



AVALIAÇÃO CONCORRENCIAL DE NORMAS E REGULAMENTOS

WORKSHOP

ONLINE, PARIS AND BRASILIA

13 de julho de 2021

Ania Thiemann e Federica Maiorano
Divisão de Concorrência
OCDE



O que é avaliação concorrencial?

O processo de avaliação concorrencial

Questões do Guia

Quadro institucional no Brasil



O que é avaliação concorrencial?

O processo de avaliação de concorrência

Questões do Guia

Quadro institucional no Brasil

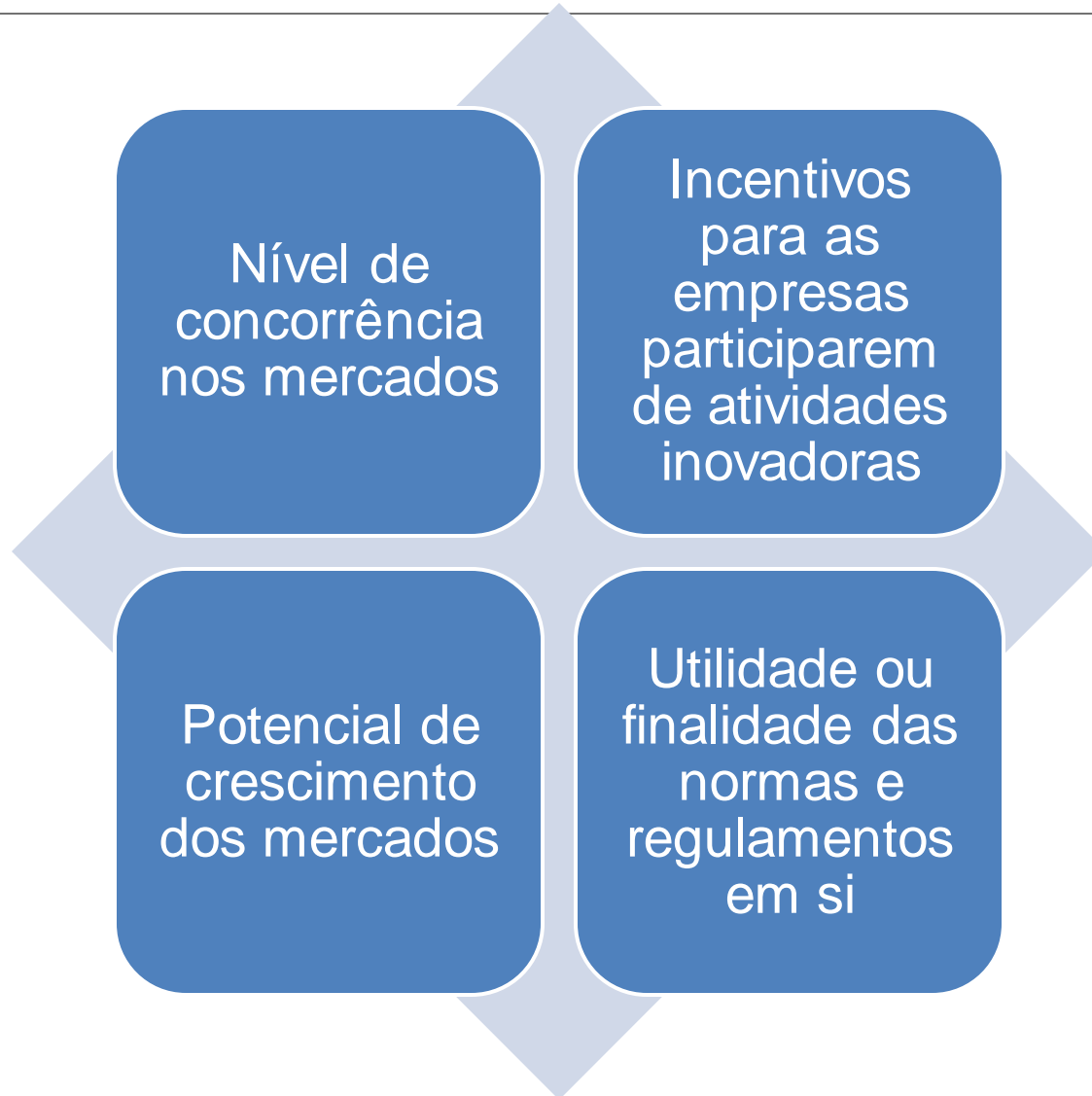


Normas

- Qual a necessidade de normas e regulamentos?
- As normas e regulamentos podem ter efeitos positivos para a sociedade
 - defesa do consumidor
 - segurança e saúde
 - poder de barganha desigual
- As normas podem também distorcer a concorrência, quando
 - impedem a entrada de novas empresas no mercado
 - alteram a capacidade e os incentivos de concorrência das empresas
- É importante identificar consequências não intencionais das normas

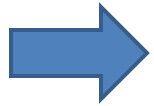


Nosso objetivo – avaliar os efeitos das normas

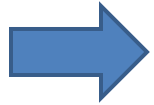




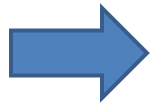
Por que realizar a avaliação concorrencial?



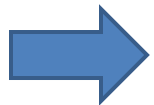
Mudanças tecnológicas e nas condições de mercado



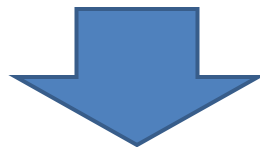
Percepção de que os mercados podem funcionar relativamente bem em diversas indústrias que têm sido tradicionalmente superprotegidas



Ausência de entrantes e impressão de que normas e regulamentos protegem os incumbentes

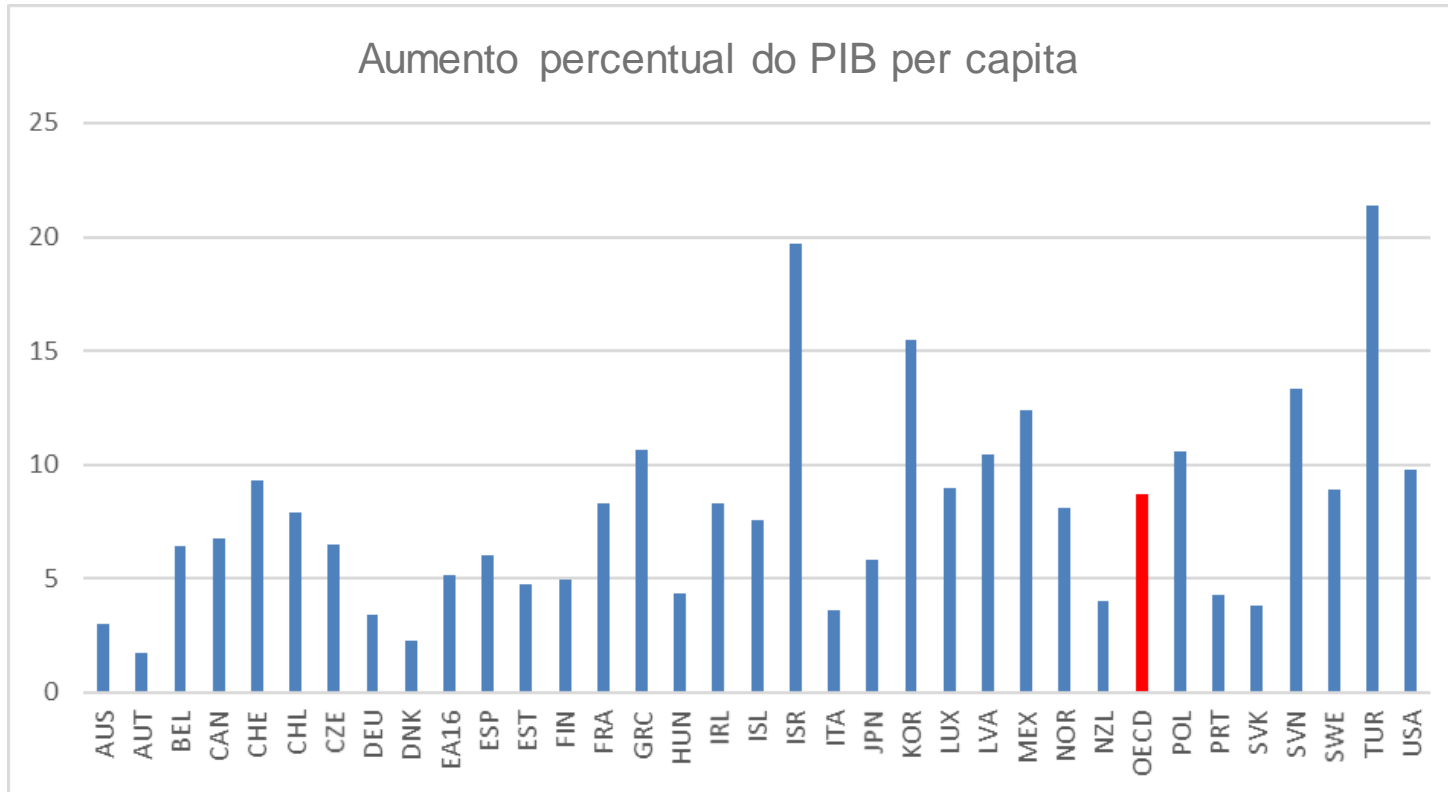


Tentativa de melhorar o ambiente de negócios





Efeitos positivos - remover restrições regulatórias



Nota: O gráfico mostra o aumento, a longo prazo, que o PIB teria caso os países implementassem reformas no mercado de produtos. Considera-se que reformas no mercado de produtos contribuem gradativamente para que as normas de cada país caminhem em direção a melhores práticas, conforme avaliado pelos Indicadores de Regulamentação de Mercado do Produto da OCDE.

Fonte: OECD (2018), OECD Economic Outlook, The Long View: Scenarios for the World Economy to 2060 - <https://doi.org/10.1787/b4f4e03e-en>.



- Avaliação concorrencial de normas e regulamentos
 - Alternativa para definir objetivos
 - Queremos evitar restringir a concorrência ao estabelecer políticas públicas
- Na prática
 - O quê? Escopo da análise
 - Quando? *Ex-ante* / *ex-post*
 - Quem? Quadro institucional



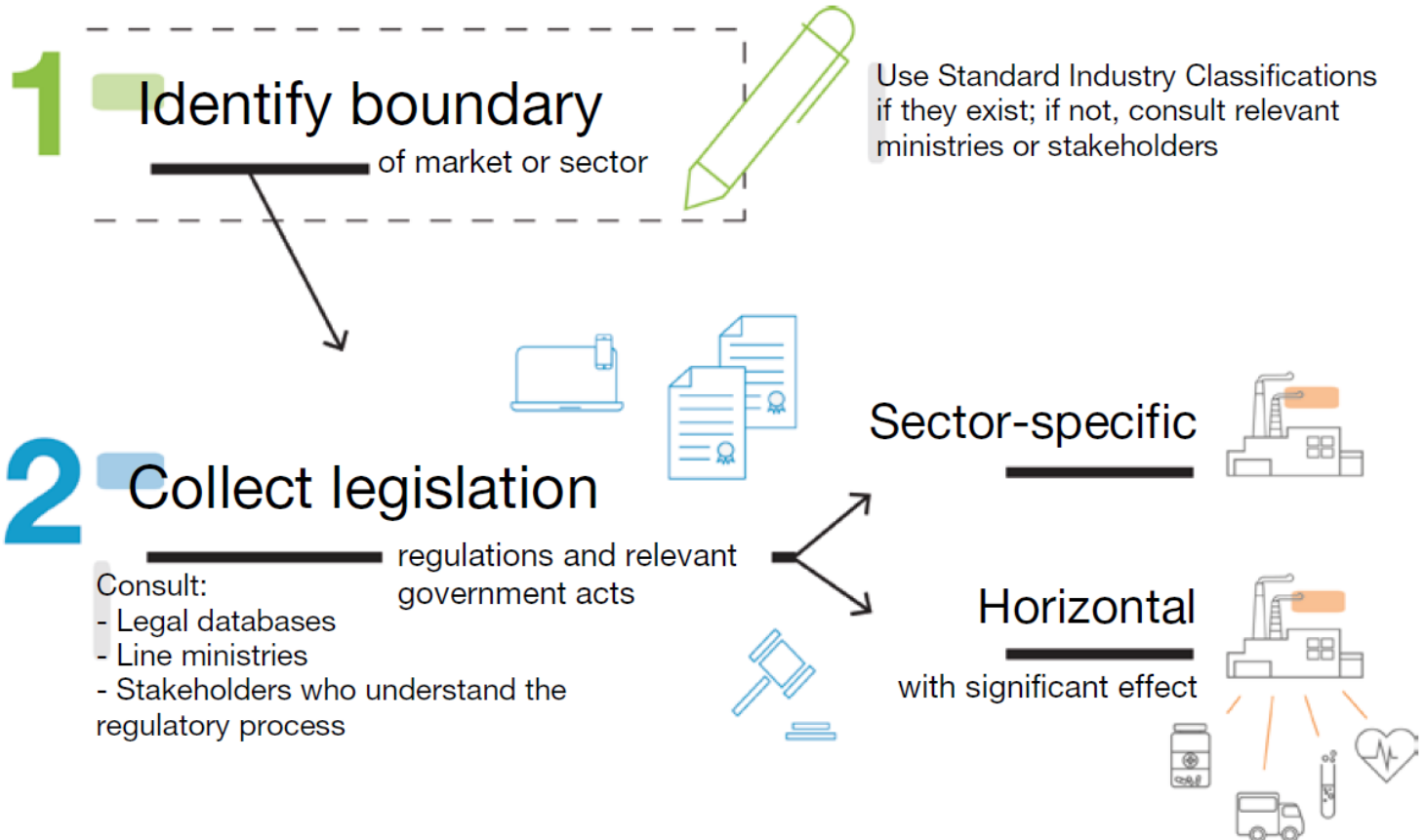
Definindo o escopo

- Medidas políticas - e.g. requisitos para alugar um imóvel por uma plataforma
- Texto jurídico - e.g. minuta de decisão ministerial
- Regulamentação integral em um ou mais setores
 - Definição de setores
 - Ajustes do escopo



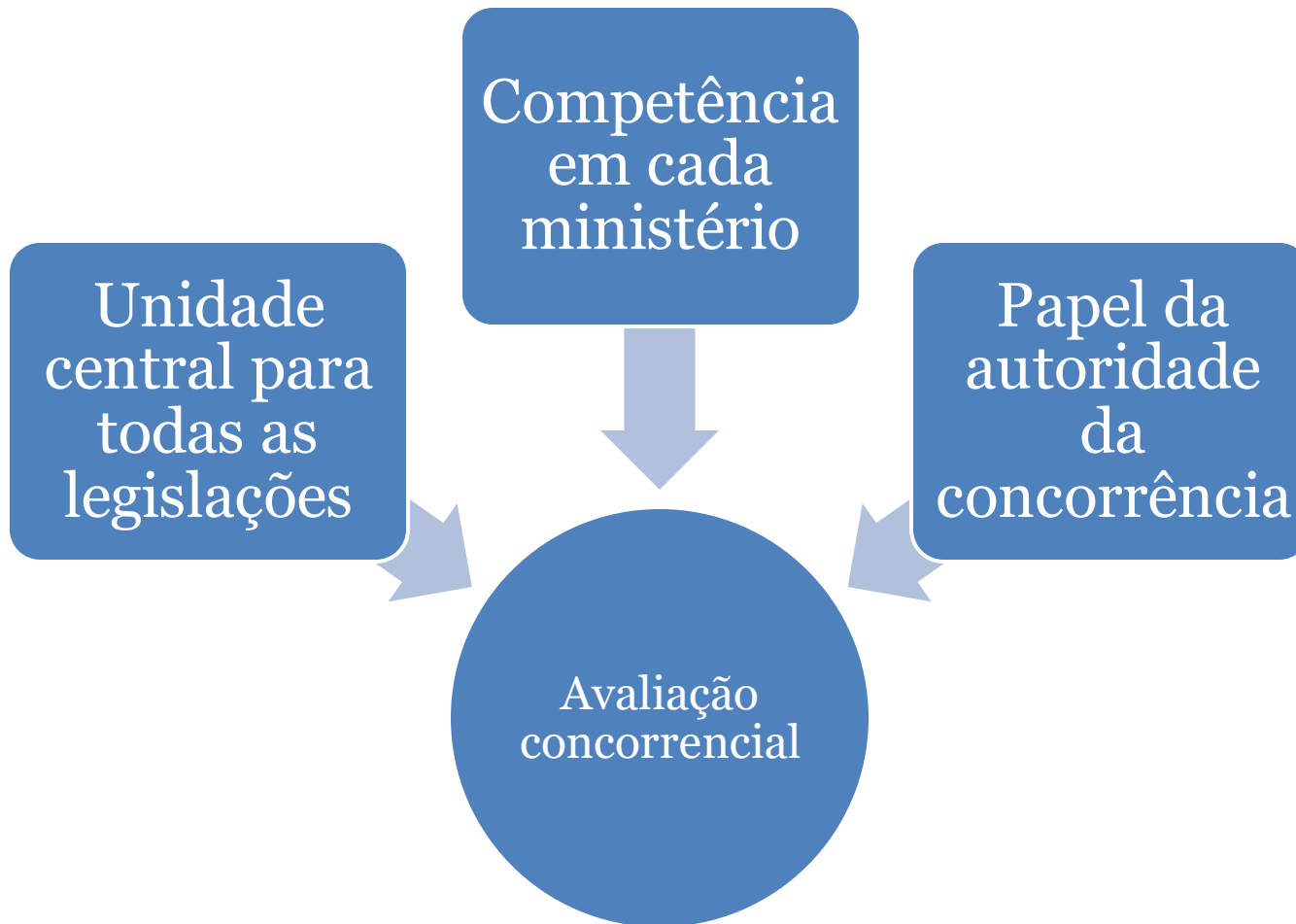


Escopo da análise do setor





Quem realiza a análise?





Visão Geral

O que é avaliação de concorrência?

O processo de avaliação concorrencial

Questões do Guia

Quadro Institucional no Brasil



Guia para Avaliação de Concorrência da OCDE

- Geralmente há diversas formas de atingir um **objetivo governamental**, e algumas políticas restringem a concorrência mais do que outras
- O Guia para Avaliação de Concorrência da OCDE oferece um quadro analítico para
 - Identificar restrições desnecessárias
 - Desenvolver políticas alternativas e menos restritivas que ainda assim alcancem os objetivos governamentais
- Elaborado para servidores públicos e colaboradores que realizarão as avaliações



Guia para Avaliação de Concorrência da OCDE

- Guia para Avaliação de Concorrência
<http://www.oecd.org/competition/toolkit>
– Disponível em várias línguas
- O volume “*Princípios*” apresenta os benefícios da concorrência e a Checklist de Concorrência
- O volume “*Diretrizes*” estabelece orientações técnicas pormenorizadas sobre questões centrais a serem consideradas na realização de uma avaliação de concorrência
- O volume “*Manual Operacional*” fornece um guia passo a passo para a realização de avaliação concorrencial.



Guia para Avaliação de Concorrência da OCDE

- **Etapa 1: Checklist** para avaliação de concorrência
 - Elaborada como uma análise inicial para avaliar **qualitativamente** normas e regulamentos que podem ser problemáticas
 - Estruturada para ser realizada em um prazo curto de tempo
- **SE** identificado um dano potencial à concorrência, é recomendado uma análise mais detalhada
- **Etapa 2:** Avaliação de concorrência detalhada
 - Elaborada para **avaliar detalhadamente** normas e regulamentos que podem causar danos significativos
 - Propõe normas alternativas para minimizar o dano concorrencial



Checklist

4 perguntas básicas - respostas sim/não

- As normas/regulamentos limitam o número ou a variedade de empresas?
- As normas/regulamentos limitam a capacidade concorrencial das empresas?
- As normas/regulamentos limitam os incentivos concorrenciais das empresas?
- As normas/regulamentos limitam as escolhas e/ou informações disponíveis para os consumidores?



Visão Geral

O que é avaliação de concorrência?

O processo de avaliação de concorrência

Questões do Guia

Quadro institucional no Brasil



RESTRIÇÕES AO NÚMERO DE EMPRESAS



A norma/regulamento limita o número ou a variedade de empresas?

- Isso pode acontecer, por exemplo, caso uma norma
 1. Conceda direitos exclusivos a uma única empresa de bens ou serviços
 2. Estabeleça um regime de licenciamento ou autorização como requisito de atividade
 3. Limite a capacidade de certas empresas de prestar um bem ou serviço
 4. Aumente significativamente os custos de entrada ou de saída do mercado
 5. Crie uma barreira geográfica que impeça as empresas de oferecer bens, serviços, trabalho ou capital



Conceda direitos exclusivos a uma única empresa de bens ou serviços

- Exemplo:
 - Historicamente, os setores de eletricidade, gás natural, serviços postais e ferrovias recebiam o status de monopólio legal para prestarem serviços
 - Mercados para descarte de resíduos sólidos – é comum a coleta de resíduos nos mercados locais ser feita por uma empresa privada com direitos exclusivos para coletar os resíduos
- Barreiras à entrada: incentivo para manter preços elevados, pouco incentivo para melhorar a qualidade, resulta em menor inovação a longo prazo



Estabeleça um regime de licenciamento ou autorização como requisito de atividade

- Exemplo
 - Serviço de táxi: muitas autoridades locais restringem a quantidade de táxis no mercado, resultando em uma possível escassez
 - Farmacêutico: critérios com base na população e na densidade demográfica são comuns na União Europeia
 - Qualificação: requisitos mínimos de habilitação formal e/ou experiência
- Limitam a entrada ao mercado de forma evidente (objetivo declarado): restrições no número de empresas podem levar a uma má qualidade e/ou disponibilidade



Limite a capacidade de certas empresas de prestar um bem ou serviço

- Exemplo
 - Vitaminas e medicamentos de venda livre podem ser vendidos apenas por farmácias e não por outros distribuidores (mesmo que empreguem farmacêuticos)
 - Embarcação para atividade comercial não pode ser utilizadas para cruzeiros marítimos diurnos, somente para viagens de mais de 12 horas através de fretamento total
- Reduz a concorrência, discrimina operadores econômicos, diminui incentivos à inovação na prestação de serviços ou produtos



Aumente significativamente os custos de entrada ou de saída do mercado

- Exemplo
 - Barreiras e custos burocráticos para começar um novo negócio variam bastante de um país para outro
 - Requisitos mínimos de pessoal, exigidos como uma condição para obter uma autorização e entrar no mercado
- Barreiras à entrada: devido ao menor número de concorrentes, os incumbentes têm menos incentivos para baixar os preços e melhorar a qualidade, resulta em menor inovação a longo prazo



Crie uma barreira geográfica

- Exemplo
 - Restringe o comércio entre estados (ou regiões)
 - Restringe a atuação de profissionais em outros estados ou regiões
 - Matadouros só podem se estabelecer em área indicadas no plano diretor (por ministérios competentes)
- Reduz a força da concorrência ao diminuir o número de concorrentes



Exemplo - exclusividade em áreas de aeroporto

- Contratos de exclusividade para venda de bebidas destiladas e tabaco com isenção de impostos no Aeroporto Internacional Incheon, em Seul
 - Uma empresa ganhou contrato de exclusividade no aeroporto por 5 anos (2008 a 2013)
- A autoridade antitruste coreana (KFTC) analisou o mercado de lojas *duty free* em 2012
 - Amostra: 30 tipos de bebidas destiladas e produtos de tabaco
 - Comparação de preços antes e depois do contrato de monopólio ser estabelecido
 - Aumento médio de 9,8% em um ano (2008 a 2009)
- A KFTC recomendou que mais empresas pudessem atuar
 - A recomendação foi acatada



RESTRIÇÕES À CAPACIDADE DE CONCORRER



A norma ou regulamento limita a capacidade concorrencial das empresas?

- Isso pode acontecer, por exemplo, caso uma norma
 1. Controle ou tenha grande influência sobre os preços de bens ou serviços
 2. Restrinja a liberdade das empresas de anunciar ou comercializar seus bens e serviços
 3. Estabeleça padrões de qualidade para os produtos que favorecem certas empresas em detrimento de outras, ou que estão acima do nível que muitos clientes bem informados escolheriam
 4. Traga grande aumento nos custos de produção de alguns, e não para outros (especialmente se empresas já estabelecidas são favorecidas em detrimento das novas)



Controle ou tenha grande influência sobre os preços dos bens ou serviços

- Exemplo
 - Historicamente, muitos mercados têm sido submetidos a normas que influenciam os preços de bens e serviços.
 - Energia elétrica, telecomunicações, empresas aéreas, táxi, aluguel de imóveis, entre outros
 - Alguns países emergentes regulam os preços de produtos de primeira necessidade
- Reduz incentivos à inovação, diferenciação de produtos, melhoria de qualidade
 - Risco de flutuações no fornecimento, pois os preços não podem se autoajustar



Limite a liberdade das empresas na realização de publicidade e marketing de bens ou serviços

- Exemplo
 - Muitas profissões limitam propagandas comparativas, ou mesmo toda e qualquer propaganda
 - Propagandas com comparações diretas são proibidas em muitos países
- Restringe a possibilidade de se concorrer por meio de melhores propagandas e informações sobre (novos) produtos e serviços



Padrões

- Estabelece padrões de qualidade para os produtos que favorecem certas empresas em detrimento de outras, ou que estão acima do nível que muitos clientes bem informados escolheriam
- Exemplo
 - Alimentos e bebidas, quando as normas regulam tanto o conteúdo quanto a qualidade
 - Segurança em automóveis: primeiro vieram os cintos de segurança, depois as zonas de deformação, então os air bags frontais e, mais recentemente, um conjunto de air bags
- Tende a eliminar alternativas de baixo custo que muitas vezes são mais acessíveis



Aumente os custos de produção de algumas empresas em relação a outras

- Exemplo
 - Novos padrões ambientais que se aplicam a todo investimento e instalação novos, mas só parcialmente àqueles já existentes
 - Isso se aplica também a padrões de segurança, qualidade, etc.
 - Empresas novas no mercado estão sujeitas a exigências severas quanto à idade máxima dos veículos, que não se aplicam às já existentes
- Gera discriminação, possivelmente em favor de empresas menos eficientes



RESTRICÇÕES A INCENTIVOS À CONCORRÊNCIA



A norma ou regulamento reduz os incentivos à concorrência entre empresas?

- Isso pode acontecer, por exemplo, caso uma norma
 1. Crie um regime de autorregulação ou correção
 2. Exija ou promova a publicação de informações sobre produção, preços, vendas ou custos das empresas
 3. Desobrigue a atividade de certo setor ou grupo de empresas de atuar de acordo com as regras gerais da legislação concorrencial



Estabeleça um regime de autoregulação ou de co-regulação

- Exemplo
 - Organizações que fomentem a padronização
 - Associações
 - A associação de moedores de milho do Quênia recomendou preços mínimos, o que gerou uma coordenação de preços e acabou por elevar os preços da farinha de milho
- Diminui a concorrência, elevando preços e reduzindo incentivos à inovação e melhorias de qualidade



Exija ou promova a publicação de informações

- Podem ser informações sobre produção, preços, vendas ou custos das empresas
- Exemplo
 - A publicação dos preços do cimento na Dinamarca causou um aumento de preços de 15 a 20% em um ano (Albaek et al., 1997)
 - Publicação de preços médios da gasolina a cada semana ou dos preços da gasolina em cada posto
- Facilita a coordenação, gerando preços mais altos



Desobrigações da legislação concorrencial

- Desobriga a atividade de certo setor ou grupo de empresas de atuar de acordo com as regras gerais da legislação concorrencial
- Exemplo
 - Cooperativas agrícolas e empresas exportadoras têm sido desobrigadas (em parte) de atuar de acordo com a legislação concorrencial nacional
 - Cartéis de exportação
- Risco de práticas anticoncorrenciais e de criação de uma cultura que favoreça tais práticas



RESTRIÇÕES A ESCOLHA E INFORMAÇÕES DOS CONSUMIDORES



A norma ou regulamento restringe as escolhas e informações disponíveis para os consumidores?

- Isso pode acontecer, por exemplo, caso uma norma
 1. Limite as escolhas dos consumidores
 2. Diminua a capacidade de trocar de empresa fornecedora de bens ou serviços pelo aumento dos custos explícitos ou implícitos da troca
 3. Restrinja as informações úteis e relevantes para os clientes



Restringe as escolhas e informações disponíveis para os consumidores?

- Exemplo
 - Norma que exige que prescrições médicas que explicitem um medicamento de determinada marca não sirvam para a compra de um genérico
 - Norma que proíbe comparações de preços entre lojas diferentes
- Consumidores acabam comprando de empresas mais caras ou que não seriam da sua preferência



Aumento nos custos de mudança

- Diminui a capacidade de trocar de empresa fornecedora de bens ou serviços pelo aumento dos custos explícitos ou implícitos da troca
- Exemplo
 - Norma que permite que bancos cobrem dos clientes depósitos vindos de contas de outros bancos
 - Norma que exige que clientes que trocarem de empresa fornecedora de energia elétrica comprem um medidor de energia da nova empresa
 - Regulamento que impede que cliente obtenha da seguradora um histórico de acidentes do próprio veículo, impossibilitado o acesso a propostas de seguro de outras empresas



Restringe as informações úteis e relevantes para os clientes

- Exemplo
 - Regulamento que requer que mercados disponibilizem preços por kg ou por unidade nas etiquetas de preço das prateleiras (o que facilita as comparações de preço)
 - Regulamento que impedia varejistas de indicar a percentagem de desconto de um produto (não os descontos de promoções relacionadas a datas específicas)
- Não informar ou fornecer informação pouco clara leva a piores escolhas



ANÁLISE APROFUNDADA




Identificar o propósito da política

- Saber o porquê das normas é fundamental para identificar alternativas que alcancem o objetivo com menos impacto concorrencial
- Para identificar o propósito da norma:
 - Examine exposição de motivos/considerandos
 - Debate legislativo ou comentários dos ministérios
 - Fale com especialistas do ministério ou setor em questão
 - Considere que **nem sempre o motivo oficial é o motivo de fato**



Desenvolva alternativas

- Busque conhecimento técnico:
 - Especialistas podem estar mais aptos a desenvolver alternativas, visto que conhecem os setores
 - Especialistas podem dizer que opções são viáveis
- **MAS** considere que o interesse privado nem sempre se alinha com o interesse público 
- Busque especialistas independentes e imparciais
- Considere visões de especialistas com diferentes interesses no mercado



Em busca de ideias, observe outros países

Desenvolver alternativas razoáveis que deem margem à concorrência é um desafio

As normas e regulamentos de outros países podem ser uma boa fonte de experiências

Um dos motivos do trabalho realizado pela OCDE ser útil: a coleta e compartilhamento de boas ideias

As políticas devem levar em consideração as condições locais



Avalie diferentes opções

Técnicas quantitativas

Experimentos

Laboratório

Demonstração

Variáveis

Preço

Resultado das reformas

Bem-estar dos consumidores

Técnicas qualitativas

Argumentação

Comparação de prós e contras

Com base em pontos



Visão Geral

O que é avaliação de concorrência?

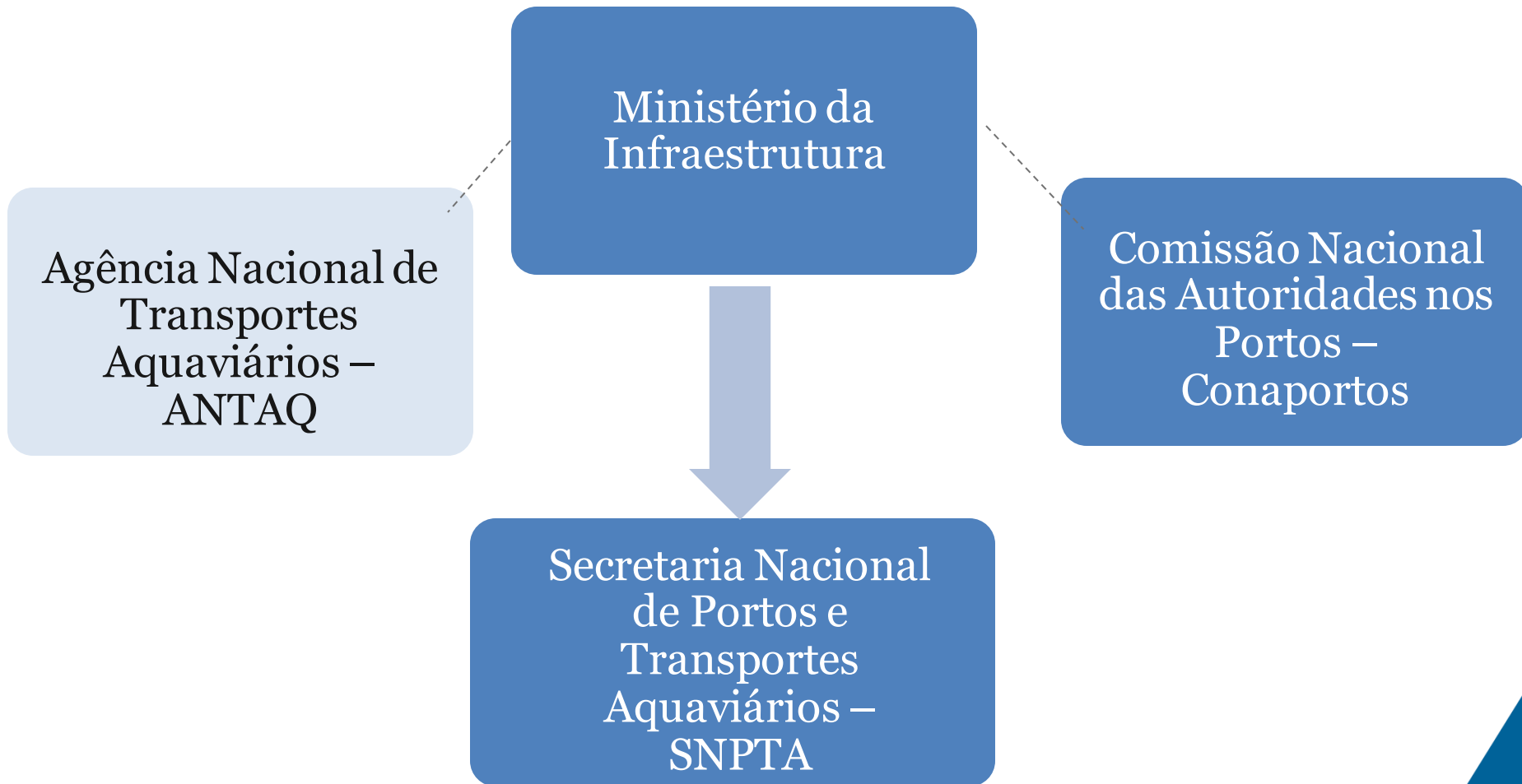
O processo de avaliação da concorrência

Questões do guia

Quadro institucional no Brasil



Quadro Institucional – Portos





Legislação Principal – Portos

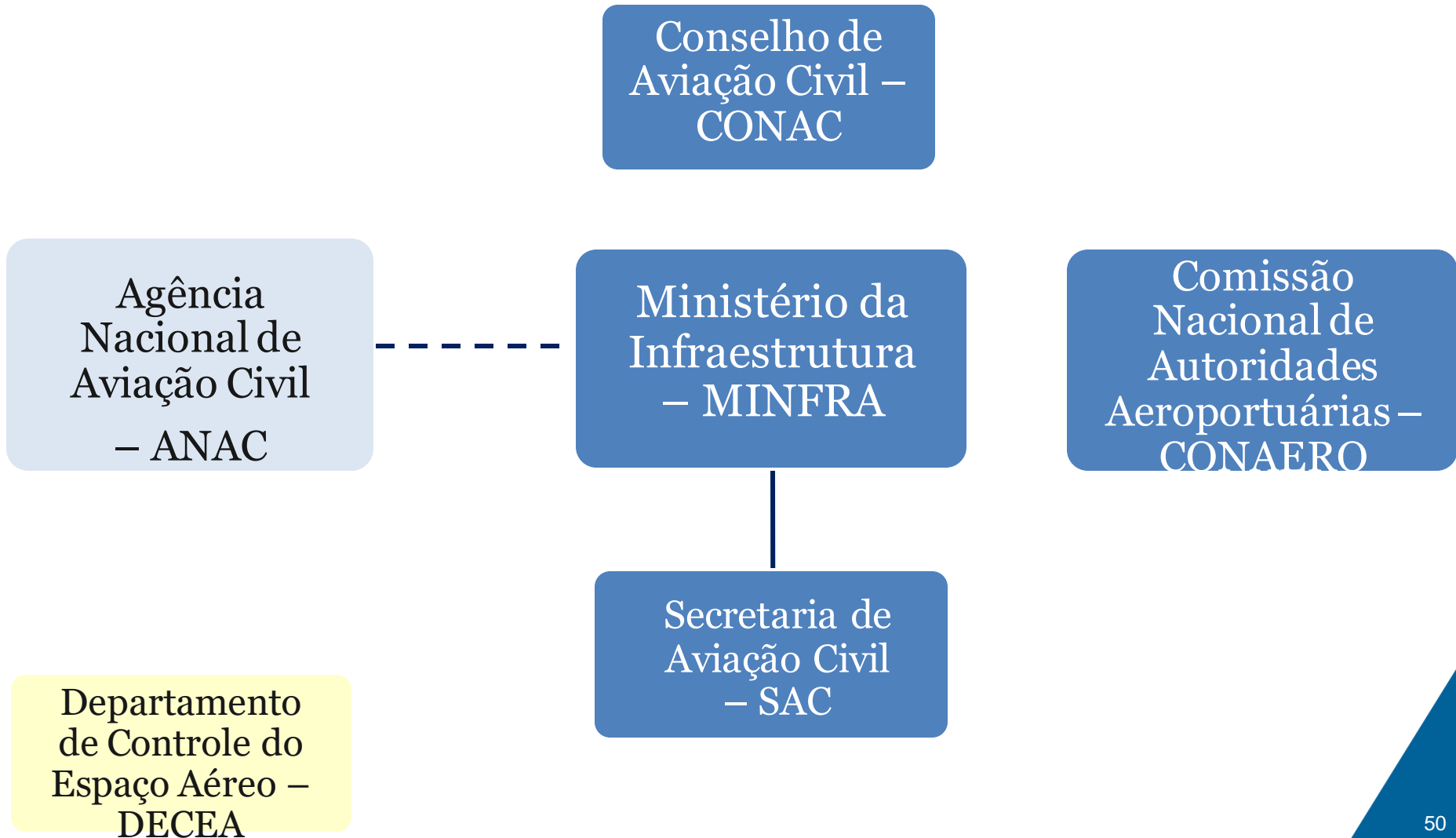
Lei nº 12.815/2013 (Lei dos Portos)

Decreto nº 8.033/2013

Lei nº 10.233/2001



Quadro Institucional – Aviação Civil





Legislação Principal – Aviação Civil

Lei nº 7.565/1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica – CBA)

Lei nº 11.182/2005 (ANAC)



Obrigado!

ania.thiemann@oecd.org &

federica.maiorano@oecd.org

<http://www.oecd.org/daf/competition/assessment-toolkit.htm>

