



Recomendação do Conselho
relativa à neutralidade
concorrencial

Tradução não-oficial

**Instrumentos
jurídicos da OCDE**



Este estudo foi publicado sob a responsabilidade do Secretário-Geral da OCDE. As opiniões expressas e argumentos utilizados não refletem necessariamente as opiniões oficiais dos países membros da OCDE.

Este documento e qualquer dados e mapa aqui incluídos foram elaborados sem prejuízo do status ou soberania de qualquer território, da delimitação de limites e fronteiras internacionais e do nome do território, cidade ou área.

Este documento é fornecido gratuitamente. Pode ser reproduzido e distribuído gratuitamente sem necessidade de quaisquer outras autorizações, desde que não seja alterado de forma alguma. Não pode ser vendido.

Esta é uma tradução não oficial. Embora tenham sido empenhados os melhores esforços para assegurar correspondência aos textos originais, as únicas versões oficiais são os textos em inglês e francês disponíveis no site da OCDE <https://legalinstruments.oecd.org>.

Informação de base

A Recomendação relativa à neutralidade concorrencial foi adotada pelo Conselho da OCDE a nível ministerial em 31 de maio de 2021 sob proposta do Comité da Concorrência, em consulta com a Comissão da Governação das Empresas. A Recomendação insta os Aderentes a assegurem condições de igualdade, tanto entre empresas públicas e privadas, como entre diferentes empresas privadas.

Fundamentação para a elaboração da Recomendação

A criação de condições de igualdade é essencial para que os países aproveitem os benefícios da concorrência, tais como preços mais baixos, melhor qualidade e maior crescimento económico. Contribui para assegurar que as empresas mais eficientes prosperam nos mercados nacionais e internacionais. No entanto, se o Estado conceder vantagens artificiais a certas empresas, pode criar ou diminuir uma vantagem comparativa, distorcendo assim a concorrência nos mercados nacionais e internacionais. Estas vantagens artificiais podem ser concedidas com base em critérios como a propriedade de uma empresa, por exemplo, se é ou não pública, as suas obrigações de serviço público ou a sua posição no mercado. Dado o seu papel importante na consecução dos objetivos de política pública, as empresas públicas beneficiam, com frequência, das vantagens que lhes são concedidas pelo Estado. Podem, por exemplo, tratar-se de vantagens regulamentares, como isenções de determinados requisitos legais, ou vantagens financeiras, como a concessão de crédito a taxas preferenciais. Sempre que a consecução de um objetivo prioritário de política pública exija uma exceção, esta deve ser transparente para todos, proporcionada e revista periodicamente.

Reconhecendo a importância destas questões, a reunião do Conselho Ministerial da OCDE de 2017 identificou a necessidade de abordar as políticas governamentais suscetíveis de distorcer a concorrência. A Recomendação foi concebida para evitar vantagens regulamentares e financeiras indevidas, concedidas a empresas específicas, sejam elas privadas ou públicas, garantindo assim a neutralidade concorrencial.

Trabalho da OCDE sobre a neutralidade concorrencial e o processo de elaboração da Recomendação

O Comité da Concorrência da OCDE tem vindo a analisar, sob diferentes ângulos, o tema da neutralidade concorrencial desde 2004. Tal incluiu um trabalho conjunto com o grupo de trabalho da Comissão da Governação das Empresas sobre propriedade pública e práticas de privatização em 2012, que conduziu a resultados como um exercício de análise para identificar as [práticas nacionais](#) em matéria de neutralidade concorrencial em relação às empresas públicas e as [normas da OCDE relacionadas com a neutralidade concorrencial](#). Mais recentemente, em 2015, a OCDE elaborou um [inventário das distorções e medidas de neutralidade concorrencial](#), que classificou os diversos tipos de distorções identificados durante as discussões e os instrumentos de neutralidade concorrencial existentes em vários países, incluindo as normas pertinentes da OCDE. Estas não se limitavam à neutralidade concorrencial das empresas públicas, mas abordaram o tema no seu conjunto.

Na sequência da identificação da necessidade de ação na reunião do Conselho Ministerial de 2017, o Comité da Concorrência, através do seu Grupo de Trabalho n.º 2 sobre Concorrência e Regulamentação, começou a desenvolver a Recomendação em 2019. A Recomendação beneficiou de uma consulta ao nível da OCDE junto da Comissão da Governação das Empresas e do seu grupo de trabalho sobre propriedade pública e práticas de privatização, bem do Comité de Investimentos, do Comité de Política de Regulamentação, do Comité de Comércio, do Comité dos Assuntos Fiscais e do Comité da Governação Pública e dos subcomités relevantes.

Âmbito da Recomendação

O objetivo da Recomendação é assegurar condições de igualdade, tanto entre empresas públicas e privadas, como entre diferentes empresas privadas.

A Recomendação prevê que os Aderentes assegurem que as regras aplicadas às empresas nos seus mercados sejam neutras. Devem, por exemplo, manter a neutralidade concorrencial na aplicação do direito da concorrência e das falências, de modo a que as empresas concorrentes estejam sujeitas a regras equivalentes, independentemente da sua propriedade, localização ou forma jurídica. Além disso, os Aderentes devem assegurar que as atividades concorrentes estão sujeitas ao mesmo quadro regulamentar e que as empresas não são responsáveis pela regulação dos mercados nos quais concorrem.

A Recomendação insta também os Aderentes a preservarem a neutralidade concorrencial aquando da conceção de medidas suscetíveis de melhorar o desempenho de uma empresa no mercado e de distorcer a concorrência. Por exemplo, os Aderentes devem evitar oferecer vantagens indevidas que distorcem a concorrência e beneficiam seletivamente algumas empresas em detrimento de outras.

Próximos passos

O Comité da Concorrência, em consulta com a Comissão da Governação das Empresas, acompanhará a implementação da Recomendação e apresentará um relatório ao Conselho cinco anos após a sua adoção e, subsequentemente, pelo menos de dez em dez anos. Além disso, a OCDE continuará a desenvolver um trabalho analítico relevante através de mesas-redondas, audições, workshops e conferências.

Para mais informações, consultar: <http://www.oecd.org/daf/competition/competitive-neutrality.htm>.

Contactos: DAFCOMPContact@oecd.org.

O CONSELHO,

TENDO EM CONTA o artigo 5.º, alínea b) da Convenção da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos, de 14 de dezembro de 1960;

TENDO EM CONTA a Recomendação do Conselho relativa à separação estrutural nas indústrias reguladas [[OECD/LEGAL/0310](#)]; a Recomendação do Conselho relativa à política e governação regulamentares [[OECD/LEGAL/0390](#)]; a Recomendação do Conselho relativa às orientações sobre a governação das empresas públicas [[OECD/LEGAL/0414](#)] (a seguir designadas “Orientações relativas às Empresas Públicas”); e a Recomendação do Conselho relativa à avaliação da concorrência [[OECD/LEGAL/0455](#)];

TENDO EM CONTA a declaração do Conselho Ministerial de 2017 que reconhece “a necessidade de colmatar as deficiências do mercado e evitar políticas governamentais e práticas empresariais que distorcem a concorrência, incluindo auxílios estatais e subsídios” [[C/MIN\(2017\)9/FINAL](#)];

RECONHECENDO que a concorrência promove a eficiência, ajudando a garantir que os bens ou serviços oferecidos aos consumidores correspondem melhor às suas preferências, produzindo benefícios como preços mais baixos, maior escolha, melhor qualidade, maior inovação e produtividade;

RECONHECENDO que as ações do governo podem distorcer a concorrência no mercado;

RECONHECENDO que a realização dos objetivos de política pública exigirá, em determinadas circunstâncias, exceções à neutralidade concorrencial;

RECONHECENDO que as restrições indevidas à concorrência podem ocorrer de forma não intencional, mesmo quando as políticas públicas em causa não se destinam a afetar a concorrência de qualquer forma, e que as políticas públicas podem, muitas vezes, ser reformadas de modo a promover a concorrência, alcançando simultaneamente os seus objetivos;

CONSIDERANDO que, mantendo-se todas as restantes variáveis constantes, as políticas públicas menos prejudiciais para a concorrência devem ser preferidas em detrimento das que são mais prejudiciais para a concorrência desde que alcancem os objetivos identificados;

CONSIDERANDO que os governos estão a desenvolver cada vez mais instrumentos para combater as distorções relacionadas com a neutralidade concorrencial;

Sobre a proposta do Comité da Concorrência, em consulta com a Comissão da Governação das Empresas:

I. ACORDA que, para efeitos da presente Recomendação, são utilizadas as seguintes definições:

- Neutralidade concorrencial: um princípio segundo o qual todas as empresas beneficiam de condições de igualdade no que diz respeito à propriedade, regulamentação ou atividade de um Estado (incluindo ao nível central, regional, federal, provincial, distrital ou municipal do Estado).
- Empresa: qualquer entidade envolvida na disponibilização de bens ou serviços num mercado, independentemente da sua forma jurídica.
- Empresa pública: os países divergem no que diz respeito ao leque de instituições que consideram empresas públicas. Em conformidade com as Orientações relativas a Empresas Públicas, qualquer entidade empresarial reconhecida pelo direito nacional como empresa e na qual o Estado exerça a propriedade ou o controlo, deve ser considerada uma empresa pública. Tal inclui as sociedades por ações, as sociedades de responsabilidade limitada e as sociedades em comandita por ações. Além disso, as sociedades legais, com

personalidade jurídica estabelecida através de legislação específica, devem ser consideradas empresas públicas se os seus objetivos e atividades, ou parte das suas atividades, forem de natureza essencialmente económica.

- Propriedade e controlo: no que diz respeito às empresas públicas, a Recomendação aplica-se às empresas que estão sob o controlo do Estado, quer pelo facto de este ser o beneficiário efetivo último da maioria das ações com direito de voto, quer por exercer um grau de controlo equivalente. Exemplos de um grau de controlo equivalente incluem, por exemplo, os casos em que as disposições legais ou os estatutos garantem um controlo permanente do Estado sobre uma empresa ou o seu conselho de administração, na qual detém uma participação minoritária. Alguns casos-limite têm de ser tratados caso a caso, conforme previsto nas Orientações relativas a Empresas Públicas.
- Objetivos de política pública: objetivos que beneficiam o interesse público no país em causa.

II. RECOMENDA que os membros e os não membros que tenham aderido à presente Recomendação (a seguir designados por “Aderentes”) garantam a neutralidade concorrencial, na medida do possível e a menos que os objetivos de política pública prevaletentes exijam o contrário:

1. Assegurando que o quadro jurídico aplicável aos mercados nos quais as empresas concorrem, atual ou potencialmente, seja neutro e que a concorrência não seja indevidamente impedida, restringida ou distorcida. Para o efeito, os Aderentes devem:

a) Adotar ou manter, conforme apropriado, um direito da concorrência neutro em termos de concorrência que aborde condutas anticoncorrenciais e inclua o controlo das concentrações.

b) Manter a neutralidade concorrencial na aplicação do direito da concorrência e das falências, de modo a que as empresas concorrentes estejam sujeitas a regras equivalentes em matéria de concorrência e falência, independentemente da sua propriedade, localização ou forma jurídica, e que a aplicação dessa legislação não discrimine entre empresas públicas e as suas concorrentes privadas, nem entre diferentes tipos de empresas privadas. No entanto, o que precede não exclui medidas destinadas a salvaguardar a neutralidade concorrencial.

c) Manter a neutralidade concorrencial no quadro regulamentar. Em especial, os Aderentes devem:

i. Garantir que atividades concorrentes estão sujeitas ao mesmo ambiente regulamentar e aplicar a regulamentação com o mesmo rigor, prazos apropriados e transparência equivalente em relação a todos os atuais ou potenciais participantes no mercado;

ii. Assegurar que as empresas, independentemente da sua propriedade, localização ou forma jurídica, não são, em última instância, responsáveis pela regulação do(s) mercado(s) no(s) qual(ais) atual ou potencialmente concorrem (em especial no que diz respeito à entrada ou expansão de operadores existentes); e

iii. Realizar avaliações da concorrência que identifiquem e revejam regulamentos existentes ou propostos que restrinjam indevidamente a concorrência.

d) Estabelecer condições de concorrência abertas, justas, não discriminatórias e transparentes nos processos de adjudicação de contratos públicos, a fim de garantir que nenhuma empresa, independentemente da sua propriedade, nacionalidade ou forma jurídica, recebe qualquer vantagem indevida.

2. Preservando a neutralidade concorrencial aquando da conceção de medidas suscetíveis de melhorar o desempenho de uma empresa no mercado e de distorcer a concorrência. Para o efeito, os Aderentes devem:

a) Evitar oferecer vantagens indevidas que distorcem a concorrência e beneficiam seletivamente algumas empresas em detrimento de outras. Tais vantagens incluiriam, por exemplo, empréstimos, garantias de empréstimos e investimentos públicos em capital, em condições não conformes com os princípios do mercado, bem como um tratamento fiscal favorável, donativos e bens ou serviços prestados pelos governos a preços favoráveis. Sempre que a consecução de um objetivo prioritário de política pública exija uma exceção, esta deve ser transparente para todos, proporcionada e revista periodicamente. Reconhece-se que as empresas públicas podem estar sujeitas a regras específicas mais rigorosas que limitam a prestação de auxílio estatal a essas entidades.

b) Limitar a compensação por qualquer obrigação de serviço público imposta a uma empresa de modo a que seja apropriada e proporcional ao valor dos serviços. Em especial, os Aderentes devem:

i. Identificar, de forma transparente e específica, qualquer obrigação de serviço público imposta a uma empresa;

ii. Impor elevados padrões de transparência, separação de contas e divulgação de informação às empresas com obrigações de serviço público no tocante às suas estruturas de custos e receitas, a fim de assegurar que as compensações concedidas às empresas pelo cumprimento das obrigações de serviço público não sejam utilizadas para o financiamento cruzado de oferta de bens ou serviços noutra mercado; e

iii. Estabelecer ou manter uma supervisão e um controlo independentes para assegurar que a remuneração das obrigações de serviço público é calculada com base em metas e objetivos claros e baseada nos custos incorridos de forma eficiente, incluindo custos de capital.

c) Adotar regras de estrutura e governação para as empresas públicas que não lhes proporcionem uma vantagem indevida que distorça a concorrência. Em especial, os Aderentes devem procurar alinhar as suas políticas com a Recomendação do Conselho relativa às orientações sobre a governação das empresas públicas [[OCDE/LEGAL/0414](#)] e com a Recomendação do Conselho relativa à separação estrutural nas indústrias reguladas [[OECD/LEGAL/0310](#)].

3. Tomando medidas para implementar mecanismos de responsabilização adequados para apoiar e acompanhar a implementação dos princípios estabelecidos na presente Recomendação.

III. INSTA o Secretário-Geral e os Aderentes a divulgar a presente Recomendação, em especial entre os reguladores, a comunidade da concorrência em geral e outras comunidades de políticas relevantes.

IV. INSTA os não Aderentes a ter em devida conta e a cumprir, esta Recomendação.

V. DÁ INSTRUÇÕES à Comissão da Concorrência, em consulta com a Comissão da Governação das Empresas, para:

a) Desenvolver um guia que apoie a implementação da Recomendação por parte dos Aderentes;

b) Servir de fórum para a partilha de experiências ao abrigo da presente Recomendação; e

c) Acompanhar a implementação da presente Recomendação e apresentar um relatório ao Conselho o mais tardar cinco anos após a sua adoção e, posteriormente, pelo menos de dez em dez anos.