

## Conclusões da avaliação de impacto concorrencial nos setores de transportes e profissões auto-reguladas

A lei e os regulamentos administrativos são instrumentos fundamentais para alcançar objetivos de política pública, tais como a proteção dos consumidores ou a promoção da saúde pública. No entanto, essas leis e regulamentos podem impor custos desnecessários ou restringir as forças de mercado mais do que o necessário para atingir os seus objetivos. Nestas circunstâncias, uma análise abrangente do impacto concorrencial de tais leis e regulamentos pode ajudar a identificar restrições à concorrência e a desenvolver políticas alternativas que permitam às autoridades públicas atingirem os seus objetivos de uma forma que minimize as restrições ao bom funcionamento do mercado.

Em 2016, a OCDE iniciou um projeto conjunto com a Autoridade da Concorrência Portuguesa (AdC) para identificar leis e regulamentos que restrinjam desnecessariamente o bom funcionamento dos mercados em dois setores:

- **Transportes** – rodoviário, ferroviário, marítimo e portuário.
- **Profissões auto-reguladas** - advogados, solicitadores, agentes de execução, notários, engenheiros, engenheiros técnicos, arquitetos, auditores, contabilistas certificados, despachantes oficiais, economistas, farmacêuticos e nutricionistas.

Os resultados são apresentados num relatório da OCDE, publicado em dois volumes (<http://oe.cd/2j8>).

O projeto foi desenvolvido em 5 etapas. Durante a **1ª etapa**, procedeu-se à delimitação e mapeamento destes dois setores. 1599 textos legais ou regulamentares foram identificados e seleccionados: 904 pertencentes ao setor dos transportes, e 695 ao setor das profissões auto-reguladas. Durante a **2ª etapa**, cada um dos instrumentos legislativos e regulatórios identificados durante a 1ª etapa do projeto foi sujeito a uma análise, de acordo com a metodologia do Guia para Avaliação de Concorrência da OCDE, por forma a identificar possíveis obstáculos à concorrência. Esta análise identificou 485 restrições *prima facie* no setor dos transportes e 363 no das profissões. Em paralelo, foi realizada uma análise económica detalhada de cada um destes setores à luz de diversos indicadores económicos, tais como níveis de produção, emprego e a evolução dos preços. Durante a **3ª etapa**, analisaram-se os objetivos de política pública de cada uma das normas identificadas. Esta etapa incluiu várias reuniões com as autoridades relevantes e com representantes de associações privadas, com o intuito de melhor compreender as motivações e objetivos destes instrumentos legislativos e regulamentares. Numa **4ª etapa**, trabalhou-se no desenvolvimento de recomendações preliminares relativamente à reforma daqueles textos legais e regulamentares que foram identificados como sendo desnecessariamente restritivos da concorrência. Sempre que a disponibilidade de dados o permitiu, foram efetuadas análises qualitativas e quantitativas. Tomou-se ainda em consideração quais as soluções regulatórias adoptadas em países comparáveis para lidar com objetivos de política pública semelhantes. Durante a **5ª e última etapa**, 417 recomendações foram finalizadas para o setor de transportes, e 348 recomendações para o setor das profissões auto-reguladas. Durante o projeto, a equipa da OCDE realizou igualmente quatro *workshops* de capacitação de técnicos e peritos do governo responsáveis por realizar avaliações da concorrência.

### Principais conclusões e recomendações

#### Transportes

Um setor de transportes eficiente fornece uma das bases fundamentais para o desenvolvimento da maioria das atividades económicas e é essencial para o aumento da produtividade. Em 2015, o setor dos transportes gerou em Portugal um valor acrescentado bruto de 7,7 mil milhões de euros para a economia portuguesa, o que corresponde a 4,3% do PIB. O setor emprega quase 155 000 pessoas, ou seja, cerca de 3% da população activa. Neste setor estão activas mais de 20 000 empresas, das quais 99,6% são pequenas e médias empresas.

Tendo analisado 904 disposições legais e regulamentares no setor de transportes, e identificado 485 destes instrumentos como sendo prejudiciais à economia, o estudo propõe 417 recomendações. Estima-se que a implementação integral das recomendações descritas neste relatório gere um impacto positivo na economia portuguesa de cerca de **250 milhões de euros por ano**, equivalente a 0,14% do PIB,. Além dos benefícios quantificáveis que foram estimados, é expectável que o impacto cumulativo e de longo prazo resultante da supressão das barreiras identificadas produzirá efeitos positivos cumulativos em matéria de emprego, produtividade e crescimento económico.



## Transportes rodoviários

1. **Abolir todas as restrições de acesso e preços no mercado de transporte rodoviário de longa distância**, conhecidos como "serviços expressos" e "serviços de alta-qualidade", e adoptar formalmente a necessária legislação secundária.
2. **Abolir quotas e as restrições geográficas nos serviços de taxi** para reforço da concorrência e eficiência, permitindo que taxis possam buscar passageiros noutros municípios (e assim, cobrar tarifas mais baixas para viagens mais longas).
3. **Abolir a restrição geográfica de 500 metros relativa à localização das escolas de condução**, para permitir o seu livre estabelecimento.
4. **Abolir as restrições geográficas relativas ao estabelecimento de centros de inspeção técnica de veículos** (nomeadamente os requisitos de distância e de população, bem como os critérios de quota de mercado), **abolir a separação de serviços de reparação e inspeção automóvel** e **introduzir um regime de preço máximo** para promover a concorrência, aumentando o acesso dos utilizadores aos serviços e permitindo aos proprietários de centros de inspeção beneficiar de economias de gama.
5. **Abolir o regime de licenciamento obrigatório para os operadores de transporte de mercadorias** no mercado doméstico que utilizem exclusivamente veículos motorizados com peso entre 2.5 e 3.5 toneladas.
6. **Abolir os requisitos de capital mínimo para iniciar um novo negócio** impostos aos operadores de transporte pesado de passageiros e de carga, bem como aos operadores de aluguer de camiões.



## Transportes ferroviários

1. **Regulamentar a totalidade da legislação aplicável à certificação dos maquinistas** e assegurar que a legislação existente está em conformidade com a legislação da UE.
2. **Abolir o prazo máximo de validade das licenças ferroviárias** e estabelecer os princípios e procedimentos necessários para a sua revisão de cinco em cinco anos, em conformidade com a legislação da UE.
3. **Aprovar legislação secundária necessária para implementar legislação primária aplicável ao setor ferroviário**. Publicar igualmente as regras, condições, princípios e procedimentos que orientam a intervenção da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) ou do Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT) na implementação das disposições aplicáveis ao setor ferroviário.



## Transportes marítimos e portuários

1. **Alargar o acesso do setor privado às atividades de pilotagem e reboque**, permitindo que as autoridades portuárias apenas forneçam diretamente o serviço quando não houver interesse no mercado por parte de operadores privados.
2. **Reestruturar as concessões para movimentação de carga** de modo a promover investimentos e tarifas mais baixas para os utilizadores do porto. A duração das concessões deve estar associada ao nível de investimento incorrido pela concessionária; o critério de adjudicação deve garantir que os contratos sejam adjudicados ao requerente que ofereça a tarifa mais baixa para os utilizadores do porto; a estrutura das receitas da concessão deve ser composta por uma renda fixa para o uso do terminal, com royalties apenas cobrados na medida do necessário para transferir os custos variáveis da autoridade portuária para os operadores privados.
3. **Abolir os requisitos relativos a garantias financeiras, de capital social mínimo, e requisitos de equipamentos e de trabalho** impostos aos operadores de movimentação de carga, de reboque e aos agentes de navegação, para promover uma maior entrada no mercado e eficiência operacional.



## Transportes marítimos e portuários (continuação)

4. **Abrir o mercado de mão-de-obra portuária às agências de trabalho temporário** e eliminar o regime específico de licenciamento das empresas de trabalho portuário, aumentando assim a concorrência no fornecimento de mão-de-obra às empresas de movimentação de carga.
5. **Reduzir o custo e a burocracia inerentes à obtenção de um certificado de isenção de pilotagem** e alargar o acesso à profissão de piloto, abolindo as restrições de entrada não relacionadas com a segurança, com o objetivo de melhorar a competitividade dos serviços de pilotagem nos portos.
6. **Implementar um modelo alternativo de obrigações de serviço público para a cabotagem nas ilhas portuguesas**, baseado em princípios gerais que promovam a eficiência e transparência nos serviços públicos e minimizem as distorções à concorrência.

## Profissões auto-reguladas

Em 2016, as profissões auto-reguladas empregaram cerca de 144 000 pessoas em Portugal (aprox. 3% do emprego total), e geraram um valor acrescentado bruto de quase 4,1 mil milhões de euros (2,3% do PIB). Por outro lado, membros das profissões auto-reguladas prestaram serviços às empresas num valor de cerca de 13,2 mil milhões de euros – ou seja, as profissões auto-reguladas desempenham um papel na economia que excede largamente a sua quota de valor acrescentado e de emprego, por exemplo, através da prestação de serviços com forte componente de conhecimento.

Condições excessivamente restritivas de entrada numa profissão, e regras de exercício de actividades profissionais demasiado onerosas, limitam a concorrência no mercado pelos serviços prestados pelas profissões auto-reguladas. Esta ausência de pressão concorrencial pode induzir os membros destas profissões a cobrar preços mais elevados e a fornecer serviços de qualidade inferior, e diminui os incentivos para que estas profissões se adaptem à evolução do mercado e às inovações. A existência de regras aplicáveis às profissões auto-reguladas que desnecessariamente restringem a concorrência cria custos desnecessários, implica gasto de tempo, e gera procedimentos excessivamente complicados que têm um impacto negativo na sociedade como um todo.

O acesso e o exercício de profissões auto-reguladas em Portugal continua a ser condicionado, apesar de terem sido introduzidas algumas melhorias nos últimos anos. O presente estudo da OCDE apresenta opções detalhadas de política que visam mitigar ou eliminar as barreiras regulatórias, incluindo aquelas que limitam a capacidade dos profissionais de concorrer entre si (por exemplo, impondo condições de exercício da actividade); tratam os concorrentes de forma distinta (por exemplo, favorecendo categorias específicas de profissionais); ou, facilitam a coordenação entre os concorrentes (por exemplo, impondo restrições de preços para determinados atos).

Após a análise de cerca de 700 leis e regulamentos, e da identificação de 363 disposições restritivas da concorrência, foram feitas 348 recomendações. Se as recomendações forem integralmente implementadas, estima-se um impacto positivo total na economia portuguesa de cerca de **130 milhões de euros por ano**, equivalente a 0,07% do PIB. Além dos benefícios quantificáveis que foram estimados, é expectável que o impacto cumulativo e de longo prazo resultante da supressão das barreiras identificadas produza efeitos positivos em matéria de emprego, produtividade e crescimento económico.



## Profissões auto-reguladas



1. **Separar a função regulatória da função representativa das Ordens profissionais.** Tal poderá ser concretizado através da criação de um órgão independentes por setor ou atividade, ou através da criação de um órgão de supervisão dentro das atuais Ordens profissionais com as necessárias “chinese walls” (mecanismos de separação). O órgão de supervisão teria a seu cargo a principal regulamentação da profissão, como a regulamentação do acesso à profissão, a aplicação das regras relativas ao exercício da profissão e funções similares.
2. **O órgão de supervisão incluiria não apenas representantes da profissão, mas igualmente profissionais altamente qualificados e experientes** de outros órgãos ou entidades reguladoras, como representantes das organizações de defesa dos consumidores e de instituições académicas. A introdução de uma supervisão independente contribuirá para uma melhor regulação do setor e criará incentivos para inovar em prol dos consumidores.



## Profissões auto-reguladas (continuação)



- 3. Abrir certas profissões a profissionais com diplomas universitários noutras áreas.** Os candidatos a uma profissão sem título universitário no setor poderão ser obrigados a fazer um curso de pós-graduação na profissão desejada ou de conversão, e estarão sujeitos aos mesmos requisitos de formação profissional que os outros candidatos, incluindo a aprovação nos exames administrados pelas Ordens em questão. Tal permitiria abrir o acesso a pessoas com diferentes experiências educacionais e traria mais diversidade às profissões, criando novas possibilidades quanto aos serviços oferecidos e mais inovação.
- 4. As autoridades devem abolir certas regras que reservam atividades a determinados profissionais nas profissões técnicas (engenheiros, engenheiros técnicos e arquitetos)** e substituí-las com regulamentação focada no resultado ou *output*, garantindo certos níveis de serviço e padrões de qualidade para obras ou materiais, tal como já acontece em muitas jurisdições da União Europeia. Os atuais requisitos estritos de acesso à profissão já garantem que apenas pessoas qualificadas possam realizar tais trabalhos.
- 5. Eliminar as atuais restrições regulatórias aplicáveis a atividades reservadas que podem levar à exclusão de, entre outros, serviços on-line alternativos.** A prestação de serviços on-line, especialmente de forma padronizada (como a redação de testamentos) e que não sejam necessariamente ligados à prestação de serviços por um profissional (por exemplo, por meios de inteligência artificial e banco de dados), pode permitir aos consumidores um acesso mais fácil, rápido e barato a serviços profissionais.
- 6. Abrir o acesso a parcerias, propriedade e gestão de empresas profissionais a indivíduos de outras profissões e permitir que empresas multidisciplinares actuem nos vários setores profissionais.** A criação destas "estruturas de negócios alternativas" permitirá que diferentes modelos de negócios surjam no mercado e respondam à procura de serviços multidisciplinares.
- 7. Os critérios para estabelecimento de notários (quotas e limites territoriais) devem ser abolidos para permitir a concorrência entre os serviços notariais.** Como alternativa, um estudo técnico deve ser realizado para reavaliar a procura de serviços notariais (em áreas urbanas, no litoral, em áreas turísticas) e a viabilidade dos cartórios notariais. Com base neste estudo, devem ser criadas áreas de livre estabelecimento onde a procura por serviços notariais seja alta. O acesso permanecerá controlado em áreas menos povoadas para assegurar a viabilidade dos cartórios notariais nestas zonas.
- 8. Remover o requisito recém-introduzido de possuir diploma universitário para o exercício da profissão de despachante oficial,** permitindo um acesso mais fácil à profissão por indivíduos que cumpram os restantes requisitos necessários.

### Avaliações de Impacto Concorrencial da OCDE e o Guia da OCDE para Avaliação de Concorrência

As Avaliações de Impacto Concorrencial da OCDE apresentam uma análise das restrições regulamentares à concorrência nos países analisados e propõem uma série de recomendações de política específicas. Estas ajudam os governos a eliminar barreiras à concorrência e, ao mesmo tempo, identificam medidas alternativas menos restritivas que ainda assim permitam atingir os objetivos de política.

Usando a metodologia do Guia da OCDE para Avaliação de Concorrência, as leis e regulações em setores selecionados (como construção civil, gás, comunicação, profissões liberais, produtos farmacêuticos, retalho, turismo e transporte) são sistematicamente revistas para identificar restrições desnecessárias à concorrência.

As recomendações resultantes permitem aos governos introduzir mais concorrência na economia e promover um crescimento duradouro.

México (2018), Grécia (2017,2013) e Roménia (2016) já passaram por revisões semelhantes.

Todas as revisões e o Guia da OCDE estão disponíveis em: [oe.cd/cat](http://oe.cd/cat)

