

Position Paper

Nº 1/2025

O excesso de regulação e défice de concorrência nos mercados de produto em Portugal

Nuno Torres e Óscar Afonso

Janeiro de 2025 | G3E2P

FICHA TÉCNICA

PROPRIEDADE

Faculdade de Economia da Universidade do Porto (FEP)

Rua Dr. Roberto Frias

4200-464 Porto

EDIÇÃO

[G3E2P – Gabinete de Estudos em Economia, Empresas e Políticas Públicas](#)

AUTORES

Nuno Torres (G3E2P)

Óscar Afonso (Diretor da FEP; G3E2P)

DESIGN

Gabinete de Marketing e Comunicação da FEP (*template*)

PERIODICIDADE

Publicação não periódica

CORTE DA INFORMAÇÃO

Janeiro de 2025

OBJETIVOS E RESPONSABILIDADE

Os *position papers* do G3E2P da FEP são reflexões fundamentadas sobre um dado tema económico e social que se enquadram nos objetivos do Gabinete (referidos no respetivo sítio de internet) e assumem a forma de trabalhos em progresso (*working papers*), ou seja, produção científica inacabada que poderá mais tarde ser aprofundada para desenvolver trabalhos de mais largo espectro.

As reflexões são da exclusiva responsabilidade dos autores.

ÍNDICE DE ASSUNTOS

SUMÁRIO EXECUTIVO.....	5
1. INTRODUÇÃO.....	12
2. ANÁLISE DO ÍNDICE DE REGULAÇÃO NOS MERCADOS DE PRODUTO DA OCDE (PMR) E PRINCIPAIS PREOCUPAÇÕES.....	13
2.1. EVOLUÇÃO DO ÍNDICE PMR DE PORTUGAL NO CONTEXTO DA OCDE E UE	13
2.2. ANÁLISE ESTÁTICA COMPARADA DO ÍNDICE PMR DE PORTUGAL POR ÁREAS.....	14
2.3. ANÁLISE DINÂMICA (ABSOLUTA E RELATIVA) DO ÍNDICE PMR POR ÁREAS	17
3. DISCUSSÃO DAS ÁREAS DE MAIOR PREOCUPAÇÃO NO ÍNDICE PMR DE PORTUGAL E RECOMENDAÇÕES DE MELHORIA	21
3.1. A AVALIAÇÃO DE IMPACTO DAS REGULAÇÕES NA CONCORRÊNCIA E A AVALIAÇÃO PRÉVIA DE IMPACTO LEGISLATIVO “CUSTA QUANTO?”	21
3.2. A CARGA ADMINISTRATIVA E REGULAMENTAR DO ÍNDICE PMR, O “CUSTA QUANTO?” E A AUSÊNCIA DE MECANISMOS DE REVISÃO DA REGULAÇÃO EXISTENTE	23
3.3. GOVERNAÇÃO DAS EMPRESAS PÚBLICAS	25
3.4. A CONTRATAÇÃO PÚBLICA.....	27
3.5. ENVOLVIMENTO DO ESTADO EM OPERAÇÕES COMERCIAIS NOS SERVIÇOS E BARREIRAS À ENTRADA NO SETOR DOS SERVIÇOS.....	27
4. BARREIRAS À ENTRADA NOS SETORES DE REDES: EXEMPLO POSITIVO NAS TELECOMUNICAÇÕES E NEGATIVO NA FERROVIA.....	29
4.1. EXEMPLO POSITIVO RECENTE DE MAIOR CONCORRÊNCIA NO SETOR DAS TELECOMUNICAÇÕES.....	29
4.2. EXEMPLO NEGATIVO DE BARREIRAS À ENTRADA NO SETOR FERROVIÁRIO (SOBRETUDO DE PASSAGEIROS) E O MODELO DE SUCESSO DE ESPANHA.....	30
5. OS EFEITOS DO PRR NO ÍNDICE PMR DA OCDE PARA PORTUGAL	31
6. CONCLUSÕES	32

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1. ÍNDICE DE REGULAÇÃO NOS MERCADOS DE PRODUTO DA OCDE (PMR), 2023 E 2018	13
FIGURA 2. ÍNDICE PMR DA OCDE EM 26 PAÍSES DA UE AVALIADOS, 2023 E 2018	14

LISTA DE TABELAS

TABELA 1. <i>RANKING</i> DE PORTUGAL NO ÍNDICE DE REGULAÇÃO NOS MERCADOS DE PRODUTO EM 2023 (PMR 2023) E SUAS COMPONENTES ENTRE OS 38 PAÍSES DA OCDE E OS 26 PAÍSES DA UE AVALIADOS	15
TABELA 2. VARIAÇÃO DO ÍNDICE PMR DE PORTUGAL E SUAS COMPONENTES ENTRE 2018 E 2023	17
TABELA 3. <i>RANKING</i> DE PORTUGAL NO ÍNDICE PMR E COMPONENTES EM 2018 E 2023 E VARIAÇÃO NO PERÍODO, CONSIDERANDO OS 38 PAÍSES DA OCDE E OS 26 PAÍSES DA UE AVALIADOS	18

SUMÁRIO EXECUTIVO

Este *position paper* analisa as áreas em que Portugal apresenta **excesso de regulação nos mercados de produto** (bens e serviços) em termos comparativos, com base em dados detalhados do índice de regulação nos mercados de produto da OCDE (PMR na sigla inglesa). Assinalam-se ainda áreas e indicadores específicos favoráveis, em menor número, e dinâmicas mais e menos positivas. Da análise e discussão resultam **40 recomendações de melhoria**, dispersas ao longo do *paper* e listadas com numeração romana. Este sumário executivo destaca e enumera (em numeração árabe e com realce a fundo amarelo) as **20 recomendações prioritárias**. Em *separata*, para mais fácil consulta, publica-se a **lista completa de recomendações por áreas**.

O que mede o índice PMR e a sua importância para a concorrência e bem-estar

O Índice PMR sintetiza um conjunto alargado de indicadores que medem os **obstáculos regulamentares à entrada de empresas e à concorrência**, enquadrados em **duas áreas principais**, as **Distorções induzidas pela intervenção do Estado** (subáreas de Propriedade pública; Envolvimento em operações comerciais; e Avaliação do impacto das regulações, cada uma delas com várias componentes e indicadores associados) e as **Barreiras à entrada doméstica e estrangeira nos mercados de produto** (subáreas de Carga administrativa e regulamentar; Barreiras nos setores de serviços e redes; e Barreiras ao comércio internacional e ao investimento externo, todas também com componentes e indicadores de nível inferior).

Como o índice mede a regulação, pretende-se que seja o mais baixo possível (isto é, uma regulação eficiente e não excessiva, pois terá sempre de existir para assegurar aspetos importantes da vida em sociedade), de modo a incentivar a **concorrência** nos mercados de produto, que leva a resultados positivos conhecidos como **preço mais baixo**, maior quantidade transacionada e **excedente social superior**, ampliando o **produto potencial da economia**, o emprego, o rendimento e o **bem-estar social**, isto assumindo que há mecanismos adequados de **redistribuição**. Preços mais baixos beneficiam os consumidores, mas também as empresas em geral pelo acesso a *inputs* mais baratos nos mercados de produto, além do equilíbrio competitivo. Assim, quanto menor o índice PMR de um país, maior a sua **competitividade**, embora haja outros fatores também importantes, como a fiscalidade (abordada mais abaixo). Importa, por isso, analisar o índice PMR de Portugal em variação absoluta, para ver os nossos progressos individuais, bem como de forma comparada, em termos estáticos e dinâmicos (ranking mais recente e sua evolução recente), como faz o *paper*.

Progresso insuficiente do nosso índice PMR, mantendo-se dos piores da UE e OCDE

O índice PMR de Portugal baixou entre 2018 e 2023 (de 1,72 para 1,57 pontos), o que é positivo, mas o progresso foi insuficiente para melhorarmos em termos relativos face a uma posição de partida desfavorável. De facto, a descida do nosso índice foi igual a registada na média da **OCDE** (-0,15 pontos, de 1,49 para 1,34 pontos) e continuamos a registar o **9º maior** (e pior) valor dos 38 países da organização. A situação é ainda mais gravosa no contexto da União Europeia (**UE**), pois em 2023 o nosso índice foi o **5º pior** em 26 países com dados (só a Roménia não foi avaliada) e pioramos uma posição face a 2018 (6º maior nesse ano). As figuras 1 e 2 ilustram o posicionamento do índice PMR de Portugal na OCDE e UE, respetivamente. Na OCDE, passamos a ter um índice melhor (menor) que o dos EUA, mas não devemos ficar muito entusiasmados com isso, porque apenas decorreu de um agravamento absoluto (retrocesso) do índice norte-americano. Na UE, apenas Malta, Luxemburgo, Chipre e Hungria tem um índice PMR maior (pior) que o nosso.

Rankings 2023 de Portugal no índice PMR (análise estática comparada):

- Comércio e investimento internacional a única subárea competitiva, mas estamos também melhor que a mediana da OCDE e da UE em alguns indicadores específicos

A subárea “**Barreiras ao Comércio Internacional e ao Investimento Externo**” é a única sem problemas em qualquer indicador, pois estávamos melhor que a mediana em 2023, mas tal decorre, em parte, da **inserção na UE**. Há depois componentes com **indicadores específicos** em que estamos melhor que a mediana da UE e OCDE, mas são contrariados por outros indicadores desfavoráveis – exemplos: (i) estamos bem nas **licenças e autorizações**, mas mal em todos os demais indicadores de **carga administrativa e regulamentar nas empresas**; (ii) estamos relativamente bem nas **barreiras à entrada nos setores de redes**, mas tal é mais do que compensado pela má posição nas barreiras à entrada nos **setores dos serviços** (2º pior na UE e na OCDE)

- Carga administrativa e regulamentar, barreiras à entrada nos serviços, governação das empresas públicas e contratação pública as áreas de menor competitividade

Os **maiores défices de competitividade de Portugal no índice PMR** em 2023 (onde estamos pior que a mediana da UE e OCDE) ocorrem: (i) ao nível das **distorções da intervenção do Estado**, na **avaliação de impacto das regulações** (avaliação do seu efeito na concorrência, bem como o envolvimento de todas as partes interessadas e a regulação do *lobbying*), nas **distorções induzidas pela propriedade pública** (quanto ao âmbito da propriedade pública e, sobretudo, quanto à governação das empresas públicas no que se refere ao isolamento da disciplina de mercado e às obrigações de serviço público) e no **envolvimento em operações comerciais** (contratação pública e operações nos setores dos serviços); (ii) ao nível das **barreiras à entrada doméstica e estrangeira**, no que se refere às **barreiras à entrada do setor dos serviços**, bem como na **carga administrativa e regulamentar** (requisitos administrativos para empresas de responsabilidade limitada e, sobretudo, para as empresas individuais; bem como ao nível da comunicação e simplificação da carga regulamentar).

Melhoria de ranking forte nas barreiras em setores de redes e ao comércio externo, mas limitada na avaliação de impacto na concorrência e nas licenças e autorizações

As maiores melhorias de *ranking*, colocando-nos numa posição favorável, ocorreram nas barreiras à entrada nos **setores de redes** e nas barreiras ao **comercio internacional**, tendo os avanços sido marginais nas **licenças e autorizações** (em que continuamos relativamente bem posicionados) e na **avaliação do impacto das regulações na concorrência**, que merece maior destaque, pois continuamos a ter dos piores registos da UE e OCDE, isto apesar de ter sido o indicador onde mais melhoramos em termos absolutos entre 2018 e 2023. O indicador de barreiras ao **investimento estrangeiro** é o único caso de estagnação e progresso no *ranking*.

A análise dinâmica evidencia que perdemos competitividade nos *rankings* desde 2018 não apenas no indicador de **Âmbito da propriedade pública**, onde tivemos um retrocesso em valor absoluto, mas também na grande maioria dos indicadores cujo valor não mexeu – caso da regulação do **Lobbying**, onde perdemos várias posições, tal como nos **requisitos administrativos para empresas** (sobretudo nas de responsabilidade limitada), contratação pública e governação de empresas públicas –, o que alerta para a **importância de processos de melhoria permanente e estruturais nas áreas da regulação**.

Discussão e principais recomendações por área de preocupação:

- Avaliação de impacto das regulações na concorrência

A evolução positiva em termos absolutos entre 2018 e 2023 deste indicador do PMR parece estar associada à melhoria da **avaliação de impacto legislativo** com a introdução, a partir de 2017, do modelo de avaliação prévia de impacto sobre cidadãos e empresas “**Custa Quanto?**” – auxiliada pela **OCDE**, que certificou a melhoria do processo legislativo –, bem como a criação da **PLANAPP**, que a partir de 2021 passou a concentrar e coordenar recursos nesta área. Contudo, poderá faltar um enfoque da avaliação de impacto também na concorrência, sendo ainda de destacar um défice de reporte, pois apenas é conhecido um relatório de implementação de 2018 do **Custa Quanto?** e nenhum relativamente ao “Teste PME”, que integra na vertente de impacto sobre as empresas, nesse caso com foco nas PME. A **formação** dos técnicos é também fundamental nestas áreas daí haver também recomendações a esse nível.

Recomendação prioritária (a fundo amarelo e numeração árabe inicia a contagem das medidas prioritárias):

[1] (i) Metodologia específica para impacto concorrencial: integração de um “**Teste de Concorrência**” (inspirado no “Teste PME”) dentro do “Custa Quanto?” com vista a uma análise detalhada e específica sobre o impacto das regulações na concorrência.

- Carga administrativa e regulamentar

O mecanismo de “**Comporta regulatória**” (segundo o qual, sempre que um novo ato normativo crie custos de contexto, um outro de custo equivalente deverá ser eliminado – regra ‘*one-in, one-out*’), **previsto há mais de 10 anos e nunca implementado**, tanto quanto foi possível apurar, **é o símbolo do imobilismo e pouca ambição em matéria de desregulamentação e da própria reforma do Estado**. Contudo, esse mecanismo apenas permite manter o nível de carga regulatória e administrativa, que é excessivo face à OCDE e UE. Assim sendo, **seria preciso um mecanismo mais abrangente de avaliação do impacto da legislação existente e sua revisão**.

Recomendações (considerada todas prioritárias nesta área, dada a sua importância):

[2] (vi) Melhorar o reporte, a implementação e o impacto dos mecanismos “Custa Quanto?” e “Teste PME”:

- Criar um **sistema centralizado** para monitorizar e publicar os **relatórios das avaliações**.
- Tornar **obrigatória a publicação online e atempada** dos relatórios de implementação dos dois mecanismos, garantindo o acesso e escrutínio públicos.
- Tornar **obrigatório o uso dos resultados das avaliações na tomada de decisão** em favor dos cidadãos e empresas, via **integração na exposição de motivos dos normativos para justificação do impacto**.
- Aplicação de **sanções** para **entidades que não realizem as avaliações de impacto** de acordo com a lei **ou não usem os resultados na tomada de decisão política** em favor das empresas e consumidores.
- Aumentar a **sensibilização dos políticos e da população para a importância de aplicação destes mecanismos**, realçando a sua importância para a melhoria da competitividade e do nível de vida.

[3] (vii) Para impedir um aumento dos custos de nova regulamentação, implementar finalmente, passados 10 anos, o mecanismo de “Comporta regulatória” (criado pelo [Decreto-Lei n.º 72/2014, de 13 de maio](#)), regulamentando-o com a definição da metodologia apropriada em Conselho de Ministros como diz o diploma.

[4] (viii) Rever a regulamentação existente, que o índice PMR mostra ser excessiva e custosa:

- **Implementar uma "Guilhotina regulatória"**: uma revisão sistemática da legislação existente, eliminando normas redundantes ou obsoletas.
- **Estabelecer um mecanismo de Revisão contínua de avaliação do impacto regulatório (RCAIR)**: ampliar o âmbito do "Custa Quanto?" e "Teste PME" para incluir a revisão de normas em vigor ou então estabelecer um mecanismo paralelo dedicado, desde que articulado com esses mecanismos e os outros aqui propostos (comporta e guilhotina regulatórias), com relatórios públicos regulares.
- **Criar um Observatório da regulação**: uma entidade independente que monitorize e avalie continuamente os impactos regulatórios, sobretudo sobre as empresas.
- **Adotar benchmarks internacionais**: utilizar critérios da OCDE para alinhar a revisão regulatória com as melhores práticas internacionais, incluindo o acompanhamento do índice PMR e das suas componentes, nomeadamente o relativos a carga administrativa e regulamentar.

[5] (ix) Aumentar a interação com as partes interessadas na avaliação do impacto das regulações:

- **Articulação sistemática dos relatórios de impacto legislativo, quer nos mecanismos existentes** ("Custa Quanto?" e "Teste PME") **quer nos novos propostos** (ressuscitar a "Comporta regulatória" e criar a "Guilhotina regulatória" e o RCAIR) **com as partes interessadas**, incluindo associações e confederações representantes de empresas e consumidores, assim como os reguladores;
- **Implementar a regulação do lobbying**, que parece reunir algum consenso no Parlamento.

[6] (x) Assegurar os recursos para implementar as várias medidas: **aumentar a capacitação dos técnicos alocados, reorientar recursos humanos e meios existentes** subutilizados e, **se necessário, reforçá-los**.

- Governação das empresas públicas

Neste caso, temos um mau posicionamento no que se refere às **distorções provocadas pelo âmbito da propriedade pública** (como a presença estatal em setores onde não há razões claras de interesse público) e pela **governação das empresas públicas** no que se refere ao **isolamento da disciplina de mercado** (resultando em ineficiência e má utilização de recursos) e às **obrigações de serviço público** (falta de clareza).

Recomendações prioritárias:

- Quanto ao âmbito da propriedade pública

[7] (xi) Reavaliar o portefólio de empresas públicas: realizar uma análise de custo-benefício para identificar quais as empresas ou setores ainda justificam a propriedade pública com base em critérios de interesse público, segurança nacional ou falhas de mercado.

- Quanto à governação das empresas públicas e disciplina de mercado

[8] (xiv) Reforçar a disciplina de mercado nas empresas públicas:

- Introduzir metas claras de eficiência financeira e operacional para as empresas públicas.
- Monitorizar regularmente o desempenho e aplicar sanções ou mudanças na gestão caso os objetivos não sejam atingidos.

- Quanto às obrigações de serviços público:

[9] (xx) Clarificar as obrigações de serviço público:

- Definir de forma explícita os serviços de interesse público que justificam a existência da empresa estatal.
- Compensar adequadamente as empresas públicas por essas obrigações, evitando subsídios cruzados que distorçam a concorrência.

- **Contratação pública**

O sistema de contratação pública em Portugal enfrenta desafios relacionados a **falta de transparência**, **ineficiências nos processos**, e **limitação da concorrência** devido a práticas como adjudicações diretas excessivas e falhas no planeamento.

Recomendação prioritária:

[10] (xxi) Digitalização e simplificação dos processos de contratação pública:

- Expandir o uso de plataformas eletrônicas para todos os contratos públicos, com **maior transparência em tempo real** sobre os processos e decisões.
- Introduzir ferramentas de **inteligência artificial** para monitorizar licitações, identificar irregularidades e avaliar propostas.

- **Envolvimento do estado em operações comerciais nos serviços e barreiras à entrada no setor dos serviços**

A intervenção do Estado em setores de serviços, como transporte, energia e telecomunicações, é frequentemente marcada por **barreiras à entrada** para novos concorrentes, **subsídios cruzados** e **condições de mercado desiguais**, que afetam a competitividade e a eficiência. Por esse motivo, as barreiras à entrada nos serviços e o envolvimento do Estado como prestador de serviços muitas vezes confundem-se e interpenetram-se.

[11] (xxvi) Eliminar barreiras e restrições conhecidas, abrindo os mercados à concorrência:

- Reduzir barreiras à entrada para operadores privados em setores de serviços, com realce para o **transporte ferroviário (sobretudo de passageiros), comércio e distribuição, e até turismo**.
- Eliminar regras restritivas para **profissões regulamentadas** – assegurar uma implementação efetiva da [Lei n.º 12/2023, de 28 de março](#), fiscalizando o seu cumprimento pelas ordens profissionais.

Estamos bem nas barreiras à entrada nos setores de redes em geral, mas falta detalhe, pois temos um exemplo positivo nas telecomunicações e um negativo na ferrovia

- **Barreiras à entrada nos setores de redes:** estamos posicionados em 28º na OCDE e em 16º na UE (em 26 países avaliados), uma situação melhor do que a mediana.

Contudo, **não são apresentados dados recentes para cada um desses setores no caso de Portugal**, o que sucede apenas para um conjunto pequeno de países.

Recomendação prioritária para o setor das redes em geral:

[12] (xxxii) Acordo entre o governo português e a OCDE para o reporte da metodologia PMR em cada um dos nossos setores de redes, de modo a detetar problemas específicos de barreiras a um nível setorial, bem como os detalhes possíveis em cada setor, com vista a aperfeiçoamentos a um nível ainda mais fino.

- **Setor das telecomunicações:** tudo indica que tenha acompanhado a melhoria significativa do nosso posicionamento nas barreiras à entrada nos setores de redes em geral. Tal poderá ter contribuído de forma decisiva para a **entrada recente de um operador romeno com ofertas bastante competitivas**, levando a uma **baixa imediata e significativa de preços** das telecomunicações por parte dos operadores instalados. Apesar de tudo, os **vários problemas encontrados pelo novo operador** e amplamente noticiados são reveladores de que mais poderá ser feito para facilitar a entrada de futuros concorrentes no setor, reduzindo barreiras existentes. Sendo os serviços de telecomunicações cruciais nos nossos dias, tanto para cidadãos com necessidades básicas de comunicação como para empresas que dependem de conectividade para operar, é fundamental garantir a sua acessibilidade, qualidade e segurança.

Recomendação para o setor das telecomunicações:

[13] (xxxiii) Avaliar as barreiras que persistem à entrada de novos operadores no setor das telecomunicações, **potenciando a concorrência**.

- **Setor ferroviário:** o processo de liberalização está muito atrasado, sobretudo no transporte de passageiros, pelo que é evidente que se trata de um exemplo setor de redes onde há muito a melhorar, incluindo na infraestrutura, dado que o Plano Ferroviário Nacional está atrasado muitos anos e carece de uma revisão, pois insiste no anacronismo da bitola ibérica, que limita o acesso a Espanha e resto da Europa, tornando Portugal uma autêntica “ilha ferroviária”.

Recomendações (todas prioritárias):

[14] (xxxiv) Eliminar barreiras à entrada e aprofundar o processo de liberalização da ferrovia em Portugal, sobretudo no transporte de passageiros, seguindo o modelo de sucesso de Espanha.

[15] (xxxv) Revisão do Plano Ferroviário Nacional para alargar o uso da bitola europeia (ou bitola mista, que permite operar com ambas as bitolas) – crucial para integração na rede ibérica e europeia – e reforçar a componente de mercadorias, pois há financiamento europeu. **Acelerar os investimentos**, que estão atrasados em muitos anos.

Os efeitos potenciais do PRR no índice PMR de Portugal

As reformas e investimentos previstos no PRR podem contribuir para melhorar o desempenho de Portugal no índice PMR (com destaque para a simplificação e digitalização administrativa; transição energética; e promoção da concorrência – sobretudo via investimentos em infraestruturas ferroviárias e portuárias, bem como a nova lei de acesso a profissões reguladas menos restritiva). No entanto, o impacto dependerá da **execução eficaz, alinhamento às necessidades do mercado e da continuidade das políticas implementadas**.

Por outro lado, **embora a digitalização possa tornar processos mais rápidos, ela não altera a legislação ou regulações específicas, que são o principal foco do PMR.** A um nível setorial, **o PRR tem medidas positivas nas áreas da energia renovável e transportes, mas não cobre outros mercados de produto avaliados pelo PMR.** Nas profissões reguladas, a nova lei de acesso enfrenta a resistência das ordens e requer fiscalização.

Assim, **o impacto global esperado do PRR no índice PMR de Portugal afigura-se moderado e dificilmente resultará numa melhoria substancial e abrangente.** Para avanços maiores no índice, precisaríamos de reformas mais estruturais e uma implementação efetiva das leis, pois **o PMR avalia resultados efetivos.**

Recomendações prioritárias:

[16] (xxxv) Dar continuidade às reformas e investimentos do PRR com potencial impacto positivo no PMR, nomeadamente em matéria de simplificação e digitalização administrativa; transição energética e transportes (infraestruturas ferroviárias e portuárias). Em particular, os investimentos na ferrovia são cruciais para aprofundar a liberalização e abertura do setor à concorrência – ver recomendação (xxxiii).

[17] (xxxvi) Conjuguar a simplificação e digitalização do Estado prevista no PRR – assim como no Programa SIMPLEX – com as propostas de revisão de carga regulamentar e administrativa, por via legislativa, acima sugeridos, de modo a promover uma melhoria mais substancial e efetiva do nosso índice PMR.

Conclusões

O **excesso de regulação** e **défice de concorrência** têm impactos negativos nas economias, impedindo preços mais baixos e um maior **nível de vida** e bem-estar. A eliminação desse excesso de regulação e burocracia, bem como das barreiras à entrada remanescentes, é uma condição necessária para a atração de empresas estrangeiras, o que potencia a concorrência no mercado interno. A mudança, que deve estar enquadrada numa **reforma profunda do Estado**, deve ser também cultural, quer no Estado quer nos reguladores independentes, passando de uma filosofia orientada para a burocracia, para um foco na simplificação e inovação regulatória.

Por mais que Portugal melhore no índice PMR, nunca será competitivo se não baixar de forma expressiva a sua carga fiscal (isto porque o nosso esforço fiscal é dos mais altos da UE), **em particular ao nível do IRC**, em que temos a segunda maior taxa efetiva da UE. **Tal pressupõe uma reforma profunda do Estado**, incluindo do sistema fiscal, que tem sido sucessivamente adiada.

Recomendações transversais – enquadradas, como as demais, numa reforma do Estado e do sistema fiscal:

[18] (xxxviii) Adoção de benchmarks internacionais pelo Estado e reguladores: realce para o uso extensivo do índice PMR para nos compararmos com os outros países nas várias áreas e adotarmos as melhores práticas.

[19] (xxxix) Reforçar os reguladores independentes: garantir autonomia e recursos adequados para que possam supervisionar e aplicar as leis de concorrência de forma eficaz, com destaque para as entidades reguladoras em setores estratégicos (como energia, telecomunicações, transportes).

[20] (xl) Avaliação de impacto regulatório ex-post (além de *ex-ante*, mencionada anteriormente) e **promoção de um equilíbrio entre regulação e inovação:** implementar análises regulares do impacto de regulamentações existentes em setores de serviços para identificar barreiras e propor melhorias, tendo em conta a importância para a economia de um equilíbrio adequado entre regulação e inovação.

1. INTRODUÇÃO

Este *position paper* aborda o excesso de regulação e consequente défice de concorrência nos mercados de bens e serviços em Portugal, com base em dados comparativos da OCDE até 2023.

O **Índice de regulação nos mercados de produto da OCDE** (criado em 1998) sintetiza os **obstáculos regulamentares à entrada de empresas e à concorrência** numa vasta gama de áreas, que são aqui examinadas de forma comparada para o caso de Portugal. Trata-se de informação muito relevante, divulgada em julho de 2024, que merece uma análise aprofundada, tendo motivado a realização deste *position paper*.

Com efeito, um **défice de concorrência** num dado mercado leva a **preços mais altos** porque há menos produtores formais do que deveria suceder – excluem-se da análise os produtores em situação de informalidade, que configura concorrência desleal a combater com fiscalização –, resultando numa menor quantidade transacionada e uma redução do designado excedente social, que mede o benefício do mercado.

O **excedente social** é a soma do excedente do **consumidor** (benefício agregado de comprar ao preço de mercado, considerando que haveria quem estivesse disposto a pagar mais) com o do **produtor** (benefício agregado de vender ao preço de mercado face ao custo de produção), sendo maximizado no modelo de referência de **concorrência ‘perfeita’**, com muitos pequenos produtores e consumidores. Como qualquer modelo, trata-se de uma simplificação útil da realidade, pois na prática há poucos mercados ‘perfeitos’, incluindo situações de elevados custos fixos que só podem ser diluídos por poucas grandes empresas, mas mesmo aí há formas de induzir maior concorrência (por exemplo, partilha de redes nas telecomunicações).

Um mercado menos profundo por falta de concorrência, devido a regulação desadequada (ineficiente) – que vamos designar ‘excessiva’ por simplicidade e dada a formulação do índice PMR, mas realçando que a regulação terá sempre de existir para assegurar aspetos cruciais da vida em sociedade como segurança e saúde –, ao gerar menos transações e preços mais elevados, conduz também a menos **emprego e rendimento**. Se houver vários mercados na economia a funcionar de forma pouco concorrencial, tal deve ser motivo de preocupação pela redução do **produto potencial da economia**, daí a relevância deste tipo de análise.

De notar que, embora as empresas dominantes em mercados menos concorrenciais saiam beneficiadas pela situação no seu mercado de venda, os seus produtos constituem, geralmente, *inputs* para outras empresas, pelo que a situação é também prejudicial para as **empresas** nacionais como um todo (além de que as próprias empresas dominantes podem ser prejudicadas nos preços dos seus *inputs*), além dos **consumidores**.

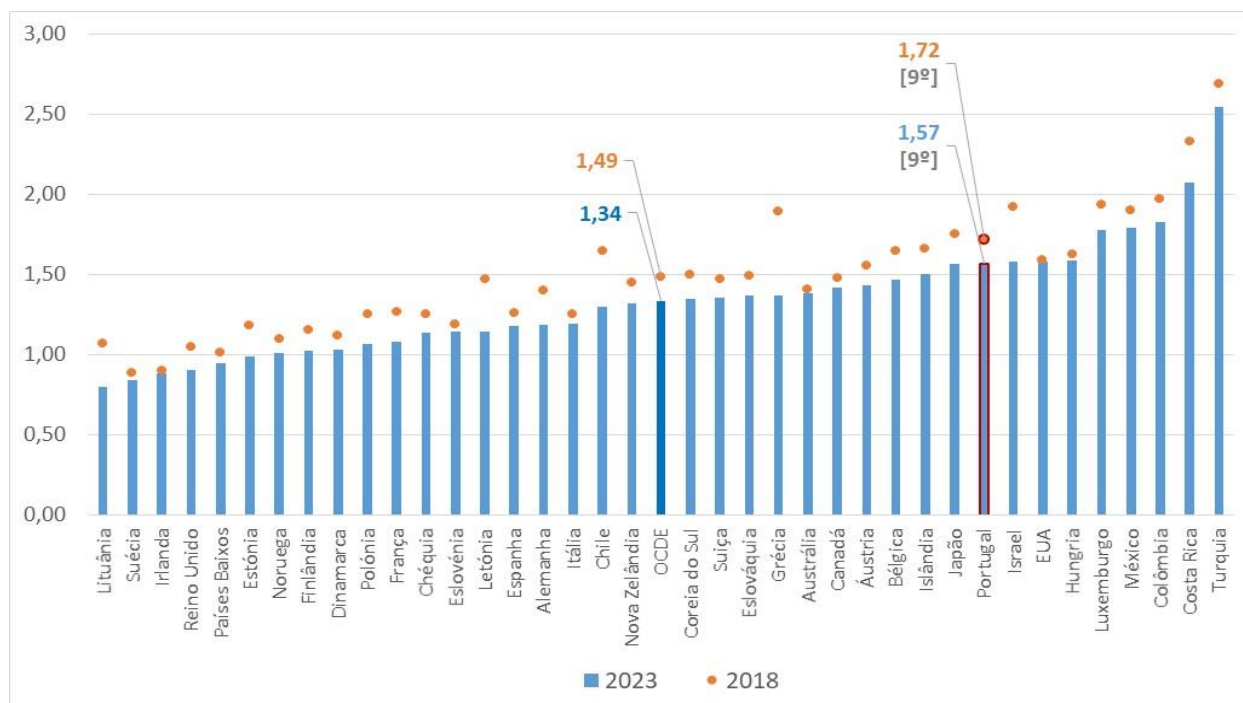
O **Capítulo 2** apresenta uma análise – estática e dinâmica, absoluta e relativa – do Índice de regulação nos mercados de produto da OCDE de Portugal e suas componentes, revelando várias áreas de apreensão, que são depois discutidas mais em detalhe nas várias secções do **Capítulo 3** (avaliação de impacto das regulações na concorrência; carga administrativa e regulamentar; governação das empresas públicas; contratação pública; envolvimento do Estado em operações comerciais nos serviços e barreiras à entrada nos serviços). Segue-se o **Capítulo 4**, que discute as barreiras à entrada nos setores de redes, em particular um exemplo positivo recente nas telecomunicações e o exemplo negativo da ferrovia. O **Capítulo 5** aborda os potenciais efeitos positivos do PRR em algumas componentes do índice PMR e, finalmente, o **Capítulo 6** apresenta as conclusões. Os capítulos 4, 5 e 6 apresentam um conjunto de **40 recomendações** tendo em vista a melhoria no nosso índice PMR. O **Sumário Executivo** apresenta as **20 recomendações prioritárias** para maior destaque e mais fácil apreensão, a par com a fundamentação principal. Em **Separata** apresenta-se a **lista completa e sistematizada** (por áreas) **de recomendações** (dispersas no *paper*), incluindo a **sinalização das prioritárias**.

2. ANÁLISE DO ÍNDICE DE REGULAÇÃO NOS MERCADOS DE PRODUTO DA OCDE (PMR) E PRINCIPAIS PREOCUPAÇÕES

2.1. EVOLUÇÃO DO ÍNDICE PMR DE PORTUGAL NO CONTEXTO DA OCDE E UE

Em 2023, o **índice de regulação nos mercados de produto** (bens e serviços) calculado pela OCDE para **Portugal** atingiu um valor de 1,57 pontos, o que traduz uma melhoria face aos 1,72 pontos observados em 2018 – o índice mede a regulação, pelo que, quanto menor, maior a concorrência e a competitividade do país –, significando que registamos alguns progressos em termos absolutos. Contudo, a nossa melhoria foi exatamente igual à ocorrida na **média da OCDE** (-0,15 pontos, de 1,49 para 1,34 pontos), pelo que a distância não se alterou, e continuamos a registar o 9º maior índice entre os 38 países da OCDE, no último quartil da distribuição, correspondente aos valores mais altos, que indicam menor competitividade – embora tenhamos ultrapassado os EUA, que registaram um retrocesso absoluto e relativo no período (ver Figura 1). Pior ainda, o nosso índice é o 3º maior entre os 22 países da UE na OCDE (só superado por Luxemburgo e Hungria), como mostra a Figura 1.

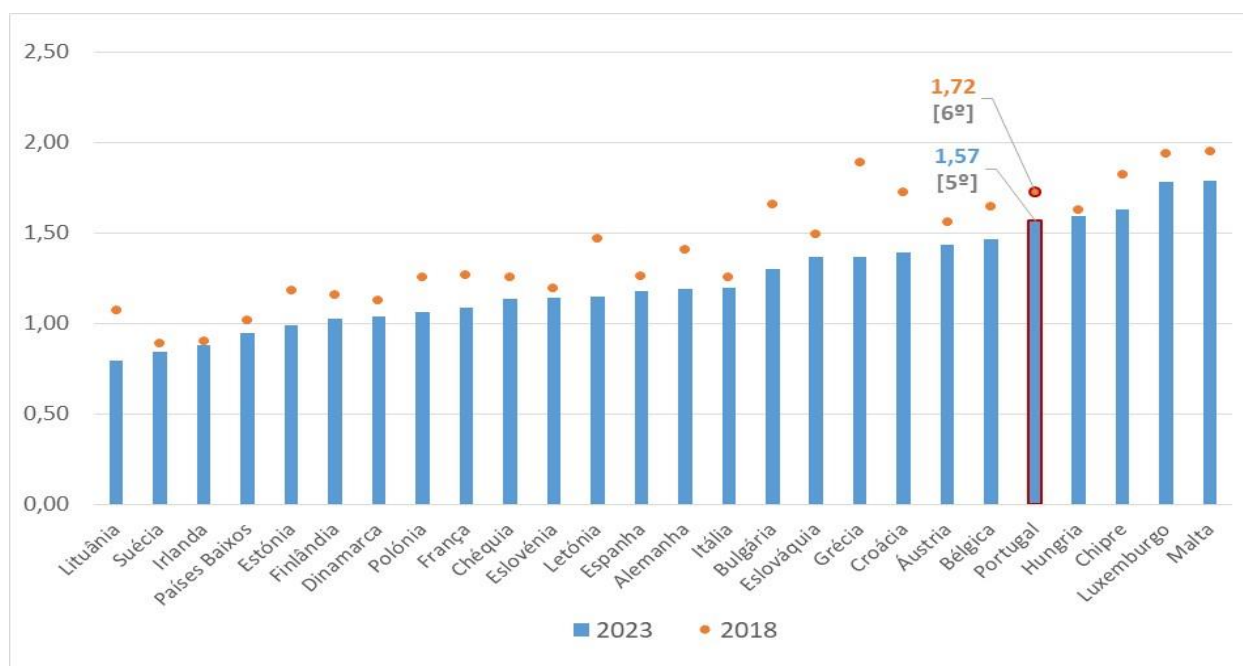
FIGURA 1. ÍNDICE DE REGULAÇÃO NOS MERCADOS DE PRODUTO DA OCDE (PMR), 2023 E 2018



Fonte: OCDE (base de dados dos indicadores PMR 2023 – *Product Market Regulation*; jul-24). Notas: a informação de base reporta-se a jan-23 na maioria dos países, incluindo Portugal, mas nalguns países a informação é já referente a jan-24; o índice mede-se em pontos; entre parêntesis retos está assinalado o *ranking* de Portugal entre os 38 países da OCDE.

Considerando os **26 países da UE analisados** pela OCDE (só a Roménia ficou de fora), Portugal regista o 5º maior (e pior) valor – apenas abaixo de Malta, Luxemburgo, Chipre e Hungria, os estados-membros com pior registo –, neste caso com uma deterioração face a 2018, em que era o 6º mais alto (ver Figura 2).

FIGURA 2. ÍNDICE PMR DA OCDE EM 26 PAÍSES DA UE AVALIADOS, 2023 E 2018



Fonte: OCDE (base de dados dos indicadores PMR 2023 – *Product Market Regulation*; jul-24). Notas: a informação de base reporta-se a jan-23 na maioria dos países, incluindo Portugal, mas nalguns países a informação é já referente a jan-24; a Roménia é o único país da UE que não foi avaliado pela OCDE nestes dados; o índice mede-se em pontos; entre parêntesis retos está assinalado o *ranking* de Portugal entre os 26 países avaliados da UE.

O nosso **mau posicionamento** face à OCDE e, em particular, no contexto da UE, é assim motivo de preocupação, exigindo políticas públicas que reduzam o excesso de regulação e elevem a concorrência nos mercados de bens e serviços em Portugal. O foco da análise é nessas duas áreas de referência, mas assinala-se ainda que temos o 15º pior índice PMR no conjunto das 46 economias avaliadas pela OCDE.

2.2. ANÁLISE ESTÁTICA COMPARADA DO ÍNDICE PMR DE PORTUGAL POR ÁREAS

A **Tabela 1** mostra o nosso *ranking* em 2023 (face aos 38 países da OCDE e aos 26 analisados da UE) no índice de regulação nos mercados de produto da OCDE (PMR – *Product Market Regulation* em inglês) e nas suas componentes, indo até ao maior detalhe possível em termos de indicadores. O **sistema de cores** assinala a vermelho as situações mais urgentes e a laranja um segundo nível de prioridade, restando a preto as situações (médias) não prioritárias, em linha ou melhor que a mediana.

Como já referido, os indicadores que compõem o índice PMR medem os **obstáculos regulamentares à entrada de empresas e à concorrência** numa vasta gama de áreas políticas cruciais enquadradas dentro de duas principais, como mostra a Tabela 1. As células a vermelho e laranja são predominantes, significando que temos muitas áreas a melhorar para chegarmos a uma situação regulamentar mediana na UE e na OCDE.

TABELA 1. RANKING DE PORTUGAL NO ÍNDICE DE REGULAÇÃO NOS MERCADOS DE PRODUTO EM 2023 (PMR 2023) E SUAS COMPONENTES ENTRE OS 38 PAÍSES DA OCDE E OS 26 PAÍSES DA UE AVALIADOS

Índice e componentes	OCDE (38)	UE (26)
Índice de regulação nos mercados de produto – PMR 2023	9	5
- Distorções Induzidas pela Intervenção do Estado	8	3
Distorções Induzidas pela Propriedade Pública	14	7
Qualidade e Âmbito da Propriedade Pública	12	5
Âmbito da Propriedade Pública	16	12
Governança das Empresas Públicas	15	7
Justificação para a Propriedade	22	14
Grau de Proteção contra Interferências Políticas	22	15
Grau de Isolamento da Disciplina de Mercado	9	2
Obrigações de Serviço Público	21	8
Envolvimento em Operações Comerciais	26	18
Controlo de Preços e Regulação no Retalho	23	15
Envolvimento em Operações Comerciais nos Setores de Redes	38	26
Envolvimento em Operações Comerciais nos Setores de Serviços	11	12
Contratação Pública	19	7
Avaliação do Impacto das Regulações	4	3
Avaliação do Impacto na Concorrência	7	4
Interação com as Partes Interessadas	5	3
Envolvimento de Todas as Partes Interessadas	1	1
Regulação do <i>Lobbying</i>	11	8
- Barreiras à Entrada Doméstica e Estrangeira nos Mercados de Produto	12	4
Carga Administrativa e Regulamentar	17	8
Requisitos Administrativos para Empresas de Responsabilidade Limitada e Empresas Individuais	11	7
Requisitos Administrativos para Empresas de Responsabilidade Limitada	15	11
Requisitos Administrativos para Empresas Individuais	4	3
Comunicação e Simplificação da Carga Administrativa e Regulamentar	21	10
Comunicação e Simplificação da Carga Regulamentar	9	6
Licenças e Autorizações	31	18
Barreiras nos Setores de Serviços e Redes	6	4
Barreiras à Entrada nos Setores de Serviços	2	2
Barreiras à Entrada nos Setores de Redes	28	16
Barreiras ao Comércio Internacional e ao Investimento Externo	33	24
Barreiras ao Investimento Direto Estrangeiro (IDE)	35	24
Barreiras ao Comércio internacional	31	24
Barreiras Tarifárias	8*	1*

Fonte: OCDE (base de dados dos indicadores PMR 2023 – *Product Market Regulation*; jul-24). Notas: a informação de base reporta-se a jan-23 na maioria dos países, incluindo Portugal, mas nalguns a informação é já referente a jan-24; UE (26) = União Europeia (26 países com dados, faltando apenas informação para a Roménia); um número mais baixo (posição mais alta no *ranking*) na tabela corresponde a maior regulação e menor competitividade; a fundo e letra vermelhos estão assinalados os casos em que Portugal se encontra no último quartil da distribuição (valores mais altos, da 1ª à 10ª posições na OCDE e da 1ª à 7ª na UE, inclusive), traduzindo as situações mais urgentes a resolver de excesso de regulação face à OCDE e à UE; a fundo e letra laranja evidenciam-se as situações em que nos encontramos no 3º quartil (posições entre a 11ª e a 19ª na OCDE e entre a 8ª e a 13ª na UE, inclusive), a priorizar a seguir às mais urgentes; * todos os países da UE têm o mesmo regime de tarifas face ao exterior, daí Portugal estar empatado com os demais na 1ª posição – isto implica ainda que, no contexto da OCDE, a nossa 8ª posição equivale à 30ª pelo facto de os 22 países da UE na OCDE terem a mesma pontuação, significando que as situações não merecem cuidado, não tendo por isso sido assinaladas a vermelho ou laranja.

Abaixo assinalam-se as **situações preocupantes** (de 1ª e 2ª prioridades, destacadas a vermelho e laranja na Tabela 1) em cada uma das duas áreas principais, indo até ao maior detalhe possível para detetar a origem. Reitera-se que, quanto mais alto o *ranking*, pior a situação relativa em termos de excesso de regulação face a cada uma das duas áreas de comparação (OCDE e UE).

Área 1. Distorções Induzidas pela Intervenção do Estado (8ª posição na OCDE e 3ª na UE):

- Avaliação do Impacto das Regulações (4ª posição na OCDE e 3ª na UE):
 - ✓ Avaliação do Impacto na Concorrência (7ª na OCDE e 4ª na UE).
 - ✓ Interação com as Partes Interessadas (5ª na OCDE e 3ª na UE):
 - Envolvimento de Todas as Partes Interessadas (1ª na OCDE e 1ª na UE);
 - Regulação do *Lobbying* (11ª na OCDE e 8ª na UE).
- Distorções Induzidas pela Propriedade Pública (14ª posição na OCDE e 7ª na UE):
 - ✓ Qualidade e Âmbito da Propriedade Pública (12ª na OCDE e 5ª na UE):
 - Governança das Empresas Públicas (15ª na OCDE e 7ª na UE), com realce para:
 - ❖ Grau de Isolamento da Disciplina de Mercado (9ª na OCDE e 2ª na UE);
 - ❖ Obrigações de Serviço Público (21ª na OCDE e 8ª na UE).
 - Âmbito da Propriedade Pública (16ª na OCDE e 12ª na UE).
- Envolvimento em Operações Comerciais (26ª posição na OCDE e 18ª na UE) – atenção para:
 - ✓ Contratação Pública (19ª na OCDE e 7ª na UE);
 - ✓ Envolvimento em Op. Comerciais nos Setores de Serviços (11ª na OCDE e 12ª na UE).

Área 2. Barreiras à Entrada Doméstica e Estrangeira (12ª posição na OCDE e 4ª na UE):

- Barreiras nos Setores de Serviços e Redes (6ª posição na OCDE e 4ª na UE), com atenção para:
 - ✓ Barreiras à Entrada nos Setores de Serviços (2ª na OCDE e 2ª na UE).
- Carga Administrativa e Regulamentar (17ª posição na OCDE e 8ª na UE):
 - ✓ Requisitos Administrativos para Empresas de Responsabilidade Limitada e Empresas Individuais (11ª na OCDE e 7ª na UE):
 - Empresas Individuais (4ª na OCDE e 3ª na UE);
 - Empresas de Responsabilidade Limitada (15ª na OCDE e 11ª na UE).
 - ✓ Comunicação e Simplificação da Carga Administrativa e Regulamentar (21ª na OCDE e 10ª na UE), com atenção para:
 - Comunicação e Simplificação da Carga Regulamentar (9ª na OCDE e 6ª na UE).

Em resumo, os **maiores défices de competitividade de Portugal no índice PMR** em 2023 ocorrem: (i) ao nível das **distorções da intervenção do Estado**, na **avaliação de impacto das regulações** (avaliação do seu efeito na concorrência, bem como o envolvimento de todas as partes interessadas e a regulação do *lobbying*), nas **distorções induzidas pela propriedade pública** (quanto ao âmbito da propriedade pública e, sobretudo, quanto à governação das empresas públicas no que se refere ao isolamento da disciplina de mercado e às obrigações de serviço público) e no **envolvimento em operações comerciais** (contratação pública e operações nos setores dos serviços); (ii) ao nível das **barreiras à entrada doméstica e estrangeira**, no que se refere às **barreiras à entrada do setor dos serviços**, bem como na **carga administrativa e regulamentar** (requisitos administrativos para empresas de responsabilidade limitada e, sobretudo, para as empresas individuais; bem como ao nível da comunicação e simplificação da carga regulamentar).

A subárea “**Barreiras ao Comércio Internacional e ao Investimento Externo**” é a única sem problemas em qualquer indicador, pois estamos melhor que a mediana, mas tal decorre em parte da nossa inserção na UE.

2.3. ANÁLISE DINÂMICA (ABSOLUTA E RELATIVA) DO ÍNDICE PMR POR ÁREAS

Vejam agora que **áreas** determinaram a **melhoria absoluta do índice PMR de Portugal entre 2018 e 2023**.

A Tabela 2 revela que a redução de 0,15 pontos do índice nesse período teve origem na **redução das barreiras à entrada** – no indicadores de **simplificação de licenças e autorizações**, barreiras à entrada nos **setores de redes** e barreiras ao **comércio internacional** – e, com menor intensidade, ao nível das **distorções induzidas pela intervenção estatal**, devido à **melhoria da avaliação de impacto das regulações na concorrência**, que **mais do que compensou o agravamento das distorções da propriedade pública quanto ao seu âmbito**. As demais componentes e subcomponentes não tiveram qualquer alteração, mas tal levou, em vários casos, a uma deterioração relativa, como veremos, já que os outros países progrediram nas áreas associadas.

TABELA 2. VARIAÇÃO DO ÍNDICE PMR DE PORTUGAL E SUAS COMPONENTES ENTRE 2018 E 2023

Índice de regulação nos mercados de produto – PMR	-0,15
- Distorções Induzidas pela Intervenção do Estado	-0,13
Distorções Induzidas pela Propriedade Pública	0,04
Qualidade e Âmbito da Propriedade Pública	0,07
<u>Âmbito da Propriedade Pública</u>	<u>0,25</u>
Avaliação do Impacto das Regulações	-0,41
<u>Avaliação do Impacto na Concorrência</u>	<u>-0,83</u>
- Barreiras à Entrada Doméstica e Estrangeira nos Mercados de Produto	-0,18
Carga Administrativa e Regulamentar	-0,13
Comunicação e Simplificação da Carga Administrativa e Regulamentar	-0,25
<u>Licenças e Autorizações</u>	<u>-0,60</u>
Barreiras nos Setores de Serviços e Redes	-0,27
<u>Barreiras à Entrada nos Setores de Redes</u>	<u>-0,53</u>
Barreiras ao Comércio Internacional e ao Investimento Externo	-0,16
<u>Barreiras ao Comércio Internacional</u>	<u>-0,47</u>

Fonte: OCDE (base de dados dos indicadores PMR 2023 – *Product Market Regulation*; jul-24). Notas: a informação de base de Portugal reporta-se a jan-23; uma diminuição (aumento) dos valores traduz uma redução (agravamento) da regulação e uma melhoria (deterioração) da competitividade; a Tabela 2 apenas contempla as variações não nulas (as demais componentes do índice, com variação nula entre 2018 e 2023, são mostradas pela Tabela 1); a fundo vermelho e letra vermelha (fundo verde e letra verde) estão assinalados os indicadores de Portugal que pioraram (melhoraram) em termos absolutos entre 2018 e 2023; para facilitar ainda mais a leitura da tabela, destacam-se a sublinhado as componentes de nível mais baixo que determinaram a variação das categorias de nível superior, incluindo o índice geral, no período de análise.

TABELA 3. RANKING DE PORTUGAL NO ÍNDICE PMR E COMPONENTES EM 2018 E 2023 E VARIAÇÃO NO PERÍODO, CONSIDERANDO OS 38 PAÍSES DA OCDE E OS 26 PAÍSES DA UE AVALIADOS

Índice e componentes	OCDE (38)			UE (26)		
	2018	2023	Var.	2018	2023	Var.
Índice de regulação nos mercados de produto (PMR)	9	9	0	6	5	-1
- Distorções Induzidas pela Intervenção do Estado	9	8	-1	5	3	-2
Distorções Induzidas pela Propriedade Pública	17	14	-3	8	7	-1
Qualidade e Âmbito da Propriedade Pública	17	12	-5	9	5	-4
Âmbito da Propriedade Pública	18	16	-2	13	12	-1
Governança das Empresas Públicas	16	15	-1	8	7	-1
Justificação para a Propriedade	25	22	-3	17	14	-3
Grau de Proteção contra Interferências Políticas	25	22	-3	18	15	-3
Grau de Isolamento da Disciplina de Mercado	9	9	0	2	2	0
Obrigações de Serviço Público	21	21	0	8	8	0
Envolvimento em Operações Comerciais	27	26	-1	20	18	-2
Controlo de Preços e Regulação no Retalho	24	23	-1	15	15	0
Envolvimento em Operações Comerciais nos Setores de Redes	38	38	0	26	26	0
Envolvimento em Operações Comerciais nos Setores de Serviços	11	11	0	12	12	0
Contratação Pública	22	19	-3	10	7	-3
Avaliação do Impacto das Regulações	3	4	1	3	3	0
Avaliação do Impacto na Concorrência	5	7	2	3	4	1
Interação com as Partes Interessadas	7	5	-2	4	3	-1
Envolvimento de Todas as Partes Interessadas	1	1	0	1	1	0
Regulação do <i>Lobbying</i>	16	11	-5	12	8	-4
- Barreiras à Entrada Doméstica e Estrangeira nos Mercados de Produto	13	12	-1	7	4	-3
Carga Administrativa e Regulamentar	20	17	-3	12	8	-4
Requisitos Administrativos para Empresas de Responsabilidade Limitada e Empresas Individuais	15	11	-4	10	7	-3
Requisitos Administrativos para Empresas de Responsabilidade Limitada	21	15	-6	16	11	-5
Requisitos Administrativos para Empresas Individuais	5	4	-1	4	3	-1
Comunicação e Simplificação da Carga Administrativa e Regulamentar	22	21	-1	11	10	-1
Comunicação e Simplificação da Carga Regulamentar	11	9	-2	7	6	-1
Licenças e Autorizações	30	31	1	17	18	1
Barreiras nos Setores de Serviços e Redes	4	6	2	4	4	0
Barreiras à Entrada nos Setores de Serviços	2	2	0	2	2	0
Barreiras à Entrada nos Setores de Redes	19	28	9	7	16	9
Barreiras ao Comércio Internacional e ao Investimento Externo	26	33	7	16	24	8
Barreiras ao Investimento Direto Estrangeiro (IDE)	33	35	2	22	24	2
Barreiras ao Comércio internacional	18	31	13	14	24	10
Barreiras Tarifárias	8	8	0	1	1	0

Fonte: OCDE, PMR 2023 (*Product Market Regulation*), atualização de jul-24. Notas: a informação de base reporta-se a jan-23 na maioria dos países, incluindo Portugal, mas nalguns países a informação é já referente a jan-24; UE (26) = União Europeia (26 países com dados, faltando apenas informação para a Roménia); nas colunas de variação assinalam-se a fundo e letra vermelhos (fundo e letra verdes) os indicadores em que o nosso posicionamento pirou (melhorou) entre 2018 e 2023 face à UE e face à OCDE, enquanto os valores a preto assinalam a manutenção de posições no período de análise.

A Tabela 3 incorpora a informação da Tabela 1, referente aos *rankings* de 2023, e adiciona os de 2018, bem como a variação de *rankings* no período no índice PMR e componentes, que é agora o foco da análise.

Começamos por comparar a evolução relativa com a evolução absoluta evidenciada na Tabela 2, que usa o mesmo sistema de cores. As **melhorias em valor absoluto** nos indicadores acima assinalados corresponderam também a **progressos em termos relativos**, embora de magnitudes bastante distintas, como evidencia a Tabela 3. Enquanto nas barreiras ao comércio internacional avançamos bastante em termos relativos (13 lugares na OCDE e 10 na UE), tal como nas barreiras à entrada nos setores de redes (9 lugares nos dois casos), a subida de posições foi bastante pequena nas licenças e autorizações (apenas 1 em ambos os casos) e na avaliação do impacto das regulações na concorrência (2 posições na OCDE e 1 na UE).

Isto significa que o indicador onde mais melhoramos em termos absolutos entre 2018 e 2023, a **avaliação do impacto das regulações na concorrência**, apenas permitiu um avanço ligeiro em termos relativos (de 5º pior para 7º pior na OCDE e de 3º pior para 4º pior em 26 países da UE) – certamente a refletir avanços também noutros países com os quais nos comparamos –, permanecendo uma área em que temos um claro défice de competitividade, como referido acima, pelo que os progressos, embora positivos, foram insuficientes. Este indicador é analisado e discutido mais em detalhe na secção 3.1..

Para fechar a análise dos indicadores em que tivemos melhorias relativas, falta apenas assinalar a subida de duas posições na redução das **barreiras ao Investimento direto estrangeiro (IDE)**, reforçando um posicionamento que já era favorável à partida (passando para 35º na OCDE em 2023, ou 4º melhor, e 24ª em 26 países da UE, ou 3º melhor) – trata-se da única situação de melhoria de *ranking* com estabilização do indicador, uma exceção que confirma a regra. Em contrapartida, convém não esquecer que Portugal tinha a **2º maior taxa efetiva de IRC** da UE em 2023 – posição que se manterá após a descida de 1 ponto percentual de taxas no Orçamento de Estado de 2025, tudo o resto constante –, o que constitui um desincentivo forte ao IDE, mas que não cai no âmbito de análise do índice PMR.

No que se refere a **evoluções relativas desfavoráveis**, a deterioração em valor absoluto do indicador de distorções da propriedade pública quanto ao seu âmbito, acima referida, traduziu-se na perda de 2 posições na OCDE e 1 posição na UE, contribuindo para que seja uma área de preocupação, embora não das mais urgentes (segundo nível de prioridade, assinalado a laranja na Tabela 1).

Não tendo havido mais nenhuma componente do PME em que Portugal tenha piorado em valor absoluto, e como as melhorias absolutas foram também relativas, como vimos, as demais perdas de posição ocorreram em **indicadores em que mantivemos a pontuação** entre 2018 e 2023.

Abaixo apresentam-se os indicadores em que Portugal regrediu nesse período, motivando preocupação.

Área 1. Distorções Induzidas pela Intervenção do Estado (perda de 1 posição na OCDE e 2 na UE):

- Distorções Induzidas pela Propriedade Pública (perda de 3 posições na OCDE e 1 na UE):
 - ✓ Qualidade e Âmbito da Propriedade Pública (perda de 5 posições na OCDE e 4 na UE).
 - Âmbito da Propriedade Pública (perda de 2 posições na OCDE e 1 na UE);
 - Governação das Empresas Públicas (perda de 1 posição na OCDE e na UE):
 - ❖ Justificação para a Propriedade (perda de 3 posições na OCDE e na UE);

- ❖ Grau de Proteção contra Interferências Políticas (perda de 3 posições na OCDE e na UE).
- Envolvimento em Operações Comerciais (perda de 1 posição na OCDE e 2 na UE):
 - ✓ Controlo de Preços e Regulação no Retalho (perda de 1 posição na OCDE; inalterado na UE);
 - ✓ Contratação Pública (perda de 3 posições na OCDE e na UE).
- Avaliação do Impacto das Regulações (melhoria de 1 posição na OCDE e inalterado na UE, mas há perda de posições a assinalar em alguns indicadores de nível inferior):
 - ✓ Interação com as Partes Interessadas (perda de 2 posições na OCDE e 1 na UE);
 - Regulação do *Lobbying* (perda de 5 posições na OCDE e 4 na UE).

Área 2. Barreiras à Entrada Doméstica e Estrangeira (perda de 1 posição na OCDE e 3 na UE):

- Carga Administrativa e Regulamentar (perda de 3 posições na OCDE e 4 na UE):
 - ✓ Requisitos Administrativos para Empresas de Responsabilidade Limitada e Empresas Individuais (perda de 4 posições na OCDE e 3 na UE);
 - Empresas de Responsabilidade Limitada (perda de 6 posições na OCDE e 5 na UE);
 - Empresas Individuais (perda de 1 posição na OCDE e 1 na UE).
 - ✓ Comunicação e Simplificação da Carga Administrativa e Regulamentar (perda de 1 posição na OCDE e na UE);
 - Comunicação e Simplificação da Carga Regulamentar (perda de 2 posições na OCDE e 1 na UE).

A análise acima evidencia que, **sem melhorias absolutas nos indicadores, arriscamos perder competitividade.**

Estamos agora em condições de mostrar os **indicadores com rankings preocupantes em análise comparada estática** (células a cor em 2023 na Tabela 1) e **dinâmica** (células a vermelho na Tabela 3) ao mesmo tempo:

- Distorções da propriedade pública quanto ao âmbito e à governação de empresas públicas;
- Contratação pública (Envolvimento em operações comerciais por parte do Estado);
- Regulação do *Lobbying* (Interação com as partes Interessadas no âmbito da Avaliação do impacto das regulações);
- Requisitos Administrativos para Empresas de responsabilidade limitada e Empresas individuais, bem como a Comunicação e simplificação da carga regulamentar (indicadores inseridos no âmbito da carga administrativa e regulamentar).

Se no âmbito da propriedade pública não é fácil detetar o que piorou o indicador (não há mais detalhes nos dados da OCDE), a falta de avanços na contratação pública e na regulação de *lobbying* é conhecida, tendo resultado numa perda de posições e de competitividade no PMR. Na carga regulamentar e administrativa, os sinais são mistos, com a melhoria no indicador de licenças e autorizações, em termos absolutos e relativos, a contrastar com a estagnação nos requisitos administrativos para empresas (as de responsabilidade limitada e as individuais), bem como na comunicação e simplificação regulamentar, onde tivemos perda de posições.

3. DISCUSSÃO DAS ÁREAS DE MAIOR PREOCUPAÇÃO NO ÍNDICE PMR DE PORTUGAL E RECOMENDAÇÕES DE MELHORIA

Partindo da análise do capítulo anterior, neste capítulo discutem-se as **principais áreas de preocupação no índice PMR de Portugal** e apresentam-se **recomendações de melhoria**. As propostas apresentadas, se forem implementadas, poderão produzir um impacto significativo em termos de redução dos custos administrativos e regulamentares, contribuindo para uma melhoria do ambiente de negócios e da competitividade.

3.1. A AVALIAÇÃO DE IMPACTO DAS REGULAÇÕES NA CONCORRÊNCIA E A AVALIAÇÃO PRÉVIA DE IMPACTO LEGISLATIVO “CUSTA QUANTO?”

No capítulo anterior verificámos que o indicador do índice PMR em que Portugal mais melhorou em termos absolutos entre 2018 e 2023 foi a avaliação do impacto das regulações na concorrência. Contudo, o progresso foi claramente insuficiente porque apenas permitiu um avanço ligeiro em termos relativos (de 5º pior para 7º pior na OCDE e de 3º pior para 4º pior em 26 países da UE), continuando Portugal a ter dos piores registos da OCDE e da UE nesse indicador, que é dos que suscita maior preocupação e deve ser alvo de melhoria.

De qualquer modo, importa analisar as razões por trás da melhoria registada, para aferir de que modo podem ser ampliadas de modo significativo. Destaca-se, em particular, a [Resolução do Conselho de Ministros \(RCM\) n.º 44/2017, de 24 de março](#) (XXI Governo Constitucional) que instituiu o **modelo de avaliação prévia de impacto legislativo** denominado “Custa Quanto?”, que visa **medir o impacto das iniciativas legislativas na vida das pessoas e na atividade das empresas**. A medida inseriu-se no **programa de desburocratização SIMPLEX+ 2016**, com coordenação a cargo da Unidade Técnica de Avaliação de Impacto Legislativo (UTAIL), criada na área da Presidência e da Modernização Administrativa e que, em 2021, foi integrada no Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública (PLANAPP), o que terá reforçado a capacidade de avaliação de impacto legislativo. A execução do programa «Custa Quanto?» foi alvo de um **acompanhamento inicial da OCDE**, no quadro da cooperação estabelecido com o governo português. Desta cooperação resultou uma **apreciação positiva do modelo de avaliação de impacto legislativo** português, segundo consta do diploma, pelo que esse acompanhamento da OCDE terá contribuído para a referida melhoria do indicador de impacto das regulações na concorrência do PMR português.

A [RCM n.º 74/2018, de 8 de junho](#) (XXI Governo Constitucional) **estabeleceu como definitivo o modelo** de avaliação prévia de impacto legislativo “Custa Quanto?” e **ampliou o seu âmbito** a vários níveis: tipo de diplomas avaliados (Propostas de Lei, além dos Decretos-Lei); parâmetros avaliados; inclusão também de avaliações *ex-post* e quantificação, a prazo, dos benefícios gerados pelos diplomas; maior envolvimento da UTAIL (mais tarde integrada na PLANAPP) no processo de negociação e transposição e diretivas europeias.

Na vertente de avaliação do impacto legislativo na vida empresarial, o diploma consolidou ainda no nosso processo legislativo, inserido na **vertente de impacto legislativos sobre as empresas do “Custa Quanto?”**, a aplicação do **“Teste PME”**, com foco nas PME, que têm relativamente menos recursos e são a grande maioria.

O Teste PME foi introduzido ainda pelo XIX Governo Constitucional – sobretudo na [Resolução do Conselho de Ministros n.º 23/2015, de 20 de abril](#), no contexto do **Small Business Act** para a Europa (SBA) da Comissão

Europeia –, tendo sido **condicionalidade autónoma** do **Acordo de Parceria** com a Comissão Europeia relativamente ao **Portugal 2020** (fundos europeus estruturais e de investimento no ciclo 2014-20).

Esse diploma aprofundou a **primeira referência ao “Teste PME”** no [Decreto-Lei n.º 72/2014, de 13 de maio](#), pouco tempo depois da saída bem-sucedida de Portugal do **Programa de Ajustamento Económico e Financeiro** negociado com a *troika* de credores, inserindo-se nas **exigências da troika para modernizar o ambiente regulatório em Portugal**, a par com a **“Comporta Regulatória”**, também criada por esse Decreto-Lei e que é analisada mais abaixo. No entanto, **a implementação prática dessas ferramentas ficou muito aquém das expectativas, com impacto limitado** no ambiente regulatório e na competitividade das empresas, até porque pouco tempo **depois o governo mudou** e só o Teste PME voltou a ser recolocado na agenda.

Face ao exposto acima, percebe-se que há uma **melhoria recente da avaliação de impacto legislativo liderada pela PLANAPP** (e UTAIL, inicialmente) – até porque foi **acompanhada e comprovada pela própria OCDE** –, o que **terá contribuído para a evolução positiva, ainda que insuficiente, do indicador de avaliação do impacto das regulações na concorrência**. **A ausência de um foco específico no “Custa Quanto?” e no Teste PME em questões de concorrência poderá ter impedido uma maior melhoria do indicador**, o que ajudaria a explicar a posição ainda baixa que Portugal ainda ocupa no contexto da UE e da OCDE.

Por outro lado, embora **Autoridade da Concorrência (AdC) e os reguladores setoriais** tenham publicado pareceres sobre propostas legislativas e regulamentares entre 2018 e 2023, o que é positivo, tal não se terá refletido do indicador de avaliação de impacto das regulações na concorrência do **PMR**, já que este **avalia mudanças estruturais amplas e não intervenções pontuais**.

À luz da análise anterior, produzimos as seguintes **recomendações para melhorar o nosso posicionamento do indicador de avaliação de impacto das regulações na concorrência**:

(i) Metodologia específica para impacto concorrencial:

A integração de um **“Teste de Concorrência”** (inspirado no “Teste PME”) dentro do **“Custa Quanto?”** com vista a uma análise detalhada e específica sobre o impacto das regulações na concorrência.

(ii) Articulação sistémica com a AdC e reguladores setoriais:

Estabelecer um **protocolo formal para que a AdC e as entidades reguladoras** revejam todas as propostas legislativas e regulamentares com potencial impacto concorrencial.

(iii) Capacitação e formação:

Promover formações específicas para técnicos e decisores políticos sobre avaliação de impacto concorrencial, com base em metodologias criadas por organizações como a OCDE.

(iv) Estabelecer um protocolo específico com a OCDE para progressos no indicador:

Partir do modelo do protocolo anterior, que parece ter tido sucesso, mas focar agora em questões específicas da concorrência que tenham sido descuradas.

(v) Reporte, transparência e monitorização pública:

Publicar relatórios regulares sobre o impacto das regulações na concorrência, elaborados em colaboração com a AdC e reguladores setoriais.

3.2. A CARGA ADMINISTRATIVA E REGULAMENTAR DO ÍNDICE PMR, O “CUSTA QUANTO?” E A AUSÊNCIA DE MECANISMOS DE REVISÃO DA REGULAÇÃO EXISTENTE

No capítulo anterior, vimos que Portugal compara mal no que se refere à carga administrativa e regulamentar em geral. Continuando a discussão da secção anterior, que também releva aqui, salienta-se que a avaliação prévia do impacto da legislação promovida pelo **Mecanismo “Custa Quanto?”**, embora obrigatória por Lei, não garante automaticamente que essas avaliações sejam efetivamente integradas e influenciem as decisões políticas no sentido de uma menor carga administrativa e regulatória, até porque há um **défice de reporte**. Com efeito, existe um relatório de atividade de 2018 da UTAIL sobre a implementação do “Custa Quanto?”, mas não encontramos mais relatórios desde então, pelo que parece haver carências ao nível do reporte e transparência, que assegurem o escrutínio público. Esse défice parece ser ainda maior no **“Teste PME”** – inserido no “Custa Quanto?” desde que foi criado –, não sendo conhecidos relatórios de implementação.

Por outro lado, o “Custa Quanto?” e o “Teste PME” reportam-se a **nova legislação**, não se aplicam a regulação excessiva ou desadequada anterior acumulada, ou seja, a já existente.

A esse nível, o **mecanismo de “Comporta regulatória”**, ao impedir uma subida líquida de custos regulatórios, é mais apropriado, tendo sido introduzido pelo [Decreto-Lei n.º 72/2014, de 13 de maio](#) e, que se saiba, não foi revogado. Isto porque, como refere o diploma, “a regra da Comporta Regulatória obriga («one-in, one-out»), sempre que se proceda à aprovação de atos normativos que criem custos de contexto sobre cidadãos e empresas, à apresentação de proposta de redução de custos de contexto equivalentes, através da alteração de outros atos normativos que tenham idêntico impacto. A adoção desta regra está prevista no Memorando de Entendimento celebrado no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira [PAEF] (...). O detalhe das metodologias para aplicação do Teste PME e da regra da Comporta Regulatória será definido por resolução do Conselho de Ministros”. Se para o Teste PME foram definidas posteriormente metodologias em Conselho de Ministros, tal não aconteceu para a Comporta Regulatória, tanto quanto é do nosso conhecimento, pelo que **carece de regulamentação** para que possa ser implementada, ao que tudo indica.

Contudo, mesmo o mecanismo da “Comporta Regulatória” – cujo adiamento *sine die* demonstra o **imobilismo e falta de ambição na desregulamentação e reforma do Estado** – apenas permite manter o nível de carga regulatória e administrativa (ao impedir o seu aumento em termos líquidos, pelo menos em teoria), que como vimos anteriormente é excessivo na comparação com a OCDE e a UE. Assim sendo, **seria preciso um mecanismo mais abrangente de avaliação do impacto da legislação existente e sua revisão**.

Durante o PAEF, a *troika* promoveu varias iniciativas a esse respeito, mas avulsas e sem grande sucesso, como **estudos** para identificar e reduzir custos administrativos e burocráticos desnecessários (“custos de contexto”), **uso de *benchmarks* da OCDE e mecanismos regulares de monitorização** do impacto regulatório, e o **Programa Simplex**, que ganhou renovada atenção durante o período de ajustamento (tendo sido depois continuado pelos governos subsequentes), mas com foco em medidas específicas e na simplificação de alguns processos administrativos, sem uma avaliação sistemática do impacto regulatório acumulado.

Apesar de tudo, o Programa Simplex terá contribuído para que Portugal já não registre uma situação de preocupação no que se refere ao indicador de **licenças e autorizações**, que também integra o indicador de carga administrativa e regulamentar do PMR, onde o grande problema de Portugal é nos **requisitos administrativos para empresas** e na **comunicação e simplificação da carga regulamentar**, como vimos antes.

De forma relacionada, estamos também mal posicionados no **envolvimento de partes interessadas e regulação de *lobbying* na avaliação de impacto das regulações.**

Recomendações que emanam desta secção **para reduzir a carga administrativa e regulamentar:**

(vi) Melhorar o reporte, a implementação e o impacto dos mecanismos “Custa Quanto?” e “Teste PME”:

- Criar um **sistema centralizado** para monitorizar e publicar os **relatórios das avaliações**;
- Tornar **obrigatória a publicação online e atempada** dos relatórios de implementação dos dois mecanismos, garantindo o acesso e escrutínio públicos;
- Tornar **obrigatório o uso dos resultados das avaliações na tomada de decisão** em favor dos cidadãos e empresas, via **integração na exposição de motivos dos normativos para justificação do impacto**;
- Aplicação de **sanções para entidades que não realizem as avaliações de impacto** de acordo com a lei **ou não usem os resultados na tomada de decisão política** em favor das empresas e consumidores;
- Aumentar a **sensibilização dos políticos e da população para a importância de aplicação destes mecanismos**, realçando a sua importância para a melhoria da competitividade e do nível de vida.

(vii) Para impedir um aumento dos custos de nova regulamentação, implementar finalmente, passados 10 anos, o mecanismo de “Comporta regulatória” (criado pelo [Decreto-Lei n.º 72/2014, de 13 de maio](#)), regulamentando-o com a definição da metodologia apropriada em Conselho de Ministros como diz o diploma.

(viii) Rever a regulamentação existente, que o índice PMR mostra ser excessiva e custosa:

- **Implementar uma “Guilhotina regulatória”:** uma revisão sistemática da legislação existente, eliminando normas redundantes ou obsoletas.
- **Estabelecer um mecanismo de Revisão contínua de avaliação do impacto regulatório (RCAIR):** ampliar o âmbito do “Custa Quanto?” e “Teste PME” para incluir a revisão de normas em vigor ou então estabelecer um mecanismo paralelo dedicado, desde que articulado com esses mecanismos e os outros aqui propostos (comporta e guilhotina regulatórias), com relatórios públicos regulares.
- **Criar um Observatório da regulação:** uma entidade independente que monitorize e avalie continuamente os impactos regulatórios, sobretudo sobre as empresas.
- **Adotar *benchmarks* internacionais:** utilizar critérios da OCDE para alinhar a revisão regulatória com as melhores práticas internacionais, incluindo o acompanhamento do índice PMR e das suas componentes, nomeadamente o relativos a carga administrativa e regulamentar.

(ix) Aumentar a interação com as partes interessadas na avaliação do impacto das regulações:

- **Articulação sistemática dos relatórios de impacto legislativo, quer nos mecanismos existentes (“Custa Quanto?” e “Teste PME”) quer nos novos propostos** (ressuscitar a “Comporta regulatória” e criar a “Guilhotina regulatória” e o RCAIR) **com as partes interessadas**, incluindo associações e confederações representantes de empresas e consumidores, assim como os reguladores;
- **Implementar a regulação do *lobbying***, que parece reunir algum consenso no Parlamento.

(x) Assegurar os recursos para implementar as várias medidas: **aumentar a capacitação dos técnicos alocados, reorientar recursos humanos e meios existentes subutilizados e, se necessário, reforça-los.**

3.3. GOVERNAÇÃO DAS EMPRESAS PÚBLICAS

No capítulo anterior foi detetado um mau posicionamento de Portugal também no que se refere às distorções provocadas pela governação das empresas públicas, quanto ao âmbito da propriedade pública e, sobretudo, quanto ao isolamento da disciplina de mercado e às obrigações de serviço público.

Tal indica que:

- Portugal poderá ter uma presença estatal em setores onde não há razões claras de interesse público para justificar a propriedade pública, criando distorções concorrenciais e reduzindo a eficiência;
- As práticas de governação das empresas públicas as isolam da disciplina de mercado, resultando em ineficiência e má utilização de recursos. Em particular, muitas empresas públicas estão protegidas da concorrência e beneficiam de subsídios ou regulamentações favoráveis, reduzindo a sua eficiência.
- Poderá haver falta de clareza nas obrigações de serviço público, criando problemas para o prestador e utentes.

Recomendações:

- Quanto ao âmbito da propriedade pública

(xi) Reavaliar o portefólio de empresas públicas: realizar uma análise de custo-benefício para identificar quais as empresas ou setores ainda justificam a propriedade pública com base em critérios de interesse público, segurança nacional ou falhas de mercado.

(xii) Plano de privatizações seletivas:

- Privatizar empresas públicas em setores onde há concorrência suficiente ou onde o setor privado possa operar de forma mais eficiente.
- Garantir transparência nos processos de privatização para evitar corrupção ou favoritismos.

(xiii) Separação clara de funções regulatórias e operacionais: garantir que o Estado atue como regulador nos setores onde possui empresas públicas, sem interferir na gestão operacional dessas empresas para garantir concorrência justa.

- Quanto à governação das empresas públicas e disciplina de mercado

(xiv) Reforçar a disciplina de mercado nas empresas públicas:

- Introduzir metas claras de eficiência financeira e operacional para as empresas públicas.
- Monitorizar regularmente o desempenho e aplicar sanções ou mudanças na gestão caso os objetivos não sejam atingidos.

(xv) Melhorar a transparência e a prestação de contas:

- Publicar relatórios financeiros e operacionais detalhados de todas as empresas públicas, auditados por entidades independentes.
- Estabelecer regras claras para a nomeação de gestores, priorizando competências técnicas em vez de critérios políticos.

(xvi) Adotar as Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa das Empresas Públicas:

- Garantir independência das administrações das empresas públicas em relação ao governo.
- Implementar conselhos de administração com membros independentes e qualificados.
- Promover a concorrência justa com empresas privadas, garantindo igualdade de condições (*level playing field*).

(xvii) Reduzir subsídios e apoios diretos:

- Eliminar apoios financeiros desnecessários a empresas públicas que não cumprem obrigações de serviço público específicas.
- Introduzir mecanismos de financiamento baseados em desempenho, vinculados ao cumprimento de metas operacionais.

(xviii) Abrir mercados à concorrência:

- Introduzir concorrência em setores tradicionalmente dominados por empresas públicas, como transportes e energia.
- Garantir acesso equitativo à infraestrutura controlada por empresas públicas.

(xix) Rever isenções regulatórias: Eliminar privilégios regulatórios injustificados que beneficiam empresas públicas em detrimento de concorrentes privados.

- Quanto às obrigações de serviços público:

(xx) Clarificar as obrigações de serviço público:

- Definir de forma explícita os serviços de interesse público que justificam a existência da empresa estatal.
- Compensar adequadamente as empresas públicas por essas obrigações, evitando subsídios cruzados que distorçam a concorrência.

Como referências de boas práticas em matéria de Governança das empresas públicas temos:

- **Países Nórdicos:** Implementaram reformas significativas na governança das empresas públicas, tornando-as mais eficientes e menos dependentes do orçamento público.
- **Reino Unido:** Privatizações seletivas de setores como transportes e energia foram combinadas com a criação de reguladores fortes e independentes.

Ao implementar estas reformas propostas, Portugal pode reduzir as distorções associadas às empresas públicas, melhorar sua posição no índice PMR e criar um ambiente econômico mais competitivo e eficiente.

3.4. A CONTRATAÇÃO PÚBLICA

O sistema de contratação pública em Portugal (inserido na rubrica Envolvimento do Estado em operações comerciais do PMR) enfrenta desafios relacionados a **falta de transparência, ineficiências nos processos**, e **limitação da concorrência** devido a práticas como adjudicações diretas excessivas e falhas no planeamento.

Recomendações:

(xxi) Digitalização e simplificação dos processos de contratação pública:

- Expandir o uso de plataformas eletrônicas para todos os contratos públicos, com **maior transparência em tempo real** sobre os processos e decisões.
- Introduzir ferramentas de **inteligência artificial** para monitorizar licitações, identificar irregularidades e avaliar propostas.

(xxii) Revisão das regras de adjudicação direta:

- Reduzir significativamente o uso de adjudicações diretas, limitando-as a casos estritamente necessários (exemplo: emergência).
- Aumentar os valores mínimos de concursos públicos obrigatórios para pequenos contratos, incentivando a concorrência.

(xxiii) Promover a concorrência entre fornecedores:

- Criar **condições favoráveis para PME** participarem em concursos públicos, como dividir contratos em lotes menores.
- Impedir que grandes empresas dominem os processos de contratação pública por meio de cláusulas discriminatórias ou práticas anticompetitivas.

(xxiv) Monitorização e auditoria independente:

- Estabelecer uma **entidade independente** para monitorizar os processos de contratação pública, avaliando a relação custo-benefício e a competitividade.
- Publicar relatórios regulares e acessíveis ao público com métricas de eficiência e integridade.

(xxv) Maior uso de critérios de avaliação por qualidade: reduzir a ênfase em "menor preço" como critério decisivo, favorecendo abordagens que considerem inovação, sustentabilidade e impacto a longo prazo.

3.5. ENVOLVIMENTO DO ESTADO EM OPERAÇÕES COMERCIAIS NOS SERVIÇOS E BARREIRAS À ENTRADA NO SETOR DOS SERVIÇOS

A intervenção do Estado em setores de serviços, como transporte, energia e telecomunicações, é frequentemente marcada por **barreiras à entrada** para novos concorrentes, **subsídios cruzados** e **condições de mercado desiguais**, que afetam a competitividade e a eficiência.

Por esse motivo, as barreiras à entrada nos serviços e o envolvimento do Estado como prestador de serviços muitas vezes confundem-se e interpenetram-se.

Sem a pretensão de uma análise profunda nesta área vasta dos serviços (que são muitos, tendo um peso predominante nas economias avançadas), deixam-se apenas algumas recomendações, algumas em setores específicos com problemas conhecidos e outras de caráter mais geral.

Recomendações no âmbito dos serviços:

(xxvi) Eliminar barreiras e restrições conhecidas, abrindo os mercados à concorrência:

- Reduzir barreiras à entrada para operadores privados em setores de serviços, com realce para o **transporte ferroviário (sobretudo de passageiros), comércio e distribuição, e até turismo.**
- Eliminar regras restritivas para **profissões regulamentadas – assegurar uma implementação efetiva da [Lei n.º 12/2023, de 28 de março](#), fiscalizando o seu cumprimento** pelas ordens profissionais.
Nota: mais informação a este respeito é apresentada no Capítulo 5.

(xxvii) Uniformizar as regulações: harmonização de regras e requisitos a nível nacional, evitando discriminação regional ou local.

(xxviii) Eliminação de subsídios cruzados: proibir práticas em que empresas públicas ou privadas utilizem lucros de serviços monopolistas para subsidiar operações competitivas, criando distorções no mercado.

(xxix) Melhoria na regulamentação de serviços locais e regionais: introduzir regras claras e transparentes para concessões em setores como transporte público e resíduos urbanos, garantindo concorrência justa.

(xxx) Transparência nas operações de empresas públicas: publicar relatórios detalhados sobre as atividades das empresas públicas em setores de serviços, destacando a eficiência operacional e o cumprimento de obrigações de serviço público.

4. BARREIRAS À ENTRADA NOS SETORES DE REDES: EXEMPLO POSITIVO NAS TELECOMUNICAÇÕES E NEGATIVO NA FERROVIA

Nas **barreiras à entrada nos setores de redes**, estamos posicionados em 28º na OCDE e em 16º na UE (em 26 países avaliados), uma situação melhor do que a mediana, após uma melhoria significativa do indicador em termos absolutos e relativos entre 2018 e 2023, como já referido. Contudo, **não são apresentados dados recentes para cada um desses setores no caso de Portugal**, apenas para um conjunto pequeno de países.

Se o nosso indicador global de barreiras à entrada nos setores de redes não suscita preocupação, estando melhor do que a mediana, esconde situações de preocupação – um exemplo bastante claro será o setor ferroviário, aludido brevemente na secção 4.2. A importância dos setores de redes é elevada, uma vez que, dados os **elevados custos fixos** associados, tendem a ser dominados por um número pequeno de grandes operadores, o que agrava os riscos para a concorrência e a possibilidade de preços elevados.

Recomendação (decorrente da análise anterior e das secções 4.1 e 4.2 abaixo):

(xxxi) **Acordo entre o governo português e a OCDE para o reporte da metodologia PMR em cada um dos nossos setores de redes, de modo a detetar problemas específicos de barreiras a um nível setorial, bem como os detalhes possíveis em cada setor, com vista a aperfeiçoamentos a um nível ainda mais fino.**

4.1. EXEMPLO POSITIVO RECENTE DE MAIOR CONCORRÊNCIA NO SETOR DAS TELECOMUNICAÇÕES

Tudo indica que a melhoria significativa do nosso posicionamento nas barreiras à entrada nos setores de redes tenha abrangido o **setor das telecomunicações**, o que poderá ter contribuído de forma decisiva para a **entrada recente de um operador romeno com ofertas bastante competitivas**, levando a uma **baixa imediata e significativa de preços** das telecomunicações por parte dos operadores instalados, confirmando que havia necessidade de **mais concorrência** no setor.

Apesar de tudo, os **vários problemas encontrados pelo novo operador** e amplamente noticiados são reveladores de que mais poderá ser feito para facilitar a entrada de futuros concorrentes no setor, reduzindo barreiras existentes. Sendo os serviços de telecomunicações cruciais nos nossos dias, tanto para cidadãos como para empresas, a entrada do novo operador é muito positiva, confirmando a análise apresentada na introdução sobre os benefícios da concorrência. A **persistência de algumas barreiras no exemplo** evidencia a necessidade de análises mais finas para detetar problemas mais específicos dentro de cada setor.

Recomendação:

(xxxii) **Avaliar as barreiras que persistem à entrada de novos operadores no setor das telecomunicações, potenciando a concorrência.**

4.2. EXEMPLO NEGATIVO DE BARREIRAS À ENTRADA NO SETOR FERROVIÁRIO (SOBRETUDO DE PASSAGEIROS) E O MODELO DE SUCESSO DE ESPANHA

O **transporte ferroviário de passageiros** é dominado por uma única empresa pública, a **CP – Comboios de Portugal**. Apenas há um operador privado, a Fertagus, que opera apenas a ligação entre Lisboa e Setúbal (atravessando a Ponte 25 de abril), denotando a existência de elevadas barreiras à entrada e um processo de liberalização muito atrasado.

O processo de liberalização do setor está bem mais adiantado no setor de **transporte ferroviário de mercadorias**, mas a Medway (anterior CP Carga, que foi privatizada), o incumbente, continua a dominar, havendo mais um conjunto de operadores relativamente pequenos. A concorrência existe, mas é limitada, especialmente devido a barreiras de entrada e à infraestrutura logística favorável ao operador líder.

A redução das barreiras à entrada no setor depende também da **ligação ao resto da Europa**, que é **penalizada pelo adiamento sucessivo dos investimentos do Plano Ferroviário Nacional** e a **insistência na bitola ibérica** em vez da europeia (com menor distância entre carris), que **faz de Portugal uma ‘ilha ferroviária’** e dificulta a modernização do setor, crucial para a descarbonização do transporte em Portugal, como recomenda a UE.

Recomendações:

(xxxiii) Eliminar barreiras à entrada e aprofundar o processo de liberalização da ferrovia em Portugal, **sobretudo no transporte de passageiros, seguindo o modelo de sucesso de Espanha.**

(xxxiv) Revisão do Plano Ferroviário Nacional para alargar o uso da bitola europeia (ou bitola mista, que permite operar com ambas as bitolas) – **crucial para integração na rede ibérica e europeia** – e **reforçar a componente de mercadorias**, pois há financiamento europeu. **Acelerar os investimentos**, que estão **atrasados em muitos anos.**

5. OS EFEITOS DO PRR NO ÍNDICE PMR DA OCDE PARA PORTUGAL

As reformas e investimentos previstos no PRR podem contribuir para melhorar o desempenho de Portugal no índice PMR da OCDE, especialmente aqueles voltados para:

- A **simplificação e digitalização administrativa** – exemplos: Balcão do Empreendedor e Licenciamento Zero, incluindo processos automáticos ou simplificados em projetos com baixo impacto ambiental; criação de plataformas digitais para processos judiciais e administrativos;
- A **transição energética** – exemplos: promoção de contratos de longo prazo para energias renováveis e medidas para facilitar a ligação de pequenas unidades de produção à rede;
- A **promoção da concorrência** – exemplos: investimento em infraestruturas ferroviárias e portuárias, baixando custos logísticos e barreiras à entrada nestes setores de redes, para atrair novos operadores.
- O **acesso facilitado a profissões reguladas** – [Lei n.º 12/2023, de 28 de março](#), a [reforma RE-r16](#) do PRR.

No entanto, o impacto dependerá da **execução eficaz**, do **alinhamento às necessidades do mercado e da continuidade das políticas implementadas**. No que se refere à **digitalização**, ela **pode tornar os processos mais rápidos, mas não altera a legislação ou regulações específicas, o principal foco do PMR**, pelo que deve ser acompanhada por **reformas regulatórias mais profundas para gerar maior impacto**.

A nível setorial, o PRR tem medidas positivas na energia renovável e transportes, como referido, mas **não cobre de forma abrangente outros mercados de produto avaliados pelo PMR. Nas profissões reguladas, a nova lei de acesso enfrenta a resistência das ordens profissionais e requer meios e vontade política para uma fiscalização efetiva** – ver recomendação (xxvi) –, **pois o PMR avalia resultados, não basta aprovar leis**.

Assim, **o impacto global esperado do PRR no índice PMR da OCDE para Portugal afigura-se moderado e dificilmente resultará numa melhoria substancial e abrangente**. Para avanços mais significativos no índice, Portugal precisaria de reformas mais estruturais, voltadas diretamente para reduzir barreiras à entrada, fomentar concorrência e abrir mercados-chave, várias das quais recomendadas nas secções anteriores. De notar que o índice PMR de Portugal mais recente, aqui analisado, reporta-se a janeiro de 2023. Já reflete, por isso, reformas e investimentos do PRR (iniciado em 2021) até essa altura, tendo Portugal melhorado em termos absolutos, mas não relativos, no índice PMR, pelo que os avanços foram insuficientes, como referido.

Face à análise acima, **recomenda-se:**

(xxxv) Dar continuidade às reformas e investimentos do PRR com potencial impacto positivo no PMR, nomeadamente em matéria de simplificação e digitalização administrativa; transição energética e transportes (infraestruturas ferroviárias e portuárias). Em particular, os investimentos na ferrovia são cruciais para aprofundar a liberalização e abertura do setor à concorrência – ver recomendação (xxxiii). Nota: a fiscalização da nova lei das profissões reguladas (reforma PRR) já está prevista na recomendação (xxvi).

(xxxvi) Conjuguar a simplificação e digitalização do Estado prevista no PRR – assim como no Programa SIMPLEX – com as propostas de revisão de carga regulamentar e administrativa, por via legislativa, acima sugeridos, de modo a promover uma melhoria mais substancial e efetiva do nosso índice PMR;

(xxxvii) Execução eficaz e alinhamento às necessidades do mercado na reprogramação do PRR, prevista para janeiro de 2025.

6. CONCLUSÕES

O **excesso de regulação** e **défice de concorrência** têm impactos negativos nas economias, impedindo preços mais baixos e um maior **nível de vida** e bem-estar.

A análise pormenorizada do índice de regulação nos mercados de produto da OCDE (PMR) para Portugal aqui apresentada mostra um posicionamento global desfavorável na OCDE e na UE, com origem em vários indicadores onde devemos progredir para nos tornarmos mais competitivo em cada uma das duas grandes áreas do índice, as **distorções induzidas pela intervenção do Estado** (com realce para empresas públicas, contratação pública e avaliação de impacto das regulações) e as **barreiras à entrada doméstica e estrangeira** nos mercados (sobretudo nos serviços, a juntar à elevada carga administrativa e regulamentar).

A eliminação do excesso de regulação e burocracia, bem como das barreiras à entrada remanescentes, é uma condição necessária para a atração de empresas estrangeiras, o que potencia a concorrência no mercado interno e estimula a nossa competitividade internacional. A mudança, que deve estar enquadrada numa **reforma profunda do Estado**, deve ser também cultural, quer no Estado quer nos reguladores independentes, passando de uma filosofia orientada para a burocracia, para um foco na simplificação e inovação regulatória, assegurando um equilíbrio adequado entre regulação (a necessária, salvaguardando aspetos cruciais como a segurança) e inovação, que é fundamental para a competitividade e está a ser cada vez mais alavancada por avanços tecnológicos disruptivos e transversais como a inteligência artificial.

Outra condição necessária para a atração de empresas e investimento do exterior – promovendo uma maior concorrência no mercado doméstico – é a **restauração da competitividade fiscal, em particular no IRC**, onde temos a segunda maior taxa efetiva e nominal da UE, o que prejudica as empresas a dois níveis. De uma forma direta, retira recursos e capacidade de investimento às empresas nacionais, penalizando-as face às concorrentes de outros países. De uma forma indireta, ao inibir a entrada de empresas estrangeiras no nosso mercado interno, mantém artificialmente elevados preços de bens e serviços em mercados menos concorrenciais, nomeadamente *inputs* (de mercados de produto) importantes para o conjunto das empresas nacionais, que vêm assim a sua competitividade reduzida (de uma forma geral) também desta forma.

A descida de taxas prevista no Orçamento de Estado de 2025 (1 ponto percentual), embora positiva, é ainda pouco expressiva, mas não deixa de ser um sinal positivo. Uma baixa mais expressiva e sustentada desse imposto e da carga fiscal em geral está dependente de uma reforma profunda e efetiva do Estado (e do sistema fiscal) que não se vislumbra nas medidas já anunciadas ou decididas.

Recomendações transversais – enquadradas, como as demais, numa reforma do Estado e do sistema fiscal:

(xxxviii) Adoção de *benchmarks* internacionais pelo Estado e reguladores: realce para o uso extensivo do índice PMR para nos compararmos com os outros países nas várias áreas e adotarmos as melhores práticas.

(xxxix) Reforçar os reguladores independentes: garantir autonomia e recursos adequados para que possam supervisionar e aplicar as leis de concorrência de forma eficaz, com destaque para as entidades reguladoras em setores estratégicos (como energia, telecomunicações, transportes).

(xl) Avaliação de impacto regulatório *ex-post* (além de *ex-ante*, mencionada anteriormente) **e promoção de um equilíbrio entre regulação e inovação:** implementar análises regulares do impacto de regulamentações existentes em setores de serviços para identificar barreiras e propor melhorias, tendo em conta a importância para a economia de um equilíbrio adequado entre regulação e inovação.