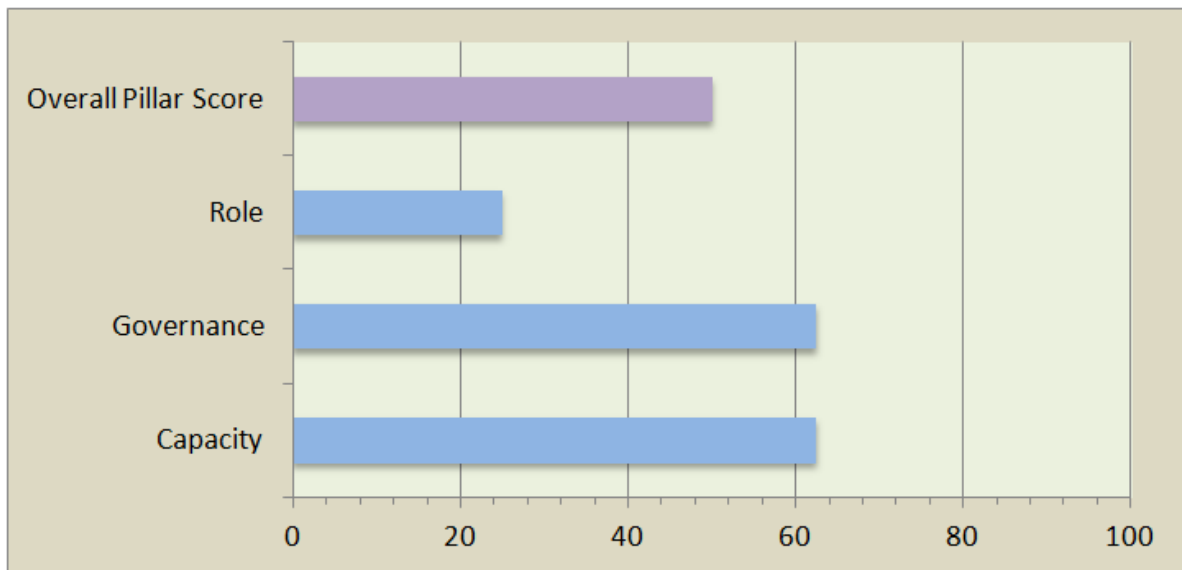


SETOR EMPRESARIAL



RECURSOS (LEI)

Em que medida oferece o enquadramento legal um ambiente favorável à formação e operações das empresas?

Score: 75

O enquadramento legal português providencia, hoje em dia, um ambiente bastante favorável para a formação e operações das empresas. Desde 2005, têm vindo a ser levadas a cabo iniciativas para garantir que assim é. Em 2007, o Ministério da Economia colaborou com o Ministério da Justiça no lançamento da página web “Portugal Simplifica”, a qual consiste num repositório de informação relacionada com as medidas tomadas desde 2005 para reduzir as imposições burocráticas no sentido de melhorar a qualidade de vida dos cidadãos e criar um melhor ambiente para as empresas¹. Entre outras, nela se podem encontrar informações sobre diversas medidas tendentes a reduzir as burocracias na constituição, registo, certificação, liquidação, dissolução, fusão e cisão de empresas em Portugal.

Embora tal simplificação seja entendida por muitos como propiciadora de um contexto menos facilitador de comportamentos fraudulentos e corruptos, há também aqueles que entendem que

ela pode gerar oportunidades para tais comportamentos. Na verdade, ao tornar mais flexível e volátil o ciclo de vida das empresas, sem que haja um incremento proporcional da fiscalização destes processos, fecha-se uma porta e abre-se uma janela à fraude e fenómenos associados. Deve-se promover a redução da intervenção humana e a automatização dos processos, no sentido de reduzir a possibilidade de corrupção e aumentar a possibilidade de consulta do decorrer dos mesmos (Morgado, 2011). No entanto, isto deve ser acompanhado de um reforço de fiscalização e aumento dos meios disponíveis para o fazer. Mais uma vez, no sentido de assegurar que ao se fechar uma porta não se abre uma janela a comportamentos indesejáveis, há que garantir que se utilizam procedimentos informáticos seguros e adequados.

A mais recente das iniciativas relevantes tomadas corresponde à aprovação, em Dezembro de 2010, de um Decreto-Lei que adota novas medidas no sentido de simplificar ainda mais a criação de empresas, o qual foi publicado em Diário da República em 2011. O Decreto-Lei n.º 33/2011, de 7 de Março, aboliu o requisito de um capital social mínimo de 5 000 euros para constituir uma sociedade por quotas, passando o valor do capital social a ser definido livremente pelos sócios, sendo, no mínimo, 1 euro. Adicionalmente, passam a poder proceder ao pagamento das quantias correspondentes às suas entradas no capital social até ao final do

¹ <http://www.cuttingredtape.mj.pt/pt/asp/default.asp>

primeiro exercício económico, em vez de o fazerem antes do início da atividade económica. Estas novas regras aplicam-se a sociedades por quotas e sociedades unipessoais por quotas. O capital social mínimo das sociedades anónimas continua a ser de 50 000 euros.

A não exigência de capital social mínimo é considerada pelo Banco Mundial como uma “boa prática” no que toca à facilitação da constituição de empresas (World Bank, 2010, 2011, 2012). No relatório *Doing Business 2012* (World Bank, 2011), a supressão da exigência de capital social mínimo em Portugal é tida como uma reforma positiva. No relatório *Doing Business 2010* (2009, p. 14) reconhece-se que a existência de um capital social mínimo é muitas vezes justificada como sendo uma forma de proteger os investidores ou prevenir a criação de empresas por parte de empresários sem escrúpulos, mas considera-se que faz pouco sentido na prática. Mas esta opinião não é unânime.

Sendo a existência de um capital social mínimo considerada um obstáculo à constituição imprudente e irrefletida de empresas, entende-se que estes novos mínimos em termos de capital social têm consequências perniciosas para os credores e para os próprios sócios (Carvalho, 2011). Para além disso, é possível que se traduzam em desconfiança relativamente a quem os adota, podendo mesmo ter efeitos prejudiciais sobre a imagem das sociedades por quotas em geral (ibid.). Poderá até ocorrer um afastamento do empreendedorismo que se pretende dinamizar, na medida em que empreendedores que pretendessem constituir uma empresa recorrendo à figura da sociedade por quotas podem, a partir de agora, não o querer fazer (ibid.).

Nesta perspectiva, torna-se importante salientar que esta facilidade acrescida na criação de empresas, com o propósito de reduzir os chamados “custos de contexto” e encargos administrativos para as empresas, em particular esta supressão da exigência de capital social mínimo no caso das sociedades por quotas, pode conduzir ao exacerbamento de alguns problemas já existentes, como é o das chamadas empresas “fantasma” e outras empresas inativas, as quais são criadas com o propósito da evasão fiscal e de exploração de oportunidades em paraísos fiscais. Na análise da “liberdade de negócio” em Portugal, no âmbito do Índice de Liberdade Económica de 2011², a Fundação Heritage considera que o enquadramento regulamentar geral é eficiente e que as regras respeitantes à formação de empresas privadas são relativamente simples (Heritage Foundation, 2011, p. 338).

Na edição de 2012 do *Doing Business*, Portugal encontra-se em 30.º lugar (entre 183 países), em termos de “Facilidade de Fazer Negócios” (*Ease of Doing Business*), (World Bank, 2011)³. Dados sobre a distância relativamente à “fronteira”, uma medida sintética baseada na prática mais eficiente ou pontuação mais elevada observada para cada um dos indicadores do *Doing Business*, relativos a 2005 e 2011, mostram que fazer negócios se tornou bastante mais fácil em Portugal⁴. Em particular, ocorreu uma melhoria significativa relativamente a três indicadores “criar uma empresa”, “licenciamento” e “registo de propriedade”.

É importante referir que o facto de Portugal ter passado de 42.º para 30.º lugar entre 2006 e 2012 deve ser interpretado com cautela, em virtude de ter sido excluído o critério “Contratações e despedimentos”, no qual Portugal obtinha as suas piores classificações.

Convém nesta altura salientar que os dois índices referidos atrás, bastante utilizados ao longo deste relatório, são de responsabilidade de duas organizações olhadas por muitos com bastante desconfiança dada a sua ligação ao neoliberalismo (Harvey, 2005; Steger e Roy, 2010), o qual pode ser visto como tendo três manifestações imbricadas: ideologia economicista, modo de governo (baseado em valores empresariais, como a competitividade e o interesse próprio) e pacote de políticas (desregulamentação, liberalização e privatização) (Steger e Roy, 2010). Harvey (2005, p. 29) refere-se àquelas organizações como centros de propagação e imposição do “fundamentalismo do mercado livre” e da “ortodoxia neoliberal” (Harvey, 2005, p. 29). O Banco Mundial, como o FMI, aceitou o grau de neoliberalização como uma medida de um bom clima de negócios (ibid., p. 92). Por seu lado, a Fundação Heritage (como o *Hoover Institute*, o *Center for the Study of American Business* e o *American Enterprise Institute*) foi formada com apoios empresariais no sentido de polemizar, desenvolver estudos e construir argumentos político-filosóficos em defesa das políticas neoliberais (ibid., p. 44). A elas deve-se acrescentar o *World Economic Forum*, cujos *Global Competitiveness Reports* serão referidos mais adiante, que pode ser considerado uma organização que funciona como meio de trocar ideias e de consórcio e consulta com líderes políticos por parte dos defensores do neoliberalismo (ibid., p. 36). Os dados obtidos devem, por isso, ser analisados com algum cuidado.

Um outro aspeto merecedor de menção prende-se com a legislação para a proteção dos direitos de propriedade, a qual é, em Portugal, consistente com as regras da WTO e com as directivas da UE, desde

² <http://www.heritage.org/index/Country/Portugal>

³ <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/Portugal>

⁴ <http://www.doingbusiness.org/~media/fpdkm/doing%20business/documents/pofiles/country/PRT.pdf>

2004. Refira-se também que o *Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights* (TRIPS) e as disposições do *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) foram adotados em 2003.

Portugal posiciona-se em 48.º lugar em termos de “Direitos de propriedade” e em 42.º no que toca a “Proteção de propriedade intelectual” no *Global Competitiveness Index 2011-2012* (World Economic Forum, 2011)⁵.

RECURSOS (PRÁTICA)

Na prática, em que medida são as empresas capazes de se formar e operar efetivamente?

Score: 50

Na prática, é relativamente fácil criar uma empresa em Portugal. De acordo com o relatório *Doing Business 2012* (World Bank, 2011), o número de procedimentos necessários para criar uma empresa é 5, demorando 5 dias e custando 2,3% do Rendimento Interno Bruto per capita⁶. Entre 183 economias, Portugal aparece posicionado em 26.º lugar (ibid.).

Efetuada a comparação com a média da OCDE, recorrendo à Base de Dados de Indicadores de Desempenho: Burocracia e Justiça, publicada pelo Gabinete de Estratégia e Estudos do Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento⁷, verifica-se que, relativamente à OCDE, Portugal regista um número de dias para constituir uma sociedade substancialmente inferior (em 2010, 6 contra 13). Já no que diz respeito ao número de procedimentos, a diferença não é significativa (6 em Portugal contra 5,6 na OCDE). Quanto ao custo (em % do Rendimento Interno Bruto per capita), ele é superior em Portugal (6,5 contra 5,6).

A iniciativa “Empresa na hora” veio permitir criar uma empresa num só posto de atendimento e num único dia. Durante o processo de constituição os sócios recebem, nomeadamente, uma certidão do Pacto Social, o código de acesso à Certidão Permanente de Registo Comercial, o código de acesso ao cartão eletrónico da empresa e o número de segurança social da empresa. Desde Julho de 2005, um total de 131 619 sociedades foram constituídas, sucedendo que, desde essa altura, grande parte das sociedades (cerca de 55%) foram constituídas através deste serviço⁸. O “Portal da Empresa” permite a utilização de serviços como a “Empresa na hora” e a “Empresa On-line”⁹.

A extinção de uma empresa é também um processo relativamente simples em Portugal. Portugal aparece em 22.º lugar, entre 183 economias, no que diz respeito ao “Encerramento de empresas”, demorando cerca de 2 anos encerrar uma empresa (World Bank, 2011)¹⁰. No entanto, efetuando a comparação com a média da OCDE para o ano de 2010, recorrendo à Base de Dados de Indicadores de Desempenho: Burocracia e Justiça, verifica-se que, relativamente à OCDE, Portugal continuava a registar um número de anos para completar o processo de falência de uma sociedade superior (em 2010, 2 contra 1,8), apresentando custos associados em % do espólio inferiores (9 contra 9,5) e uma taxa de recuperação (cêntimos por dólar) superior (72,6 contra 63,6).

Portugal encontra-se também bem posicionado no que toca ao “Registo de propriedade” (31.º) e ao “Cumprimento de contratos” (22.º). No que diz respeito ao “Registo de propriedade”, Portugal foi um dos 10 países que mais melhorou em 2010 (World Bank, 2011). Saliente-se que no relatório *Doing Business 2010*, Portugal havia sido considerado como um dos 10 países que mais reformas implementaram nesta matéria (World Bank, 2009). Recorrendo à Base de Dados de Indicadores de Desempenho: Burocracia e Justiça, pode-se verificar que quer quanto ao n.º de procedimentos para registar uma propriedade, quer quanto ao n.º de dias para o fazer, Portugal tem um desempenho muito bom face à média da OCDE (1 contra 4,8, no primeiro caso; 1 contra 29,1 no segundo). Já no que diz respeito ao custo (em % do valor da propriedade), a situação inverte-se (7,4 contra 4,2).

Relativamente ao aspecto do “Cumprimento de contratos comerciais”, embora tenha integrado, no relatório de 2010 (World Bank, 2009), o conjunto de países que introduziram reformas positivas, Portugal continua a registar um tempo médio maior no tratamento dos processos judiciais em comparação com a média da OCDE, embora custos menores (World Bank, 2010). A este respeito, a Base de Dados de Indicadores de Desempenho: Burocracia e Justiça permite comparar o número de dias para a resolução judicial de uma disputa comercial em Portugal com a média da OCDE, verificando-se que, relativamente à OCDE, Portugal continua a registar um tempo médio maior no tratamento dos processos judiciais (em 2010, 547 contra 494 dias).

Com base no relatório *Doing Business 2011* e na Base de Dados de Indicadores de Desempenho: Burocracia e Justiça, Sarmiento e Reis (2011) avaliam a posição relativa de Portugal em 2010 relativamente a 3 dimensões chave do ambiente regulamentar: os procedimentos burocráticos, os custos burocráticos e a demora burocrática. Estes autores concluem que, das três dimensões

⁵ <http://gcr.weforum.org/gcr2011/>

⁶ <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/portugal#starting-a-business>

⁷ <http://www.gee.min-economia.pt/?cn=65226878AAAAAAAAAAAAAAAA>

⁸ <http://www.cuttingredtape.mj.pt/pt/companies/detalhe.asp?id=3>

⁹ <http://www.portaldaempresa.pt/cve/en/cfe/default>

¹⁰ <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/portugal>

analisadas, a que se apresenta como menos favorável relativamente às economias mais avançadas da UE, OCDE, Japão e mesmo face a alguns países em desenvolvimento é a demora burocrática (ibid., p. 58).

A “Burocracia governamental ineficiente” é apresentada no relatório *Global Competitiveness Report 2011-2012* como um dos factores mais problemáticos em termos de fazer negócios, sendo apenas ultrapassada pela “Legislação laboral restritiva” (em 2.º lugar, por uma margem mínima) e pelo “Acesso a financiamento”, que, compreensivelmente, aparece em 1.º lugar (World Economic Forum, 2011, p. 298). No relatório *Global Competitiveness Report 2010-2011*, era apresentada como o factor mais problemático (World Economic Forum, 2010, p. 278).

Portugal encontrava-se em 43.º lugar no *Global Competitiveness Index 2009-2010* (World Economic Forum, 2009), igual posição à de 2008-2009 (World Economic Forum, 2008), tendo descido em 2010-2011 para 46.º lugar e subido para 45.º em 2011-2012. Como se verá adiante, esta evolução globalmente desfavorável tem muito a ver com a perda progressiva de competitividade nos aspectos da justiça, carga fiscal e da regulamentação, os quais, a par da eficiência do mercado de trabalho, são aqueles em que Portugal pior se posiciona e relativamente aos quais tem vindo a perder competitividade. Embora, como referido atrás, se considere no *Index of Economic Freedom 2011* da Fundação Heritage que o enquadramento regulamentar geral é eficiente, nele se acrescenta que pontos de estrangulamento burocráticos (*bureaucratic bottlenecks*) permanecem um problema (Heritage Foundation, 2011, p. 338).

Como afirma Miguel Frاسquilho, ex-Secretário de Estado das Finanças e do Tesouro, a burocracia impera em três áreas fundamentais: justiça, fiscalidade e autorização de licenciamento (Frasquilho, 2011, p. 130). Na verdade, inquéritos conduzidos a empresários em Portugal indicam que os principais problemas com que se debate o funcionamento das empresas em Portugal se relacionam com a burocracia nos serviços públicos. Dados apresentados no relatório da empresa de consultoria Deloitte “Observatório da Competitividade Fiscal 2010” (Deloitte, 2010), que resultam de 527 respostas a um inquérito por questionário enviado às 1 000 maiores empresas a operar em Portugal, apontam o “funcionamento da justiça” e os “custos de contexto/burocracia em geral” como os principais obstáculos ao investimento. Comparando os dados do relatório de 2010 com os do de 2009, verifica-se que no relatório mais recente o maior obstáculo ao investimento foi o funcionamento da justiça, ao passo que no relatório de 2009 o maior obstáculo era a carga fiscal sobre as empresas (Deloitte, 2009).

O aspecto da burocracia parece ser particularmente relevante no caso de licenciamento. De resto, este é um dos aspectos em que Portugal pior se posiciona no ranking *Doing Business 2012* (World Bank, 2011), aparecendo em 97.º lugar (entre 183 economias)¹¹. São necessários 14 procedimentos, demoram cerca de 255 dias e envolve custos equivalentes a cerca de 47,2% do Rendimento Interno Bruto per capita. É de sublinhar que o indicador relativo ao processo de licenciamento refere-se apenas à obtenção de uma autorização para a construção de um armazém, implicando este facto que as melhorias introduzidas em outras áreas que requerem licença prévia (por exemplo, no licenciamento industrial) não se encontram reflectidas por este indicador, podendo a informação disponibilizada pelo relatório distorcer a realidade (Martins et al., 2010).

Ainda no que toca ao licenciamento, é importante referir uma iniciativa recente, o “Licenciamento Zero”, destinada a reduzir encargos administrativos sobre os cidadãos e as empresas, através da eliminação de licenças, autorizações e outros atos permissivos, substituindo-os por um reforço da fiscalização. Este aspecto da fiscalização é um aspecto importante, já que, como referido acima, a simplificação dos processos pode gerar oportunidades para comportamentos fraudulentos e corruptos. Como se afirmou atrás, ao tornar mais flexível e volátil o ciclo de vida das empresas, sem que haja um incremento proporcional da fiscalização destes processos, fecha-se uma porta e abre-se uma janela a tais comportamentos. Esta iniciativa visa também a desmaterialização dos processos de licenciamento através de uma redução da carga burocrática e dos custos a ela inerentes, designadamente através da constituição do “Balcão do empreendedor” que servirá como ponto de contacto (por via eletrónica) entre o cidadão e a administração pública. A legislação de suporte a esta iniciativa inclui Decreto-Lei nº 48/2011 de 1 de Abril e a Portaria nº 131/2011 de 4 de Abril, tendo o licenciamento zero entrado em vigor em Maio de 2011. Esperam-se, por isso, melhorias significativas a este nível.

Outro dos principais problemas com que se debate o funcionamento das empresas em Portugal diz respeito à área fiscal. Frاسquilho (2011, p. 141) considera que Portugal apresenta uma enorme desvantagem nesta área, suportando-se de dados apresentados no relatório da empresa de consultoria Deloitte “Observatório da Competitividade Fiscal 2010” (Deloitte, 2010). Os dados apresentados neste relatório, que resultam de 527 questionários recepcionados de um inquérito por questionário enviado à 1 000 maiores empresas a operar em Portugal, sugerem que a “carga fiscal sobre as empresas” é o 4.º maior obstáculo ao investimento,

¹¹ <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/portugal>

sendo a “instabilidade do sistema fiscal” o 5.º e a “complexidade do sistema fiscal” o 7.º.

Também os resultados de um inquérito realizado pela Ernst & Young (2010) a 204 empresários internacionais sobre a atratividade da economia portuguesa, indicam que o sistema judicial, os encargos e complexidade fiscais, a interação entre empresas e a administração fiscal se encontram entre as maiores fraquezas de Portugal no que diz respeito à sua atratividade para investidores internacionais.

No entanto, não é a mera existência de uma carga fiscal elevada que determina a baixa competitividade de uma economia. Existem outros factores, como, por exemplo, a celeridade da justiça, a transparência e imparcialidade dos processos administrativos, a qualidade e clareza das leis e regulamentos, a existência de comportamentos fraudulentos e corruptos na administração pública, que em determinados contextos organizacionais acabam por ter um impacto mais estruturante na competitividade económica de um país. No mais recente *Global Competitiveness Report*, relativo a 2011-2012, os países nórdicos aparecem muito bem classificados: a Suécia em 3.º, a Finlândia em 4.º, a Dinamarca em 8.º e a Noruega em 16.º (World Economic Forum, 2011). Isto acontece apesar de serem países que apresentam características que têm um impacto negativo em termos de posicionamento no *ranking*, a saber, elevadíssimas cargas fiscais e mercados laborais considerados naquele relatório como sendo pouco flexíveis, as quais são também características de Portugal.

De acordo com o relatório referido, as instituições públicas suecas caracterizam-se por serem de elevada qualidade, com níveis de eficiência, confiança e transparência muito elevados, apresentando este país níveis de corrupção e influência indevida muito baixos. O governo sueco é considerado como um dos mais eficientes, as empresas suecas primam pelo seu comportamento ético e os seus conselhos de administração funcionam bastante bem, sendo também as normas de contabilidade e auditoria de elevado nível. Os mercados de produtos e financeiros são considerados eficientes. O ponto mais “fraco” deste país é a falta de flexibilidade do mercado laboral. Os outros países nórdicos têm características semelhantes, embora o mercado laboral da Dinamarca seja considerado um dos mais eficientes e flexíveis. Ora, todos estes países se caracterizam por elevadíssimas cargas fiscais. Distingue-os de países como Portugal, no entanto, o baixo peso da regulamentação e a eficiência do sistema de justiça. Ou seja, caracterizam-se por uma elevada competitividade das instituições. Deveria ser este o caminho a seguir em Portugal.

A falta de eficiência do sistema fiscal português, relacionada com a sua complexidade e com o funcionamento extremamente

burocrático da administração fiscal, tem consequências importantes que culminam em maiores evasão e fraude fiscais (Frasquilho, 2011, pp. 136-137). Em Portugal, o tempo despendido no cumprimento das obrigações fiscais é muito elevado. A Base de Dados de Indicadores de Desempenho: Burocracia e Justiça, referida atrás, permite comparar o número de horas a despende no pagamento de impostos em Portugal com a média da OCDE, o que permite verificar que, relativamente à OCDE, Portugal continua a registar um tempo médio maior no pagamento de impostos (em 2010, 298 contra 214 horas). Para além deste aspecto, Frasquilho (2011, p. 137) refere-se às elevadas despesas em serviços de consultoria fiscal/contabilidade e ao peso da máquina fiscal, como representando desvios de recursos para áreas pouco produtivas derivados da ineficiência do sistema fiscal, apelando à simplificação deste.

Alguns dos aspetos que têm vindo a ser referidos, relativos às cargas fiscal, regulamentar e burocrática, são por alguns entendidas como causas da economia subterrânea em Portugal. Impõe-se neste ponto a introdução de alguma precisão terminológica, uma vez que diferentes estudos usam designações diversas para se referirem a uma realidade semelhante ou a mesma designação para se referirem a realidades distintas. Na esteira de Pimenta (2009)¹², é possível considerar-se que a economia não-registada engloba quatro tipos de realidades: a economia subterrânea, quando a atividade em causa se caracteriza por um propósito fundamental de evasão às normas vigentes, fiscais, laborais, etc.; a economia ilegal, quando se trata de uma atividade que não se encaixa na classificação anterior e é ilegal, seja porque os bens produzidos o são, seja porque os seus produtores não têm autorização para o ser; a economia informal, nas situações que não enquadradas nas classificações anteriores e têm como razão essencial da sua existência a garantia de uma estratégia de sobrevivência de quem as pratica; economia de autoconsumo, nas situações às quais não se pode aplicar nenhuma das designações anteriores e o seu não registo resulta de ser consumida sem ir ao mercado.

A realidade a que a grande maioria dos estudos se refere é a economia subterrânea e é essa que está aqui em causa. A opção pela economia subterrânea permite, nomeadamente, evitar os custos inerentes ao cumprimento das normas legais e, em países onde a corrupção é importante, evitar o contacto com funcionários corruptos (CEGEA, 2008). Em Portugal, é o primeiro aspecto que parece ser mais relevante como determinante da economia subterrânea. Neste caso, não estarão apenas em causa os custos relacionados com o pagamento de impostos e outras contribuições, mas também os custos associados à formalização da atividade e ao

¹² http://www.gestaodefraude.eu/images/gf_upload/wp003.pdf

cumprimento de normas de segurança, ambientais, laborais etc., sem esquecer, nomeadamente, custos associados apoio jurídico, fiscal e contabilístico com as actividades referidas.

Um Eurobarómetro publicado em 2007 (TNS Opinion & Social, 2007) dava conta de que a principal razão para o trabalho não declarado era, em Portugal, o peso dos impostos e das contribuições para a segurança social. A esta seguiam-se, por ordem de importância, os reduzidos salários no setor oficial, a falta de controlo do Estado e a burocracia associada à atividade económica oficial. Num estudo recente, publicado com a colaboração do OBEGEF, conclui-se que, entre 1970 e 2009, o peso da economia não registada no PIB oficial passou de 9,3 por cento para 24,2 por cento (Gonçalves, 2010)¹³. Entre as principais conclusões deste estudo, conta-se a indicação de que o aumento da carga fiscal contribuiu para a evasão fiscal, por conseguinte, para o crescimento do peso da economia não registada no PIB oficial.

Entre as causas principais da economia subterrânea, são particularmente relevantes para o presente texto o peso da carga fiscal e das contribuições para a segurança social, o peso da regulamentação da economia oficial e a ineficiência da Administração Pública. Como se viu, todos estes aspectos representam problemas a resolver em Portugal.

INDEPENDÊNCIA (LEI)

Em que medida existem salvaguardas legais para prevenir interferências externas não justificadas nas atividades das empresas?

Score: 75

De acordo com o relatório *Sustainable Governance Indicators 2011 — Portugal Report* (Bruneau, Jalali e Colino, 2011, p. 15), o enquadramento legal em vigor é muito complexo, possibilitando uma considerável dose de discricionariedade em termos de tomada de decisão por parte do governo e da administração pública.

Note-se, a este respeito, que Portugal se posiciona em 128.º lugar, entre 142 países, em termos de “Peso da regulamentação governamental” no *Global Competitiveness Index 2011-2012* (World Economic Forum, 2011)¹⁴. Nos índices de 2010-2011 (World Economic Forum, 2010), de 2009-2010 (World Economic Forum, 2009) e 2008-2009 (World Economic Forum, 2008), Portugal posicionava-se relativamente a esse critério em 127.º, 99.º e 74.º lugar, respectivamente. Em aspectos relacionados, como a “Eficiência do

sistema de justiça nas disputas entre privados” (Efficiency of legal framework in settling disputes) e a “Eficiência do sistema de justiça nas disputas com o Estado” (Efficiency of legal framework in challenging regulations), Portugal também se encontra bastante mal posicionado no ranking do *World Economic Forum*: em 131.º lugar no que diz respeito ao primeiro aspecto e em 118.º no que toca ao segundo. Também relativamente a estes critérios se tem verificado uma evolução desfavorável da posição de Portugal: em 2010-2011, estava em 123.º lugar no que diz respeito ao primeiro aspecto e em 109.º no que toca ao segundo; em 2009-2010 encontrava-se em 107.º lugar, relativamente ao primeiro, e em 91.º lugar, relativamente ao segundo. No índice relativo a 2008-2009, estes dois critérios não existiam, mas relativamente ao critério “Eficiência do sistema de justiça” (Efficiency of legal framework) Portugal posicionava-se em 65.º lugar. Um outro aspecto relacionado em que se tem verificado uma evolução semelhante tem a ver com a “Extensão e efeito dos impostos” (Extent and effect of taxation), aspecto em Portugal passou de 95.º lugar em 2008-2009, para 123.º em 2010-2011 e para 134.º em 2011-2012. Verifica-se, assim, que são os aspectos da justiça, da regulamentação e da carga fiscal os mais problemáticos em Portugal, tendo-se vindo a verificar nos últimos anos uma evolução desfavorável em termos de posicionamento de Portugal relativamente a eles.

A burocracia na administração pública é um problema relevante para o funcionamento das empresas em Portugal devido ao papel preponderante dos funcionários públicos em algumas áreas. Por exemplo, o seu papel nos processos de licenciamento de construção é o mais das vezes considerado como um travão ao funcionamento das empresas. Mais ainda, este é um factor indutor de problemas relacionados com corrupção, em virtude de ser possível recorrer a subornos e mecanismos similares no sentido de tornar o licenciamento mais expedito.

Trata-se daquilo a que Morgado (2011, p. 52) chama “mercado da remoção do obstáculo”, o qual, na perspectiva deste autor, deriva do “excesso de papelada e funcionários a mexer na papelada”. A redução da intervenção humana e a automatização dos processos reduzem a possibilidade de corrupção, mas eventualmente não de fraude, e aumentam a possibilidade de consulta do decorrer dos mesmos (ibid.).

¹³ http://www.gestaodefraude.eu/images/gf_upload/e002.pdf

¹⁴ <http://gcr.weforum.org/gcr2010/>

INDEPENDÊNCIA (PRÁTICA)

Na prática, em que medida se encontra o setor empresarial livre de interferência externa não justificada?

Score: 50

Um problema relevante é o das conexões políticas em Portugal, o qual poderá ter efeitos perniciosos relacionados com o fenómeno dos “jobs for the boys”. Num estudo publicado recentemente (Costa et al., 2010), dá-se conta, entre outras coisas, da promiscuidade entre poder económico e poder político em Portugal. A laboriosa recolha e análise dos percursos de 115 ministros e secretários de Estado de PS, PSD e CDS desde os anos 1970, permitiu aos autores verificar a existência de uma relação muito forte entre o poder político e o poder económico. Por exemplo, verificaram que um em cada cinco dos ministros e dos secretários de Estado que tomaram todas as decisões sobre economia em 30 anos passou pelo BCP e um em cada dez pelo grupo Espírito Santo. Colocam-se agora as questões relevantes de saber se a existência de tais conexões políticas se traduz em benefícios para as empresas e se delas derivam implicações negativas para a sociedade portuguesa. Não existem estudos que nos permitam responder a estas questões relativamente ao caso português. No entanto, existem diversos estudos efetuados a nível internacional que nos podem ajudar a compreender a importância de suscitar o problema.

No que diz respeito à primeira questão, alguns trabalhos recentes têm apontado os benefícios provenientes de conexões políticas. O leque de benefícios é vasto, abrangendo desde acesso preferencial a crédito a aumentos do valor de contratos públicos, passando por maior probabilidade de receber ajuda governamental no caso de problemas financeiros. No que diz respeito à segunda questão, podemos suspeitar que a distorção em termos da afetação de fundos públicos resultante da existência deste tipo de conexões políticas poderá ter repercussões importantes em termos de desenvolvimento económico e social. Por outro lado, não se pode deixar de referir a distorção que significa em termos de representação dos cidadãos nos centros de decisão.

Dois artigos muito recentes de Mara Faccio (Purdue University), autora que se tem dedicado a explorar este tipo de questões, vieram contribuir de forma significativa para o conhecimento sobre as repercussões desta realidade. Num primeiro artigo, são apresentados resultados de um estudo que vêm reforçar evidências apresentadas em trabalhos anteriores, de acordo com as quais empresas com conexões políticas obtêm empréstimos mais facilmente e com condições mais favoráveis, nomeadamente de bancos controlados pelo Estado, e gozam de um tratamento fiscal

favorável (Faccio, 2010). Num segundo estudo, apresenta-se evidência de que a qualidade da informação contabilística divulgada pelas empresas com conexões políticas é inferior, o que sugere uma menor transparência por parte destas (Chaney et al., 2011).

Estes estudos servem, no mínimo, para nos colocar de sobreaviso e nos fazer refletir sobre esta problemática das conexões políticas e da sua inter-relação com a transparência e a corrupção nas empresas. Legislação clara sobre este aspecto poderá contribuir para diminuir o risco inerente a este tipo de relação. A revisão do regime de impedimentos e incompatibilidade e a criação de um sistema efetivo de monitorização de conflitos de interesse iria no sentido de mitigar a promiscuidade entre poder económico e poder político.

Para além das questões, já abordadas, relativas às *golden shares* e às conexões políticas, um outro fenómeno que poderá ser relevante em termos de interferências externas nas atividades das empresas são as parcerias público-privadas (PPP). Esta forma de contratação, cujo desenvolvimento tem sido mais lento na Europa Continental do que no Reino Unido, tem sido objeto de aceso debate (Santos, 2007). Assuntos particularmente relevantes nesse debate são os relacionados com o fraco controlo e fiscalização da execução deste tipo de contratos e a eficácia dos mecanismos de prestação de contas e de governo (ibid.). Um dos problemas apontado à sua implementação em Portugal diz respeito à interferência política na fase de implementação (Marques e Silva, 2008).

Lopes (2011, p. 105) identifica como factores de risco de corrupção em todo o processo que envolve as PPP os seguintes: a complexidade dos procedimentos, a multiplicidade dos atores, os montantes financeiros que estão envolvidos, a diluição temporal das suas repercussões e a fragilidade dos sistemas de fiscalização e responsabilidade. Este autor, juiz de direito e perito do Grupo de Estados contra a Corrupção (GRECO), considera notável a circulação de atores entre as várias instituições intervenientes e nas várias fases (montagem, desenvolvimento e execução) (Lopes, 2011, p. 106). Mais ainda, salienta que se constata com alguma frequência uma sobreposição de personagens no desempenho de diversos papéis: o decisor político, os decisores dos grupos privados, os consultores que circulam durante o processo, as retaguardas dos decisores políticos, ou seja, os partidos políticos e as suas fontes de financiamento (ibid.).

Este tipo de questões é particularmente preocupante no caso português, na medida em que Portugal é o país europeu com maior percentagem de PPP, quer em relação ao PIB quer em relação ao Orçamento de Estado (Moreno, 2010).

Lopes (2011) sugere algumas medidas no sentido de prevenir eventuais comportamentos ilícitos no âmbito das PPP, entre as quais se destacam o estabelecimento de regimes de impedimentos de funções cumulativas dos vários intervenientes no processo de montagem e desenvolvimento das PPP e a inibição, durante um período suficientemente extenso, dos agentes públicos intervenientes no processo de concessão da parceria de participar em órgãos da entidade privada em causa nela.

Relativamente às PPP, levanta-se, mais uma vez, a questão de poderem ser fonte de “jobs for the boys”. Torna-se importante referir que fenómeno “jobs for the boys” parece constituir um problema em Portugal. Sobre esta problemática foi recentemente efetuado um estudo, sobre o período de 1980 a 2008, no qual se sugere que nos primeiros meses que antecedem as eleições legislativas o número de contratações nas empresas públicas aumenta substancialmente, sucedendo o mesmo nos primeiros meses subsequentes a elas, principalmente quando se altera o partido no governo (Martins, 2010).

Um outro aspecto que não pode deixar de ser mencionado é o do financiamento ilícito de partidos por parte de empresas, o qual lhes “garante um acesso privilegiado a decisões políticas” (De Sousa, 2011, p. 57). Vários casos têm ocorrido nas últimas duas décadas, sem que, na sua quase totalidade, tenha ficado provado o financiamento ilícito (ibid.). A este propósito, Lopes (2011, p. 76) menciona o Acórdão n.º 86/2008, de 13 de Fevereiro de 2008, como sendo demonstrativo de algumas situações irregulares e ilícitas ocorridas em tempos recentes, em Portugal, envolvendo financiamentos ilícitos de partidos políticos. Este Acórdão faz referência ao primeiro caso provado de financiamento ilícito de um partido (o PSD) por uma empresa (Somague), ocorrido em 2002. De Sousa (2011, p. 57) salienta o facto de ter ficado por apurar a contrapartida que a empresa terá recebido.

Curiosamente, as ligações íntimas entre política e negócios não são apontadas pelos respondentes portugueses a um inquérito recente sobre “Atitudes dos europeus face à corrupção” (TNS Opinion & Social, 2009) como a causa de corrupção mais referida (24% em Portugal, contra uma média europeia de 42%, sendo Portugal o país europeu que apresenta menor percentagem). O motivo mais apontado em Portugal é os políticos não fazerem o suficiente na luta contra a corrupção (37% em Portugal, contra uma média europeia de 34%), seguido da inexistência de uma punição real para a corrupção (sentenças leves ou inexistência de acusação).

TRANSPARÊNCIA (LEI)

Em que medida existem disposições para assegurar transparência nas atividades do setor empresarial?

Score: 75

Embora a legislação portuguesa permita a existência de sociedades de responsabilidade ilimitada ou mista, as sociedades de responsabilidade limitada são as mais comuns. As formas jurídicas mais comuns são as empresas individuais/empresário em nome individual, as sociedades por quotas e as sociedades anónimas.

Enquanto todas as sociedades anónimas devem nomear, numa ou noutra forma, um revisor oficial de contas (ROC), as restantes sociedades, nomeadamente as por quotas, apenas deverão nomear um ROC se forem ultrapassadas duas das três condições seguintes durante dois anos consecutivos:

- Total de Balanço: € 1 500 000;
- Total de vendas líquidas e outros proveitos: € 3 000 000;
- N.º de trabalhadores empregados, em média, durante o exercício: 50.

Em Portugal, as empresas com ações admitidas à negociação em mercado regulamentado devem publicar relatórios financeiros semestralmente, ou mesmo, em determinadas circunstâncias, trimestralmente. No entanto, apenas os relatórios anuais são objeto de auditoria obrigatória.

Existem duas categorias profissionais legalmente reconhecidas associadas à contabilidade: os Técnicos Oficiais de Contas (TOC) e os Revisores Oficiais de Contas (ROC). A Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas (OTOC) supervisiona a profissão de TOC, ao passo que a Ordem dos Revisores Oficiais de Contas (OROC) supervisiona a profissão de ROC. A estes dois tipos de profissionais são atribuídas as principais responsabilidades pela qualidade da informação financeira divulgada pelas empresas. Enquanto a OROC aparece na lista de membros da *International Federation of Accountants* (IFAC), disponibilizada na sua página web¹⁵, o mesmo não acontece com a OTOC.

De acordo com o artigo 58.º do estatuto da OTOC (ver Decreto-Lei n.º 310/2009, de 26 de Outubro), os técnicos oficiais de contas devem participar ao Ministério Público, através da Ordem, os factos detetados no exercício das suas funções de interesse público que constituam crimes públicos. Também o estatuto da OROC (ver Decreto-Lei n.º 224/2008, de 20 de Novembro) estipula, no seu artigo 158.º que os revisores oficiais de contas devem participar ao

¹⁵ <http://web.ifac.org>

Ministério Público, através da Ordem, os factos, detectados no exercício das respectivas funções de interesse público, que indiciem a prática de crimes públicos.

As auditorias são levada a cabo com base nas Normas Nacionais de Auditoria e nas diretrizes desenvolvidas pela OROC, as quais se encontram, regra geral, em consonância com as Normas Internacionais de Auditoria da IFAC. No caso de questões não cobertas pelas normas nacionais, as normas da IFAC devem ser seguidas.

Como consequência da integração de Portugal na UE em 1986, as normas de contabilidade portuguesas são em grande medida determinadas pela legislação da UE. Até 2005, as empresas portuguesas preparavam e apresentavam as suas demonstrações financeiras de acordo com as normas portuguesas, estabelecidas com base nas diretivas da UE, nomeadamente as 4.ª e 7.ª diretivas do Conselho. A transposição da 4.ª diretiva para a legislação nacional ocorreu em 1989 (através do Decreto-Lei n.º 410/89, de 21 de Novembro), enquanto a da 7.ª diretiva, relativa às contas consolidadas, ocorreu em 1991 (Decreto-Lei n.º 238/91, de 21 de Novembro). A convergência das normas contabilísticas portuguesas com as Normas Internacionais de Contabilidade/Normas Internacionais de Relato Financeiro (NIC/NIRF) iniciou-se em 1991, quando a Comissão de Normalização Contabilística (CNC) começou a emitir diretrizes contabilísticas (DC) baseada nas NIC.

O Regulamento 1606/2002 da Comissão Europeia (CE) foi implementado em Portugal através do Decreto-Lei n.º 35 de 2005. De acordo com o Regulamento 1606/2002, empresas com valores mobiliários admitidos à negociação em mercado regulamentado da EU deveriam, nos anos subsequentes a 2005, preparar as suas contas consolidadas de acordo com as NIRF adotadas pela Comissão. Passou, portanto, a existir um sistema de normas contabilísticas dual.

Desde 1 de Janeiro de 2010, um novo Sistema de Normalização Contabilística (SNC) baseado nas NIRF começou a ser implementado para as empresas que não aplicam as NIRF, o qual inclui normas contabilísticas locais, designadas Normas Contabilísticas e de Relato Financeiro (NCRF). Entretanto, foram também concebidas versões simplificadas das NCRF, para serem aplicadas por pequenas entidades (PE) (tal como definidas na Lei n.º 20 de 2010) e micro entidades (ME) (tal como definidas na Lei n.º 35 de 2010).

Foi também promulgado o Decreto-Lei n.º 159/2009, de 13 de Julho, o qual procedeu a diversas alterações ao Código do IRC, tendo em vista a adaptação das regras de determinação do lucro tributável

dos sujeitos passivos às NIRF adotadas pela UE e ao novo SNC, bem assim como à nova terminologia utilizada.

Regra geral, as empresas são obrigadas ao depósito anual dos documentos da prestação de contas, incluindo a ata de aprovação das contas e da aplicação dos resultados, o relatório de gestão e as demonstrações financeiras. Para as empresas sujeitas à revisão legal de contas, o relatório correspondente deve ser incluído.

Portugal aparece posicionado na 52.ª posição, entre 142 países, no que diz respeito ao indicador “Força das Normas de Contabilidade e Auditoria” no *Global Competitiveness Index 2011-2012* (World Economic Forum, 2011)¹⁶.

Em 1985, a legislação portuguesa, através do Lei n.º 141/85, de 14 de Novembro, passou a exigir as empresas portuguesas com pelo menos 100 pessoas ao serviço, independentemente do tipo de contrato, elaborassem um balanço social. Nos termos da Lei n.º 35/2004, de 29 de Junho, a elaboração e a entrega do Balanço Social passou a ser obrigatória para todas as empresas que empregassem mais de 10 pessoas. Todavia, o Ministério do Trabalho e da Segurança Social considerou não ser oportuno exigir tal cumprimento, o que fez com que, na prática, apenas as empresas com 100 e mais pessoas ao serviço estivessem obrigadas a elaborar e entregar o Balanço Social.

A partir de 2010, o Balanço Social passou a estar integrado num relatório anual referente à informação sobre a atividade social da empresa (o Relatório Único). A Lei n.º 105/2009, de 14 de Setembro, veio, no seu art.º 32, exigir às empresas a apresentação anual deste tipo de informação, cujos conteúdo e prazo de apresentação foram posteriormente regulados através da Portaria n.º 55/2010, de 21 de Janeiro. O Relatório Único é de entrega obrigatória por todas as entidades empregadoras/empregadores com um ou mais trabalhadores ao serviço, reunindo informação até então dispersa, nomeadamente sobre remunerações, duração do trabalho, trabalho suplementar, contratação a termo, formação profissional, segurança e saúde no trabalho e quadro de pessoal.

A entidade deve dar a conhecer a informação do Relatório Único, no prazo de 15 dias antes do período de envio, à Comissão de Trabalhadores ou, na sua falta, à comissão intersindical ou comissão sindical da empresa. A informação deve ser previamente dada a conhecer aos trabalhadores em causa no prazo de 15 dias. O empregador deve facultar o conhecimento da informação aos trabalhadores da empresa e enviá-la, no prazo legalmente estipulado, às seguintes entidades: serviço com competência

¹⁶ <http://gcr.weforum.org/gcr2011/>

inspetiva do Ministério responsável pela área laboral; sindicatos representativos de trabalhadores da empresa que a solicitem, à comissão de trabalhadores, bem como aos representantes dos trabalhadores para a segurança e saúde no trabalho na parte relativa às matérias da sua competência; e Associações de trabalhadores representadas pela Comissão Permanente de Concertação Social que a solicitem.

Um tópico que tem levantado algumas questões, nomeadamente por parte do Grupo de Trabalho da OCDE sobre o Suborno (OECD, 2007, 2009), por estar relacionado com o encobrimento de fenómenos de corrupção, é a das despesas confidenciais ou não documentadas.

De acordo com a Recomendação Técnica n.º 16 (RT 16), da OROC, de 1996, as despesas confidenciais ou não documentadas podem ter origem, designadamente, nas seguintes situações:

- a) Pagamentos regulares ou ocasionais com a finalidade de se promover vendas de bens ou de serviços ou garantir aquisições;
- b) Pagamentos a terceiros para que estes desempenhem as suas funções de maneira diligente sem contudo excederem os seus poderes e/ou violarem quaisquer normativos legais;
- c) Pagamentos a terceiros para obtenção de situações de favor ou ilegais, nas relações com o Estado ou demais entes públicos como com outras entidades;
- d) Remunerações ou honorários “livres de impostos” de gestores, empregados e colaboradores da entidade;
- e) Distribuições “livres de impostos” a sócios; ou
- f) Extravio ou não obtenção de documentos ou existência de documentos não apropriados.

Percebe-se, assim, que há o risco de se estar a encobrir pagamentos relativos a fenómenos de corrupção. Em particular, os indicados na alínea c). De acordo com a RT 16, tais pagamentos assumem não raramente a natureza criminal, devendo ser excluídos das práticas seguidas pela entidade. Considera-se ainda que a entidade deve avisar formalmente os seus empregados de que tais pagamentos constituem infração disciplinar grave e excluir o potencial beneficiário em futuros contactos comerciais.

Entre as recomendações previstas na RT 16 contavam-se as duas seguintes:

- i. Na(s) reunião(ões) que tiver com os responsáveis da entidade para seu esclarecimento sobre as despesas

confidenciais ou não documentadas, o revisor/auditor deve, como regra de sã conduta e de lealdade para com o seu cliente, advertir os seus interlocutores, quando tal se justificar, quanto ao dever dos revisores de comunicarem ao Ministério Público as situações enquadráveis no conceito de crime público.

- ii. Para os casos indicados na alínea c) acima, deve o revisor/auditor dar especial atenção à apreciação da relação custo/benefício para a entidade e às possíveis consequências para a entidade quando a situação assuma natureza criminal.

Em Portugal, a primeira regulamentação legal das despesas confidenciais ou não documentadas apareceu em 1975, não estando prevista qualquer penalização para estas até aí. Com a aprovação do Decreto-Lei n.º 375/74 de 20 de Agosto (artigo 27.º) as empresas foram proibidas de as efetuarem, confrontando-se com multa igual ao montante das despesas efetuadas, num montante mínimo de 5 000\$. Esta proibição foi levantada em 1983, através do Decreto-Lei n.º 235-F/83 de 1 de Junho, no qual se dá nova redação ao Artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 375/74, e se estabelece que as empresas só serão penalizadas se as despesas confidenciais excederem 1% da facturação da empresa ou no máximo de 10 000 contos.

Posteriormente, vários diplomas legais alteraram sucessivamente este limite, as penalidades aplicáveis e a tributação respectiva.

No seu relatório de 2007 sobre a implementação da “Convenção da OCDE Contra a Corrupção de Agentes Públicos Estrangeiros nas Transações Comerciais Internacionais” em Portugal (OECD, 2007), o Grupo de Trabalho da OCDE sobre o Suborno considerava que o facto de a legislação fiscal permitir a realização de despesas confidenciais ou não documentadas constituir um sério factor dificultador ou impeditivo da detecção de pagamentos suspeitos. Nesse relatório, dava-se conta de dados estatísticos mostrando que, em 2005, 1,3% das empresas declararam despesas confidenciais, as quais ascendiam a 47,1 milhões de euros e representavam 0,1% dos custos totais declarados. Recomendava-se a tomada de medidas para desincentivar e proibir a realização de despesas confidenciais.

Num relatório subsequente, de 2009, no qual se efetuava uma avaliação da implementação das recomendações incluídas no relatório de 2007 (OECD, 2009), considerava-se que apesar da eliminação das “despesas confidenciais” na legislação portuguesa, que ocorreu em finais de 2007, a existência de um item “despesas não documentadas” representaria um risco potencial de encobrimento de fenómenos de suborno. Em resposta, incluída no relatório de 2009, as autoridades portuguesas discordavam do veredicto de “parcialmente cumprida” relativo à recomendação referida, argumentando que ela apenas referia despesas

confidenciais (ibid.). Além disso, consideravam que despesas não documentadas representam um fenómeno diferente das despesas confidenciais, uma vez que, ao contrário das últimas, as primeiras permitem à administração fiscal identificar a natureza, montante e beneficiário da despesa não documentada (ibid.).

Hoje em dia, não se encontra na legislação fiscal referência a despesas confidenciais, mas permanece a referência a despesas não documentadas, embora sejam desencorajadas através da existência de tributação autónoma. De acordo com o artigo 23.º do Código do IRC (n.º 2), não são aceites como gastos as despesas ilícitas, designadamente as que decorram de comportamentos que fundadamente indiciem a violação da legislação penal portuguesa, mesmo que ocorridos fora do alcance territorial da sua aplicação. Quanto às despesas não documentadas, de acordo com o artigo 45.º do Código do IRC (alínea g) do n.º 1), não são dedutíveis para efeito de determinação do lucro tributável os encargos não devidamente documentados. Refere ainda este código, no seu artigo 88.º, que as despesas não documentadas são tributadas autonomamente, à taxa de 50% (n.º 1) ou à taxa de 70% nos casos em que tais despesas sejam efetuadas por sujeitos passivos total ou parcialmente isentos, ou que não exerçam, a título principal, atividades de natureza comercial, industrial ou agrícola (n.º 2).

Note-se que o código de contas elaborado no âmbito do novo SNC não prevê conta específica para este tipo de despesas, embora haja quem recomende a criação de tal conta (por exemplo, Rodrigues, 2009).

TRANSPARÊNCIA (PRÁTICA)

Na prática, em que medida há transparência no setor empresarial?

Score: 50

De acordo com o Código de Valores Mobiliários e o Regulamento da CMVM n.º 5/2008, as empresas com valores mobiliários em mercado regulamentado situado ou a funcionar em Portugal devem divulgar o relatório de gestão, as contas anuais, a certificação legal de contas e demais documentos de prestação de contas exigidos por lei ou regulamento, bem assim como o relatório elaborado por auditor registado na CMVM. Adicionalmente, os emitentes de ações admitidas à negociação devem divulgar um relatório detalhado sobre governo societário. Relativamente aos meios de divulgação, as empresas devem, nomeadamente, divulgar a informação no sistema de difusão de informação da CMVM¹⁷ e no seu sítio Internet. Toda esta informação encontra-se, então, disponível para

consulta pública, podendo ser acedida gratuitamente e em tempo razoável.

Em Portugal, existe uma relação muito estreita entre os sistemas contabilístico e fiscal, a qual tem sido muito prejudicial ao desenvolvimento do primeiro. Os modelos para declaração fiscal que as empresas portuguesas têm de preencher no sentido de se calcular o imposto a pagar correspondem a sínteses da informação divulgada nas demonstrações financeiras, ajustadas para estar de acordo com a legislação fiscal. Os constrangimentos fiscais levam as empresas a adotar políticas contabilísticas que minimizem o imposto a pagar e produzir demonstrações financeiras que apresentem uma visão fiscal (Alves e Moreira, 2009, p. 159). O relato financeiro em Portugal tem sido constrangido por esses ajustamentos (ibid.). Se a ligação entre os sistemas fiscal e contabilístico não for efetivamente cortada, o argumento de que a adoção das NIRF e do SNC resultará em informação financeira mais transparente e de melhor qualidade não colhe. Na verdade, se esse rompimento não se der as demonstrações financeiras continuarão a apresentar uma visão fiscal das empresas, independentemente do conjunto de normas contabilísticas utilizado (ibid.).

De acordo com o Relatório Anual sobre o Governo das Sociedades Cotadas em Portugal da CMVM mais recente, relativo ao ano de 2009 (CMVM, 2011), 38 empresas afirmaram possuir um sistema de controlo interno de risco, sucedendo que 6 empresas que não possuíam tal sistema eram empresas não financeiras e predominantemente não integrantes do PSI20 (Altri, Cofina, F. Ramada, Grão Pará, Lisgráfica e Martifer). Em 70,5% das empresas havia uma unidade orgânica de auditoria interna, integrando, em média, 15 pessoas (ibid.). Relativamente a outro tópico relevante para o presente texto, a existência de código de conduta e a sua avaliação, o número de sociedades que afirmaram ter códigos de conduta foi 25, enquanto apenas 18 referiram ter instituídos mecanismos formais de avaliação do cumprimento de tal código (ibid.). Além disso, 34 sociedades declararam ter uma política de comunicação de irregularidades que ocorram no seu seio (ibid.). As empresas continuam a ligar estreitamente a deteção de fraude à auditoria (tradicional). Ainda não reconhecem a função do especialista de fraude.

Uma parte importante das grandes empresas portuguesas, nomeadamente as com ações admitidas a negociação em bolsa, divulgam informação sobre responsabilidade empresarial e sustentabilidade nos seus relatórios e contas e, em alguns casos, em relatórios autónomos (como os relatórios de sustentabilidade). De acordo com o *KPMG International Survey of Corporate Responsibility Reporting 2008* (KPMG, 2008), que analisou mais de 200 das maiores empresas mundiais, através de uma seleção das

¹⁷ <http://www.cmvm.pt>

maiores 250 empresas do *Global Fortune 500* (G250) e das 100 maiores empresas de 22 países (N100), o relato das N100 portuguesas aumentou de forma considerável desde 2006, altura em que foi efetuado um estudo semelhante pela KPMG em Portugal (KPMG, 2006). Enquanto no relatório de 2006 se relatou que 10% das N100 publicaram um relatório autónomo ou um capítulo no relatório e contas, no de 2008 essa percentagem subiu para 51. Estes resultados posicionam Portugal no meio da tabela, claramente atrás dos países mais desenvolvidos (como o RU, os EUA, o Canadá, o Japão ou a Holanda).

Um estudo muito recente procurou verificar se as empresas portuguesas de grande dimensão divulgam informação sobre o combate à corrupção nos seus relatórios de sustentabilidade e, para além disso, analisar a natureza desse tipo de informação (Branco, 2010). A recolha dos relatórios de sustentabilidade das empresas constituintes da amostra foi efetuada nas páginas web destas. Optou-se por selecionar os relativos ao ano de 2008 ou de 2007, no caso de o de 2008 não se encontrar disponível (o que só aconteceu num caso), uma vez que isso permitiria obter um maior número de relatórios. Verificou-se que apenas 18 das 48 empresas que constituíam a amostra publicam e divulgam, designadamente na sua página web, relatório de sustentabilidade. Verificou-se também que 4 empresas (22%) não divulgam no seu relatório de sustentabilidade qualquer tipo de informação sobre o combate à corrupção. No entanto, concluiu-se que o relato sobre o combate à corrupção é uma prática empresarial claramente subdesenvolvida em Portugal, uma vez que a informação oferecida sobre este tema por parte das empresas portuguesas é claramente insuficiente. A ausência de detalhe que ocorre no relato sobre as práticas de combate à corrupção e o sucesso destas enfraquece a credibilidade deste tipo de relato, podendo mesmo colocar em perigo o compromisso da empresa relativamente a esforços mais latos de responsabilidade social.

Para este relatório, efetuou-se um estudo semelhante ao de Branco (2010) usando uma amostra diferente, a qual compreende os relatórios de sustentabilidade relativos a 2009 publicados na página web do BCSD Portugal¹⁸. De acordo com a informação disponibilizada na sua página web, o BCSD Portugal é uma associação sem fins lucrativos, membro da rede regional do WBCSD e conta atualmente com mais de uma centena de membros, representando mais de 75 mil milhões de euros de volume de negócios conjunto, atuando em mais de 20 áreas de atividade. O número de empresas a publicar o seu relatório de sustentabilidade na página web desta associação aumentou de 5 em 2002 para 58 em 2009. Para efeitos do estudo realizado, foram excluídos os

relatórios de empresas estrangeiras, os relatórios de filiais em Portugal de empresas estrangeiras e os relatórios de empresas portuguesas que não respeitassem exclusivamente a 2009, o que resultou numa amostra final de 40 relatórios. Verificou-se que 25% das empresas não divulgam qualquer tipo de informação sobre o combate à corrupção. Deste novo estudo podem-se retirar conclusões menos desanimadoras, não só relativamente aos dados sobre a evolução de relatórios de sustentabilidade publicados, mas também relativamente à percentagem de empresas que não divulgam qualquer informação sobre o combate à corrupção (tendo em conta que a amostra inclui um número maior de empresas e empresas sem ações admitidas a cotação em bolsa de valores).

ACCOUNTABILITY (LEI)

Em que medida existem regras e leis governando a supervisão do setor empresarial e o governo societário de empresas individuais?

Score: 75

Um relatório de 2007 da Heidrick and Struggles sobre práticas de governo societário na Europa salientou que desde 2003 o desempenho de Portugal melhorou mais do que o de qualquer país (Heidrick & Struggles, 2007). Posicionado em último lugar no ranking de 2003, Portugal subiu para oitavo em 2005 e sexto em 2007. Esta melhoria foi atribuída a dois desenvolvimentos essenciais: em primeiro lugar, à evolução das Recomendações sobre Governo das Sociedades introduzidas pela CMVM; em segundo lugar, ao Decreto-Lei 76-A/2006, de 29 de Março, que introduziu várias regras relativas a estruturas de governo de sociedades anónimas no Código das Sociedades Comerciais.

O primeiro conjunto de recomendações (não obrigatórias) publicado em Portugal sobre governo societário foi estabelecido pela CMVM em 1999. Estas recomendações têm conhecido uma evolução significativa, quer quanto ao seu conteúdo, quer quanto à correspondente envolvente regulamentar. Em 2001, em parte devido ao facto de muitas das empresas não seguirem as recomendações e/ou a informação divulgada ser insuficiente, a CMVM publicou o primeiro regulamento (obrigatório) sobre diversos aspectos ligados ao governo societário, o Regulamento n.º 7/2001. Este regulamento introduziu alterações significativas e obrigou as sociedades emitentes de ações admitidas à negociação em mercado regulamentado a divulgar informação anual sobre governo societário, nomeadamente sobre estruturas de propriedade. Aspecto importante foi o de ter obrigado as empresas a divulgar o seu grau de cumprimento das recomendações e respectiva fundamentação, numa base dita de *comply or explain*. Em 2003,

¹⁸ <http://www.bcsdportugal.org/>

através do Regulamento n.º 11/2003, o regulamento original foi atualizado, no sentido tornar mais completo o relatório anual sobre governo das sociedades. Em 2005, através do Regulamento n.º 10/2005, nova atualização ocorreu, com ênfase no aperfeiçoamento do sistema de fiscalização interna das sociedades.

Em 2007, com a publicação do Regulamento n.º 1/2007, ocorreu nova alteração do regulamento original. Além disso, ao conjunto de recomendações é dada uma nova arrumação sistemática, passando a ser designado por “Código do Governo das Sociedades da CMVM”. Esta nova alteração foi originada pela mudança ocorrida ao nível quadro normativo dos modelos de governo das sociedades anónimas, em consequência da promulgação do Decreto-Lei n.º 76-A/2006, de 29 de Março, o qual alterou substancialmente o Código das Sociedades Comerciais e legislação relacionada. A publicação do Regulamento n.º 5/2008 trouxe nova atualização aos regulamentos, desta vez, nomeadamente, através do reforço dos deveres de informação.

Em 2010, a CMVM aprovou um novo conjunto de recomendações sobre governo das sociedades, um novo Código do Governo das Sociedades, que aborda, nomeadamente, os seguintes aspectos:

- remuneração dos administradores (avaliação do desempenho, risco, limites nas componentes fixa e variável, relações contratuais);
- sistemas internos de controlo e gestão de riscos;
- independência dos auditores externos (rotação e deveres do auditor, liberdade negocial entre sociedade e auditor).

Foi também aprovado o Regulamento da CMVM n.º 1/2010, o qual revogou o Regulamento n.º 1/2007. Este novo regulamento aborda, principalmente os seguintes aspectos: consagra a possibilidade de escolha do Código de Governo de Sociedade que a empresa entenda mais adequado às suas características; estabelece a informação a divulgar sobre a remuneração dos membros dos órgãos de administração e fiscalização da empresa, na sequência da publicação da Lei n.º 28/2009, de 19 de Junho, a qual estabelece o regime de aprovação e de divulgação da política de remuneração dos membros dos órgãos de administração e de fiscalização das entidades de interesse público.

ACCOUNTABILITY (PRÁTICA)

Na prática, em que medida existe governo societário eficaz nas empresas?

Score: 50

Embora a legislação sobre governo societário tenha melhorado significativamente em Portugal, podendo considerar-se atualmente como bastante desenvolvida, há, na prática, algumas áreas que necessitam de melhoria. Isto mesmo se pode concluir dos relatórios que periodicamente a Heidrick & Struggles publica sobre governo societário na Europa, os quais permitem, nomeadamente, efetuar comparações entre as práticas das maiores empresas portuguesas (em termos de capitalização bolsista) e as das suas congéneres europeias nas áreas da divulgação, composição dos conselhos de administração, estrutura de governo e políticas de remuneração. Dessas comparações, pode-se concluir que progressos adicionais são necessários para uma adequada implementação da legislação.

No relatório de 2009, considera-se que a história recente revela que as empresas portuguesas não têm sido bem governadas e têm ainda um longo caminho a fazer no sentido de convergir com as suas congéneres europeias (Heidrick & Struggles, 2009, p. 36). Neste relatório foram também salientados vários problemas: os presidentes dos conselhos de administração e os administradores tendem a assumir simultaneamente um maior número de posições no conselho; há uma escassez relativa de membros independentes; poucas empresas levaram a cabo avaliações dos conselhos de administração e as que ocorreram foram o mais das vezes auto-avaliações; Portugal continua a ter o mais baixo grau de diversidade em termos de género na Europa e também um baixo grau de diversidade funcional. No relatório mais recente, diversidade, independência e avaliação dos conselhos de administração continuaram a ser apontados como áreas que ainda necessitam de melhoria (Heidrick & Struggles, 2011).

Em 2010, a CMVM publicou um Relatório de Avaliação do Cumprimento do Código de Governo das Sociedades, relativo ao ano de 2008 (CMVM, 2010)¹⁹. Foram encontrados elevados níveis de cumprimento. O grau de cumprimento do subconjunto das recomendações analisadas foi elevado. No entanto, considerou-se haver ainda uma significativa margem de progressão nos casos das questões relativas ao controlo das sociedades, uma vez que proliferam formas de blindagem estatutária com reflexo nos mecanismos de controlo e governação, e aos mecanismos de participação dos acionistas na vida das sociedades. Mais ainda, detectaram-se vários casos de empresas que oferecem explicações

¹⁹ http://www.cmvm.pt/CMVM/Estudos/Pages/20100427_inq8_indice.aspx

incompletas ou inaceitáveis para o seu incumprimento e divergências de avaliação entre a CMVM e as sociedades. Em 2011, foi publicado um relatório semelhante relativo ao ano de 2009 (CMVM, 2011)²⁰, no qual se dá conta de um aumento relevante do grau médio de cumprimento das recomendações de governo societário da CMVM (de 73% em 2008 para 80% em 2009). Não obstante, verificaram-se algumas situações preocupantes, em virtude do cumprimento das recomendações ser particularmente insuficiente em algumas áreas nucleares, nomeadamente as seguintes: participação e controlo (limitação de direitos de voto, blindagem de estatutos e quórum deliberativo agravado), sendo preocupante que as empresas mais incumpridoras sejam aquelas que apresentam maior dimensão e liquidez e as empresas financeiras; designação, avaliação e destituição do auditor; remunerações; e alinhamento dos interesses do órgão de administração como o dos accionistas e independência da Comissão de Remunerações. Em todas estas áreas verificaram-se taxas de cumprimento médio substancialmente inferiores à média global de cumprimento de todas as recomendações.

Embora se tenha posicionado em 58.º lugar no que respeita a “Proteção de acionistas minoritários” e 36.º lugar relativamente a “Força da proteção dos investidores”, Portugal aparece apenas na 112.ª posição, entre 142 países, no que toca ao indicador “Eficácia dos conselhos de administração” no *Global Competitiveness Index 2011-2012* (World Economic Forum, 2010)²¹. Isto sugere que muito há ainda a fazer na prática para convergir com a realidade de países mais desenvolvidos neste aspecto, apesar de a legislação relacionada ser bastante desenvolvida.

MECANISMOS DE INTEGRIDADE (LEI)

Em que medida há mecanismos implementados para assegurar a integridade de todos que agem no setor empresarial?

Score: 75

Parecem faltar ou estarem pouco desenvolvidos em Portugal alguns mecanismos essenciais que assegurem a integridade dos atores no setor privado. Um deles, a educação, parece estar pouco desenvolvido. Torres (2011) analisou 99 licenciaturas no ensino universitário português, designadamente nos domínios das ciências sociais, ciências da gestão e ciências tecnológicas, tendo verificado que apenas em 36 delas os planos curriculares ou de estudo apresentam a cadeira de ética. Este autor considera que “não se compreende que a maioria das licenciaturas e alguns mestrados

não incluam nos seus planos curriculares uma cadeira obrigatória de Ética” (ibid., p. 177).

No entanto, outros mecanismos parecem estar razoavelmente desenvolvidos. Em Portugal, o suborno de funcionários públicos pode ser objeto de ação judicial ao abrigo do Código Penal, o qual foi revisto no sentido de incluir corrupção no setor privado e a funcionários públicos no âmbito do comércio internacional. Também existe legislação específica para corrupção no desporto e no caso dos titulares de cargos políticos.

Portugal ratificou a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais. Entretanto, a legislação portuguesa foi vendo alguns acrescentos e alterações com impacto ao nível da implementação da convenção referida. Por exemplo, a Lei n.º 59/2007, de 4 de Setembro, altera o Código Penal e inclui, nomeadamente, a responsabilidade criminal pelos crimes de suborno, de tráfico de influências e de branqueamento de capitais. A Lei n.º 19, de 21 de Abril, introduz garantias no sentido de proteger os denunciantes que sejam trabalhadores da Administração Pública e de empresas do setor empresarial do Estado.

Outro exemplo é o Decreto-Lei n.º 18/2008, que aprova o Código dos Contratos Públicos e estabelece a disciplina aplicável à contratação pública e o regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo. Estabelece, nomeadamente, que não podem ser candidatas ou concorrentes entidades que tenham sido condenadas por sentença transitada em julgado por crimes de corrupção, fraude ou branqueamento de capitais, se entretanto não tiver ocorrido a sua reabilitação, no caso de se tratar de pessoas singulares, ou, no caso de se tratar de pessoas coletivas, tenham sido condenados pelos mesmos crimes os titulares dos órgãos sociais de administração, direção ou gerência das mesmas e estes se encontrem em efetividade de funções, se entretanto não tiver ocorrido a sua reabilitação.

Em 2010, foram promulgadas várias novas leis para combater a corrupção. Por exemplo, a Lei n.º 32/2010, de 2 de Setembro, que altera o Código Penal em relação, entre outras, às seguintes matérias: passam a ser considerados funcionários, para efeitos de incriminação por corrupção, os árbitros, jurados e peritos; alarga-se o prazo de prescrição dos crimes de corrupção ou similares; desaparecem como tipos criminais autónomos a “corrupção passiva para ato ilícito” e a “corrupção passiva para ato lícito”, que surgem configurados num único tipo criminal, “corrupção passiva”; o crime de “corrupção ativa” passa a ter uma moldura penal mais agravada.

²⁰ <http://www.cmvm.pt/CMVM/Estudos/Pages/20110519a.aspx>

²¹ <http://gcr.weforum.org/gcr2011/>

Desde 2010, a Procuradoria-Geral da República tem um sítio Internet onde é possível denunciar situações de corrupção²². Em cerca de 6 meses, foram efetuadas 794 denúncias. De acordo com notícia publicada no jornal Público de 16 de Julho de 2011²³, em cerca de 8 meses, foram efetuadas mais de mil denúncias de corrupção nesse sítio Internet, tendo seis dado origem a inquéritos e 83 a averiguações preventivas. As denúncias relacionadas com o setor público têm principalmente a ver com alegadas irregularidades no que respeita a entidades públicas, relacionadas com licenciamentos de atividades ou estabelecimentos e a contratação de bens, serviços ou funcionários. No que toca ao setor privado, as denúncias estão na sua maioria relacionada prende-se com alegadas atividades lesivas da cobrança de receitas fiscais, recebimento indevido de prestações sociais e irregularidades na gestão de empresas, a que se associam as suas dívidas à Fazenda Nacional, à Segurança Social e aos trabalhadores.

As profissões relacionadas com a contabilidade e a auditoria criaram códigos de conduta no sentido de encorajar práticas éticas. Quer os TOC quer os ROC, estão sujeitos a normas inseridas em códigos, nomeadamente o Código Deontológico dos TOC (CDTOC) e o Código de Ética e Deontologia Profissional dos ROC (CEDPROC).

A OTOC é uma associação pública profissional criada pelo Decreto-Lei n.º 452/99 de 5 de Novembro, o qual foi alterado pelo Decreto-Lei n.º 310/2009, de 26 de Outubro. Ela tem como primordial missão regular e disciplinar o exercício da profissão de TOC, para além de desenvolver todas as ações conducentes a uma maior credibilização e dignificação da profissão. Os seus membros têm que obrigatoriamente observar o CDTOC no exercício da sua profissão. No entanto, não há informação publicamente disponível sobre se este código se baseia ou não no código do IFAC.

Para ser TOC em Portugal é necessário preencher um conjunto de requisitos definidos no Regulamento de Inscrição, Estágio e Exames Profissionais, nomeadamente os seguintes: possuir habilitação académica de licenciatura ou superior; efetuar um estágio; realizar exames de acesso à profissão sobre matérias como Contabilidade Financeira, Contabilidade de Gestão, Fiscalidade, e Ética e Deontologia Profissional dos TOC.

A OROC é a entidade que regula a profissão de ROC. Para aceder à profissão de ROC é necessário preencher, entre outros, os seguintes requisitos: não ter sido condenado por qualquer crime gravemente doloso nem declarado incapaz de administrar as suas pessoas e bens por sentença transitada em julgado, salvo se obtida

reabilitação judicial; possuir licenciatura reconhecida pela OROC; realizar com aproveitamento o exame de admissão à Ordem; realizar com aproveitamento o estágio ou ser-lhe concedida a dispensa de estágio.

Em resposta a inquérito da IFAC²⁴, a OROC afirmou que o Código de Ética da IFAC foi considerado e incorporado em certa medida no seu próprio código de ética. Acrescentou ainda que enquanto o seu código é um código essencialmente baseado em princípios, o código da IFAC é mais baseado em regras.

É ainda importante fazer referência a alguns dos mecanismos destinados a prevenir o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo. Com a publicação da Lei n.º 25/2008, de 5 de Junho, que estabelece medidas de natureza preventiva e repressiva de combate ao branqueamento de vantagens de proveniência ilícita e ao financiamento do terrorismo (transpondo para a ordem jurídica interna as Diretivas n.ºs 2005/60/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de outubro, e 2006/70/CE, da Comissão, de 1 de agosto), o quadro regulamentar em Portugal foi modernizado.

Esta lei identifica dois grupos distintos de entidades sujeitas aos deveres nela estabelecidos, as entidades financeiras (entre as quais se contam instituições de crédito e empresas de seguros) e as entidades não financeiras (nomeadamente, entidades que exerçam atividades de mediação imobiliária, revisores oficiais de contas, técnicos oficiais de contas, auditores externos, consultores fiscais, notários, conservadores de registos, advogados, solicitadores e outros profissionais independentes).

Entre os aspetos referidos na lei conta-se um dever de diligência, a cujo cumprimento as entidades, designadamente as financeiras, estão obrigadas no exercício da sua atividade. Assim, as entidades financeiras estão obrigadas a tomar medidas adequadas para, entre outras coisas, compreender a estrutura de propriedade e controlo do cliente, a natureza e a finalidade da relação de negócio e a origem e destino dos fundos. Por outro lado, há também o dever de comunicação, que obriga as entidades a, por sua própria iniciativa, informar de imediato o Procurador -Geral da República e a Unidade de Informação Financeira sempre que saibam, suspeitem ou tenham razões suficientes para suspeitar que teve lugar, está em curso ou foi tentada uma operação susceptível de configurar a prática do crime de branqueamento ou de financiamento do terrorismo. Também de salientar é o dever de formação, que determina que as entidades sujeitas devem adotar as medidas necessárias para que os dirigentes e empregados, cujas funções sejam relevantes para efeitos da prevenção do branqueamento e

²² <https://simp.pgr.pt/dciap/denuncias/>

²³ http://www.publico.pt/Sociedade/mais-de-mil-denuncias-de-corupcao-na-pgr-em-oito-meses_1503271

²⁴ http://www.ifac.org/ComplianceAssessment/published_surveys.php

do financiamento do terrorismo, tenham um conhecimento adequado das obrigações impostas pela legislação e regulamentação em vigor nesta matéria.

No seu Relatório de Conformidade sobre Portugal relativo ao Segundo Ciclo de Avaliação, o Grupo de Estados Contra a Corrupção (GRECO) sublinhou, relativamente à nova legislação sobre branqueamento de capitais, o alargamento dos procedimentos de vigilância no que diz respeito às “pessoas politicamente expostas”, considerando que se trata de um passo importante que fará com que os mecanismos de combate ao branqueamento de capitais contribuam também para combater a corrupção. No entanto, referiu também a necessidade de estabelecer diretrizes e tipologias de formação e de iniciativas de sensibilização sobre o branqueamento de capitais capazes de oferecer aos responsáveis pela identificação de transações suspeitas um melhor conhecimento de como se processa o branqueamento de capitais relacionado com a corrupção. Considera-se nesse relatório que as entidades envolvidas na luta contra a corrupção e as instituições e profissões sujeitas à obrigação de comunicar suspeições não receberam ainda diretrizes ou tipologias nem qualquer formação que as ajude a fazer a relação entre transações suspeitas e possíveis atos de corrupção. Conclui-se também que, face à inexistência de reporte de quaisquer desenvolvimentos práticos nesta área, Portugal parece confiar plenamente no facto de serem os próprios organismos a terem de informar o seu pessoal e a fazerem a sua formação.

MECANISMOS DE INTEGRIDADE (PRÁTICA)

Na prática, em que medida é assegurada a integridade dos que trabalham no setor empresarial?

Score: 50

No 2011 *Investment Climate Statement — Portugal*²⁵, o departamento de Estado dos EUA considera que a corrupção desempenha um papel muito limitado na cultura empresarial portuguesa. Mais ainda, embora empresas desse país encontrem ocasionalmente níveis limitados de corrupção no decorrer dos negócios efetuados em Portugal, a corrupção não é por elas identificada como um obstáculo ao investimento direto estrangeiro (ibid.).

No entanto, de acordo com um relatório recente da Transparência Internacional (International Transparency, 2011), Portugal é um dos países em que pouca ou nenhuma implementação das recomendações da Convenção sobre o Combate da Corrupção de

Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais se verifica. Nesse relatório são referidos alguns casos de suborno por empresas estrangeiras (nomeadamente os casos Freeport e Ferrostaal), dando-se também conta daquilo que se considera serem fragilidades em termos do enquadramento legal dos mecanismos da sua aplicação. Considera-se nesse relatório que apesar a legislação ter sido substancialmente melhorada no que diz respeito a crimes relacionados com a corrupção, os principais pontos fracos subsistem, nomeadamente, a falta de compreensibilidade dos mecanismos legais, que pode conduzir a incerteza e má interpretação do enquadramento legal. Adicionalmente, considera-se que as sanções para crimes relacionados com a corrupção são baixas.

No Índice de Percepção da Corrupção de 2010 da Transparência Internacional, Portugal registou 6 numa escala de 10 pontos (correspondendo 10 à melhor situação possível), posicionando-se em 32.º lugar entre 178 países²⁶ (Transparency International, 2010). Por outro lado, Portugal posicionou-se em 50.º lugar no *Global Competitiveness Index 2011-2012* em termos de “comportamento ético das empresas” (World Economic Forum, 2011).

Estes dados mostram que ainda muito há a fazer, nomeadamente por parte das empresas portuguesas. Isto mesmo é mostrado pelos resultados de alguns estudos recentes. De acordo com um inquérito sobre as práticas de responsabilidade social de empresas portuguesas a operar em países em desenvolvimento, apesar de 87% dos respondentes terem afirmado possuir código de conduta, apenas 35,7% deles afirmavam ter políticas de combate à corrupção (Proença e Santos, 2008).

Um outro relatório, mais recente, sobre fraude na Europa, elaborado pela Ernst and Young (2011), relata que apenas 17% dos respondentes portugueses ao inquérito realizado declararam ter recebido formação sobre combate à corrupção ou ao suborno. Essa percentagem encontra-se bastante abaixo da percentagem média de 23% encontrada para os “mercados maduros”, que incluem Portugal, sendo também inferior à percentagem média encontrada para os “mercados emergentes” (18%). Este relatório mostra também que Portugal é um dos países em que o desejo de maior supervisão regulamentar é mais claro. Na verdade, 90% dos respondentes portugueses gostariam de ver mais supervisão por parte dos reguladores no sentido de reduzir o risco de fraude, suborno e corrupção, sendo a média europeia de 77%.

²⁵ <http://www.state.gov/e/eeb/rls/othr/ics/2011/157345.htm>

²⁶

http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results

Mais ainda, Portugal é um dos países cujos respondentes são mais susceptíveis de defender penalidades mais duras para a gestão de topo nos casos de empresas envolvidas em fraude, suborno e corrupção. De facto, 82% dos respondentes portugueses consideram que os gestores de topo deveriam receber penalidades criminais nos casos em que é possível demonstrar não terem feito o suficiente para prevenir situações de fraude, suborno ou corrupção, enquanto a média europeia é de 74%.

No entanto, de acordo com os resultados de um inquérito recente sobre “Atitudes dos europeus face à corrupção” (TNS Opinion & Social, 2009), Portugal é o único país no qual mais de metade dos respondentes (54%) concordam que existem suficientes ações judiciais bem sucedidas para prevenir corrupção. Isto acontece apesar do acordo generalizado de 93% dos respondentes sobre o facto de a corrupção ser um problema importante no país. Na verdade, trata-se de um resultado algo estranho face aos factos de 70% dos respondentes portugueses considerarem que as sentenças em tribunal para casos de corrupção são demasiadamente leves e apenas 20% considerarem os esforços de combate à corrupção dos governos eficazes. Formula-se a hipótese de que este desencontro de dados reflete falta de informação adequada e de formação sobre estas temáticas.

Um estudo recente efetuado pela KPMG Portugal e pela Unidade de Informação Financeira (UIF) da Polícia Judiciária (PJ) (KPMG/UIF, 2011), revelam uma preocupação e um investimento crescente do setor bancário e segurador em ferramentas e políticas que permitam combater o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo (BC/FT). Este estudo baseou-se na realização de um questionário on-line, dirigido a 31 Organizações do Setor Bancário e a 21 Organizações do Setor Segurador com atividade no Ramo “Vida”. As taxas de resposta foram bastante significativas: no setor bancário, a taxa de resposta foi de 65%, tendo ficado representado 86% desse setor em termos de total dos Ativos; no setor segurador a taxa de resposta foi de 43%, correspondendo a 74% desse setor em termos de total dos Ativos. Por exemplo, os resultados do estudo revelam que no setor bancário 90% das organizações possui mecanismos específicos para identificar e monitorizar pessoas politicamente expostas, contra 61% num estudo semelhante realizado em 2008. No setor segurador, a percentagem era de 56%, contra apenas 22% em 2008. Por outro lado, no setor bancário, houve evolução relativamente à realização regular de ações de formação, passando o número de entidades que as realizam de 94,7% em 2008 para 100% em 2010. Já no setor segurador, ocorreu uma diminuição em termos de realização regular de ações de formação nas organizações, passando de 78% em 2008 para 56% em 2010.

No entanto, de acordo com o relatório referido, há ainda alguns desafios a considerar. Por exemplo, não basta possuir programas de monitorização e verificação de eficiência dos sistemas e controlos relativos à prevenção do BC/FT, sendo também necessário que sejam realizados testes de eficácia aos controlos. Embora cerca de 70% das organizações do setor bancário afirmem possuir tais instrumentos, 21% não realizam testes à eficácia dos controlos. No caso do setor segurador, apenas 44% das organizações afirmaram possuir um programa de monitorização e verificação de eficiência dos sistemas e controlos relativos à prevenção do BC/FT, mas há 33% delas que, apesar de terem implementado tal programa, não realizam testes à eficácia dos controlos. Por outro lado, tendo em conta o forte componente humano em algumas das atividades relacionadas com a prevenção do BC/FT é fundamental que exista uma aposta na formação contínua dos colaboradores e a consciencialização/sensibilização de toda a Organização para este tema, o que parece não acontecer no setor segurador.

ENVOLVIMENTO NA POLÍTICA DE COMBATE À CORRUPÇÃO E APOIO A/ENVOLVIMENTO COM A SOCIEDADE CIVIL

Em que medida é o setor empresarial ativo em envolver o governo doméstico no combate à corrupção? Em que medida o setor empresarial se envolve com/providencia apoio à sociedade civil na sua tarefa de combater a corrupção?

Score: 25

O combate à corrupção parece não estar entre as prioridades das empresas portuguesas. Uma consulta à base de dados de participantes do Global Compact da ONU²⁷ permite verificar que apenas 41 empresas portuguesas, das quais 49% são PMEs, aderiram a essa iniciativa de responsabilidade social que inclui um importante princípio de combate à corrupção, sendo os restantes sobre as questões dos recursos humanos, do trabalho e do ambiente. Note-se que cerca de 37% dessas empresas aderiram depois de 2010 (e mais de metade depois de 2009), o que poderá querer significar um aumento da importância atribuída a esta questão, enquanto imagem da empresa, em tempos mais recentes.

Por outro lado, um estudo recente, que analisou a divulgação de informação sobre o combate à corrupção nos relatórios de sustentabilidade de 2008 de uma amostra de empresas com ações admitidas à cotação na Euronext — Lisboa, concluiu que se trata de uma prática empresarial claramente subdesenvolvida em Portugal

²⁷ <http://www.unglobalcompact.org/participants/search>, consultado em 19.11.2011

(Branco, 2010). Apesar de 78% das empresas analisadas divulgarem algum tipo de informação relativamente ao combate à corrupção, apenas 37% divulgam informação relacionada com a organização interna da empresa para combater a corrupção (existência de comité de ética, de conformidade ou de controlo oficialmente encarregues do tratamento da questão; existência de planos ou programas de ação; existência de pessoa ou serviço dedicados; existência de dispositivos de alerta — *whistle blowing*) e só 28% se referem à exposição ao risco de corrupção (existência de análises de riscos de corrupção, etc.). Nenhuma deu conta da existência de iniciativas realizadas em parceria com a sociedade civil (ONG e outras organizações) para combater a corrupção.

Como foi já referido, para este relatório efetuou-se um estudo semelhante ao de Branco (2010) usando uma amostra diferente, a qual compreende os relatórios de sustentabilidade relativos a 2009 publicados na página web do BCSD Portugal. Verificou-se que 25% das empresas não divulgam qualquer tipo de informação sobre o combate à corrupção. 48% das empresas divulgam informação relacionada com a organização interna da empresa para combater a corrupção e 55% divulgam informação relativa à exposição ao risco de corrupção. No entanto, apenas 28 % se referem a iniciativas realizadas em parceria com a sociedade civil. Deste novo estudo podem-se retirar conclusões mais animadoras. De facto, parece que as práticas de combate à corrupção por parte das empresas poderão estar a desenvolver-se em Portugal. Em particular, são animadores os resultados sobre as iniciativas realizadas em parceria com a sociedade civil.

Referindo-se à dimensão preventiva na área da corrupção do setor privado em Portugal, Lopes (2011, 9. 56) dá conta da inexistência de qualquer posição ou documento elaborado e vinculativo das suas associadas nas páginas web oficiais da Confederação Empresarial Portuguesa (CIP) (www.cip.org.pt) e da Confederação dos Agricultores de Portugal (CAP) (www.cap.pt). Já a Confederação do Comércio e Serviços de Portugal (CCP) disponibiliza no seu site (www.ccp.pt) um “Código de ética para o comércio e serviços” (ibid.). Em 19 de Novembro de 2011 foi efetuada uma consulta às páginas Web destas organizações, confirmando-se os resultados apresentados por Lopes (2011). A única referência que se faz à questão da corrupção no código de ética da CCP está incluída numa secção 7, com o título “Responsabilidade social empresarial para com o Estado”, e especifica que “as empresas devem cumprir com todas as suas obrigações perante o Estado, designadamente, as fiscais e repudiar eventuais práticas de corrupção dos agentes do Estado sempre que delas tomem conhecimento”.

Referências

- Alves, P. and Moreira, J. (2009), “The adoption of the international financial reporting standards in Portugal: Can expected costs be reduced?”, *Revista Universo Contábil*, Vol. 5, No. 3, pp. 156-164.
- Branco, M. C. (2010), “Informação sobre combate à corrupção nos relatórios de sustentabilidade das empresas portuguesas”, *Estudos do ISCA — Série IV*, N.º 2.
- Bruneau, T. C., Jalali, C. e Colino, C. (2011), *Sustainable Governance Indicators 2011 — Portugal Report*, Bertelsmann Stiftung.
- Cabral, L. (2011), “As soluções”, in Vasconcellos e Sá (org.), *Portugal e o Futuro: Falam duas gerações de economistas*, Vida Económica, in 71-78.
- Carvalho, M. M. (2011), “O novo regime jurídico do capital social das sociedades por quotas”, Domingues, P. T. e Carvalho, M. M. (coord.), *Capital Social Livre e Ações sem Valor Nominal*, Almedina, pp. 9-35.
- CEGEA (2008), *Economia informal em Portugal*, CEGEA.
- Chaney, P. K., Faccio, M. e Parsley, D. (2011), “The quality of accounting information in politically connected firms”, *Journal of Accounting and Economics*, Vol. 51, pp. 58-76.
- CMVM (2010), *Relatório de Avaliação do Cumprimento do Código de Governo das Sociedades da CMVM*, CMVM.
- CMVM (2011), *Relatório Anual sobre o Governo das Sociedades Cotadas em Portugal*, CMVM.
- Costa, J., Fazenda, L., Honório, C., Louçã, F. e Rosas, F. (2010), *Os Donos de Portugal - Cem Anos de Poder Económico (1910-2010)*, Afrontamento.
- Deloitte (2010), *Observatório da Competitividade Fiscal 2010*, Deloitte.
- De Sousa, L. (2011), *Corrupção*, Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Ernst & Young (2010). *Wake up call, Ernst & Young Portuguese Attractiveness Survey 2010*, Ernst & Young.
- Ernst & Young (2011). *European fraud survey 2011 — Recovery, regulation and integrity*, Ernst & Young.

- Faccio, M. (2010), "Differences between politically connected and non-connected firms: a cross country analysis", *Financial Management*, Vol. 39, pp. 905-927.
- Frasquilho, M. (2011), "As soluções", in Vasconcellos e Sá (org.), *Portugal e o Futuro: Falam duas gerações de economistas*, Vida Económica, pp. 121-158.
- Gonçalves, N. (2010), *A economia não registada em Portugal*, Edições Húmus e OBEGEF.
- GRECO (Grupo de Estados Contra a Corrupção) (2008), *Segundo Ciclo de Avaliação — Relatório de Conformidade sobre Portugal*, GRECO.
- Harvey, D. (2005), *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford University Press.
- Heidrick & Struggles (2007), *Corporate governance in Europe — 2007 report*, Heidrick & Struggles.
- Heidrick & Struggles (2009), *European Corporate Governance Report 2009*, Heidrick & Struggles.
- Heidrick & Struggles (2011), *European Corporate Governance Report 2011*, Heidrick & Struggles.
- Heritage Foundation (2011), *Index of Economic Freedom*, Heritage Foundation.
- KPMG (2006), *Estudo da KPMG sobre a Publicação de Relatórios de Sustentabilidade em Portugal*, KPMG.
- KPMG (2008), *KPMG International Survey of Corporate Responsibility Reporting 2008*, KPMG.
- KPMG/UIF (2011), *Prevenção do Branqueamento de Capitais e do Financiamento do Terrorismo em Portugal — II Estudo KPMG/UIF 2010*, KPMG.
- Lopes, J. M. (2011), *O Espectro da Corrupção*, Almedina.
- Marques, R. C. e Silva, D. (2008), "As Parcerias Público-Privadas em Portugal. Lições e Recomendações", *Tékhnē*, n.º 10, pp. 33-50.
- Martins, A., Olival, A., Nunes, C. e Alves, R. P. (2010), "Políticas para o Ambiente de Negócios em Portugal", *Boletim Mensal de Economia Portuguesa*, N.º 12/2010, Gabinete de Estratégia e Estudos do Ministério da Economia, da
- Inovação e do Desenvolvimento e GPEARI, Ministério das Finanças e da Administração Pública, pp. 79-90.
- Moreno, C. (2010), *Como o Estado Gasta o Nosso Dinheiro*, Caderno.
- Morgado, P. (2011), "Transparência na Administração Pública", in Sousa, L. e Soares, D. (org.) (2011), *Transparência, Justiça e Liberdade — Em memória de Saldanha Sanches*, Edições Rui Costa Pinto, pp.41-54.
- OECD (2007), *Portugal: Phase 2 report on the implementation of the phase 2 recommendations on the applications of the convention and the 1997 revised recommendation on combating bribery of foreign public officials in international business transactions*, OECD.
- OECD (2009), *Portugal: Phase 2 follow-up report on the implementation of the phase 2 recommendations on the applications of the convention and the 1997 revised recommendation on combating bribery of foreign public officials in international business transactions*, OECD.
- Pimenta, C. (2009), *Esboço de Quantificação da Fraude em Portugal*, Edições Húmus e OBEGEF.
- Proença, F. e Santos, T. (coord.) (2008), *Guia sobre Responsabilidade Social das Empresas Portuguesas em Países em Desenvolvimento*, RSE Portugal.
- Rodrigues, J. (2011), *SNC — Sistema de Normalização Contabilística Explicado*, Porto Editora.
- Santos, B. S. (coord.) (2007), *Parcerias Público-Privadas e Justiça: Uma análise comparada de diferentes experiências*, CES.
- Sarmento, E. M. e Reis, J. (2011), "Índices Comparativos de Burocracia para Portugal, com base no Doing Business 2011 do Banco Mundial", *Boletim Mensal de Economia Portuguesa*, N.º 04/2011, Gabinete de Estratégia e Estudos do Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento e GPEARI, Ministério das Finanças e da Administração Pública, pp. 46-60.
- Silva, P. (2010), "Cronyism", Institute for the Study of Labor (IZA) Discussion Paper No. 5349.
- Steger, M. B. e Roy, R. K. (2010), *Neoliberalism: A Very Short Introduction*, Oxford University Press.

- TNS Opinion & Social (2007), *Undeclared Work in the European Union*, Special Eurobarometer 284/ Wave 67.3 — TNS Opinion & Social.
- TNS Opinion & Social (2009), *Attitudes of Europeans towards Corruption*, Special Eurobarometer 325 / Wave 72.2 — European Opinion Research Group EELG.
- Torres, A. (2011), *A Questão da Ética Pública no Século XXI*, Âncora Editora.
- Transparency International (2010), *Corruption Perceptions Index 2010*, Transparency International.
- Transparency International (2011), *Progress Report 2011 Enforcement of the OECD Anti-Bribery Convention*, Transparency International.
- World Bank (2011), *Doing Business 2012*, World Bank.
- World Bank (2010), *Doing Business 2011*, World Bank.
- World Bank (2009), *Doing Business 2010*, World Bank.
- World Economic Forum (2011), *Global Competitiveness Report 2011-2012*, Geneva.
- World Economic Forum (2010), *Global Competitiveness Report 2010-2011*, Geneva.
- World Economic Forum (2009), *Global Competitiveness Report 2009-2010*, Geneva.
- World Economic Forum (2008), *Global Competitiveness Report 2008-2009*, Geneva.