

Position Paper

Nº 1/2025

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

– SEPARATA: Lista de Recomendações por área –

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.

SEPARATA

Esta separata faculta a **lista sistematizada** (por área) **das recomendações** do *position paper* (dispersas ao longo do documento), facilitando a consulta. A **numeração romana**, colocada aqui em primeiro lugar, ordena a **lista completa de 40 recomendações** do *paper*. Nas **20 medidas prioritárias** assinaladas no sumário executivo, a contagem é colocada logo a seguir em **numeração árabe e fundo amarelo**.

Sistematização das recomendações por área, para melhorarmos o índice PMR

Avaliação de impacto das regulações na concorrência

(i) **[1] 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.

(ii) **Articulação sistémica com a Autoridade da Concorrência (AdC) e os 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.

Redução da carga administrativa e regulamentar

(vi) **[2] 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) **[3]** 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) **[4]** 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) **[5]** 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) **[6]** 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.**

Governança das empresas públicas

- Quanto ao âmbito da propriedade pública

(xi) **[7]** **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) [8] 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 Governação 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) [9] 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

(xxi) [10] 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.

Envolvimento do Estado nos serviços e barreiras à entrada nos serviços

(xxvi) [11] 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.

(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.

Setores de redes

- Em geral

(xxxi) [12] 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.

- Telecomunicações

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

- Ferrovia

(xxxiii) [14] 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) [15] 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.

Potenciar e consolidar os efeitos do PRR

(xxxv) [16] 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).

(xxxvi) [17] 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.

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

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

(xxxix) **[19] 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) **[20] 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.