



UNIVERSIDADE D
COIMBRA

Miguel Alexandre Pais da Silva Lopes Santa

A SIMPLIFICAÇÃO ADMINISTRATIVA
IMPACTO DA REGULAÇÃO NO DESEMPENHO
ECONÓMICO

VOLUME 1

Dissertação no âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em Administração
Público-Privada, orientada pela Professora Doutora Maria do Céu
Colaço dos Santos e apresentada à Faculdade de Direito da
Universidade de Coimbra.

Julho de 2022



FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE
COIMBRA

A Simplificação Administrativa
Impacto da Regulação no Desempenho Económico

Administrative Simplification
Impact of Regulation on Economic Performance

Miguel Alexandre Pais da Silva Lopes Santa

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito
do 2.º Ciclo de Estudos em Administração Público-Privada (conducente ao grau de
Mestre)

Orientadora: Professora Doutora Maria do Céu Colaço dos Santos

Coimbra, 2022

AGRADECIMENTOS

Quero agora dedicar este espaço para partilhar uma verdadeira e honesta palavra de agradecimento a todas as pessoas especiais que têm um lugar privilegiado na minha vida.

Encerra-se agora mais um ciclo que ficou marcado por muitas adversidades, mas também por bons e inesquecíveis momentos. Foram tempos demarcados por altos e baixos, tempos de aprendizagem, partilha, amizade pura e genuína, paz, aventura, conflitos, choro, tempos em que caí e sempre me levantei. Consegui não somente graças a mim, mas também todos vós estiveram sempre lá para me apoiar. Sei que convosco poderei sempre contar e, por isso, quero de seguida dedicar a cada um de vós palavras honestas de agradecimento.

Ao nível académico, quero agradecer à Professora Doutora Maria do Céu Colaço dos Santos por aceitar esta orientação e por toda a disponibilidade ao longo deste processo.

No campo pessoal, começo por agradecer até ao infinito à minha mãe Paula, ao meu pai Álvaro e ao meu irmão Rafael todo o incondicional apoio que sempre me deram, bem como todos os esforços, bons momentos e lições proporcionadas. Mamã, Papá e Mano, vocês foram, são e sempre serão o meu porto seguro. Muito obrigado por serem tão bons pais e a ti Rafinha por seres tão bom irmão. Merecem tudo o que há de bom! Tenho orgulho em todos vós! Obrigado mamã, papá e mano!

Quero agradecer ao meu avô Álvaro que, apesar de já não estar entre nós, será sempre uma fonte de orgulho e aprendizagem para mim. A ti, avó Luísa, obrigado pela maravilhosa mulher e avó que és. Ao meu avô José Carlos no qual me revejo e inspiro pelo homem que é e também à sua esposa Luísa, que me acolheu como neto, dedico um “muito obrigado avó”.

Aos meus tios Célia e Artur, bem como os seus filhos Carolina e José Miguel, um sincero obrigado por tudo. São muito importantes na minha vida. As saudades apertam.

A ti primo David e prima Maria João, companheiros desde o berço, desejo-vos sucesso e muita felicidade. Também quero dar um agradecimento caloroso à minha madrinha Isabel, às minhas tias Maria José e Anabela e aos meus tios João e Vital.

Ao Ricardo, ao Zé e ao Luís, verdadeiros companheiros desde os tempos do Colégio, convosco construí muito boas e felizes memórias. Somos a prova em como a

distância e as circunstâncias não são impedimento para cultivar a amizade. Obrigado meus meninos!

A ti Rui, obrigado pela genuína e forte amizade! Sempre presentes um para o outro nos bons e nos maus momentos. Aqui sempre para te aconselhar e ouvir-te. Para sempre companheiro!

À Mariana, para mim a irmã que nunca tive e que tanto estimo, obrigado por todo o apoio, por me ouvires quando mais precisas, pelos conselhos que me dás, pela incrível mulher que és e por termos entrado na vida um do outro.

Às minhas meninas Sara, Ariana, Anita, Viviana, Bia e Inês e ao Caetano, mil palavras nunca serão suficientes para expressar o quanto eu vos adoro! Foram, são e sempre serão muito importantes para mim. Que venham mais momentos felizes ao vosso lado. É uma sorte ter-vos como amigos de verdade. Obrigado meus amores!

À Beatriz, ao João e ao Francisco, meus pequenos irmãos, cuido de vós como se fossem do meu sangue, cada dia ao vosso lado enche o meu coração de felicidade. Obrigado pela amizade, incondicional apoio, momentos, memórias e pelos incríveis seres humanos que são. Adoro-vos e não vos quero perder por nada!

A todos vós espero fazer a diferença para melhor nas vossas vidas.

Muito obrigado!

RESUMO

A regulação, enquanto um conjunto de leis, regras e princípios, orienta e limita as atividades dos cidadãos e das empresas que deverão estar em constante e total conformidade perante o quadro regulatório. A conformidade perante a regulação traduz-se no cumprimento integral dos encargos administrativos aos quais as empresas e os cidadãos têm que acarretar. A simplificação regulatória, através de reformas regulatórias com redução dos encargos administrativos, é, desde o começo dos anos 2000, um objetivo anual integrado nas estratégias de ação política dos legisladores da União Europeia e dos respetivos Estados-Membros para a fomentação de crescimento económico e aperfeiçoamento regulatório. De forma a evidenciar que simplificar a regulação irá gerar crescimento económico, esta dissertação pretenderá, num primeiro momento, contextualizar teoricamente a matéria da regulação através de uma abordagem exploratória e, num segundo momento, recorrerá à base de dados *Doing Business* do Banco Mundial para evidenciar os desempenhos obtidos por Portugal entre 2015 e 2020 nas temáticas sobre abertura de empresas, aquisição de eletricidade e registo de propriedades.

Palavras-Chave: Encargos administrativos; Simplificação regulatória; Reformas regulatórias; Crescimento económico; Aperfeiçoamento regulatório

ABSTRACT

Regulation, as a set of laws, rules and principles, guides and limits the activities of citizens and companies that must be in constant and total compliance with the regulatory framework. Compliance with regulation translates into full compliance with the administrative burdens that companies and citizens have to bear. Regulatory simplification, through regulatory reforms by reducing administrative burdens, has been, since the beginning of the 2000s, an annual objective integrated in the political action strategies of the legislators of the European Union and of the respective Member States for the promotion of economic growth and regulatory improvement. In order to demonstrate that simplifying regulation will generate economic growth, this dissertation will, at first, intend to theoretically contextualize the subject of regulation through an exploratory approach and, in a second moment, will resort to the Doing Business database of the World Bank to highlight the performances obtained by Portugal between 2015 and 2020 in the areas of starting a business, getting electricity and registering properties.

Keywords: Administrative burdens; Regulatory simplification; Regulatory reforms; Economic growth; Regulatory improvement

ÍNDICE

LISTA DE TABELAS.....	8
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS.....	9
CAPÍTULO I	
1.1 Introdução.....	10
1.2 Objetivos do trabalho.....	11
1.3 Estrutura do trabalho.....	11
CAPÍTULO II	
2.1 Introdução.....	13
2.2 Revisão da literatura.....	13
2.3 Regulação.....	14
2.4 Custos da regulação.....	18
2.5 Encargos administrativos.....	20
2.6 <i>Standard Cost Model (SCM)</i>.....	22
2.7 Simplificação administrativa — redução dos encargos administrativos, melhor regulação e iniciativas comunitárias e nacionais.....	22
2.8 Conclusões finais.....	34
CAPÍTULO III	
3.1 Introdução.....	37
3.2 Evolução dos desempenhos de Portugal entre 2015 e 2020.....	38
3.3 Desempenhos de Portugal em 2020.....	40
3.3.1 Abertura de empresas.....	41
3.3.2 Aquisição de eletricidade.....	43
3.3.3 Registo de propriedades.....	43
3.4 Conclusão.....	44
CAPÍTULO IV	
4.1 Conclusão geral.....	45
4.2 Implicações para a Administração.....	46
4.3 Limitações do trabalho.....	47
4.4 Sugestões para futuros trabalhos.....	48
BIBLIOGRAFIA.....	49

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Evolução dos desempenhos de Portugal entre 2015 e 2020.....	39
Tabela 2: Número de dias e custos monetários associados a cada procedimento.....	41

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AMA — Agência para a Modernização Administrativa

F4F — *Fit for Future Platform*

MEAP — Modernização do Estado e da Administração Pública

OCDE — Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

PIB — Produto Interno Bruto

PMEs — Pequenas e Médias Empresas

REFIT — *Regulatory Fitness and Performance Programme*

SCM — *Standard Cost Model*

CAPÍTULO I

1.1 Introdução

Há aproximadamente vinte anos que a redução dos encargos administrativos impostos pela regulação comunitária e nacional à sociedade civil e às empresas tem crescentemente constado das estratégias de ação política dos legisladores da União Europeia e de cada Estado-Membro. Esta necessidade de redução é cada vez mais um importante e prioritário objetivo político comunitário e nacional na medida em que a simplificação da regulação fomentará a minimização dos constrangimentos burocráticos e o crescimento económico. Deste modo, é e será sempre indispensável e necessário criar e aplicar reformas regulatórias que reduzam a quantidade de encargos administrativos e fomentem uma melhor qualidade do ambiente regulatório.

A tarefa de simplificação administrativa é, neste sentido, um exercício de melhoria contínua que nunca estará completo já que as necessidades e realidades estão em constante mudança e, neste sentido, obrigam os legisladores a repensarem nas adequadas ações a praticar para que seja imposta uma apropriada regulação com vista a um positivo e melhorado desempenho económico.

A regulação e as políticas nacionais e comunitárias influenciam diretamente a atividade quotidiana das empresas e dos cidadãos. Todo o acervo legislativo dos Estados-Membros e da União Europeia está em constante aperfeiçoamento de forma a corresponder aos desafios políticos, burocráticos e económicos do presente. Neste sentido, ao nível comunitário e nacional têm-se alocado, nos últimos anos, esforços conjuntos para a simplificação administrativa onde a regulação caduca, é revogada, alterada ou adotada de forma a vigorar um quadro regulamentar capacitado de simplicidade, estabilidade, clareza e adequação face aos contextos e necessidades do presente para agilizar e melhorar a atividade empresarial e civil, fomentar crescimento económico e reduzir ao mínimo indispensável as barreiras burocráticas, ou seja, os encargos administrativos.

A regulação quanto aos níveis qualitativo e quantitativo exerce um impacto direto e significativo nas economias de todos os Estados-Membros, bem como na União Europeia. É, portanto, evidente que a temática sobre a simplificação administrativa e a sua influência no desempenho económico seja uma prioridade na agenda política dos

legisladores nacionais e comunitários, bem como uma matéria de sistemáticos estudos na comunidade académica.

1.2 Objetivos do trabalho:

O objetivo primário consistiu em entender a relação entre a simplificação administrativa e o crescimento económico, procurando-se, por um lado, comprovar que simplificar a regulação levará a uma melhor performance económica e, por outro, contribuir para o estudo nesta área de trabalho. Nesta linha, procedeu-se à análise de dados, concernentes à evolução dos desempenhos de Portugal nas matérias sobre a abertura de empresas, a aquisição de eletricidade e o registo de propriedade, entre os anos 2015 e 2020.

1.3 Estrutura do trabalho:

Este trabalho encontra-se estruturado em quatro capítulos. No primeiro capítulo faz-se a introdução ao tema, bem como são referidos os objetivos e a estrutura que o trabalho segue. O segundo capítulo dedica-se ao estado da arte, com ênfase para a relação entre os encargos administrativos e o crescimento económico, de forma a entender se a simplificação administrativa é benéfica ao ponto de desenvolver a economia. Neste capítulo aborda-se a regulação e os respetivos custos, bem como os encargos administrativos, o *Standard Cost Model*, doravante SCM, a simplificação administrativa através da implementação de reformas regulatórias que pressupõem a redução dos encargos administrativos e, por fim, faz-se uma conclusão das matérias.

A respeito do segundo capítulo, na matéria da regulação, questões como “O que se entende por regulação?”, “Qual é o seu propósito?”, “Porque é a regulação importante?” ou “A quem serve a regulação?” serão devidamente respondidas e auxiliadas pelas diversas literaturas académicas reunidas para o efeito. Posteriormente, abordar-se-ão os custos decorrentes da conformidade perante a regulação em vigor, focando nos custos da regulação aplicados às empresas e aos cidadãos, mais concretamente os custos administrativos, a necessidade de redução dos mesmos e os meios utilizados para esse efeito. Os encargos administrativos serão o foco de estudo e análise, na medida em que procurar-se-ão respostas às interrogações “O que se entende por encargos administrativos?”, “Qual é o propósito destes?” e “Porque razão existem?”. Em respeito ao SCM elaborar-se-á um enquadramento teórico desta metodologia no

âmbito da identificação e da quantificação de encargos administrativos, de forma a possibilitar a execução de simplificações de natureza administrativas e regulatórias aquando da necessidade de aperfeiçoar a regulação. Na simplificação administrativa será elaborada uma reflexão teórica concernente à constante necessidade de criar melhor regulação, ao conceito de reformas regulatórias e às devidas soluções praticadas nos âmbitos comunitário (União Europeia) e nacional (Portugal).

O terceiro capítulo consistiu numa abordagem prática baseada na recolha e análise de dados recolhidos da base de dados *Doing Business* do Banco Mundial sobre o desempenho de Portugal desde 2015 até 2020. Para finalizar de forma lacónica, reservou-se a conclusão para o quarto capítulo. Neste último capítulo, referem-se, ainda, as implicações para a Administração, assim como as limitações do estudo e direção para futuros trabalhos.

CAPÍTULO II

2.1 Introdução

A criação de melhor regulação tem-se revelado uma prioridade e um objetivo na agenda dos legisladores, cujas estratégias de ação por estes elaboradas, no sentido de alcançar-se esta meta política, visam a redução dos encargos administrativos e, por consequência, a fomentação de crescimento económico (Poel et al., 2014). Contudo, para entender-se a razão pela qual existem encargos administrativos, o porquê de os reduzir e o que são, o que se considera por custos administrativos e reformas regulatórias, o que é a regulação, a quem esta serve e qual o seu propósito, será, em primeiro lugar, necessário fazer uma contextualização teórica devidamente estruturada. Neste sentido, o segundo capítulo terá por objetivos providenciar um enquadramento teórico da simplificação administrativa e evidências teóricas sobre a relação entre a redução dos encargos administrativos e o desempenho económico.

2.2 Revisão da literatura

De forma a assegurar uma sociedade estável e devidamente organizada, os legisladores da União Europeia e de cada Estado-Membro impõem obrigações de informação aos cidadãos e às empresas, limitando os seus espaços de ação e orientando os seus comportamentos e atividades. Contudo, note-se que os objetivos e propósitos aos quais os encargos administrativos estão incumbidos de servir, deverão ser concretizados com o mínimo de custos possíveis e, por esta via, estes mesmos encargos impostos às empresas e aos cidadãos deverão ser eficazes, apropriados e necessários. Neste sentido, para compreender se a simplificação administrativa fomentará crescimento económico, será, em seguida, necessário proceder à revisão sucinta das literaturas académicas concernentes à relação entre os encargos administrativos e o crescimento económico.

Djankov et al. (2006) observam que a relação entre os encargos administrativos e o crescimento económico é somente positiva ou, por outras palavras, trará benefícios caso se verifique uma reduzida quantidade de regulação e encargos administrativos subjacentes. No entender destes académicos é indispensável praticar uma constante simplificação do ambiente regulatório pois toda a regulação emanada dos governos é, para estes, um fator determinante no desempenho da economia de qualquer nação

soberana e, por estas razões, uma menor quantidade de entraves administrativos aplicados aos cidadãos e às empresas traduzir-se-á num maior crescimento económico anual.

Dawson (2007), tal como Djankov et al. (2006), observam a quantidade de regulação enquanto componente responsável pelos resultados e impactos económicos obtidos e gerados. Os resultados empíricos adquiridos por Dawson (2007) transmitem que por cada aumento quantitativo de regulação resultará um decréscimo na produtividade e, por consequência, um reduzido desempenho económico.

Por sua vez, Jalilian et al. (2007) afirmam que existe uma relação positiva entre a qualidade da regulação e o crescimento económico. Na mesma linha, Jalilian et al. (2007) observaram que toda a regulação que tiver qualidade gerará efeitos positivos na economia, ou seja, verificar-se-ão aumentos no Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*.

Nesta ordem de pensamento, Haidar (2012) observa que reformas à regulação são constantemente necessárias, ou seja, é um dever dos legisladores trabalhar num contínuo aperfeiçoamento do ambiente regulatório já que, segundo os resultados obtidos no seu trabalho, as reformas regulatórias são responsáveis por um aumento em 0,15% da taxa de crescimento do PIB.

Em jeito de conclusão, nas quatro literaturas académicas observa-se uma constante relação de causalidade entre a regulação, quer aos níveis quantitativo e qualitativo, e o desempenho das economias. Concluimos também que o desempenho das economias será tanto maior quanto melhor for a qualidade do ambiente regulatório e quanto menor for a quantidade de encargos administrativos aplicados às empresas e aos cidadãos. Deduz-se, deste modo, que a regulação é e será sempre necessária à orientação e limitação da atividade quotidiana das pessoas singulares e coletivas e não deverá ser observada como negativa e prejudicial, mas antes como benéfica e com potencial para ser aperfeiçoada gradualmente e adaptada às circunstâncias do presente.

2.3 Regulação

Poel et al. (2014) afirmam que para os académicos e os legisladores a relação entre o crescimento económico e os níveis quantitativo e qualitativo da regulação é uma matéria para a qual, nos últimos anos, têm-se gradualmente alocado atenções e esforços substanciais e contínuos. As finalidades destes sucessivos trabalhos consistem, para os legisladores, na fomentação de crescimento económico e, simultaneamente, da criação e vigência de uma regulação simplificada denotada por uma boa qualidade e uma

quantidade restrita ao exclusivamente necessário. Ainda, sublinhe-se, “*The objective is regulations designed to be efficient, accessible to all and simple in their implementation.*” (Haidar, 2012, p. 286).

Como ponto de partida, colocam-se as seguintes questões: “O que se entende por regulação?”; “Qual é o seu propósito?”; “A quem serve a regulação?”. A regulação é entendida enquanto um conjunto de regras orientadoras da atividade civil e empresarial, considerada necessária à fomentação de crescimento económico e do bem-estar social e, simultaneamente, dotada de uma capacidade para gerar custos de natureza social e económica (OECD, 2015). A regulação é, portanto, constituída por uma multiplicidade de políticas regulatórias. Neste sentido, é de extrema importância a vigência de qualidade regulatória pelo facto desta, num primeiro momento, pressupor um aumento no desempenho, na relação custo-eficácia e no grau qualitativo legal da regulação e, num segundo momento, ter em consideração, por um lado, o método utilizado para desenvolvimento e aplicação dos regulamentos, orientado pelos princípios fundamentais da consulta, transparência e responsabilidade e, por outro, as regulações capazes de concretizarem os objetivos delineados, eficazes por não imporem custos desnecessários, coerentes e simples (OECD, 2015).

A regulação tem o efeito de uma lei, pelo que o seu cumprimento é obrigatório, consiste num conjunto de regras elaboradas pelos órgãos competentes cujo propósito assenta em, por um lado, serem cumpridas e, por outro, regularem ou orientarem a atividade quotidiana dos cidadãos e das empresas. É um conjunto de princípios e regras, ou por outras palavras, leis cujas responsabilidades consistem na ligação, através de relações de convergência, dos governos às respetivas sociedades e em regularem ou orientarem o comportamento dos cidadãos e dos agentes económicos (Santos & Bilhim, 2018). “*People need rules and regulations as do companies which many times act as mediators on the population’s well-being.*” (Santos & Bilhim, 2018, p. 130). Esta citação vem reforçar a assunção de Poel et al. (2014) de que a regulação é assumida como necessária e indispensável à garantia de um eficiente e correto funcionamento da sociedade e da resolução das falhas que o mercado apresenta. De forma sucinta, enumeram-se as seguintes conclusões: 1) a regulação, na sua totalidade, assume uma natureza administrativa e obrigatória e permite que as empresas e os cidadãos executem as respetivas atividades sempre em conformidade para com a legislação em vigor; 2) as políticas são de natureza geral e o propósito da elaboração das mesmas consiste em

prestar-se auxílio às empresas na concretização dos seus objetivos; 3) a responsabilidade de criação de regulação é da competência do ramo executivo do governo, enquanto que a elaboração das políticas está a cargo dos governos, das organizações e dos indivíduos; 4) a natureza administrativa e obrigatória faz com que a regulação seja restritiva e impositora de sanções às empresas e aos cidadãos aquando do incumprimento.

Perante as anteriores assunções, impõe-se a seguinte questão: Como é o cumprimento da regulação assegurado? A resposta a esta interrogação encontra-se em Poel et al. (2014) com o argumento de que as instituições têm o propósito de fazerem cumprir, na prática, a regulação, já que, conforme constatado em North (1990, p. 2), *“Institutions are the rules of the game as distinct from the players. These rules are meant to create the constraints and the space of actions for the players and thus to develop agents’ behaviour.”*. Neste sentido, Cherchye & Moesen (2003) e North (1990) sublinham a importância do nível da qualidade das instituições enquanto fator determinante na fomentação de crescimento económico no longo prazo.

O conteúdo constatado no anterior parágrafo levanta a seguinte questão: O que se considera por qualidade? A devida resposta encontra-se na explicação de Santos & Bilhim (2018) cujo conceito de qualidade é entendido por um equilíbrio entre os benefícios e os custos decorrentes da adoção e aplicação de uma determinada regulação, tendo em consideração o respetivo propósito político e o interesse público.

É, por esta via, legítimo argumentar que quanto melhor for a qualidade institucional, mais favorável ou propício será o ambiente à ocorrência de crescimento económico e, por isso, *“Countries that had better political and economic institutions in the past are richer today.”* (Djankov et al., 2006, p. 2). Esta afirmação é suportada pelas constatações de La Porta et al. (1998) de que as instituições com elevada qualidade melhoram o desenvolvimento setorial, em particular o financeiro, e, por essa razão, geram um desempenho económico positivo.

Se anteriormente se abordou a relevância da qualidade institucional, importa agora centrar as atenções para o grau qualitativo da regulação (*regulation quality*). Perante a importância da regulação e do grau qualitativo da mesma ao nível empresarial e civil e a propósito das políticas regulatórias referidas no anterior parágrafo, sublinha-se a qualidade e a eficiência destas políticas ou regras enquanto fatores cruciais na fomentação de um bem-estar social (*social welfare*) e do desenvolvimento económico. Por esta razão considera-se que as políticas regulatórias, enquanto elementos constituintes da regulação,

ao pautarem-se por níveis positivos de qualidade e de eficiência, irão refletir um elevado grau qualitativo e de eficácia na regulação. Simplificando, a regulação, no geral, só terá estes dois fatores (qualidade e eficiência) se, primeiramente, as regras, ou seja, as políticas orientadoras os tiverem.

A qualidade regulatória detém uma elevada importância que é reforçada pelas literaturas Nicoletti & Scarpetta (2003) e Djankov et al. (2006) ao assumirem-na enquanto indicador da qualidade institucional. A seguinte enumeração consiste nos critérios perante os quais a regulação deverá obedecer para, segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE, 2015, p. 23-24), ter qualidade, ou seja, para vigorar uma qualidade regulatória.

- 1) *serve clearly identified policy goals and are effective in achieving those goals;*
- 2) *are clear, simple and practical for users;*
- 3) *have a sound legal and empirical basis;*
- 4) *are consistent with other regulations and policies;*
- 5) *produce benefits that justify costs, considering the distribution of effects across society and taking economic, environmental and social effects into account;*
- 6) *are implemented in a fair, transparent and proportionate way;*
- 7) *minimise costs and market distortions;*
- 8) *promote innovation through market incentives and goal-based approaches;*
- 9) *are compatible as far as possible with competition, trade and investment-facilitating principles at domestic and international levels.*

Afirmou-se que a regulação só terá qualidade e eficiência se, primeiramente, as políticas regulatórias que a constituem forem eficazes e de elevada qualidade. Porém, para que tal se concretize, estas políticas ou regras orientadoras dever-se-ão reger pelo seguinte conjunto de doze princípios regulatórios retirados da literatura OECD (2012), ou seja, da recomendação do Conselho da OCDE e aplicados aos seus respetivos estados-membros e à Comissão Europeia:

1. Compromisso político na qualidade da regulação;
2. Transparência e participação no processo regulatório;
3. Criação de mecanismos para supervisionar os procedimentos das políticas regulatórias;
4. Implementação da análise sobre o impacto da regulação desde as fases iniciais do processo regulatório;
5. Revisão sistemática das políticas regulatórias em vigor, avaliação da sua atualização, justificação de custos e consistência;
6. Constante publicação do desempenho das políticas regulatórias, incluindo a avaliação sobre o impacto da regulação;
7. Desenvolvimento de uma política consistente que envolva as agências regulatórias na decisão e que estas sejam imparciais e objetivas e que evitem conflitos de interesse e exercício de influência imprópria;
8. Assegurar, por um lado, a eficácia da revisão dos sistemas de legalidade e, por outro, a imparcialidade procedimental das regulações;
9. Análise dos efeitos da regulação através da avaliação do risco, da gestão do risco e de uma estratégia de comunicação do risco;
10. Promover a coerência regulatória através de mecanismos de regulação aos níveis supranacional, nacional e subnacional;
11. Encorajar o desenvolvimento de uma capacidade de gestão e um desempenho regulatório ao nível subnacional dos governos;
12. Ter em consideração os padrões e as estruturas de cooperação internacionais no que concerne ao desenvolvimento de medidas regulatórias e os seus efeitos fora da respetiva jurisdição.

2.4 Custos da regulação

Da figura 1 ilustrada em anexo retira-se que da conformidade perante a regulação e do subsequente cumprimento das obrigações de informação, os custos daí resultantes constituem determinados encargos administrativos. Procurar-se-á a seguir dar resposta à questão: Quais os tipos de custos decorrentes da conformidade perante a regulação?

A regulação acarreta custos e benefícios para as empresas e para os cidadãos. Para que mais adiante seja compreendida a matéria concernente à identificação e quantificação

dos encargos administrativos, será primeiramente necessário pôr em evidência os diferentes custos resultantes da regulação.

Os custos financeiros são montantes monetários que, conforme dita e obriga a lei por via de uma obrigação direta, são transferidos para o Estado ou para uma autoridade que goze de competências para o efeito em troca da utilização dos seus respetivos serviços e/ou produtos (SCM Network, sem data). Enquanto exemplos concretos dos mesmos, destacam-se os impostos aplicados às pessoas singulares e às pessoas coletivas, as multas, taxas, obrigações e os bónus.

Segundo SCM Network (sem data), os custos de conformidade (*compliance costs*) são todos os custos acarretados pelas empresas e pelos cidadãos aquando da conformidade perante a regulação, com exceção dos custos financeiros anteriormente descritos. Os mesmos subdividem-se, por um lado, em custos de conformidade substantivos (*substantive compliance costs*) e, por outro, em custos administrativos (*administrative costs*). No que concerne aos primeiros, são assumidos por custos financeiros indiretos incorridos pelas empresas para cumprirem as obrigações de conteúdo que a regulação exige de um processo de produção. Os custos decorrentes da aquisição de infraestruturas físicas que preencham todos os requisitos da regulação sobre condições de trabalho são um dos diversos exemplos de custos de conformidade substantivos (SCM Network, sem data). Quanto aos segundos, derivam de regulação emitida pelos governos centrais (*administrative costs from central government regulation*), subdividem-se, por um lado, nas atividades administrativas que as empresas poderão continuar a exercer mesmo que a regulação seja revogada e, por outro, nas atividades administrativas, mais especificamente nos encargos administrativos, que as empresas praticam e sustentam somente porque a regulação assim o requer.

Os encargos administrativos que as empresas sustentam consideram-se como indissociáveis pelo que o incumprimento dos mesmos não se verifica na medida em que resultam da conformidade e do cumprimento empresarial sobre as obrigações de informação provenientes da regulação (*central government regulation*). Portanto, pela razão de ser um requisito ou exigência regulatória, esta conformidade forçada e aplicada às empresas gera custos administrativos, mais concretamente custos de conformidade assumidos na forma de encargos administrativos. Salienta-se, ainda, de acordo com SCM Network (sem data) e AMA (sem data) que destacam, enquanto exemplo concreto de encargo administrativo aplicados, a elaboração de documentos necessários por lei para,

por exemplo, o pagamento de impostos, registo de propriedade, abertura de empresas e instalação de filtros em fábricas por questões ambientais. São, ainda, exemplos de encargos administrativos, o número de procedimentos requeridos por lei, o fator tempo expresso em número de horas/ dias para que os procedimentos sejam devidamente concretizados.

2.5 Encargos administrativos

Ficou claro com o anterior tópico que uma das funções da regulação é orientar ou reger a prática das atividades das empresas e dos cidadãos. Constatou-se também que a regulação, enquanto uma multiplicidade de políticas regulatórias, caso careça, no seu todo ou em parte, de elevados níveis de qualidade e de eficiência, poder-se-á assumir como um entrave ao exercício das atividades quotidianas civis e empresariais e, simultaneamente, ao desenvolvimento e crescimento da economia. As políticas orientadoras, que agregadas formam a regulação, exigem a concentração de esforços e a utilização de recursos intelectuais e financeiros para que se verifique conformidade para com os requisitos governamentais de informações. Estas exigências, apesar de consagradas na lei e de cumprimento obrigatório, geram, por vezes, entraves e, conseqüentemente, reclamações no sentido de aferir-se o propósito das mesmas e a necessidade constante de conformação para com essas obrigações de informação.

O que se entende por encargos administrativos? Qual é o propósito destes? Porque razão existem? De modo a que se entendam todos os conteúdos adiante abordados, será, em primeiro lugar, indispensável dar uma resposta clara a cada uma destas interrogações. Os encargos administrativos são os custos suportados pelas empresas e pelos cidadãos aquando da sua conformidade perante as obrigações de informação derivadas da regulação. De forma a reforçar esta interpretação, Poel et al. (2014, p. 46) diz-nos que *“Administrative burdens are a direct effect of regulation and stem from an information obligation imposed by the regulator. The costs businesses, citizens and institutions endure to comply with these information obligations are administrative burdens.”*.

Os governos nacionais, órgãos máximos da administração pública, requerem que sejam disponibilizadas e partilhadas as informações sobre as ações praticadas — obrigações de informação (*information obligations*). Neste sentido, é imprescindível responder às questões “O que são obrigações de informação?” e “Quais são as obrigações de informação que dão origem a encargos administrativos?”.

Segundo EC (2004), obrigações de informação consiste num conjunto de dados e de informações que as empresas têm que relatar. As mesmas são um dever e, conforme o nome indica, são obrigatórias no que respeita ao seu cumprimento. As empresas e os cidadãos submeter-se-ão a estas obrigações pelo facto da legislação assim o exigir. A conformidade dos cidadãos e das empresas perante a regulação e o cumprimento das respetivas obrigações de informação é, portanto, de carácter obrigatório, mas caso estas decidam enveredar pelo incumprimento do dever de adquirirem ou elaborarem informações e de as disponibilizarem a uma autoridade pública, gerar-se-á um conflito e impor-se-ão as adequadas sanções. As obrigações de informação, conforme constatado em SCM Network (sem data), são as obrigações que provêm da regulação para providenciar informações e dados ao setor público e entidades terceiras. A mesma literatura afirma que as obrigações de informação não pressupõem a partilha imediata das informações e dados, mas que os mesmos deverão estar disponíveis caso sejam solicitados ou ocorra uma inspeção. Contudo, note-se que somente os custos decorrentes das obrigações de informação poder-se-ão traduzir em encargos administrativos.

Atente-se para a particularidade das obrigações de informação, em certas situações específicas, não solicitarem às empresas e aos cidadãos o envio imediato dos dados ou informações a uma autoridade pública, mas antes ser necessário reterem as mesmas para que sejam relatadas num momento posterior a requerer. Segundo EC (2004), elencam-se diversas obrigações de informação dirigidas pelas empresas às autoridades públicas: 1) declarações de impostos corporativos; 2) elaboração e registo de contas anuais; 3) solicitação de autorizações/licenças; 4) obrigações gerais para manter registos comerciais; 5) comunicação de informações aos respetivos serviços de condições de trabalho sobre os funcionários que se encontrem doentes; 6) declaração anual do seguro de cada funcionário dirigido ao órgão responsável pela segurança social; 7) controlo no terreno das autorizações/licenças dos funcionários.

Tendo em consideração os dois anteriores parágrafos, é legítimo afirmar que esse fator ou critério determinante e diferenciador é a vigência de regulação imposta pelo governo de um Estado soberano ou, em inglês, de *government-imposed regulation*. Mas em que consiste esta última? As regulações gerais vinculativas, tais como ordens executivas e leis, e também a regulação política (*policy regulation*), consistem num regulamento geral emitido por um governo com utilização a cargo de uma autoridade administrativa — são os elementos que constituem e definem a *government-imposed*

regulation. Destaca-se, ainda, que a atividade e a tomada de decisões em certas instituições governamentais descentralizadas, tais como as Câmaras Municipais e as Juntas de Freguesia, regem-se igualmente pelas regulações gerais vinculativas.

2.6 Standard Cost Model (SCM)

Agora que o conceito de encargos administrativos bem como o seu propósito e os custos relacionados aos mesmos foram explanados, será então de seguida possível abordar a matéria concernente à identificação e quantificação dos encargos administrativos resultantes da regulação. A metodologia designada por *Standard Cost Model* tem o propósito de identificar e quantificar os encargos administrativos e, posteriormente, permite a execução de simplificações regulatórias. Deste modo, é legítimo afirmar que o SCM restringe exclusivamente o objeto da sua análise aos custos de conformidade administrativos. Ainda, a utilização do SCM permite providenciar diversas informações detalhadas e, conseqüentemente, uma análise comparativa destes mesmos dados. Neste sentido, em função das constatações em EC (2004), entende-se que, num panorama nacional, o SCM permitirá que sejam redigidos relatórios concernentes ao desenvolvimento dos encargos administrativos e obtidas informações detalhadas sobre os encargos administrativos de acordo com a legislação em vigor. No que respeita ao nível internacional, o SCM possibilita uma avaliação comparativa, por um lado, do método utilizado para transposição das diretivas comunitárias na regulação nacional de cada Estado-Membro e, por outro, das regulações vigentes em cada nação e a identificação de melhores práticas.

Para concluir, o SCM é uma metodologia padrão com vista à identificação e quantificação (medição) dos encargos administrativos, uma ferramenta para identificar medidas eficazes em termos de custos para reduzir os encargos administrativos e um mecanismo para integrar a prática de melhor regulação integrada nas estratégias de ação política.

2.7 Simplificação administrativa — redução dos encargos administrativos, reformas regulatórias, melhor regulação e iniciativas comunitárias e nacionais

Se anteriormente concluímos que a implementação na prática do SCM tem em vista a redução dos encargos administrativos e a melhoria da regulação orientadora da

atividade empresarial, é agora necessário proceder a uma abordagem pormenorizada destes dois objetivos.

A criação de melhor regulação e a redução dos encargos administrativos são objetivos políticos supranacionais e nacionais integrados nas estratégias de crescimento económico da União Europeia (âmbito supranacional) e de cada um dos seus respetivos 27 Estados-Membros (âmbito nacional). De forma resumida e breve, quer seja no plano comunitário ou ao nível nacional, é fundamental que se verifique a ocorrência de simplificação administrativa e regulatória. Estes dois tipos de simplificação são, de acordo com as afirmações constatadas na literatura AMA (sem data), parte integrante de uma política comunitária (supranacional) inserida numa estratégia centrada na reforma da regulação, no crescimento e desenvolvimento económico e na modernização e qualificação dos serviços de usufruto público. O processo de simplificação administrativa e regulatória — regulação orientadora da atividade empresarial (*business regulation*) — é uma transformação, uma reengenharia e consiste na criação e implementação de reformas regulatórias com vista à vigência de uma melhor regulação que exija encargos administrativos em menor quantidade e maior qualidade do que as regulações antecedentes.

Os encargos administrativos decorrentes da regulação são uma matéria que, nos panoramas supranacional e nacional, suscita aos legisladores constantes preocupações e requer aos mesmos a alocação de elevados esforços numa tentativa de melhoria contínua da regulação e de redução destes encargos ao mínimo indispensável. Estas afirmações levam-nos a questionar sobre o propósito e a importância do aperfeiçoamento regulatório e da redução dos encargos administrativos. Por outras palavras, para a União Europeia e os seus respetivos 27 Estados-Membros, porque é de extrema importância proceder-se sistematicamente à simplificação administrativa?

De forma a responder à anterior interrogação, começamos por afirmar que os encargos administrativos — número de procedimentos requeridos, número de dias necessários para os concretizar e pagamento de uma quantia monetária — são uma das diversas variáveis com influência no desempenho económico supranacional e nacional. Esta influência advém do facto de ambos os encargos, como já constatado anteriormente, serem, conforme dita a regulação, de cumprimento incontornável, ou seja, obrigatório e, por esta razão, poderão ser entraves ao crescimento económico e à eficiência e qualidade regulatória e administrativa da União Europeia e cada respetivo Estado-Membro. Deste

modo, a União Europeia e os governos nacionais dos Estados-Membros comprometem-se a exercer corretamente o poder regulatório, que por lei lhes é conferido, através da criação e implementação de reformas regulatórias.

As reformas regulatórias supranacionais e nacionais consistem na elaboração e vigência de novas e melhoradas regulações que requerem menos encargos administrativos a serem obrigatoriamente cumpridos. Afirma-se, portanto, que a redução na quantidade destes encargos é um fator diferenciador entre as regulações. No que diz respeito às reformas regulatórias, quer nos âmbitos nacional e comunitário, destacam-se as primazias, por um lado, da qualidade — referente ao equilíbrio entre custos e benefícios da adoção e da implementação de uma determinada regulação, considerando-se o respetivo propósito político e o interesse público — e, por outro, da eficiência — a eficiência da regulação mede-se em função dos desempenhos económicos — das políticas de ação enquanto meios para a ocorrência de simplificação regulatória e subsequente crescimento económico. Destaca-se, ainda, que a importância da qualidade e da eficiência se deve ao facto de estas políticas, também designadas “políticas regulatórias”, darem corpo à regulação, ou seja, serem o conteúdo principal que constitui a mesma. Concluimos, portanto, que qualquer regulação que não disponha das adequadas políticas regulatórias ou de ação, será uma regulação sem qualidade e eficiência e, conseqüentemente, não estarão reunidas as devidas condições para a simplificação administrativa.

A matéria das reformas regulatórias requer que respondamos à seguinte questão: Qual o propósito de criar nova regulação? Respondemos a esta questão afirmando que consiste em elaborar uma melhor regulação, supranacional e nacional, demarcada por uma maior redução nos encargos administrativos aquando em comparação à regulação antecedente. Por outras palavras, criar nova e melhorada regulação é implementar reformas regulatórias traduzidas num conjunto de políticas regulatórias adequadas. Os detentores do poder regulatório da União Europeia e de cada respetivo Estado-Membro alocam sistematicamente esforços na criação de políticas regulatórias adequadas para esta reengenharia regulatória e dos processos administrativos, para a simplificação e desmaterialização de procedimentos administrativos e no sentido da fomentação de crescimento económico. Denote-se que esta nova e melhorada regulação é fundamental e indispensável para a fomentação de crescimento económico e melhoria da competitividade, ou seja, da posição competitiva comunitária e nacional nos mercados.

Deste modo, podemos com confiança afirmar que quanto melhores forem as regulações supranacionais e nacionais, melhor será a qualidade e eficiência das mesmas e, conseqüentemente, reunir-se-ão condições favoráveis à ocorrência de crescimento económico.

No que ainda concerne às reformas regulatórias, será agora necessário dar uma definição das mesmas de forma a obter e conceder um entendimento mais claro e concreto desta matéria. Para este efeito, foram inicialmente revistas as literaturas académicas Poel et al. (2014) e Haidar (2012) que nos permitem assumir concordâncias e discordâncias. Deste modo, convergimos com a interpretação de Haidar (2012) e, por essa via, assumimos uma visão ou um entendimento restrito relativo a quando e como se verificam reformas regulatórias. Assumimos uma posição de concordância para com a literatura Haidar (2012) na medida em que as modificações exercidas à regulação são consideradas um critério obrigatório para a fomentação de crescimento económico. Para Haidar (2012) as reformas regulatórias são assumidas como um conjunto de medidas, ou seja, políticas regulatórias orientadoras que reduzem a quantidade de encargos administrativos, mais concretamente o número de procedimentos, o número de dias para os concretizar e o montante a pagar para que seja permitida a abertura de uma empresa, a aquisição de eletricidade e o registo de propriedade. Por contraste, o que diferencia a nossa interpretação e a de Haidar (2012) do entendimento assumido por Poel et al. (2014) é que esta literatura assume uma visão mais abrangente ou menos restrita. Poel et al. (2014) consideram válido que as reformas às regulações possam implicar um aumento nos encargos administrativos já que “[...] *regulatory changes that imply an increase in the number of procedures or an increase in waiting time are far from seldom*” (Poel et al., 2014, p. 48).

Conclui-se esta matéria retendo que, quer nos planos comunitário e nacional, consideramos que todas as alterações à regulação que impliquem aumento no número de documentos e/ou no número de dias não serão assumidas como reformas regulatórias. Faz, portanto, sentido afirmar que as reformas regulatórias só poderão assumir a forma de menos encargos administrativos, fomentando-se, assim, a reengenharia dos processos administrativos, a simplificação e desmaterialização do cumprimento das burocracias por lei exigidas, ou seja, a simplificação administrativa.

A simplificação administrativa é atualmente uma meta comunitária e nacional integrada numa política de ação europeia e nacional que incorpora uma estratégia

orientada para a criação e implementação de reformas regulatórias, a fomentação de desenvolvimento e crescimento económico e com vista à modernização e qualificação dos serviços públicos à disposição das empresas e dos cidadãos. A relevância e prioridade da redução dos encargos administrativos, enquanto objetivo político integrado nas estratégias de crescimento económico aos níveis comunitário e nacional, tem crescido gradualmente nos últimos anos, assumindo-se para os legisladores comunitários e nacionais enquanto uma matéria que suscita preocupação e que requer a alocação de esforços contínuos para concretização dos objetivos. Verifica-se, assim, uma tendência destes legisladores em aperfeiçoarem a regulação, ou seja, os esforços conjuntos focam-se cada vez mais na criação e na implementação de melhor regulação que vise a redução dos encargos administrativos com vista ao crescimento económico.

As anteriores constatações permitem-nos afirmar que está em evidência um crescente e gradual interesse dos legisladores na relação da qualidade e da quantidade de regulação com o nível de desempenho das economias supranacionais e nacionais. Em termos práticos, este interesse traduz-se em iniciativas comunitárias e nacionais adotadas no âmbito das políticas de ação para concretização dos objetivos políticos, administrativos e económicos. Estas iniciativas são programas de ação elaborados enquanto tentativas de redução dos encargos administrativos e, simultaneamente, de crescimento económico. Com a criação e implementação destes programas, procurar-se-á não somente reduzir estes encargos, mas também que as mesmas reduções permitam verificar um desempenho económico positivo, ou seja, gerar crescimento, desenvolvimento e dinamização na economia comunitária e nacional. Todavia, para um melhor entendimento, note-se que a matéria da relação entre a redução dos encargos administrativos e a *performance* económica exigirá um enquadramento teórico das iniciativas.

Em primeiro lugar, ao nível comunitário, toda e qualquer legislação, regulação, política e diretiva proveniente da União Europeia tem uma influência direta nas administrações públicas, nos cidadãos e na conduta da atividade empresarial. Deste modo, é lógico e imprescindível que todo o acervo legislativo comunitário seja sistematicamente modificado de forma a acompanhar e a adaptar-se às realidades políticas, sociais e económicas. A Comissão Europeia, enquanto legislador comunitário, é responsável por elaborar não somente a legislação da União Europeia, devidamente adaptada às atualidades e necessidades, mas também exerce a função de acompanhamento

aquando da aplicação e está igualmente presente na fase de avaliação de resultados. Está, portanto, presente uma vontade e uma necessidade indispensável de melhoria contínua do acervo legislativo comunitário por parte da Comissão Europeia.

"Na definição das políticas e no processo legislativo, a Comissão segue uma iniciativa designada por "legislar melhor". (TCE, 2020, p. 7). A iniciativa "legislar melhor" é um programa de ação política transversal a todas as áreas de intervenção comunitária e às cinco fases do ciclo de políticas públicas (Harguindéguy, 2015). A saber: 1ª Definição dos problemas; 2ª Colocação na agenda; 3ª Tomada de decisão; 4ª Implementação; 5ª Avaliação. "Legislar melhor" consiste num "conjunto de princípios para conceber políticas e legislação da União Europeia (...)" (TCE, 2020, p. 38) e estrutura-se em quatro metas: 1) garantir um processo de decisão aberto e transparente; 2) permitir aos cidadãos e às partes interessadas uma intervenção ativa transversal nas fases do processo legislativo e de definição das políticas; 3) assegurar que a função interventora comunitária e a respetiva adoção de medidas baseiam-se em dados factuais e na correta interpretação dos impactos gerados por essas medidas; 4) reduzir ao mínimo indispensável os encargos administrativos (simplificação administrativa) sustentados pelas administrações públicas, pelos cidadãos e pelas empresas.

No que concerne aos sistemáticos aperfeiçoamentos ao acervo legislativo comunitário, esta contínua necessidade de legislar melhor foca-se na aquisição de melhores resultados na administração pública, sociedade, política e na economia. Neste sentido, é do interesse da Comissão Europeia, enquanto instituição detentora do poder regulatório comunitário, implementar "(...) um quadro regulamentar simples, claro, estável e previsível para os cidadãos e outras partes interessadas, respondendo ao mesmo tempo aos novos desafios e à alteração das prioridades políticas." (TCE, 2020, p. 7), estando sujeito a correções para aperfeiçoamento e conseqüente concretização dos objetivos através do mínimo de custos e de encargos administrativos.

A iniciativa comunitária "legislar melhor" estende-se há quase vinte anos e evidencia-se cronologicamente do seguinte modo:

2002: Lançamento da iniciativa "Legislar Melhor" consagrada em EC (2002), um plano de ação para "Simplificar e melhorar o ambiente regulador". Esta estratégia para melhoria da qualidade regulamentar foi o primeiro passo para a simplificação, melhoria e redução do acervo legislativo comunitário e previu o exercício obrigatório de, por um lado,

avaliações de impacto das medidas de ação e, por outro, consulta às partes interessadas em respeito a todas as potenciais novas iniciativas propostas pela Comissão Europeia.

2007: O Conselho Europeu aprovou a 14 de novembro de 2006 o Programa de Ação para a Redução dos Encargos Administrativos na União Europeia em 25% para o Produto Interno Bruto (PIB) comunitário crescer 1,5%. Este esforço conjunto entre a União Europeia e os Estados-Membros, EC (2007), foi a primeira revisão estratégica da iniciativa “Legislar Melhor”, teve início em 2007 e vigorou até 2012, ano limite para a concretização do objetivo de simplificação, melhoria e redução ao acervo burocrático aplicado às empresas.

2012: Finda a vigência do Programa de Ação para a Redução dos Encargos Administrativos na União Europeia, a Comissão Europeia elaborou o documento comunicativo EC (2012) no qual assumiu-se a concretização do objetivo de redução dos encargos administrativos em 25% traduzida numa poupança anual de 30 mil milhões de euros e projetou-se um crescimento de 1,4% do PIB comunitário (150 mil milhões de euros). Este programa de ação deveu o seu sucesso ao sentido de responsabilidade partilhada, ou seja, aos esforços conjuntos praticados e articulados entre a União Europeia e os Estados-Membros.

2015: A Comissão Europeia criou o programa REFIT (*Regulatory Fitness and Performance Programme*), expirado a 31 de outubro de 2019, com vista à simplificação da legislação europeia e à redução dos custos desnecessários provenientes da regulação. O REFIT foi uma plataforma que permitiu aos cidadãos, às empresas, autoridades nacionais e outras partes interessadas de contribuírem para a melhoria da legislação europeia por via da apresentação de sugestões sobre como reduzir os encargos administrativos. Com este programa, procurou-se adotar a legislação sem comprometer os objetivos políticos: 1) uma legislação comunitária geradora dos benefícios/ resultados esperados para os cidadãos, as empresas e a sociedade; 2) reduzir a burocracia e os custos associados à regulação.

2017: A Comissão Europeia melhorou a plataforma REFIT ao assegurar que as tarefas de simplificação e redução dos encargos administrativos eram tomadas em consideração no processo de avaliação e revisão da legislação.

2020: No âmbito do programa para a adequação e eficácia da regulamentação (REFIT) e do fim de vigência do mesmo, a Comissão Europeia criou um grupo de peritos de alto nível designado Plataforma Rumo ao Futuro (*Fit for Future Platform - F4F*) para prestação de auxílio na concretização dos objetivos de simplificação regulatória e de redução dos custos administrativos ao estritamente necessário.

Em termos resumidos, são, portanto, instrumentos de ação do programa “Legislar melhor” a iniciativa “Dê a sua opinião” na qual os cidadãos da União Europeia estão autorizados a participarem ativa e diretamente em todas as fases do processo legislativo, a Plataforma Rumo ao Futuro para recolha de reações da sociedade civil sobre os métodos para melhoria da legislação comunitária, a Comissão Europeia regendo-se pelo princípio “avaliar primeiro” as leis em vigor antes de proceder à revisão das mesmas e, por último, o Comité de Controlo da Regulamentação que assegura a credibilidade e objetividade das decisões da Comissão Europeia.

A Comissão Europeia disponibilizou, no mês de abril de 2019, um relatório no qual constaram os resultados, até à data obtidos, do balanço concernente ao funcionamento das medidas do programa “Legislar melhor”. Saliente-se, ainda, que o mesmo relatório evidenciou sucesso na implementação da iniciativa “Legislar melhor” no centro do processo de tomada de decisão. Contudo, para assegurar o sucesso dos últimos quase vinte anos a legislar melhor, destaca-se a necessidade de colocar em prática novas medidas de ação que visem uma legislação comunitária mais adequada aos seus propósitos, maior abertura do processo de criação de políticas, reforço do sentido de responsabilidade partilhada entre a União Europeia e os Estados-Membros e melhoria dos instrumentos mencionados no anterior parágrafo para vigência de melhores políticas.

No decorrer do atual ano civil de 2021, a Comissão Europeia elaborou a comunicação designada “Legislar melhor: unir esforços para melhorar a legislação da UE”. Uma revisão a esta comunicação, EC (2021), adotada a 29 de abril, permitiu entender que fora proposto a implementação de melhorias diversas a todo o processo

legislativo da União Europeia. Neste sentido, em termos concretos, com EC (2021) a Comissão Europeia introduziu seis medidas de ação:

1. Incorporação nas propostas legislativas dos objetivos de desenvolvimento sustentável estipulados pelas Nações Unidas no âmbito da Agenda 2030;
2. Melhoria dos métodos utilizados por uma legislação aperfeiçoada aos níveis da abordagem e promoção da sustentabilidade e da transformação digital;
3. Simplificação da consulta aos cidadãos no portal da iniciativa “Dê a sua opinião” através da implementação de restritamente um único “convite à apresentação de informações”;
4. A abordagem à regulação será regida pelo princípio “entra um, sai um”, na medida em que por cada novo encargo administrativo implementado proceder-se-á à eliminação de encargos equivalentes na mesma área de intervenção. Por esta via, garantir-se-á às empresas e aos cidadãos uma minimização de encargos ao estritamente necessário, com especial foco nos custos de aplicação da legislação suportados pelas pequenas e médias empresas (PMEs);
5. Ter em consideração o primeiro relatório da Comissão Europeia sobre prospetiva estratégica aquando da definição das políticas, de forma a assegurar uma correta adequação face aos contextos futuros como, por exemplo, os domínios do digital, ambiental e socioeconómico;
6. A União Europeia e os Estados-Membros articular-se-ão em esforços coletivos para suprimirem todas as barreiras e tramitações de cariz burocrático que impedem ou retardam os investimentos e a criação de infraestruturas necessários para os tempos atuais num contexto de modernização e de adaptação às tendências.

Em jeito de conclusão, é legítimo afirmar que legislar melhor não se traduz num maior ou menor volume de legislação comunitária e nacional, mas antes na qualidade da mesma. Simultaneamente, não implica que seja necessário desregulamentar ou alterar o sentido prioritário a determinados domínios de intervenção. Será sempre preciso vigorar regulação bem como os encargos administrativos que daí resultam e que afetam a sociedade civil, cada cidadão e as empresas. Será, portanto, necessário apresentar dados concretos para auxílio no processo de tomada de decisão e de fabrico de políticas

orientadoras. A confiança e participação ativa da sociedade civil europeia continuará a ser um fator-chave no sucesso de todo o processo legislativo comunitário e, desse modo, será indispensável manter e melhorar o correto cumprimento da iniciativa “Legislar melhor”, de forma a gerar-se ainda mais transparência e uma maior prestação de contas.

Concluimos também que legislar melhor “(...) abrange todos os domínios de intervenção da UE e todo o ciclo de políticas, incluindo a preparação, adoção, incorporação e aplicação da legislação da União.” (TCE, 2020, p. 4) e que o sucesso de quase vinte anos deste programa depende da constante articulação de esforços coletivos entre a União Europeia e cada Estado-Membro aquando do exercício das adequadas medidas de ação. Os parlamentos nacionais e as autoridades de cada Estado-Membro deverão continuar a exercer as competências de assegurar uma correta e eficaz transposição do direito comunitário para o direito nacional e de acompanhamento da incorporação na prática. Note-se, ainda, que tais objetivos do “Legislar melhor” devem a sua concretização à cooperação entre as três instituições comunitárias, a Comissão Europeia, o Parlamento Europeu e o Conselho Europeu. Seja ao nível comunitário, nacional ou regional, foi, é e continuará a ser preciso evitar complexidade administrativa desnecessária, cumprir ainda mais os compromissos assumidos sobre legislar melhor, promover transparência no processo decisório e tomada de decisão baseada em resultados concretos, incentivar mais a participação ativa dos cidadãos em todas as fases do ciclo de políticas públicas e ter em vista o desenvolvimento económico.

Em segundo lugar, no que concerne a Portugal, importa que seja agora abordado o programa SIMPLEX. Lançado em 2006, o SIMPLEX fora uma estratégia política para a modernização e simplificação administrativa no Governo e na Administração Pública central e local. As medidas de modernização, simplificação e inovação destinadas à melhoria dos ambientes de negócios, facilitação do acesso aos serviços públicos pelos cidadãos e à capacitação da Administração Pública em responder às necessidades da sociedade, são transversais às diversas versões do programa SIMPLEX ao longo dos últimos quinze anos. Em termos cronológicos, entre 2006 e 2011 as medidas de ação implementadas pelo SIMPLEX consistiram na simplificação com resultados positivos para os cidadãos e as empresas, tais como o atual cartão de cidadão, a informação empresarial simplificada, empresa na hora e o licenciamento zero. Após dez anos de SIMPLEX, em 2016 a nova versão do programa teve como objetivo central simplificar e melhorar a interação dos serviços públicos para com os cidadãos e as empresas.

No decorrer dos últimos quinze anos, as finalidades gerais do SIMPLEX mantiveram-se constantes tendo-se, assim, verificado a implementação de medidas facilitadoras da relação das empresas e dos cidadãos para as organizações e instituições do Estado Português. No âmbito dos cidadãos, o acesso dos mesmos aos diversos serviços públicos pela via digital e presencial para resolução de assuntos de vida foi simplificado e melhorado. No que respeita às empresas, as reduções dos encargos administrativos, enquanto medidas de simplificação administrativa resultantes das reformas regulatórias, visaram e promoveram a melhoria e simplificação de toda a atividade empresarial.

Em 2021 vigorou o SIMPLEX 20-21 estruturado em duas áreas constituídas cada uma por quatro categorias distintas. Em termos gerais, o propósito desta nova versão do programa procura reforçar a capacidade para prestação de um melhor serviço público e, simultaneamente, os investimentos requeridos para assegurar continuamente essa mesma capacidade. Note-se, ainda, que a competência de coordenação da correta implementação e execução de todas as medidas de ação está, nesta nova edição do SIMPLEX, a cargo dos respetivos organismos responsáveis. No que respeita à função de coordenação da conceção, gestão e monitorização de todo programa, a mesma é responsabilidade da área governativa da Modernização do Estado e da Administração Pública (MEAP), cujo apoio de cariz técnico é providenciado pela Agência para a Modernização Administrativa, I.P. (AMA, I.P.).

As medidas de ação integradas no SIMPLEX 20-21 distribuem-se, por um lado, nas áreas “Melhor Serviço Público” e, por outro, “Administração Moderna e Inovadora”. No que concerne ao “Melhor Serviço Público”, as medidas de ação que lhe dão corpo têm por meta facilitar a atividade diária de todos os cidadãos e das empresas, aperfeiçoando o ambiente para a execução de negócios por via da redução dos encargos administrativos. Deste modo, as quatro categorias que estruturam esta vertente são as seguintes:

- 1) Ampliar os serviços digitais;
- 2) Diminuir o número de interações com a Administração;
- 3) Reforçar a proximidade às pessoas e ao território;
- 4) Simplificar o cumprimento de obrigações.

Para a primeira, impõem-se medidas que alargam o volume de soluções digitais para realização de necessidades, promovendo-se uma experiência de utilização

melhorada para o utilizador final e uma prestação de serviços públicos personalizados, desmaterializados na íntegra (apenas em suporte digital), simplificados e totalmente acessíveis online. A respeito da segunda, verificam-se medidas concebidas para eliminarem todas as interações consideradas como prescindíveis com recurso ao reaproveitamento das informações e dados por parte dos processos, plataformas e ferramentas da Administração Pública. As medidas que garantem o reforço da proximidade ao território nacional e aos seus respetivos cidadãos resumem-se à conceção de soluções multicanal físicas e digitais articuladas aos serviços e entidades, com finalidade assente na implementação de políticas e soluções abrangentes e promotoras de coesão territorial, integração e inclusão. Por último, a simplificação do cumprimento de obrigações concretiza-se através da disponibilização de ferramentas, plataformas e funcionalidades que colocam à disposição informações, orientações e canais, promovendo-se, assim, uma maior facilidade de acesso e simplificação da interação dos cidadãos e das empresas para com o Estado Português.

As medidas de ação da vertente “Administração Moderna e Inovadora” remetem-se aos processos de transformação da Administração Pública no âmbito interno, com vista à disponibilização de uma prestação de serviço público aperfeiçoada. Para este efeito, as medidas distribuem-se nas quatro categorias seguintes:

- 1) Aumentar a eficiência através da tecnologia;
- 2) Desenvolver as competências das trabalhadoras e dos trabalhadores;
- 3) Dinamizar a participação;
- 4) Promover a colaboração entre entidades e setores

No que diz respeito à primeira categoria, a eficiência deve o seu gradual crescimento à prática inteligente de adequadas soluções tecnológicas para o efeito, demarcada pela partilha de soluções, por uma governação coordenada das tecnologias com vista à desmaterialização de processos e por uma necessidade de investigação das tecnologias emergentes. Para a segunda categoria, por via de formações e da adoção de métodos inovadores para gestão de pessoas, investe-se em dotar os recursos humanos com determinadas competências a fim de uma maior motivação e envolvimento dos mesmos na modernização dos serviços públicos. Sobre a participação, é promovida a intervenção cívica e apela-se ao envolvimento dos cidadãos e das empresas no

aperfeiçoamento do funcionamento dos serviços públicos e em todas as fases do ciclo de políticas públicas. Por última, devem existir colaborações estreitas entre setores e entidades de forma a integrar processos que concedam apoio à renovação da prestação de serviços às empresas, organizações e aos cidadãos.

Embora o programa SIMPLEX 20-21 tenha vigorado até ao final de 2021, podemos concluir, por via lacónica, que esta nova edição, tal como todas as anteriores versões, possibilitou aos cidadãos, às empresas e organizações, aos trabalhadores da Administração Pública e a toda a sociedade civil uma participação mais alargada no processo de contribuição para o aperfeiçoamento do funcionamento da administração pública, bem como de todos os serviços por esta prestados. As restrições associadas à pandemia da COVID-19 limitaram, de certo modo, o processo de elaboração desta nova edição do SIMPLEX. Contudo, não obstante, a esta situação, concretizaram-se um conjunto de iniciativas de ação, quer pela via presencial quer pelos canais online, de forma a identificarem-se potenciais propostas, trabalhar os contributos providenciados e desenvolverem-se projetos que foram incorporados no SIMPLEX 20-21.

2.8 Conclusões finais

É importante que agora o segundo capítulo seja resumido e concluído de forma lacónica reforçando-se a elevada importância da regulação e da constante necessidade do seu aperfeiçoamento, bem como referenciar o que deverá ser retido das perspetivas reunidas das diferentes literaturas académicas selecionadas e revistas.

Deverá entender-se a regulação como uma lei em que o seu cumprimento pelas empresas e pelos cidadãos é de carácter obrigatório. Em poucas palavras, este conjunto de princípios e regras tem que ser cumprido e serve para orientar a atividade corrente das empresas e as ações dos cidadãos. “*People need rules and regulations as do companies which many times act as mediators on the population’s well-being.*” (Santos & Bilhim, 2018, p. 130). Dever-se-á reter que a regulação tem que assumir adequados e proporcionais níveis quantitativos e um elevado grau qualitativo de forma a fomentar-se crescimento económico, bem como facilidade, eficiência e simplicidade no decorrer das atividades das empresas e dos cidadãos aquando da prática das suas ações em conformidade perante a legislação em vigor. Esta afirmação requer que seja mencionada novamente a constatação de Haidar (2012, p. 286) em que “*The objective is regulations designed to be efficient, accessible to all and simple in their implementation.*”.

Entendemos que a elaboração da regulação é responsabilidade dos órgãos máximos da administração pública, ou seja, dos governos nacionais parte a iniciativa de criar e aperfeiçoar a regulação aplicável aos cidadãos e às empresas. Deste modo, é agora do nosso conhecimento que a conformidade perante a regulação imposta por um governo de um Estado soberano (*government imposed regulation*) obriga às empresas e aos cidadãos a fornecerem informações sobre as ações praticadas, ou seja, é mandatório prestarem obrigações de informação (*information obligations*). Note-se que são somente destas últimas que decorrem custos de conformidade de natureza administrativa aplicáveis às empresas e aos cidadãos, designados por encargos administrativos. “*Administrative burdens are a direct effect of regulation and stem from an information obligation imposed by the regulator. The costs businesses, citizens and institutions endure to comply with these information obligations are administrative burdens.*” (Poel et al., 2014, p. 46).

Deverá igualmente entender-se que os encargos administrativos em causa são o número de procedimentos requeridos por lei, o fator tempo expresso em número de dias para que os procedimentos sejam concretizados e o pagamento de uma quantia monetária. Ainda, para efeitos desta dissertação, selecionar-se-ão os seguintes temas retirados da base de dados *Doing Business* do Banco Mundial: 1) abertura de empresas; 2) aquisição de eletricidade; 3) registo de propriedade.

Em matéria concernente aos encargos administrativos deverá, ainda, reter-se que os processos de identificação e quantificação destes custos de conformidade, com recurso à metodologia SCM, desempenham uma função de auxílio indispensável aquando da necessidade de simplificar a regulação e os encargos administrativos subjacentes. Esta metodologia é, portanto, uma ferramenta de medição destes custos, de identificação de medidas eficazes para redução dos mesmos e um mecanismo de integração de melhores práticas, inseridas nas estratégias de ação política, com vista a uma regulação aperfeiçoada e adequada à atualidade.

Em jeito de conclusão, o processo de criar melhor regulação tem vindo, nos últimos anos, a revelar-se como uma prioridade e um objetivo na agenda política dos legisladores nacionais e comunitários de modo a, por um lado, reduzir os encargos administrativos aplicados às empresas e aos cidadãos e, por outro, a fomentar crescimento económico. Foi, ainda, observado uma constante e indissociável relação de causalidade entre a quantidade e a qualidade da regulação e o desempenho global das economias.

Queremos por isto afirmar que a performance de uma economia será tanto maior quanto melhor for a qualidade do ambiente regulatório, maior for o número de reformas regulatórias e quanto menor for a quantidade de encargos administrativos aos quais os cidadãos e as empresas têm que se sujeitar.

A simplificação regulatória é, portanto, uma transformação, ou seja, uma reengenharia dos processos administrativos baseada na criação e na implementação de reformas regulatórias destinadas à criação de uma melhor regulação em quantidade e qualidade. Deverão ser evitadas complexidades regulatórias desnecessárias aquando das fases de criação, adoção, aplicação e acompanhamento das reformas regulatórias. Salienta-se, ainda, as importantes responsabilidades assumidas pelos parlamentos nacionais de cada Estado-Membro a respeito, por um lado, da transposição do direito da União Europeia para o direito nacional e, por outro, do acompanhamento das tarefas de adoção, incorporação e aplicação na prática deste conjunto de regras.

Podemos afirmar com confiança que a regulação é e sempre será fundamental à adequada orientação e limitação da atividade dos cidadãos e das empresas e não deverá ser observada como um entrave, mas antes como benéfica e com potencial para ser gradualmente aperfeiçoada e adaptada aos contextos do presente devido a uma necessária e indispensável política de melhoria contínua.

CAPÍTULO III

3.1 Introdução

Este capítulo estruturar-se-á em duas partes. A primeira consistirá na recolha de informação na base de dados *Doing Business* sobre a evolução do desempenho de Portugal entre 2015 e 2020 na abertura de empresas, na aquisição de eletricidade e no registo de propriedade. A segunda, tendo 2020 sido o ano do último registo disponível na base de dados, ocupar-se-á com uma análise dos dados sobre o desempenho de Portugal nesse ano relativamente aos três temas anteriormente mencionados.

De forma a possibilitar o correto desenvolvimento do terceiro capítulo optou-se pela utilização da base de dados *Doing Business*, projeto lançado em 2002 por iniciativa do Banco Mundial. Serve esta última para medir o impacto da regulação de cada país no desempenho relativo a dez distintos temas. A *Doing Business* disponibiliza, para um painel de 190 economias, informações concernentes ao desempenho obtido entre 2002 e 2020 nas seguintes dez temáticas: 1) abertura de empresas; 2) obtenção de alvará de construção; 3) aquisição de eletricidade; 4) registo de propriedades; 5) obtenção de crédito; 6) proteção dos investidores minoritários; 7) pagamento de impostos; 8) comércio internacional; 9) execução de contratos; 10) resolução de insolvência.

Na base de dados *Doing Business* o desempenho de cada país é expresso sob as formas de, por um lado, classificação ou ranking de 1º a 190º e, por outro, pontuação compreendida entre 0 e 100. A classificação e a pontuação refletem diretamente o nível qualitativo da regulação de cada país e, conseqüentemente, o grau de desempenho económico obtido na medida em que, como já afirmado anteriormente, quanto melhor for o quadro regulatório verificar-se-á uma melhor e crescente *performance* da economia. Ainda, a pontuação global atribuída nas matérias ou temas é calculada pela média simples das pontuações obtidas, por um lado, em cada um dos três encargos administrativos e, por outro, no capital mínimo necessário para abrir uma empresa de responsabilidade limitada (abertura de empresas), na credibilidade do fornecimento de eletricidade e da transparência das tarifas cobradas (aquisição de eletricidade) e na qualidade do sistema de administração de terrenos (registo de propriedades).

Em respeito à metodologia utilizada pela *Doing Business*, os dados disponíveis foram recolhidos pelo Banco Mundial através de questionários padronizados que utilizam as dez temáticas ou matérias já enumeradas de forma a possibilitar comparações entre as

190 economias desde 2002 a 2020. Note-se que o Banco Mundial concedeu estes questionários a aproximadamente 14 000 especialistas locais, tais como advogados, consultores, contabilistas, assessores estratégicos, representantes oficiais dos governos, legisladores e outros profissionais que exercem funções nas áreas de administração e aconselhamento legal e regulatório. O Banco Mundial procedeu, deste modo, a leituras detalhadas das leis, da regulação e dos requisitos administrativos num panorama nacional e, simultaneamente, acompanhou a aplicação prática destas mesmas. Salienta-se que a base de dados dispôs de quatro fontes de informação: 1) legislação e regulação; 2) representantes da *Doing Business*; 3) funcionários do Banco Mundial ao nível regional; 4) governos nacionais das 190 economias abrangidas.

A base de dados *Doing Business* incentiva os países a exercerem continuamente esforços substanciais no sentido de melhorarem e simplificarem o seu respetivo ambiente regulatório, proporciona referências mensuráveis para a fomentação e aplicação de reformas regulatórias e, não obstante, é um auxílio para os indivíduos e entidades com interesse no impacto da regulação no crescimento económico, como é o caso dos legisladores, investigadores e jornalistas.

Como referido anteriormente, este trabalho pretende analisar os encargos administrativos que se traduzem no número de procedimentos requeridos por lei, a componente de tempo expressa em número de dias para concretizar os procedimentos e o pagamento de uma quantia monetária. Note-se, ainda, que se considera o número de procedimentos um indicador quantitativo dos custos associados ao nível de complexidade da regulação, a componente de tempo um indicador dos custos de espera impostos pela regulação e o montante a pagar enquanto um indicador dos custos monetários a suportar obrigatoriamente para realização de tais procedimentos.

Os dados adquiridos e a respetiva observação, análise e comparação dos mesmos permitir-nos-ão estimar os efeitos diretos dos encargos administrativos no desempenho da economia e entender que a simplificação do quadro regulatório fomentará crescimento económico.

3.2 Evolução dos desempenhos de Portugal entre 2015 e 2020

A *Doing Business* disponibiliza acesso às variáveis “países”, “temas” e “período temporal”. Prevalendo um acesso público e gratuito a esta base de dados, foi selecionado, de um leque de 190 países, exclusivamente Portugal para efeitos desta

primeira parte. No que concerne à variável “temas”, conforme já previamente mencionado, estão disponíveis dez temáticas para consulta, porém este trabalho abordará três desses temas: a abertura de empresas, aquisição de eletricidade e o registo de propriedades. O “período temporal” escolhido para esta primeira parte tem início em 2015 e término em 2020, embora a *Doing Business* disponibilize informações a partir de 2002. Relativamente aos dados sobre o desempenho de Portugal entre 2015 e 2019, a *Doing Business* disponibiliza os mesmos sob a forma de pontuação de 0 a 100. Quanto à classificação ou ranking, compreendida entre 1º e 190º, obtida por Portugal nos três temas esta é somente disponibilizada para o ano de 2020.

A propósito do desempenho de Portugal entre 2015 e 2020, a tabela 1 evidencia positivos e estáveis resultados com variações entre os 72,9 e 91 pontos. Contudo, em termos de evolução deve notar-se que os dados demonstram crescimento, retrocesso e estagnação em simultâneo. Neste sentido, importa que de seguida seja comentado o tipo de evolução verificado em cada um dos quatro temas (ver tabela 1).

Tabela 1: Evolução dos desempenhos de Portugal entre 2015 e 2020

Pontuação global anual de 0 a 100 em cada tema							
País	Temas	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Portugal	Abertura de empresas	91	91	91	90.9	90.9	90.9
Portugal	Aquisição de eletricidade	82.6	82.6	83.3	83.3	83.3	83.3
Portugal	Registo de propriedades	83.7	79.4	79.4	79.4	78.4	78.4

Fonte: Base de dados *Doing Business* do Banco Mundial.

Em respeito à abertura de empresas, Portugal obteve 91 pontos nos anos de 2015, 2016 e 2017. Porém, verificaram-se decréscimos de 0,1 pontos nos anos de 2018, 2019 e 2020 e, deste modo, uma pontuação na ordem dos 90,9. Embora que neste período temporal a prestação portuguesa em matéria de abertura de empresas seja demarcada por um não justificado ligeiro retrocesso, dever-se-á considerar este decréscimo como irrelevante dado, por um lado, o número de pontos perdido e, por outro, a positiva e elevada pontuação obtida em cada ano.

Relativamente à aquisição de eletricidade registou-se crescimento e estagnação. Segundo as informações constadas na base de dados, Portugal estagnou nos 82,6 pontos em 2015 e 2016, obteve um acréscimo no desempenho em 0,7 pontos em 2017 e retomou a estagnação nos anos de 2018, 2019 e 2020 com uma performance de 83,3 pontos.

No que concerne ao registo de propriedades, Portugal obteve em todos os anos do período temporal pontuações elevadas com mínima de 78,4 e máxima de 83,7. Contudo, no decorrer do período temporal este desempenho geral não registou qualquer crescimento, mas antes dois decréscimos e três estagnações. Em termos práticos, o máximo de pontuação foi registado em 2015 tendo no ano seguinte decrescido 4,3 pontos, ou seja, para um valor de 79,4 que se manteve em 2017 e 2018. O segundo decréscimo registou-se em 2019 no valor de 1 ponto e a mesma pontuação de 78,4 foi obtida em 2020.

Em suma, o desempenho de Portugal entre 2015 e 2020 demarca-se por resultados muito positivos traduzidos em pontuações de elevado valor. Porém, dever-se-á ter em consideração que o crescimento na *performance* não foi substancial, mas antes decorreu por um acréscimo de pequena escala. Não obstante, apesar da pontuação elevada, destacam-se os diversos, sucessivos e preocupantes decréscimos e estagnações da pontuação de Portugal que poderão ser entraves, por um lado, à facilidade e rapidez no exercício das atividades civis e empresariais e, por outro, ao crescimento económico, já que é imprescindível adaptar constantemente a regulação aos contextos e necessidades que o presente impõe.

3.3 Desempenho de Portugal em 2020

É fundamental que agora seja analisado o perfil de Portugal, bem como as respetivas classificações e pontuações obtidas em 2020 nos três temas selecionados. Para que tal seja possível de concretizar, recorrer-se-á ao auxílio da *Doing Business*, já que para a classificação e pontuação na abertura de empresas, aquisição de eletricidade e no registo de propriedades esta base de dados tem em consideração o número de procedimentos requeridos, o número de dias necessários para concretização de tais procedimentos e a quantia monetária a pagar.

Os dados concernentes a Portugal em 2020, devidamente estimados e disponibilizados pela *Doing Business*, evidenciam um desempenho global positivo com, por um lado, uma pontuação de 76,5 em 100 possíveis e, por outro, a atribuição do 39º lugar numa classificação disponível até à 190ª posição. Contudo, será de seguida

imperativo analisar especificamente as prestações de Portugal na abertura de empresas, aquisição de eletricidade e registo de propriedades e, ainda, comparar esses resultados, sob forma de classificação e pontuação, com os da OCDE (média), da Alemanha, da França, da Espanha e do Reino Unido.

3.3.1 Abertura de empresas

No que concerne a esta matéria, a *Doing Business* avalia o número de procedimentos, o tempo expresso em número de dias, a quantia monetária a pagar e o capital mínimo necessário para abrir uma empresa de responsabilidade limitada ou, em inglês, *limited liability company*.

Em respeito aos dados sobre Portugal na abertura de empresas, a *Doing Business* considera a existência de seis procedimentos: 1) registo inicial; 2) abertura de uma conta bancária e criação do respetivo número de identificação bancária (IBAN); 3) preenchimento e submissão de uma declaração de início de atividade às autoridades fiscais com competência; 4) registo na Segurança Social; 5) abranger os trabalhadores num seguro que cubra acidentes de trabalho; 6) registar os trabalhadores no Fundo de Compensação do Trabalho e no Fundo de Garantia de Compensação do Trabalho.

A base de dados estimou que são necessários seis dias e meio para que todos estes procedimentos sejam devidamente concretizados. Conforme evidencia a tabela 2, a *Doing Business* estimou para cada procedimento os seguintes números de dias e respetivos custos monetários: 1º: Registo inicial - 1 dia e 360€ ou 220€ mediante a forma de registo; 2º: Abertura de uma conta bancária e criação do respetivo número de identificação bancária (IBAN) - 1 dia e sem custos; 3º: Preenchimento e submissão de uma declaração de início de atividade às autoridades fiscais com competência - 1 dia e sem custos; 4º: Registo na Segurança Social - 2 dias e sem custos; 5º: Abranger os trabalhadores num seguro que cubra acidentes de trabalho - 1 dia e sem custos; 6º: Registar online os trabalhadores no Fundo de Compensação do Trabalho e no Fundo de Garantia de Compensação do Trabalho - dia e meio e sem custos.

Tabela 2: Número de dias e custos monetários associados a cada procedimento

Procedimentos	Número de dias	Custos monetários
Registo inicial	1	360€ ou 220€
Abertura de uma conta bancária e criação do respetivo número de identificação bancária (IBAN)	1	0€
Preenchimento e submissão de uma declaração de início de atividade às autoridades fiscais com competência	1	0€
Registo na Segurança Social	2	0€
Abranger os trabalhadores num seguro que cubra acidentes de trabalho	1	0€
Registrar <i>online</i> os trabalhadores no Fundo de Compensação do Trabalho e no Fundo de Garantia de Compensação do Trabalho	1,5	0€

Fonte: Base de dados *Doing Business* do Banco Mundial.

Em termos de pontuação, é importante ter em consideração que quanto menores forem o número de procedimentos, número de dias e os custos monetários maiores serão as pontuações globais atribuídas a estes três encargos administrativos. Deste modo, a base de dados estimou que em 2020 Portugal obteve 70,6 pontos nos procedimentos, 94 pontos relativamente ao tempo necessário para concretizar todos os procedimentos e 99,1 pontos concernentes aos custos monetários para realização de cada procedimento. No ano de 2020, em matéria de abertura de empresas, a *Doing Business* estimou que Portugal ocupou o 63º lugar do ranking mundial com 90,9 pontos globais. Estamos, neste sentido, perante resultados muito positivos acima dos desempenhos obtidos por Espanha (97º e 86,9 pontos) e pela Alemanha (125º e 83,7 pontos). Porém, os resultados nacionais ficaram aquém da média da OCDE, com registo de 91,3 pontos, do Reino Unido

classificado na 18ª posição e com 94,6 pontos e, ainda, da França com pontuação de 93,1 e na 37ª posição.

3.3.2 Aquisição de eletricidade

Em matéria sobre a aquisição de eletricidade a *Doing Business*, tal como na abertura de empresas, avalia os três encargos administrativos e, ainda na especificidade deste tema, a credibilidade do fornecimento de eletricidade e da transparência das tarifas cobradas.

De forma a possibilitar a aquisição de eletricidade em Portugal, a base de dados evidencia os seguintes cinco procedimentos: 1º: Pedido às Energias de Portugal (EDP) para ligação à rede - 18 dias e 6,329.23€; 2º: Receção de uma visita ao local por um representante da EDP para elaboração de um orçamento - 1 dia e sem custos; 3º: Receção de trabalhos externos pela EDP - 45 dias e sem custos; 4º: Aquisição de uma inspeção interna e um certificado emitido por uma entidade certificadora - 12 dias e 99,4€; 5º: Receção do contador pela EDP e celebração do contrato - 2 dias e sem custos.

No que concerne aos três encargos administrativos, a base de dados estimou 66,7 pontos nos procedimentos, 79,6 pontos no número de dias e 99,6 pontos para os custos monetários. Em termos gerais desta temática, Portugal ocupou o 52º lugar com 83,3 pontos. Estes resultados superaram Espanha, com registo de 83 obtendo a 55ª posição, e foram positivos na medida em que o ranking é composto por 190 países. Contudo, tal como na abertura de empresas, a classificação e a pontuação de Portugal ficaram abaixo dos 83,3 pontos da OCDE, bem como da Alemanha na 5ª posição com 98,8 pontos, do Reino Unido em 8ª e 96,9 pontos e, ainda, da França que ocupou o 17º lugar com uma pontuação de 92.

3.3.3 Registo de propriedades

Em respeito ao registo de propriedades é avaliada a qualidade do sistema de administração de terrenos e, tal como nas duas matérias anteriores, a *Doing Business* avalia os procedimentos, o tempo e os custos monetários.

Os dados adquiridos na *Doing Business* demonstram a existência de um só procedimento requerido para esta matéria. Em causa está a necessidade de registar a propriedade no Registo Predial em 10 dias e a um custo de 69,982.54€. Sendo requerido exclusivamente um procedimento, Portugal obteve a pontuação máxima disponível e,

ainda, 95,7 pontos no fator tempo e 51,2 pontos nos custos monetários. Em 2020 o 35º lugar do ranking mundial foi atribuído a Portugal com 78,4 pontos, pelo que este desempenho foi positivo e acima da média da OCDE com 77 pontos, bem como do Reino Unido em 41º e 75,7 pontos, de Espanha em 59º com 71,7 pontos, da Alemanha na 76ª posição e 66,6 de pontuação e da França em 99º e 63,3 pontos.

3.4 Conclusão

Afirma-se que a regulação exerce um impacto no desempenho da economia. Contudo, dependendo dos níveis qualitativos e quantitativos do quadro regulatório, o impacto poderá ser positivo ou negativo, ou seja, poder-se-á verificar crescimento ou, por outro lado, decréscimo ou estagnação. Os dados estimados e disponibilizados pela *Doing Business* sobre o desempenho de 190 economias, bem como as afirmações constatadas em Djankov et al. (2006), Dawson (2007) e em Jalilian et al. (2007) suportam o argumento de uma relação positiva entre a simplificação regulatória, e a redução dos encargos administrativos, e desta relação com o crescimento económico. Deste modo, conclui-se que a simplificação regulatória possa reduzir custos às empresas e cidadãos, através da diminuição dos encargos administrativos e, por essa via, se verifiquem condições económicas mais benéficas para os países e respetivas empresas e cidadãos, conforme evidencia o caso português.

CAPÍTULO IV

4.1 Conclusão geral

Em suma, a relação entre a simplificação administrativa e o crescimento económico é um tema que, nos últimos anos, tem cativado o interesse dos legisladores e da comunidade académica, a fim de contribuir para o aperfeiçoamento, ou seja, para a simplificação do ambiente regulatório através da redução dos encargos administrativos. Há relativamente duas décadas que esta simplificação e redução integra as estratégias de ação política dos legisladores nacionais e comunitários. Esta contínua necessidade de simplificar é um prioritário objetivo político comunitário e nacional, já que é indispensável a minimização dos encargos administrativos, bem como fomentar o crescimento económico. Neste sentido, este tema mantém-se atual e de elevada importância e, para reforçar esta afirmação, Poel et al. (2014, p. 45) diz-nos que *“Administrative burdens stemming from regulations are a worldwide cause of concern for policy makers. [...] In recent years, policy makers are focussing more and more on drafting better regulation. A crucial part in the better regulation strategy is reducing administrative burdens [...]. Reducing administrative burdens has become a policy objective aimed at enhancing economic growth.”*.

Desta abordagem dever-se-á reter que a regulação aplicada aos cidadãos e às empresas é uma lei incontornável e obrigatória, pelo que o exercício da atividade de ambos deverá estar em constante conformidade para com a regulação. A regulação é um conjunto de regras e princípios a cumprir na íntegra e tem o propósito de orientar e limitar a atividade das empresas e dos cidadãos. A regulação não é de todo um entrave, apesar de impor determinadas barreiras burocráticas, mas é, porém, um benefício na medida em que simplifica e acelera a atividade em matérias como, por exemplo, a abertura de empresas, a aquisição de eletricidade ou o registo de propriedades. A regulação nacional e comunitária detém potencial para ser gradualmente aperfeiçoada e adaptada às novas realidades, já que vigora uma necessária e indispensável política de melhoria contínua por iniciativa dos legisladores nacionais e europeus. Ainda, conclui-se que a regulação que vigora deverá deter um elevado grau qualitativo e proporcionais e adequados níveis quantitativos de encargos administrativos como, a título de exemplo, os procedimentos, o número de dias e os custos monetários. Encerra-se a matéria da regulação com a

afirmação retirada de Haidar (2012, p. 286) em que “*The objective is regulations designed to be efficient, accessible to all and simple in their implementation.*”.

Em matéria sobre os encargos administrativos entendeu-se a importância da identificação e da quantificação dos mesmos através do SCM, utilizada para auxiliar os processos de simplificação e melhoria da regulação em quantidade e qualidade e, conseqüentemente, reduzir os encargos administrativos subjacentes. Conclui-se que esta metodologia é essencial na medição dos custos de conformidade, na identificação de medidas apropriadas à redução dos encargos administrativos e é um mecanismo para criação e implementação de uma melhor regulação.

É importante reter que a necessidade de vigorar uma aperfeiçoada regulação é um objetivo político prioritário que, desde o princípio dos anos 2000, tem anualmente integrado as estratégias de ação política de forma a melhorar o ambiente regulatório nacional e comunitário e a fomentar crescimento económico. Denotou-se, ainda, uma relação de causalidade entre os graus quantitativo e qualitativo da regulação e o desempenho económico, ou seja, um adequado, proporcional e simplificado ambiente regulatório permitirá crescimento na economia. Em suma, a simplificação e o aperfeiçoamento da regulação consistem numa transformação ou reengenharia dos procedimentos e dos encargos administrativos aplicados às empresas e aos cidadãos através da criação e da implementação de reformas regulatórias e de iniciativas como o “Legislar Melhor” e o SIMPLEX 20-21.

4.2 Implicações para a Administração

A literatura existente sobre o tema da relação entre a simplificação administrativa e o crescimento económico é limitada, por um lado, em quantidade e, por outro, nas conclusões que apresenta, já que, no geral, todos os autores afirmam que há uma correlação positiva entre o reduzido número de encargos administrativos e o crescimento económico. Neste sentido, a elaboração deste trabalho permite à Administração retirar que é imperativo que os legisladores comunitários e nacionais deem continuidade ao processo de simplificação da regulação em virtude de reduzir os encargos administrativos para fomentar crescimento económico e facilitar o exercício da atividade diária dos cidadãos e das empresas. A Administração não deverá, em qualquer circunstância, assumir que a regulação não carece de melhorias. A tarefa de simplificação da regulação

nunca estará concluída e criar um melhor quadro regulatório é o caminho que os legisladores da União Europeia e dos Estados-Membros deverão seguir.

4.3 Limitações do estudo

Antes mais, dever-se-á ter em conta algumas limitações da *Doing Business*, limitações assumidas pela base de dados e que deverão ser consideradas aquando da interpretação dos dados. A primeira limitação está na recolha dos dados que são exclusivamente referentes a empresas sediadas na maior cidade de cada país e que, por esta razão, não representam os impactos globais da regulação nacional em outros setores da economia, bem como nos demais territórios geográficos. Como segunda limitação, os dados obtidos são restritamente concernentes a empresas de responsabilidade limitada e, neste sentido, admite-se a impossibilidade de estimar o impacto da regulação em empresas com diferentes formas legais. Enquanto terceira limitação, a *Doing Business* admite a existência de diferentes estimativas sobre o tempo necessário para completar todos os procedimentos e, por essa razão, o número de dias que a base de dados evidencia é resultante da média entre os diferentes valores. A quarta limitação consiste no facto da *Doing Business* assumir que as empresas detêm todas as informações necessárias para uma correta e eficiente concretização dos procedimentos. Por esta razão, a base de dados presume que não existirão atrasos na realização de cada procedimento. Por fim, quanto à sexta limitação, os dados sobre o desempenho dos 190 países entre 2015 e 2019 nas dez temáticas não estão disponíveis para consulta sob a forma de classificação ou ranking (1º a 190º), mas somente enquanto pontuação (0 a 100 pontos). Por oposição, 2020 é o único ano em que a base de dados *Doing Business* concede os dados sob forma de pontuação e de classificação. Deste modo, afirma-se que há limitações nas observações aos dados no período temporal 2015-2019, bem como na comparação com as *performances* obtidas em 2020.

Relativamente à análise aqui feita, importa referir que se recorreu a dados e fontes secundárias, reconhecendo os possíveis enviesamentos.

4.4 Sugestões para futuros trabalhos

Tendo por base este estudo, sugere-se que no futuro sejam elaborados mais trabalhos académicos sobre a simplificação do quadro regulatório, pela redução dos encargos administrativos, e o seu impacto no crescimento económico. Seria interessante,

no âmbito nacional, perceber o impacto dos encargos administrativos nas PME, considerando os setores de atividade. Uma abordagem por setor permitiria não só a sua comparação, mas, e não menos importante, a perceção do impacto de regulação específica, retirando-se das evidências a priorização das melhorias regulatórias.

BIBLIOGRAFIA

AMA (sem data). *Practical guide for administrative burdens according to the methodology Standard Cost Model - Manual PT CSM*. Agency for Administrative Modernization, Office of the Secretary of State for Administrative Modernization.

Arndt, C., Baker, C. B., Querbach, T., & Schultz, R. (2015). *2015 indicators of regulatory policy and governance: Design, methodology and key results*. OECD Regulatory Policy Working Paper, 1. OECD Publishing.

Cherchye, L., & Moesen, W. (2003). *Institutional Infrastructure and Economic Performance: Levels versus Catching up and Frontiers Shifts*. Public Economics Discussions Paper Series 03.14.

Commission of the European Communities. (2007). *Action programme for reducing administrative burdens in the European Union*. Action Programme SEC 84 and 85, Brussels.

Commission of the European Communities. (2012). *Action programme for reducing administrative burdens in the EU Final Report*. Commission staff working document COM 746 and SWD 442, Brussels.

CPB. (2004b). *Reducing the administrative burden in the European Union*. CPB Memorandum 93, The Hague.

Dawson, J.W. (2007). *Regulation and the Macro-economy*. *Kyklos* 60(1), 15-36. [Online] Available: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-6435.2007.00357.x>

Djankov, S., McLiesh, C., & Ramalho, R.M. (2006). *Regulation and growth*. *Economic Letters* 92, 395-401. [Online] Available: <http://dx.doi.org/10.1016/j.econlet.2006.03.021>

EC (2002). *Better Lawmaking 2002, 10th Report from the Commission*. COM (2002) 715 final, 11 December, 2002. EU Commission. [Online] Available: <http://aei.pitt.edu/38400/>

EC (2004). *The Standard Cost Model – A framework for defining and quantifying administrative burdens for business. International Working Group on Administrative Burdens. European Commission, August, 2004.*

EC (2006). *Measuring administrative cost and reducing administrative burdens in the EU* MEMO/06/425, *European Commission, Brussels, 14 November, 2006.* [Online] Available: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-06-425_en.htm?locale=en.

EC (2015). *Better Regulation for Better Results – An EU Agenda. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Commission of Regions.* *European Commission, SWD (2015) 110 final and SWD (2015) 111 final. Strasbourg, 19 May, 2015.* [Online] Available: http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/com_2015_215

EC (2017a). *Completing the Better Regulation Agenda: Better solution for better results. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions.* *European Commission (COM 2017-651 final), Strasbourg, 24.10.2017.*

Helm, D. (2006). *Regulatory reform, capture, and the regulatory burden.* *Oxford review of economic policy* 22(2). [Online] Available: <http://dx.doi.org/10.1093/oxrep/grj011>

Jalilian, H., Kirkpatrick, C., & Parker, D. (2007). *The Impact of Regulation on Economic Growth in Developing Countries: A Cross-country Analysis.* *World Development* 35(1), 87-103. [Online] Available: <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2006.09.005>

Kauffman, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2005). *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004.* *World Bank.* [Online] Available: <http://dx.doi.org/10.1017/S1876404511200046>

La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A., & Vishny, R. (1998). *Law and Finance.* *Journal of Political Economy* 106(6), 1113-1155. [Online] Available: <http://dx.doi.org/10.1086/250042>

Marneffe, W., & Vereeck, L. (2011). *The meaning of regulatory costs*. *European Journal of Law and Economics* 32, 341-356. [Online] Available: <http://dx.doi.org/10.1007/s10657-010-9194-7>

MG (2001). *Mandelkern Group on better regulation – final report*. [Online] Available: http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/mandelkern_report

Nicoletti, G., & Scarpetta, S. (2003). *Regulation, productivity and growth: OECD evidence*. *Economic Policy* 18, 11-72. [Online] Available: <http://dx.doi.org/10.1111/1468-0327.00102>

North, D.C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press. [Online] Available: <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9780511808678>

OECD (2012). *Recommendation of the Council on Regulatory Quality and Governance*. [Online] Available: <https://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/49990817.pdf>

OECD (2015). *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*. Paris: OECD Publishing. [Online] Available: https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2015-en

Poel, K., Marneffe, W., Bielen, S., Aarle, B.V., & Vereeck, L. (2014). *Administrative Simplification and Economic Growth: A Cross Country Empirical Study*. *Journal of Business Administration Research*, Vol. 3, No. 1. [Online] Available: <http://dx.doi.org/10.5430/jbar.v3n1p45>

Renda, A., Schrefler, L., Luchetta, G., & Zavatta, R. (2013). *Assessing the cost and benefits of regulation. Study for European Commission, Secretariat General – Final Report*. Brussels, 10 December.

SCM Network (sem data) – *International Standard Cost Manual: Measuring and reducing administrative burdens for businesses*.