



## **ADVOCACY WORKING GROUP** **2016 STRATEGY PROJECT**

# **PARTE I - PLANEAMENTO DE INICIATIVAS DE PROMOÇÃO DA CONCORRÊNCIA<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> Tradução informal para português realizada pela [Autoridade da Concorrência](#) (AdC) (Portugal) em dezembro de 2017. Informal translation to Portuguese by the [Autoridade da Concorrência \(AdC\) - Portuguese Competition Authority](#) in December 2017.

## Índice

Introdução .....	1
A. Grau de formalidade das estratégias de promoção da concorrência .....	2
B. Plano anual de atividades .....	3
C. Organização interna .....	4
D. Processo de planeamento.....	6
E. Critérios de seleção de estratégias .....	9

## Introdução

O Grupo de Trabalho sobre Promoção da Concorrência (*Advocacy Working Group – AWG*) tem por missão desenvolver projetos, ferramentas práticas e orientações e promover a partilha de experiências entre as jurisdições membro da Rede Internacional de Concorrência (*International Competition Network – ICN*), a fim de melhorar o desempenho das jurisdições na promoção dos princípios de concorrência e do desenvolvimento de uma cultura de concorrência no seio da sociedade.

No seguimento do plano de trabalho para 2016-2019, o grupo de trabalho deu início ao “Strategy Project”, o qual tem por finalidade promover a partilha de experiências e debate entre as jurisdições membro do AWG e peritos não-governamentais (NGA) sobre formas de melhorar o planeamento, teor e a posterior análise de estratégias de promoção da concorrência. O objetivo último é, então, elaborar princípios de orientação para o planeamento e implementação de estratégias de promoção da concorrência eficazes.

Relativamente ao planeamento de iniciativas de promoção da concorrência, o projeto de 2016-2017 promoveu a partilha de experiências e debate entre as jurisdições membro do grupo de trabalho e NGAs relativamente às diferentes abordagens e metodologias que poderão ser adotadas.

Para esse efeito, realizou-se uma série de seminários por teleconferência que incidiram sobre o planeamento de estratégias de promoção da concorrência eficazes (*Planning an effective advocacy strategy* - realizado a 17 de novembro de 2016) e a monitorização e avaliação de resultados de iniciativas de promoção da concorrência (*Monitoring and assessing the results of advocacy efforts* - realizado a 16 de março de 2017).

Na sequência do primeiro seminário, foram realizados questionários às autoridades de concorrência e NGAs destinados a recolher opiniões e experiências relativamente ao processo seguido no planeamento de iniciativas e à prioridade atribuída a tais projetos, incluindo o potencial papel das NGAs e partes interessadas no processo. O questionário foi igualmente efetuado a alguns NGAs de organizações que preparam e implementam as suas próprias iniciativas de promoção da concorrência. Solicitou-se que fosse indicado no questionário se a respetiva organização dispõe de um plano estratégico formal ou informal de promoção da concorrência. A seguir apresentam-se as principais conclusões retiradas da análise das 23<sup>2</sup> respostas recebidas<sup>3</sup>.

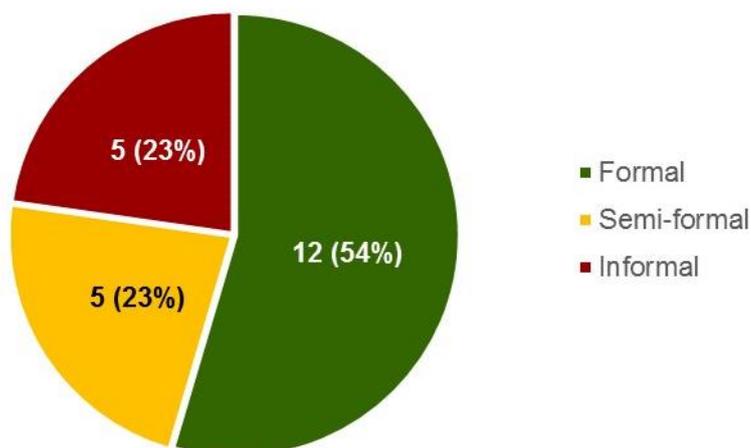
---

<sup>2</sup> Foram recebidas respostas das seguintes jurisdições: Argentina; Austrália; Bulgária; Brasil; Colômbia; Chipre; Finlândia; Grécia; Itália; Japão; México; Polónia; República do Salvador; Rússia; Singapura; África do Sul; Espanha; Suécia; República da China; Turquia; Reino Unido; EUA (FTC).

<sup>3</sup> Para mais referências sobre boas práticas na definição de objetivos e planeamento estratégico, consultar o capítulo 1 do Manual de Práticas de Autoridades de Concorrência (*Competition Agency Practice Manual*) do Grupo de Trabalho sobre a Eficácia de Autoridades de Concorrência (*Agency Effectiveness Working Group – AEWG*), intitulado “Plano

## A. Grau de formalidade das estratégias de promoção da concorrência

Distribuição das autoridades de concorrência por grau de formalidade das estratégias de promoção da concorrência



- As estratégias de promoção da concorrência podem ter um caráter formal ou informal e tanto podem consistir numa estratégia muito estruturada que inclui o planeamento e o teor das iniciativas (por exemplo, Japão e México) como numa estrutura *ad hoc* em que iniciativas específicas são definidas em resposta a fatores externos (por exemplo, no caso do Chipre).
- Em algumas autoridades de concorrência, as estratégias de promoção da concorrência pode ter, ao mesmo tempo, caráter formal e informal. No âmbito formal, as autoridades de concorrência estabelecem um plano operacional ou estratégico que inclui um amplo quadro geral, segundo o qual ações específicas ou iniciativas de promoção da concorrência dirigidas a setores específicos podem ser decididas consoante cada caso e em função de diversos critérios (por exemplo, no caso de República do Salvador, Bulgária, Itália, Suécia, EUA (FTC)).
- Na maioria dos casos, a distinção entre uma estrutura "formal" ou "informal" é uma questão meramente conceptual.

- Nas jurisdições cuja estrutura é semi-formal, as autoridades de concorrência estabelecem um plano generalizado de estratégias ou prioridades no qual incluem a promoção da concorrência. Por exemplo, no caso da Suécia, a autoridade de concorrência elabora planos anuais das atividades de toda a autoridade para o ano seguinte. O plano anual inclui ainda considerações em termos de recursos necessários, os pedidos externos feitos ao departamento responsável pela atividade de promoção da concorrência, entre outros. No caso dos EUA, a FTC vê o seu plano de atividades como um mapa de metas e objetivos de desempenho a seguir, nos quais se inclui a promoção da concorrência. A situação é semelhante no caso da Itália, onde se identificam os setores que exigem um acompanhamento mais próximo, para que se possam definir prioridades e estabelecer quais as ferramentas que poderão ser utilizadas na promoção da concorrência.
- As autoridades de concorrência que não possuem um sistema formal de planeamento de iniciativas de promoção da concorrência mostram-se dispostas a tornar esse processo mais formal. A Austrália, que se identifica como uma jurisdição que adota um sistema de planeamento informal, efetua uma análise estratégica anual de questões de concorrência e de defesa do consumidor. Refere, também, que estão a ser envidados esforços para desenvolver a sua estrutura interna no sentido de estabelecer objetivos, desenvolver projetos de promoção da concorrência e de efetuar avaliações de desempenho. A Colômbia e Suécia estão a estudar a possibilidade de divulgar publicamente a sua estratégia em matéria de promoção da concorrência. No caso da Argentina, 2017 foi o ano em que se definiu uma estratégia formal pela primeira vez.
- Tal como constatado por um NGA, o planeamento e desenvolvimento formal de estratégias de promoção da concorrência eficazes pode depender ainda do grau de maturidade das autoridades de concorrência. Em algumas jurisdições, só numa fase posterior da sua existência é que as autoridades de concorrência investem significativamente na promoção da concorrência, uma vez que, no início da sua atividade, o tempo e recursos disponíveis são destinados à aplicação e execução da legislação de concorrência. No entanto, muitas autoridades de concorrência mais recentes dedicam os seus primeiros anos de existência à sensibilização do público para a legislação de concorrência e para o papel da autoridade nessa matéria.

## **B. Plano anual de atividades**

- Várias autoridades de concorrência elaboram um plano estratégico formal de promoção da concorrência que se irá refletir no plano anual de atividades. Este plano é geralmente elaborado e atualizado no início de cada ano e incide sobre

atividades previstas (por exemplo, no caso da Polónia), incluindo atividades de promoção da concorrência. O plano de atividades, que tipicamente é anual, prevê ainda um processo de monitorização e avaliação. No entanto, algumas autoridades de concorrência só reveem o seu plano de atividades a cada dois ou três anos (por exemplo, a África do Sul).

- No caso do Reino Unido, as prioridades de promoção da concorrência da *Competition and Markets Authority* (CMA) estão previstas no seu plano anual, embora de forma pouco específica ou detalhada, dado que a maioria do trabalho desenvolvido com o governo não é divulgado publicamente e parte dele decorre de desenvolvimentos de política ocorridos ao longo do ano. Algumas autoridades de concorrência disponibilizam um projeto do seu plano de atividades para que partes interessadas apresentem as suas observações. No entanto, a maioria das autoridades publica os resultados obtidos, nomeadamente nos seus relatórios anuais (por exemplo, a Turquia).

### C. Organização interna

- A maioria das autoridades de concorrência que responderam ao questionário e que implementam uma estratégia formal de promoção da concorrência referem dispor de uma equipa independente responsável pelo planeamento de estratégias de promoção da concorrência. Estas estratégias são geralmente da responsabilidade de equipas especificamente designadas para o efeito, que recebem contributos de todos os funcionários e dirigentes da autoridade de concorrência. A equipa de promoção da concorrência participa ainda na definição das estratégias globais e prioridades da autoridade de concorrência, incluindo de promoção da concorrência.
- Por exemplo, a autoridade de concorrência do México (*Comisión Federal de Competencia Económica* - COFECE) tem um grupo de trabalho responsável pela promoção da concorrência que se reúne trimestralmente num encontro presidido por um membro do conselho. Estas reuniões têm por objetivo assegurar a implementação de ações estratégicas de promoção da concorrência pelos diferentes departamentos e debater quaisquer eventualidades ou projetos importantes. Dentro da mesma lógica, na autoridade da concorrência da Singapura, o planeamento de estratégias de promoção da concorrência é um projeto que conta com a participação de todos os departamentos que constituem a autoridade da concorrência da Singapura (*Competition Commission of Singapore* – CCS). No caso da Polónia, a autoridade de concorrência recolhe contributos de todos os seus departamentos quanto a objetivos anuais e cria uma calendarização das iniciativas de promoção da concorrência.

- Noutras autoridades de concorrência (como é o caso da Finlândia), embora o planeamento estratégico esteja ao cargo de outros departamentos, a equipa responsável pela promoção da concorrência não deixa de ter autonomia para considerar prioridades, preparar e executar as suas iniciativas. A autoridade de concorrência da Finlândia (*Finish Competition and Consumer Authority – FCCA*) é, também, exemplo único de uma autoridade em que a promoção da concorrência é planeada em conjunto pelo Ministério da Economia e Emprego, os dirigentes da autoridade de concorrência e pela equipa encarregue das estratégias de promoção da concorrência. Desse trabalho conjunto resulta um acordo quanto a medidas a tomar nesta matéria, no qual se estabelecem os objetivos a atingir pela FCCA nos limites de orçamento definido pelo Parlamento.
- As autoridades de concorrência que não dispõem de um planeamento formal de estratégias de promoção da concorrência designaram uma equipa específica constituída por funcionários de vários departamentos ou constituíram um grupo de trabalho dentro da própria autoridade.
- Noutras autoridades existem equipas ou departamentos designados para o efeito (como é o caso da Suécia, FTC (EUA) ou Reino Unido), embora estes possam consultar os restantes departamentos. Também existem jurisdições que adotam uma abordagem descentralizada segundo a qual poderá ser designada uma equipa de ligação para trabalhar em projetos de promoção da concorrência cuja função será facilitar a comunicação e a partilha de ideias. A autoridade australiana, por exemplo, dispõe de uma rede de funcionários de vários departamentos que asseguram a comunicação e a partilha de ideias e respondem perante um subcomité constituído por dirigentes responsáveis pela promoção da concorrência. No caso da Itália, os vários departamentos da autoridade de concorrência tratam tanto de questões de aplicação da lei como de promoção da concorrência, mas existe um departamento responsável pela análise e monitorização de políticas públicas, desempenhando assim um papel de ligação. No Brasil, o sistema é bipartido, pois o Conselho Administrativo de Defesa Económica (CADE) é responsável pela aplicação das regras de concorrência, ao passo que a Secretaria de Acompanhamento Económico (SEAE) é responsável pela promoção da concorrência. No entanto, o CADE não deixa de realizar iniciativas de promoção da concorrência ao publicar relatórios, orientações e organizar seminários.
- Um fator comum independentemente da estrutura é a possibilidade de os dirigentes ou membros do conselho de administração terem a possibilidade de contribuir para a elaboração de planos mais abrangentes e iniciativas de promoção da concorrência específicas.

## D. Processo de planeamento

- Apesar de as jurisdições que responderam ao questionário terem sistemas de planeamento diferentes, a maioria segue um processo semelhante aos que a seguir se indicam.

### 1. Análise de contexto para a definição de objetivos claros de promoção da concorrência

A maioria das autoridades de concorrência efetua uma análise de contexto previamente ao planeamento de estratégias de promoção da concorrência. Esta fase do processo caracteriza-se por sessões de discussão de resultados passados (incluindo as preocupações suscitadas por interessados), que assumem a forma de uma avaliação anual, nas quais se definem os objetivos para o ano seguinte.

Por exemplo, no México, as atividades a desenvolver são planeadas de forma a promover a interação com os grupos de interessados, tais como os setores público e privado, consumidores, especialistas do meio universitário, jornalistas ou instituições internacionais<sup>4</sup>. Em Singapura, são realizadas outras iniciativas para a recolha de contributos de partes interessadas, nomeadamente mesas redondas com advogados e economistas de concorrência, interação com entidades governamentais e campanhas de divulgação para o público em geral.

É extremamente importante ter em conta a opinião dos restantes departamentos da autoridade de concorrência e fomentar uma estreita cooperação com os departamentos responsáveis pela aplicação da lei, e até mesmo entidades reguladoras, por forma a garantir que as iniciativas de promoção de concorrência são dirigidas a setores estrategicamente escolhidos e que terão resultados positivos.

Esta fase de planeamento visa a definição de objetivos gerais e claros para a promoção da concorrência que poderão ser concretizados através de programas e campanhas específicos.

---

<sup>4</sup> Para mais detalhes sobre o planeamento de atividades destinadas a envolver as partes interessadas, consultar o Manual de Boas Práticas para Estudos de Mercado (*Market Studies Good Practice Handbook*) de abril de 2016, disponível em: <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc1088.pdf>.

## **2. Desenvolvimento de iniciativas**

Assim que definem os objetivos estratégicos a atingir, a maioria das autoridades de concorrência seleciona as atividades, iniciativas, projetos, materiais, mensagens e mecanismos que poderão servir ao cumprimento destes. Nesta fase, afigurou-se útil às autoridades de concorrência definirem indicadores qualitativos e quantitativos para observarem o progresso e impacto das iniciativas realizadas.

À semelhança da FTC, a autoridade de concorrência do Japão promove a concorrência através de iniciativas de relações públicas ou audições públicas, estudos de mercado e pareceres a entidades governamentais e empresas. Além disso, podem também ser realizadas outras atividades de promoção de concorrência na sequência de acontecimentos imprevistos. Várias autoridades de concorrência desenvolvem estratégias de promoção da concorrência flexíveis, para que possam lançar atividades não previstas no plano consoante as circunstâncias (como é o caso da Espanha e México).

Para definir as atividades a desenvolver, as autoridades de concorrência ponderam quais as ferramentas mais adequadas a cada contexto. Entre essas ferramentas incluem-se: cartas ou comentários escritos dirigidos a entidades reguladoras e legisladores; exposições *amicus curiae*; estudos; relatórios; seminários; campanhas de divulgação; comunicados de imprensa; intervenções públicas; manuais de melhores práticas; linhas de orientação; experiência adquirida.

## **3. Ajustamento de estratégias**

As autoridades de concorrência podem rever as estratégias a implementar em conjunto com outras unidades orgânicas e/ou agências envolvidas na implementação de iniciativas deste género. Algumas autoridades de concorrência solicitam pareceres a entidades externas, tais como especialistas do meio académico ou jurídico ou a associações empresariais. Tal é o caso da autoridade de concorrência da Singapura, que realiza um inquérito bianual a partes interessadas com vista à recolha de opiniões. Mediante os resultados do inquérito, decidem-se, então, quais as áreas nas quais a promoção da concorrência deve ser melhorada e recolhem-se ideias para o plano anual de atividades.

## **4. Aprovação interna**

Na maioria dos casos, todo o programa de promoção da concorrência está sujeito à aprovação de um órgão decisório ou organismo, isto é, do presidente da autoridade de concorrência ou do conselho de administração. Em alguns casos, cabe ao chefe da equipa de promoção de concorrência decidir a forma de implementação das estratégias da autoridade para a promoção da concorrência e o teor de cada iniciativa.

## **5. Implementação**

Segundo algumas autoridades de concorrência, a implementação de estratégias passa pela elaboração de um plano de trabalho com dados sobre a distribuição de recursos para as principais atividades da autoridade de concorrência, sobre as amplas atribuições em matéria de promoção da concorrência ou sobre os resultados a obter. Nesse sentido, as autoridades baseiam-se em avaliações intercalares, consoante os indicadores utilizados (por exemplo, o Taiwan). Outras autoridades de concorrência efetuam avaliações posteriores (previstas no planeamento estratégico) das atividades destinadas à promoção da concorrência com base em ferramentas e métodos distintos, para avaliarem o seu êxito.

- O problema que muitas autoridades de concorrência enfrentam é que estão sujeitas aos objetivos e atividades previstos no seu plano anual de atividades, o que poderá limitar o seu campo de ação. Na verdade, várias autoridades de concorrência mencionam que se devem ter em conta as possíveis alterações de mercado ao planear estratégias de promoção da concorrência (como foi o caso da Argentina, Japão e Suécia).
- O planeamento informal poderá ser mais flexível neste sentido e oferecer mais margem de manobra para definir prioridades e setores-alvo, tendo em conta as circunstâncias que possam surgir. Por exemplo, as autoridades de concorrência que dispõem desse sistema podem decidir dar prioridade a atividades que tenham por base uma nova lei ou novas regras, ou organizar seminários conforme adequado (Chipre). Nas autoridades de concorrência cujo processo de planeamento tem componentes formais e informais, a flexibilidade é um fator importante para a maximização de recursos e um maior impacto das iniciativas (como é o caso dos EUA (FTC)).
- A prestação de pareceres (que constitui um requisito constitucional) sobre novas leis ou regulamentações ou a elaboração de estudos de mercado solicitados pelo governo poderão ter alguma influência nos recursos disponíveis para atividades *ex officio* de promoção da concorrência (por exemplo, a Suécia).

## **E. Critérios de seleção de estratégias**

- Apesar dos diferentes critérios de seleção, as autoridades de concorrência levam em consideração, no planeamento de estratégias de promoção da concorrência (seja num processo formal, informal ou ambos) alguns dos fatores que a seguir se apresentam:
  - a. Restrições orçamentais e de recursos humanos;
  - b. Condições de mercado e relevância económica dos setores;
  - c. Danos efetivos para a concorrência e para o bem-estar dos consumidores;
  - d. Agenda política;
  - e. Resultado esperado da iniciativa e probabilidade de sucesso;
  - f. Opinião dos interessados, tais como os setores público e privado, consumidores, académicos, jornalistas;
  - g. Viabilidade;
  - h. Mensurabilidade dos resultados;
  - i. Principais prioridades da autoridade de concorrência;
  - j. Se a autoridade de concorrência dá um contributo único/perspetiva única;
  - k. Se outra agência ou instituição tem planeadas atividades nos mesmos setores/mercados ou semelhantes, entre outros.
  
- Considerações quanto à agenda política e ao contexto internacional também se têm revelado úteis. As autoridades de concorrência podem, também, considerar atividades e iniciativas de promoção da concorrência bem-sucedidas das suas homólogas.