

GUIA PARA AVALIAÇÃO DE CONCORRÊNCIA

1 princípios



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

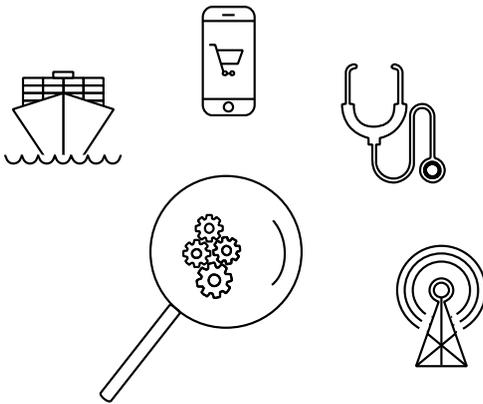
Limite a escolha do consumidor e a informação disponível

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 1
Princípios



Refêrencia par citação desta publicação:
OCDE (2017), *Guia para Avaliação de Concorrência: Volume 1 - Princípios*,
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.

© OCDE 2017



Prefácio

A fomentação da concorrência pode melhorar o desempenho económico de um país, proporcionar oportunidades de negócio aos cidadãos e reduzir o custo dos bens e serviços na economia. Contudo, muitas 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 que permite identificar as restrições desnecessárias e desenvolver políticas alternativas e menos restritivas, mas que, ainda assim, permitam atingir os objetivos prosseguidos pelos órgãos políticos. Um dos principais elementos do Guia consiste numa “Checklist de Concorrência”, que fornece uma série de questões simples para detectar legislações e regulamentações que possam potencialmente causar um impacto restritivo sobre a concorrência. Esta análise permite afetar os recursos limitados do governo às áreas onde a avaliação de concorrência é mais necessária.

Estes instrumentos 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 prévia de impacto regulamentar);
- Na avaliação da legislação e regulamentação em vigor (na economia em geral ou em setores específicos);
- Por instituições governamentais com competências para formular e/ou rever políticas, tais como ministérios que elaboram a legislação ou a autoridade da concorrência na avaliação que faz 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 a nível local ou regional. 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, sendo a avaliação de impacto concorrencial muito útil em qualquer um destes níveis. De facto, um dos exemplos mais bem-sucedidos de reformas de incentivo à concorrência teve lugar num sistema federal quando a Austrália aplicou reformas amplas e 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 recente de avaliação da concorrência, estimou-se que, se as reformas recomendadas fossem aplicadas, os benefícios económicos equivaleriam a cerca de 5,2 mil milhões de euros (OCDE, 2014a). Noutro projeto, os benefícios foram estimados a 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 formação específica em economia ou em política de concorrência. De um ponto de vista institucional, pode ser usado potencialmente por 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.

O 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 presente volume é complementado por dois volumes de acompanhamento, *Diretrizes para Avaliação de Concorrência*, que estabelece orientações técnicas pormenorizadas sobre questões centrais que devem ser consideradas na realização de uma avaliação de concorrência e o *Manual Operacional para Avaliação de Concorrência*, que fornece um guia passo-a-passo para a realização de avaliação de concorrência. Em conjunto, os três volumes constituem o Guia para Avaliação de Concorrência. Outros materiais conexos estão disponíveis no site de internet 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 da 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 Rex Deighton-Smith, Sean F. Ennis, Vivek Ghosal, Marta Troya-Martinez, Mark Ronayne, Cristiana Vitale, e Sabine Zigelski, sob a liderança de Sean F. Ennis da Divisão de Concorrência. Observações importantes foram feitas por Peter Avery, John Davies, António Gomes, Stéphane Jacobzone, Federica Maiorano, Ania Thiemann e muitos delegados dos comités da OCDE. O projeto da avaliação de concorrência é dirigido por Sean F. Ennis, Divisão de Concorrência.

O 1º capítulo foi redigido por Sean F. Ennis, Rex Deighton-Smith e Vivek Ghosal. Os exemplos do 2º Capítulo foram criados por John Davies, Vivek Ghosal e Cristiana Vitale.



Índice

Capítulo 1

Avaliação de concorrência e checklist de concorrência 9

Capítulo 2

Benefícios da concorrência para os consumidores e seu impacto positivo na produtividade, crescimento, inovação e emprego 29

Capítulo 3

Inclusão da avaliação de concorrência nas atividades governamentais..... 39

Bibliografia 51

Anexo

Recomendação do conselho da OCDE em matéria de avaliação de concorrência 55



Capítulo 1

Avaliação de concorrência e checklist de concorrência

Este capítulo descreve a "Checklist de Concorrência" e o seu papel num processo de avaliação de concorrência. Os leitores familiarizados com este tópico podem avançar diretamente para o volume técnico de acompanhamento Diretrizes para Avaliação de Concorrência.

Introdução

Geralmente, as medidas políticas destinam-se a promover e a salvaguardar objetivos importantes de interesse público. Há, habitualmente, várias formas de atingir tais objetivos. Ao tomar opções, convém avaliar os efeitos produzidos sobre a concorrência. Na medida em que os consumidores normalmente beneficiam quando a concorrência aumenta, e não quando diminui, devem avaliar-se os efeitos produzidos sobre a concorrência ao tomar essas decisões.¹ Tais avaliações apresentam melhores resultados se realizadas no início do processo de elaboração da política pública.

Este Guia mostra como avaliar tais efeitos, apresentando um método prático ao qual reguladores e legisladores podem recorrer para identificar importantes restrições da concorrência, e preveni-las, na medida do possível. O Conselho da OCDE recomenda a realização de avaliações de concorrência (vide Apêndice A).

¹ Exemplos dos benefícios da concorrência estão disponíveis no Capítulo 2.

A metodologia utiliza, na primeira fase, um conjunto de questões preliminares, a “Checklist de Concorrência”, que determina os casos em que as propostas de legislação ou regulamentação têm potencial significativo para prejudicar a concorrência. Esta Checklist ajuda os decisores políticos a levarem em consideração as questões de concorrência na fase inicial do processo de elaboração das políticas.

Embora na maior parte dos casos a legislação não seja prejudicial à concorrência, o processo de avaliação de concorrência, que começa com a Checklist, proporciona aos legisladores o enquadramento analítico necessário para atenuarem ou evitarem os potenciais problemas de concorrência, mediante a identificação de alternativas que, reduzindo ou eliminando o prejuízo potencial para a concorrência, mantenham os objetivos políticos em causa.

O resto do presente capítulo descreve as quatro categorias de questões colocadas pela Checklist de Concorrência, e os primeiros passos a dar pelos decisores políticos no caso de uma resposta afirmativa a qualquer uma dessas questões. Algumas primeiras ideias de políticas alternativas potenciais a serem consideradas também são apresentadas.

CHECKLIST DE CONCORRÊNCIA

Deve-se realizar uma avaliação aprofundada dos efeitos na concorrência sempre que a 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 certa 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 competirem entre si

Este efeito poderá ocorrer caso a proposta:

- B1** Limite a capacidade das empresas de definirem os 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 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

Checklist A**São impostos limites ao número ou variedade de empresas?**

A limitação do número de empresas aumenta o risco da criação de poder de mercado² e reduz a rivalidade concorrencial. Quando o número de empresas é reduzido, aumentam as probabilidades de concorrência reduzida (ou colusão) entre as empresas e aumenta a capacidade de cada uma de provocar uma subida de preços. A competição reduzida entre operadores diminui os incentivos para satisfazer eficazmente as necessidades dos consumidores, bem como a inovação e a eficiência económica a longo prazo. Embora existam fundamentos sólidos que justifiquem, por vezes, a limitação do número ou da variedade de empresas, os benefícios dos limites à entrada no mercado devem ser cuidadosamente ponderados contra o facto de que entrada de novos operadores possa prevenir o exercício de poder de mercado ou de conluio.

A1***Concessão de direitos de exclusividade***

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, um direito de exclusividade era atribuído num contexto de “monopólio natural”.³ Os direitos de exclusividade, principalmente os de longo-prazo, têm sido encarados como uma forma de estímulo à realização de investimentos em infra-estruturas, investimentos estes que seriam improváveis sem uma garantia de acesso ao mercado que a exclusividade assegura. Não obstante, por vezes, são concedidos direitos de exclusividade em situações em que não se aplica a justificação do monopólio natural.

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.

³ Um monopólio existe quando um bem ou serviço pode ser adquirido, em circunstâncias normais, a apenas uma única empresa. Num “monopólio natural”, uma única empresa produz a quantidade desejada mais eficientemente e a um custo total menor do que se fosse produzida por duas ou mais empresas.

Os direitos de exclusividade constituem, em vários aspetos, a maior barreira à entrada no mercado. Os direitos de exclusividade tendem a produzir preços monopolistas e outros problemas relacionados com o exercício de poder de mercado. Estes efeitos nem sempre podem ser evitados pela legislação porque os legisladores falham frequentemente na prevenção do poder de mercado e na proteção dos consumidores, ou têm uma taxa de sucesso muito baixa. Por essa razão, estes direitos de exclusividade devem ser limitados e atribuídos apenas depois de uma consideração atenta dos preços que vão ser cobrados, do prazo da concessão da exclusividade e de alternativas que permitam alcançar os mesmos objetivos.

Opções alternativas de política pública

Na falta de alternativas viáveis, as entidades legisladoras podem optar pela licitação do direito exclusivo. Os órgãos do Governo e economistas devem solicitar aconselhamento sobre o modelo de licitação mais apropriado à alienação dos direitos em causa. No caso de o direito ser efetivamente concedido, deve ser prestada uma atenção especial à forma como os respectivos moldes são definidos. Por exemplo, é preciso tratar questões como a adequação relativa à regulação de preços pela via dos custos (“cost plus”) versus a taxa de rentabilidade versus o limite de preços (“price cap”). Por outro lado, em muitos casos, a cisão da exclusividade entre duas ou três entidades pode permitir que até certo ponto se mantenha a dinâmica da concorrência, obtendo ainda assim os benefícios pretendidos.

A2

Requisitos de licenças ou autorizações

A exigência de licenças ou autorizações como requisitos de atividade restringe, necessariamente, a entrada no mercado. Os requisitos de qualificação podem incluir normas mínimas relativamente a habilitações formais e/ou experiência ou, ainda, garantias de probidade. Por exemplo, as chamadas “provas de idoneidade” são prática corrente no mundo financeiro nos concursos para determinados cargos nas empresas e nos conselhos de administração. 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 sobre a atividade das empresas já instaladas. Em casos extremos, pode haver um número limitado de licenças a atribuir.

As exigências de licenças ou autorizações são, muitas vezes, mais rigorosas do que o necessário para proteger o consumidor e reduzem, desnecessariamente, as escolhas dos consumidores, criando uma escassez artificial que aumenta os preços. Muito embora os regimes de licenças tenham em vista objetivos legítimos de defesa dos consumidores, tais barreiras resultam frequentemente na proteção dos operadores incumbentes dos efeitos da concorrência. É preciso garantir que estes requisitos não se tornem mais exigentes do que o necessário para que os objetivos regulamentares pretendidos sejam atingidos.

Opções alternativas de política pública

As normas uniformizadoras de qualidade dos produtos não devem ser mais exigentes do que o necessário para garantir a segurança do consumidor. Igualmente, restrições quanto à dimensão da empresa (por exemplo, a imposição do limite de um estabelecimento apenas por profissional) não devem ser determinadas a níveis que produzam impactos ou ineficiências anti-concorrenciais significativos. Da mesma forma, ao ponderar a necessidade de seguros obrigatórios, garantias de boa execução, e exigências afins, deve levar em conta a natureza e a dimensão dos prejuízos que resultam para os consumidores tanto de um exercício deficiente da atividade como do insucesso de um prestador de serviços. A capacidade dos consumidores de se informarem pelos seus próprios meios sobre prejuízos potenciais e de se defenderem por meio de decisões bem informadas é uma boa opção, assim como encontrar alternativas para melhorar o conhecimento dos consumidores.

A3

Limitação da capacidade de prestação de bens ou serviços a certos tipos de empresas

Por vezes, os governos limitam a capacidade de certas empresas participarem numa atividade económica. Por exemplo, alguns governos exigem que todos os corretores de imóveis prestem um conjunto de serviços imposto pelo Estado, restringindo ou proibindo, por esta via, a prestação de serviços mínimos a custo reduzido e as taxas por serviço. Estas restrições são frequentemente excessivas, na medida em que limitam indevidamente o número de empresas, reduzem a concorrência entre estas e resultam em preços mais elevados ou em termos contratuais menos favoráveis para os consumidores.

Opções alternativas de política pública

Quando a promoção de objetivos de política regional ou de defesa das pequenas empresas estiver em causa, existem alternativas, menos prejudiciais à concorrência, que incluem um leque de subsídios diretos e/ou benefícios fiscais, a aplicação de normas mais favoráveis a empresas menores ou regionais, ou o recurso a campanhas publicitárias/educativas.

A4

Aumento significativo dos custos de entrada ou saída do mercado

Toda legislação aumentando os custos de entrada ou de saída do mercado tende a desencorajar a entrada de potenciais concorrentes, reduzindo, assim, o número de participantes no mercado ao longo do tempo. Exemplos típicos deste tipo de legislação são os regimes que incluem normas rigorosas de ensaio de produtos e requisitos desnecessariamente exigentes de qualificação educacional ou técnica.

Opções alternativas de política pública

Os governos tentam por vezes minimizar os impactos anti-concorrenciais 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. Em determinados casos, podem admitir-se algumas alternativas, como uma maior prestação de informação ou requisitos de divulgação dos produtos, permitindo assim que os consumidores tomem uma decisão baseada em melhores informações. Noutros casos, a regulamentação pode revelar-se necessária mesmo se esta provoca um aumento de custos de entrada, e então é importante insistir na minimização do dano anti-concorrencial de tais medidas, garantindo que os requisitos sejam estabelecidos a um nível mínimo que proporcione uma adequada proteção aos consumidores.

A5

Restrições ao fluxo geográfico de bens, serviços, capital e mão-de-obra

Por vezes, a legislação cria limites à 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.

Restrições potenciais deveriam ser analisadas nos seguintes casos:

- Existe uma ligação direta entre as restrições e os objetivos específicos às políticas governamentais;
- As restrições são o mínimo necessário para atingir o objetivo;
- Uma análise fundamentada leva a pensar que o objetivo da política será alcançado por meio da restrição, e
- As restrições são limitadas a um período de tempo limitado através de disposições regulamentares explícitas.

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.

Opções alternativas de política pública

Habitualmente, existem alternativas mais apropriadas para atingir o objetivo regulamentar, incluindo os subsídios diretos e um tratamento regulamentar favorável. De uma forma geral, são poucos os casos em que este tipo de restrições passe no teste custo/benefício. Por isso mesmo, os responsáveis políticos devem assumir uma postura céptica quanto à sua inclusão em projetos de regulamentação.

Checklist B

São impostos limites à capacidade das empresas concorrerem?

A regulamentação tem o poder de afetar a capacidade concorrencial das empresas de formas variadas, nem todas expressamente identificadas neste documento, incluindo restrições ao nível da publicidade e do marketing, a fixação de normas uniformizadoras de qualidade dos produtos ou serviços, e o controlo do preço de venda de bens e serviços. Estas limitações podem reduzir a intensidade e o tipo de rivalidade, resultando numa subida de preços e numa menor variedade de produtos para os consumidores.

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

Os governos regulam frequentemente os preços de setores tradicionalmente sob a forma de monopólio como, por exemplo, os serviços básicos (água, eletricidade, gás, chamados de “*utilities*”). Este tipo de controlo de preços é provavelmente útil aos consumidores e contrabalança a falta de alternativas disponíveis. Contudo, também há, nalguns casos, controlo de preços quando existem diversas empresas potenciais para o mesmo consumidor. Quando se estabelecem preços mínimos, as empresas que podem praticar preços ainda mais baixos são impedidas de conquistar quota de mercado pela oferta de propostas economicamente mais vantajosas aos consumidores. Da mesma forma, a existência de um limite máximo de preços 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 ao preço máximo.

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 menores 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 um excesso da procura. Os limites máximos de preços são frequentemente vistos como corolário necessário a imposição de barreiras de entrada no mercado. Uma alternativa seria permitir a livre entrada no mercado.

Opções alternativas de política pública

A regulamentação de preços raramente constitui a forma mais eficaz e eficiente de atingir os objetivos pretendidos. Por exemplo, no caso do mercado de transporte de táxi, um meio mais eficaz de proteção dos consumidores seria tratar as restrições à oferta no mercado. Quanto aos receios com os “preços predatórios”, o recurso à legislação geral da concorrência aparenta constituir uma melhor alternativa. Por isso, a legislação que proponha o controlo de preços deve ser sujeita a um escrutínio especialmente rigoroso.

B2***Restrições à publicidade e ao marketing***

A regulamentação que impõe limites à publicidade ou ao marketing de bens e serviços tem como intuito impedir a publicidade falsa ou enganosa. Por vezes, as restrições em matéria de publicidade pretendem limitar a publicidade de bens e serviços com um valor social negativo ou de um consumo excessivo. Noutras situações, a publicidade dirigida a determinados grupos “vulneráveis”, como as crianças, pode ser limitada. Restrições desta natureza, desde que circunscritas de forma a não se tornarem demasiado abrangentes, podem ter benefícios sociais significativos.

Contudo, em muitos casos, as restrições à publicidade e ao marketing são demasiado amplas e limitam indevidamente a concorrência. Este tipo de restrições são prejudiciais sobretudo para novos participantes potenciais no mercado, na medida em que ficam impedidos de informarem livremente os consumidores sobre a sua presença no mercado, e sobre a natureza e a qualidade dos bens e serviços que propõem oferecer.

Opções alternativas de política pública

A legislação geral de defesa do consumidor contém, quase invariavelmente, normas proibitivas de publicidade falsa e enganosa, que promovem a eficiência do mercado e que são efetivamente favoráveis à concorrência, obviando a necessidade de imposição de certas restrições na publicidade de produtos ou serviços específicos. Sempre que há uma necessidade de desencorajar o consumo excessivo de determinados produtos, existem alternativas à imposição de limites à publicidade, que passam pela realização de campanhas de informação e fixação de impostos sobre o consumo, que constituem meios mais diretos e eficazes de combate às questões políticas identificadas.

B3***Fixação de padrões de qualidade de produto que beneficiem indevidamente apenas alguns operadores ou que excedam o nível que seria escolhido por determinados 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 que novos produtos, de diferentes empresas, sejam compatíveis. 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 totalmente apropriada para defesa 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 anti-concorrenciais significativos, é o estabelecimento de normas de qualidade mínima para determinados tipos de produtos. Frequentemente estas normas têm objetivos muito válidos, como a defesa dos consumidores contra riscos associados à utilização dos produtos. No entanto, se determinados consumidores preferirem custos mais baixos a uma maior segurança, a necessidade da norma uniformizadora torna-se menos clara. O bem-estar dos consumidores pode ser afetado por tais normas, na medida em que isto os impede de adquirir produtos mais baratos de sua preferência, mesmo se a qualidade é inferior, mesmo se informados sobre os riscos associados.

Opções alternativas de política pública

Há diferentes alternativas às normas uniformizadoras dos produtos. Por exemplo, a adoção de normas mínimas para efeitos de defesa do consumidor pode ser substituída pela divulgação de determinadas características dos produtos. Estando em causa alterações significativas relativas a normas sobre emissões, os governos podem procurar minimizar os impactos anti-concorrenciais permitindo a negociação dos direitos de emissão ou fornecendo auxílio temporário aos operadores de pequenas dimensões, de forma a ajudá-los a cumprir as novas exigências legais.

B4

Aumento significativo dos custos de apenas algumas empresas

Por vezes, a regulamentação provoca o aumento dos custos de apenas algumas empresas. Uma fonte desta assimetria de custos é a regulamentação exigindo, desnecessariamente, o recurso de um determinado tipo de tecnologia de produção em detrimento do outro. Outra causa é a inclusão de “cláusulas de antiguidade”, que isentam as empresas já instaladas de um determinado regime aplicável, mas não os novos participantes. Os subsídios ou financiamentos preferenciais para empresas estatais são ainda outra fonte de assimetria. Este tipo de disposições tem o

poder potencial de distorcer as relações concorrenciais no setor, pois influenciam um aumento significativo dos custos para apenas algumas empresas. Esta situação pode produzir ineficiências, impedir a entrada de novas empresas, reduzir a inovação de iniciativa empresarial e afetar a intensidade da pressão concorrencial no mercado. Embora a criação de custos diferenciados seja prejudicial, isto não significa que a regulamentação tenha como objetivo uma igualização dos custos das empresas.

Em relação às qualificações profissionais, a adoção de cláusulas de antiguidade baseia-se no argumento de que a experiência prática de profissionais com muitos anos de serviço substitui eficazmente um grau 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 amortização dos custos irrecuperáveis.

Opções alternativas de política pública

O impacto anti-concorrencial das cláusulas de antiguidade pode ser minimizado se estas forem associadas a um prazo limitado, em vez de serem permanentes, e se a duração da isenção concedida for rigorosamente proporcional aos motivos que justificaram a sua atribuição. Porém, os argumentos geralmente a favor deste tipo de cláusulas devem ser encarados com cepticismo, na medida em que constituem frequentemente um reflexo da defesa de interesses instalados contra a concorrência potencial.

Subsídios podem proporcionar benefícios em muitas circunstâncias; mas quando alteram fundamentalmente os termos de concorrência, fornecem vantagens a empresas que são ineficientes, e podem trazer mais atividades às empresas menos eficientes. Alternativas aos subsídios podem incluir uma reestruturação visando eliminar atividades não rentáveis e tornando as empresas mais produtivas, mesmo se às vezes subsídios especiais para apoiar tal reestruturação possam ser necessários. Em algumas jurisdições, subsídios são limitados para garantir que já não estejam em uso, sejam verdadeiramente destinados a melhorar o desempenho de empresas viáveis, resolver falhas de mercado, e para que os efeitos negativos sobre a concorrência permaneçam limitados.

Checklist C**A regulamentação diminui o incentivo das empresas a competirem?**

As normas legais podem afetar o comportamento dos operadores do mercado não só ao modificar a respectiva capacidade para competir, 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 vigorosa são, em primeiro lugar, o facto de a regulamentação poder facilitar a colusão entre os concorrentes e, em segundo lugar, reduzir a vontade, capacidade ou incentivo dos consumidores para mudar de empresa.

Existem outros motivos que podem levar os concorrentes 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 ser mais propícia em regimes de auto-regulação ou de co-regulação, permitindo a divisão da produção, a troca de informações sobre preços ou, ainda, que possam colocar um setor fora do alcance da lei da concorrência.

Os cartéis são nocivos pois restringem a produção e aumentam os preços, em prejuízo dos consumidores. Os riscos de atividade de cartel devem ser ponderados contra os benefícios da auto-regulação, tais como uma certificação mais rápida de novas tecnologias.

C1***Regimes de auto-regulação e de co-regulação***

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 “auto-regulação”. Por outro lado, sempre que o governo presta apoio legislativo à elaboração integral ou parcial de normas por associações setoriais/profissionais é aplicado o termo co-regulação. A auto-regulação e a co-regulação podem conduzir a benefícios significativos ao garantir uma qualidade técnica apropriada que permite o impulso tecnológico necessário.

⁴ Existe um cartel sempre que os concorrentes estabelecem um acordo de restrição da concorrência, por exemplo, através da fixação de preços, limitação da oferta, partilha de lucros ou viciação de concursos, no intuito de aumentar os lucros coletivos

No entanto, este tipo de regulamentação pode ter efeitos anti-concorrenciais significativos. Frequentemente, as associações setoriais e profissionais procuram adotar normas que reduzem os incentivos ou as oportunidades para uma concorrência vigorosa entre as empresas 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.

Opções alternativas de política pública

O governo não deve abdicar dos poderes necessários para evitar que as associações setoriais/profissionais recorram aos seus poderes legislativos de forma à restringir a concorrência. Para tal é necessário garantir que a auto-regulação e a co-regulação mantenham-se sujeitas à aplicação da lei da concorrência, ou ainda que as autoridades públicas competentes tenham poderes necessários de aprovação ou de proibição das regras das associações setoriais/profissionais, ou ainda poderes de substituição de tais regras, sempre que as associações continuarem a propor regras inaceitáveis.

C2

Requisitos sobre publicação de preços, quantidades produzidas ou vendas

Toda regulamentação impondo aos operadores de um mercado a publicação de dados sobre os seus preços e níveis de produção, pode contribuir significativamente para a formação de cartéis, na medida em que um dos requisitos chave para o funcionamento dos cartéis é a possibilidade que seus participantes possam controlar eficazmente o comportamento de mercado dos seus concorrentes (ou 'co-conspiradores'). A probabilidade de formação de cartéis e de colusões tácitas é maior sempre que o número de participantes no mercado for reduzido, que as barreiras à entrada no mercado forem elevadas, os produtos forem relativamente homogêneos e a informação sobre alteração de preços ou de níveis de produção se encontrar disponível, antes ou pouco depois de tal alteração ocorrer.

As medidas regulamentares que exijam a publicação de dados sobre preços e quantidades de produção podem ser adotadas para melhorar o nível de informação do consumidor e contribuir, por vezes, para melhorar a 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.

Opções alternativas de política pública

Quando a recolha de dados visa essencialmente à elaboração de políticas governamentais, pode não existir de todo a necessidade de serem publicados. Se a finalidade for prestar apoio ao consumidor ou fornecer estatísticas gerais, as estatísticas agregadas contribuem em menor grau para a formação de cartéis do que as estatísticas específicas de cada empresa. Da mesma forma, as estatísticas históricas são menos prejudiciais do que as estatísticas contemporâneas. As estatísticas agregadas por empresas não permite ao cartel a identificação do membro que viole o acordo, enquanto as estatísticas específicas de cada empresa permitem identificar claramente o membro que se desvie de tal acordo quanto a preços ou quantidades. As estatísticas históricas fornecem informações menos úteis aos cartéis na medida em que um cartel precisa de partilhar informação atualizada para tomar decisões quanto à distribuição de resultados e estabelecer objetivos em termos de preços. A divulgação de informação passada não é muito útil nestas tarefas..

C3

Concessão de exceções na aplicação da legislação de concorrência

Em muitos países, determinados produtores ou setores económicos beneficiam de exceções na aplicação da legislação geral de concorrência. Em alguns casos, estes setores estão sujeitos às suas próprias normas de concorrência, específicas para o setor. Noutros casos, não há sequer restrições à adoção de comportamentos anti-concorrenciais. As derrogações significativas à aplicação geral da legislação de concorrência criam o risco de formação de cartéis, abusos de preços e concentrações⁵ anti-concorrenciais.

Opções alternativas de política pública

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. Por exemplo, um monopólio regulado que exija que todos os produtores vendam a sua produção a um intermediário licenciado pode ser uma pior solução do que um sistema que permita que aos produtores promover acordos de venda cooperativos, sem contudo impor tal solução.

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

Checklist D**São impostos limites às escolhas e à informação disponível aos clientes?****D1*****Limitação da capacidade dos consumidores de decidirem a quem adquirir bens ou serviços***

Por vezes, a regulamentação limita as escolhas disponíveis aos consumidores. Por exemplo, determinadas normas podem confinar os consumidores a adquirir serviços médicos locais. Tais disposições podem limitar a qualidade dos cuidados médicos, impedindo consumidores com interesse em se deslocarem (por exemplo, a uma clínica com listas de espera mais reduzidas ou com melhor reputação) de o fazerem.

A imposição de limites às escolhas dos consumidores pode ser prejudicial, na medida em que os operadores disponíveis têm menos incentivos para satisfazer os consumidores mediante uma com a qualidade e preço desejados.

Opções alternativas de política pública

Talvez a alternativa mais natural seja um melhor grau de informação. Mas muitas vezes, a existência de uma restrição significa que uma melhor informação não é suficiente. No caso da prescrição das lentes de contato, as normas sobre prescrições tiveram de ser alteradas, obrigando os médicos que passavam prescrições de lentes de uma marca em particular a incluir a informação necessária à identificação e substituição legal daquelas lentes por alternativas disponíveis no mercado. (Estão disponíveis mais pormenores na Secção 4.4.1 do volume II do Guia para Avaliação de Concorrência, *Diretrizes para Avaliação de Concorrência*.)

D2***Redução da mobilidade dos consumidores através do aumento dos custos explícitos ou implícitos de alteração de serviço***

A regulamentação pode predispor os consumidores a mudar mais facilmente, ou não, de empresa, através dos “custos de substituição” (“*switching costs*”) – os custos explícitos e implícitos suportados pelo consumidor que deseje substituir um fornecedor por outro. Os custos de substituição podem resultar de uma série de circunstâncias, incluindo contratos de longa duração 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 são confrontados com custos

de substituição elevados, as empresas podem cobrar um preço elevado pelos seus bens e serviços. Por isso, os operadores procuram frequentemente estabelecer custos de substituição elevados, muitas vezes mediante normas que permitem tal resultado.

Opções alternativas de política pública

A redução ou eliminação dos custos de substituição podem resultar num forte impacto pro-concorrencial, e 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 substituição, dever-se-á proceder à inclusão de disposições que limitem ou proibam o recurso a estes mecanismos. Devem ser tomadas as devidas precauções para garantir que os custos de substituição de empresas suportadas pelos consumidores sejam razoáveis. Para além disso, mesmo no caso da empresa incorrer em custos substanciais, a redução ou mesmo a eliminação dos custos de substituição pode ter um impacto de tal forma pro-concorrencial que o regulador opte, explicitamente, por impedir que a empresa cobre tais custos aos consumidores. A concorrência entre empresas, prévia à decisão de aquisição do consumidor, poderá ajudar a diminuir o impacto negativo dos custos de substituição.

D3

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

Sempre que os governos desregulam e criam mercados previamente inexistentes, os consumidores são chamados a fazerem escolhas entre produtos nunca antes adquiridos. Um exemplo deste tipo de situações é o da aquisição de eletricidade. Quando é dado aos consumidores o direito de seleccionar a sua empresa num novo mercado, pode ser difícil avaliar as ofertas e distinguir as boas das más empresas. O risco destas situações, por não existir devida informação sobre a “nova” natureza do produto, é que podem deixar de ser feitas reformas relacionadas com as reclamações dos consumidores sobre empresas que se aproveitam da sua inexperiência.

Opções alternativas de política pública

Para garantir que a desregulamentação ultrapassa estes problemas e é bem-sucedida, convém fazer acompanhar o aparecimento de novas opções para o consumidor de um requisito de prestação de informação que ofereça aos consumidores um ponto de referência para efeitos de comparação de ofertas.

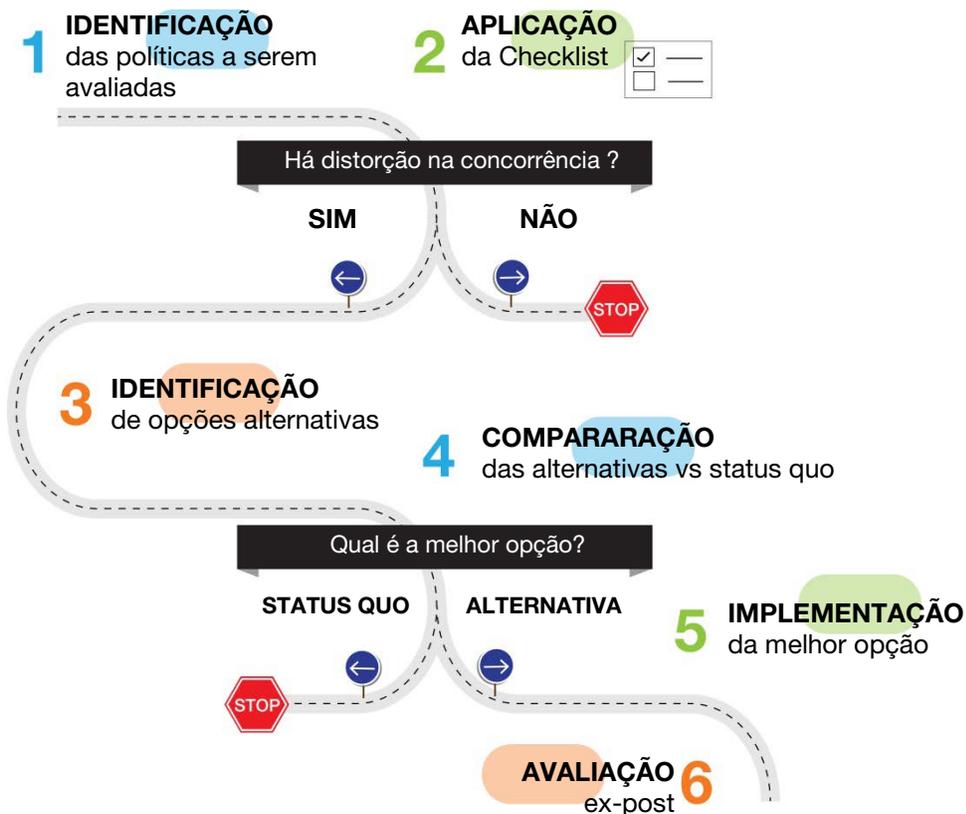
Em alternativa a estes requisitos de informação, os governos podem instituir programas informativos e educacionais, incluindo a distribuição de brochuras ou anúncios televisivos de serviço público, que apoiem os consumidores na tomada de decisões com que são confrontados após a liberalização.

Em caso de resposta afirmativa

A identificação da regulamentação com capacidade para, indevidamente, restringir a concorrência constitui um importante primeiro passo para melhorar a sua qualidade. As questões enumeradas na Checklist são uma base inicial fidedigna para a identificação das normas com potencial para provocar um impacto restritivo. As subdivisões de cada questão indicam, embora não exclusivamente, as principais formas pelas quais a legislação pode restringir, de forma indevida, a rivalidade no mercado.

Com base na Checklist, é possível que apenas uma pequena parte das normas seja detectada como tendo potencial para restringir indevidamente a atividade do mercado. No entanto, sempre que a Checklist sugira que a atividade de mercado está potencialmente sujeita a demasiadas restrições, deverá ser considerada a realização de uma avaliação mais aprofundada de concorrência. O Capítulo 3 explica como incluir a avaliação de concorrência na atividade legislativa dos órgãos políticos. O *Manual Operacional* descreve como fazer essa avaliação.

Figura 1. Etapas da avaliação de concorrência





Capítulo 2

Benefícios da concorrência para os consumidores e seu impacto positivo na produtividade, crescimento, inovação e emprego

Este capítulo, baseado em OCDE (2014b), apresenta exemplos dos benefícios substanciais que a concorrência proporciona aos consumidores. Também resume seus principais efeitos benéficos sobre resultados macroeconômicos como a produtividade, o crescimento, a inovação, o emprego e a desigualdade.

1. Benefícios para o consumidor

Um motivo importante para introduzir reformas no mercado é o claro reconhecimento, por parte dos governos, dos benefícios da concorrência.¹ O Guia da Avaliação de Concorrência pretende dotar os governos de instrumentos práticos que permitam limitar as restrições excessivas à concorrência. Antes de nos debruçarmos sobre a utilização de tais

¹ Em diversos setores liberalizados, como as telecomunicações, a eletricidade e o transporte aéreo, a concorrência contribuiu ativamente para reduzir a sobrecapacidade gerada durante o anterior período de regulamentação a que aqueles setores tinham estado sujeitos, conduzindo a uma maior eficiência da produção e a preços mais baixos para os consumidores. Muris (2002) salienta que os benefícios da concorrência estão manifestamente a ser reconhecidos pelos governos, como se pode constatar pela privatização ou liberalização de numerosos setores em todo o mundo.

instrumentos, vale a pena ver como o aumento da concorrência entre empresas é um objetivo que merece ser prosseguido.

A concorrência entre empresas permite melhorar a eficiência da produção e o aparecimento de produtos novos e melhores para os consumidores, através da inovação, aumentando o crescimento económico e o bem-estar dos consumidores. De uma maneira geral, a concorrência entre empresas conduz a uma baixa de preços e maior variedade de escolha. Uma das melhores formas para compreender estes benefícios que vão diretamente aos consumidores, é através da análise de exemplos. Na Caixa 1 apresentam-se alguns exemplos que se destinam a ilustrar de forma geral as vantagens da concorrência, sem nos centrarmos necessariamente em quaisquer restrições regulamentares.

1.1. Exemplos dos Benefícios da Concorrência para os Consumidores



Portos

Na década de 1970, a Argentina iniciou a privatização de determinados serviços portuários. Esta fase de privatizações não foi muito bem-sucedida em termos de produtividade. O investimento público em infra-estruturas manteve-se reduzido, o sistema encontrava-se excessivamente regulamentado, e as instituições portuárias eram inadequadas. Na década de 1990, as empresas privadas foram autorizadas a operar nos portos públicos, a construir portos novos ou a investir em infra-estruturas portuárias. No caso do porto de Buenos Aires, os seus seis terminais foram concessionados a cinco empresas privadas diferentes, mantendo a autoridade portuária a propriedade da infra-estrutura (modelo *landlord port*). Na sequência da implementação destas reformas, a movimentação de carga aumentou em 50% entre 1990 e 1995, a produtividade da mão-de-obra cresceu em 275% e os portos argentinos tornaram-se os menos onerosos da América Latina. Em 1997, a movimentação de carga de *Puerto Nuevo* ultrapassou a de Santos (Brasil), o maior porto da América do Sul. A construção de portos novos envolveu a participação de empresas estrangeiras, como no caso do terminal de Zarate.

Fontes: Lourdes Trujillo e Tomás Serebrisky. "An Assessment of Port Reform in Argentina: Outcomes and Challenges Ahead," <http://dx.doi.org/10.1080/03088830500136659>; WTO(2004) "Infrastructure in trade and economic development".



Edição de livros

Os Acordos sobre livros a preço fixo (*Net Book Agreement - NBA*), em vigor antes de 1997, impediam os livreiros do Reino Unido e da Irlanda de procederem a vendas a um preço inferior ao imposto pelo editor. Após a abolição do NBA, um cabaz dos livros mais vendidos gozava em média de um desconto de 28%. Logo após a abolição do NBA, aplicaram-se descontos a 41% dos livros. Seis anos mais tarde, em 2006, 52% dos livros foram vendidos com desconto. Outros benefícios incluem os seguintes: (a) a edição de títulos novos aumentou de uma média de 3% ao ano para mais de 4%; (b) maior variedade de escolha nas livrarias e um melhor serviço prestado ao cliente.

Fonte: Davies, S. et al (2004), "The benefits from competition: Some illustrative UK cases."



Comércio de retalho

Diversos estudos já reconheceram os efeitos do aumento da concorrência entre os supermercados ou outros estabelecimentos de venda a retalho. No que diz respeito aos mercados dos Estados Unidos, Hausman e Liebttag assinalam que sempre que a cadeia Wal Mart entra num mercado, pratica preços inferiores entre 10% a 25% aos preços sobre os mesmos produtos praticados por grandes cadeias como a Kroger, Publix, Target, entre outras. Em Houston, após a abertura de um supermercado Wal-Mart, junto a um estabelecimento Kroger, as vendas deste último sofreram uma quebra de 10%, muito embora os preços praticados tenham sido reduzidos após a chegada da concorrência. Este efeito demonstra que os consumidores beneficiaram com a entrada da Wal-Mart. Outros benefícios da concorrência associados ao aparecimento de novos supermercados incluem: (a) produtos novos e uma maior variedade; (b) renovação dos estabelecimentos com corredores mais amplos, melhor iluminação e disposição dos produtos; (c) aumento do número de caixas de pagamento. As diligências regulamentares no sentido de evitar a abertura de tais supermercados impediriam os consumidores de obter estes benefícios em termos de preços e qualidade.

Fonte: Hausman, J. e E. Leibtag (2005), "Consumer benefits from increased competition in shopping outlets: Measuring the effect of Wal-Mart", <http://econ-www.mit.edu/files/1765>; Ylan Q. Mui (2005), "Wal-Mart throws an undercut at Target", www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/12/15/AR2005121502096.html



Sistema ferroviário

Lalive e Schmutzler (2007) debruçam-se sobre os efeitos da introdução da concorrência nos mercados locais de transporte ferroviário de passageiros no estado alemão de Baden-Württemberg (um dos maiores estados alemães) no período entre 1994 e 2004. Constataram que, embora a empresa DR Regio mantivesse a posição de operador dominante dez anos após a introdução de reformas, os seus concorrentes, os operadores NE, conseguiram ampliar a sua quota de mercado de cerca de 3% no início da reforma para 13,2% em 2004. Apontam ainda o facto de a frequência do serviço em Baden-Württemberg ter aumentado substancialmente de 1994 para 2004, e de a frequência de serviço nas linhas exploradas em concorrência se ter desenvolvido de forma mais favorável do que nas restantes. Registaram estes autores ainda: (1) um aumento de 29% no transporte total; (2) um desenvolvimento mais forte do grupo concorrente (45%, contra 22% do grupo dominante); e (3) um aumento de 19 para 39 do número de linhas exploradas pelo menos em parte pelos concorrentes da DB Regio. Pode concluir-se, em termos gerais, que o reforço da concorrência teve como resultados um aumento de volume (frequência de serviço) e uma maior conveniência para os consumidores, proporcionada pela maior frequência do serviço.

Fontes: Lalive, R. e A. Schmutzler (2007), “Exploring the effects of competition for railway markets”, <http://ideas.repec.org/p/soz/wpaper/0511.html>.



Transporte rodoviário

Os factos provam que as alterações à regulamentação francesa sobre o transporte rodoviário de mercadorias produziram efeitos no emprego. Em França, o governo do antigo Primeiro-Ministro Balladur eliminou a exigência de uma licença emitida pelo estado para o transporte de mercadorias a mais de 150 km. Após esta reforma, os custos do transporte rodoviário e as margens diminuíram, o que sugere que o setor beneficiava anteriormente de elevadas rendas. Em termos de emprego, a taxa de crescimento no setor era de 1-1,5% por ano, antes da reforma. Nos anos que se seguiram à reforma, o emprego aumentou em 5% e neste momento cresce cerca de 4% por ano. Realizaram-se greves (1992,1995) contra a reforma e a forma como foi implementada. Porém, de acordo com Cahuc e Kamarz (2005), o efeito líquido resultante foi de facto a criação de emprego.

Fontes: OECD (2007b), “Summary of the discussion of the roundtable on competitive restrictions in legal professions”, www.oecd.org/regreform/sectors/40080343.pdf (see comments of Francis Kamarz, p. 379); Cahuc, P. e F. Kamarz (2005) “De la précarité à la mobilité: Vers une sécurité sociale professionnelle”, www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/054000092/index.shtml



Peças para veículos automóveis

Warren-Boulton e Daniel Haar (2007) apresentam estimativas dos benefícios económicos para os consumidores que advêm da concorrência no mercado das peças para automóveis. Comprovam que os consumidores beneficiam duplamente sempre que a Keystone (ou outro vendedor de peças concorrentes) entra no mercado com uma alternativa concorrencial a uma peça do fabricante do equipamento de origem (*Original Equipment Manufacturer* - OEM). São dois os efeitos produzidos: (a) o preço praticado pela Keystone é normalmente inferior ao preço do OEM; e (b) a concorrência resultante da entrada da Keystone força, tipicamente, o OEM a reduzir os preços. Os cálculos apresentados demonstram que, em média: (a) os preços das peças para automóveis da Keystone são cerca de 26% inferiores aos das peças concorrentes do OEM; e (b) os preços das peças produzidas pelo OEM são reduzidos em cerca de 8% em resultado desta concorrência. As normas que exigem a utilização de peças produzidas pelo OEM podem criar prejuízos aos consumidores.

Fonte: Warren-Boulton, F.R. e D.E. Haar (2007), “Estimation of Benefits to Consumers from Competition in the Market for Automotive Parts.”



Habitação

Atterhög (2005) estudou os efeitos sobre as rendas e qualidade dos serviços de habitação resultantes da privatização de apartamentos localizados fora das zonas metropolitanas na Suécia, levada a cabo por empresas imobiliárias municipais. Verificou que: (a) em diversos mercados, o acréscimo da concorrência produziu a redução das rendas, variando o decréscimo entre 2,5% e 5%; e (b) em média, a privatização não alterou significativamente a qualidade dos serviços de habitação. Os resultados quanto à qualidade dos apartamentos variavam consoante os proprietários.

Fonte: Atterhög, M. (2005) “Increased competition in the Swedish housing market and its effect on rents and quality of housing services for households”, www.ingentaconnect.com/content/routledg/shou/2005/00000022/00000001/art00003



Telecomunicações

A organização francesa de consumidores *UFC Que Choisir* afirmou que, antes da entrada da companhia Free Mobile no mercado francês, as tarifas de cartão SIM mais competitivas oferecidas pelas marcas de internet de baixo custo das operadoras estabelecidas variavam entre 46,6 e 54,7 dólares por mês (34 e 39,9 euros), incluindo 2 horas de chamadas ou chamadas ilimitadas e 1 a 2 gigabytes de dados. Após a sua entrada no mercado, a Free Mobile passou a oferecer chamadas ilimitadas e 3 gigabytes de dados por 27,4 dólares (19,99 euros) por mês. Também se deve notar que estas marcas de baixo custo começaram a surgir em antecipação à entrada da Free Mobile.

Fonte: OECD (2014 d), “Wireless market structures and network sharing”, <http://dx.doi.org/10.1787/5jxt46dzt9r2-en>
 Portuguese version: OCDE (2014), “Wireless Market Structures and Network Sharing”, OECD Digital Economy Papers, No. 243, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5jxt46dzt9r2-en>



Companhias aéreas

Até à década de 1990, o mercado de aviação da EU encontrava-se sujeito a uma pesada regulamentação em termos do acesso das companhias aéreas às rotas e preços. Os acordos estabelecidos entre os estados restringiam o acesso aos mercados e era frequente apenas uma companhia aérea ter autorização para explorar o serviço num número limitado de percursos específicos. Durante a década de 1990, mercados domésticos foram abertos, ao ponto de ser possível a concorrência de todas as linhas aéreas europeias licenciadas. Começaram a surgir companhias low cost na sequência de maiores oportunidades de concorrência. Eis alguns resultados do aumento da concorrência: (a) as linhas aéreas tradicionais começaram a oferecer serviços de reservas online e meios de pagamento simplificados para conseguir competir com as linhas low cost. As tarifas simplificadas permitiram a redução dos preços, uma maior flexibilidade e uma escolha mais variada para os consumidores. Por exemplo, aboliram-se as exigências da compra antecipada de bilhetes e da permanência na noite de sábado; (b) a descida de preço foi acentuada. Em média, os preços mais baixos e sem descontos das linhas aéreas europeias caíram 75% em termos nominais; (c) verificou-se um aumento de voos entre os EUA e a Europa de 78%. No mesmo período, o número de voos internos aumentou para mais do dobro; e (d) melhorou a variedade de serviços. A média de linhas aéreas que operavam nos percursos da amostra aumentou de 3 para 4 entre 1992 e 1997, e para mais em 2003.

Fonte: Davies, S. et al (2004), “The benefits from competition: some illustrative UK cases”.



Bolsa de Valores

A *Australian Securities Exchange*, operadora de bolsa monopolista, começou a conceder descontos sobre as comissões dos corretores perante a ameaça de concorrência de dois rivais estrangeiros - Liquidnet e AXE – que tencionavam instalar-se no mercado australiano. A Liquidnet era e continua sendo cotada na bolsa americana e a AXE ECN era apoiada pela Bolsa da Nova Zelândia e pelas principais sociedades corretoras, tais como a Citigroup, a CommSec, a Goldman Sachs JBWere, a Macquarie e a Merrill Lynch. A AXE e a Liquidnet ofereciam sistemas alternativos de trading para operações de mercado ou operações fora de bolsa entre gestores de fundos, o que representava cerca de 30% do total de todas as operações do mercado de capitais.

Fonte: "Exchange cuts fees as competitors lurk", The West Australian, 25 de Agosto de 2007.

2. Efeitos positivos nos resultados macroeconómicos

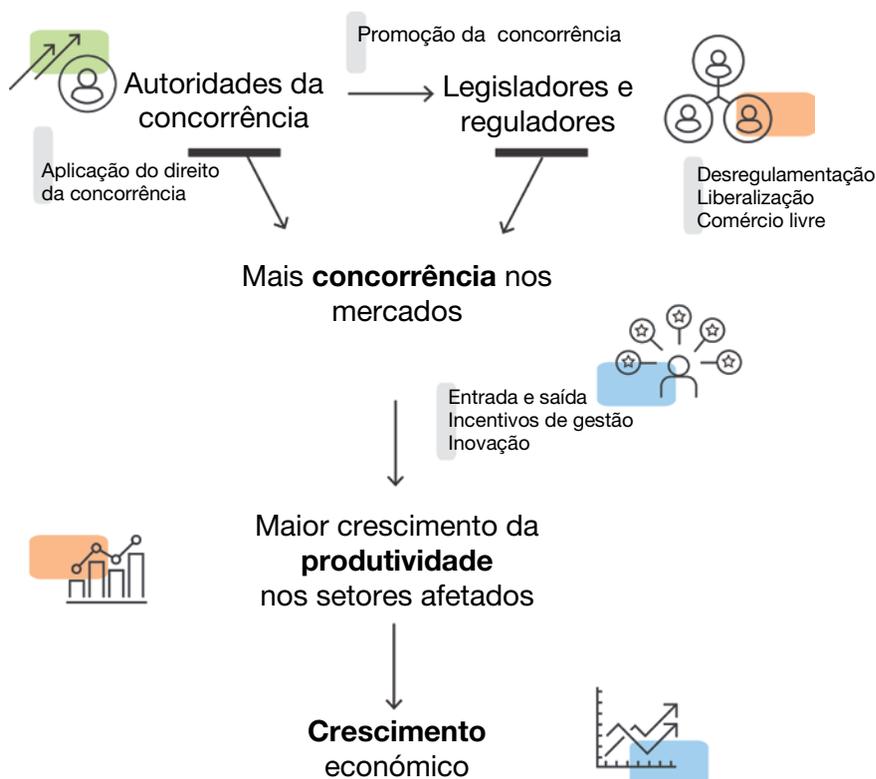
A possibilidade de escolha entre diferentes empresas beneficia tanto os consumidores como a economia em geral. De facto, a capacidade de escolher é não só benéfica para os consumidores, mas obriga ainda as empresas a competirem entre si, levando ao aumento da produtividade² e ao crescimento económico.

Pode ser difícil avaliar diretamente, por exemplo, o efeito que o direito da concorrência tem sobre o crescimento económico. No entanto, existe evidência consistente que apoia cada um dos relacionamentos ilustrados abaixo. Veja OCDE (2014b) para textos literários e estudos que provam este ponto.

Mais importante ainda, nota-se claramente que nos setores onde existe mais concorrência há também um crescimento mais rápido da produtividade. Isto foi confirmado numa grande variedade de estudos empíricos ao nível da indústria ou mesmo da empresa. Esta descoberta não está confinada às economias "ocidentais", mas emerge de estudos sobre as experiências japonesas e sul-coreanas, assim como de países em desenvolvimento.

² A menos que especificado, o termo "produtividade" refere-se à produtividade total dos fatores.

Figura 2. Benefícios da concorrência



Fonte: OECD (2014b).

Os efeitos de uma concorrência forte podem-se refletir noutros setores além daqueles aonde há concorrência. Em particular, uma concorrência vigorosa nos setores a montante podem-se repercutir "em cascata", melhorando a produtividade e nível de emprego nos setores a jusante e na economia de forma mais ampla.

A principal razão parece ser pelo facto da concorrência melhorar a eficiência alocativa ao permitir que as empresas mais eficientes entrem e ganhem quotas de mercado, em detrimento das empresas menos eficientes. Regulamentos ou comportamentos anti-competitivos que impeçam a entrada e expansão podem, portanto, prejudicar consideravelmente o crescimento económico. A concorrência também melhora a eficiência produtiva das empresas, já que as empresas que enfrentam concorrência são melhor geridas. Isso aplica-se inclusivamente a setores com resultados

sociais e económicos importantes. Por exemplo, há cada vez mais evidência de que a concorrência pode melhorar a qualidade na prestação de serviços de saúde.

Há também evidência de que a intervenção na promoção da concorrência promove a inovação. As firmas que enfrentam rivais competitivos inovam mais que os monopólios. Todavia, esta relação não é necessariamente direta: é possível que os mercados moderadamente competitivos inovem mais, e que os mercados de monopólio e altamente competitivos tenham uma inovação mais reduzida. No entanto, uma vez que a política da concorrência não se foca em transformar mercados moderadamente competitivos em hiper-competitivos, mas em introduzir e reforçar concorrência nos mercados onde esta não funciona devidamente, isso significa que a maioria das políticas de concorrência permite promover a inovação.

Dado que mercados mais competitivos geram maiores ganhos de produtividade, as políticas que promovem a concorrência, tais como as leis da concorrência e a eliminação das regulações que impedem o seu funcionamento, resultarão num crescimento económico mais rápido.

A base de evidência sobre a liberalização do mercado de produtos é mais forte porque já foi observada em muitas ocasiões, permitindo a realização de comparações entre setores, países e ao longo dos anos. Além disso, políticas regulamentares elaboradas especialmente para introduzir e promover a concorrência, especialmente nos setores de redes, têm resultado em ganhos de produtividade.

Claro que existem outros objetivos políticos para além do crescimento do PIB, e a OCDE tem medido esses objetivos de forma muito rigorosa para melhor considerá-los na fase de elaboração de políticas. O efeito da concorrência sob a desigualdade foi ainda muito pouco estudado e frequentemente se assume que este é perverso, já que a concorrência costuma criar ganhadores e perdedores. Porém, restringir a concorrência causa danos a muitos consumidores, enquanto os benefícios são distribuídos por um número reduzido de indivíduos. Os mais pobres numa sociedade são frequentemente os mais afetados por preços altos, baixa qualidade e falta de escolha, efeitos resultantes da restrição da concorrência.

Da mesma forma, há muitas vezes uma diferença entre a realidade e a percepção em questões relacionadas com o nível de emprego. É verdade que os ganhos de produtividade causados pela aplicação da concorrência

podem resultar em perdas de postos de trabalho, mas a probabilidade de aumento do desemprego ao nível agregado não é maior do que qualquer outra forma de progresso tecnológico. Garantir investimento em novos meios alternativos de emprego mais produtivo torna-se fundamental. Além disso, tem-se demonstrado que restrições à concorrência diminuem a produção e a quantidade de trabalho empregue.

Portanto, a introdução da concorrência e a abertura dos mercados à concorrência através de uma avaliação detalhada das leis e regulamentações, sejam estas novas ou já existentes, contribuirá de maneira significativa para o crescimento económico, aumento da produtividade e promoção do bem-estar social.



Capítulo 3

Inclusão da avaliação de concorrência na atividade governamental

Este capítulo debruça-se sobre as formas de incorporar eficazmente a avaliação de concorrência na atividade governamental.

1. Introdução

Como vimos, a avaliação de concorrência é um processo de apreciação da regulamentação, normas ou leis emanadas dos órgãos políticos, que visa (1) identificar aquelas que possam restringir desnecessariamente a concorrência e (2) reformular as que forem identificadas para que a concorrência não seja indevidamente limitada. Efetivamente, acomodar este processo na atividade governamental e de outras instituições exige uma análise realista dos cinco seguintes tópicos:

- Que políticas justificam a realização de uma avaliação de concorrência
- Em que momento do processo legislativo se deve realizar a avaliação de concorrência?
- Quem deve ser responsável pela elaboração e revisão da avaliação de concorrência?
- De que forma se podem incentivar os decisores políticos alheios às questões da qualidade regulamentar ou da concorrência a elaborar uma avaliação adequada?
- Quais os recursos necessários para fazer uma avaliação de concorrência?

Resultará claro do que se verá a seguir que não existe uma receita única ou simples para a implementação institucional de uma avaliação de concorrência. As soluções exequíveis podem variar substancialmente consoante a jurisdição, dadas as diferenças entre jurisdições no que diz respeito à existência de um sistema federal, aos recursos humanos e ao contexto político. Embora este Guia identifique possíveis opções com base em experiências existentes, tais opções não devem ser consideradas exaustivas. Conforme pode ser verificado no relatório de 2014 sobre a implementação da recomendação de 2009 (*Recomendação sobre a avaliação de concorrência*), o uso deste Guia foi considerado muito útil em várias análises distintas, tais como na avaliação de impacto integrada na *Avaliação de Impacto Regulamentar*, em avaliações discricionárias que podem ser incluídas na categoria de promoção da concorrência ou ainda em estudos de mercado e setoriais.

2. Que políticas justificam a realização de uma avaliação de concorrência?

A profundidade da avaliação de concorrência deve ser proporcional à dimensão do impacto negativo sobre a concorrência. A Checklist da Concorrência permite uma apreciação sumária das políticas, para que aquelas que têm potencial de afetar a concorrência possam ser identificadas rapidamente e serem sujeitas a uma análise subsequente. A maior parte das leis ou regulamentações não tem tal potencial. Por este motivo, a maior parte não exige uma análise pormenorizada na perspectiva da avaliação dos efeitos sobre a concorrência.

Disposições legislativas e regulamentares. As opções políticas que podem ser objeto de uma avaliação de concorrência incluem leis, regulamentação e normas que implementem esses regimes. Alguns governos e organismos públicos independentes (tais como as autoridades de concorrência nacionais, tribunais de contas, etc.) escolheram avaliar os impactos competitivos de subsídios ou de um tratamento preferencial dado a empresas estatais. Nem todas as jurisdições submetem a sua legislação a uma avaliação de concorrência, porém as mais bem-sucedidas em matéria de aplicação de avaliações de concorrência são as que aplicaram tal medida. (*Vide Caixa 1*).

Políticas novas e vigentes. Alguns governos decidiram aplicar a avaliação de concorrência tanto às políticas novas como às políticas já em vigor. Esta é a forma mais eficaz de melhorar globalmente o ambiente concorrencial, embora exija uma forte vontade política. Outros governos

têm aplicado uma metodologia de avaliação de concorrência centrada exclusivamente em políticas novas.

Nível nacional, regional e local. Há fundamentos económicos sólidos, para se realizarem avaliações de concorrência ao nível nacional, regional e local. A avaliação de concorrência é muito relevante para todas as políticas governamentais com capacidade de restringir indevidamente a concorrência. As políticas que geram tais restrições têm muitas vezes origem nacional, embora também possam surgir ao nível regional ou local. Por exemplo, as políticas hostis à concorrência relativamente à prestação de serviços de transporte em táxi são frequentemente impostas ao nível local, enquanto a regulamentação profissional prejudicial ao consumidor tem frequentemente origem ao nível regional.

Caixa 1. Reformas Nacionais em matéria de Política de Concorrência na Austrália

Após a conclusão do relatório elaborado pelo Comité Hilmer em 1993, que impeliu uma maior abertura microeconómica tendo em vista a prossecução de reformas favoráveis à concorrência, os governos australianos decidiram proceder em 1995 a um programa de análise e revisão da legislação restritiva da concorrência, que não fosse do interesse público. Deste programa de reforma resultou a identificação de 1700 leis que exigiam uma análise. A legislação foi sujeita a uma análise de nível tanto nacional como estadual ou territorial, tendo a maior parte dos processos de revisão sido concluídos em 2001. O governo nacional decidiu organizar um fundo de apoio às autoridades estaduais e territoriais, para suprir os custos de adaptação decorrentes da revisão da legislação. Este programa é digno de nota por ter identificado sistematicamente as disposições legislativas e regulamentares em vigor que careciam de revisão, e pelo facto da economia da Austrália, durante a implementação do programa, ter obtido um crescimento do PIB superior a de outros países da OCDE.

3. Em que momento do processo de elaboração de políticas se deve realizar a avaliação de concorrência?

Políticas novas. As avaliações de concorrência podem contribuir de forma positiva para a definição de novas políticas, devendo idealmente ser realizadas numa fase precoce do processo de elaboração de políticas, prévia à decisão quanto à solução de um dado desafio político. Quando uma proposta política tem potencial para restringir a concorrência, é recomendável a consulta de peritos governamentais em matéria da concorrência, o mais breve possível no decurso do processo legislativo,

que certifiquem se existem ou não alternativas que atinjam os objetivos com menor prejuízo para a concorrência.

Políticas vigentes. A maior parte das políticas vigentes não terá sido submetida a uma avaliação de concorrência. A questão fundamental neste âmbito consiste em estabelecer prioridades quanto às políticas que devem ser avaliadas em primeiro lugar, pois é inevitável que algumas políticas em vigor tenham um impacto mais adverso sobre a concorrência do que outras. Por exemplo, na Austrália, na altura da sua Análise Nacional de Concorrência, foram identificadas centenas de políticas governamentais que limitavam a concorrência. A Austrália deu prioridade à análise de tais políticas e, em praticamente todos os casos em que foram detectados problemas, procedeu-se a uma revisão regulamentar.

4. Quem deve ser responsável pela elaboração e revisão da avaliação de concorrência?

Para garantir que os efeitos na concorrência sejam devidamente tomados em consideração, o órgão do Governo responsável pela elaboração de uma determinada política deve realizar a respectiva avaliação de concorrência. Garante-se por esta via que os decisores políticos envolvidos na matéria colocam as questões pertinentes no momento oportuno para se desenvolverem de maneira rápida e eficaz políticas que têm em conta os efeitos concorrenciais.

Não obstante, os decisores políticos de “primeira linha” podem não dar a devida atenção ao processo de avaliação de concorrência a menos que a sua ação seja submetida a uma apreciação exterior, que tanto pode ser realizada por entidades responsáveis pelo controlo da qualidade regulamentar, como por organismos com experiência em concorrência, como é o caso das autoridades da concorrência, sendo ainda possível uma combinação destas duas hipóteses

No Reino Unido, o "gatekeeper" regulamentar *Better Regulation Executive* (BRE) é responsável pela revisão do impacto de novas propostas regulamentares. Sob as diretrizes publicadas pelo Departamento de Negócios em Março de 2015, quaisquer regulamentos que tenham previstos efeitos positivos na concorrência podem ser considerados com tendo um custo líquido nulo e, desta forma, passam por um processo acelerado na avaliação de impacto. Os responsáveis políticos também têm poder discricionário para avaliar se as suas propostas irão ter um impacto negativo na concorrência. Os departamentos podem aconselhar-se junto

da autoridade da concorrência do Reino Unido, a CMA (*Competition and Markets Authority*), caso as suas propostas incluam questões de concorrência que necessitem uma análise pormenorizada. A CMA tem ainda o poder de fazer recomendações aos ministros quando é confrontada com propostas legislativas que possam eventualmente ter um impacto na concorrência.

A realização de uma avaliação de concorrência mais profunda do que o exigido pela Checklist envolve normalmente competências ligadas à definição de mercado e à análise da concorrência. Por esta razão, determinados países impõem que as novas disposições legislativas ou regulamentares com impacto na economia sejam analisadas pelas suas autoridades da concorrência previamente à sua entrada em vigor.

No México, por exemplo, a autoridade da concorrência está incumbida da análise de toda a nova legislação secundária com efeitos potenciais sobre a concorrência. Na Coreia, a autoridade da concorrência é responsável pela análise de determinadas normas novas. Na Hungria, a autoridade da concorrência é chamada a emitir pareceres sobre novas legislações.

Em muitos outros países, a adoção de legislação nova é precedida de consultas horizontais. Estes processos de consulta produzem melhores resultados sempre que os responsáveis pela análise da concorrência têm a possibilidade de se envolver numa fase inicial, não lhes sendo exigido que se debrucem sobre todo o tipo de políticas, mas apenas sobre as que no seu entender possam constituir um problema significativo.

O grau de independência do organismo responsável por estas análises constitui igualmente uma questão relevante. Na Austrália, por exemplo, foi criado em 1995 um novo organismo para supervisionar a análise de leis, regulamentações nacionais, estaduais ou territoriais da política nacional de concorrência. Este organismo, o *National Competition Council*, foi criado como um órgão distinto e independente tanto da entidade de controlo da qualidade regulamentar como da autoridade da concorrência. O êxito alcançado pela Austrália National Competition Policy (Caixa 1) comprova amplamente o valor da independência dos organismos responsáveis pela análise da legislação e da regulamentação.

Algumas autoridades de concorrência nacionais, como a *ex-Comisión Nacional de la Competencia* espanhola, efetuam revisões de programas de subsídios e publicam relatórios anuais de subsídios.

O envolvimento de uma autoridade da concorrência ou de um outro organismo governamental no processo de uma avaliação de concorrência não deve entrar a subsequente ação legislativa governamental ao abrigo da legislação de concorrência. Por definição, as avaliações de concorrência baseiam-se em previsões que, na vida real, tendem a subestimar os prejuízos para a concorrência ou a sobrestimar os seus benefícios.

5. De que forma se pode incentivar os decisores políticos alheios às questões da qualidade regulamentar ou da concorrência a elaborar uma avaliação adequada?

Os decisores políticos responsáveis pela elaboração de uma nova regulamentação podem ser incentivados a minimizar os riscos para a concorrência de uma determinada proposta de legislação. Podem achar que a identificação de um problema potencial para a concorrência ou a consulta de um organismo externo, como a entidade de controlo da qualidade regulamentar ou a autoridade da concorrência, poderá resultar simplesmente num acréscimo de trabalho sem quaisquer benefícios significativos. Por conseguinte, é preciso deixar claro aos decisores políticos que a avaliação de concorrência aperfeiçoa o seu produto: a política a ser desenvolvida.

Existem algumas opções que podem estimular os decisores políticos a adotar e realizar adequadamente avaliações de concorrência, e ainda a desenvolver as suas capacidades para levar a cabo esta tarefa. Tais opções incluem:

- Integração da avaliação de concorrência numa Análise de Impacto Regulamentar (AIR);
- Remuneração financeira; e
- Formação em melhores práticas.

5.1. Integração da avaliação de concorrência numa AIR

A AIR é um processo formal de apreciação de regulamentação, que procura assegurar que os objetivos políticos visados sejam atingidos. De uma forma geral, o objetivo de uma AIR é garantir que os benefícios da regulamentação superam os prejuízos. A AIR é mais eficaz se incluir uma avaliação de concorrência. Isto porque as análises dinâmicas e orientadas para o mercado inerentes à avaliação de concorrência dão ao decisor político uma perspectiva importante na ponderação dos benefícios de uma regulamentação contra os seus prejuízos. Em 2009, aproximadamente 30

membros tinham processos de AIR estabelecidos e o elemento de concorrência da análise era formalmente designado de Avaliação de Concorrência. Incluir uma avaliação de concorrência no âmbito de uma AIR é uma tendência atual. No Reino Unido, a avaliação do impacto da concorrência foi introduzida como uma componente da AIR em 2002. Na Comissão europeia, a avaliação da concorrência tem feito parte do processo da AIR desde 2005. Nos Estados Unidos, documentos de referência à AIR requerem explicitamente considerações sobre o impacto nos mercados (*vide* US Office of Management and Budget, 2003). Em 2013, o México incluiu a avaliação de concorrência como parte do processo de revisão de AIR levado a cabo pelo seu órgão de análise, o COFEMER. Conferir um papel nesta área à autoridade da concorrência reduz igualmente a necessidade de as entidades regulamentares ou de controlo procederem à requalificação do pessoal.¹

É a tónica na eficiência dinâmica do mercado² que torna a avaliação de concorrência num elemento de grande utilidade no contexto da análise global da regulamentação, ajudando a evitar a adoção de regulamentação que restrinja, de forma indevida, a atividade de mercado. Uma vantagem adicional e acessória da avaliação de concorrência é que contribui para identificar as entidades que podem ser afetadas pela proposta de regulamentação, em especial as que podem sofrer efeitos indiretos. Este aspeto pode ajudar os responsáveis políticos a garantir que as consultas realizadas para efeitos da AIR sejam suficientemente abrangentes, e, por conseguinte, mais eficazes.

O primeiro passo para se realizar uma avaliação integral da concorrência integrada numa AIR consiste em identificar, no âmbito do processo mais vasto da AIR, o objetivo subjacente à nova legislação. Em segundo lugar, devem ser identificadas e examinadas as restrições à concorrência. De seguida, deve proceder-se à identificação dos efeitos prejudiciais sobre a concorrência provocados pela proposta regulamentar,

¹ Para mais informação sobre como integrar uma avaliação de concorrência numa AIR, *vide* OECD (2007a).

² A eficiência dinâmica refere-se à eficiência ao longo do tempo, sendo que as alterações na eficiência podem eventualmente resultar da inovação, do desenvolvimento tecnológico, da capacidade das empresas responderem com flexibilidade às novas condições de mercado e do crescimento das empresas bem-sucedidas.

bem como a análise à sua dimensão. Em alguns casos, pode ser útil ter em atenção a extensão da pressão concorrencial, através por exemplo da definição do “mercado relevante”, embora não se exija neste contexto um processo formal ou elaborado. A “definição de mercado” é uma ferramenta a ser usada quando necessária, não constituindo um requisito obrigatório. Fundamentalmente será necessário fazer uma consideração realista quanto à existência de concorrência e a medida em que esta é possível. A fase final compreende a análise e comparação dos efeitos concorrenciais de alternativas políticas.

A maior parte das propostas legislativas não apresenta potencial para produzir um prejuízo significativo para a concorrência. Não obstante, sempre que uma avaliação de concorrência identifique a possibilidade de enfraquecimento da concorrência no setor afetado ou em setores conexos, devem ser tomados em consideração os elementos-chave da proposta de legislação, no âmbito de um contexto comparativo que procure identificar e analisar os meios alternativos para se alcançar o objetivo regulamentar de uma forma menos restritiva da concorrência.

Se tais alternativas não forem identificadas, deve proceder-se a uma comparação rigorosa e disciplinada dos benefícios da proposta. Esta deverá ser adotada apenas no caso de tal comparação comprovar que, após tomar em consideração os custos do impacto anti-concorrencial identificados pela avaliação, se produzem ainda assim benefícios líquidos.³

5.2. Remuneração financeira

Dado que na Austrália existe um sistema federal, a implementação de uma Política Nacional de Concorrência (PNC - *National Competition Policy*) a nível estadual ou territorial exigiu o acordo dos diversos estados. O governo australiano remunerou substancialmente os Estados e territórios, atribuindo montantes *per capita* à medida que as análises e revisões da legislação eram concluídas. “Os montantes atribuídos ao abrigo da PNC são uma forma de

³ Esta abordagem é já utilizada de forma explícita na Austrália. O “Princípio Orientador de Legislação”, firmado nos acordos da antiga Política Nacional de Concorrência, declara que a adoção de legislação restritiva da concorrência deve ser evitada, a menos que se demonstre que os benefícios de tal restrição para a comunidade no seu todo superam os custos e que os objetivos da legislação não podem ser atingidos de forma menos restritiva para a concorrência. Ver “Competition Principles Agreement”, cláusula 5(1).

distribuir pela comunidade os ganhos auferidos pela reforma. Estas remunerações reconhecem que, embora os Estados e territórios sejam responsáveis por elementos significativos da PNC, grande parte dos lucros diretos revertem a favor do governo australiano, mediante o aumento das receitas fiscais decorrente do desenvolvimento da atividade econômica”.⁴

Os pagamentos feitos aos Estados e territórios foram significativos. A Tabela 1 enumera os montantes atribuídos ao abrigo da PNC desde a sua implementação.

Tabela 1. Montantes pagos anualmente às jurisdições ao abrigo da PNC (milhões de dólares australianos)

Jurisdição	1997-98 (a)	1998-99 (a)	1999-00 (a)	2000-01 (a)	2001-02 (a)	2002-03 (a)	2003-04 (a) (b)	2004-05 (a) (b)	2005-06 (b) (c)
Nova Gales do Sul	126.5	138.7	148.6	155.9	242.5	251.8	203.5	233.6	292.5
Victoria	92.8	102	109.2	114.7	179.6	182.4	178.7	201.6	197.9
Queensland	74.2	81.6	81.5	73	147.9	138.9	87.9	143.3	178.7
Austrália Ocidental	38.4	42.4	43.2	45.5	71.1	72	33.6	53.5	71
Austrália Meridional	34.3	38.4	34.5	35.9	55.7	57.1	40.7	50.4	54.3
Tasmânia	12.6	13.9	10.8	11.2	17.4	17.7	17.2	19.8	19
Território da Capital da Austrália	6.2	7	7.2	7.5	11.6	12.4	11	13.6	12.7
Território do Norte	11.2	13	4.5	4.5	7.6	7.5	5.9	8.4	8
Total	396.2	436.9	439.5	448	733.3	739.9	578.5	724.2	834.1

Fonte: National Competition Council.

Notas: (a) Dados do orçamento final, (b) Todos os montantes conferidos às jurisdições refletem a aplicação de deduções e suspensões permanentes, (c) Costello, the Hon. P (Tesoureiro) 2005, 'National Competition Payments to States and Territories for 2005', Comunicado de imprensa, 15 de Dezembro de 2005. Em virtude dos arredondamentos, os totais podem não corresponder à soma das parcelas. Os valores até 1999-2000, inclusive, abrangem a concessão de auxílios financeiros.

⁴ See <http://ncp.ncc.gov.au/pages/about>.

Muito embora estes números sejam elevados, o governo australiano estimou os benefícios económicos anuais em 2,5% do PIB, ou seja 20 biliões de dólares australianos, resultantes do aumento da produtividade e do reequilíbrio dos preços em diversos setores nos quais se implementaram as reformas da PNC e políticas associadas.⁵

5.3. Melhores práticas

A oferta de formação em melhores práticas aos funcionários de departamentos governamentais responsáveis pela elaboração ou análise das normas é determinante para o êxito de um programa de avaliação de concorrência. Grande parte destes funcionários são especializados em domínios que não se relacionam com a concorrência ou a economia, pelo que não será razoável exigir-lhes que, sem uma formação específica, possam abordar adequadamente as questões ligadas à concorrência. As autoridades de concorrência, os organismos de controlo da qualidade regulamentar ou a OCDE podem apoiar este esforço.

6. Quais os recursos necessários para se proceder a uma avaliação de concorrência?

Os recursos necessários à realização de um programa eficaz de avaliação de concorrência são relativamente reduzidos. Por exemplo, quando o Reino Unido implementou o seu programa de avaliação de concorrência, dois funcionários da OFT assumiram um papel muito cativo, e apenas uma pequena percentagem das cerca de 400 regulamentações por ano foi alvo de uma análise pormenorizada. As restantes foram apreciadas mediante um filtro em matéria da concorrência, semelhante à Checklist analisada no Capítulo 1, que permitia aos funcionários fazerem um diagnóstico rápido do risco para a concorrência da política.

Claro que a avaliação de concorrência pode beneficiar igualmente de um nível elevado de recursos. O exemplo australiano ilustra o caso de uma abordagem ambiciosa e de utilização de recursos elevados, que veio a coincidir com um desempenho económico forte.

⁵ Vide Productivity Commission (2005). A análise salienta a dificuldade no estabelecimento empírico de ligações de causalidade direta. Para além disso, a apreciação de um impacto líquido é particularmente complexa nesta área.

Independentemente do nível de empenho, as necessidades de recursos são mais elevadas apenas na fase inicial de implementação. Um programa pormenorizado de formação em melhores práticas, por exemplo, exige normalmente uma única etapa forte na utilização de recursos. A formação ministrada em anos posteriores não tem de ser tão substancial, na medida em que o sistema já se encontra em funcionamento e já se estabeleceram relações pessoais entre os intervenientes políticos. Não obstante, as mudanças no pessoal certamente poderão exigir novas ações de formação após a fase inicial de implementação.

7. Conclusão

A inserção de uma avaliação de concorrência nos processos políticos de tomada de decisão pode vir a produzir sólidos benefícios económicos, pela identificação das áreas onde ocorra uma restrição indevida da atividade do mercado, e apresentação de alternativas que procurem satisfazer os propósitos políticos, promovendo a concorrência na medida do possível. Dado que as práticas institucionais, legais e federais das jurisdições da OCDE diferem muito substancialmente entre si, as formas de melhor inserir a avaliação de concorrência na esfera da ação governamental irão provavelmente variar consoante as jurisdições. Contudo, algumas questões saltam à vista. Em primeiro lugar, os organismos de controlo da qualidade regulamentar estão aptos para realizar avaliações de concorrência, em especial no caso de estas serem implementadas como parte integrante de um processo AIR. Em segundo lugar, as autoridades da concorrência são particularmente competentes para emitir pareceres sobre avaliações de concorrência, para realizar ações de formação nesta matéria ou ainda para levar a cabo avaliações de concorrência seletivas. Finalmente, os benefícios da inserção de um programa eficaz de avaliação de concorrência na esfera da ação regulamentar dos órgãos políticos justificam decididamente os custos associados.



Bibliografia

Atterhög, M. (2005), “Increased Competition in the Swedish Housing Market and its Effect on Rents and Quality of Housing Services for Households”, *Housing, Theory and Society* 22, No. 1, 32–49, www.ingentaconnect.com/content/routledg/shou/2005/00000022/00000001/art00003

Hausman, J. e E. Leibtag (2005), “Consumer Benefits from Increased Competition in Shopping Outlets: Measuring the Effect of Wal-Mart” <http://econ-www.mit.edu/files/1765>

Cahuc, P., e F. Kramarz (2005), “De la précarité à la mobilité: Vers une sécurité sociale professionnelle,” Report to the Minister of Economics and the Minister of Labour, La Documentation Française, Paris, www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/054000092/index.shtml

Davies, S. et al (2004), “The Benefits from Competition: some Illustrative UK cases”, *DTI Economics paper No. 9*, Centre for competition policy, University of East Anglia, <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20090609011503/http://www.berr.gov.uk/files/file13299.pdf>

Serebrisky, T. e L. Trujillo (2004), “An Assessment of Port Reform in Argentina: Outcomes and Challenges Ahead,” <http://dx.doi.org/10.1080/03088830500136659>

Lalive R. e A. Schmutzler (2007), “Exploring the Effects of Competition for Railway Markets”, *International Journal of Industrial Organisation* No. 26, University of Zürich, <http://ideas.repec.org/p/soz/wpaper/0511.html>

Muris, T. J. (2002), “Creating a Culture of Competition: The Essential Role of Competition Advocacy,” International Competition Network Panel on Competition Advocacy and Antitrust Authorities, Naples, Italy.

OCDE (2014a), OECD Competition Assessment Reviews: Greece. OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264206090-en>

OCDE (2014b), OECD Factsheet on How Competition Policy Affects Macro-Economic Outcomes, OCDE, Paris, <http://oe.cd/comp-factsheet-macroeconomics>

OCDE (2014c), Experiences with Competition Assessment, OCDE, Paris. www.oecd.org/daf/competition/Comp-Assessment-ImplementationReport2014.pdf

OCDE (2014d), “Wireless Market Structures and Network Sharing”, OECD Digital Economy Papers, No. 243, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/5jxt46dzl9r2-en>

OCDE (2009), OECD Recommendation on Competition Assessment, OCDE, Paris, <http://oe.cd/rec-competition-assessment>

OCDE (2007a), Integrating Competition Assessment into Regulatory Impact Analysis, OCDE, Paris, [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP\(2007\)8/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP(2007)8/en/pdf).

OCDE (2007b), “Summary of the Discussion of the Roundtable on Competitive Restrictions in Legal Professions”, Working Party No. 2 on Competition and Regulation, outubro 2007, p. 379, www.oecd.org/regreform/sectors/40080343.pdf

Sims, R. (2013), “Driving Prosperity Through Effective Competition”, Speech www.accc.gov.au/speech/driving-prosperity-through-effective-competition

Productivity Commission (2005), Review of National Competition Policy Reforms, Inquiry Report No. 33, Commonwealth of Australia, Canberra, www.pc.gov.au/inquiries/completed/national-competition-policy/report/ncp.pdf

The West Australian (2007), “Exchange Cuts Fees as Competitors Lurk”, The West Australian, 25 de agosto de 2007.

US Office of Management and Budget (2003), Circular A-4, setembro 17, www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/omb/circulars/A4/a-4.pdf

Warren-Boulton, F. R. e D. E. Haar. (2007), “Estimation of Benefits to Consumers from Competition in the Market for Automotive Parts.” Microeconomic Consulting & Research Associates, Inc.

WTO (2004), “Infrastructure in Trade and Economic Development”, World Trade Report, World Trade Organization,
www.wto.org/English/res_e/booksp_e/anrep_e/wtr04_2b_e.pdf

Ylan Q. Mui (2005), “Wal-Mart Throws an Undercut at Target.” *The Washington Post*, 16 de dezembro de 2005
edition, www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/12/15/AR2005121502096.html



Anexo

Recomendação do conselho em matéria de avaliação de concorrência

O Conselho da OCDE adotou a 22 de Outubro de 2009 uma recomendação em matéria de avaliação de concorrência. O texto completo da recomendação também está disponível no banco de dados de instrumentos jurídicos da OCDE, onde informações adicionais e quaisquer futuras atualizações podem ser encontradas: <http://acts.oecd.org/Default.aspx>.

O CONSELHO,

TENDO EM CONTA a alínea b) do artigo 5º da Convenção da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico assinada a 14 de Dezembro de 1960;

TENDO EM CONTA o acordo alcançado a nível ministerial na reunião do Conselho de 1997, segundo o qual as restrições à concorrência são dispendiosas e ineficazes na promoção do interesse público, e devem ser evitadas [C/MIN(97)10];

TENDO EM CONTA os Princípios Orientadores para a Qualidade e Desempenho da Regulamentação da OCDE [C(2005)52], que convidam os governos a sujeitar as propostas de regulamentação nova, bem como as normas em vigor, a uma revisão em função da concorrência;

RECONHECENDO que a concorrência promove a eficiência, ajudando a garantir a prestação aos consumidores de bens e serviços que vão ao encontro das suas preferências, produzindo benefícios como a descida de preços, uma melhor qualidade, um aumento da inovação e da produtividade;

RECONHECENDO que o aumento da produtividade é essencial ao crescimento económico e ao aumento do emprego;

RECONHECENDO que as políticas públicas visam um amplo leque de objetivos comerciais, sociais, de saúde, segurança, proteção do ambiente, e outros;

RECONHECENDO que, por vezes, as políticas públicas limitam a concorrência indevidamente;

RECONHECENDO que tais restrições indevidas podem ocorrer involuntariamente, inclusive quando as políticas públicas em consideração não dizem respeito à regulamentação econômica nem pretendem afetar a concorrência;

RECONHECENDO que as políticas públicas que limitem indevidamente a concorrência podem ser submetidas a reformas de forma a promover a concorrência de mercado, sendo prosseguidos em simultâneo os objetivos das mesmas políticas públicas;

RECONHECENDO que a regulamentação e reformas de setores regulados exigem normalmente uma avaliação de concorrência pormenorizada quanto aos seus efeitos prováveis;

RECONHECENDO que, em igualdade de circunstâncias, as políticas públicas que causem um menor prejuízo à concorrência devem ser preferidas às que sejam mais prejudiciais, desde que atinjam os objetivos identificados de política pública;

CONSTATANDO que determinados países já realizam avaliações de concorrência;

e

VERIFICANDO que a OCDE e diversos países membros da OCDE desenvolveram guias de avaliação de concorrência;

I. RECOMENDA aos governos dos países Membros:

A. A identificação das políticas públicas existentes ou propostas que indevidamente limitem a concorrência

1. Os governos devem introduzir um processo apropriado de identificação das políticas públicas existentes ou propostas que indevidamente restrinjam a concorrência, e desenvolver critérios específicos e transparentes de realização de avaliações de concorrência, incluindo a preparação de meios de mapeamento.
2. No âmbito da realização de uma avaliação de concorrência, os governos devem dar especial atenção às políticas que limitem:

- i) o número ou a variedade de agentes de mercado;
 - ii) as ações a adotar pelos agentes de mercado;
 - iii) os incentivos conferidos aos agentes de mercado para se comportarem de forma concorrencial;
 - iv) as escolhas e informação disponíveis aos consumidores.
3. As políticas públicas devem ser submetidas a uma avaliação de concorrência mesmo quando prosseguem objetivos de promoção da concorrência, especialmente no caso de envolverem:
- i) A instituição ou revisão de um regime regulamentar (por exemplo, a avaliação deve garantir, entre outras questões, a devida separação entre o regulador e o setor regulado);
 - ii) A introdução de um regime de preços ou de normas de entrada no mercado (por exemplo, a avaliação deve garantir que não existem outros meios de intervenção razoáveis e menos prejudiciais para a concorrência);
 - iii) A reestruturação de monopólios instalados (por exemplo, a avaliação deve garantir que as medidas de reestruturação permitem, efetivamente, alcançar os seus objetivos a favor da concorrência);
 - iv) A introdução de processos favoráveis de “concorrência pelo mercado” (por exemplo, a avaliação deve garantir que os processos de concurso incluam incentivos para um funcionamento eficiente que beneficiem os consumidores).

B. A revisão de políticas públicas que indevidamente limitem a concorrência

1. Os governos devem introduzir processos apropriados de revisão das políticas públicas existentes ou propostas que indevidamente restrinjam a concorrência, e desenvolver critérios específicos e transparentes de análise de alternativas adequadas.
2. Os governos devem adotar alternativas favoráveis à concorrência, que sejam consistentes com os objetivos de interesse público prosseguidos, tendo em consideração os benefícios e custos de implementação das mesmas.

C. Enquadramento institucional

1. A avaliação de concorrência deve ser incorporada no âmbito da revisão de políticas públicas da forma mais eficiente e eficaz

possível, que seja igualmente consistente com as limitações institucionais e de recursos.

2. Os organismos responsáveis pela concorrência ou funcionários especializados no domínio da concorrência devem ser associados ao processo de avaliação de concorrência.
3. A avaliação de concorrência de propostas de políticas públicas deve ser integrada numa fase inicial do processo de elaboração das mesmas.

D. Definições

Para os efeitos da presente Recomendação, entende-se por:

“Políticas públicas”: regimes, normas ou legislação.

“Limitações indevidas da concorrência”: as restrições à concorrência impostas para atingir os objetivos de interesse público são mais exigentes do que o necessário, tendo em consideração as alternativas viáveis e o seu custo.

“Agentes de mercado”: empresas públicas e privadas, bem como empresários em nome individual, cuja atividade consiste na prestação ou aquisição de bens ou serviços.

“Processos amigos da “concorrência pelo mercado”: concursos organizados pelos governos para a atribuição do direito de fornecimento num determinado mercado ou de utilização de um recurso escasso do governo por um determinado período de tempo.

“Avaliação de concorrência”: revisão dos efeitos em matéria de concorrência das políticas públicas, incluindo a consideração de políticas alternativas menos prejudiciais à concorrência. Os Princípios para avaliação de concorrência são relevantes a todos os níveis do governo.

II. CONVIDA países terceiros a se associarem à presente Recomendação e a implementá-la.

III. INCUMBE ao Comité de Concorrência:

Agir como fórum de partilha de experiências ao abrigo da presente Recomendação para países Membros e países terceiros que se tenham associado à mesma;

Promover a presente Recomendação no seio dos demais comités e órgãos da OCDE;

Apresentar ao Conselho, dentro de três anos, um relatório sobre a experiência adquirida no domínio da presente Recomendação.

Notas

Declaração dos Estados Unidos: "A Delegação dos EUA afirma o apoio dos Estados Unidos a esta recomendação, observando que sua implementação nos Estados Unidos pode depender do trabalho de ramos de governo independentes, particularmente o do Congresso".

Declaração da Comissão Europeia: "A Comissão Europeia aprova e apoia a adoção da Recomendação em matéria de Avaliação da Concorrência. A Comissão Europeia sublinha a importância que atribui aos princípios da concorrência tidos em consideração em diferentes domínios políticos. Observamos, no entanto, que o âmbito de aplicação da Recomendação é relativamente restrito, uma vez que a definição de política pública exclui certas áreas de criação de regulamentações públicas. No entanto, como a Recomendação não impede qualquer parte de ir além do padrão estabelecido na Recomendação, a Comissão Europeia pode apoiar plenamente a adoção deste documento".

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

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

