

Em Análise:

PMR 2023: Análise das restrições regulatórias no setor do Retalho e dos Encargos Administrativos sobre as Empresas

Gonçalo Novo¹, Nuno Tavares²

ABSTRACT

O *Product Market Regulation* (PMR) da OCDE afigura-se um dos mais relevantes índices compósitos que permitem avaliar, quantitativamente, o grau de restritividade da arquitetura legal dos países no âmbito do mercado de produtos e serviços. A literatura vem realçando que um ambiente regulatório pouco restritivo nos mercados de bens e serviços impulsiona o dinamismo empresarial, a criação de empregos e a produtividade. No seguimento da edição de 2023 do PMR, esta análise pretende destacar dois dos seus indicadores com particular relevância o Ministério da Economia: o indicador do setor do Retalho e o indicador associado aos Requisitos Administrativos para as Sociedades de Responsabilidade Limitada e Empresários em Nome Individual, os quais permitem captar a restritividade regulatória no processo de constituição de empresas.

Analisando o setor do Retalho, Portugal apresenta um dos enquadramentos mais restritivos entre os países da OCDE, sobretudo em termos de requisitos para a abertura de estabelecimentos e regulamentação de vendas, barreiras regulatórias que podem dificultar a entrada de novas empresas no setor.

Quanto aos Requisitos Administrativos para as Sociedades de Responsabilidade Limitada e Empresários em Nome Individual, transversal a todos os setores, Portugal destaca-se negativamente pela complexidade do processo de criação de empresas, particularmente no que respeita à constituição de empresas em nome individual. Do exercício comparativo constata-se um diferencial que distancia o quadro regulatório português daqueles menos onerosos, existindo espaço para a prossecução de reformas coincidentes com as melhores práticas ao nível da promoção da eficiência dos mercados.

KEY WORDS

Política regulatória, mercado de produto, demografia das empresas

¹ Gabinete de Estratégia e Estudos, goncalo.novo@gee.gov.pt

² Gabinete de Estratégia e Estudos, nuno.tavares@gee.gov.pt

Introdução

Desde 1998, e a cada cinco anos, a OCDE tem produzido o *Product Market Regulation* (PMR) com os objetivos de mensurar a arquitetura legal dos países e de acompanhar o progresso das reformas ao longo do tempo.

Um enquadramento legal competitivo nos mercados de bens e de serviços contribui para a melhoria dos padrões de vida das pessoas. A regulamentação influencia o dinamismo dos negócios, o investimento e a inovação por meio da entrada de novas empresas e da saída de empresas menos eficientes, bem como a realocação dos fatores produtivos entre empresas e setores de atividade. Através destes mecanismos de transmissão, as reformas pro-concorrenciais podem contribuir para o crescimento, entre outros fatores, por via do aumento do investimento e do emprego. Para apoiar a conceção de políticas públicas, torna-se relevante a obtenção de elementos quantitativos sobre a forma como a arquitetura normativa existente promove ou inibe a concorrência num determinado país. Esses elementos quantitativos e as informações qualitativas subjacentes são úteis, porque permitem:

- Obter informação acerca das melhores práticas a nível internacional;
- Identificar áreas prioritárias necessitadas de reformas estruturais;
- Aceder a uma valiosa fonte de opções de políticas públicas, assim como às experiências da implementação noutros países;
- Estudar e avaliar os potenciais ganhos de eficiência decorrentes das reformas implementadas.

Neste contexto, dois dos indicadores incluídos no PMR revestem particular importância temática para o Ministério da Economia: o indicador setorial relativo ao Retalho – setor tutelado nesta Área Governativa - e o indicador *low-level* relativo aos Requisitos Administrativos para as Sociedades de Responsabilidade Limitada e Empresários em Nome Individual (ENI)³, uma vez que capta a restritividade regulatória pendente sobre o processo de constituição de empresas.

O PMR tem sido, maioritariamente, utilizado em estudos académicos dirigidos a aferir o impacto que as reformas na regulação do mercado de produtos podem desempenhar sobre a produtividade. Num estudo seminal sobre o tema, Andrews *et al.* (2015) exploram a divergência no crescimento da produtividade entre as empresas na fronteira global da produtividade e as restantes, recorrendo a uma abordagem *difference-in-differences* (DiD) para estimar os efeitos sobre a produtividade setorial caso as empresas na fronteira nacional da produtividade registassem os mesmos níveis de produtividade do que as primeiras⁴. De outro modo, concluem que nos setores intensivos em conhecimento, relativamente aos restantes setores, menores encargos administrativos sobre as *start-ups* estão associados a menores diferenciais de produtividade entre as empresas de fronteira global e nacional. De maior interesse para a presente análise, nesse mesmo estudo os autores apontam que a redução da pontuação global do PMR conduz a uma redução do diferencial de produtividade

³ Em inglês, *Personally-Owned Enterprises* (POE) e *Limited Liability Companies* (LLC).

entre setores com elevado *turnover* e setores com um *turnover* reduzido, principalmente para as empresas no primeiro e no último quartil da distribuição.

Centrando a área de interesse geográfico em Portugal, Correia e Gouveia (2017), igualmente através da aplicação de DiD, a dados setoriais proveniente das Contas Nacionais, demonstram que uma redução na restritividade regulatória prevalecente em indústrias *upstream* gera ganhos de produtividade nas indústrias *downstream*, ainda que se reporte uma diminuição da produtividade nas primeiras – possivelmente, devido à pressão exercida sobre as *mark-ups*. Adicionalmente, secundando as conclusões de Andrews *et al.* (2015), para Portugal, Monteiro *et al.* (2017) constata que um menor nível de restritividade regulatória aumenta as probabilidades de as empresas menos produtivas abandonarem o mercado.

No que concerne apenas às dinâmicas empresariais, Tomasi *et al.* (2023), num recente estudo no qual fazem uso dos dados provenientes dos inquéritos adstritos ao *Doing Business* do Banco Mundial, concluem que a dimensão dos encargos administrativos produz efeitos negativos sobre a entrada e saída de empresas, prejudicando especialmente as de pequena dimensão.

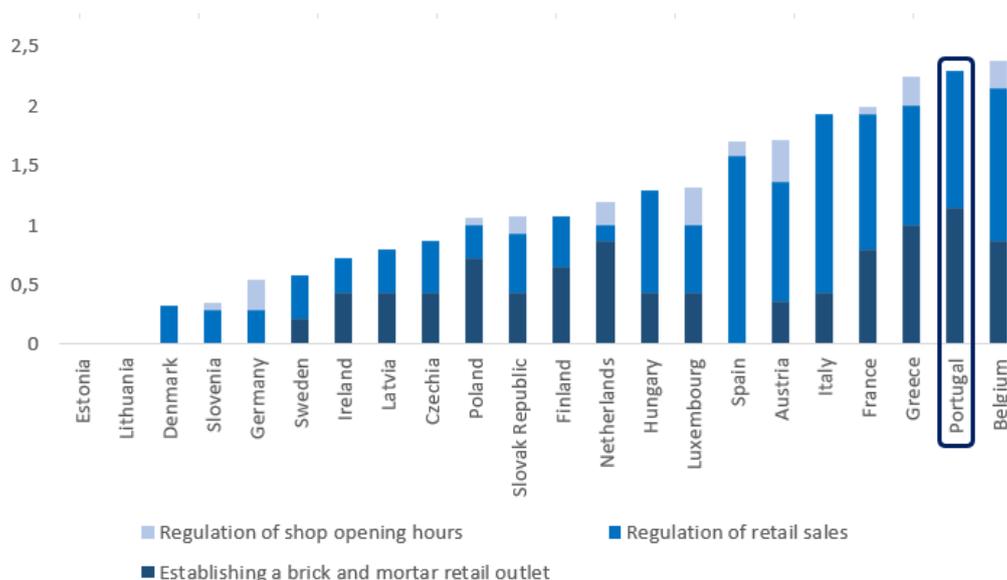
Assim, o propósito desta análise não será tanto o de visitar a mais ampla bibliografia circunscrita à regulação do mercado de produtos e a sua relação com a produtividade – que, de acordo com Griffith e Harrison (2004), se poderá manifestar numa divisão tripartida entre uma *allocative efficiency*, *productive efficiency* ou *dynamic efficiency* -, mas o de circunscrever a análise à natureza das restrições regulatórias prevalecentes em cada uma das dimensões temáticas anteriormente enunciadas.

1. Retalho

O indicador relativo ao Retalho encapsula três domínios regulatórios que afetam as empresas cuja atividade se desenvolve neste setor: a) requisitos exigíveis à abertura de um estabelecimento comercial de venda a retalho; b) regulação das vendas; e c) regulação do horário de funcionamento dos estabelecimentos.

Na Figura 1 observa-se que Portugal apresenta o segundo maior nível de restritividade entre todos os países simultaneamente membros da União Europeia e da OCDE – neste indicador, Portugal assume também o segundo contexto regulatório mais restritivo de todos os países da OCDE.

Figura 1: Desagregação da pontuação do PMR no setor do Retalho, por domínio de restrição



Fonte: OCDE e cálculos dos autores

Desagregando as pontuações em função dos subsegmentos de questões constantes no questionário – sobre as quais o *schemata*⁵ nos informa – é possível observar de forma mais detalhada em que domínios a política regulatória é mais ou menos restritiva. No caso de Portugal, denota-se um nível de regulação superior à média para o grupo analisado, ainda que não se registem quaisquer restrições ao subsegmento do horário de funcionamento dos estabelecimentos. Assim, as restrições colocam-se exclusivamente à regulação das vendas e aos procedimentos necessários à abertura de um estabelecimento comercial de venda a retalho.

Quanto ao primeiro, Portugal dispõe de legislação que prevê a prerrogativa do controlo administrativo do preço da gasolina e do gás de petróleo liquefeito (GPL) engarrafado, através da fixação de margens máximas de comercialização – introduzida no contexto de subida dos preços da energia, em 2021 -, assim como a regulação do preço das viagens de táxi. Na aceção mais estrita de regulação das vendas, subsiste uma discriminação negativa do comércio eletrónico a respeito da venda de medicamentos sujeitos a receita médica e de GPL, sendo somente permitida a sua aquisição em estabelecimentos comerciais.

Adicionalmente, Portugal apresenta um enquadramento regulatório mais limitativo da atividade das empresas retalhistas em relação à viabilidade de prosseguir vendas abaixo do custo, com estas a serem restringidas fora do período de saldos.

Quanto ao segundo, Portugal é o país com mais elevadas restrições no subsegmento afeto aos requisitos exigíveis à abertura de um estabelecimento comercial de venda a retalho. As

⁵ Para um maior nível de detalhe consultar: <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/product-market-regulation/Schemata%20for%20the%202023%20PMR%20sector%20indicators%20-%20PMR%202023%20Question%20Code.xlsx>

restrições surgem numa fase imediatamente seguinte à da constituição da empresa, uma vez que, de acordo com os dados da OCDE, é exigido um registo suplementar às atividades de venda a retalho quando se considera a abertura de um novo estabelecimento.

Em matéria de autorizações, o enquadramento português não é particularmente severo, tendo em conta a exigência de que estas sejam requeridas e emitidas apenas para novos estabelecimentos com uma área de venda superior a 2.000 m², quando não inseridos em conjunto comercial. Neste sentido, poderá produzir um reforço dos encargos administrativos às grandes superfícies comerciais, sem colocar ónus similar às Pequenas e Médias Empresas do setor.

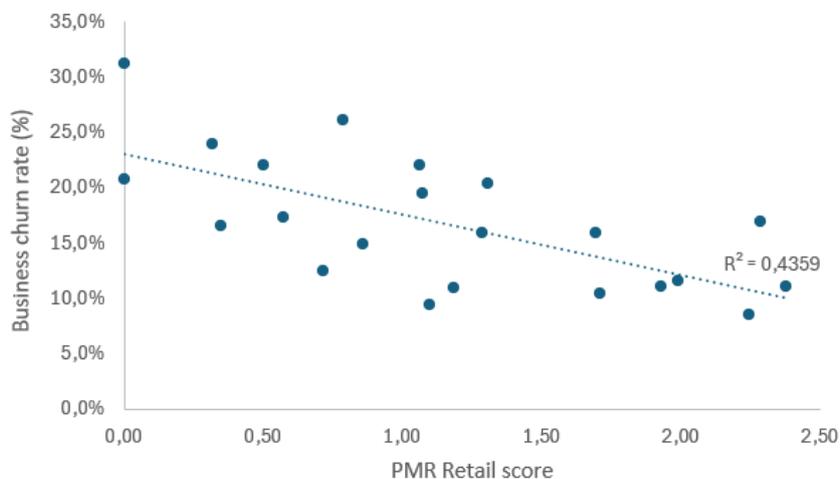
No entanto, de acordo com os mesmos dados, além do registo comercial específico às empresas com o objetivo social de venda a retalho, também se coloca a obrigatoriedade de todas as empresas acederem a licenças adicionais para que possam iniciar a sua atividade. Deste modo, as novas empresas no setor do retalho em Portugal enfrentam, quando comparadas com os seus pares, um maior número de obstáculos regulatórios até atingirem um estado de conformidade legal. Este facto poderá, pelos mecanismos descritos anteriormente, afetar a entrada de novas empresas mais produtivas no mercado que, por sua vez, promovam saída das empresas incumbentes menos produtivas.

Nesse sentido, uma vez mais excluindo considerações sobre a produtividade setorial deste exercício, afigura-se relevante averiguar a possível associação existente entre o enquadramento regulatório em vigor e a entrada e saída de empresas neste setor em particular. No entanto, o Eurostat disponibiliza apenas dados para a demografia das empresas desagregados até três dígitos da NACE Rev 2, inviabilizando a inclusão das classes de atividade económica que seriam úteis à análise, nomeadamente, do comércio a retalho de artigos de vestuário e em estabelecimentos não especializados, com predominância de produtos alimentares, nos quais se incluiriam os supermercados e hipermercados. Assim, configura-se como única hipótese possível o recurso aos dados relativos ao comércio a retalho de produtos alimentares em lojas especializadas.

A Figura 2 demonstra a correlação moderada que aparenta existir entre a pontuação do PMR para o setor do Retalho e a *business churn rate*⁶ – média aritmética para o período entre 2018 e 2021, os últimos dados disponíveis – no comércio a retalho de produtos alimentares em lojas especializadas, com um menor nível de restritividade regulatória a surgir associado a uma maior taxa acumulada de nascimentos e mortes de empresas.

⁶ A taxa de *business churn* relaciona a frequência de criação de novas empresas e com a frequência de encerramento de empresas incumbentes num determinado mercado. Este indicador é comumente utilizado para aferir do grau de "destruição criativa" e o nível de dinamismo empresarial.

Figura 2: Correlação entre a *business churn rate* (%) das empresas na classe do comércio a retalho de produtos alimentares em lojas especializadas e a pontuação do PMR no setor do Retalho



Fonte: Eurostat, OCDE e cálculos dos autores

Nota: *Business churn rate* (%) corresponde à média para o período 2018-2021.

Não obstante, Portugal regista uma *churn rate*, no período considerado, ligeiramente superior à média para o conjunto dos países, embora sustenha uma das molduras regulatórias que, segundo a base de dados do PMR, maiores desincentivos ergue à criação de novas empresas.

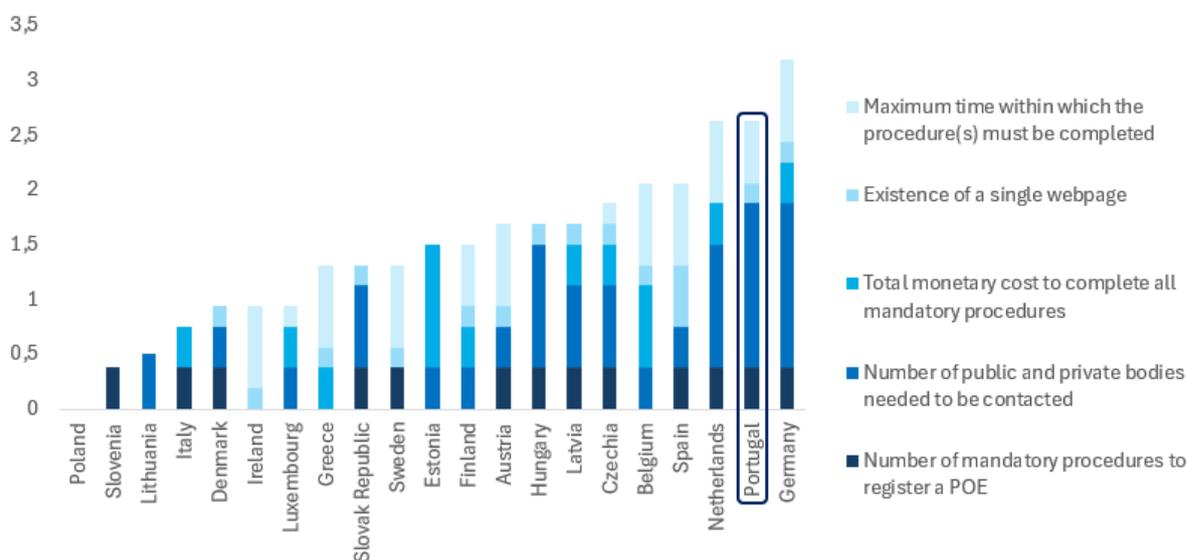
2. Requisitos Administrativos para as Sociedades de Responsabilidade Limitada e Empresários em Nome Individual

O indicador relativo aos Requisitos Administrativos para as Sociedades de Responsabilidade Limitada e ENI reparte-se em dois subindicadores que atestam o nível de restritividade regulatória associada a cada uma das duas formas legais de constituição de uma empresa. Ao contrário do que ocorre na construção do indicador para o Retalho, este segundo indicador não se subdivide em grandes domínios regulatórios nos quais imperam as restrições, sendo a sua desagregação alcançada ao nível micro das próprias questões.

No que respeita aos ENI, Portugal apresenta o segundo enquadramento legal com maior peso de custos de contexto associados à abertura de atividade entre os países selecionados. O número de procedimentos obrigatórios à materialização do registo final da empresa integra o registo dos funcionários junto do Ministério do Trabalho e da Segurança Social, bem como a sua inscrição num fundo de pensões. Contudo, as restrições circunscrevem-se sobretudo ao número de entidades que necessitam ser contactadas para finalizar o processo e que, em Portugal, correspondem a cinco, entre as quais o Instituto de Registos e Notariado, Autoridade Tributária, Segurança Social e Fundo de Compensação do Trabalho. Adicionalmente, a lei vincula a Administração Pública ao cumprimento de prazos máximos na resolução dos procedimentos em apenas alguns casos, o que prejudica a previsibilidade do tratamento, que forneceria maior segurança aos empresários nesta etapa da formalização da empresa. Por

último, também a página *web* dedicada a este propósito não reúne todas as informações imprescindíveis aos empresários sobre os procedimentos indispensáveis à criação de uma empresa individual.

Figura 3: Desagregação da pontuação do PMR no subindicador low-level dos Requisitos Administrativos para ENI, por domínio de restrição



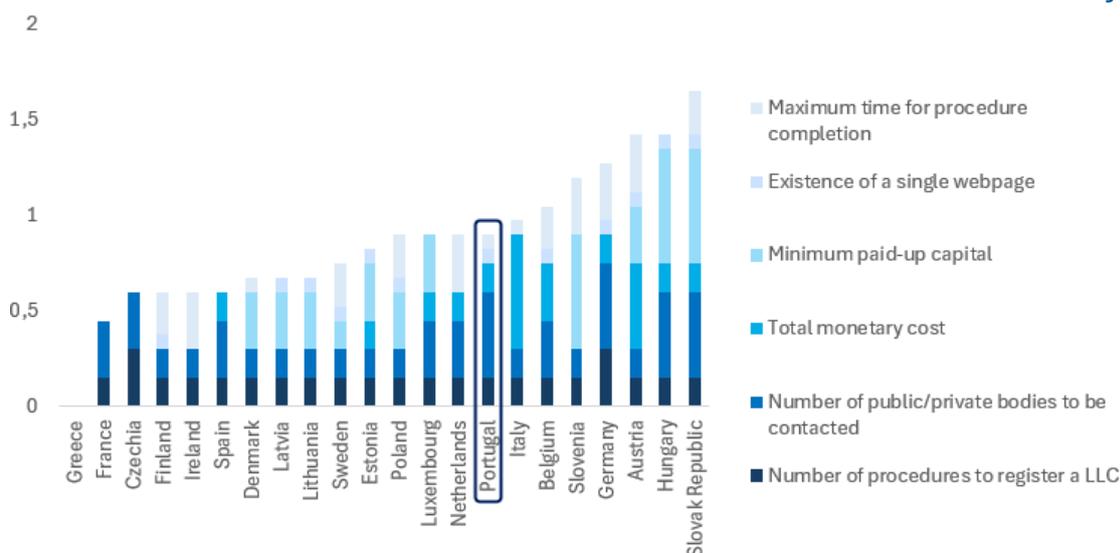
Fonte: OCDE e cálculos dos autores

Circunscrevendo a análise às Sociedades de Responsabilidade Limitada, Portugal apresenta uma pontuação próxima da média para os restantes países, com o seu enquadramento regulatório a ser aproximadamente tão restritivo quanto o conjunto dos seus pares, uma propriedade distintiva face ao que é possível observar para as empresas em nome individual. Um dado a destacar prende-se, exatamente, com a fraca correlação entre os valores de restritividade para as Sociedades de Responsabilidade Individual e para as empresas em nome individual. Daqui poderá especular-se que, em várias ocasiões, o legislador optou pela adoção de um regime de registo diferenciado entre ambas, que através da falta de univocidade poderia influir na decisão dos empresários optarem por uma forma legal ao invés da outra, considerando os diferentes procedimentos e custos que cada solução comportaria.

Do ponto de vista da natureza das restrições que se colocam a esta forma legal de empresas, estas são idênticas às verificadas para as empresas em nome individual, com exceção do custo administrativo total que a sua criação compreende – 220 € para a constituição de empresa com um modelo de pacto social pré-aprovado, sendo este custo inexistente em casos de criação de empresas em nome individual. Em complemento, as exigências relativas ao capital social mínimo são de teor formal, mais do que evidenciando um encargo financeiro expressivo sobre os fundadores, visto que este valor é de 1 €. Uma vez mais, a vertente referente ao número de entidades a contactar em Portugal é pontuada acima da média para os restantes países e permanece como o principal domínio sobre o qual a carga administrativa é transposta para as empresas. Nesta medida, tendo em linha de conta a reponderação de cada uma das questões no questionário direcionado às Sociedades de Responsabilidade Individual, por motivo da

inclusão de uma questão relativa ao capital social mínimo, será possível concluir que, à luz deste exercício, numa comparação relativa, em Portugal é mais oneroso para os empresários a constituição de uma empresa sob a denominação de ENI, do que enquanto Sociedades de Responsabilidade Individual.

Figura 4: Desagregação da pontuação do PMR no subindicador low-level dos Requisitos Administrativos para as Sociedades de Responsabilidade Limitada, por domínio de restrição



Fonte: OCDE e cálculos dos autores

3. Conclusão

As conclusões resultantes de uma leitura micro e de um aprofundamento do escopo de análise aos resultados do PMR de 2023, recorrendo ao *schemata* facultado pela OCDE para alcançar um maior nível de desagregação, revelam o posicionamento comparativamente desvantajoso do enquadramento regulatório português no setor do Retalho face aos seus pares, já evidente no exercício de 2018.

As restrições no setor *upstream* – numa definição lata do termo - do Retalho, continuam a ser excessivamente condicionantes, atendendo às que se colocam noutras jurisdições. As imposições relacionadas ao registo comercial e à obrigatoriedade de todas as empresas acederem a licenças adicionais para que possam iniciar a sua atividade são, em função do *benchmarking*, duas instâncias particularmente onerosas para as empresas que visam operar no setor do Retalho em Portugal e que pode, por sua vez, produzir efeitos de segunda ordem nos setores *downstream*.

No que respeita aos Encargos Administrativos sobre as Empresas, os resultados são dúplices: por um lado, o registo das empresas em nome individual comporta um ónus significativo para os empresários portugueses, por outro, esse valor é mais reduzido caso a constituição decorra sob a forma de Sociedades de Responsabilidade Individual. Na medida em que este subindicador é transversal a todos os setores da economia e, ao contrário do que se aplica

para o Retalho, não contempla *per se* restrições à atividade das empresas, seria necessário uma análise de maior robustez metodológica que permitisse aferir os efeitos que a restritividade do enquadramento regulatório pode exercer sobre as dinâmicas de criação e destruição de empresas, através de dados setoriais com desagregação por forma legal de empresa – devendo debelar-se as dificuldades que a presença de fatores invariantes colocam a um modelo que permita controlar a heterogeneidade não-observada -, algo que poderá ser explorado num futuro trabalho.

Por último, face ao exercício de comparação, são estritamente identificadas as especificidades do quadro regulatório nacional que, sendo alvo de reformas que visem uma harmonização com as melhores práticas, poderão produzir um certo conjunto de efeitos já enunciados, promovendo a eficiência dos mercados.

4. Referências

- Andrews, D., Criscuolo, C., Gal, & N., P. (2 de 2015). Frontier Firms, Technology Diffusion and Public Policy: Micro Evidence from OECD Countries. OECD Productivity Working Papers.
- Correia, H., & Gouveia, A. F. (2017). Is deregulation of product and labour markets promoting employment and productivity? A DiD approach. 1-11.
- Griffith, R., Harrison, R., & Simpson, H. (2006). The link between product market reforms and productivity: Direct and indirect impacts. Europe Economy, Economic Papers. European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs.
- Monteiro, G., Gouveia, A. F., & Santos, S. (2017). Short-run effects of product markets' deregulation: a more productive, more efficient and more resilient economy? BMEP(1).
- Tomasi, C., Pieri, F., & Cecco, V. (2023). Red tape and industry dynamics: a cross-country analysis. *Journal of Industrial and Business Economics*(50), 283-320.