

Medidas de Simplificação Administrativa para as Empresas nos Rankings e Relatórios Internacionais

Merícia Gouveia¹

Ricardo Pinheiro Alves

Este texto sumariza a evolução da Economia Portuguesa à luz de um conjunto de *rankings* e relatórios internacionais regularmente acompanhados no GEE. Em particular, a análise foca em indicadores relacionados com a carga regulatória sobre a actividade empresarial e em custos administrativos². Em Portugal, esta matéria tem sido objecto de simplificação administrativa, nomeadamente no âmbito do programa Simplex, que explicitamente visa “reduzir os custos de contexto para as empresas, promovendo a competitividade e tornando a Administração Pública mais eficiente”. Estas medidas inserem-se ainda no âmbito da iniciativa comunitária Legislar Melhor (*Better Regulation*), lançada em 2007, que visa “reduzir a burocracia, melhorar a qualidade da legislação e elaborar instrumentos legislativos mais adaptados às necessidades das empresas”.

O Quadro 1 descreve a evolução da posição de Portugal no conjunto dos países da UE 27³, à luz dos vários indicadores considerados (a Caixa 1 apresenta uma breve descrição dos relatórios de origem). Com base na posição relativa de Portugal, os indicadores estão divididos em três grupos: Grupo A (1º ao 10º lugar); Grupo B (11º ao 20º lugar); e Grupo C (21º ao 27º lugar). Em 60% dos indicadores, Portugal localiza-se em posição intermédia. O quadro revela, no entanto, alguns posicionamentos extremados face aos países da UE. Designadamente, a 3ª posição em três indicadores (nº dias para criar uma empresa, nº de pagamentos de impostos, custos para exportação), e a 25ª posição em dois indicadores (nº de dias para efectuar um licenciamento, custos de despedimento).

Caixa 1 – Descrição das principais características dos relatórios

Dadas as características da informação ligada à temática da simplificação administrativa e a dificuldade de proceder à sua medição de um modo entendido como “objectivo”, grande parte dos indicadores tem origem em opiniões formuladas por especialistas ou em respostas a inquéritos de percepção implementados, nomeadamente, junto de escritórios de advogados (analistas credenciados) e de empresas (executivos de topo) sedeados em cada país coberto pelo respectivo estudo. O recurso a este tipo de fontes coloca algumas questões de base, nomeadamente, a que tem a ver com a validade e consistência dos resultados obtidos, já que as percepções sobre uma determinada matéria podem oscilar de modo significativo. Contudo, os autores dos relatórios referem, na generalidade, que esta situação é tida em consideração aquando da fase de estabilização da informação, prévia à apresentação dos resultados. Os relatórios são os seguintes:

O relatório *Doing Business (DB)*, do BM, pretende reflectir o ambiente de negócios que um empreendedor pode esperar encontrar num determinado país. Utiliza informações factuais em relação às leis e regulamentos existentes e os custos associados para a comunidade empresarial. A informação é recolhida de forma padronizada para tornar os dados comparáveis, sendo usadas várias hipóteses que são aplicadas às variáveis em análise. Este relatório constitui uma fonte de informação privilegiada para outros *rankings*/relatórios internacionais.

O *World Competitiveness Yearbook (WCY)*, do *Institute for Management Development (IMD)*, retrata e analisa a capacidade das nações na criação e manutenção de um ambiente sustentável para a competitividade das empresas. Uma parcela considerável dos indicadores incluídos anualmente no relatório provém de inquéritos de percepção (*Executive Opinion Survey*), conduzidos pelo próprio IMD, junto de executivos de topo sedeados nos respectivos países.

O *Global Competitiveness Report (GCR)*, do *World Economic Forum (WEF)*, examina os factores que facilitam as economias a alcançar o crescimento económico sustentado e a prosperidade a longo prazo. Tal como no *World Competitiveness Yearbook*, grande parte dos indicadores são de percepção, sendo lançado anualmente um inquérito de opinião (*Executive Opinion Survey*) da responsabilidade do WEF, realizado junto de executivos de topo nos países cobertos pelo relatório.

¹ Gabinete de Estratégia e Estudos do Ministério da Economia e da Inovação (Direcção de Serviços de Análise Económica e Previsão). As opiniões expressas são da exclusiva responsabilidade dos autores.

² De acordo com estimativas referidas pela Comissão Europeia (MEMO/06/425, de 14 de Fevereiro de 2006), o peso dos custos administrativos no PIB na UE25 (excluindo a Roménia e a Bulgária) era de cerca de 3,5%, e em Portugal era de 4,6%, o mesmo que em Espanha e Itália.

³ Com excepção do *Doing Business* (não inclui Malta e Chipre) e do *World Competitiveness Yearbook* (não inclui Malta, Chipre e Letónia)

Algumas das matérias onde Portugal se encontra melhor classificado foram objecto de iniciativas recentes em matéria de simplificação administrativa. Nomeadamente, as medidas “Empresa na Hora”, “Empresa online” e o “Cartão da Empresa” levaram à redução dos procedimentos e dos custos para a criação de empresas e reflectiram-se na melhoria dos rankings do nosso país nessas dimensões específicas (Figura 1 e Caixa 2). Por exemplo, o número de dias médio necessário para a constituição de uma sociedade diminuiu de 78 para 6 dias entre 2004 e 2008 (Figura 1) e o número de procedimentos de 11 para 6 (caixa 2). Os custos de constituição, medidos em percentagem do rendimento interno bruto *per capita*, diminuíram de 13,5% para 2,9% no mesmo período.

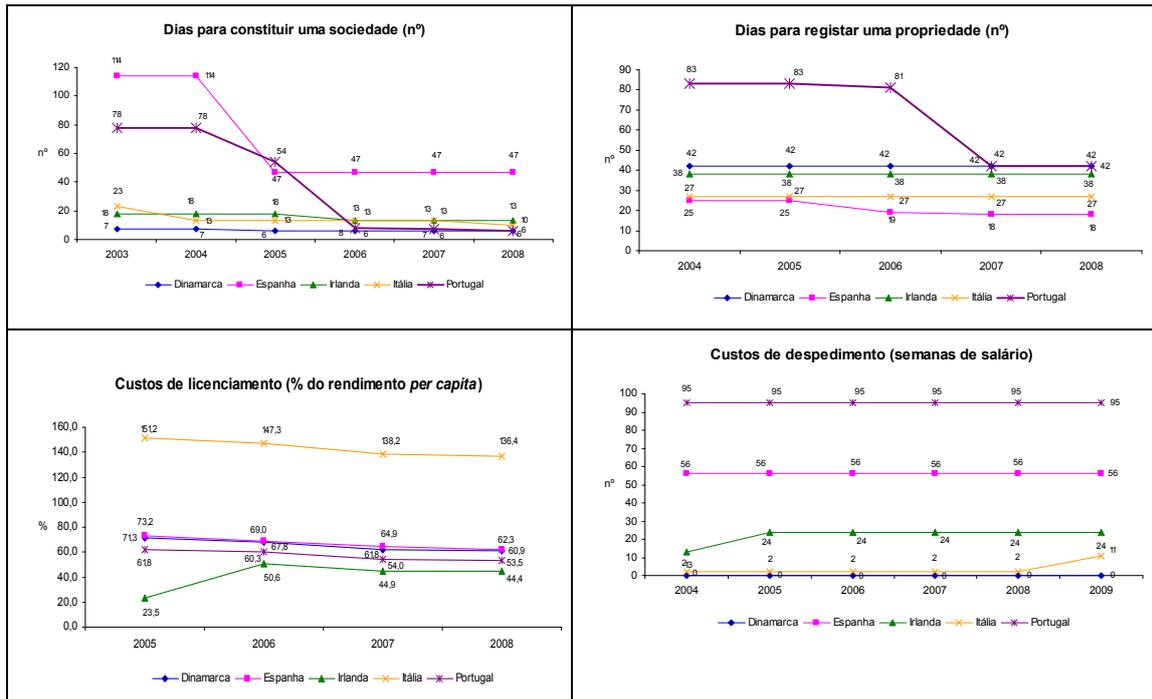
Quadro 1 – Posicionamento de Portugal nos indicadores das Áreas "Regulamentação/legislação" e "Eficiência/Eficácia do Estado" face aos países da UE 27

Indicadores/variáveis	Fontes	Ranks de Portugal		
		Grupo A (1º a 10º)	Grupo B (11º a 20º)	Grupo C (21º a 27º)
Área "Regulamentação/legislação"				
Simplificação administrativa				
Criação de empresas é suportada por legislação (*)	WCY 2008	5		
Facilidade em fazer negócios é suportada por regulamentação (*)	WCY 2008	8		
Procedimentos para constituir uma sociedade	DB 2009		12 (i)	
Dias para constituir uma sociedade	DB 2009	3 (i)		
Custos de constituição de uma sociedade	DB 2009		12	
Procedimentos para efectuar um licenciamento	DB 2009			20
Dias para efectuar um licenciamento	DB 2009			25
Custos associados ao processo de licenciamento	DB 2009	9		
Anos para completar o processo de falência de uma sociedade	DB 2009		17	
Custos associados ao processo de falência	DB 2009		14	
Procedimentos para registar uma propriedade	DB 2009		14	
Dias para registar uma propriedade	DB 2009		17	
Procedimentos envolvidos na resolução judicial de uma disputa comercial	DB 2009		19	
Dias para a resolução judicial de uma disputa comercial	DB 2009		20	
Número de pagamentos de impostos a efectuar	DB 2009	3 (i)		
Horas a dispender no pagamento de impostos	DB 2009		20	
Comércio Internacional				
Documentos para exportação	DB 2009		20 (i)	
Dias para exportação	DB 2009		17	
Custos para exportação	DB 2009	3		
Documentos para importação	DB 2009		19 (i)	
Dias para importação	DB 2009		17	
Custos para importação	DB 2009	9		
Prevalência de barreiras ao comércio (*)	GCR 2008-2009		15	
Peso dos procedimentos aduaneiros (*)	GCR 2008-2009		15	
Mercado de trabalho				
Índice de rigidez de emprego	DB 2009		16	
Índice de dificuldade de contratação	DB 2009		11 (i)	
Índice de rigidez de horas	DB 2009	9 (i)		
Índice de dificuldade de despedimento	DB 2009			23 (i)
Custos de despedimento	DB 2009			25
Práticas de contratação e despedimento	GCR 2008-2009			24
Custos do trabalho não salariais associados à contratação	GCR 2008-2009		18	
A legislação laboral não prejudica a actividade empresarial (*)	WCY 2008		20	
Área "Eficiência/Eficácia do Estado" (*)				
Eficiência do sistema legal	GCR 2008-2009		14	
O sistema legal e regulamentar encoraja a competitividade das empresas	WCY 2008		15	
Transparência da política governamental	WCY 2008		15	
Peso da regulamentação governamental	GCR 2008-2009		12	
Intensidade da regulamentação	WCY 2008	9		
A Burocracia não atrapalha a actividade das empresas	WCY 2008		13	
A economia paralela não prejudica o desenvolvimento económico	WCY 2008		13	
A evasão fiscal não dificulta a actividade empresarial	WCY 2008			20

Notas: WCY = World Competitiveness Yearbook; DB = Ease of Doing Business; GCR = Global Competitiveness Report; (*) survey data; (i) *ex-aequo* com outros países.

Da mesma forma, as reformas ao nível dos procedimentos necessários para o registo de propriedade, como a “Marca na Hora” ou o pedido de registo online de marca, logótipo ou patente, conduziram também a uma melhoria na celeridade do processo comparativamente aos países da UE. O número de dias necessários para registar uma propriedade reduziu-se de 83 para 42 entre 2004 e 2008 (Figura 1).

Figura 1 – Evolução de indicadores relativos à simplificação administrativa



As alterações realizadas no âmbito do licenciamento das empresas e do funcionamento do mercado de trabalho ainda não se encontram totalmente reflectidas na evolução dos indicadores apresentados. Ao nível do licenciamento, os custos que lhe estão associados (medidos em percentagem do rendimento *per capita*) registaram uma evolução positiva desde 2005, tendo passado de 61,8% para 53,5% em 2008 (ver Caixa 2 e Figura 1). Neste âmbito, Portugal foi considerado como *top reformer* pelo *Doing Business 2009*. A simplificação dos processos de licenciamento, nomeadamente o número de dias e de procedimentos necessários, está prevista no âmbito do programa Simplex'08, tendo resultado na entrada em vigor, em Janeiro de 2009, do novo Regime de Exercício da Actividade Industrial. Mas os efeitos do novo regime de licenciamento só se farão sentir ao longo deste ano e apenas deverão ter uma completa repercussão nas próximas edições dos rankings aqui considerados.

Ao nível do mercado de trabalho os maiores constrangimentos situam-se nos indicadores relacionados com o tema dos despedimentos onde os valores dos indicadores de Portugal estão estabilizados (Quadro 1 e Caixa 2). A regulamentação do trabalho é apontada nos relatórios internacionais (GCR e WCY) como constituindo uma desvantagem competitiva para Portugal. Note-se, no entanto, que à semelhança do licenciamento estes dados foram recolhidos antes da entrada em vigor do novo Código do Trabalho (17 de Fevereiro de 2009), e portanto não reflectem alterações introduzidas como a racionalização dos procedimentos do despedimento individual para evitar o prolongamento dos processos.

Finalmente, em matéria de Eficácia/eficiência do Estado, que extravasa o âmbito da simplificação administrativa propriamente dita, os indicadores individuais são todos originários de inquéritos (*survey data*) e, em geral, Portugal posiciona-se no Grupo B (quadro em anexo). As excepções são a intensidade da regulamentação (Portugal está em 9º lugar) e as dificuldades criadas pela evasão fiscal à actividade empresarial, em que Portugal aparece em 20º lugar.

Caixa 2 - Evolução dos indicadores da área “Regulamentação/legislação”

Tendo por base os dados do *Doing Business* 2009 para o período 2003 a 2008⁴ (Quadro seguinte), tornam-se evidentes as áreas em que a actuação de Portugal, a nível dos indicadores, melhorou visivelmente (Criação de empresas) e as que se têm mantido imutáveis (Contratações e despedimentos, Fiscalidade, Cumprimento de contratos e Encerramento de empresas). Nas restantes áreas, a maioria dos indicadores manteve-se praticamente inalterada, com excepção dos Custos associados ao processo de licenciamento que vêm diminuindo desde 2005, o Número de dias para registar uma propriedade que caiu para quase metade desde 2005 e os Custos para exportação (medidos em dólares), que aumentaram significativamente a partir de 2007.

Áreas e Indicadores do <i>Doing Business</i>	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Criação de empresas						
Procedimentos para constituir uma sociedade (nº)	11	11	11	8	7	6
Dias para constituir uma sociedade (nº)	78	78	54	8	7	6
Custos de constituição de uma sociedade (% do Rendimento Interno Bruto <i>per capita</i>)	12	13,5	13,4	4,3	3,4	2,9
Processo de licenciamento						
Procedimentos para efectuar um licenciamento (nº)			20	20	20	21
Dias para efectuar um licenciamento (nº)	n.d.	n.d.	327	327	327	328
Custos associados ao processo de licenciamento (% do rendimento <i>per capita</i>)			61,8	60,3	54	53,5
Contratações e despedimentos						
Índice de rigidez de emprego (*)	53	48	48	48	48	48
- Índice de dificuldade de contratação	50	33	33	33	33	33
- Índice de rigidez de horas	60	60	60	60	60	60
- Índice de dificuldade de despedimento	50	50	50	50	50	50
Custos de despedimento (semanas de ordenados)	95	95	95	95	95	95
Registo de propriedade						
Procedimentos para registar uma propriedade (nº)		5	5	5	5	5
Dias para registar uma propriedade (nº)	n.d.	83	83	81	42	42
Custos (% do valor da propriedade)		7,4	7,5	7,4	7,4	7,4
Fiscalidade						
Número de pagamento de impostos a efectuar (nº)			8	8	8	8
Horas a dispendir no pagamento de impostos (nº)	n.d.	n.d.	328	328	328	328
Procedimentos alfandegários						
Documentos para exportação (nº)			6	6	6	6
Dias para exportação (nº)			18	16	16	16
Custos para exportação (dólares por contentor)			495	580	580	685
Documentos para importação (nº)	n.d.	n.d.	7	7	7	7
Dias para importação (nº)			18	16	16	16
Custos para importação (dólares por contentor)			994	994	994	999
Cumprimento de contratos						
Procedimentos envolvidos na resolução judicial de uma disputa comercial (nº)	36	36	36	35	35	34
Dias para a resolução judicial de uma disputa comercial (nº)	577	577	577	577	577	577
Encerramento de empresas						
Anos para completar o processo de falência de uma sociedade (nº)	2	2	2	2	2	2
Custos associados ao processo de falência (% da propriedade)	9	9	9	9	9	9

Em suma, a evolução recente de Portugal nestes *rankings* revela:

- Um impacto significativo das medidas de simplificação administrativa ao nível da criação de empresas (com a subida de 6 posições entre 2007 e 2008 no respectivo ranking), e nas áreas de encerramento e de licenciamento, onde Portugal é apontado como top *reformer*.
- Nas áreas do mercado de trabalho e do licenciamento, os *rankings* analisados não reflectem ainda as medidas entretanto implementadas, designadamente no âmbito da reforma do Código do Trabalho e do Simplex'08.
- A maioria dos indicadores, incluindo os que estão relacionados com a eficácia e eficiência do Estado, que consideram as percepções relativas ao impacto da burocracia e da economia paralela na actividade económica e empresarial, indica que Portugal se encontra numa posição intermédia relativamente aos parceiros da UE27.

⁴ Dados reportados a Junho de cada ano.