

## Políticas para o Ambiente de Negócios em Portugal

Ana Martins

Andreia Olival

Catarina Nunes<sup>1</sup>

Ricardo Pinheiro Alves<sup>2</sup>

### 1. Introdução

O Ambiente de Negócios consiste no contexto legal e administrativo que enquadra a criação, sustentabilidade e encerramento de empresas, definindo a envolvente que uma empresa encontra num determinado país (Banco Mundial, 2010a). O ambiente de negócios pode ter um efeito positivo ou negativo no desenvolvimento da actividade económica desse país se as suas diversas dimensões (regulação de mercados, acesso a financiamento, sistema fiscal, justiça, etc.) forem, em comparação com outras economias, mais ou menos favoráveis à atracção de investimento (OCDE, 2008).

A implementação de medidas facilitadoras de investimento que proporcionem um melhor ambiente de negócios às empresas ganhou relevância a nível mundial nos anos 1990, especialmente no contexto da formalização de acordos regionais de integração económica. Quando estes acordos resultam na redução dos custos de transacção e quando a definição das políticas nacionais é coordenada para formar um mercado comum, como acontece na União Europeia, os países tendem a dar mais importância a este tipo de medidas para se diferenciarem entre si e serem competitivos na atracção de investimento (UNCTAD, 1999, p. 124).

Neste âmbito, o presente trabalho pretende apresentar a fundamentação económica e divulgar as linhas gerais da actual política pública relativa às várias dimensões do ambiente de negócios, e apresentar a evolução recente de alguns indicadores nesta área. O ponto seguinte apresenta os fundamentos de uma política pública para o ambiente de negócios e o ponto 3 associa as principais medidas recentemente implementadas às razões económicas que lhes servem de base justificativa. O ponto 4 apresenta indicadores nacionais e comparativos com países da UE e o ponto 5 conclui.

### 2. Fundamentos de uma Política de Ambiente de Negócios

As características do ambiente de negócios são determinadas de três formas: os serviços prestados pelo Estado à sociedade; a regulação da actividade económica (que por sua vez também é um serviço prestado pelo Estado); e o funcionamento dos mercados. Estas três componentes dividem-se, por sua vez, em várias dimensões. O *Ease of Doing Business Index*, o relatório mais relevante na avaliação deste tema que o Banco Mundial (2010) anualmente publica, classifica o ambiente de negócios com base em dez áreas: como iniciar um negócio, licenciamento, mercado de trabalho, registo de propriedades, acesso a financiamento, protecção dos direitos dos investidores, sistema fiscal, comércio internacional, sistema legal e como encerrar um negócio. Apesar de este relatório não reflectir áreas relevantes para o ambiente de negócios como a estabilidade política e macroeconómica, o nível de infra-estruturas ou o funcionamento das instituições (UNCTAD, 1999), e de apresentar algumas limitações estatísticas (ver, por exemplo, Hoyland, 2008, 2009, ou Oliveira e Pinheiro Alves, 2010), desperta um interesse muito diversificado, sendo utilizado pela comunidade empresarial, pelas administrações públicas, por organizações internacionais e por investigadores.

<sup>1</sup>Gabinete de Estratégia e Estudos – Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento.

<sup>2</sup>Gabinete de Estratégia e Estudos – Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento, e Instituto de Artes Visuais, Design e Marketing, Lisboa. As perspectivas expressas são da exclusiva responsabilidade dos autores.

Esta multiplicidade de factores não invalida que a atractividade do ambiente de negócios esteja dependente do papel do Estado enquanto regulador e fornecedor de serviços, apesar de os agentes privados também serem relevantes pelas relações que vão estabelecer com os novos investidores, quer como concorrentes quer enquanto clientes ou fornecedores de bens e serviços. Neste âmbito, as políticas públicas têm um impacto mais imediato nos requisitos legais e administrativos, que se traduzem em custos para as empresas, através da criação de condições de simplificação, transparência e uniformidade de tratamento dos investidores em todos os procedimentos necessários ao desenvolvimento da actividade económica. Este esforço da Administração Pública pode assentar na criação de um enquadramento legal para o desenvolvimento de uma actividade específica, caso este não exista, e na redução ou eliminação da carga administrativa suportada pelas empresas.

A literatura formaliza e apresenta evidência empírica do papel desincentivador do investimento que o Estado pode ter se a prestação de serviços e a regulação da actividade económica não forem efectuadas de uma forma economicamente eficiente. No que se refere à regulação da actividade económica, a literatura baseia-se em duas abordagens principais. A primeira, baseada em Pigou (1938), justifica a regulação com a defesa do interesse público via correcção de falhas de mercado. A segunda abordagem, desenvolvida pela escola da escolha pública e por economistas como Tullock (1967) ou Stigler (1971), realça a potencial ineficiência associada à regulação ao apresentar a perspectiva de que a intervenção do Estado pode ser implementada de forma a servir os interesses de burocratas que querem aumentar o poder ou manter o lugar, ou de políticos que querem ser reeleitos, ou ainda que pode ser “capturada” para benefício das empresas instaladas no mercado, dando-lhes maior poder e beneficiando-as com as respectivas rendas. Esta perspectiva mostra que se a regulação não for implementada correctamente pode desincentivar o investimento e, conseqüentemente, o emprego e o crescimento económico.

Nas políticas de simplificação aqui consideradas a perspectiva de “captura” da intervenção do Estado não se aplica no que se refere à concessão de subsídios ou à manutenção de rendas que favorecem algumas empresas privadas. Contudo, a flexibilização da legislação pode ser prejudicial para o bem estar social se, com a sua implementação, a acção do Estado deixar de contribuir para a correcção de falhas de mercado como as relativas a externalidades negativas (segurança alimentar, saúde pública ou outra) resultantes do actividade económica.

Em termos empíricos, a literatura apresenta evidência significativa dos efeitos negativos da regulação excessiva na actividade económica. O ambiente de negócios influencia a percepção dos investidores sobre os proveitos e custos associados a um projecto de investimento. No caso de processos excessivamente complexos, estes custos poderão constituir na prática uma barreira à entrada de novas empresas, especialmente as de pequena e média dimensão, limitando desta forma a contestabilidade e o número de concorrentes no mercado e proporcionando maior lucro aos investidores que nele operam (Blanchard e Giavazzi, 2001, Alesina et al, 2005). No âmbito da atractividade de um país para investidores não residentes, os efeitos negativos da regulação ineficiente são confirmados por Caves (1996), Dunning (1998) ou Blonigen (2005). Em termos mais detalhados, estudos sobre os efeitos do sistema legal (Djankov et al, 2002a ou Buch et al, 2005, na atracção de IDE), funcionamento da justiça (Cabral e Pinheiro, 2002), sobre os custos com o comércio internacional (Djankov et al, 2006), sobre incentivos fiscais e taxas de imposto sobre as empresas (Devereux and Griffith, 1998; Gorg, 2005) ou sobre a protecção dos direitos dos credores ou dos investidores (Djankov et al, 2007, 2008), demonstram a relevância do ambiente de negócios. Alesina et al (2005) e Djankov et al (2002b, 2009), que usam informação para países desenvolvidos e em desenvolvimento, mostram os custos da regulação para a abertura de novas empresas. Na área da concessão de licenças para a prática de advocacia, Pagliero (2005) conclui que a regulação beneficia os rendimentos dos advogados que detêm a licença em prejuízo dos consumidores e do bem-estar da sociedade. Hajkova et al (2006) mostram que procedimentos regulatórios simples facilitam os fluxos de investimento. Finalmente, o nível de regulação do mercado laboral (Djankov et al, 2003) e outros aspectos relacionados com o ambiente de negócios como menores

custos laborais e actividade sindical (Bellak et al, 2007, e Ondrich and Wasylenko, 1993) têm também um efeito positivo no investimento.

Os resultados apresentados tornam evidente a necessidade das administrações públicas simplificarem processos associados à prestação de serviços e à actividade reguladora, de forma que o investimento seja facilitado e a criação de emprego e o crescimento económico promovidos (OCDE, 2010a). Mas a dificuldade que os decisores públicos têm em aceder a toda a informação necessária para uma óptima implementação de políticas de ambiente de negócios torna necessária a cooperação entre o Estado e os restantes agentes, pois só desta forma é que o fornecimento de bens e serviços públicos (regras, organizações, infra-estruturas, qualificações) pode ser perfeitamente ajustado às necessidades dos mercados (Hausmann e Rodrik, 2006). O ponto seguinte apresenta as principais medidas relativas ao ambiente de negócios tomadas em Portugal nos últimos anos.

### 3. Políticas de Simplificação e Modernização Administrativa

As políticas públicas orientadas para a simplificação do ambiente de negócios estão enquadradas pelo Programa de Acção para Redução dos Encargos Administrativos na União Europeia (Comissão Europeia, 2007), aprovado pelo Conselho Europeu no âmbito da Estratégia de Lisboa. Este programa prevê que, até 2012, sejam reduzidos em 25% os encargos administrativos para as empresas decorrentes de legislação e regulamentação europeias.

Portugal iniciou a implementação de uma reforma visando a simplificação administrativa através do programa Simplex (2006). Com este programa (em coordenação com outros como o *Legislar Melhor*) foi estabelecido o compromisso de redução em 25% dos encargos administrativos impostos por normas legais e regulamentares de origem nacional ou comunitária que incidem sobre as empresas. Este objectivo surge na sequência de alguns relatórios internacionais sobre as condições de atractividade do país, que referiam explicitamente a necessidade de maior simplificação administrativa nesta área (e.g., OCDE, 2008), e responder à crescente **exigência das empresas** com a qualidade dos serviços públicos. O programa Simplex resulta, por isso, da necessidade de **apoiar as empresas** através da redução ou eliminação dos custos e carga administrativa.

As medidas de simplificação podem incidir em duas vertentes principais, consoante se trata da redução ou da eliminação dos procedimentos associados a um acto administrativo necessário para que as empresas desenvolvam a sua actividade. A diferença entre as duas vertentes é que, no primeiro caso, o acto administrativo torna-se mais célere mas continua a existir, mas no segundo caso este mesmo acto deixa de ser requerido. Esta distinção é relevante no âmbito da função de regulação que incumbe aos Estados, e o objectivo de facilitar as obrigações legais das empresas não deve ser alcançado com prejuízo desta função necessária para o bom funcionamento dos mercados. Existe ainda uma terceira vertente que não é de simplificação mas se refere à criação de um enquadramento legal quando este não existe, como aconteceu, por exemplo, com a legislação sobre a actividade dos “business angels” implementada em 2007 (Decreto-lei nº 375/2007, de 8 de Novembro).

Em termos genéricos, estes dois conjunto de medidas estão directamente relacionadas com o momento da incidência da regulação dos mercados, *ex-ante* ou *ex-post*. Na perspectiva do Estado, a escolha racional sobre o momento de regulação deve seguir os critérios de eficácia relativa e dos custos administrativos para a administração pública das duas opções (Kolstad et al, 1990). Em ambos os momentos de incidência da regulação dos mercados existe um efeito dissuasor de práticas lesivas para a sociedade. No primeiro caso, a regulação visa prevenir a ocorrência de resultados negativos em termos de bem-estar social, enquadrando-se, neste caso, as medidas de redução de custos e procedimentos. A regulação *ex-post* actua no sentido correctivo e deve conjugar a eliminação de procedimentos com acções sancionatórias como multas ou mesmo a proibição da actividade por parte do agente

prevaricador, quando a regulação ainda for considerada necessária. A opção que deve predominar é a que for mais eficaz e apresentar menores custos operacionais.

Alguma das medidas implementadas recentemente em Portugal que visam reduzir o tempo e custos, e que se enquadram numa acção preventiva, são apresentadas no Quadro 1.

**Quadro 1. Exemplos de medidas de redução de procedimentos, custos e tempo**

| Medida                              | Descrição  | Documento Legal/Data de Início                   | Benefícios   | Execução/Resultados   |
|-------------------------------------|--|--|--|---|
| Portal da Empresa                   | Disponibilização <i>on-line</i> de serviços e informação a empreendedores e empresas.  | 30 de Junho de 2006                              | Facilita o acesso a serviços públicos.   | Medida implementada.<br><a href="http://www.portaldaempresa.pt/cve/pt">http://www.portaldaempresa.pt/cve/pt</a>   |
| Empresa na hora                     | Permite a constituição de sociedades num único balcão e de forma imediata. O registo do contrato da sociedade é publicado de imediato no sítio <a href="http://www.mj.gov.pt/publicacoes">http://www.mj.gov.pt/publicacoes</a> . | Decreto-Lei n.º 111/2005, 8 de Julho             | Evita:<br>- Obtenção prévia do certificado de admissibilidade da firma, junto do Registo Nacional de Pessoas Colectivas;<br>- Celebração de escritura pública;<br>- Espera pelo código de acesso ao cartão electrónico da empresa, número da Segurança Social, pacto social e Código de Acesso à Certidão Permanente do registo comercial.   | Em Julho de 2009<br>- 76.271 empresas constituídas<br>- Tempo médio de atendimento por constituição de empresa: 36 minutos<br>- Poupança estimada: 2,81M€;<br>- Poupança média: 11 horas; |
| Marca na hora                       | Permite adquirir uma marca em balcão único ou <i>on-line</i> .   | Decreto-Lei n.º 318/2007, 26 de Setembro         | Rapidez no registo de marca.   | Em Julho de 2009)<br>- N.º de Marca na Hora: 600<br>- Redução em 66% nos formulários<br>- Poupança estimada: 13 ME.   |
| Dissolução e liquidação na hora     | Possibilita a liquidação imediata de sociedade sem activo nem passivo.   | 20-Dezembro-2006                                 | Rapidez e facilidade no encerramento de empresas.  | Em Agosto de 2009:<br>- 1080 Sociedades extintas <i>on-line</i>   |
| Registo Comercial Online            | Possibilita o Registo Comercial através da Internet, no Portal da Empresa, e a requisição de certidão permanente.  | 20-Dezembro-2006                                 | Rapidez e acesso <i>on-line</i> a informação de todas as empresas.   | Em Julho de 2009:<br>- 1 133 000 Certidões Permanentes emitidas<br>- Poupança estimada: 38,8ME  |
| Informação Empresarial Simplificada | Novo modelo de prestação de contas que permite às empresas a sua apresentação por via informática de uma só vez.   | 30 de Abril de 2007;                             | Abrange 4 obrigações legais:<br>- Depósito e registo das contas anuais junto das conservatórias do registo comercial;<br>- Entrega da declaração anual de informação contabilística e fiscal ao Ministério das Finanças e da Administração Pública;<br>- Entrega de informação ao INE para efeitos estatísticos;<br>- Entrega de informação para fins estatísticos ao Banco de Portugal. | Adesão obrigatória para todas as empresas.  |
| Declaração Aduaneira Electrónica    | Permite envio electrónico de informação à Direcção-Geral das Alfândegas (DGAIEC).  | Portaria n.º 767/2007 - I Série n.º 130, de 9/07 | Desmaterialização de processos via substituição de papel por envio electrónico de informação.  | Adesão obrigatória para todas as empresas   |

O quadro 2 apresenta exemplos de medidas que eliminam procedimentos, ou porque não eram efectivamente necessárias ou porque se enquadram numa óptica correctora e houve uma opção por fiscalização *a posteriori*.

Quadro 2. Exemplos de medidas de eliminação de procedimentos, custos e tempo

| Medida  | Descrição  | Documento Legal/Data de Início  | Benefícios   | Execução/Resultados   |
|---|--|---|--|---|
| Licenciamento "Zero"  | Simplifica a instalação e modificação do pequeno comércio, eliminando licenças, validações, certificações, registos e outros actos, e substituindo-os por um reforço da fiscalização e um agravamento das sanções.   | Conselho de Ministros de 26 de Agosto de 2010   | Simplificação de procedimentos e balcão único electrónico para os actos ainda requeridos.  | Ainda não existem resultados disponíveis  |
| Regime de Exercício da Actividade Industrial (REAI)   | Simplifica o processo de licenciamento industrial e consolida num único diploma as normas actualmente dispersas por legislação vária.  | Decreto-Lei n.º209/2008, I Série n.º210, de 29/10   | Simplifica procedimentos e reduz custos do licenciamento industrial. Disponibiliza:<br>- Formulário electrónico, único para submissão do pedido;<br>- Informação <i>on-line</i> para acompanhamento do processo;<br>- Informação <i>on-line</i> sobre instrumentos de gestão territorial aplicáveis ao local onde será instalado o estabelecimento industrial. | Em Julho de 2009:<br>- 286 processos<br>- Tempo médio para decisão: 30 Dias   |
| Licenciamento Comercial (Comércio e Prestação de serviços cujo funcionamento envolve riscos para a saúde e segurança das pessoas) | Substitui o licenciamento prévio obrigatório de estabelecimentos cujo funcionamento pode envolver riscos para a saúde e segurança das pessoas por uma declaração de responsabilidade do titular da exploração relativa ao cumprimento da legislação.   | DL n.º 259/2007, de 17 de Julho (alterado pelos DL n.º 209/2008 e n.º 141/2009)<br><br>Portarias n.º 789, 789 e 790/2007, de 23 de Julho. | - Realização de menos actos e procedimentos administrativos;<br>- Redução de custos para o agente económico;<br>- Prazo mais curto para a abertura dos estabelecimentos abrangidos;<br>- Maior transparência dos requisitos legais;<br>- Clarificação das responsabilidades dos agentes económicos.  | Em 11 de Outubro de 2010:<br><br>Declarações Prévias: em comércio por grosso e a retalho: 9.038<br><br>Declarações Prévias em prestação de serviços: 6.162. |
| Licenciamento Comercial (instalação e modificação de estabelecimentos de comércio a retalho e de conjuntos comerciais)            | Sujeita a regime de Autorização a instalação de estabelecimentos de comércio a retalho com área de venda igual ou superior a 2.000 m2, ou que pertençam a grupo, que disponha de uma área de venda acumulada igual ou superior a 30.000 m2, bem como de conjuntos comerciais que tenham uma área bruta locável (ABL) igual ou superior a 8.000 m2. | Lei n.º 42/2008, de 27 de Agosto;<br>DL n.º 21/2009, de 19 de Janeiro<br>Portaria n.º 417 e 418/2009, de 16 de Abril                      | - Redução do universo de estabelecimentos sujeitos a autorização,<br>- Redução, simplificação e desmaterialização de procedimentos;<br>- Substitui 3 entidades decisoras por uma única;<br>- Simplificação do regime de taxas.   | Pedidos de autorização até ao início de Outubro de 2010:<br><br>- Estabelecimentos de comércio a retalho: 270<br>- Conjuntos comerciais: 8.                 |

Os objectivos das medidas apresentadas são: limitar as perdas de capacidade competitiva das empresas motivadas pela ineficiente regulação dos mercados; tornar Portugal mais atractivo para os investidores nacionais e estrangeiros; e promover uma administração pública que seja mais responsabilizável perante as empresas.

As medidas implementadas respondem também a alguns dos aspectos previstos pela literatura económica e abordados no ponto anterior. A maior celeridade na constituição e liquidação de empresas contribui para uma maior eficiência na afectação dos recursos na sociedade portuguesa. A simplificação ou eliminação de requisitos legais, procedimentos administrativos e custos financeiros facilita o desenvolvimento da actividade das empresas nos mercados nacional e externo. Estes aspectos são relevantes para a competitividade das empresas, especialmente das PME, em que estes custos têm um peso relativo superior. Outras medidas para melhorar o ambiente de negócios incluem o maior acesso

das empresas ao crédito (e.g. linhas PME Investe) ou a flexibilização do mercado de trabalho (reforma do código laboral implementada em 2008).

Os efeitos destas medidas de política pública são qualificadas como positivas, quer, no caso do Simplex, pela aplicação do “Standard Cost Model” (modelo holandês referenciado pela Comissão Europeia para identificar e quantificar os encargos administrativos impostos às empresas pela legislação em vigor), quer na apreciação da OCDE, através do relatório *Making life easy for citizens and businesses in Portugal – Administrative Simplification and e-Government*, realizado em 2008 a pedido do nosso país, e da análise que efectuou sobre a regulação em Portugal (OCDE, 2010b). Apesar da avaliação das medidas de política pública não ser feita de forma exaustiva, a sua implementação tenderá a ser reflectida, pelo menos parcialmente, na evolução dos indicadores a seguir apresentados.

#### 4. Uma Perspectiva Comparada

Actualmente são publicados diversos relatórios internacionais em que a performance de um grupo de países relativamente ao seu ambiente de negócios é comparada. Os indicadores dos diversos relatórios mostram que, tirando algumas excepções, se observa uma melhoria no ambiente de negócios em Portugal. Esta melhoria resultou do esforço realizado ao nível das políticas públicas no sentido da redução dos procedimentos, do tempo e do custo necessários para a execução dos actos administrativos obrigatórios para as empresas.

Uma das vertentes das melhorias introduzidas refere-se à desmaterialização de processos. A tabela 1 apresenta a disponibilização pelo Estado português de serviços *on-line* e a sua utilização pelas empresas. Estes valores comparam favoravelmente com a média da zona Euro no que se refere ao *e-government* disponível *on-line* (100% contra 77,38% na zona euro) mas desfavoravelmente na utilização pelas empresas (77% contra 80,94% na zona Euro).

**Tabela 1. Disponibilização e acesso a serviços públicos *on-line* em Portugal**

| INDICADOR                                 | UN | ANOS |      |      |      |      |      |      |
|---|----|------|------|------|------|------|------|------|
|   |    | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
| Utilização de e-government pelas empresas | %  | ...  | 57   | 58   | 60   | 72   | 75   | 77   |
| E-government disponível on-line           | %  | 37   | 40   | ..   | 60   | 90   | ..   | 100  |

Fonte: Eurostat

Na edição de 2011 do *Ease of Doing Business Portugal* encontra-se em 31º lugar (em 183 países), tendo subido duas posições relativamente ao ano anterior. A tabela 2 mostra que a evolução dos valores relativos a Portugal na generalidade dos indicadores utilizados por este relatório vai no sentido da redução dos procedimentos, do tempo e do custo necessários para a execução dos actos administrativos considerados. As melhores posições são o 21º lugar no que diz respeito ao Processo de Falência de uma Sociedade, e o 24º na resolução judicial de disputa comercial. Portugal melhora substancialmente no registo de propriedade, o que se explica parcialmente pelo programa Casa Pronta, que disponibiliza um balcão único onde é possível realizar todas as operações relativas à compra e venda de imóveis.

As excepções a esta melhoria encontram-se nos indicadores relativos ao pagamento de impostos e ao processo de licenciamento. Neste último caso, no entanto, o indicador refere-se apenas à obtenção de uma autorização para a construção de um armazém. As melhorias introduzidas em outras áreas que requerem licença prévia (e.g. no licenciamento industrial, ver Cerqueira e Pinheiro Alves, 2010) não são reflectidas por este indicador, podendo a informação disponibilizada pelo relatório distorcer a realidade. Em termos gerais, as medidas recentemente implementadas, especialmente no âmbito do Programa Simplex, parecem ter resultado numa efectiva melhoria do ambiente de negócio para as empresas em Portugal.

Tabela 2. Principais indicadores de ambiente de negócios em Portugal (2006-2010)

| INDICADOR                                       | UN            | ANOS     |                 |          |                 |          |                 |          |                 |          |                 |
|---|---------------|----------|-----------------|----------|-----------------|----------|-----------------|----------|-----------------|----------|-----------------|
|   |               | 2006 (1) |                 | 2007 (2) |                 | 2008 (3) |                 | 2009 (4) |                 | 2010 (4) |                 |
| <b>Constituição de uma Sociedade:</b>           |               |          |                 |          |                 |          |                 |          |                 |          |                 |
| Procedimentos                                   | nº            | 8        | Posição ranking | 7        | Posição ranking | 6        | Posição ranking | 6        | Posição ranking | 6        | Posição ranking |
| Dias  | nº            | 8        | 33              | 7        | 38              | 6        | 34              | 6        | 60              | 6        | 59              |
| Custo (% Rendimento Interno Bruto per capita)   | %             | 7,90     |                 | 7,00     |                 | 7,00     |                 | 6,40     |                 | 6,50     |                 |
| <b>Processo de Licenciamento:</b>               |               |          |                 |          |                 |          |                 |          |                 |          |                 |
| Procedimentos                                   | nº            | 20       | Posição ranking | 20       | Posição ranking | 21       | Posição ranking | 19       | Posição ranking | 19       | Posição ranking |
| Dias  | nº            | 327      | 115             | 327      | 112             | 328      | 128             | 287      | 111             | 272      | 111             |
| Custo (% Rendimento Interno Bruto per capita)   | %             | 60,30    |                 | 54,00    |                 | 53,50    |                 | 52,90    |                 | 53,90    |                 |
| <b>Registo de Propriedade:</b>                  |               |          |                 |          |                 |          |                 |          |                 |          |                 |
| Procedimentos                                   | nº            | 5        | Posição ranking | 1        | Posição ranking |
| Dias  | nº            | 81       | 98              | 42       | 65              | 42       | 79              | 12       | 52              | 1        | 31              |
| Custo (% do valor da propriedade)               | %             | 7,4      |                 | 7,4      |                 | 7,4      |                 | 7,4      |                 | 7,4      |                 |
| <b>Resolução Judicial de Disputa Comercial:</b> |               |          |                 |          |                 |          |                 |          |                 |          |                 |
| Procedimentos                                   | nº            | 35       | Posição ranking | 35       | Posição ranking | 34       | Posição ranking | 31       | Posição ranking | 31       | Posição ranking |
| Dias  | nº            | 577      | 35              | 577      | 49              | 577      | 34              | 547      | 25              | 547      | 24              |
| Custo em % da dívida                            | %             | 14,2     |                 | 14,2     |                 | 14,2     |                 | 13       |                 | 13       |                 |
| <b>Processo de Falência de uma Sociedade:</b>   |               |          |                 |          |                 |          |                 |          |                 |          |                 |
| Anos  | nº            | 2        | Posição ranking |
| Custos em % do espólio                          | %             | 9        | 18              | 9        | 20              | 9        | 21              | 9        | 22              | 9        | 21              |
| Tx recuperação decorrente do processo           | cênt./\$      | 75       |                 | 74       |                 | 69,4     |                 | 69,4     |                 | 72,6     |                 |
| <b>Pagamento de Impostos:</b>                   |               |          |                 |          |                 |          |                 |          |                 |          |                 |
| Pagamentos                                      | nº            | 8        | Posição ranking |
| Horas a dispendir no pagamento                  | nº            | 328      | 61              | 328      | 66              | 328      | 73              | 328      | 80              | 298      | 73              |
| Total do imposto a pagar (% do lucro bruto)     | %             | 45,2     |                 | 44,8     |                 | 43,6     |                 | 42,9     |                 | 43,3     |                 |
| <b>Exportação:</b>                              |               |          |                 |          |                 |          |                 |          |                 |          |                 |
| Documentos                                      | nº            | 4        | Posição ranking |
| Dias  | nº            | 16       |                 | 16       |                 | 16       |                 | 16       |                 | 16       |                 |
| Custos  | por contendor | 580      |                 | 580      |                 | 685      |                 | 685      |                 | 685      |                 |
| <b>Importação:</b>                              |               |          |                 |          |                 |          |                 |          |                 |          |                 |
| Documentos                                      | nº            | 5        | 27              | 5        | 31              | 5        | 33              | 5        | 19              | 5        | 27              |
| Dias  | nº            | 16       |                 | 16       |                 | 16       |                 | 15       |                 | 15       |                 |
| Custos  | por contendor | 994      |                 | 994      |                 | 999      |                 | 999      |                 | 999      |                 |

Fonte: *Doing Business 2011*

Notas: (1) 175 economias; (2) 178 economias; (3) 181 economias; (4) 183 economias

Apesar das melhorias introduzidas, e de Portugal surgir num *ranking* claramente mais favorável do que a de outros países do sul da Europa como Espanha (49.º), Itália (80.º) ou Grécia (109.º), não se observa uma melhoria substancial da classificação portuguesa quando comparada com outros países. A explicação reside no facto da introdução de reformas nesta área ter sido comum à grande maioria dos países do Mundo, pelo que foram os que mais melhoraram os que subiram nos *rankings* internacionais. Esta situação observa-se no indicador relativo à constituição de uma sociedade, em que se registaram melhorias significativas no número de procedimentos, no número de dias e nos custos necessários para concluir o processo, não foi evitada uma queda no *ranking* geral.

A evolução foi semelhante em outros relatórios internacionais (tabela 4). No *Worldwide Governance Indicators* (Banco Mundial, 2010b), Portugal melhorou em metade dos indicadores mas a sua pontuação diminuiu na outra metade, nomeadamente na qualidade regulatória, na estabilidade política e no cumprimento da lei. No índice de Liberdade Económica (Heritage Foundation, 2009), Portugal baixou no *ranking* entre 2009 e 2010, sendo este resultado influenciado pela baixa classificação ao nível da despesa pública, dos impostos e das condições do mercado de trabalho. Finalmente, as figuras 1 a 3, relativas ao relatório *Going for Growth* (OCDE, 2010b), mostram também que a evolução positiva registada no caso português foi acompanhada por melhorias nos outros países.

Estes resultados indiciam que apesar do grande esforço registado nos últimos anos persiste ainda um caminho a percorrer no sentido do melhoramento de alguns indicadores do ambiente de negócios. Em áreas como o pagamento de impostos, alguns processos de licenciamento, os procedimentos e o tempo associado a operações de comércio internacional ou o nível de despesa pública, é necessária a implementação de medidas de política pública que simplifiquem os procedimentos e reduzam os custos para as empresas.

**Tabela 4. Resultados de outros relatórios internacionais**  
*Worldwide Governance Indicators - 2010*

|      | Responsabilização<br><i>Voice and Accountability</i> | Qualidade regulatória<br><i>Regulatory Quality</i> | Estabilidade política e<br>ausência de violência<br><i>Political Stability and<br/>Absence of Violence</i> | Cumprimento da Lei<br><i>Rule of Law</i> | Eficácia do Estado<br><i>Government<br/>Effectiveness</i> | Controlo da Corrupção<br><i>Control of Corruption</i> |
|------|--|--|--|--|---|---|
| 2009 | 89,1   | 80,5   | 74,5   | 83,5                                     | 85,2  | 81,9  |
| 2008 | 88,0   | 82,1   | 79,9   | 83,7                                     | 82,1  | 80,7  |

Este estudo mede seis dimensões de governança, não existindo um Índice agregado global de governança, mas seis dimensões agregadas, calculadas com base nas variáveis individuais, retiradas de 35 fontes de informação e construídas por 33 organizações diferentes, com recurso a inquéritos de percepção ("surveys") e a "expert polls". Os resultados são apresentados sob a forma de *ranking* em percentil, variando entre 0 e 100, sendo que valores mais elevados significam melhores resultados de qualidade de governança. Considera 213 países e 10 anos: 1996, 1998, 2000 e 2002 a 2009.

Fonte: *Worldwide Governance Indicators (WGI)*, Banco Mundial

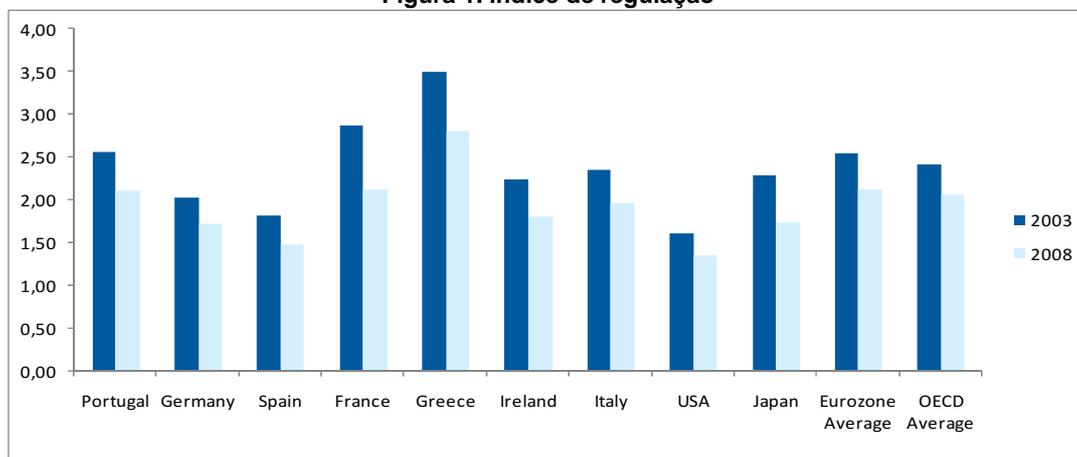
**Índice de Liberdade Económica 2010 / *Index of Economic Freedom 2010***

| <i>Ranking mundial<br/>World Ranking</i> | Índice de liberdade<br>económica<br><i>Index of Economic<br/>Freedom</i> | Dez liberdades económicas / <i>Ten economic freedoms</i> |  |  |  |   |   |  |   |   |   |      |
|--|--|--|--|--|--|---|---|--|---|---|---|------|
|  |  | Liberdade de<br>negócio<br><i>Business<br/>Freedom</i>   | Liberdade de<br>comércio<br><i>Trade freedom</i> | Liberdade<br>fiscal<br><i>Fiscal freedom</i> | Nível de<br>despesa<br>pública<br><i>Government<br/>size</i> | Liberdade<br>Monetária<br><i>Monetary<br/>Freedom</i> | Liberdade de<br>Investimento<br><i>Investment<br/>Freedom</i> | Liberdade<br>Financeira<br><i>Monetary<br/>Freedom</i> | Nível de<br>corrupção<br><i>Freedom<br/>from<br/>corruption</i> | Direitos<br>Propriedade<br><i>Property<br/>rights</i> | Liberdade<br>de trabalho<br><i>Labour<br/>Freedom</i> |      |
| 2010                                     | 62º  | 64,4   | 35º  | 25º  | 158º   | 157º  | 14º   | 34º  | 51º   | 32º   | 28º   | 168º |
| 2009                                     | 53º  | 64,9   |  |  |  |   |   |  |   |   |   |      |

A definição de liberdade económica considerada para efeitos deste relatório abarca todas as liberdades e direitos de produção, distribuição, ou consumo de bens e serviços. O Índice de Liberdade Económica resulta de uma média simples de 10 factores específicos de liberdade económica. A cada uma das 10 liberdades económicas é aplicada uma escala de 0 a 100, onde 100 representa a liberdade máxima, indicando a existência de um ambiente económico ou de um conjunto de políticas mais conducentes à liberdade económica. Os dados de base do Índice de Liberdade Económica 2010 reportam-se a 30 de Junho de 2009. Considera 183 países.

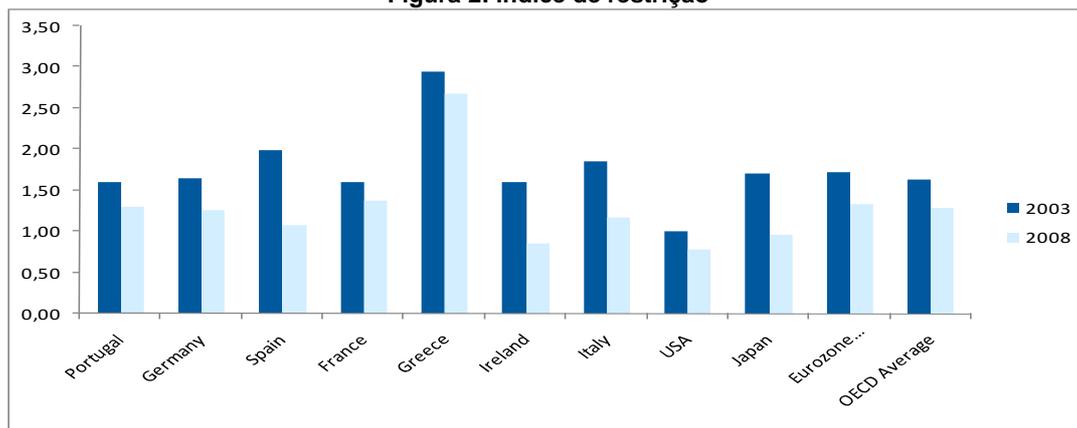
Fonte: 2010 *Index of Economic Freedom*, Heritage Foundation and Wall Street Journal

**Figura 1. Índice de regulação**



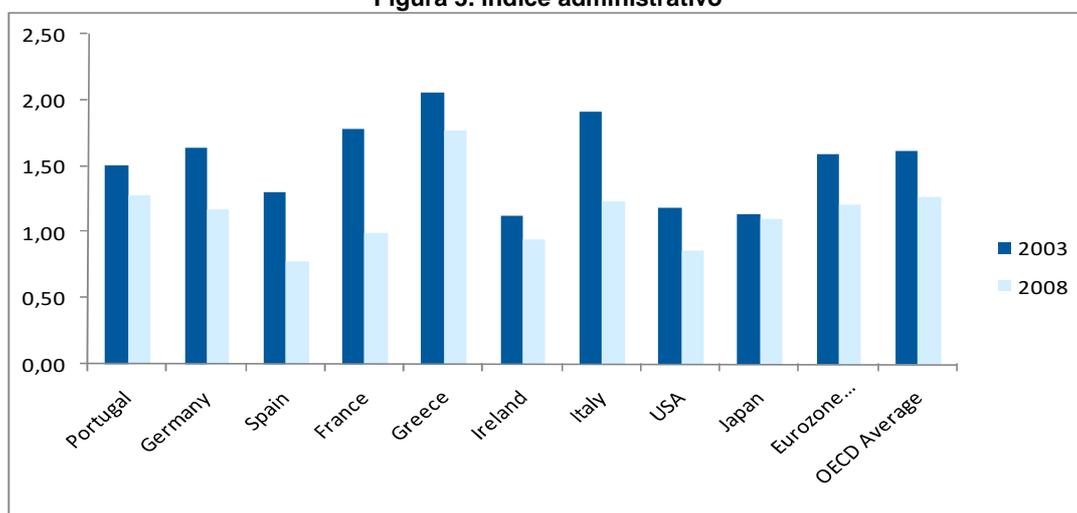
Fonte: Cálculos GEE com base no Going for Growth 2010 (O Índice de Regulação resulta de uma média simples de cinco indicadores do relatório internacional Going for Growth 2010: Sectoral regulation in Electricity sector, Sectoral regulation in Gas sector, Sectoral regulation in Telecommunications sector, Sectoral regulation in Retail sector and Sectoral regulation in Professional services. O valor de cada um dos indicadores é atribuído segundo uma escala de 0 a 6, do menos para o mais restritivo.)

Figura 2: Índice de restrição



Fonte: Cálculos GEE com base no Going for Growth 2010 (O Índice de Restrição resulta de uma média simples de três indicadores do relatório internacional Going for Growth 2010: Restrictiveness of economy-wide product market regulation, Restrictiveness of extent of severity of administrative regulation and Restrictiveness of regulatory burden on business procedures. O valor de cada um dos indicadores é atribuído segundo uma escala de 0 a 6, do menos para o mais restritivo.)

Figura 3. Índice administrativo



Fonte: Cálculos GEE com base no Going for Growth 2010 (O Índice Administrativo resulta de uma média simples de quatro indicadores do relatório internacional Going for Growth 2010: Administrative burdens on corporations and sole proprietor start-ups, Legal barriers to entry in industries, Complexity of administrative procedures and Barriers to foreign direct Investment. O valor de cada um dos indicadores é atribuído segundo uma escala de 0 a 6, do menos para o mais restritivo.)

A implementação de medidas de simplificação administrativa é ainda necessária para alterar a percepção, muitas vezes diferente da dos empresários portugueses, que os executivos de empresas multinacionais têm acerca de Portugal. A tabela 5, baseada em inquéritos de opinião, mostra a percepção de executivos relativa a várias áreas de ambiente de negócios no nosso país. O aspecto mais prejudicial para Portugal é o que se refere ao sistema legal, nomeadamente o cumprimento da lei e a administração da justiça, e a regulamentação do mercado de trabalho. Esta percepção difere da apresentada no inquérito realizado pela *Ernst & Young* (2010), em que é destacada a necessidade da diminuição dos encargos e complexidade fiscais (nomeadamente a nível do IVA e IRC), da simplificação da interação entre empresas e a administração fiscal e do aumento da eficiência do sistema judicial, mas onde não é dada tanta relevância ao funcionamento do mercado de trabalho.

Tabela 5: Percepções de executivos em multinacionais

| DIMENSÃO              | World Competitiveness Yearbook 2010 (*)  |                              |                            |  |                          | Global Competitiveness Reoport 2010-2011 (**) |   |                        |                                      |
|-----------------------|--|------------------------------|----------------------------|--|--------------------------|---|---|------------------------|--------------------------------------|
| Cumprimento da Lei    | Evasão fiscal                            |                              | Economia paralela          |  | Administração da Justiça | Segurança pessoal e propriedade privada       | Eficiência quadro legal                 | Independência judicial | Protecção da propriedade intelectual |
|                       | 20º                                      |                              | 17º                        |  | 23º                      | 14º   | 21º                                     | 16º                    | 16º                                  |
| Eficácia do Estado    | Adaptabilidade da política governamental |                              | Decisões governamentais    | Transparência política governamental       | Burocracia               | Infraestrutura de distribuição                | Infra-estrutura geral                   |                        |                                      |
|                       | 16º                                      |                              | 14º                        | 22º  | 14º                      | 13º   | 12º                                     |                        |                                      |
| Qualidade regulatória | Legislação sobre concorrência            | Facilidade em fazer negócios | Regulamentação do trabalho | Transparência das instituições financeiras | Mercado de capitais      | Proteccionismo                                | Transparência da política governamental |                        | Concorrência mercado local           |
|                       | 15º                                      | 13º                          | 22º                        | 17º  | 13º                      | 14º   | 18º                                     |                        | 17º                                  |

Nota: (\*) nº de ordem em 24 países da UE, com exclusão de Malta, Chipre e Letónia; (\*\*) nº de ordem na UE27

Fonte: IMD International, *World Competitiveness Yearbook 2010* e World Economic Forum, *Global Competitiveness Report 2010-2011*

## 5. Conclusão

O fomento de um ambiente de negócios atractivo é essencial para estimular novos investimentos, incluindo Investimento Directo Estrangeiro, de modo a aumentar a competitividade e o crescimento da economia portuguesa. O esforço recentemente realizado ao nível das políticas públicas, especialmente através do Programa Simplex, traduziu-se na melhoria do ambiente de negócios para as empresas. A intenção foi intervir em variáveis que poderiam melhorar a atractividade do mercado português enquanto localização para o investimento como a abertura de empresas, os procedimentos administrativos necessários para o início de actividade, a transparência do enquadramento legal e a liberalização dos mercados de serviços. Exemplo de redução ou eliminação de custos e de carga administrativa podem ser observados em medidas como “Empresa na hora”, “Informação Empresarial Simplificada”, o Regime de Exercício da Actividade Industrial ou a reforma laboral de 2008.

À semelhança do que acontece em outros países europeus, estas medidas levaram, em muitas ocasiões, à eliminação de procedimentos e respectiva substituição por uma regulação *a posteriori*, baseada na fiscalização da actividade económica. Esta maior aposta na regulação *ex-post* tem, no entanto, os seus riscos para o funcionamento eficiente dos mercados. Para que a fiscalização funcione é necessário que haja suficientes meios e pessoal especializado, o que requer recursos e demora algum tempo a alcançar.

Por outro lado, Portugal não foi o único país que efectuou reformas no sentido de tornar o ambiente de negócios mais atractivo. A generalidade dos países, e os estados membros da UE, procuraram melhorar o respectivo ambiente de negócios nacional e tornarem-se atractivos para o desenvolvimento da actividade económica. Esta “concorrência” entre países teve como consequência que as melhorias implementadas em Portugal nem sempre se reflectiram em subidas nos *rankings* apresentados pelos relatórios internacionais.

Por todos estes motivos, o esforço no sentido de melhorar o ambiente de negócios em Portugal, e de mudar a percepção externa relativamente ao mercado português, deverá continuar. Existem diversas áreas com espaço para melhoria, nomeadamente no que se refere ao funcionamento da justiça, à transparência do sistema legal ou à simplicidade do sistema fiscal. Da mesma forma, outras condições do ambiente de negócios como a estabilidade macroeconómica ou o nível de economia paralela poderão também ser alteradas no sentido de aumentar a atractividade do país.

## Bibliografia

- Alesina A., S. Ardagna, G. Nicoletti e F. Schiantarelli (2005), *Regulation and Investment*, Journal of the European Economic Association 7(3), pp 791-825
- Banco Mundial (2010a), *Doing Business 2011*, World Bank, Washington
- Banco Mundial (2010b), *Worldwide Governance Indicators 2010*, World Bank, Washington
- Bellak, Christian, Markus Leibrecht and Joze Damijan, 2007. *Infrastructure endowment and corporate income taxes as determinants of Foreign Direct Investment in Central and Eastern European Countries*, LICOS Discussion Paper 193
- Blanchard, O. e F. Giavazzi (2001), *Macroeconomic Effects of Regulation and Deregulation in Goods and Labor Markets*, NBER Working Papers nº 8120
- Blonigen, Bruce(2005). *A Review of the Empirical Literature on FDI Determinants*, NBER WP nr. 11299
- Buch, Claudia M., Jorn Kleinert, Alexander Lipponer and Farid Toubal (2005). *Determinants and effects of foreign direct investment: evidence from German firm-level data*, Economic Policy, January, pp 53-110, Blackwell Publishing.
- Cabral, Célia C. e Armando Pinheiro (2002). A Justiça e o seu Impacto sobre as Empresas Portuguesas, in *Desenvolvimento Económico Português no Espaço Europeu: Determinantes e Políticas*, Conferência do Banco de Portugal, Lisboa
- Caves, Richard (1996). *Multinational Enterprise and Economic Analysis*, 2<sup>nd</sup> Ed., Cambridge University Press, Cambridge
- Cerqueira, Patrícia e Ricardo Pinheiro Alves (2010). *Regulação de Mercados por Licenciamento*, GEE Papers 25, Dezembro, Gabinete de Estratégia e Estudos do Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento, Lisboa ([www.gee.min-economia.pt](http://www.gee.min-economia.pt))
- Comissão Europeia (2007). Programa de Acção para Redução dos Encargos Administrativos na União Europeia, COM(2007) 23 final, Bruxelas
- Devereux, Michael P. and Rachel Griffith(1998). *Taxes and the location of production: evidence from a panel of US multinationals*, Journal of Public Economics 68, pp 335-367
- Djankov, Simeon & Rafael La Porta & Florencio Lopez-de-Silanes & Andrei Shleifer (2002a). Courts: The Lex Mundi Project, Harvard Institute of Economic Research Working Papers 1951, Harvard - Institute of Economic Research.
- Djankov, S., R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes e A. Schleifer (2002b), *The Regulation of Entry*, Quarterly Journal of Economics, February, pp. 1-37
- Djankov, Simeon & Rafael La Porta & Florencio Lopez-de-Silane & Andrei Shleifer & Juan Botero (2003). "The Regulation of Labor," NBER Working Papers 9756, National Bureau of Economic Research, Inc.
- Djankov, Simeon, Caroline Freund and Cong S. Pham (2006), *Trading on Time*, Policy Research Working Paper Series nr. 3909
- Djankov, Simeon & McLiesh, Caralee & Shleifer, Andrei, (2007). *Private credit in 129 countries*, Journal of Financial Economics, Elsevier, vol. 84(2), pages 299-329, May.
- Djankov, Simeon, Oliver Hart, Caralee McLiesh and Andrei Shleifer (2008), *Debt Enforcement around the World*, Journal of Political Economy, vol. 116, no. 6
- Djankov, Simeon (2009), *The Regulation of Entry: A Survey*, The World Bank Research Observer 2009 24(2):183-203; doi:10.1093/wbro/lkp005

- Dunning, John (1998), *Location and the Multinational Enterprise: A Neglected Factor?*, Journal of International Business Studies 29, 1, pp 45-66
- Ernst & Young (2010). Wake up call, Ernst & Young Portuguese Attractiveness Survey 2010.
- Gorg, Holger (2005). *Fancy a Stay at the 'Hotel California'? The Role of Easy Entry and Exit for FDI*, Kyklos 58, 4, p. 519-35
- Hajkova, Dana, Giuseppe Nicoletti, Laura Vartia and Kwang-Yeol Yoo (2006). *Taxation, Business environment and FDI location in OECD countries*, Economic Department Working Papers N°. 502
- Hausmann, Ricardo, e Dani Rodrik (2006), *Doomed to Choose: Industrial Policy as Predicament*, unpublished working paper presented at the Center for International Development, Harvard University
- Heritage Foundation (2009). *Index of Economic Freedom*. New York: Heritage Foundation.
- Hoyland, B., Moene, K., & Willumsen, K. (2008). *Be careful when Doing Business*. Report to the Norwegian Ministry of Foreign Affairs (IFI watchnet, [www.if WATCHNET.ORG/sites/ifiwatchnet.org](http://www.if WATCHNET.ORG/sites/ifiwatchnet.org))
- Hoyland, B., Moene, K., & Willumsen, K. (2009). *The Tyranny of International Index Rankings*, unpublished manuscript.
- Institute for Management Development (2010), *World Competitiveness Yearbook 2010*, Lausanne
- Kolstad, C., T. Ulen, e G. Johnson (1990), *Ex Post liability for harm vs. ex ante safety regulation: substitutes or complements?*, The American Economic Review, Vol. 80, n° 4
- OCDE (2010a), *Economic Policy Reforms Going for Growth 2010*, Paris
- OCDE (2010b), *Better Regulation in Europe: Portugal*, Paris
- OCDE (2008), *OECD Economic Surveys – Portugal*, Junho, Paris
- Oliveira, João Zambujal e Ricardo Pinheiro Alves (2010). *The Ease of Doing Business as a Tool for Investment Location Decisions*, GEE Papers 30, Dezembro, Gabinete de Estratégia e Estudos do Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento, Lisboa ([www.g ee. min- economia. pt](http://www.g ee. min- economia. pt))
- Ondrich, J. and M. Wasylenko (1993). *Foreign Direct Investment in the United States: Issues, Magnitudes, and Location Choice of New Manufacturing Plants*. Kalamazoo, MI: Upjohn Institute
- Pagliari, Mario (2010), *What is the Objective of Professional Licensing? Identification of a Static Model of Licensing*, Carlo Alberto Notebooks 106, Torino
- Pigou, Arthur (1920), *The Economics of Welfare*, MacMillan and Co, Londres.
- Simplex (2006), Agência para a Modernização Administrativa, Lisboa;
- Stigler, George (1971), *The Theory of Economic Regulation*, Bell Journal of Economics and Management Sciences II pp. 3-21
- Tullock, Gordon (1967), *The Welfare Cost of Tariffs, Monopoly, and Theft*, Western Economic Journal V, pp. 224-232
- UNCTAD (1999). *World Investment Report 1998 – Trends and Determinants*, UNCTAD, New York
- World Economic Forum (2010), *Global Competitiveness Report 2010-2011*, Geneva