

à 2ª Comissão

14-07-2020



Exmo. Senhor  
Presidente da Assembleia Legislativa da  
Região Autónoma da Madeira  
Dr. José Manuel Rodrigues  
Avenida do Mar e das Comunidades  
Madeirenses  
9004-506 Funchal

S/referência	S/comunicação	N/referência	Data
		S-AdC/2020/3065	12/07/2020

<b>Assunto:</b>	<b>Projeto de recomendação relativo às inspeções automóveis na Região Autónoma da Madeira</b>
-----------------	---

Nos termos dos seus Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 125/2014, de 18 de agosto, compete à Autoridade da Concorrência (AdC) "*contribuir para o aperfeiçoamento do sistema normativo português em todos os domínios que possam afetar a livre concorrência, por sua iniciativa ou a pedido da Assembleia da República ou do Governo*", bem como "*formular sugestões ou propostas com vista à criação ou revisão do quadro legal e regulatório*"<sup>1</sup>.

No âmbito destas atribuições, vem a AdC apresentar a V. Exa. um projeto de recomendação relativa às inspeções automóveis na Região Autónoma da Madeira.

Neste contexto, solicitamos que nos sejam transmitidas observações e informações relevantes sobre o objeto do presente projeto de recomendação, no prazo indicativo de 30 dias.

Mais se manifesta inteira disponibilidade para contribuir para a discussão destas ou outras medidas, no sentido de contribuir para o aperfeiçoamento do sistema normativo português em todos os domínios que possam afetar a livre concorrência.

Com os melhores cumprimentos,

12/07/2020

X 

Margarida Matos Rosa

Presidente

Assinado por: MARGARIDA ISABEL REBELO DE MATOS ROSA

<sup>1</sup> V. artigos 5.º, al. g), e 6.º, n.º 4, al. d), dos Estatutos da AdC.







2014/45/UE<sup>21</sup>, transposta para o ordenamento jurídico nacional, pelo Decreto-Lei n.º 144/2017<sup>22</sup>. De realçar, ainda, que os considerandos n.ºs 15 e 34 da Diretiva (UE) n.º 2014/45/UE não proíbem que os agentes económicos privados efetuem reparações de veículos e realizem inspeções técnicas.

15. Por outro lado, cumpre salientar, como consta do Plano de Ação da AdC, que a AMT e o IMT têm atribuições e competências no que concerne às atividades prosseguidas por um centro de inspeção de veículos, garantindo a supervisão dos agentes do mercado e a aplicabilidade dos mecanismos legais existentes para garantir que estes prestadores de serviços cumprem as regras de segurança. Desde modo, o juízo de proporcionalidade efetuado entre, por um lado, os objetivos de política pública visados, o da segurança e qualidade das inspeções automóveis, assim, como o das reparações, e, por outro lado, os eventuais riscos de dano à concorrência, foram sopesados, e justificada a recomendação. Entendeu por isso a AdC que os eventuais riscos, face ao contexto de informação assimétrica, seriam obviados em face da promoção da concorrência e liberdade de instalação de novos centros, face ao relativo défice de oferta em comparação com outros países.
16. Assim, na sequência do estudo de AIC da OCDE, a AdC, no Plano de Ação, recomendou que o legislador revogasse as restrições geográficas ao estabelecimento de centros de inspeção de veículos (requisitos mínimos de distância e população; e critério de percentagem de 30% de centros por operador numa dada região NUTS II), revogasse o regime de preço fixo, introduzindo um regime de preço máximo, permitindo descontos, e revogasse a proibição de realização de outros serviços nas instalações de um centro de inspeção periódica, autorizando a realização de economias de gama para os proprietários de centros de inspeção.
17. As medidas propostas no Plano de Ação da AdC preveem um regime de preço máximo, para equilibrar os objetivos de promoção da concorrência com o da proteção do consumidor.
18. O regime de preço máximo, com liberdade de descontos, e a permissão da livre entrada, beneficia o desenvolvimento da oferta e entrega ao teste (real) de mercado a decisão sobre qual o número de operadores que opera em cada área geográfica, para um dado nível de preço máximo, ao invés de determinar esse número com medidas discricionárias em relação a áreas de captação de consumidores.

## **2. Contexto específico da atividade de inspeção na Região Autónoma da Madeira**

19. O regime jurídico de acesso e de permanência na atividade de inspeção técnica de veículos a motor e seus reboques e o regime de funcionamento dos centros de inspeção consta da Lei n.º 11/2011, que se aplica na Região Autónoma da Madeira, com as adaptações constantes do Decreto Legislativo Regional n.º 19/2011/M, de 19 de agosto<sup>23</sup>.
20. Na vigência da Lei n.º 11/2011, a atividade de inspeção de veículos só pode ser exercida por entidades gestoras que, na sequência de celebração de um contrato administrativo de gestão<sup>24</sup> com o Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I. P. (IMT, I. P.), adquiram o direito ao respetivo exercício, em centros de inspeção aprovados.
21. Nos termos do regime jurídico a celebração de contratos administrativos de gestão para abertura de novos centros de inspeção é realizada através de procedimento iniciado a pedido dos interessados<sup>25</sup>.
22. Na Região Autónoma da Madeira as competências cometidas pela Lei n.º 11/2011 ao Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I. P., e ao seu conselho diretivo são exercidas, respetivamente, pela Direção Regional de Transportes Terrestres e pelo diretor regional de Transportes Terrestres.

<sup>21</sup> Cf. Diretiva (UE) n.º 2014/45/UE, de 3 de abril, relativa à inspeção técnica periódica dos veículos a motor e dos seus reboques e que revoga a Diretiva (CE) n.º 2009/40/CE.

<sup>22</sup> Cf. Decreto-Lei n.º 144/2017, de 29 de novembro, que altera o regime de inspeção técnica periódica de veículos em circulação na via pública, e estabelece os requisitos mínimos de inspeção técnica na estrada de veículos comerciais em circulação.

<sup>23</sup> Cf. Alteração pelo Decreto Legislativo Regional n.º 19/2013/M, de 17 de junho.

<sup>24</sup> Cf. Lei n.º 11/2011, cit. *supra*, artigos 9.º e 11.º.

<sup>25</sup> Cf. Lei n.º 11/2011, cit. *supra*, artigo 6.º.



23. Nos termos da Lei n.º 11/2011 e do Decreto Legislativo Regional n.º19/2011/M, a "Direção Regional de Transportes Terrestres assegura, no prazo de dois anos previstos no artigo 34.º da Lei n.º 11/2011, de 26 de abril, relativamente aos centros de inspeção existentes, a celebração do contrato de gestão previsto nos capítulos iii e viii da referida lei"<sup>26</sup>.
24. A atividade de inspeção automóvel na Região Autónoma da Madeira (RAM) corresponde a um monopólio de um operador, a *Madinsp, Inspeção de Automóveis, S.A. (Madinsp)*.
25. O primeiro concurso público para atribuição de uma autorização para o exercício da atividade de inspeções periódicas obrigatórias de veículos na RAM foi aberto em 1996 e decidido em 1997. A esse concurso apresentaram-se 9 entidades, tendo sido ganho pela *Madinsp*, a qual é detida por um empresário local.
26. Esse procedimento concursal foi sujeito a longo contencioso administrativo, que terminou em 2014, com a decisão final favorável ao concorrente preterido (grupo *CIMA*, que também opera no continente).
27. A oferta na RAM é claramente mais limitada que no continente, sobretudo quando se compara com a população residente, exceto na ilha de Porto Santo, onde existe um centro de inspeção para uma população pouco superior a 5 mil habitantes.

**Tabela 2 - Comparação do número de centros de inspeção em Portugal, Espanha, França, Reino Unido e RAM**

	Portugal	Espanha	França	Reino Unido	Madeira *	Porto Santo
<b>N.º centros inspeções</b>	178	456	6274	22.888	3	4
<b>População</b>	10.309.573	46.468.102	65.018.096	65.648.100	248.982	5.175
<b>N.º centros/100 000 hab.</b>	1,73	0,98	9,65	34,86	1,2	1,61
<b>Área Territorial (km2)</b>	92.225	505.990	551.695	242.495	758,5	43
<b>N.º centros/km2</b>	0,002	0,001	0,011	0,094	0,004	0,0235

Fonte: Portugal: Projeto de avaliação de Impacto Concorrencial, OCDE, 2018, AdC \* rácio Madeira considerando uma unidade móvel

28. Até 2017, a ilha principal só tinha um centro de inspeção fixo e uma unidade móvel, o que colocava a oferta de centros *per capita* muito abaixo do referencial de Portugal Continental (referencial esse já de si mais baixo que o de outros países).
29. Com a entrada em vigor da Lei n.º 11/2011 (e do Decreto Legislativo Regional n.º 19/2011/M) as autorizações até aí concedidas passaram a estar enquadradas através de contratos de gestão celebrados entre as entidades detentoras dessas autorizações e o IMT (a Direção Regional de Transportes Terrestres para o caso da RAM).
30. Conforme resulta do artigo 34.º, n.ºs 2 e 3, sob a epígrafe "*Centros de inspeção existentes*", da Lei n.º 11/2011, que consubstancia uma disposição transitória, as autorizações existentes à data da entrada em vigor (2011) que passaram a estar enquadradas automaticamente através de contratos de gestão, assim como nas respetivas renovações, não tiveram de respeitar quaisquer das restrições legais impostas no diploma (i.e., nem requisitos mínimos de distância e população; nem o critério de percentagem máxima do limiar de 30% de centros por operador numa dada região NUTS II). A celebração dos contratos em causa deveria ocorrer no prazo máximo de dois anos a contar da data de entrada em vigor da lei, isto é, até 2013. Estas datas coincidem, igualmente,

<sup>26</sup> Cf. Artigo 5.º, n.º 1, do Decreto Legislativo Regional n.º 19/2011/M.



com o postulado nos termos do Decreto Legislativo Regional n.º 19/2011/M, no já citado artigo 5.º, n.º 1 (cf. § 23 *supra*).

31. Neste contexto, tendo estes contratos de gestão sido celebrados em 2011 e/ou até 2013, pelo prazo de duração inicial, ou da sua renovação, respetivamente, pelo período legalmente instituído, de 10 anos<sup>27</sup>, terão o seu termo, ou a possibilidade da sua prorrogação, em 2021 e/ou até 2023, respetivamente.
32. Importa, sem prejuízo, clarificar, tal como resulta do artigo 11.º, n.º 1, da Lei n.º 11/2011, que, fora daquele período transitório de adaptação à Lei, ou ao diploma de adaptação regional à RAM, que vimos de elencar, os contratos de gestão apenas são passíveis de renovação “desde que se mantenham as condições a que se referem os artigos 4.º e 5.º”, ou seja, dependem de manutenção da verificação das condições de capacidade técnica e de idoneidade da entidade gestora, assim como, da manutenção da verificação dos limites à instalação de centros de inspeção (i.e., de 30%, na NUTS II).
33. Atento o exposto, e como não houve, entretanto, liberalização de acesso ao mercado (e.g., implementação das propostas do Plano de Ação da AdC também na RAM), e se mantém ainda a decorrer o prazo de duração de 10 anos dos contratos de gestão que tenham sido celebrados ao abrigo do regime transitório dos centros pré-existentes, é passível de ser, assim, justificada, em termos normativos, a manutenção dos mesmos gestores, nesses centros, na RAM, desde os anos 90, fundamentando a estrutura monopolista, na RAM.
34. Por conseguinte, apenas num cenário de implementação das propostas do Plano de Ação da AdC, em particular, da revogação das restrições geográficas de acesso à atividade, será passível de ocorrer pluralidade da oferta, em resultado da entrada de novos operadores, na RAM.
35. Importa, também atentar em duas normas constantes do regime legal de adaptação regional, da Lei n.º 11/2011, na RAM. No exercício da competência que lhe está atribuída para legislar sobre a matéria, a Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira consagrou no n.º 2 do artigo 5.º do Decreto Legislativo Regional n.º 19/2011/M o seguinte:

“Do contrato de gestão respeitante à exploração da atividade através de centros móveis, para além do disposto na Lei n.º 11/2011, de 26 de Abril, constará também a obrigação, por parte da entidade gestora, no prazo máximo de cinco anos a contar da data da sua celebração, de substituição desse tipo de estrutura de funcionamento por outra do tipo centro fixo, pelo menos, nos concelhos de Câmara de Lobos, Santa Cruz e São Vicente, sob pena de caducidade desse contrato”;
36. Tendo consagrado, ainda, para efeitos do n.º 2, do artigo 3.º, desse mesmo Decreto Legislativo Regional, que:

“2 - Sem prejuízo dos centros móveis existentes e do disposto no n.º 2 do artigo 5.º [cit. *supra*], a partir da data da entrada em vigor do presente diploma apenas poderão ser instalados novos centros com estrutura de funcionamento do tipo centro de inspeção fixo.”
37. Resulta, da leitura conjugada dos dois normativos, que o primeiro respeitará, ainda, a uma disposição transitória, face a centros móveis existentes, à data da entrada em vigor do novo enquadramento legal na RAM, conquanto que o segundo respeitará ao cenário vigente posterior.
38. Esta previsão normativa estende o exclusivo até aí atribuído à *Madinsp* sem aparentemente contemplar os mecanismos concorrenciais que resultam do procedimento previsto no artigo 6.º da Lei n.º 11/2011 para a celebração de contratos administrativos de gestão para abertura de novos centros de inspeção, a qual é desencadeada através de procedimento iniciado a pedido do interessado e que permite a participação de terceiros concorrentes nesse procedimento.
39. É neste enquadramento que em 2017 e 2018, se terá dado a abertura de mais dois centros pela *Madinsp*, através de um contrato de gestão celebrado entre a *Madinsp* e o governo regional em 2011 no sentido de dotar a RAM de 15 linhas de inspeção<sup>28</sup>. Está prevista a abertura de mais um centro de inspeções em São Vicente para atingir a meta de 15 linhas de inspeção contratualizada.

<sup>27</sup> Cf. Artigo 11º, n.º 1, da Lei n.º 11/2011.

<sup>28</sup> Notícia no Diário Notícias da Madeira de 14 de agosto de 2018.



40. A região tem atualmente 3 centros fixos e 1 móvel na ilha da Madeira e um fixo no Porto Santo. Na ilha principal, a oferta *per capita* de centros é ainda assim inferior à de Portugal Continental.
41. Importa, ainda, abordar o cenário vigente, posterior ao período transitório, relativo aos “*Procedimentos prévios à celebração dos contratos de gestão*”, constante do artigo 6.º da Lei n.º 11/2011.
42. Com efeito, a celebração de contratos administrativos de gestão para abertura de novos centros de inspeção é espoletada por iniciativa do interessado, carecendo de demonstração do cumprimento, cumulativo, dos critérios e requisitos que se reportam às restrições geográficas acima já descritas, *i.e.*, requisitos mínimos de distância e população, e critério do limiar de 30% de quota de mercado, na NUTS II (*cf.* artigos 2.º e 5.º da Lei n.º 11/2011). Acresce que, após a apresentação da primeira candidatura para um determinado concelho, podem ser apresentadas outras candidaturas para o mesmo concelho nos 30 dias subseqüentes, findos os quais todas são apreciadas pelo seu mérito. A sua ordenação tem em vista selecionar a ou as entidades com que se celebrarão os contratos de gestão em causa, atendendo a um conjunto de três critérios sucessivos<sup>29</sup>, designadamente:
  - “a) [c]andidaturas (...) que preste[m] ao utente o conjunto de serviços de inspeção de veículos mais alargado em termos de tipos de inspeção e categorias de veículos a inspecionar; b) [c]andidaturas (...) que se situe[m] a maior distância de centro de inspeção já existente ou já aprovado (...); c) [s]ubsistindo igualdade de condições das candidaturas, após a aplicação dos critérios definidos nas alíneas a) e b), de acordo com a data de apresentação das candidaturas.”
43. Inexiste, por conseguinte, um critério, tendo em vista a ordenação de interessados, que privilegie novos entrantes, em sede do artigo 6.º, da Lei n.º 11/2011.
44. Atento o contexto de ausência concorrencial e a estrutura monopolista do mercado na RAM, **reiteram-se todas as medidas propostas no Plano de Ação da AdC, destinadas à abertura do mercado e à promoção da concorrência.** Estas medidas são particularmente importantes atendendo à atual estrutura de mercado na RAM, e às preocupações de concorrência que suscita.
45. Adicionalmente, recomenda-se que, até à implementação plena das propostas do Plano de Ação da AdC na RAM, e à subseqüente evolução do mercado no sentido da entrada de novos operadores, **o Governo Regional e a Assembleia Legislativa Regional ponderem da possibilidade de introduzir medidas nos procedimentos de atribuição dos contratos de gestão que privilegiem a entrada de novos operadores na RAM.**

### 3. Projeto de Recomendação da Autoridade da Concorrência

46. No serviço de inspeções na Região Autónoma da Madeira não há concorrência entre operadores em função da estrutura da oferta estar organizada num monopólio.
47. A situação de monopólio resulta de decisão do governo regional. A adaptação legislativa regional da Lei n.º 11/2011 entregou 3 centros ao incumbente sem dar as oportunidades que o artigo 6.º da Lei n.º 11/2011 dá a terceiros interessados. Do mesmo modo, a adaptação regional ignorou o critério de percentagem máxima de centros de inspeção por operador na região previsto no artigo 5.º da Lei n.º 11/2011 (“nenhuma entidade gestora, individualmente ou mediante participação direta ou indireta noutras entidades, pode exercer a atividade de inspeção em mais de 30% dos centros de inspeção em funcionamento numa mesma região”), o qual, tivesse sido observado, teria sido impeditivo da situação de monopólio do serviço de inspeção na RAM.
48. O operador monopolista regional na Madeira tem a possibilidade de expandir a oferta em mais um centro (*cf.* § 39 *supra*), o que limitará o espaço para entrada de novos operadores. Ainda que possa existir espaço para mais centros de inspeção, em modo exclusivo, este deverá ser mais reduzido.
49. A manutenção de um monopólio regional (ou mesmo uma estrutura muito concentrada) limita o alcance da medida proposta pela AdC, no seu Plano de Ação, de permitir descontos em relação aos preços máximos do serviço de inspeção.

<sup>29</sup> *Cf.* Lei n.º 11/2011, cit. *supra*, artigo 6.º, n.º 5.





50. Em face da caracterização da atividade de inspeção automóvel na RAM, a modalidade de centros de inspeção em acumulação com serviços de reparação, em resultado da implementação da medida proposta pela AdC, no seu Plano de Ação, é aquela que poderá maximizar perspetivas de entrada e concorrência face ao monopolista regional.
51. Em face do exposto, nos termos dos Estatutos da AdC, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 125/2014, de 18 de agosto, designadamente do artigo 5.º, alínea g), e do artigo 6.º, n.º 4, alínea d), **a AdC vem reiterar a sua recomendação dirigida em 2018 ao Governo e à Assembleia da República, constante do Plano de Ação da AdC, nomeadamente que:**
- **revoguem as restrições geográficas** (requisitos mínimos de distância e população; e critério de quota de mercado) e adote um regime de acesso à atividade liberalizado exigindo que os requerentes ao estabelecimento de um centro de inspeção de veículos cumpram todos os requisitos técnicos estabelecidos pelo Decreto-Lei n.º 144/2017, que transpõe a Diretiva (UE) n.º 2014/45/UE.
  - **revoguem o regime de preço fixo** e introduza um sistema de preço máximo, permitindo descontos e a utilização de estratégias comerciais mais competitivas.
  - **revoguem a proibição de separação destas duas atividades**, como as de reparação e de inspeção de veículos, permitindo o licenciamento e o seu exercício nas mesmas instalações, devendo ser implementado um sistema totalmente liberalizado, desde que os requerentes cumpram todos os requisitos técnicos estabelecidos pelo Decreto-Lei n.º 144/2017, que transpõe a Diretiva (UE) n.º 2014/45/UE.
- e pretende **recomendar ao Governo da RAM e à Assembleia Legislativa da RAM, que:**
- até à implementação das medidas propostas no Plano de Ação da AdC, e à subsequente evolução do mercado no sentido da entrada de novos operadores no mercado, na RAM, **que ponderem da possibilidade de introduzir mecanismos que favoreçam a entrada de novos operadores**, em sede dos procedimentos prévios à celebração dos contratos de gestão, na RAM.
  - em particular, entre outras medidas, coloca-se à consideração do decisor público, a **possibilidade de adição de um critério, tendo em vista a ordenação de interessados, que privilegie novos entrantes, em sede do artigo 6.º, da Lei n.º 11/2011**, adaptado à RAM, em sede do Decreto legislativo Regional n.º 19/2011/M.

