

CONCORRÊNCIA NA  
IMPLEMENTAÇÃO DA ESTRATÉGIA  
DE RECUPERAÇÃO ECONÓMICA



JUNHO DE 2021

## CONCORRÊNCIA NA IMPLEMENTAÇÃO DA ESTRATÉGIA DE RECUPERAÇÃO ECONÓMICA

A pandemia Covid-19 e as medidas de confinamento têm tido um impacto imediato na economia ao atingirem as empresas, os trabalhadores e os consumidores em geral.

A concorrência, como motor da produtividade e da inovação, é fundamental para a recuperação económica. A concorrência contribui também para uma recuperação inclusiva, ao entregar preços mais competitivos e ao potenciar a criação de novas oportunidades de emprego, aspetos importantes para fazer face às quebras de rendimento das famílias. É, por isso, crucial considerar a dimensão da concorrência na agenda atual de recuperação económica.

A AdC identificou um conjunto de contributos, numa ótica de estímulo à concorrência, para que possam ser ponderados na fase de implementação da estratégia nacional de recuperação económica.

### I. A concorrência como fator catalisador para a recuperação económica

A pandemia Covid-19 tem tido consequências significativas no desempenho das economias, com uma desaceleração do crescimento do PIB na OCDE e em Portugal<sup>1</sup>.

Os vários governos têm respondido à atual crise com medidas de apoio fiscal à economia já contabilizadas em cerca de 16 biliões de dólares<sup>2</sup>. Estas medidas têm contribuído para projeções mais otimistas de crescimento da economia global, e de Portugal, para 2021/22<sup>3</sup>.

A estratégia de recuperação económica nacional, onde se insere o Plano para a Recuperação e a Resiliência (PRR) prevê a implementação de um conjunto de reformas e de investimentos, assentes em três dimensões – resiliência, transição climática e transição digital<sup>4</sup>.



Perante o esforço de apoios financeiros, **é fundamental garantir que a implementação das reformas e dos investimentos não venha, inadvertidamente, a distorcer as condições de concorrência nos mercados**. Experiências internacionais demonstram que relaxar as condições de concorrência tem um impacto negativo na eficiência e na produtividade,

<sup>1</sup> Durante o ano de 2020, o crescimento do PIB da OCDE desacelerou 4,9% e a nível nacional, o PIB registou uma contração de 7,6% em volume (crescimento de 2,2% em 2019). Cfr. GPEARI e GEE, [Boletim Mensal de Economia Portuguesa](#), fevereiro de 2021 e Comunicação do INE, [Contas Nacionais Trimestrais \(Base 2016\) – Estimativa Rápida a 30 dias. 4º Trimestre de 2020 e Ano 2020](#), 2 de fevereiro de 2021.

<sup>2</sup> International Monetary Fund (2021) [Fiscal Monitor: A Fair Shot](#), abril 2021.

<sup>3</sup> O Fundo Monetário Internacional (FMI) estima um crescimento da economia global em 6% em 2021 e 4,4% em 2022 (em termos do PIB real) (cf. [World Economic Outlook](#), abril 2021). O Banco de Portugal estima um crescimento do PIB em Portugal em 3,9% em 2021 e 5,2% em 2022 (cf. Banco de Portugal, [Boletim Económico](#), março 2021).

<sup>4</sup> [Recuperar Portugal, Construindo o futuro - Plano de Recuperação e Resiliência](#) (PRR).

comprometendo uma recuperação económica sustentável e resiliente<sup>5</sup>.

**A concorrência é um fator-chave para a existência de um ambiente económico favorável ao incentivar as empresas a serem mais eficientes** e a oferecer melhores condições aos consumidores.

A título ilustrativo, a implementação de reformas regulatórias e legislativas que visavam eliminar um extenso conjunto de barreiras à entrada e à expansão de empresas e à inovação na Austrália, na década de 90, teve um papel crucial no impulsionar da competitividade da economia australiana<sup>6</sup>.

**A concorrência é também um catalisador da produtividade** ao atrair investimentos, estimular a criação de emprego qualificado e impulsionar as exportações de produtos, serviços e ideias<sup>7</sup>.

A evidência empírica mostra que os baixos níveis de boas práticas de gestão empresarial estão associados a um ambiente menos competitivo, o que explica parte das diferenças na produtividade entre países<sup>8</sup>.

## II. Princípios para promover a concorrência no âmbito da recuperação económica

Destaca-se um **conjunto de princípios para promover a concorrência, a eficiência e a inovação**, contribuindo para a criação de condições para a recuperação económica de forma sustentada e inclusiva.

### A. ELIMINAÇÃO DE BARREIRAS DESNECESSÁRIAS À ENTRADA E À EXPANSÃO

**Para promover a concorrência e acelerar a recuperação económica, importa eliminar barreiras desnecessárias à entrada e à expansão de novos operadores no mercado.** Políticas públicas que criem ou reforcem barreiras desnecessárias impedem o crescimento económico.

A título de exemplo, a reforma “Empresa na Hora”, implementada em 2005, que visou reduzir custos à entrada de empresas em Portugal, contribuiu para um aumento em 25% de entrada de novas empresas e em 4% do emprego (a nível anual)<sup>9</sup>.

**A promoção da concorrência através da eliminação de barreiras desnecessárias pode também fomentar os incentivos das empresas em inovar.** Um ambiente pouco concorrencial beneficia as empresas incumbentes e dificulta a entrada e a expansão de empresas, reduzindo os incentivos ao investimento em tecnologias inovadoras e disruptivas<sup>10</sup>.

<sup>5</sup> OECD (2020) [The Role of Competition Policy in Promoting Economic Recovery](#).

<sup>6</sup> De acordo com um relatório de 2005, estas reformas pró-concorrenciais iniciadas na década de 90 impulsionaram o crescimento do PIB em 2,5% e aumentaram os rendimentos familiares médios em 7 000 dólares australianos. Cf. Australian Productivity Commission (2005), [Review of National Competition Policy Reforms](#).

<sup>7</sup> Vide Relatório do Conselho para a Produtividade, (2019) [“A Produtividade da Economia Portuguesa, 1.º Relatório do Conselho para a Produtividade”](#); e CMA. (2015). [“Productivity and competition A summary of the evidence”](#).

<sup>8</sup> Bloom, N., Genakos, C., Sadun, R., & Van Reenen, J. (2012). “Management practices across firms and countries”. *Academy of Management Perspectives*, 26(1), 12-33; e Bloom, N, Lemos, R., Sadun, R., Scur, D. & Van Reenen, J.(2014). “The New Empirical Economics of Management”. NBER Working Paper 20102.

<sup>9</sup> Félix, S. & Maggi, C. (2019). “What is the impact of increased business competition?”. BdP Working Papers 4.

<sup>10</sup> Vide, e.g., Foster, L., Haltiwanger, J. e Krizan, C.J.(2006). “Market Selection, Reallocation, and Restructuring in the U.S. Retail Trade Sector in the 1990s.” *Review of Economics and Statistics*, 88(4): 748–58; Bloom, N., Draca, M. e Van Reenen, J (2016). “Trade Induced Technical Change? The Impact of Chinese Imports on Innovation, IT and

**Adicionalmente, a eliminação de restrições desnecessárias no acesso às profissões promoverá um ambiente concorrencial e uma alocação mais eficiente dos recursos**, fomentando um aumento da competitividade e da resiliência da economia. Contribui também para criar oportunidades de reconversão profissional. Num contexto de subida de desemprego, é ainda mais importante que os trabalhadores não sejam privados de oportunidades de reintegração no mercado de trabalho. Refira-se que o PRR prevê uma reforma de redução das restrições das profissões reguladas.

Neste contexto, destacam-se as recomendações da AdC efetuadas no âmbito das profissões reguladas e que visam reduzir as restrições de acesso a estas profissões (*vide* Caixa 1).

#### **Caixa 1. Recomendações da AdC de redução de barreiras nas profissões reguladas**

O Plano de Ação da AdC de 2018<sup>1</sup> propõe alterações legislativas e regulatórias para as **profissões reguladas**, de forma a promover a concorrência:

- ✓ **Separar a função regulatória e a função representativa** nas ordens profissionais
- ✓ **Reavaliar as atividades reservadas a profissionais inscritos numa ordem profissional**
- ✓ **Identificar vias alternativas para a aquisição das qualificações necessárias**
- ✓ **Reavaliar os critérios legais e regulatórios relativos aos estágios**, necessários à inscrição numa associação profissional
- ✓ **Eliminar as normas que restringem (i) a detenção da propriedade** de sociedades de profissionais; e **(ii) a gestão de sociedades de profissionais** por pessoas que não sejam profissionais inscritos numa determinada Ordem Profissional
- ✓ **Permitir a prática multidisciplinar** em sociedades de profissionais
- ✓ **Eliminar as restrições ao livre estabelecimento dos serviços notariais**
- ✓ **Eliminar as normas que exigem a comunicação à Ordem dos ROC de informação estratégica**, em contratos, relacionada com o exercício de funções de interesse público

Nota: (1) [Plano de Ação da AdC para a Reforma Legislativa e Regulatória](#), de novembro de 2018.

**A redução de barreiras desnecessárias à entrada, à expansão e à inovação de empresas nos vários setores da economia pode contribuir para um crescimento económico sustentável.** A AdC tem vindo a efetuar várias recomendações no sentido de eliminar barreiras à entrada e promover a concorrência num conjunto de setores cruciais da atividade económica em Portugal, como sejam o setor da energia, dos transportes e portuário, das telecomunicações, entre outros. A implementação destas medidas no atual contexto pode contribuir para poupanças de custos e, assim, para o aumento da competitividade e para a recuperação económica.

**No setor da energia, a AdC tem efetuado várias recomendações**, dirigidas ao Governo e ao regulador setorial (ERSE)<sup>11</sup>. Refiram-se, por exemplo, as recomendações relativas à eliminação das tarifas transitórias de venda de gás natural e eletricidade a consumidores finais, a importância de esforços diplomáticos no sentido da eliminação da dupla aplicação de tarifas de uso da rede de transporte no comércio transfronteiriço de gás natural entre Portugal e Espanha (*pancaking* tarifário), a importância de uma avaliação ponderada dos investimentos nas redes

---

Productivity.” Rev Econ Stud 83 (1): 87-117; e Correa & Ornaghi. (2014). “Competition & Innovation: Evidence from U.S. Patent and Productivity Data”. The Journal of Industrial Economics.

<sup>11</sup> Vide, e.g., [Comentários da Autoridade da Concorrência às propostas de Plano de Desenvolvimento e Investimento das Redes de Distribuição de Gás Natural para o período 2021-2025](#), de 13/04/2021; [Comentários da Autoridade da Concorrência à proposta de Plano de Desenvolvimento e Investimento da Rede de Distribuição de Eletricidade para o período 2021-2025](#), de 22/09/2020; AdC (2018), [Análise ao Setor dos Combustíveis Líquidos Rodoviários em Portugal Continental](#); AdC (2017), [A Indústria do Gás de Petróleo Liquefeito em Garrafa em Portugal Continental](#); AdC (2017), [Inquérito setorial ao fornecimento de gás natural a consumidores industriais](#).

de transporte e distribuição de eletricidade e gás natural, a par da relevância de se aproximarem as taxas de remuneração dos ativos regulados no setor às de ativos sem risco.

**Também num contexto de promoção da inovação e de abertura, reiteram-se as recomendações da AdC relativas ao modelo organizativo da mobilidade elétrica.** A AdC alertou, em 2019, para a importância de se reavaliar o quadro legislativo da mobilidade elétrica com vista à simplificação do modelo organizativo e ao aumento da eficiência do sistema<sup>12</sup>.

**As recomendações da AdC para os setores rodoviário, ferroviário, marítimo e portuário são passíveis de ter um contributo relevante para a recuperação económica,** e gerar poupanças, com um efeito multiplicador, na economia (Caixa 2).

#### Caixa 2. Recomendações da AdC de redução de barreiras nos transportes

A AdC tem efetuado propostas de alterações legislativas e regulatórias para os setores do **transporte rodoviário, ferroviário e marítimo e para o setor portuário** de forma a promover a concorrência<sup>1</sup>.

##### **Setor Rodoviário**

- ✓ **Revogar um conjunto de exigências desproporcionais**, nomeadamente:
  - i. **Regime de licenciamento obrigatório para os operadores de transporte de mercadorias**, usando apenas veículos com peso bruto entre 2,500 e 3,500 Kgs
  - ii. **Requisito de capital mínimo de início de atividade** de certas categorias de operadores
  - iii. **Restrições de acesso e de preços** nos transportes de passageiros de longa distância
  - iv. **Restrições quantitativas e geográficas** para que os operadores de táxis possam livremente aceder ao mercado e recolher passageiros em qualquer município
  - v. **Restrição geográfica no licenciamento de escolas de condução**
  - vi. **Requisitos de licenciamento para o exercício da atividade** de certas categorias relacionadas com um número mínimo de veículos para iniciar a atividade

##### **Setor Ferroviário**

- ✓ **Estabelecer regime jurídico aplicável à certificação de maquinistas**
- ✓ **Revogar a existência de um período de tempo máximo** para a validade das licenças para disponibilizar serviços de transporte ferroviário
- ✓ **Privilegiar um procedimento concorrencial na atribuição do contrato de serviço público** de transporte ferroviário de passageiros, estipulando as obrigações de serviço público

##### **Setor Marítimo**

- ✓ **Implementar modelo alternativo de regulação do mercado de serviço público** no regime especial dos transportes regulares de carga entre o Continente e as Regiões Autónomas

##### **Setor Portuário**

- ✓ **Alterar o regime jurídico das tarifas portuárias para serviços prestados pela autoridade portuária** com base numa fórmula-comum transparente e orientada para os custos
- ✓ **Fomentar o papel do setor privado nos serviços de pilotagem, de reboque portuário e de operações portuárias** de movimentação de carga
- ✓ **Redesenhar o modelo jurídico das concessões para a prestação de serviços portuários**
- ✓ **Liberalizar o acesso ao mercado de prestação de serviços de trabalho portuário**
- ✓ **Alterar o regime para obtenção de Certificado de Isenção de Piloto, no sentido de reduzir os custos** e encargos administrativos e conceder extensões automáticas.

**Notas:** (1) AdC (2018) [Plano de Ação da AdC para a Reforma Legislativa e Regulatória](#); AdC (2018) [Estudo sobre a Concorrência no Setor Portuário](#); AdC (2018), [Recomendação no âmbito da liberalização de serviços de transporte ferroviário de passageiros](#).

<sup>12</sup> [Comentários da AdC à proposta de alteração do Regulamento da mobilidade elétrica](#), de 17/10/2019.

A AdC tem efetuado também importantes recomendações destinadas à eliminação de barreiras à entrada de novos modelos de negócio assentes em tecnologias digitais, como seja, no setor dos serviços financeiros<sup>13</sup>.

No âmbito das comunicações eletrónicas, a AdC alertou para a importância de se limitarem as políticas manifestamente excessivas de refidelização que caracterizam este setor<sup>14</sup>. Numa altura em que os padrões de consumo se estão a alterar, os consumidores, famílias bem como empresas, não podem ser impedidos de trocar para operadores de telecomunicações que melhor se ajustam às suas preferências e lhes permitem otimizar a sua despesa.

## B. PROMOÇÃO DE PROCEDIMENTOS DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA COMPETITIVOS E EFICIENTES

O Estado, na aquisição de bens e serviços, pode desempenhar um papel importante na promoção da inovação e da concorrência. A contratação pública é uma parte relevante da atividade económica portuguesa, representando cerca de 9,18% do PIB e 20,89% da despesa pública<sup>15</sup>.

É, por isso, crucial assegurar que os procedimentos de contratação pública sejam participados e desenhados de forma eficiente. A concorrência nos procedimentos de contratação pública é um elemento vital para assegurar que os fundos públicos são utilizados de forma eficiente.

A oportunidade de poupanças geradas pela promoção da eficiência, concorrência e do combate ao conluio na contratação pública é substancial, contribuindo também para o combate à corrupção (Caixa 3).

### Caixa 3. Impacto da concorrência e eficiência na contratação pública

#### PROCEDIMENTOS MAIS PARTICIPADOS REDUZEM O PREÇO A PAGAR

Iimi (2006)<sup>1</sup> estima que um aumento de 1% no número de participantes diminui a proposta/preço de equilíbrio em cerca de 0,2%.

#### Despesa pública

▼ 47%

#### PROCEDIMENTOS COMPETITIVOS REDUZEM AS DESPESAS

A introdução de procedimentos competitivos na contratação de equipamento médico duradouro nos EUA resultou numa redução de 47,2% da despesa, maioritariamente pela redução do preço em 44,8%<sup>2</sup>.

#### Valor contratual

▲ 30%

#### COORDENAÇÃO DE COMPORTAMENTOS GERA SOBRECUSTOS SUBSTANCIAIS

As estimativas de sobrecustos de cartéis vão desde 10 a 15% do valor contratual, a estimativas de sobrecustos de 20 a 30% do valor dos contratos<sup>3</sup>.

#### Despesa pública

▼ 22%

#### PROCEDIMENTOS EFICIENTES RESULTAM EM POUPANÇAS

A eliminação do desperdício “passivo”, através da otimização da eficiência dos procedimentos, gera poupanças na ordem dos 22%<sup>4</sup>. A corrupção e a gestão danosa, no contexto de contratação pública, podem gerar perdas de 10 a 30% do investimento público<sup>5</sup>.

#### Notas:

- (1) Iimi. (2006). “Auction reforms for effective official development assistance” *Review of Industrial Organization*, 28(2), 109-128.
- (2) Ding, H., Duggan, M., & Starc, A. (2021). “Getting the Price Right? The Impact of Competitive Bidding in the Medicare Program”. *National Bureau of Economic Research* (No. w28457).
- (3) Davies & Ormosi (2016) *A methodological framework to capture the various economic impacts of competition enforcement*; e Smuda (2014) “Cartel overcharges and the deterrence effect of EU competition law” *Journal of Competition Law & Economics*, 10 (1): 63-86.
- (4) Bandiera, Prat & Valletti (2009) “Active and Passive Waste in Government Spending: Evidence from a Policy Experiment”, *The American Economic Review*, 99(4), 1278-1308.
- (5) OCDE (2016) *Preventing Corruption in Public Procurement*.

<sup>13</sup> AdC (2018), [Inovação Tecnológica e Concorrência no Setor Financeiro em Portugal](#) e AdC (2021) [Concorrência no Setor Financeiro em Portugal - Acompanhamento das Recomendações da AdC no âmbito do Issues Paper FinTech](#).

<sup>14</sup> AdC (2020), [A fidelização nos serviços de telecomunicações](#).

<sup>15</sup> Conforme dados da OCDE para 2018 ([Government at a Glance](#)).

**A AdC tem desenvolvido iniciativas com vista a sensibilizar para o impacto do conluio na contratação pública e para os benefícios da concorrência nos procedimentos.** Nestas sessões, a AdC sensibiliza as entidades adjudicantes para os elevados custos do conluio, para os principais indícios de conluio a que devem estar atentas, assim como para as melhores práticas no desenho de procedimentos com vista à promoção da concorrência e da eficiência.

A promoção da eficiência na afetação de recursos, no atual contexto, é crucial para criar as condições favoráveis a uma recuperação económica sustentável.

A **“Campanha de Combate ao Conluio na Contratação Pública”**<sup>16</sup> da AdC, em 2021, **centrar-se-á nas áreas alvo de investimento**, com sessões de sensibilização a entidades ligadas à contratação pública, nomeadamente nas áreas da saúde e de infraestruturas.

**Neste contexto, reitera-se um conjunto de medidas que podem ser relevantes para uma melhor gestão da despesa pública, em prol da recuperação e resiliência da economia** (Caixa 4). Destaca-se, entre outros, a importância de dar primazia a procedimentos competitivos dadas as poupanças geradas em termos de despesa pública (cf. Caixa 3), com requisitos proporcionais promotores de participação e que assegurem uma neutralidade concorrencial, incluindo tecnológica.

Reitera-se, ainda, o alerta efetuado no âmbito dos comentários da AdC ao regime excecional do Decreto-Lei n.º 10.º-A/2020 relativo à contratação pública (artigo n.º2), sobre a importância de garantir que se limite o recurso ao procedimento de ajuste direto e de assegurar que apenas seja aplicável por motivos de efetiva extrema urgência<sup>17</sup>.

#### **Caixa 4. Recomendações da AdC de promoção da concorrência e eficiência na contratação pública**

Destacam-se algumas das recomendações da AdC a diversos setores da economia no contexto de promoção das condições de concorrência e eficiência nos procedimentos de contratação pública.

- ✓ Dar primazia a **procedimentos concorrenciais**
- ✓ **Evitar a previsibilidade** dos procedimentos
- ✓ Estabelecer **requisitos e regras do procedimento objetivos e claros**
- ✓ Assegurar **neutralidade concorrencial, incluindo tecnológica**, no procedimento
- ✓ Fixar **prazos adequados** para a apresentação de propostas
- ✓ **Evitar estabelecer requisitos de qualificação restritivos** e desnecessários
- ✓ **Alargar a participação no procedimento ao maior número de potenciais participantes** possível e, em particular, não excluir potenciais participantes por não terem participado em outros procedimentos
- ✓ **Equacionar a divisão do procedimento em lotes se necessário para promover a participação** de operadores no procedimento, tendo em consideração que a forma de divisão do contrato em lotes deve mitigar o risco de conluio
- ✓ **Reduzir os custos de elaboração de propostas** incorridos pelos participantes
- ✓ **Estabelecer requisitos de desempenho e requisitos funcionais claros e objetivos**

Estes princípios constam das recomendações da AdC em vários setores, como seja, nas [Melhores práticas no âmbito da celebração de contratos de serviço público de transporte rodoviário de passageiros](#) de fevereiro de 2021; na [Recomendação de boas práticas no âmbito das concessões de exploração publicitária de mobiliário urbano](#), de junho de 2020; assim como no documento relativo a [Inovação Tecnológica e Concorrência no Setor Financeiro em Portugal](#), de outubro de 2018.

<sup>16</sup> Vide [Guia de boas práticas no combate ao conluio na contratação pública](#), da AdC de dezembro de 2015.

<sup>17</sup> [Parecer da AdC à Proposta de Lei nº 41/XIV/1ª no âmbito de matérias de contratação pública](#), de 30/10/2020.

### C. PROMOÇÃO DA CONCORRÊNCIA E EFICIÊNCIA NA IMPLEMENTAÇÃO DE AUXÍLIOS PÚBLICOS

A estratégia nacional de recuperação económica visa “restaurar a capacidade das empresas em retomar a sua atividade”<sup>18</sup>. A estratégia define um conjunto de investimentos para mitigar um défice no financiamento empresarial, tendo em conta os problemas de solvência das empresas. Em particular, o PRR prevê financiamentos diretos e por dívida a empresas.

**Os apoios financeiros devem ser proporcionais, bem direcionados, e não devem resultar em efeitos adversos na concorrência.** Estes princípios estão em linha com os destacados pela OCDE, na discussão do papel da concorrência na recuperação económica<sup>19</sup>, e na comunicação da Comissão Europeia (CE) sobre auxílios de estado<sup>20</sup>.

**Os apoios financeiros devem ser baseados em critérios objetivos e, se possível, aplicáveis às várias empresas num determinado setor de forma a assegurar uma neutralidade concorrencial** – i.e., de forma a minimizar distorções entre empresas concorrentes no mercado.

**O financiamento público a empresas específicas, se necessário, deve ser direcionado a empresas que não se encontravam em problemas financeiros antes do início da pandemia Covid-19** e que, à partida, se manterão financeiramente viáveis após a pandemia.

A evidência empírica mostra que o financiamento continuado de empresas pouco eficientes que apenas sobrevivem à custa de financiamento (i.e., empresas *zombie*)<sup>21</sup> contribui negativamente para produtividade e para eficiência na afetação de recursos. Entre 2005 e 2016, este tipo de empresas tinha uma presença significativa em Portugal<sup>22</sup>.

**Assim, no financiamento às empresas, é importante prever um plano de reestruturação<sup>23</sup> e uma estratégia eficaz e transparente de saída para o financiamento público<sup>24</sup>,** em particular, quando se trate de empresas pouco eficientes que sobrevivem maioritariamente à custa de financiamento.

**De forma a assegurar uma estratégia eficaz de saída, o financiamento deverá ser de duração limitada.** A duração do financiamento não deve exceder o tempo estritamente necessário para assegurar uma recuperação sustentável, de forma a evitar um impacto negativo nos incentivos para concorrer e inovar no mercado.

**Caso o financiamento resulte em distorções concorrenciais, devem prever-se medidas de correção.** As medidas devem ser proporcionais, adequadas, exequíveis e devidamente monitorizadas para corrigir os problemas concorrenciais identificados.

<sup>18</sup> Pp. 7, [Recuperar Portugal, Construindo o futuro - Plano de Recuperação e Resiliência](#) (PRR).

<sup>19</sup> OECD (2020) [The Role of Competition Policy in Promoting Economic Recovery](#).

<sup>20</sup> [Comunicação da Comissão sobre a noção de auxílio estatal nos termos do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, C/2016/2946](#).

<sup>21</sup> A título ilustrativo, a perda de competitividade da economia japonesa na década de 90 tem vindo a ser associada à prevalência de empresas *zombie*. Vide, e.g., Caballero, R., Hoshi, T., & Kashyap, A. K. (2008). “Zombie lending and depressed restructuring in Japan”. *The American Economic Review*, 98(5), 1943–1977.

<sup>22</sup> Carreira, C., Teixeira, P., & Nieto-Carrillo, E. (2021). “Recovery and exit of zombie firms in Portugal”. *Small Business Economics*, 1-29.

<sup>23</sup> Vejam-se as comunicações da Comissão Europeia: (i) “Orientações relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação concedidos a empresas não financeiras em dificuldade” (2014/C 249/01) e; (ii) “Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak” (JOEU, C 0911, 1-9).

<sup>24</sup> Carreira et al. (2021), identificado supra, conclui que para aumentar a probabilidade de recuperação de empresas do tipo “zombie” são necessários planos de reestruturação.



## Eliminação de barreiras desnecessárias à entrada e à expansão

Para acelerar a recuperação económica, importa eliminar barreiras desnecessárias nos diversos setores da economia. Refiram-se, por exemplo, as recomendações da AdC:

- No acesso às profissões reguladas
- Aos modelos de negócio assentes em tecnologias digitais (e.g., FinTech)
- Nos setores rodoviário, ferroviário, marítimo e portuário
- Nas comunicações eletrónicas
- Na energia e na mobilidade elétrica

## Promoção de procedimentos de contratação pública competitivos e eficientes

Os procedimentos de contratação pública devem:

- Ser concorrenciais
- Não ser previsíveis
- Estabelecer requisitos e regras objetivos e claros
- Assegurar neutralidade tecnológica e concorrencial
- Fixar prazos adequados para a apresentação de propostas
- Evitar estabelecer requisitos de qualificação restritivos
- Incluir o maior número de participantes
- Não excluir participantes por não terem participado em outros procedimentos
- Equacionar a divisão em lotes, se necessário para promover a participação
- Reduzir os custos de elaboração de propostas

## Promoção da concorrência e eficiência na implementação de auxílios públicos

Os apoios financeiros devem:

- Basear-se em critérios objetivos e não-discriminatórios
- Assegurar uma neutralidade concorrencial, evitando distorções entre empresas no mercado
- Aplicar-se a setores e não a empresas específicas
- Ser direcionados a empresas que não se encontravam em problemas financeiros antes do início da pandemia Covid-19
- Ter por base um plano de reestruturação da empresa e uma estratégia eficaz e transparente de saída
- Ter duração limitada
- Prever medidas de correção, caso o financiamento resulte em distorções concorrenciais