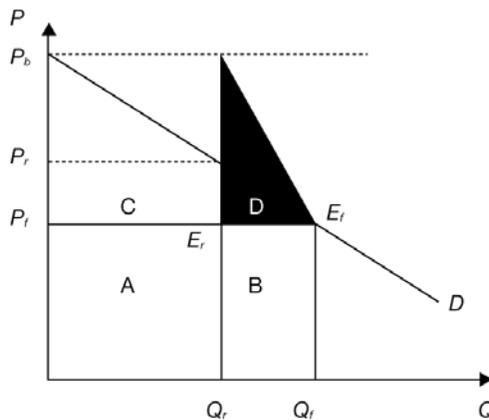
Varição da quantidade

As estimativas anteriores basearam-se numa variação do preço. Existem muitas situações em que a eliminação de uma restrição se refletirá apenas numa variação da quantidade e não do preço nominal. Por exemplo, os preços dos táxis podem estar regulados, enquanto o número de licenças de táxi é limitado. A atribuição de mais licenças de táxi aumentará a quantidade do serviço prestado mas não o seu preço. Não

havendo alterações na regulação dos preços, o valor da variação da quantidade pode ser calculado.

O primeiro passo consiste em fazer uma estimativa adequada da alteração da quantidade (restrição) resultante da regulamentação. Se a regulamentação que restringe a quantidade já se encontrar em vigor, o desafio é identificar a quantidade que prevaleceria na ausência da regulamentação. Em alguns casos, as restrições quantitativas podem ser significativas, noutros serão relativamente reduzidas, pelo que é difícil estabelecer regras gerais. Importa, no entanto, referir que existem exemplos, como a liberalização do setor dos táxis na Irlanda, em que a quantidade aumentou em mais de 300 % após a liberalização.

Suponhamos que, no quadro mais concorrencial, um produto é oferecido ao preço fixo P_f e consideremos o ponto de interseção da quantidade Q_f com esse preço na curva da procura. Com a restrição quantitativa, o preço mantém-se em P_f , mas a quantidade é reduzida para Q_r . Os consumidores que deixam de poder consumir o produto devido ao racionamento (ou à restrição quantitativa) perdem o seu excedente.



A quantidade do consumo afetado é $Q_f - Q_r$. Contudo, o racionamento não afetará apenas os clientes marginais, mas provavelmente todos os consumidores. Quando os táxis são racionados, todos os clientes poderão ser afetados. Assumindo que cada unidade de consumo tem igual probabilidade de ser racionada, o prejuízo para o consumidor corresponderá à área sob uma versão "comprimida" da curva da procura, representada pelo triângulo sombreado na área D.

Os benefícios para o consumidor resultantes da deslocação da quantidade sujeita a restrição para a curva da procura, cuja inclinação é $-m$, são:

$$CB = \frac{1}{2}(P_b - P_f)(Q_f - Q_r)$$

Note-se o seguinte:

$$P_b - P_f = mQ_f$$

Definindo a inclinação m com referência a dois pontos, o ponto (Q_r, P_r) é selecionado como comparador para o ponto:

$$-m = \frac{P_f - P_r}{Q_f - Q_r}$$

Ou seja,

$$P_b - P_f = \frac{P_f - P_r}{Q_f - Q_r} Q_f$$

Os benefícios para o consumidor resultantes da eliminação de uma restrição quantitativa podem ser expressos do seguinte modo:

$$CB = \frac{1}{2} \frac{P_f - P_r}{Q_f - Q_r} Q_f (Q_f - Q_r)$$

Ou, de forma simplificada:

$$CB = \frac{1}{2}(P_f - P_r)Q_f$$

$$CB = \frac{1}{2}(1 - \rho)P_f Q_f$$

$$CB = \frac{1}{2}(1 - \rho)R_f$$



Anexo 2

Efeitos da eliminação das restrições à concorrência por tipo de restrição

Este anexo apresenta estimativas do impacto que uma mudança para uma opção regulamentar favorável à concorrência poderá ter nos preços, usando uma base de dados da OCDE com estimativas quantitativas dos impactos *ex post* de alterações regulamentares. No futuro, este anexo será atualizado ocasionalmente, de modo a refletir fontes adicionais incluídas na base de dados. As versões atualizadas serão disponibilizadas no *site* do Guia para Avaliação de Concorrência da OCDE. Os resumos dos resultados quantitativos subjacentes serão disponibilizados em formato pesquisável.

Table 6. Média e variação do impacto dos preços após da mudança para opções pró-competitivas (versão de nov. 2014))

Varição dos preços médios (ρ)*	Intervalo de confiança de 95 %	Número de resultados	Categoria e subcategoria da restrição regulamentar
-0,20	-0,23 a -0,16	111	(A) Limitação do número ou da variedade de fornecedores
-0,19	-0,28 a -0,10	28	1 Concessão de direitos exclusivos a uma única empresa de bens ou serviços
-0,23	-0,27 a -0,19	55	2 Estabelecimento de um regime de licenciamento, permissão ou autorização como requisito de atividade
-0,15	-0,24 a -0,060	10	3 Limitação da capacidade de certos tipos de empresas para prestarem um bem ou serviço
-0,19	-0,24 a -0,13	4	4 Aumento significativo dos custos de entrada ou de saída do mercado
-0,12	-0,17 a -0,070	14	5 Criação de uma barreira geográfica que impede a oferta de bens, serviços, mão-de-obra ou o investimento de capital por parte das empresas

Varição dos preços médios (ρ)*	Intervalo de confiança de 95 %	Número de resultados	Categoria e subcategoria da restrição regulamentar
-0,18	-0,23 a -0,14	45	(B) Limitação da capacidade dos fornecedores para competirem entre si
-0,19	-0,24 a -0,14	22	1 Limitação da capacidade das empresas para definirem os preços de bens ou serviços
-0,14	-0,24 a -0,053	8	2 Limitação da liberdade das empresas de fazerem publicidade ou marketing aos seus bens ou serviços
-0,19	-0,24 a -0,081	13	3 Fixação de padrões de qualidade do produto que beneficiem apenas alguns fornecedores ou que excedam o nível que seria escolhido por determinados consumidores bem informados
-0,28	-1,0 a 0,22	2	4 Aumento significativo dos custos de produção de apenas algumas empresas (especialmente mediante a diferenciação no tratamento dado às empresas já estabelecidas e às novas empresas do mercado)
-0,20	-0,26 a -0,14	29	(C) Diminuição do incentivo à concorrência entre fornecedores
-0,28	-0,48 a -0,080	5	1 Criação de um regime de autorregulação ou de correção
-0,10	-0,13 a -0,064	11	2 Exigência ou incentivo à publicação de informações sobre quantidades produzidas, preços, vendas ou custos das empresas
-0,25	-0,35 a -0,16	13	3 Isenção da atividade de um determinado setor ou grupo de empresas da aplicação da legislação geral da concorrência
-0,20	-0,30 a -0,10	18	(D) Limitação da escolha do consumidor e da informação ao seu dispor
-0,32	-0,49 a -0,15	7	1 Limitação da capacidade dos consumidores para escolherem a empresa à qual adquirem um bem ou serviço
-0,13	-0,24 a 0,009	9	2 Redução da mobilidade dos consumidores entre fornecedores de bens ou serviços, através do aumento dos custos explícitos ou implícitos de mudança de fornecedor
-0,074	-0,33 a 0,011	2	3 Alteração substancial da informação necessária para que os consumidores possam adquirir bens e serviços de forma eficaz

Note: * Relação entre a diferença de preços (entre o preço competitivo e não competitivo) e o preço não competitivo.

Fonte: Cálculos revistos usando o método disponível neste manual.

Sobre o Guia para Avaliação de Concorrência da OCDE

O Guia para Avaliação de Concorrência da OCDE foi concebido para ajudar os governos a eliminar barreiras à concorrência através de um método que identifique restrições desnecessárias às atividades de mercado e desenvolva medidas alternativas menos restritivas que, ainda assim, atinjam os objetivos das políticas governamentais. É composto por 3 volumes: Princípios, Diretrizes e Manual Operacional.

Para mais informações sobre o Guia, acesse oe.cd/cat.



Princípios da Avaliação de Concorrência

O 1º Volume apresenta os princípios da avaliação de concorrência, descreve os benefícios da concorrência, e introduz a checklist com exemplos de atividades governamentais.



Diretrizes técnicas

O 2º Volume fornece diretrizes de orientação técnica sobre as principais questões que devem ser abordadas ao longo do processo da avaliação de concorrência.



Manual Operacional

O 3º Volume é um manual detalhado sobre como realizar uma avaliação de concorrência “passo a passo”.

O Guia para a Avaliação de Concorrência da OCDE foi concebido para ajudar os governos a eliminar as barreiras à concorrência. Ele é composto por três volumes.

O 3º Volume é um manual detalhado sobre como realizar uma avaliação de concorrência “passo a passo”.

O Guia foi traduzido para mais de 15 línguas e está disponível na página: www.oecd.org/competition/toolkit.

