

## Índices Comparativos de Burocracia para Portugal, com base no “Doing Business 2011” do Banco Mundial<sup>1</sup>

Elsa de Moraes Sarmento<sup>2</sup>

Joaquim Reis<sup>3</sup>

### 1. Introdução

O desenvolvimento de políticas de melhor regulamentação em Portugal nos últimos anos tem feito parte do esforço de reforma e modernização da economia, de forma a permitir o cumprimento de compromissos relacionados com a Agenda de Lisboa, no que diz respeito ao crescimento económico e à criação de emprego. A regulamentação constitui um instrumento de execução de políticas públicas, concebido para responder mais adequadamente às expectativas dos cidadãos e empresas, de modo a assegurar o melhor funcionamento de um mercado que se deseja justo, concorrencial e competitivo. A regulamentação, através da sua dimensão nacional, regional e local, constitui um elemento fundamental para responder a estes desafios.

Os requisitos administrativos solicitados aos cidadãos e empresas, que decorrem da regulamentação, são um determinante fundamental do ambiente empresarial, na medida em que as empresas são obrigadas a despendar recursos consideráveis no preenchimento de formulários ou no cumprimento de obrigações de cedência de informação várias. A redução de toda esta carga administrativa sobre as empresas, com processos de licenciamento mais simplificados e com a possibilidade de utilização de registos *online* conduziu à redução de custos adicionais que a regulação impõe sobre as empresas, e por essa via à melhoria do ambiente de negócios e do reforço da atratividade do país para investidores estrangeiros. De facto, a redução do fornecimento de informação desnecessária, permite reduzir custos de produção e potenciar investimentos adicionais, bem como incentivar ações de inovação, suscetíveis de melhorar a produtividade interna das empresas. É sobejamente reconhecido que o objetivo de toda esta agenda é também o de melhorar a qualidade e a eficiência dos serviços públicos, numa época de sério esforço de contenção orçamental e de políticas ativas de consolidação orçamental e fiscal.

Portugal tem apresentado ao longo dos últimos anos uma evolução claramente favorável nos *rankings* do relatório “Doing Business” do Banco Mundial. As reformas introduzidas nos últimos anos tiveram reflexos evidentes na melhoria de posição de Portugal nos *rankings* das respetivas áreas. No “Doing Business 2010”, referente ao ano de 2009, Portugal era mencionado como país reformador (*top reformer*) em quatro áreas: processo de licenciamento, procedimentos alfandegários, cumprimento de contratos comerciais e registo de propriedade, com esta última área a integrar o *top 10* dos países que introduziram mais reformas (Banco Mundial, 2009; Gouveia, 2009). Na última edição do “Ease of Doing Business” de 2011, referente ao ano de 2010, Portugal subiu duas posições, ocupando o 31º lugar entre 183 países (Banco Mundial, 2010; Martins *et al.*, 2010), e uma posição relativamente à UE-27, ocupando o 13º lugar, encontrando-se melhor posicionado que por exemplo, a Espanha, a Itália ou a Grécia. Iniciativas como a “Casa pronta” permitiram a Portugal tornar -se o país do mundo onde é mais rápido registar a propriedade de um bem imóvel (1 dia). No entanto, dado o ritmo contínuo de reformas que têm vindo a ser implementadas em diversos países, é fundamental que se continuem a encetar esforços no sentido de se consolidarem as áreas nas quais Portugal apresenta ainda algumas debilidades, no intuito de manter o ímpeto da desburocratização e da simplificação de processos.

<sup>1</sup> Este trabalho reflete unicamente as opiniões dos seus autores. Os nossos agradecimentos à Drª Ana Martins, Drª Andreia Olival e Drª Catarina Nunes.

<sup>2</sup> Gabinete de Estratégia e Estudos do Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento ([elsa.sarmiento@gee.min-economia.pt](mailto:elsa.sarmiento@gee.min-economia.pt)); DEGEI, Universidade de Aveiro.

<sup>3</sup> Gabinete de Estratégia e Estudos do Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento ([joaquim.reis@gee.min-economia.pt](mailto:joaquim.reis@gee.min-economia.pt)).

Neste trabalho pretende-se avaliar a posição relativa de Portugal em 2010, *vis-à-vis* uma seleção apurada de países<sup>1</sup>, relativamente a 3 dimensões chave do ambiente regulamentar: os procedimentos burocráticos, os custos burocráticos e a demora burocrática, consideradas determinantes para o ambiente de negócios e para a qualidade de vida dos cidadãos, com base no relatório “Doing Business” de 2011 do Banco Mundial, no qual se baseia a “Base de Dados de Indicadores de Desempenho: Burocracia e Justiça”<sup>2</sup>, recentemente publicada pelo GEE.

O tipo de análise proposto neste artigo, permite evidenciar com maior clareza, através da relativização do posicionamento de Portugal face a um conjunto de países, as áreas onde Portugal já se encontra relativamente bem colocado, dada a evolução que tem vindo a fazer nas últimas edições do “Doing Business”, mas sobretudo identificar as áreas nas quais ainda será necessário efetuar um esforço adicional no sentido de prosseguir na senda da convergência para com os parâmetros regulatórios da UE e de países apontados como exemplos a seguir nestes domínios, como sendo o Reino Unido e a Dinamarca.

Na secção seguinte descrevem-se as principais metas assumidas por Portugal e os desenvolvimentos no contexto europeu em matéria dos progressos de regulamentação. Na secção 3 apresenta-se a metodologia adotada, na secção 4 efetua-se a análise comparada por cada uma das três dimensões consideradas neste estudo e a secção 5 apresenta uma súmula das conclusões.

## 2. As metas assumidas no contexto nacional e europeu

Desde o desenho das políticas públicas, passando pela legislação e pela regulamentação, os poderes públicos esforçam-se por fazer o melhor possível, procurando utilizar os instrumentos mais adequados para a missão que pretendem cumprir, maximizando os benefícios da sua atuação e procurando minimizar simultaneamente os seus efeitos perniciosos. No entanto, regulamentações mal concebidas podem tornar-se excessivas e serem consideradas como entraves ao bom funcionamento dos mercados (Comissão Europeia, 2006). Por exemplo, alguns instrumentos legislativos podem sobrepor-se uns aos outros, prejudicando as empresas e os cidadãos, ou podem tornar-se facilmente obsoletos dada a rápida evolução tecnológica, a globalização ou via o crescente acesso à informação, que obriga a uma atualização permanente da legislação, de forma a acompanhar todas estas mudanças. Os encargos administrativos desnecessários e desproporcionados podem portanto ter repercussões económicas significativas, sendo fonte de perturbação para as empresas.

À medida que o acervo comunitário se foi desenvolvendo ao longo dos últimos 50 anos, a sua complexidade foi aumentando. A Comissão Europeia estimou estes custos em 3,5% do PIB da UE (Comissão Europeia, 2007). Segundo esta, a legislação europeia tem sido eficaz na eliminação de barreiras que distorcem a concorrência e criam conflitos entre os diferentes sistemas nacionais (Comissão Europeia, 2006). Por exemplo, o mercado único gerou uma vaga legislativa substancial, na qual regras de âmbito europeu vieram substituir as normas nacionais, frequentemente excessivamente complexas.

Após o Livro Branco sobre a Governança (Comissão Europeia, 2001) sob a égide de Romano Prodi, em 2002, a Comissão Europeia lançou-se num ambicioso exercício, através da iniciativa “Legislar melhor” para simplificar e melhorar o ambiente legislativo, reduzindo a burocracia<sup>3</sup>, melhorando a qualidade da legislação e elaborando instrumentos legislativos mais adaptados às necessidades dos consumidores e das empresas. O objetivo pretendido não é de diminuir necessariamente a regulação, é sobretudo de contribuir para uma melhor regulação a nível Europeu (Comissão Europeia, 2006; Wiener, 2006). Para tal,

<sup>1</sup> Na “Base de Dados de Indicadores de Desempenho: Burocracia e Justiça” é possível comparar Portugal com 44 outros países.

<sup>2</sup> Disponível em: <http://www.gee.min-economia.pt/?cn=65226878AAAAAAAAAAAAAAAA>

<sup>3</sup> Uma melhor regulamentação não significa desregulamentação (Wiener, 2006). Não se trata de uma escolha entre prioridades empresariais ou sociais (Parlamento Europeu, 2010).

implementou-se um quadro completo de avaliação de impacto<sup>1 2</sup>, obrigatório para as propostas legislativas mais importantes. Dos primeiros setores sob exame foi o setor da construção. A questão dos encargos administrativos, em particular para as pequenas empresas, foram alvo de alterações legislativas, através da simplificação de formulários para a elaboração de estatísticas e da modernização da pauta aduaneira, de forma a promover a facilitação do intercâmbio de informações.

Em 2005, a Estratégia de Lisboa renovada, adotada pelo Conselho Europeu, veio encorajar a tomada de ação com vista à criação de emprego, ao crescimento e ao aumento da produtividade e da competitividade, a qual considerava medidas para a promoção da melhoria do ambiente regulamentar para as empresas.

Posteriormente, em 2006, a Comissão Europeia lançou um programa de ação ambicioso para identificar, quantificar e reduzir os encargos administrativos inerentes à regulamentação existente na UE, que considerava como meta política global a redução de 25% destes encargos, a cumprir em conjunto pela UE e pelos Estados-Membros até 2010<sup>3</sup>. Este representou um esforço importante de racionalização e simplificação da forma como os objetivos políticos passaram a ser traduzidos na prática. A Comissão Europeia espera que esta iniciativa se possa traduzir num aumento de aproximadamente 1,4% do PIB da UE<sup>4</sup>. A Comunicação da Comissão Europeia de 2007 (Comissão Europeia, 2007) sintetiza os aspetos essenciais deste programa de ação para a redução dos encargos administrativos na UE<sup>5</sup>.

O posicionamento de Portugal, relativamente inferior em várias comparações internacionais de competitividade, constituiu um *driver* importante no lançamento do Programa Simplex<sup>6</sup> para a simplificação administrativa e do *e-government*. O desenvolvimento de toda esta estrutura, que deu origem a melhorias de carácter regulatório, esteve muito associada à gestão da transformação do setor público e à introdução do *e-government* para a promoção de políticas de governança mais efetivas<sup>7</sup>. Outra prioridade que assistiu a todos estes esforços, esteve relacionada com o tornar o ambiente negocial para

<sup>1</sup> A iniciativa europeia de melhor regulação advoga mais iniciativas no sentido de existirem reformas mais saudáveis, através da utilização de mecanismos conducentes à redução da burocracia desnecessária. A Comissão Europeia desenvolveu a sua própria estratégia e instrumentos para uma melhor regulamentação, particularmente no que diz respeito à implementação de um processo de avaliação de impacto aplicado ao desenvolvimento das suas próprias regulamentações. Também à medida que se foram desenvolvendo novas medidas dentro do chapéu “Legislar Melhor”, se verificou existir a necessidade de uma avaliação *ex-post*.

<sup>2</sup> Os EUA, por exemplo, têm uma longa experiência na avaliação do impacto da regulamentação proposta pelas agências federais, sendo esta realizada pelo *Office of Information and Regulatory Affairs*.

<sup>3</sup> Este objetivo já refletia as metas definidas a nível nacional.

<sup>4</sup> O Governo Britânico estima que o cumprimento das metas de redução de 25% da regulamentação para as empresas, bem como a redução da informação requerida pela Administração Pública da ordem dos 30%, se possa traduzir numa poupança anual líquida de 3,3 mil milhões de libras. Até 2009 estas melhorias regulatórias ajudaram a poupar quase 3 mil milhões por ano às empresas (HM Government, 2009).

<sup>5</sup> Essencialmente, esta proposta vai no sentido da Comissão, em concertação com os Estados-Membros, quantificar os encargos administrativos relacionados com a legislação comunitária e os atos de transposição nacional, cabendo posteriormente aos Estado-Membros, a redução dos encargos administrativos inerentes à legislação puramente nacional e regional.

<sup>6</sup> A 13 de novembro de 2008, em Conselho de Ministros, foi adotada uma resolução que estabelece o compromisso português de redução dos encargos administrativos para as empresas a integrar nos Programas Legislar Melhor e de Simplificação Administrativa e Legislativa (Simplex). Paralelamente, também foi definida a forma de coordenação e acompanhamento a nível nacional do Programa de Ação para a Redução dos Encargos Administrativos na União Europeia (AREA surge no âmbito do compromisso nacional e estabelece a meta de, até 2012, reduzir em 25% os encargos administrativos para as empresas dos Estados Membros, decorrentes da legislação e regulamentação europeias. Para respeitar esse compromisso, o Governo português assumiu a meta de redução em 25%, até 2012, dos “encargos administrativos impostos por normas legais e regulamentares de origem nacional nos eventos relevantes do ciclo de vida das empresas (criação, gestão e expansão e encerramento)”. Decidiu também adotar-se o “standard cost model como metodologia base para o mapeamento/identificação, quantificação e simplificação/redução dos encargos administrativos no ciclo de vida das empresas”. Ver também “Communication from the Commission to the Council on an EU common methodology for assessing administrative costs imposed by legislation, SEC(2005)1329, COM(2005) 518 final de 2005”.

<sup>7</sup> Entre as muitas medidas que reduziram custos de contexto para as empresas destacam-se a agilização do processo de constituição de sociedades comerciais, através da “Empresa na hora” e “Empresa online”, a simplificação do regime de exercício da atividade industrial (REAI), compreendendo o sistema de informação que permite saber antecipadamente custos e prazos para o exercício de uma atividade, enviar o pedido de forma eletrónica e acompanhar o procedimento, a concentração do cumprimento das obrigações de informação num ponto único, através da “Informação empresarial simplificada” (IES) e a desmaterialização do registo da propriedade industrial. Também serviços adicionais permitiram facilitar aos cidadãos o exercício de direitos e o cumprimento de obrigações, como a “Casa pronta”, o “Nascer cidadão”, a “Segurança social direta”, o “NetEmprego” ou o “eAgenda”.

as empresas mais dinâmico e inovador, de forma a aumentar a competitividade da economia e a sua capacidade para atrair investimento direto estrangeiro (IDE).

Têm vindo a ser implementadas iniciativas várias a nível da União Europeia (Parlamento Europeu, 2010), mas também a nível de diversos Estados-Membros, que como o Reino Unido (HM Government, 2009), se têm debatido com preocupações acerca dos custos e das implicações do excesso de burocracia, em particular no contexto económico atual. Em 2009, o debate sobre as reformas regulatórias e sobre a regulação e a concorrência tornou-se mais aceso no decurso do arrefecimento económico mundial. Por um lado, têm havido apelos no sentido de se providenciar um ambiente mais estável para o investimento e para uma maior proteção face aos perigos das forças de mercado. Por outro, estão as empresas e os agentes, que desafiam os Governos a atuar de acordo com as suas necessidades e as restrições impostas pelo novo contexto de desaceleração económica.

### 3. Metodologia

O “Doing Business” (DB) avalia 9 elementos considerados fundamentais nas políticas que enquadram e condicionam o ambiente regulamentar de um país e que são determinantes para o relacionamento entre empresas e entre o setor privado em geral e o Estado (como por exemplo, o início de atividade de uma empresa, as relações comerciais externas, os processos de licenciamento, etc.). O DB fornece tabelas classificativas para cada uma destas 10 áreas de regulação, bem como um *ranking* intitulado “Ease of Doing Business”<sup>1</sup>. Este exercício, levado a cabo pelo Banco Mundial, pretende no fundo proceder a uma avaliação do clima de investimento de um país, recorrendo às apreciações de um conjunto de peritos que examinam as leis e os procedimentos nacionais, de forma a aferir o tempo e o custo relativos ao cumprimento de uma grande variedade de procedimentos e de regulamentações, bem como com a facilidade com que contratos entre entidades privadas podem ser efetivados e reforçados.

Na “Base de Dados de Indicadores de Desempenho: Burocracia e Justiça”<sup>2</sup>, no qual a presente análise se baseia, foi feita uma seleção de apenas 45 países, entre os 183 disponibilizados no último relatório do Banco Mundial. Incluem-se maioritariamente países desenvolvidos e alguns emergentes e em vias de desenvolvimento (como a China, a Índia, a Rússia, a Coreia do Sul, a Turquia e o México). Os anteriormente mencionados foram incluídos devido à sua importância económica ou geoestratégica, ou ainda devido aos laços de proximidade, nomeadamente a nível comercial, com Portugal. Considerou-se que para efeito da análise comparativa pretendida, seria mais útil ter este conjunto de países como *benchmark* para a performance portuguesa, dado que são países ou desenvolvidos ou com um ímpeto reformista bastante acelerado. Em aditamento aos anteriores, também se calcularam os indicadores médios para a UE-27, Zona Euro (16) e para a OCDE.

Os 23 indicadores<sup>3</sup> considerados nesta análise, dizem respeito à criação de empresas, aos processos de licenciamento na construção, ao registo de propriedade, ao cumprimento de contratos comerciais, ao encerramento de empresas/falências, à fiscalidade e aos procedimentos alfandegários. No relatório do

<sup>1</sup> A metodologia de cálculo destes indicadores baseia-se em informação factual relativa às leis e regulamentos em vigor em cada país, estando particularmente focada nas pequenas e médias empresas nacionais. O DB fornece indicadores em 10 áreas de regulação referentes ao número de procedimentos, tempo e custos associados ao cumprimento de obrigações legais, que pretendem refletir as 10 principais fases de vida de uma empresa. Utiliza um “standard” hipotético (uma empresa privada, com propriedade nacional, de responsabilidade limitada, que detenha entre 10 e 50 empregados e que opere na maior cidade do país) e transações estandardizadas que possam ser aplicadas a várias atividades (por exemplo, construir um armazém, efetuar um contrato, etc). Assume explicitamente o cumprimento integral destas obrigações, no sentido em que não existam terceiras entidades envolvidas na facilitação dos procedimentos ou pagamentos ou ainda em outras atividades que possam influenciar estes resultados. A aferição destas medições é efetuada por 1 a 4 juristas e/ou contabilistas em cada país, baseado no tempo ótimo que levaria a cumprir estas obrigações.

<sup>2</sup> O domínio “Burocracia e Justiça” da Base de Dados de Desempenho compreende um total de 26 indicadores anuais, dos quais 24 têm como fonte o relatório “Doing Business”, do Banco Mundial, de onde se consideraram apenas 45 países, e dos quais os restantes 2 têm por fonte os Indicadores Estruturais do Eurostat, para esse mesmo conjunto de países.

<sup>3</sup> Nesta análise incluem-se apenas 23 indicadores provenientes do “Doing Buiness”, ou seja exclui-se o indicador referente à taxa de recuperação decorrente do processo de falência de uma sociedade.

Banco Mundial, os indicadores vêm expressos numa unidade própria, conforme se poderá constatar no Quadro 1. Todos estes indicadores foram rearrumados em 3 novas dimensões, os “procedimentos burocráticos”, os “custos burocráticos” e a “demora burocrática”, sendo cada uma delas constituído por 7, 8 e 8 indicadores respetivamente (Quadro 1).

Na abordagem utilizada nesta análise, estes indicadores foram uniformizados sob a forma de um índice, escalonado entre 0 e 100, onde ao país com melhor posição no indicador respetivo, é conferida uma valorização de 0 e ao pior 100, considerando o leque de 45 países integrados na Base de Dados e os seus valores extremos para cada um dos indicadores, de forma a relativizar em 2010 o posicionamento de cada país em relação ao país melhor e pior classificado em cada indicador.

A fórmula utilizada para o cálculo do índice por país é a seguinte:

$$\frac{\text{Valor do indicador}_{(\text{no país de referência para o cálculo})} - \text{Valor mínimo}_{(\text{do indicador no país pior classificado})}}{\text{Valor máximo}_{(\text{do indicador no país melhor classificado})} - \text{Valor mínimo}_{(\text{do indicador no país pior classificado})}} \times 100$$

Os indicadores foram ajustados de forma a refletirem um índice mais desfavorável quanto maior a sua proximidade de 100. Tratando-se de aferir a “carga” regulatória em termos de procedimentos, tempo e custos, considera-se que quanto mais próximo de 0 estiver o posicionamento do país, menor será o peso desta carga regulatória e burocrática. Desta forma, poder-se-á visualizar com maior clarividência o posicionamento relativo de Portugal face ao conjunto de países representado e aferir em quais as dimensões e indicadores Portugal aparece mais destacado, ou seja, com melhor performance relativamente aos seus congéneres e vice-versa.

A representação gráfica em radar utilizada nas páginas seguintes permite captar de forma mais imediata o posicionamento relativamente a diferentes países, para o conjunto de indicadores que constituem as três dimensões e verificar simultaneamente qual é o posicionamento de Portugal em 2010.

Quanto mais próximas de 0 estiverem as linhas a vermelho, correspondentes a Portugal ou dentro da fronteira a azul do segundo país comparativo (ou grupos de países), melhor será o posicionamento relativo de Portugal. Ou seja, quanto mais próximo da origem e mais no interior da fronteira estiver um país face a outro, menor a sua carga burocrática e regulatória. Deste modo, poder-se-á aferir, para cada uma das dimensões analisadas (procedimentos, custos e demora burocrática), em quais os indicadores Portugal se encontra relativamente melhor ou pior posicionado.

**Quadro 1. Descrição de 23 indicadores integrados na “Base de Dados de Indicadores de Desempenho: Burocracia e Justiça” e da sua agregação nas 3 dimensões em análise**

| Dimensões consideradas e respectivos indicadores                                    | Unidade | Período   | Cobertura geográfica considerada | Observações                                                                                                                                    |
|-------------------------------------------------------------------------------------|---------|-----------|----------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Procedimentos Burocráticos</b>                                                   |         |           |                                  |                                                                                                                                                |
| Procedimentos requeridos para efectuar um licenciamento                             |         | 2005-2010 |                                  | Procedimentos associados ao licenciamento de uma construção. Não inclui Malta.                                                                 |
| Procedimentos para constituir uma sociedade                                         |         | 2003-2010 |                                  | Procedimentos associados ao início legal de uma sociedade anónima de responsabilidade limitada. Não inclui Malta.                              |
| Documentos para exportação                                                          |         | 2005-2010 |                                  | Documentos envolvidos na exportação de uma expedição standard de bens. Contendor de 6 metros (20-foot, full container load). Não inclui Malta. |
| Documentos para importação                                                          | nº      | 2005-2010 | 45 países (UE27+18 países)       | Custos envolvidos na importação de uma expedição standard de bens. Contendor de 6 metros (20-foot, full container load). Não inclui Malta.     |
| Procedimentos para registar uma propriedade                                         |         | 2004-2010 |                                  | Procedimentos a efectuar para o registo de uma propriedade. Não inclui Malta.                                                                  |
| Pagamentos de impostos a efectuar                                                   |         | 2005-2010 |                                  | Número de pagamentos anuais de impostos para uma empresa de dimensão média. Não inclui Malta.                                                  |
| Procedimentos envolvidos na resolução judicial de uma disputa comercial             |         | 2003-2010 |                                  | Processos envolvidos numa disputa comercial. Não inclui Malta.                                                                                 |
| <b>Custos Burocráticos</b>                                                          |         |           |                                  |                                                                                                                                                |
| Custos de registo de uma propriedade em % do valor da propriedade                   | %       | 2004-2010 |                                  | Custos associados ao registo de uma propriedade em % do seu valor. Não inclui Malta.                                                           |
| Custos de constituição de uma sociedade em % do Rendimento Interno Bruto per capita | %       | 2003-2010 |                                  | Custos associados ao início legal de uma sociedade anónima de responsabilidade limitada. Não inclui Malta.                                     |
| Custos num processo de licenciamento, em % do Rendimento Interno Bruto per capita   | %       | 2005-2010 |                                  | Custos totais envolvidos num licenciamento, % do rendimento interno bruto per capita. Não inclui Malta.                                        |
| Custos de exportação (por contentor)                                                | dólar   | 2005-2010 | 45 países (UE27+18 países)       | Custos envolvidos na exportação de uma expedição standard de bens. Contendor de 6 metros (20-foot, full container load). Não inclui Malta.     |
| Custos de importação (por contentor)                                                | dólar   | 2005-2010 |                                  | Custos envolvidos na importação de uma expedição standard de bens. Contendor de 6 metros (20-foot, full container load). Não inclui Malta.     |
| Custos associados ao processo de falência em % do espólio                           | %       | 2003-2010 |                                  | Custos do processo de falência em função da % do espólio empresarial. Não inclui Malta.                                                        |
| Total do imposto a pagar em % do lucro bruto                                        | %       | 2005-2010 |                                  | % do lucro bruto a pagar em impostos. Não inclui Malta.                                                                                        |
| Custos associados à resolução judicial de uma disputa comercial em % da dívida      | %       | 2003-2010 |                                  | Custos envolvidos de uma disputa comercial em função da dívida. Não inclui Malta.                                                              |
| <b>Demora Burocrática</b>                                                           |         |           |                                  |                                                                                                                                                |
| Dias para registar uma propriedade                                                  |         | 2004-2010 |                                  | Demora no registo de uma propriedade. Não inclui Malta.                                                                                        |
| Dias para constituir uma sociedade                                                  |         | 2003-2010 |                                  | Procedimentos associados ao início legal de uma sociedade anónima de responsabilidade limitada. Não inclui Malta e Chipre.                     |
| Dias para exportação                                                                |         | 2005-2010 |                                  | Demora envolvida na importação de uma expedição standard de bens. Contendor de 6 metros (20-foot, full container load). Não inclui Malta.      |
| Dias para importação                                                                | nº      | 2005-2010 | 45 países (UE27+18 países)       | Demora envolvida na importação de uma expedição standard de bens. Contendor de 6 metros (20-foot, full container load). Não inclui Malta.      |
| Dias para efectuar um licenciamento                                                 |         | 2005-2010 |                                  | Demora de um processo de licenciamento de uma construção. Não inclui Malta.                                                                    |
| Horas a dispendir no pagamento de impostos                                          |         | 2005-2009 |                                  | Demora administrativa no pagamento anual de impostos para uma empresa de dimensão média. Não inclui Malta.                                     |
| Dias para a resolução judicial de uma disputa comercial                             |         | 2003-2010 |                                  | Demora de uma disputa comercial. Não inclui Malta.                                                                                             |
| Anos para a completar o processo de falência de uma sociedade                       |         | 2003-2010 |                                  | Demora média de um processo de falência. Não inclui Malta.                                                                                     |

Fonte: “Base de Dados de Indicadores de Desempenho: Burocracia e Justiça” com base no “Doing Business” do Banco Mundial.

Nota: Foi excluído o indicador referente à taxa de recuperação decorrente do processo de falência de uma sociedade, que está no entanto presente na “Base de Dados de Indicadores de Desempenho: Burocracia e Justiça”.

#### 4. Análise por dimensão

As empresas, os cidadãos e os poderes públicos suportam os custos administrativos que decorrem do cumprimento das normas regulatórias impostas pelo Estado. Tais custos podem decorrer de obrigações legais de fornecer informação, do pagamento desses serviços, de realizar o acompanhamento de uma



ação ou da espera que esta se desenrole. Se estes forem demasiadamente elevados podem anular os benefícios da política adotada.

De seguida, descrevem-se os principais resultados da análise comparativa de acordo com as três dimensões propostas, os procedimentos, os custos e a demora burocrática.

#### 4.1 Procedimentos burocráticos

A primeira dimensão de análise diz respeito aos procedimentos burocráticos e compreende 7 indicadores (Procedimentos requeridos para efetuar um licenciamento, Procedimentos para constituir uma sociedade, Documentos para exportação, Documentos para importação, Procedimentos para registar uma propriedade, Pagamentos de impostos a efetuar, e Procedimentos envolvidos na resolução judicial de uma disputa comercial).

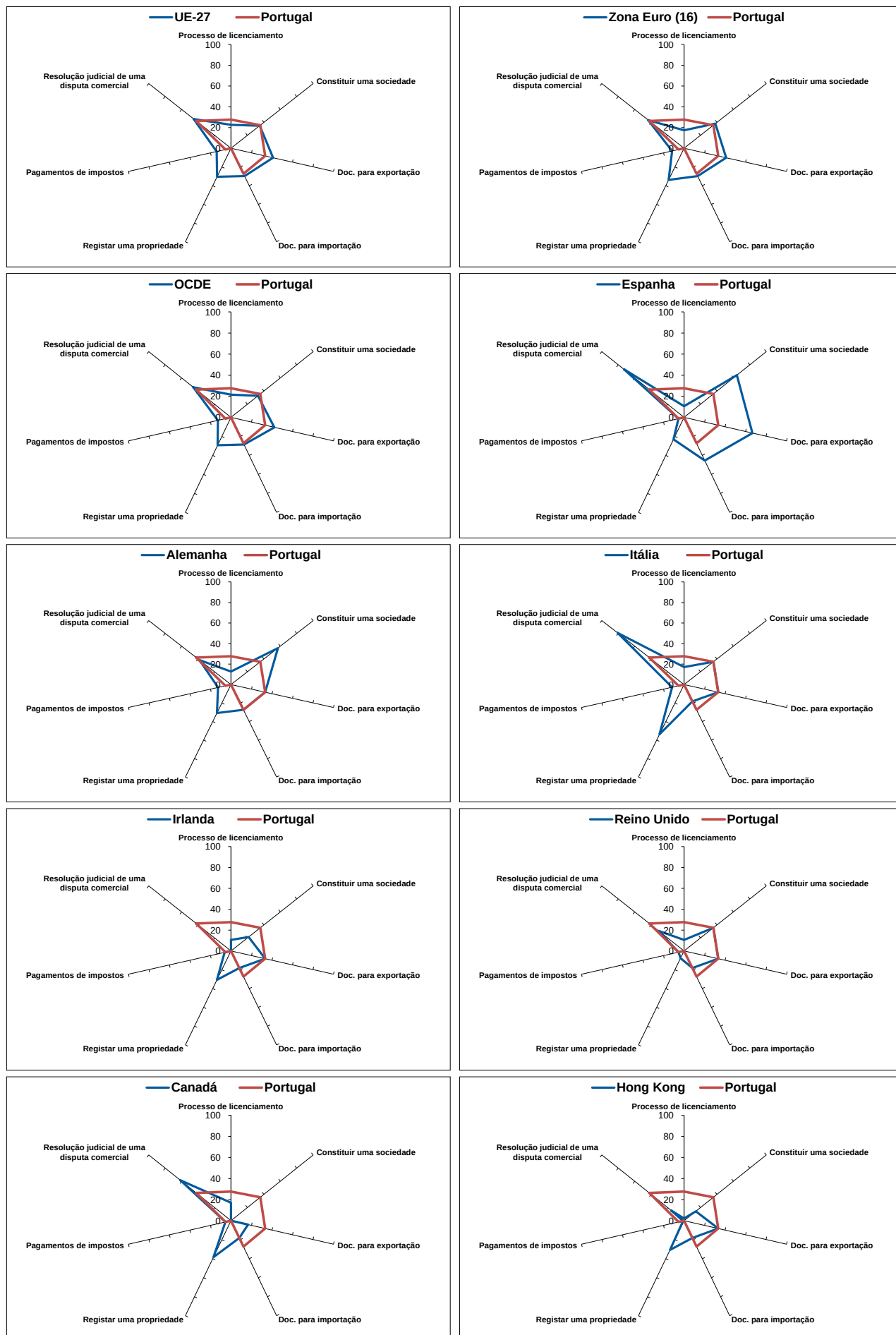
A Figura 1 permite constatar que Portugal se encontra bastante bem posicionado em relação a praticamente todos os 7 indicadores, com a exceção mais evidente dos procedimentos requeridos num processo de licenciamento, que quando comparado com a generalidade dos países europeus, mas também com o Canadá, Hong-Kong e Japão, ainda se encontra aquém do nível dos outros indicadores referenciados, apesar dos progressos feitos nos últimos anos (Cerqueira e Pinheiro Alves, 2011). Também se destaca o posicionamento menos favorável no número de documentos exigido para a importação, particularmente expressivo quando comparado com os casos Italiano e Irlandês. Desde 2005 que se mantém a obrigatoriedade de preenchimento de 5 documentos para importação (e de 4 para exportação), o que revela, face ao progresso reformista de vários países, que Portugal deve tentar encontrar também alternativas para melhorar este tipo de procedimentos.

A comparação da performance portuguesa com a da UE-27 e a da Zona Euro (16) permite concluir que Portugal apenas não se encontra melhor posicionado relativamente a estes dois agrupamentos de países, ao nível de um indicador, os procedimentos requeridos num processo de licenciamento (em 2010 eram 19 em Portugal e 16,6 em média na UE-27). O mesmo acontece na comparação com Espanha (11 procedimentos em Espanha para um licenciamento), no qual o distanciamento de Portugal é favoravelmente maior relativamente à maior parte dos restantes indicadores. A comparação com a média dos países da OCDE é também favorável a Portugal. Apenas acresce no posicionamento menos positivo, para além do indicador citado anteriormente no caso da UE, um maior número de procedimentos para constituir uma sociedade em Portugal (6 em Portugal e 5,9 na média da UE-27).

Na comparação individual com alguns países da UE-27, constata-se nomeadamente que no caso da comparação com a Alemanha, que Portugal apenas não a iguala ou supera em dois indicadores, novamente nos procedimentos requeridos num processo de licenciamento mas também no número de procedimentos envolvidos na resolução judicial de uma disputa comercial (31 em Portugal e 30 na Alemanha). No caso da Dinamarca, Portugal apenas não a supera em 3 indicadores, a saber, nos procedimentos requeridos num processo de licenciamento e na constituição de sociedades e no número de documentos exigidos para importação.

Sobretudo ao nível do número de documentos exigidos para importação, constata-se ainda que Portugal apresenta uma carga burocrática relativamente maior quando comparado com um conjunto mais vasto de países como a Itália, o Reino Unido e o Canadá, mas também com um grupo de países com uma forte tradição de abertura ao comércio externo, como Hong-Kong e a Irlanda. Ainda referente aos documentos referentes à importação, na escala escolhida nesta análise, Portugal está posicionado ao mesmo nível que a China, que aliás apresenta uma performance genericamente mais desfavorável em todas as vertentes, com exceção dos procedimentos para pagamento de impostos.

Figura 1. Índices de Procedimentos Burocráticos





## 4.2 Custos burocráticos

A segunda dimensão de análise refere-se aos custos burocráticos e abrange 8 indicadores (Custos de registo de uma propriedade, Custos de constituição de uma sociedade, Custos num processo de licenciamento, Custos de exportação, Custos de importação, Custos associados ao processo de falência, Total do imposto a pagar e Custos associados à resolução judicial de uma disputa comercial).

A Figura 2 permite constatar que Portugal se encontra bem posicionado também em relação a praticamente todos os 8 indicadores, com a exceção mais evidente dos custos de registo de uma propriedade, quando comparado com Espanha, Itália, Polónia e França ou mesmo com a média dos países da Zona Euro (16), UE-27 e OCDE. Desde 2006 que se mantém o custo de registo de uma propriedade em 7,4% do seu valor, o que revela, face ao progresso na estrutura deste custo por parte de vários países, que Portugal pode também tentar encontrar alternativas para melhorar o seu desempenho neste indicador.

Na comparação individual com a Alemanha, verifica-se porém que Portugal não sai beneficiado em metade dos indicadores, novamente nos custos de registo de uma propriedade em % do seu valor (7,4% em Portugal contra 5,1% na Alemanha) e na constituição de uma sociedade em % do rendimento interno bruto *per capita* (7% contra 5% na Alemanha), mas também no que se referem aos custos de importação (999 US\$ contra 937 US\$ na Alemanha) e nos custos associados ao processo de falência em % do espólio (9% contra 8% na Alemanha).

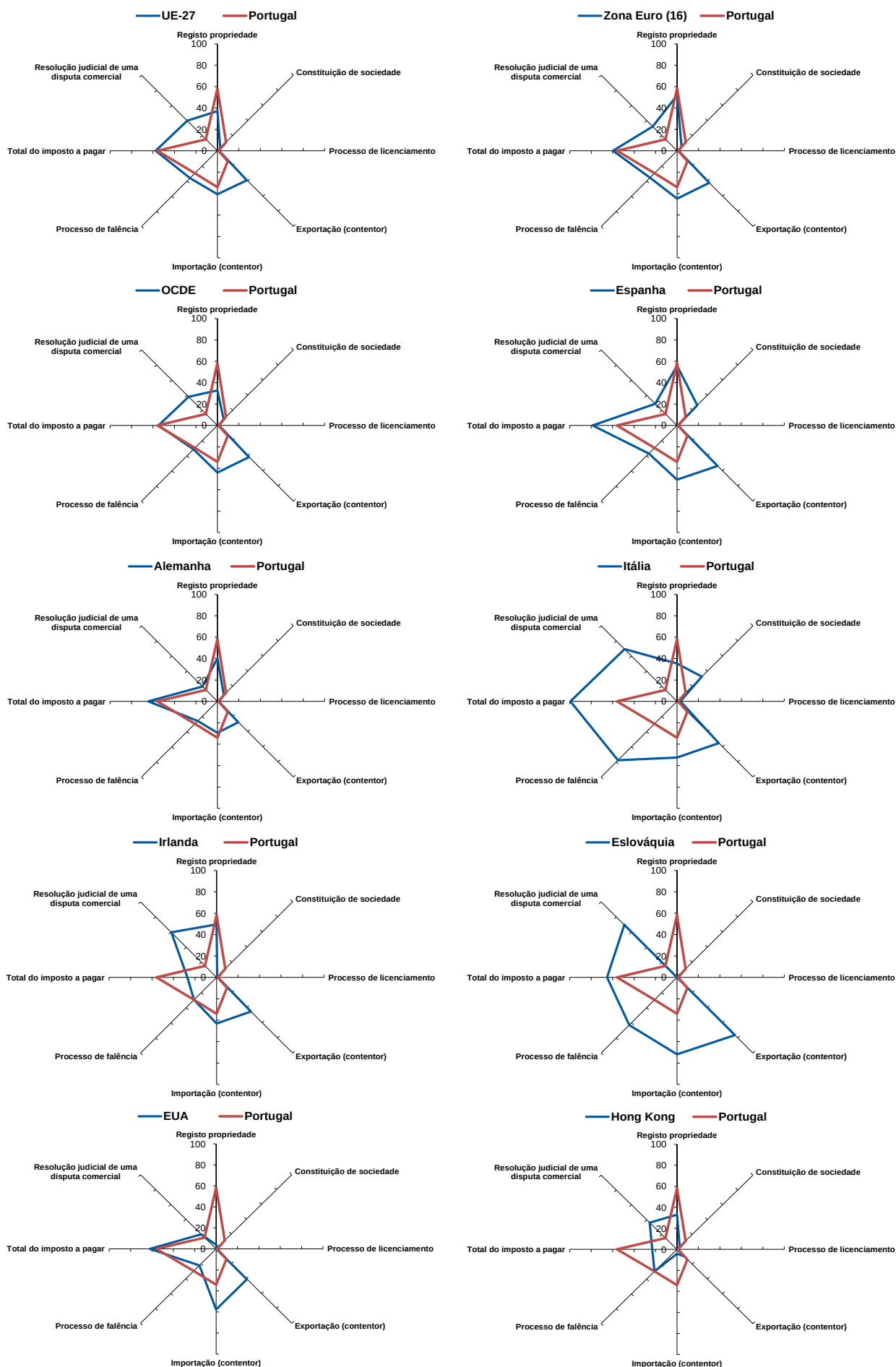
Numa outra perspetiva comparada, agora com o caso irlandês, também se observa que Portugal se encontra bem posicionado, à exceção de três indicadores nos quais detém um maior custo, designadamente nos custos relacionados com o registo de uma propriedade (7,4% contra 0% na Irlanda), com a constituição de uma sociedade (7,4% contra 6,3% na Irlanda) e o referente ao total de imposto a pagar em % do lucro bruto (43,3% contra 26,5% na Irlanda).

Destaca-se ainda a comparação com a Eslováquia, um dos países do alargamento da UE que mais tem crescido em termos de exportação e com melhor performance entre os países do alargamento. Observa-se que Portugal apresenta uma desvantagem em três indicadores, designadamente nos custos com o registo de propriedade (7,4% contra 0% na Eslováquia), de constituição de uma sociedade (6,5% contra 1,9% na Eslováquia), nos custos num processo de licenciamento em % do rendimento interno bruto *per capita* (53,9% contra 12,7% na Eslováquia).

Mesmo atendendo à comparação com o Brasil, destaca-se que Portugal está pior posicionado quanto a dois dos indicadores mencionados anteriormente, os custos do registo de uma propriedade (2,7% do valor da propriedade no Brasil e 7,4% em Portugal) e os custos de um processo de licenciamento, (46,5% do Rendimento Interno Bruto *per capita* no Brasil e 53,9% em Portugal).

Finalmente, considera-se a análise comparativa com dois países com uma forte componente exportadora. No caso de Hong-Kong, verifica-se que Portugal aparenta ser menos competitivo em todos os indicadores de custos, excetuando-se nos referentes à resolução judicial de uma disputa comercial em % da dívida (13% em Portugal contra 19,5% em Hong Kong). Já comparativamente com os EUA, a maior economia e a terceira maior exportadora do mundo, apura-se que esta apresenta quatro indicadores de custos mais favoráveis que Portugal, nos seguintes casos: registo de propriedade (7,4% contra 0,5% nos EUA), constituição de sociedades (6,5% contra 1,4% nos EUA), processos de licenciamento (53,9% contra 12,8% nos EUA) e custos associados ao processo de falência em % do espólio (9% contra 7% nos EUA).

Figura 2. Índices de Custos Burocráticos



### 4.3 Demora burocrática

A última dimensão de análise corresponde à demora burocrática, à qual correspondem 8 indicadores (Dias para registar uma propriedade, Dias para constituir uma sociedade, Dias para exportação, Dias para importação, Dias para efetuar um processo de licenciamento, Horas a despendar no pagamento de impostos, Dias para a resolução de uma disputa comercial e Anos para se completar um processo de falência de uma sociedade).

Regista-se que Portugal se encontra genericamente mais aproximado do centro do gráfico que representa o posicionamento relativo dos indicadores do que nas duas dimensões anteriores (Figura 3). Os indicadores nos quais Portugal regista um posicionamento mais favorável são o tempo que leva a registar uma propriedade e a constituir uma sociedade, muito devido ao elevado esforço encetado com iniciativas como a “Casa pronta” (1 dia para o registo de uma propriedade imóvel, com Portugal sendo o país onde este procedimento é mais rápido, segundo o DB de 2011) e a “Empresa na Hora” (6 dias para constituir uma sociedade).

Através da observação da Figura 3, constata-se que Portugal se encontra no entanto desfavoravelmente posicionado em relação à maioria dos indicadores, designadamente nos seis restantes, quando comparado com a média dos países da UE-27 e da OCDE, mas também com a generalidade dos países europeus, tais como a Espanha, a Alemanha, o Reino Unido e a Irlanda. Comparativamente à Zona Euro, a situação não se altera significativamente, verificando-se no entanto uma menor demora burocrática na resolução judicial de uma disputa comercial em Portugal (547 dias em Portugal, 602 dias na Zona Euro e 549 na EU-27).

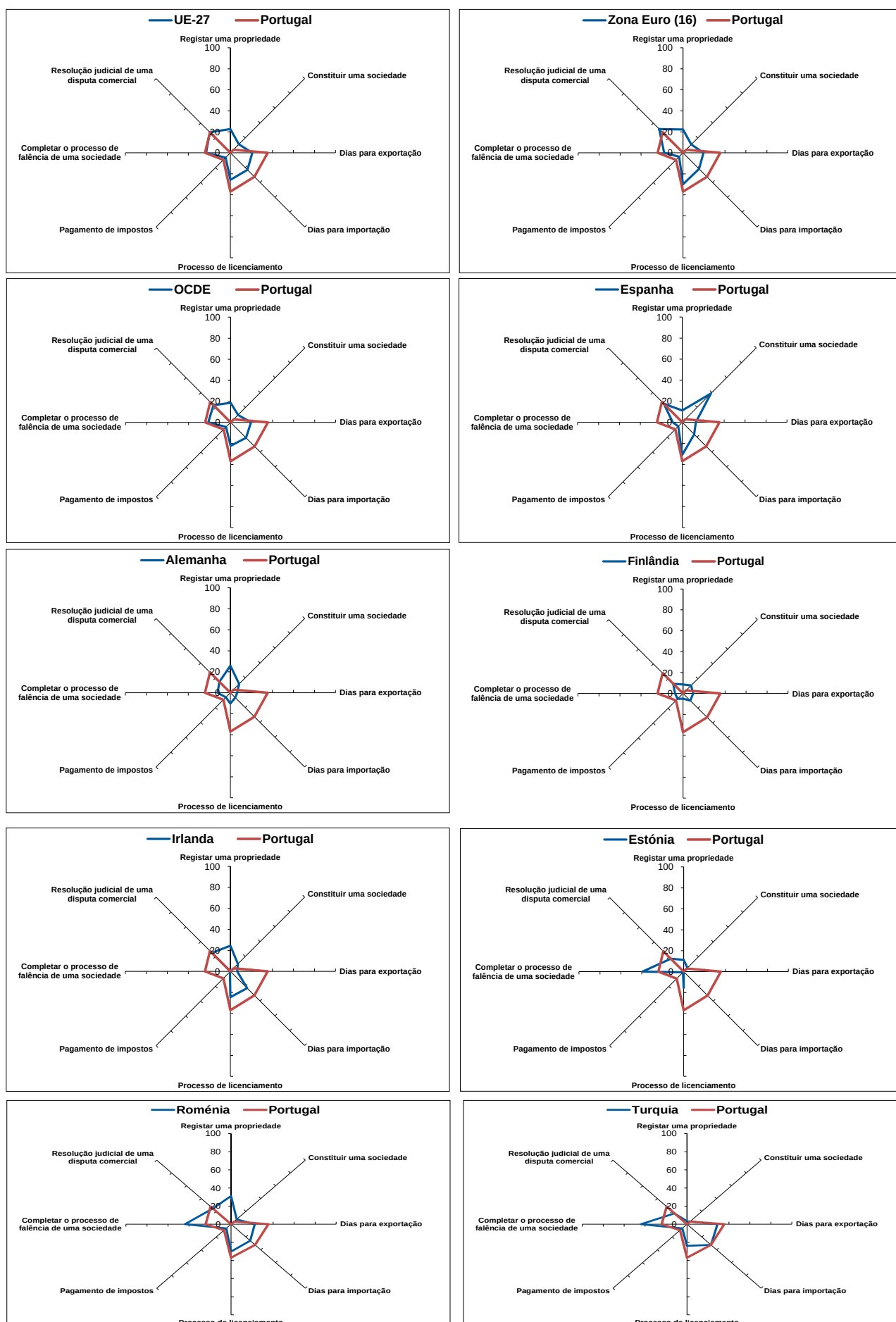
Quando comparado com o caso italiano (país que está na 80ª posição no *rank* global do “Doing Business” e na 26ª posição no *rank* da UE, só à frente da Grécia), verifica-se que Portugal também se encontra posicionado desfavoravelmente em três dos indicadores anteriores, na demora em efetuar um processo de licenciamento (272 dias em Portugal face a 257 em Itália), no tempo que leva a pagar impostos (298 horas em Portugal e 285 em Itália) e em completar o processo de falência de uma sociedade (2 anos em Portugal e 1,8 em Itália).

Na comparação individual com países do Leste Europeu, nomeadamente os do alargamento da UE, como a Estónia e Roménia ou mesmo com a Turquia, constata-se, que na maioria dos indicadores Portugal ainda detém níveis de demora burocrática muito superiores aos destes países. No caso da Turquia, Portugal encontra-se melhor posicionado em apenas três indicadores (demora no registo uma propriedade, na constituição de uma sociedade e no tempo necessário para completar o processo de falência de uma sociedade). Na comparação com a Rússia, Portugal tem uma maior demora apenas na resolução judicial de uma disputa comercial.

Porém os progressos são visíveis quando é feita uma comparação com economias emergentes e em processo reformador acelerado como o Brasil, Índia ou China. No caso do Brasil, Portugal ainda apresenta maior demora para concluir um processo de exportação (16 em Portugal e 13 no Brasil), no caso da Índia, o processo de licenciamento ainda é mais demorado em Portugal (195 na Índia e 272 em Portugal) e na comparação com a China, ressalta que em Portugal se demora mais tempo para resolver judicialmente uma disputa comercial e a completar o processo de falência de uma sociedade (547 dias e 2 anos em Portugal e 406 dias e 1,7 anos na China, respetivamente).

Por outro lado, países como a Finlândia, Noruega, Nova Zelândia, Hong-Kong e a Coreia do Sul apresentam níveis de demora burocrática extremamente reduzidos.

Figura 3. Índices de Demora Burocrática



## 5. Conclusões

Portugal realizou esforços impressionantes num período relativamente curto (desde 2007) no desenvolvimento e implementação de políticas de melhor regulamentação, que são hoje em dia reconhecidas como uma parte fundamental de uma governança pública efetiva (OCDE, 2009). No entanto, existe a necessidade de manter o *momentum* e a confiança e de desenhar uma estratégia global que se interligue e se materialize futuramente em novas iniciativas conducentes à implementação de melhorias na regulamentação.

Num mercado global e cada vez mais integrado, as regras regulamentares aplicadas a outros países e contextos geográficos têm incidência na atividade económica nacional, da mesma forma que regras comerciais e alfandegárias aplicadas noutros mercados têm implicações no comércio externo português de bens e serviços e por essa via na própria competitividade.

Em Portugal, a necessidade de resolver problemas económicos e estruturais antigos facilitou a emergência de uma sensibilidade partilhada entre políticos e funcionários públicos sobre a necessidade de motivar mudanças profundas. A implementação do SIMPLEX tornou-se impressionante a nível da ambição de propósitos e da abrangência de atuação, aumentando consideravelmente a cooperação interministerial. Os procedimentos regulatórios e burocráticos foram alvo de enormes esforços de simplificação nos últimos anos, que permitiram reduzir visivelmente custos e simplificar a vida das empresas e dos cidadãos.

A análise da evolução dos indicadores do “Doing Business” no contexto deste tipo de análise é frequente e habitual. No entanto, a tradução dos indicadores tradicionais do “Doing Business” em três novas dimensões, que contemplam o montante de procedimentos, os seus custos e a demora no cumprimento destas obrigações, permite adicionar novas componentes de análise e efetuar um aproveitamento mais alargado desta informação.

Das três dimensões referenciadas, procedimentos, custos e demora burocrática, a que se apresenta como menos favorável relativamente às economias mais avançadas da UE, OCDE, Japão e mesmo face a alguns países em desenvolvimento é a demora burocrática. Apesar da evidência clara de melhorias na generalidade do funcionamento e cumprimento dos procedimentos burocráticos em Portugal, que estão refletidos na análise das duas primeiras dimensões consideradas (procedimentos e custos), continua a verificar-se que, em 2010, na dimensão de tempo despendido com a operacionalização e resolução destes procedimentos, se gasta em Portugal mais tempo do que na média dos países da UE e da OCDE, bem como de alguns países do alargamento e emergentes, o que poderá ter implicações sobre a eficiência e competitividade das empresas e dos agentes económicos portugueses.

As diversas iniciativas europeias de promoção da redução da carga regulamentar, que deram origem a compromissos sérios de redução da carga legislativa e burocrática, conduzem à necessidade de acompanhamento dos progressos feitos pelos nossos congéneres europeus, de forma a refletir internamente essas boas práticas e a antecipar mudanças, para que os progressos se mantenham. Nomeadamente ao nível dos procedimentos burocráticos, será necessário apostar na continuação da redução dos processos de licenciamento e dos processos inerentes à criação de sociedades, no sentido de se acompanharem os progressos da UE-27. A recente iniciativa “Licenciamento zero”, criada através da publicação do Decreto-Lei n.º 48/2011, a 1 de abril de 2011, ao abrigo das autorizações legislativas concedidas pela Lei n.º 49/2010, de 12 de novembro e pelo artigo 147.º da Lei n.º 55 -A/2010, de 31 de dezembro e posteriormente abrangida pela Portaria 131/2010 de 4 de abril de 2011 vem corresponder a esta necessidade. Esta iniciativa visa dar cumprimento a um compromisso prévio do Programa SIMPLEX de 2010 e é uma das medidas emblemáticas da Agenda Digital 2015. Destina-se a simplificar o regime de exercício de diversas atividades económicas e a reduzir encargos administrativos suportados pelos cidadãos e pelas empresas, mediante a eliminação de licenças, autorizações, validações, autenticações, certificações, atos emitidos na sequência de comunicações prévias com prazo, registos e outros atos

permissivos, substituindo-os por um reforço das ações sistemáticas de fiscalização *a posteriori* e mecanismos de responsabilização efetiva dos promotores, o que acarreta um agravamento do regime sancionatório. Esta estabelece também a criação do “Balcão do empreendedor”, prevendo-se um acesso direto, via Internet, através do portal da empresa ([www.portaldaempresa.pt](http://www.portaldaempresa.pt)) e igualmente um acesso presencial, mediado por um intermediário, que poderá estar disponível nos municípios ou em outros balcões públicos ou privados. Com a iniciativa «Licenciamento zero» pretendeu-se também desmaterializar procedimentos administrativos e modernizar a forma de relacionamento da Administração com os cidadãos e empresas, concretizando desse modo as obrigações decorrentes da Diretiva n.º 2006/123/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro, relativa aos serviços no mercado interno, que foi transposta para a ordem jurídica interna pelo Decreto -Lei n.º 92/2010, de 26 de julho.

Ao nível dos custos burocráticos, seria prioritário reduzir designadamente os custos relacionados com o registo de uma propriedade, particularmente no âmbito da competitividade ibérica (que poderá ocorrer de imediato com a aplicação do recente acervo jurídico relacionado com o “Licenciamento zero”), sendo também indispensável o acompanhamento do custo de constituição de uma sociedade, dada a evolução registada na média dos países da UE-27.

Mas o fundamental seria encetar esforços suplementares para suplantat os casos mais prementes de demora burocrática e procedimental, nomeadamente nos casos do tempo médio que leva a concluir um processo de exportação (16 dias) ou importação (15 dias), um processo de licenciamento (272 dias), do tempo necessário para o pagamento de impostos (298 horas), para a resolução judicial de uma disputa comercial (547 dias) e para completar um processo de falência de uma sociedade (2 anos).

Estas conclusões vêm revelar que a nível da própria regulamentação, mas também da melhoria da eficiência interna da Administração Pública e do Estado, existe ainda algum trabalho por fazer, no que diz respeito a tornar mais eficiente e célere a decisão de processos administrativos e judiciais. Existe o reconhecimento generalizado de que o setor público tem de se tornar mais custo-eficiente e mais próximo das necessidades dos seus cidadãos, o que requer necessariamente uma transformação da cultura administrativa (OCDE, 2009). É premente diminuir a demora procedimental com as transações internacionais de bens, com o licenciamento e o pagamento de impostos, com a resolução judicial de disputas comerciais e com os processos de falência de sociedades.

Estas reformas tornaram-se hoje mais prementes devido ao contexto económico e financeiro atual. Criar as melhores condições para as empresas serem bem-sucedidas implica balancear bem os benefícios com os custos da regulamentação e da sua inerente burocracia.

A elaboração de bons instrumentos legislativos, que promovam simultaneamente a competitividade e a inovação, no contexto da exigente e crescente concorrência internacional é um enorme desafio para qualquer poder público. Por vezes, os procedimentos em vigor tornam-se desnecessariamente longos, excessivamente complicados ou mesmo obsoletos. O reexame permanente dos instrumentos legislativos e das suas alterações é indispensável e permite evidenciar casos de incoerência e de incompatibilidades de interesses, por vezes dentro do mesmo diploma. A reformulação da legislação nesse sentido pode permitir melhorar a relação custo/eficácia dos instrumentos jurídicos tradicionais.

O desenvolvimento de novas capacidades de gestão da regulamentação e da burocracia tem de ser continuamente incentivado e reforçado (OCDE, 2009; Parlamento Europeu, 2010). Permanece a necessidade de manter este esforço de criação de *momentum* e de confiança, relacionado com a estratégia orientada para uma melhor regulamentação, que se interligue com um conjunto de outras iniciativas próximas, dado existir o risco de estas reformas cristalizarem no tempo, em função de novas prioridades. Para a sua efetivação é necessário assegurar uma continuidade na definição de objetivos estratégicos e operacionais que ajudem estas reformas a manterem-se no curso devido.



## Bibliografia

Banco Mundial (2010), “Doing Business 2011”, World Bank, Washington.

Banco Mundial (2009), “Doing Business 2010”, World Bank, Washington.

Cerqueira, P. e R. Pinheiro Alves (2010), “Regulação de Mercados por Licenciamento”, GEE Papers n. 25, Gabinete de Estratégia e Estudos, Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento.

Comissão Europeia (2007), “Programa de Ação para a redução dos encargos administrativos na União Europeia”, Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, COM(2007) 23 final Bruxelas.

Comissão Europeia (2006), “Legislar melhor: uma explicação simples desta iniciativa”, Luxemburgo.

Comissão Europeia (2001), “European Governance: a White Paper”, COM(2001) 428.

Diário da República, Decreto-Lei n.º 48/2011 de 1 de abril, DL 1.ª série, nº 65, 1 de abril de 2011

Diário da República, Portaria n.º 131/2011 de 4 de abril, DL 1.ª série, nº 66, 4 de abril de 2011

Gouveia, M. (2009), “Ease of Doing Business 2010: Facilidade de fazer negócios em Portugal”, Boletim Mensal de Economia Portuguesa, Gabinete de Estratégia e Estudos do Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento e GPEARI, Ministério das Finanças e da Administração Pública, novembro de 2009.

Her Majesty’s Government (2009), “Striking the right balance”, BRE Annual Review 2009, UK.

Martins, A., A. Olival, C. Nunes e R. Pinheiro Alves, (2010), “Políticas para o ambiente de negócios em Portugal”, Boletim Mensal de Economia Portuguesa, Gabinete de Estratégia e Estudos do Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento e GPEARI, Ministério das Finanças e da Administração Pública, dezembro de 2010.

OCDE (2009), “Better regulation in Portugal - Better regulation in Europe: an assessment of regulatory capacity in 15 member states of the European Union”, Paris.

Parlamento Europeu (2010), “EU Better Regulation: from economic to citizen-centric?”, Seminar Report, 24 de fevereiro de 2010, Bruxelas.

Wiener, Jonathan B. Baert (2006), “Better Regulation in Europe. Current Legal Problems”, Duke Law School Legal Studies Paper No. 130.

Zambujal Oliveira, João e R. Pinheiro Alves (2010), “The Ease of Doing Business Index as a tool for Investment location decisions”, GEE Papers n. 30, Gabinete de Estratégia e Estudos, Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento.