

O ambiente de negócios em Portugal

Uma análise comparada de procedimentos, custos e demora burocrática

ELSA DE MORAIS SARMENTO E JOAQUIM DA SILVA REIS

RESUMO: *O desenvolvimento de políticas de melhor regulamentação em Portugal tem feito parte do esforço de reforma e modernização do Estado, atinentes ao cumprimento dos compromissos da Agenda de Lisboa. Com base nos indicadores do relatório «Doing Business 2011» do Banco Mundial, avalia-se a performance relativa de Portugal face a uma seleção de países, em três dimensões chave do ambiente regulamentar: os procedimentos, os custos e a demora burocrática, considerados determinantes para o ambiente de negócios e qualidade de vida dos cidadãos. Esta análise comparada revela que, apesar dos notáveis progressos dos últimos anos, existe ainda caminho a percorrer, não só ao nível da própria melhoria da regulamentação, mas também do funcionamento interno da Administração Pública e do Estado, no que diz respeito a tornar mais eficiente e célere a decisão de processos administrativos e judiciais. É premente, designadamente, diminuir a demora procedimental relacionada com as transações internacionais de bens, o licenciamento, o pagamento de impostos, a resolução judicial de disputas comerciais e os processos de falência de sociedades.*

Palavras-chave: Regulamentação, Burocracia, Reforma, Ambiente de Negócios, Portugal

ELSA DE MORAIS SARMENTO (correspondente)

esarmento@ua.pt

Mestre em Economia, Universidade de Aveiro. Docente do Departamento de Economia, Gestão e Engenharia Industrial da Universidade de Aveiro. Lecionou em diversas instituições nacionais e internacionais, participou em diversos projetos de investigação e foi consultora de diversas organizações internacionais. Trabalhou no Parlamento Britânico, Parlamento Europeu e exerceu também diversas funções de direção no Gabinete de Estratégia e Estudos do Ministério da Economia, Inovação e Desenvolvimento e Ministério da Economia e Emprego.

Master in Economics, University of Aveiro. Lecturer at the Department of Economics, Management and Industrial Engineering at the University of Aveiro. She has lectured in various national and international institutions and has participated in various research projects and done consultancy work for various international organizations. She worked at the House of Commons, European Parliament and has also been appointed for various directing positions at the Gabinete de Estratégia e Estudos of the Portuguese Ministry of Economy, Innovation and Development and Ministry of Economy and Employment.

JOAQUIM LINO DA SILVA REIS

joaquimreis@ua.pt

Mestre em Economia do Departamento de Economia, Gestão e Engenharia Industrial da Universidade de Aveiro, é consultor na Capgemini Consulting Portugal. Trabalhou no Gabinete de Estratégia e Estudos do Ministério da Economia, Inovação e Desenvolvimento e participou em diversos projetos de investigação e de consultoria.

Master in Economics of the Department of Economics, Management and Industrial Engineering at the University of Aveiro, is a consultant at Capgemini Consulting Portugal. He has worked at the Gabinete de Estratégia e Estudos of the Portuguese Ministry of Economics, Innovation and Development and has participated in various research and consulting projects.

TITLE: The business environment in Portugal: a compared analysis of bureaucratic procedures, costs and delay

ABSTRACT: *The development of better regulation policies in Portugal has been integrated in the State's reform and modernization effort, geared towards the accomplishment of the compromises portrayed in the Lisbon Agenda. Based on the World Bank's «Doing Business 2011» report, we appraise the Portuguese performance comparatively to a selection of relevant countries, in three key dimensions of the regulatory environment: bureaucratic procedures, costs and delay, considered determinants to the doing business environment and citizen's quality of life. This comparative analysis shows that despite the notable improvement of the last few years, there is still progress to be made, concerning not only improving regulation in itself, but also the functioning of the Public Administration and the State, calling for a more efficient and prompt resolution of administrative and judicial processes. It is particularly urgent to curb the excessive procedural delay in international transactions of goods, licensing, tax payments, judicial resolution of commercial disputes and firm bankruptcy.*

Key words: Regulation, Bureaucracy, Reform, Doing Business, Portugal

JEL: D73; P11; K20

INTRODUÇÃO

O desenvolvimento de políticas de melhor legislação e 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 *on-line* conduziu à redução de custos adicionais que a regulamentação 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, libertar recursos 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 vindo a apresentar 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 relativa de Portugal nos *rankings* das respetivas áreas. No «Doing Business 2010», referente ao ano de 2009, Portugal qualificava-se 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 31.º lugar entre 183 países (Banco Mundial, 2010; Martins *et al.*, 2010), e uma posição relativamente à UE-27, ocupando o 13.º 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 (um dia).

Contudo, dado o ritmo contínuo e acelerado de reformas que têm vindo a ser implementadas em diversos países, nomeadamente por economias emergentes, 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 e de convergência para com os países melhor posicionados nestes *rankings*. Estas reformas tornam-se hoje mais prementes na medida em que a situação económica e financeira atual implica necessariamente o reforço da competitividade portuguesa.

Este trabalho apresenta um contributo nesse sentido, de monitorização de resultados em matéria de regulamentação, com base nos indicadores do relatório «Doing Business» de 2011 do Banco Mundial, através da apreciação da posição relativa de Portugal, em 2010, *vis-à-vis* uma seleção apurada de países. Para o efeito, desenvolveu-se um novo tipo de classificação, estruturado em três 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. 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 considerados relevantes para o efeito, as áreas onde Portugal já se encontra relativamente bem colocado, dada a evolução que tem vindo a fazer nas últimas edições do «Doing Business». Permite também identificar aquelas onde será ainda necessário efetuar um esforço adicional, no sentido de prosseguir na senda da convergência para com os parâmetros regulatórios da União Europeia (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 de progresso na área da regulamentação. Na terceira secção introduz-se a metodologia adotada, na quarta secção efetua-se a análise comparada por cada uma das três dimensões consideradas e, finalmente, a última secção apresenta uma súmula das conclusões.

AS METAS ASSUMIDAS NO CONTEXTO NACIONAL E EUROPEU

Assiste-se atualmente a uma transformação profunda no modo como é entendida e posta em prática a regulação¹ da política económica, no contexto de alterações mais amplas relacionadas com a própria conceção, reforma e reestruturação do Estado e da sua Administração (Araújo e Branco, 2009; Rocha e Araújo, 2007).

A nível europeu, os últimos 11 anos assistiram a movimentos reformistas substanciais a nível legislativo, que atingiram um novo patamar, não só pela intervenção continuada em setores económicos específicos (telecomunicações, energia, mercado de trabalho), como pela extensão desta intervenção a novos setores (ambiente, por exemplo), mas, fundamentalmente, devido à ambição expressa de melhorar a eficácia da regulação do Estado sobre a economia, através de mudanças operadas ao nível da forma como determinados departamentos chave e agências de regulação produzem legislação, independentemente do setor específico onde operem. Esta nova agenda de regulamentação materializou-se numa miríade de iniciativas que visam melhorar a capacidade de Governos e instituições europeias produzirem legislação de elevada qualidade para, em última análise, se conseguir governar o próprio Estado regulador.

Como é evidente, é intenção da generalidade dos poderes públicos, desde a fase do desenho das políticas públicas até à própria implementação da regulamentação, o providenciar da melhor intervenção com vista à concretização dos objetivos em causa, procurando utilizar os instrumentos mais adequados para a missão que pretendem cumprir, maximizando os benefícios e minimizando os efeitos perniciosos da sua

atuação. No entanto, regulamentações mal concebidas podem tornar-se distorcivas, sendo consideradas como entraves ao bom funcionamento dos mercados (Comissão Europeia, 2006). Por exemplo, diferentes instrumentos legislativos podem sobrepor-se uns aos outros, prejudicando as empresas e os cidadãos. Ou podem, por outro lado, tornar-se facilmente obsoletos, dada a rápida evolução tecnológica, a própria globalização, ou via o crescente acesso à informação, que obriga a uma atualização permanente da legislação, de forma a acompanhar todas estas mudanças. Encargos administrativos desnecessários e desproporcionados podem ter repercussões económicas significativas, sendo fonte de perturbação para o funcionamento das empresas e dos mercados. Porém, segundo a Comissão Europeia, a legislação europeia tem tido aspetos positivos, patentes na eficácia da eliminação de barreiras que distorcem a concorrência e potenciam 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.

A complexidade do acervo comunitário aumentou consideravelmente ao longo dos últimos 50 anos. A Comissão Europeia estima que os custos da sua gestão e implementação representem cerca de 3,5% do Produto Interno Bruto (PIB) da UE (Comissão Europeia, 2007). Nesse sentido, em 2002 e após a publicação do **Livro Branco sobre a Governança** (Comissão Europeia, 2001), sob a égide de Romano Prodi, a Comissão Europeia lançou-se num ambicioso exercício com o objetivo de simplificar e melhorar o ambiente legislativo, através da iniciativa «Legislar melhor», reduzindo a burocracia, melhorando a qualidade da legislação e elaborando instrumentos legislativos mais adaptados às necessidades dos consumidores e das empresas. O objetivo pretendido não visava diretamente a diminuição do montante de legislação criada², tinha antes como propósito basilar o aumento da competitividade, através da produção de legislação de melhor qualidade a nível Europeu (Comissão Europeia, 2006; Wiener, 2006). Na verdade, a utilização deste tipo de instrumentos para fomento da competitividade não é inédita. Os EUA foram os pioneiros nos anos de 1970 e 1980 a utilizar mecanismos legislativos e regulatórios, como parte do arsenal de combate à inflação e à recessão. Na Europa, apenas nos últimos 10 anos se tem procurado utilizar estes instrumentos, na tentativa de remediar o lento crescimento económico relativamente aos EUA e às economias emergentes, como a China.

Na UE, a iniciativa «Legislar Melhor» está, portanto, intrinsecamente ligada aos objetivos expressos na Agenda de Lisboa. Por forma a atingir os objetivos propostos, foi implementado um quadro completo de avaliação de impacto, obrigatório nas propostas legislativas mais importantes. 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 incluía medidas para a promoção da melhoria do ambiente regulamentar para as empresas. Posteriormente, em 2006, a Comissão Europeia lançou um ambicioso programa de ação 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. 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 UE³. 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 UE⁴.

Mas não só a nível da EU se têm tomado iniciativas neste sentido (Parlamento Europeu, 2010). Estas têm também proliferado em diversos Estados-membros que, como o Reino Unido, se têm debatido com preocupações acerca dos custos e das implicações do excesso de burocracia, em particular no contexto económico atual (Her Majesty's Government, 2009). Em 2009, o debate sobre a dialética entre regulação e concorrência tornou-se mais aceso no decurso do arrefecimento económico mundial. Por um lado, tem 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.

O posicionamento de Portugal, relativamente inferior, em várias comparações internacionais de competitividade, constituiu um *driver* importante no lançamento do Programa Simplex⁵ 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. Outra prioridade que assistiu a todos estes esforços esteve relacionada com o tornar o ambiente negocial para as empresas mais dinâmico e inovador, de forma a aumentar a competitividade da economia e a sua capacidade para atrair investimento direto estrangeiro⁶.

Nomeadamente ao nível dos procedimentos burocráticos, será necessário apostar na continuidade da redução dos processos de licenciamento e dos processos inerentes à criação de sociedades, no sentido de se acompanharem todos os avanços dos países que integram a União Europeia. A recente iniciativa «Licenciamento zero» (criada

através da publicação do Decreto-Lei n.º 48/2011, a 1 de abril de 2011, e posteriormente abrangida pela Portaria 131/2010 de 4 de abril de 2011) vem responder a esta necessidade. Esta visa dar cumprimento a um compromisso prévio do Programa Simplex de 2010, sendo 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) 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.

As iniciativas europeias de promoção da redução da carga regulamentar, que deram origem a compromissos sérios de diminuição da carga legislativa e burocrática, introduziram a necessidade de acompanhar mais de perto os avanços feitos nossos pelos parceiros europeus, por forma a fazer refletir essas boas práticas internamente, e a antecipar mudanças, para que os progressos portugueses nesta matéria sejam sustentados no tempo.

METODOLOGIA

O relatório «Doing Business» (DB), publicado anualmente pelo Banco Mundial, avalia nove elementos considerados fundamentais nas políticas que enquadram e condicionam o ambiente regulamentar de um país e que são determinantes para o relacionamento entre as empresas e 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 das 10 áreas de regulamentação, bem como um *ranking* intitulado «Ease of Doing Business». Este exercício 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 afeto ao cumprimento de

uma grande variedade de procedimentos e de regulamentações, bem como a facilidade com que contratos entre entidades privadas podem ser efetivados e reforçados.

Neste estudo, foi feita uma seleção de apenas 45 países⁷, de 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 efeitos da análise comparativa pretendida, seria mais útil ter este conjunto de países como *benchmark* para a *performance* portuguesa, dado que são ou países com um elevado índice de desenvolvimento, ou com um ímpeto reformista bastante acelerado. Em aditamento aos anteriores, também se calcularam indicadores específicos para a média dos países da UE-27, Zona Euro (16) e OCDE.

QUADRO I

Indicadores de «Doing Business» para Portugal entre 2003 e 2010

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Procedimentos para constituir uma sociedade (nº)	11	11	11	8	7	6	6	6
Dias para constituir uma sociedade (nº)	78	78	54	8	7	6	6	6
Custos de constituição de uma sociedade em % do Rendimento Interno Bruto per capita	12,0	13,5	13,4	7,9	7,0	6,5	6,4	6,5
Procedimentos requeridos num processo de licenciamento (nº)			20	20	20	21	19	19
Dias para concluir um procedimento de licenciamento (nº)			327	327	327	328	287	272
Custos num processo de licenciamento, em % do Rendimento Interno Bruto per capita			61,3	60,3	54,0	53,5	52,9	53,9
Procedimentos para registar uma propriedade (nº)		5	5	5	5	5	5	1
Dias para registar uma propriedade (nº)		83	83	81	42	42	12	1
Custos de registo de uma propriedade em % do valor da propriedade		7,4	7,5	7,4	7,4	7,4	7,4	7,4
Procedimentos envolvidos na resolução judicial de uma disputa comercial (nº)	36	36	36	35	35	34	31	31
Dias para a resolução judicial de uma disputa comercial	577	577	577	577	577	577	547	547
Custos associados à resolução judicial de uma disputa comercial em % da dívida	14,2	14,2	14,2	14,2	14,2	14,2	13,0	13,0
Anos para a completar o processo de falência de uma sociedade	2	2	2	2	2	2	2	2
Custos associados ao processo de falência em % do espólio	9	9	9	9	9	9	9	9
Taxa de recuperação decorrente do processo de falência de uma sociedade (cêntimos por dólar)	73,2	73,2	74,7	75,0	74,0	69,4	69,4	72,6
Pagamentos de impostos a efectuar (nº)			8	8	8	8	8	8
Horas a dispendir no pagamento de impostos			328	328	328	328	328	298
Total do imposto a pagar em % do lucro bruto			45,2	45,2	44,8	43,6	42,9	43,3
Documentos para exportação (nº)			4	4	4	4	4	4
Dias para exportação (nº)			18	16	16	16	16	16
Custos de exportação (por contendor)			495	580	580	685	685	685
Documentos para importação (nº)		5	5	5	5	5	5	5
Dias para importação (nº)		18	16	16	16	16	15	15
Custos de importação (por contendor)			994	994	994	999	999	999

Fonte: «Doing Business» do Banco Mundial

A evolução, entre 2003 e 2010, dos 24 indicadores fornecidos pelo «Doing Business» pode ser observada no Quadro I. No entanto, na nossa análise apenas se consideraram 23 indicadores⁸, que 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. Classificou-se de seguida esta informação em três novas dimensões, que se intitularam de «procedimentos burocráticos», «custos burocráticos» e «demora burocrática», sendo a primeira constituída por 7 indicadores, e a segunda e terceira por 8 indicadores, respetivamente (Quadro II, p. 42).

No relatório do Banco Mundial, os indicadores vêm expressos numa unidade própria, conforme se poderá constatar nos Quadros I e II. 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 uma seleção de 45 países 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.

O método utilizado é o «min-max standardization» e a fórmula do 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. A razão deste tipo de escalonamento, aparentemente invertido relativamente ao que é habitualmente apresentado noutros índices compósitos a nível internacional, é a de que se considerou que, tratando-se de aferir a «carga» regulatória em termos de procedimentos, tempo e custos, quanto mais próximo de zero estiver o posicionamento do país, menor será o peso desta carga regulatória e burocrática. Desta forma, poder-se-á visualizar com maior clareza o posicionamento relativo de Portugal face ao conjunto de países selecionados e aferir em quais as dimensões e indicadores aparece mais destacado, ou seja, com melhor *performance* relativamente aos seus congéneres e vice-versa.

A representação gráfica em radar, utilizada nas figuras seguintes, permite perceber de forma mais imediata o posicionamento de Portugal em 2010, relativamente a diferentes países, para o conjunto de indicadores que constituem as três dimensões.

QUADRO II

Descrição dos 23 indicadores considerados na análise e na sua agregação nas três dimensões em análise

Dimensões consideradas e respectivos indicadores	Unidade	Período	Cobertura geográfica considerada	Observações
Procedimentos Burocráticos				
Procedimentos requeridos para efectuar um licenciamento		2005-2010	45 países (UE27+18 países: Austrália, Turquia, Suíça, Rússia, Nova Zelândia, Noruega, México, Macedónia, Japão, Islândia, Índia, Hong Kong, EUA, Brasil, Canadá, China, Coreia do Sul)	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 <i>standard</i> de bens. Contedor de 6 metros (20-foot, full container load). Não inclui Malta.
Documentos para importação	nº	2005-2010		Custos envolvidos na importação de uma expedição <i>standard</i> de bens. Contedor 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.
Custos Burocráticos				
Custos de registo de uma propriedade em % do valor da propriedade	%	2004-2010	45 países (UE27+18 países: Austrália, Turquia, Suíça, Rússia, Nova Zelândia, Noruega, México, Macedónia, Japão, Islândia, Índia, Hong Kong, EUA, Brasil, Canadá, China, Coreia do Sul)	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		Custos envolvidos na exportação de uma expedição <i>standard</i> de bens. Contedor 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 <i>standard</i> de bens. Contedor 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.
Demora Burocrática				
Dias para registar uma propriedade		2004-2010	45 países (UE27+18 países: Austrália, Turquia, Suíça, Rússia, Nova Zelândia, Noruega, México, Macedónia, Japão, Islândia, Índia, Hong Kong, EUA, Brasil, Canadá, China, Coreia do Sul)	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 <i>standard</i> de bens. Contedor de 6 metros (20-foot, full container load). Não inclui Malta.
Dias para importação		2005-2010		Demora envolvida na importação de uma expedição <i>standard</i> de bens. Contedor de 6 metros (20-foot, full container load). Não inclui Malta.
Dias para efectuar um licenciamento	nº	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: Elaboração própria 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.

Quanto mais próximas de zero estiverem as linhas a vermelho, correspondentes a Portugal ou dentro da fronteira a azul do segundo país (ou grupos de países) com o(s) qual(is) é feita a comparação, menor será a carga regulatória e melhor será o posicionamento relativo de Portugal. Ou seja, quanto mais próximo da origem e mais no interior da fronteira estiver um país relativamente 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), aquelas onde Portugal se encontra relativamente melhor ou pior posicionado.

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 para fornecer informação, do pagamento de serviços, da realização do acompanhamento de uma ação ou mesmo do compasso de espera para que esta se desenrole. Se estes custos forem demasiadamente elevados, podem anular os benefícios da introdução de nova legislação e, conseqüentemente, o próprio propósito da política de desregulamentação adotada.

As secções seguintes descrevem os principais resultados da análise comparativa para uma seleção de países considerados relevantes para cada das três dimensões em análise, os procedimentos, os custos e a demora burocrática. As comparações para o conjunto completo dos 45 países poderão ser consultadas na Base de Dados de Indicadores de Desempenho de Burocracia e Justiça (Sarmento e Reis, 2011).

Procedimentos burocráticos

A primeira dimensão de análise diz respeito aos procedimentos burocráticos e compreende 7 indicadores, descritos no Quadro II (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 em matéria de licenciamento (Cerqueira e Alves, 2011).

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 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 sucede na comparação com Espanha, onde são apenas necessários 11 procedimentos para efetuar um licenciamento.

A comparação com a média dos países da OCDE é também favorável a Portugal. Apenas acresce um posicionamento inferior para Portugal, para além do indicador anteriormente citado, relativamente a um maior número de procedimentos necessários para constituir uma sociedade em Portugal (6 comparado com 5,6 na média da OCDE).

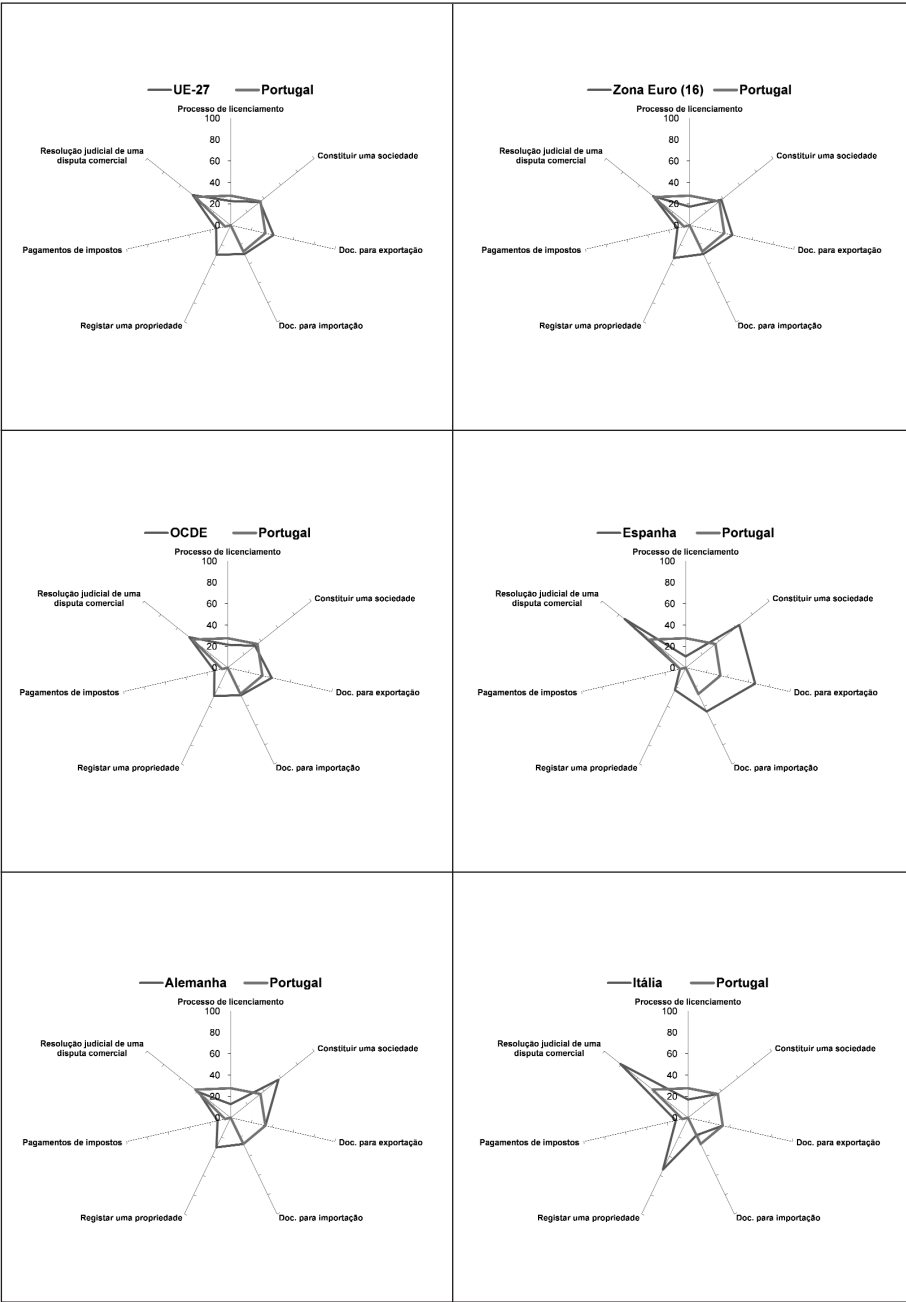
Na comparação individual com alguns países da UE-27, constata-se nomeadamente que, no caso da comparação com a Alemanha, Portugal apenas não a iguala ou supera em 2 dos indicadores, novamente nos procedimentos requeridos num processo de licenciamento, mas também no número de procedimentos envolvidos na resolução judicial de uma disputa comercial (31 em Portugal e 30 na Alemanha). Também se destaca o posicionamento menos favorável quanto ao número de documentos exigido para a importação, particularmente expressivo quando comparado com os casos italiano e irlandês (4 contra 5 documentos exigidos em Portugal). Efetivamente, desde 2005 que Portugal mantém a obrigatoriedade do preenchimento de 5 documentos para importação e de 4 para exportação, o que revela, face ao progresso reformista de vários países, que se devem tentar encontrar alternativas para abreviar este tipo de procedimentos. No caso da Dinamarca, Portugal apenas não a supera em 3 indicadores, a saber, nos procedimentos requeridos num processo de licenciamento, na constituição de sociedades e no número de documentos exigidos para importação.

Sobretudo ao nível do número de documentos exigidos para efetuar uma importação, constata-se ainda que Portugal apresenta uma carga burocrática relativamente superior, 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. De acordo com a escala de análise considerada neste estudo, 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.

Custos burocráticos

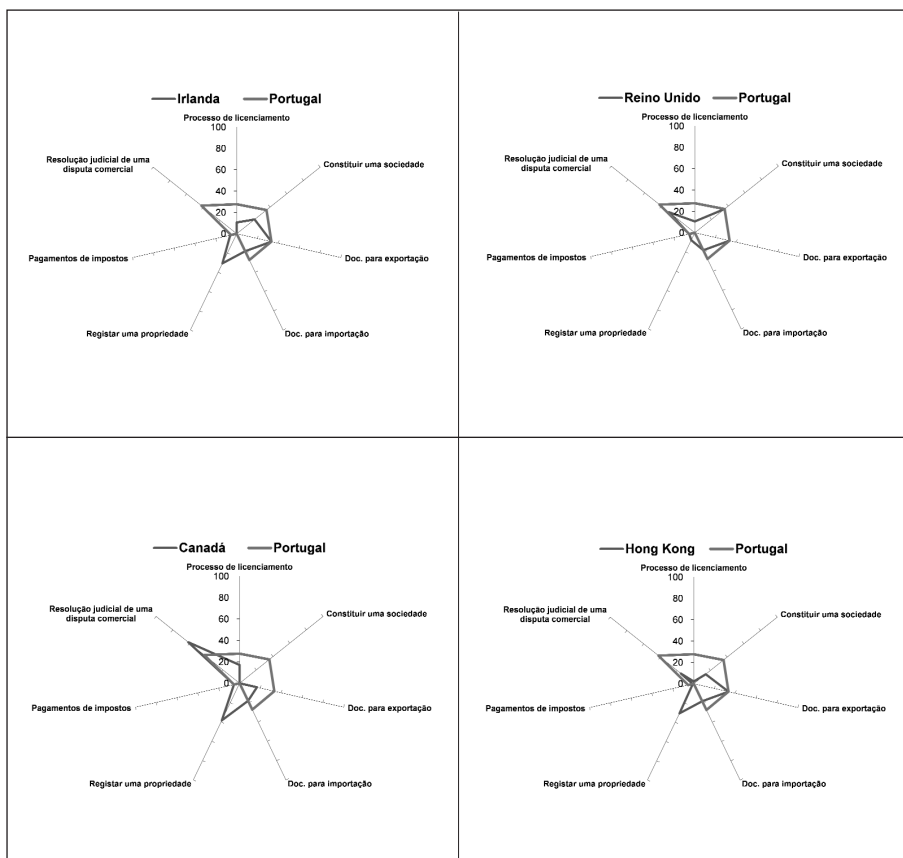
A segunda dimensão de análise refere-se aos custos burocráticos e abrange 8 indicadores, conforme a descrição oferecida no Quadro II (Custos de registo de uma pro-

FIGURA 1
Índices de procedimentos burocráticos



(Continua na p. 46)

FIGURA 1
Índices de procedimentos burocráticos (continuação da p. 45)



Fonte: Elaboração própria com base no «Doing Business» do Banco Mundial

priedade, 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 em relação a praticamente todos os 8 indicadores, com a exceção mais evidente dos custos de registo de uma propriedade, particularmente quando comparado com Espanha, Itália, Polónia e França, ou mesmo com a média dos países da zona euro (16), UE-27 e OCDE. Constata-se que se mantém, desde 2006, o custo do registo de uma propriedade em 7,4% do seu valor, o que revela, face ao pro-

gresso na estrutura deste custo por parte de vários países, que Portugal poderia 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 analisados, novamente nos custos de registo de uma propriedade em percentagem do seu valor (7,4% em Portugal contra 5,1% na Alemanha) e na constituição de uma sociedade em percentagem do rendimento interno bruto *per capita* (7% contra 5% na Alemanha), mas também no que se referem aos custos de importação (999 dólares contra 937 dólares na Alemanha) e aos custos associados ao processo de falência em percentagem do espólio (9% contra 8% na Alemanha).

Numa outra perspetiva comparada, agora com o caso irlandês, também se observa que Portugal se encontra, em geral, bem posicionado, à exceção de 3 indicadores nos quais detém um maior custo. Estes representam 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 os referentes ao total de imposto a pagar em percentagem do lucro bruto (43,3% contra 26,5% na Irlanda).

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

Mesmo atendendo à comparação com o Brasil, Portugal revela estar 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, compara-se Portugal com dois países com uma forte componente exportadora, Hong-Kong e EUA. 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 percentagem da dívida (13% em Portugal contra 19,5% em Hong-Kong). Já com-

parativamente com os EUA, a maior economia e a terceira maior exportadora a nível mundial, apura-se que este apresenta 4 indicadores de custos mais favoráveis que Portugal, nos seguintes casos: registo de propriedade (0,5% contra 7,4% em Portugal), constituição de sociedades (1,4% contra 6,5% em Portugal), processos de licenciamento (12,8% contra 53,9% em Portugal) e custo associados ao processo de falência em percentagem do espólio (7% contra 9% em Portugal).

Demora burocrática

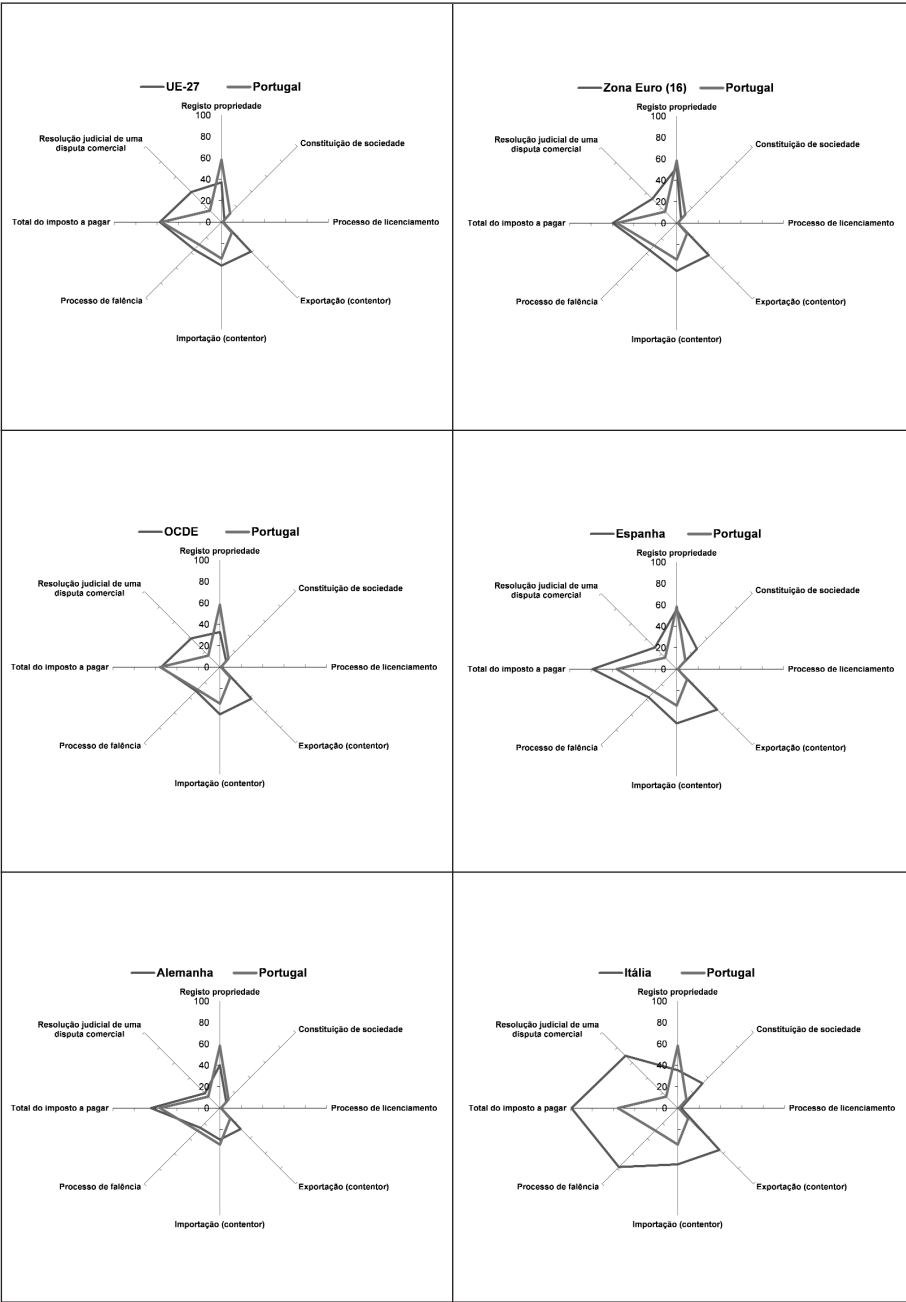
A última dimensão de análise corresponde à demora burocrática, à qual foram consignados 8 indicadores de tempo, igualmente descritos no Quadro II (Dias para registar uma propriedade, Dias para constituir uma sociedade, Dias para exportação, Dias para importação, Dias para efetuar um processo de licenciamento, Horas a despende no pagamento de impostos, Dias para a resolução de uma disputa comercial e Anos para se completar um processo de falência de uma sociedade). Esta dimensão de análise traduz o tempo de espera para o cumprimento de obrigações legais, cuja excessiva demora é suscetível de introduzir perdas de eficiência e distorções ao funcionamento dos mercados.

Nesta dimensão, constata-se que Portugal se encontra, em geral, mais próximo da origem (do centro) dos gráficos representados na Figura 3, do que nas duas dimensões anteriores, indicando uma maior proximidade com os países, entre os 45 selecionados, melhor posicionados em cada indicador, ou seja, com menor demora burocrática.

Os indicadores para os quais Portugal regista um posicionamento mais favorável são o tempo que leva a registar uma propriedade e a constituir uma sociedade. Este deve-se ao esforço empreendido com a implementação de iniciativas como a «Casa pronta» (um dia para o registo de uma propriedade imóvel, sendo Portugal o país onde este procedimento é mais rápido, segundo o DB de 2011) e a «Empresa na Hora» (seis dias para constituir uma sociedade).

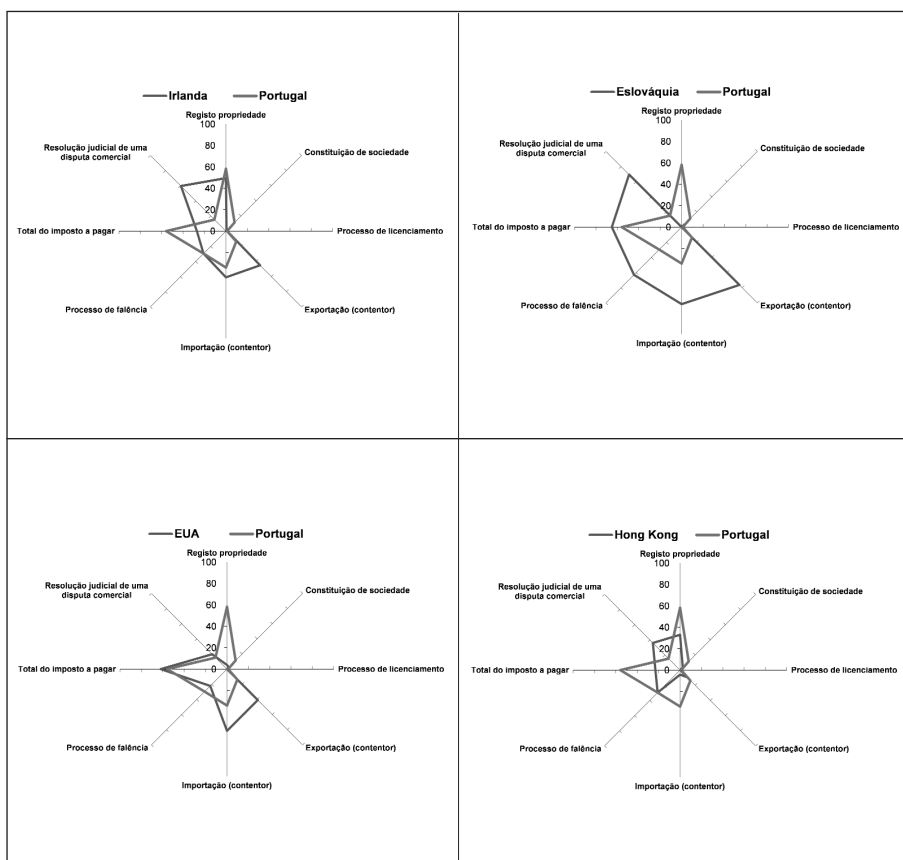
Através da observação da Figura 3, constata-se que Portugal se encontra, no entanto, desfavoravelmente posicionado em relação aos restantes 6 restantes indicadores, quando comparado com a média dos países da UE-27 e da OCDE, mas também com a generalidade dos países europeus, tais como a Espanha, a Alemanha, 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 UE-27).

FIGURA 2
Índices de custos burocráticos



(Continua na p. 50)

FIGURA 2
Índices de custos burocráticos (continuação da p. 49)



Fonte: Elaboração própria com base no «Doing Business» do Banco Mundial

Quando comparado com o caso italiano (país que está na 80.^a posição no *ranking* global do «Doing Business» e na 26.^a posição no *ranking* 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 a completar o processo de falência de uma sociedade (2 anos em Portugal e 1,8 em Itália). Por outro lado, países como a Finlândia, Noruega, Nova Zelândia, Hong-Kong e a Coreia do Sul apresentam níveis de demora burocrática extremamente reduzidos.

Na comparação individual com países do Leste Europeu, nomeadamente os do alargamento da UE, como a Estónia e Roménia, ou mesmo com a Turquia (extra-

UE), constata-se que, para a maioria dos indicadores, Portugal detém ainda 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 apresenta uma maior demora apenas na resolução judicial de uma disputa comercial.

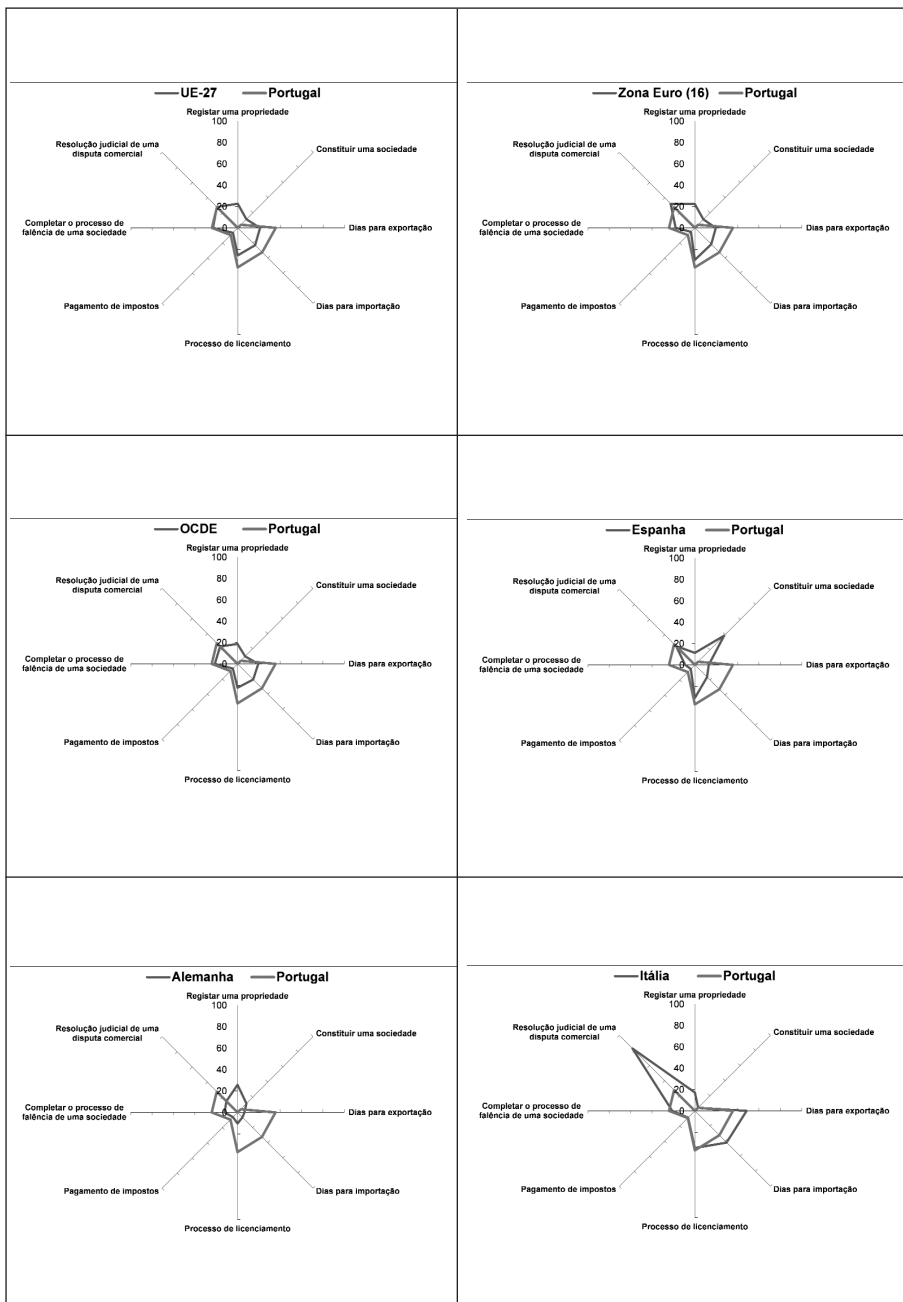
Porém, quando é feita uma comparação com economias emergentes e em processo reformador acelerado, constata-se, por exemplo que, no Brasil, é mais rápido concluir um processo de exportação (13 dias contra 16 em Portugal), que um processo de licenciamento é mais expedito na Índia (195 dias contra 272 em Portugal) e que se demora menos tempo a resolver judicialmente uma disputa comercial e a completar o processo de falência de uma sociedade na China (406 dias e aproximadamente 1,7 anos contra 547 dias e dois anos em Portugal, respetivamente).

CONCLUSÕES

Desde 2007 que Portugal realizou um esforço admirável, num período relativamente curto, no desenvolvimento e implementação de políticas de melhor regulamentação. Estas são reconhecidas, hoje em dia, como parte fundamental de uma governança pública efetiva (OCDE, 2009). No entanto, existe a necessidade de manter o *momentum* e a confiança gerada, desenhando uma estratégia global que se interligue com o passado e se materialize, num futuro próximo, em novas iniciativas conducentes à continuidade da melhoria da regulamentação do ambiente de negócios em Portugal. Num mercado global e cada vez mais integrado, as regras regulamentares aplicadas a outros países e contextos geográficos têm impacto 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 nacional.

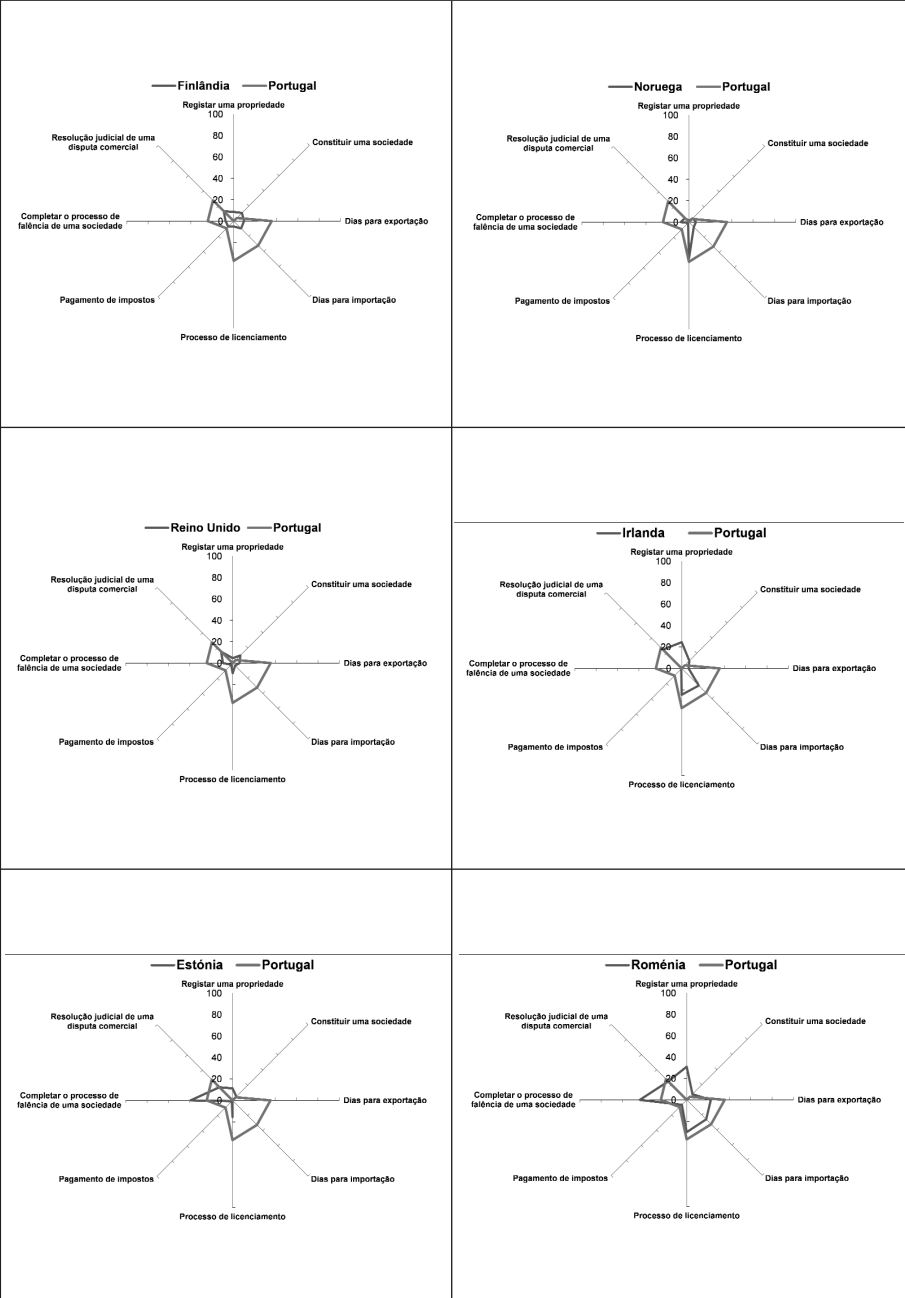
Em Portugal, a necessidade de resolver problemas económicos e estruturais antigos, facilitou a emergência de uma sensibilidade partilhada entre políticos e funcionários públicos sobre a necessidade de se motivar mudanças profundas. A implementação do Simplex tornou-se paradigmática, a nível da ambição de propósitos e da abrangência da sua atuação, elevando a cooperação interministerial a um novo patamar. Os procedimentos regulatórios e burocráticos foram alvo de enormes esforços de simplificação nos últimos anos, o que permitiu a redução drástica de custos e a simplificação notória da vida de empresas e cidadãos.

FIGURA 3
Índices de demora burocrática



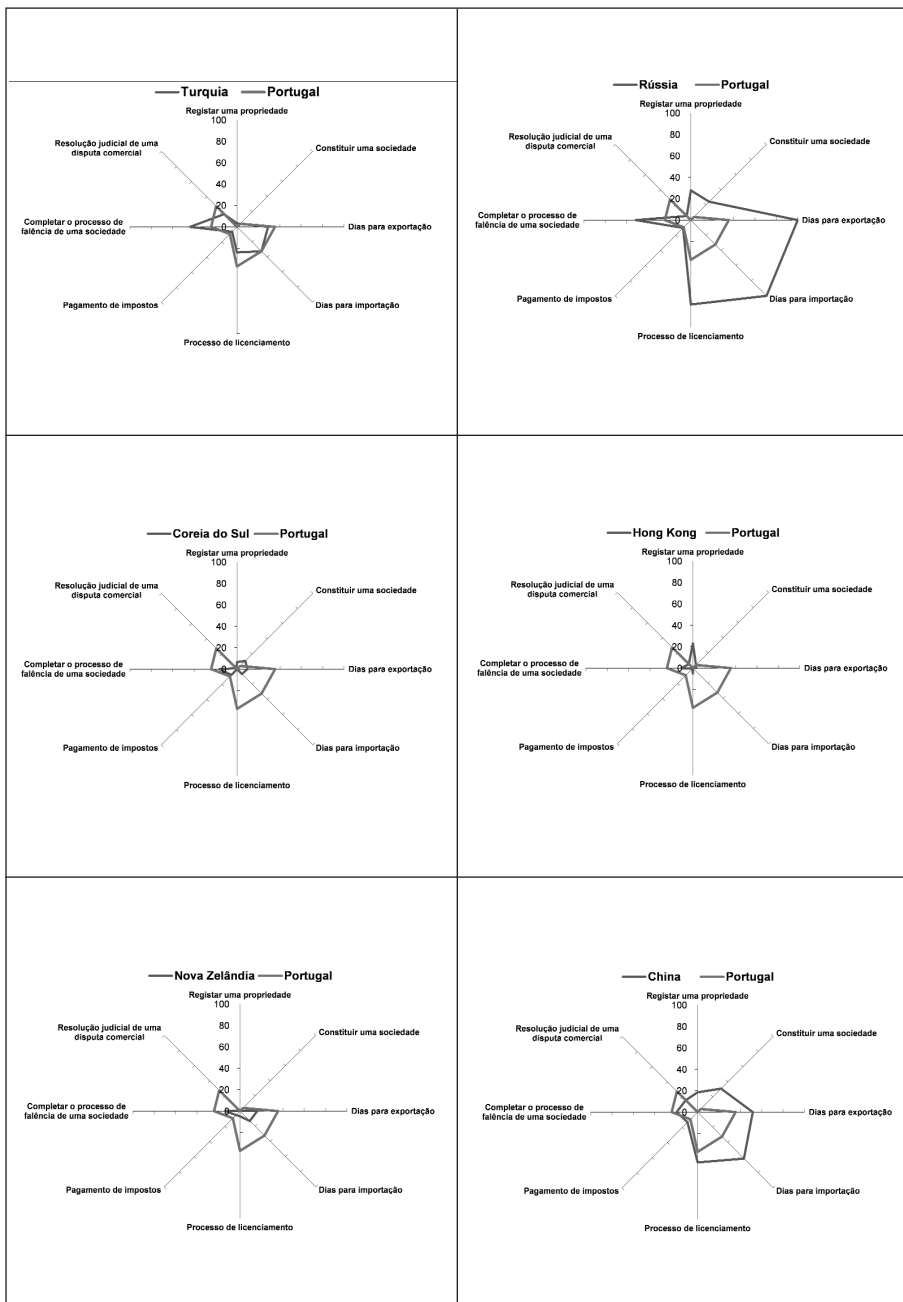
(Continua na p. 53)

FIGURA 3
Índices de demora burocrática (continuação da p. 52)



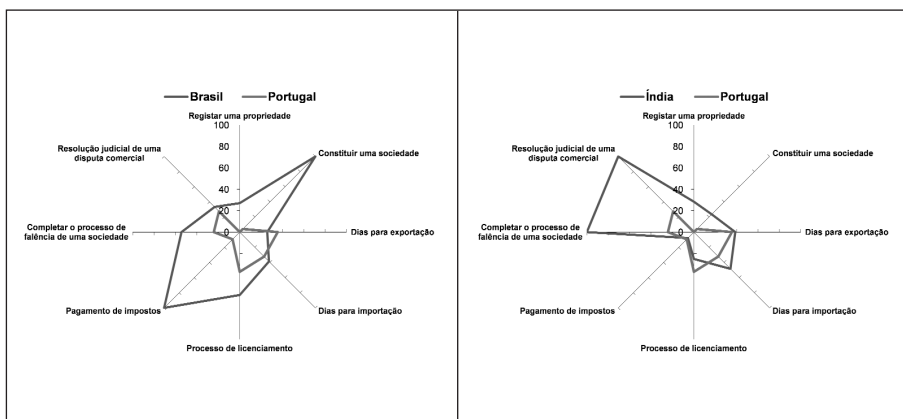
(Continua na p. 54)

FIGURA 3
Índices de demora burocrática (continuação da p. 53)



(Continua na p. 55)

FIGURA 3
Índices de demora burocrática (continuação da p. 54)



Fonte: Elaboração própria com base no «Doing Business» do Banco Mundial

A análise da evolução dos indicadores do «Doing Business» no contexto deste tipo de estudos é frequente. No entanto, neste estudo, 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 e a sua relativização face aos países com melhor *performance*, permite adicionar novas componentes de análise e efetuar um aproveitamento mais alargado desta fonte de informação.

Das três dimensões em análise, procedimentos, custos e demora burocrática, a que se apresenta como menos favorável comparativamente 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 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 na de alguns países do alargamento e emergentes, o que poderá ter implicações sobre a eficiência e competitividade das empresas e dos agentes económicos portugueses.

Ainda a nível dos resultados apresentados, conclui-se também que, no que diz respeito aos custos burocráticos, seria prioritário reduzir os relacionados com o registo de uma propriedade, designadamente no âmbito da competitividade ibérica (que

poderá ocorrer em breve, 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 positiva registada na média dos países da UE-27. Mas é sobretudo evidente que estes esforços se devem concentrar em suplantar as situações de excessiva, e eventualmente desnecessária, 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 se completar um processo de falência de uma sociedade (dois anos).

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. Estes resultados vêm revelar que, a nível da própria regulamentação, mas também da melhoria da eficiência interna da Administração Pública e do Estado, existe efetivamente trabalho por fazer, no que diz respeito a tornar mais eficiente e célere a decisão de processos administrativos e judiciais. Torna-se, portanto, premente diminuir a demora administrativa e procedimental relacionada com as transações internacionais de bens, o licenciamento, o pagamento de impostos, a resolução judicial de disputas comerciais e os processos de falência de sociedades. Estas reformas tornaram-se hoje mais imprescindíveis e urgentes, devido ao contexto económico e financeiro atual.

Criar melhores condições para as empresas serem bem-sucedidas implica contrabalançar, de forma equilibrada, os benefícios e os custos da regulamentação, nomeadamente os relativos à 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 dos maiores desafios que qualquer poder público enfrenta. Por vezes, os procedimentos em vigor tornam-se desnecessariamente longos, excessivamente complicados ou mesmo parcialmente obsoletos. O reexame permanente destes instrumentos legislativos e das suas alterações é indispensável, e permite evidenciar casos de incoerência e de incompatibilidade de interesses, contidos, por vezes, dentro do mesmo diploma. Nesse sentido, a reformulação da legislação pode permitir melhorar a relação custo/eficácia dos instrumentos jurídicos tradicionais.

O desenvolvimento de novas capacidades de gestão da regulamentação e da burocracia por parte dos poderes públicos tem de ser continuamente incentivado e reforçado. Permanece a necessidade de manter o esforço de criação de *momentum* e de confiança, através de uma estratégia orientada para a criação de valor, com uma

regulamentação de maior qualidade, que se interligue com um conjunto de iniciativas relacionadas, 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.

NOTAS

1. É importante ter em conta que a utilização do termo «regulação» em políticas públicas é suscetível de variar consideravelmente conforme os contextos nacionais e setoriais onde este é aplicado, mas também conforme os contextos administrativos e linguísticos dominantes (Barroso, 2005). Habitualmente, entende-se «regulação» e «regulamentação» como conceitos distintos. Em geral, o termo «regulação» diz respeito a todo tipo de intervenção do Estado na atividade económica privada e pública, de forma a controlar e a orientar o mercado para garantir a salvaguarda do interesse público. Existem diferentes abordagens à regulação. A regulação económica é o conjunto de regras de conduta e de controlo da atividade privada do Estado, com a finalidade de instituir um funcionamento mais equilibrado do mercado. Em economia, o conceito de regulação é frequentemente utilizado para identificar a intervenção de instâncias com autoridade legítima, normalmente públicas, na orientação e coordenação da ação de agentes económicos como empresas, trabalhadores, consumidores e fornecedores em áreas como a regulação de preços e a atuação de setores económicos específicos, como o mercado energético ou bancário. A regulação económica não deve ser confundida com a regulação estatal, ou mesmo com a regulamentação, onde o Estado, através de leis, portarias e intervenções de política económica das diferentes entidades públicas, direta e indiretamente intervém, condicionando e regulamentando a vida económica. A regulamentação, as entidades e órgãos reguladores, assim como as práticas estatais de regulação, são partes do complexo de regulação económica estatal.

A regulação exercida no âmbito jurídico refere-se ao conjunto de regras de conduta e de controlo da atividade económica pública e privada e das atividades sociais não exclusivas do Estado, com a finalidade de proteger o interesse público.

A distinção entre regulação e regulamentação não está, portanto, relacionada com a sua finalidade, pois ambas visam a definição e o cumprimento de regras que operacionalizam objetivos. Na verdade, a regulamentação é um caso particular da regulação, uma vez que estas regras são coligidas sob a forma de regulamentos, acabando frequentemente por auferirem de um valor intrínseco, independente do seu uso. A regulamentação constitui, portanto, um tipo específico de regulação jurídica, que é exercida pelo Estado.

No entanto, no contexto dos desenvolvimentos europeus mais recentes em matéria de legislação e desburocratização, a utilização destas terminologias tem sido associada ao objetivo de consagrar, ainda que simbolicamente, um outro estatuto à intervenção do Estado na condução das políticas públicas. Na verdade, a menção ao «novo» papel regulador do Estado serve para diferenciar as novas propostas de modernização da Administração Pública das tradicionais práticas de controlo burocrático, prerrogativa habitual da intervenção estatal através dos seus instrumentos tradicionais, nomeadamente regulamentos e normas.

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

3. 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 Estados-membros a redução dos encargos administrativos inerentes à legislação puramente nacional e regional.

4. O Governo britânico estima que o cumprimento das metas de redução de 25% da regulamentação, 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 (Her Majesty's Government, 2009).

5. A 13 de novembro de 2008, em Conselho de Ministros, foi adotada uma resolução que estabeleceu 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, foi também definida a forma de coorde-

nação e acompanhamento a nível nacional do Programa de Ação para a Redução dos Encargos Administrativos da União Europeia, estabelecendo a meta de redução, até 2012, de 25% dos encargos administrativos para as empresas, decorrentes da legislação e regulamentação europeia.

6. 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 da «Empresa online», a simplificação do regime de exercício da atividade industrial, 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, como a «Casa pronta», o «Nascer cidadão», a «Segurança social direta», o «NetEmprego» ou o «e-Agenda» facilitaram aos cidadãos o exercício dos seus direitos e o cumprimento das suas obrigações.

7. Para efeitos da elaboração da Base de Dados de Indicadores de Desempenho de Burocracia e Justiça (Sarmento e Reis, 2011), foram selecionados apenas 45 países considerados relevantes para efeitos de comparação com Portugal, quer pelo seu nível de desenvolvimento económico e social, proximidade geográfica ou laços comerciais, quer de evolução recente. Estes são os 27 da União Europeia e outros 18 países: Macedónia, Suíça, Noruega, Islândia, Turquia, Rússia, Nova Zelândia, Austrália, México, EUA, Canadá, Brasil, Japão, China, Hong-Kong, Coreia do Sul e Índia.

8. Nesta análise incluem-se apenas 23 indicadores provenientes do «Doing Business», ou seja, exclui-se o indicador referente à taxa de recuperação decorrente do processo de falência de uma sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAÚJO, J. F. E. e BRANCO, J. F. A. (2009), «Implementing performance-based management in the traditional bureaucracy of Portugal». *Public Administration*, vol. 87, n.º 3, pp. 557-573.
- BANCO MUNDIAL (2010), «Doing Business 2011». World Bank, Washington.
- BANCO MUNDIAL (2009), «Doing Business 2010», World Bank, Washington.
- BARROSO, J. (2005), «O estado, a educação e a regulação das políticas públicas». *Revista Educação e Sociedade*, vol. 26, n.º 92, Especial de outubro de 2005, pp. 725-751.
- CERQUEIRA, P. e ALVES, R. P. (2010), «Regulação de mercados por licenciamento». *Economia Global e Gestão*, vol.15, n.º 3, pp. 109-134.
- 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, 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 (2011), Decreto-Lei n.º 48/2011 de 1 de abril.
- DIÁRIO DA REPÚBLICA (2011), DL 1.ª série, n.º 65, 1 de abril.
- DIÁRIO DA REPÚBLICA (2011), Portaria n.º 131/2011 de 4 de abril.
- DIÁRIO DA REPÚBLICA (2011), DL 1.ª série, n.º 66, 4 de abril.
- 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 Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais, Ministério das Finanças e da Administração Pública, novembro de 2009.
- HER MAJESTY'S GOVERNMENT (2009), «Striking the right balance». *BRE Annual Review 2009*.
- MARTINS, A.; OLIVAL, A.; NUNES, C. e ALVES, R. P. (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 Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais, 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.
- OLIVEIRA, J. Z. e ALVES, R. P. (2010), «The Ease of Doing Business Index as a Tool for Investment Location Decisions». Gabinete de Estratégia e Estudos, Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento, *GEE Papers* n.º 30.

PARLAMENTO EUROPEU (2010), «EU Better Regulation: From Economic to Citizencentric?». Seminar Report, 24 de fevereiro de 2010, Bruxelas.

ROCHA, J. A. O. e ARAÚJO, J. F. E. (2007), «Administrative reform in Portugal: problems and prospects». *International Review of Administrative Sciences*, vol 73, n.º 4, pp. 583-596.

SARMENTO, E. M. e REIS, J. (2011), «Base de dados de indicadores de desempenho: domínio, burocracia e justiça», *Publicações Estatísticas*. Gabinete de Estratégia e Estudos, Ministério da Economia e do Emprego, disponível em <http://www.gee.min-economia.pt>.

WIENER, J. B. B. (2006), «Better Regulation in Europe». Duke Law School Legal Studies Paper n.º 130.

