

Governance Matters 2009 - Worldwide Governance Indicators 2006-2008

Merícia Gouveia¹

O presente texto incide sobre a análise das dimensões de governança mais directamente relacionadas com a existência de um ambiente económico e empresarial favorável, tendo subjacente os resultados constantes do estudo *Governance Matters 2009 - Worldwide Governance Indicators*, do Banco Mundial, para os anos de 2006 a 2008. Na primeira parte apresenta-se uma síntese e enquadramento dos posicionamentos globais de Portugal face aos parceiros comunitários, em todas as dimensões de governança².

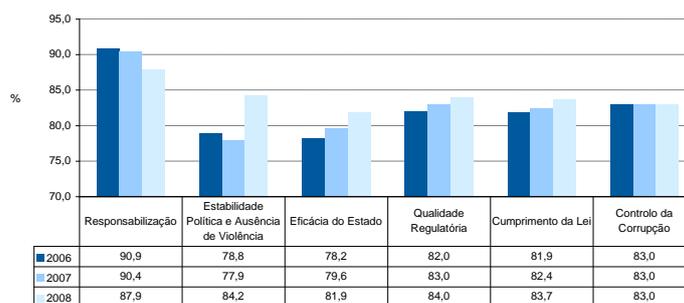
Este relatório trata seis dimensões/indicadores agregados de governança: “Responsabilização”, “Estabilidade Política e Ausência de Violência”, “Eficácia do Estado”, “Qualidade Regulatória”, “Cumprimento da Lei” e “Controlo da Corrupção”. Os indicadores que constituem estas seis dimensões assentam em medidas subjectivas de governança com base em percepções, devido em grande medida, à dificuldade de obter indicadores objectivos sobre as matérias que abrange (ver síntese metodológica em Anexo).

Neste contexto, a governança é definida como o conjunto de tradições e instituições através das quais a autoridade é exercida num determinado país. O *Governance Matters* assenta no pressuposto aceite por académicos e *policymakers* de que a boa governança proporciona a base fundamental para o desenvolvimento económico de uma nação.

1. Posicionamento de Portugal nos rankings das seis dimensões de governança

Esta síntese tem como referência os resultados das seis dimensões de governança, para Portugal, nos anos de 2006 a 2008 e para os 27 países da UE em 2008.

Figura 1. Rankings em percentil das 6 dimensões dos Indicadores de Governança para Portugal, 2006 a 2008



Fonte: Banco Mundial, *Governance Matters 2009, Worldwide Governance Indicators, 1996-2008*

Em 2008, face ao ano anterior, Portugal progrediu em 5 das 6 dimensões de governança, encontrando-se melhor posicionado na “Responsabilização” (87,9), a única dimensão onde não houve avanço relativamente a 2007. Seguem-se com níveis aproximados entre si, a “Estabilidade Política” (84,2), a “Qualidade Regulatória” (84,0), o “Cumprimento da Lei” (83,7) e o “Controlo da Corrupção” (83,0), e ligeiramente distanciada a “Eficácia do Estado” (81,9) (Figura 1).

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 da autora.

² Ver texto do BMEP de Abril de 2009 sob o tema “Medidas de Simplificação Administrativa para as Empresas nos Rankings e relatórios internacionais”, que aborda matérias correlacionadas.

Em termos de evolução ao longo do período 2006-2008 é possível constatar que a dimensão “Responsabilização” apresenta resultados sempre muito próximos ou superiores ao percentil 90. A pior *performance* de Portugal regista-se na dimensão “Eficácia do Estado”, que de 2006 a 2008 varia entre os percentis 78 e 82, respectivamente, sendo a que, em contrapartida, apresenta evolução positiva mais acentuada.

Os desempenhos relativos de Portugal em 2008 situam-se entre os percentis 87,9 e 81,9. Comparando com os países da UE27, neste mesmo ano, Portugal tem os seus melhores resultados relativos nas questões ligadas à estabilidade política e ausência de violência (localiza-se à frente de 18 Estados Membros), ao controle da corrupção e à responsabilização (em posições relativas idênticas e melhor que 14 Estados Membros), enquanto que o desempenho mais desvantajoso incide em matérias de qualidade da regulamentação (Quadro 1).

No âmbito da UE27, com excepção da estabilidade política e da qualidade regulatória, as restantes dimensões são lideradas pelos países nórdicos, com destaque para a Dinamarca. No extremo contrário, a Roménia e a Bulgária partilham as últimas posições em cinco dimensões, acompanhadas pela Espanha na estabilidade política.

Quadro 1. Rankings das 6 dimensões dos Indicadores de Governança para a UE27, em 2008

Responsabilização		Estabilidade Política		Eficácia do Estado		Qualidade Regulatória		Cumprimento da Lei		Controlo da Corrupção	
Países	Rank em percentil	Países	Rank em percentil	Países	Rank em percentil	Países	Rank em percentil	Países	Rank em percentil	Países	Rank em percentil
Suécia	99,5	Luxemburgo	100,0	Dinamarca	99,5	Irlanda	99,0	Dinamarca	99,5	Finlândia	100,0
Países Baixos	99,0	Finlândia	97,1	Suécia	98,5	Dinamarca	98,5	Áustria	99,0	Dinamarca	99,0
Luxemburgo	98,5	Áustria	95,6	Finlândia	98,1	Reino Unido	98,0	Suécia	98,0	Suécia	97,5
Dinamarca	98,0	Malta	95,2	Países Baixos	95,7	Países Baixos	97,1	Finlândia	97,6	Países Baixos	97,1
Finlândia	97,1	Irlanda	88,5	Reino Unido	94,3	Luxemburgo	96,1	Luxemburgo	96,1	Luxemburgo	95,1
Irlanda	95,1	Suécia	88,0	Áustria	93,8	Suécia	95,6	Países Baixos	94,7	Áustria	93,7
Bélgica	94,7	Alemanha	85,6	Alemanha	93,3	Áustria	94,2	Irlanda	94,2	Alemanha	93,2
Áustria	93,7	Eslóvenia	84,6	Luxemburgo	92,4	Finlândia	93,7	Alemanha	93,3	Reino Unido	92,7
Alemanha	92,7	Portugal	84,2	Irlanda	91,9	Irlanda	92,2	Reino Unido	92,3	Irlanda	92,2
Reino Unido	92,3	Dinamarca	82,2	França	90,0	Estónia	91,7	Malta	91,3	França	91,3
França	90,3	Países Baixos	80,3	Bélgica	88,6	Alemanha	91,3	França	89,9	Bélgica	90,3
Malta	88,9	Rep. Checa	78,9	Malta	85,7	Espanha	88,4	Bélgica	88,9	Espanha	84,5
Portugal	87,9	Eslóvaquia	78,4	Chipre	85,3	Hungria	87,9	Espanha	85,1	Portugal	83,0
Espanha	86,5	Polónia	73,6	Estónia	84,3	Chipre	87,4	Estónia	84,6	Chipre	82,6
Estónia	83,1	Lituânia	72,2	Eslóvenia	82,9	França	86,9	Chipre	84,2	Malta	81,6
Rep. Checa	82,2	Bélgica	69,3	Rep. Checa	82,4	Malta	85,5	Portugal	83,7	Eslóvenia	79,7
Eslóvenia	81,7	Hungria	67,9	Portugal	81,9	Lituânia	85,0	Eslóvenia	82,2	Estónia	79,2
Hungria	78,3	França	67,4	Espanha	80,0	Eslóvaquia	84,5	Rep. Checa	77,0	Hungria	72,4
Chipre	77,8	Estónia	66,9	Eslóvaquia	77,2	Portugal	84,0	Hungria	76,0	Eslóvaquia	68,5
Itália	76,4	Reino Unido	65,5	Hungria	72,9	Rep. Checa	82,1	Grécia	73,2	Polónia	67,6
Eslóvaquia	75,0	Chipre	64,5	Lituânia	71,5	Letónia	81,1	Letónia	71,2	Rep. Checa	66,6
Grécia	73,5	Itália	60,2	Grécia	70,6	Itália	78,7	Lituânia	67,4	Letónia	64,7
Letónia	73,0	Letónia	59,3	Letónia	70,1	Eslóvenia	75,3	Eslóvaquia	66,9	Lituânia	63,2
Polónia	72,5	Bulgária	58,8	Polónia	68,2	Grécia	74,8	Polónia	65,0	Itália	62,3
Lituânia	72,1	Grécia	56,9	Itália	66,3	Polónia	73,9	Itália	62,2	Grécia	60,8
Bulgária	65,8	Roménia	55,9	Bulgária	58,2	Bulgária	73,4	Roménia	53,5	Roménia	57,0
Roménia	59,1	Espanha	42,5	Roménia	50,2	Roménia	67,6	Bulgária	51,1	Bulgária	52,1

Fonte: Cálculos GEE, com base no Banco Mundial, Governance Matters 2009, Worldwide Governance Indicators 1996-2008

2. As dimensões “Cumprimento da Lei”, “Eficácia do Estado” e “Qualidade Regulatória”

A análise que segue recai sobre as dimensões de governança mais directamente relacionadas com a existência de um ambiente económico e empresarial favorável. São elas: cumprimento da lei, eficácia do estado e qualidade regulatória.

A discriminação dos resultados para cada dimensão é divulgada por fonte de informação, que por sua vez reflecte um número vasto de variáveis/indicadores. Na impossibilidade de abordar toda a informação de base, quer devido à sua extensão quer a dificuldades de acesso, recorreu-se preferencialmente a dois relatórios/fontes utilizados³, *Global Competitiveness Report* (GCR) do *World Economic Forum* e *World*

³ E para os quais existe informação disponível.

Competitiveness Yearbook (WCY) do *Institute for Management Development (IMD)*, de modo a obter dados mais específicos, ainda que parciais, a nível da dimensão. Em Anexo estão identificadas as fontes utilizadas para Portugal, para cada uma das 6 dimensões do *Governance Matters 2009*.

Na dimensão “**Cumprimento da Lei**” (Quadro 2), as matérias englobadas são vastas, passando pela evasão fiscal, a economia paralela, o quadro legal e a administração da justiça. Em matéria de combate à fraude e evasão fiscais, Portugal tem vindo a desenvolver uma política activa, que se traduziu em 2008 no aumento da eficácia da Administração Fiscal assim como do nível de eficiência fiscal, que se situou em 3%⁴, de acordo com o relatório sobre a Evolução do Combate à Fraude e Evasão Fiscais em 2008. Segundo esta fonte, os resultados alcançados em 2008 cifraram-se por um aumento de 7,9% das acções de controlo, a superação dos objectivos para a correcção à matéria colectável em 15,6% e o aumento de 17% das correcções voluntárias. Quanto à economia paralela, foi obtido também um incremento dos resultados positivos em 2008, em resultado da estratégia desenvolvida com enfoque especial nos contribuintes que operam fora do sistema.

Quadro 2. Posições de Portugal na UE no âmbito da dimensão "Cumprimento da Lei"

WCY 2009 (Executive Opinion Survey) (*)				GCR 2008-2009 (Executive Opinion Survey) (**)		
Evasão fiscal	Economia paralela	Administração da justiça	Segurança pessoal e propriedade privada	Eficiência quadro legal	Independência judicial	Protecção da propriedade intelectual
16º	13º	22º	12º	17º	15º	12º

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

Reportando ao *ranking* do WCY 2009, verifica-se que no indicador que averigua se a evasão fiscal prejudica a actividade económica, Portugal ocupa o 16º lugar e na pergunta se a economia paralela prejudica a actividade económica, Portugal posiciona-se em 13º face aos parceiros comunitários cobertos. Em ambos os indicadores Portugal ultrapassa a Espanha, a Grécia e a Itália. Na administração da justiça, Portugal queda-se pela 22ª posição, mas em relação à independência judicial de influências externas (membros do governo, cidadãos ou empresas), o país é 15º, à frente da Espanha, Grécia e Itália, segundo o GCR 2008-2009.

Complementarmente, refira-se que a estimativa do peso da economia paralela no PIB⁵, para o ano de 2005, era de cerca de 21% para Portugal e Espanha, de 24,4% para a Itália e 27,6% para a Grécia. Na Dinamarca, país melhor posicionado nesta dimensão, a economia paralela representava 16,5% do PIB.

No caso da “**Eficácia do Estado**” (Quadro 3), são tratadas várias matérias com destaque para as questões ligadas à transparência da política governamental, à implementação das decisões governamentais, à burocracia e às infra-estruturas. Neste âmbito de actuação, Portugal tem vindo a criar uma série de serviços on-line que facilitam e agilizam os processos e procedimentos relacionados com empresas e empreendedores, como é o caso da Empresa On-line, nas vertentes do registo comercial, do licenciamento e das certidões. Igualmente, no quadro do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) foram desenvolvidas medidas visando reestruturar/racionalizar os serviços, reforçar as funções normativa, reguladora e fiscalizadora do Estado e flexibilizar, desburocratizar e aumentar a comunicação horizontal e vertical nos serviços.

O Simplex’09, dando continuidade às medidas estratégicas dos anos anteriores, definiu que cerca de 34% das 200 medidas de simplificação identificadas no Programa, se destinam à vertente empresas no sentido de “eliminar e diminuir a carga burocrática imposta à actividade das empresas.” Na vertente da

⁴ Medida pela diferença entre a taxa de crescimento da receita cobrada pela Administração Fiscal e a taxa de crescimento nominal do PIB.

⁵ Fonte: *Estimating the Size and Development of the Shadow Economy: Methods, Problems and Open Questions*, Prof. Dr. Friedrich Schneider, University of Linz / Austria; December 2007.

Administração Pública, pretende-se que 20% do total das medidas visem “melhorar a eficiência dos serviços públicos, reduzir custos de funcionamento e simplificar a interacção com os seus funcionários.”

Segundo os indicadores do WCY 2009, nos conteúdos que se relacionam com a capacidade de adaptação da política governamental a mudanças na economia (7º lugar para Portugal), com a implementação efectiva das decisões governamentais (8º lugar) e com a transparência da política governamental (13º lugar), Portugal tem melhor desempenho que a Espanha, a Bélgica, a Itália e a Grécia, assim como do Reino Unido e da França na adaptabilidade e nas decisões governamentais.

No indicador do WCY 2009 que averigua se a burocracia atrapalha a actividade das empresas, Portugal surge bem posicionado (9ª posição), à frente da Alemanha, França, Reino Unido, Itália e Espanha. No aspecto da eficiência da infra-estrutura geral/de distribuição de bens e serviços, Portugal é 11º em ambos os indicadores (WCY e GCR), à frente do Reino Unido, Espanha, Irlanda, Grécia e Itália.

Quadro 3. Posições de Portugal na UE no âmbito da dimensão "Eficácia do Estado"

WCY 2009 (Executive Opinion Survey) (*)					GCR 2008-2009 (Executive Opinion Survey) (**)
Adaptabilidade da política governamental	Decisões governamentais	Transparência política governamental	Burocracia	Infra-estrutura de distribuição	Infra-estrutura geral
7º	8º	13º	9º	11º	11º

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

As matérias consideradas no campo da dimensão “Qualidade Regulatória” (Quadro 4), pretendem reflectir a capacidade do governo na formulação e implementação de legislação que permita promover o desenvolvimento do sector privado, nomeadamente, concorrência, facilidade em fazer negócios, regulamentação do trabalho e regulamentação administrativa.

Ainda que o resultado alcançado nesta área regulamentar aparente alguma debilidade, Portugal tem vindo a implementar medidas e programas que visam a simplificação e desmaterialização administrativa e legislativa (caso do programa SIMPLEX), com resultados bem visíveis, nomeadamente, em termos de diminuição de tempos e de procedimentos e com reflexos positivos nos custos administrativos inerentes para as empresas. De entre as várias medidas realizadas, refira-se a da Informação Empresarial Simplificada (IES) que veio diminuir custos e proporcionar uma informação mais actual sobre o mercado português.

Nesta linha de actuação, o programa Simplex'09 veio dar especial atenção à redução de custos de contexto para as PME. Neste âmbito, um dos objectivos, que representa também um compromisso a nível comunitário, “é o de até 2012 reduzir em 25 % os encargos administrativos impostos por normas legais e regulamentares de origem nacional.”

Quadro 4. Posições de Portugal na UE no âmbito da dimensão "Qualidade Regulatória"

WCY 2009 (Executive Opinion Survey) (*)								GCR 2008-2009 (Executive Opinion Survey) (**)	
Legislação sobre concorrência	Subsídios	Facilidade em fazer negócios	Regulamentação do trabalho	Transparência das Instituições financeiras	Mercado de capitais	Proteccionismo	Investidores estrangeiros	Regulamentação administrativa	Concorrência mercado local
13º	21º	6º	11º	14º	9º	8º	13º	12º	20º

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

No indicador do WCY 2009, que mede se fazer negócios está facilitado pela regulamentação, Portugal é 6º, só sendo ultrapassado pela Dinamarca, Finlândia, Estónia, Luxemburgo e Irlanda. Esta percepção é corroborada pelos resultados (*hard data*) constantes do relatório *Doing Business 2009*⁶, do Banco Mundial, em que Portugal subiu 6 posições na área “Criação de Empresas”, ocupa agora o 11º lugar e

⁶ Dados relativos ao período que medeia entre Junho de 2007 e Junho de 2008.

situa-se à frente da Holanda, Alemanha e Espanha (que desceu para 24º lugar), em relação aos 25 países da UE⁷ incluídos neste estudo.

Em síntese:

- Em 2008, Portugal melhorou a sua performance em 5 das 6 dimensões de governança, mas continuou a ter melhor desempenho relativo na única dimensão em que não evoluiu favoravelmente, a da responsabilização. Já face aos países da UE27, Portugal encontra-se melhor posicionado nas dimensões relativas à estabilidade política, responsabilização e controlo da corrupção quando comparadas com o cumprimento da lei, a eficácia do estado e a qualidade regulatória.
- Ainda que o desempenho de Portugal nas dimensões de governança que se prendem com a criação de um ambiente favorável para as empresas não se revelar comparativamente vantajoso em relação os seus parceiros comunitários, quando se desce ao nível de alguns dos indicadores individuais trabalhados nos dois relatórios de competitividade internacional, as conclusões diferem. Considerando a dimensão relativa ao cumprimento da lei, o resultado agregado reflecte posicionamentos idênticos ao de indicadores individuais como a evasão fiscal, e eficiência do quadro legal e a independência judicial. Na economia paralela, na segurança da propriedade privada e na protecção da propriedade intelectual, Portugal está melhor, enquanto que, na administração da justiça se revela em desvantagem. Na dimensão eficácia do estado, Portugal encontra-se sempre melhor posicionado nos indicadores considerados, caso da burocracia, da transparência a adaptabilidade das políticas governamentais assim como das decisões tomadas pelo governo, do que na própria dimensão. Quanto à dimensão qualidade regulatória, na grande maioria dos indicadores considerados, Portugal patenteia um desempenho nitidamente mais favorável, com realce para a facilidade em fazer negócios, a acessibilidade ao mercado de capitais, a existência de protecção nos negócios, a regulamentação administrativa e a do trabalho assim como a legislação sobre a concorrência.
- Da análise dos indicadores considerados, conclui-se que grande parte dos resultados apurados parecem estar em consonância com as medidas de política públicas que têm vindo a ser implementadas pelo Estado português nas matérias relacionadas, nomeadamente, com simplificação legislativa dirigida à vida das empresas, desburocratização e combate à fraude e evasão fiscais.

⁷ Não inclui Malta e Chipre.

Anexo

Síntese metodológica

As seis dimensões/indicadores agregados de governança, apresentadas entre 1996 e 2008⁸, cobrem 212 países e são constituídas por 441 variáveis individuais com origem em 35 fontes de informação e 33 diferentes organizações.

Os dados obtidos resultam de centenas de perguntas efectuadas, através de inquéritos de percepção preenchidos por empresas e cidadãos seleccionados de acordo com o seu grau de conhecimento da situação de governança do país e da auscultação de peritos e analistas do país nas respectivas áreas, sendo que cada pergunta se integra numa das seis dimensões, antes da sua agregação.

Na construção dos indicadores agregados é usada uma metodologia estatística de análise de componentes principais, em que cada agregado resulta de médias ponderadas dos dados de base em que os pesos reflectem a "precisão" das fontes de dados individuais.

Composição dos indicadores de governança, 2008

Dimensões/Indicadores Agregados	Descrição genérica dos indicadores
Responsabilização	Indicadores que medem vários aspectos do processo político, liberdades civis, direitos humanos e políticos, assim como em que medida os cidadãos participam na eleição dos governos.
Estabilidade Política e Ausência de Violência	Combina vários indicadores que medem as percepções de que o governo em funções possa ser desestabilizado ou derrubado por meios inconstitucionais ou violentos, incluindo violência interna e terrorismo.
Eficácia do Estado	Combina respostas sobre a qualidade dos serviços públicos, a "qualidade" da burocracia, a competência dos funcionários públicos, a independência dos serviços públicos face a pressões políticas e a credibilidade dos compromissos governamentais em termos de políticas
Qualidade Regulatória	Incidem nas políticas propriamente ditas, incluindo políticas "não amigas" do mercado tais como controlos de preços e supervisão bancária inadequada, assim como percepção dos limites impostos pela excessiva regulação em áreas como o comércio externo e o desenvolvimento empresarial.
Cumprimento da Lei	Inclui vários indicadores que medem até que ponto os agentes confiam e aceitam as regras da sociedade. Inclui: percepções da incidência de crimes, eficiência e previsibilidade da justiça e obrigatoriedade de contratos.
Controlo da Corrupção	Mede a "dimensão" da corrupção, convencionalmente definida como o exercício do poder público para ganhos pessoais.

Fonte: Banco Mundial, Governance Matters 2009, Worldwide Governance Indicators, 1996-2008

As pontuações dos indicadores agregados variam entre -2,5 e 2,5 e os resultados são apresentados sob a forma de *ranking* em percentil, ou seja, indicam a percentagem de países que pontuam abaixo do país seleccionado. Variam entre 0 e 100, sendo que valores mais elevados significam melhores resultados de qualidade de governança. O *Governance Matters* refere que a margem de erro associada aos níveis de governança tem vindo a decrescer ao longo dos anos, mas, mesmo assim, recomenda alguma cautela nas comparações entre países e em termos temporais, dada a dificuldade de medir o conceito exacto de governança. Assim, as análises efectuadas têm subjacente um cariz indicativo.

⁸ Compreende 10 anos: 1996, 1998, 2000 e 2002 a 2008. Mas os valores não são directamente comparáveis dadas as alterações registadas na composição dos indicadores.

Fontes do Governance Matters 2009 para Portugal

Fonte	Publicação	Tipo	Dimensões					
			Responsabilização	Estabilidade Política e Ausência de Violência	Eficácia do Estado	Qualidade Regulatória	Cumprimento da Lei	Controlo da Corrupção
Economist Intelligence Unit	Country Risk Service	Expert (CBIP)	√	√	√	√	√	√
Freedom House	Freedom in the World	Expert (NGO)	√					
Merchant International Group				√	√	√	√	√
Cerberus Corporate Intelligence (*)	Gray Area Dynamics	Expert (CBIP)	√	√		√	√	√
Gallup Organization	Gallup World Poll	Survey	√		√		√	√
World Economic Forum	Global Competitiveness Report	Survey	√	√	√	√	√	√
Cingranelli-Richards (CIRI)	Human Rights Database & Political Terror Scale	Expert (GOV)	√	√			√	
French Ministry of the Economy, Industry and Employment and the Agence Français de Developpement	Institutional Profiles Database	Expert (GOV)	√	√	√	√	√	√
Political Risk Services	International Country Risk Guide	Expert (CBIP)	√	√	√	√	√	
Reporters Without Borders	Press Freedom Index	Expert (NGO)	√					
Institute for Management and Development	World Competitiveness Yearbook	Survey	√	√	√	√	√	
	Global Risk Service	Expert (CBIP)		√	√	√	√	√
Global Insight	Business Conditions and Risk Indicators	Expert (CBIP)	√	√	√	√	√	
Business Environment Risk Intelligence	Business Risk Service	Expert (CBIP)		√	√		√	√
Brown University's Center for Public Policy	Global E-Governance	Expert (NGO)			√			
IJET Travel Intelligence	Country Security Risk Ratings	Expert (CBIP)		√				
Heritage Foundation/Wall Street Journal	Index of Economic Freedom	Expert (NGO)				√	√	
US State Department	Trafficking in People Report	Expert (GOV)					√	
Transparency International	Global Corruption Barometer Survey	Survey						√

Notas: (*) A partir de 2008. CBIP - Commercial Business Information Provider; NGO - Non-Governmental Organization Data Provider; GOV - Public sector Data Provider