



**DIÁLOGOS** **UNIÃO EUROPEIA**  
**SETORIAIS** **BRASIL**

PROJETO APOIO AOS DIÁLOGOS SETORIAIS UNIÃO EUROPEIA - BRASIL

ANEXO

# **ESTUDO SOBRE AS EXPERIÊNCIAS PIONEIRAS DE PAÍSES DA UNIÃO EUROPEIA EM SIMPLIFICAÇÃO ADMINISTRATIVA**

**Maria Manuel Leitão Marques**

Com a colaboração de :

**Mariana Maia Rafeiro**

**Mafalda Domingues**

[www.dialogossetoriais.org](http://www.dialogossetoriais.org)



União Europeia



DIÁLOGOS SETORIAIS UNIÃO EUROPEIA  
BRASIL

Ministério do  
Planejamento



## CONTATOS

Direção Nacional do Projeto

+ 55 61 2020.4906/4928/5082/4134

[contato@dialogossetoriais.org](mailto:contato@dialogossetoriais.org)

[www.dialogossetoriais.org](http://www.dialogossetoriais.org)

# SUMÁRIO

SUMÁRIO EXECUTIVO.....	6
INTRODUÇÃO.....	10
1. SIMPLIFICAR A LEGISLAÇÃO E OS PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS .....	15
1.1. EM QUE CONSISTE?.....	15
A-1) Um exercício permanente.....	16
A-2) Avaliar antes, corrigir depois .....	17
1.2. OS FUNDAMENTOS .....	17
1.3. AS DIFICULDADES .....	18
1.4. UMA MISSÃO (IM)POSSÍVEL? .....	19
A-1) O ciclo de vida das medidas de simplificação.....	20
A-2) Os programas de simplificação .....	21
A-3) Simplificar com tecnologia .....	24
2. PRINCÍPIOS E INSTRUMENTOS (EXEMPLOS EUROPEUS: EM ESPECIAL ITÁLIA, PORTUGAL, REINO UNIDO E UNIÃO EUROPEIA).....	26
2.1 INTRODUÇÃO.....	26
2.2. PRINCÍPIOS DE SIMPLIFICAÇÃO LEGISLATIVA E ADMINISTRATIVA: .....	27
A-1) Proporcionalidade ao risco: dos procedimentos mais simplificados às isenções.....	27
A-2) Partilha de informação entre serviços públicos.....	31
A-3) Balcão único multicanal e gestão do processo .....	34
A-4) Linguagem clara .....	36
A-5) Participação .....	38
A-6) Administração aberta .....	40
2.3. INSTRUMENTOS DE SIMPLIFICAÇÃO LEGISLATIVA E ADMINISTRATIVA .....	41
A-1) Os estudos de impacto regulatório para diplomas especiais:.....	41
A-2) As alternativas à intervenção legislativa: autorregulação e a correção .....	42
A-3) <i>Standard cost model</i> : uma metodologia para medir a <i>base line</i> dos encargos administrativos.....	45
A-4) A regra <i>One-in, One-out</i> .....	46
A-5) A fixação de datas para a entrada em vigor de nova legislação ( <i>Common Commencement Dates</i> ):.....	49
A-6) A disponibilização gratuita <i>online</i> com motor de busca e notificações aos interessados de toda a legislação .....	51
A-7) A consolidação legislativa.....	53
A-8) A fixação de metas quantitativas para a redução do <i>stock</i> legislativo.....	54

A-9) A introdução nos novos diplomas de uma norma com um prazo para a sua revisão e/ou eliminação ( <i>sunset and review clauses</i> ):.....	56
A-10) A introdução nos diplomas de cláusulas obrigatórias para a avaliação dos respetivos resultados (balanço de qualidade ou <i>fitness checks</i> ): .....	58
3. COMO ORGANIZAR UM PROGRAMA DE SIMPLIFICAÇÃO.....	62
3.1. POR ONDE COMEÇAR? AS MEDIDAS BANDEIRA E DE EXECUÇÃO RÁPIDA .....	63
3.2. A SELEÇÃO DE PRIORIDADES: A COMBINAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO ( <i>BOTTOM-UP</i> ) COM ORIENTAÇÕES E OBJETIVOS PREFIXADOS ( <i>TOP-DOWN</i> ).....	65
3.3. OS TIPOS DE PROGRAMA .....	78
A-1) As abordagens por regime jurídico.....	78
A-2) As abordagens por metas quantitativas .....	79
A-3) As abordagens por evento de vida.....	79
3.4. O DESENHO DAS MEDIDAS DE SIMPLIFICAÇÃO .....	83
3.5. A AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS .....	85
A-1) Compilar e publicar a informação administrativa .....	86
A-2) Avaliar a perceção dos utentes .....	87
A-3) Quantificar os encargos eliminados: O <i>Standard Cost Model</i> .....	87
3.6. A GOVERNAÇÃO DOS PROGRAMAS DE SIMPLIFICAÇÃO .....	95
A-1) O patrocínio ao mais alto nível governamental.....	95
A-2) Um controlo independente pelos principais interessados e peritos.....	96
A-3) Uma abordagem multinível: envolver os diferentes níveis de governo na simplificação .....	96
4. MEDIDAS ESPECÍFICAS PARA AS PME E AS MICRO EMPRESAS: EXEMPLOS DA UE E DE ALGUNS PAÍSES EUROPEUS .....	100
A-1) Carta Europeia das Pequenas Empresas .....	100
A-2) A consulta <i>ex ante</i> ao “Small Business Act” para a Europa .....	103
A-3) A Comunicação do “Small Business Act” (SBA) para a Europa .....	105
A-4) Pensar nas PME em primeiro lugar como princípio.....	106
A-5) Boas práticas de implementação dos 10 princípios do SBA.....	108
A-6) Levar mais longe o princípio de “pensar nas PME em primeiro lugar” .....	112
A-7) A Consulta Pública TOP 10 .....	113
5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	115
1.Replicar boas práticas .....	115
2.Recorrer às tecnologias de informação e comunicação .....	116
3. Selecionar e aplicar sistematicamente alguns princípios e instrumentos de simplificação .....	117
4. Criar um programa de simplificação por eventos de vida a título experimental .....	119
5. Definir um modelo de governação .....	119
6. Avaliar, medir, prestar contas.....	120

7. Replicar os 10 princípios do <i>Small Business Act</i> , nomeadamente, o princípio do <i>Think Small First</i> .....	120
---	-----

## SUMÁRIO EXECUTIVO

O presente Relatório dá conta das experiências pioneiras de países da União Europeia em matéria de simplificação administrativa, incidindo em particular nas que visam reduzir os encargos administrativos, melhorar o ambiente de negócios e favorecer a competitividade das pequenas, médias e micro empresas (PME).

Este estudo foi elaborado no âmbito da ação “*Intercâmbio entre a União Europeia e o Brasil para a troca de experiências na área de Simplificação Administrativa*”, proposta pelo [PRO-REG](#) (Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para a Gestão em Regulação), no âmbito da Assistência Técnica ao Projeto “*Apoio aos Diálogos Setoriais UE-Brasil, Fase III*”, financiado pelo Orçamento Geral da UE, através de contrato firmado entre a Comissão Europeia e a CESO CI.

Com esta iniciativa, o PRO-REG pretende contribuir para o fomento e divulgação de uma cultura de simplificação administrativa junto das organizações da Administração Pública Federal direta e indireta do Brasil, que permita aumentar a eficiência do seu funcionamento, melhorar a qualidade da prestação do serviço público e reduzir encargos com processos e procedimentos para os cidadãos e as empresas.

O enfoque nas medidas com especial impacto nas pequenas, médias e micro empresas surge do reconhecimento, por um lado, do papel da simplificação legislativa e administrativa na redução dos custos de contexto para o exercício das atividades económicas e, por outro lado, da importância destas empresas como motor de desenvolvimento económico e social que, pelo seu peso no tecido empresarial, é comum à realidade brasileira e à dos países da União Europeia.

As iniciativas de simplificação são hoje parte integrante de políticas governamentais mais abrangentes que visam a promoção do crescimento e a melhoria da posição competitiva dos países.

Não obstante a valorização deste tipo de medidas, ainda há resistências à mudança que a simplificação implica. Tornar as leis e os procedimentos mais simples e menos onerosos, quebrar os “silos” em que a Administração tradicionalmente se reparte, oferecendo serviços públicos mais amigáveis, céleres, integrados e centrados nas necessidades dos seus destinatários, exige alterar modos de pensar e de fazer profundamente enraizados nas rotinas de todos os que, dentro e fora da Administração, trabalham com a máquina administrativa.

Importa, por isso, antes de mais, esclarecer o que se entende por simplificação, quais os seus limites e fundamentos, desmistificando as ideias de que simplificar é apenas sinónimo de desregulamentar ou uma forma de facilitar o incumprimento da lei e mesmo a fraude.

Estas definições são apresentadas na primeira parte deste Relatório que tem como objetivo apoiar a tarefa daqueles que, no Brasil, terão a missão de definir prioridades para a simplificação, desenhar os programas e escolher as medidas para prosseguir esse fim.

Ainda com este objetivo, na segunda parte, sistematizou-se informação sobre os princípios e principais instrumentos de simplificação, tendo em conta algumas experiências pioneiras de países da União Europeia, em especial de **Itália, Portugal, Reino Unido** e da própria **União Europeia**, passíveis de serem replicadas.

Entre os princípios e orientações analisados, estão o princípio da proporcionalidade ao risco, o da partilha de informação entre serviços públicos (*only once*), o do balcão único, o da linguagem clara, o da participação e o da administração aberta.

Quanto aos instrumentos habitualmente convocados em diferentes programas de simplificação foram analisados, e devidamente ilustrados com exemplos, os seguintes:

- A avaliação prévia dos impactos da nova regulação para medir os seus custos e benefícios em diferentes domínios como a concorrência, a competitividade, as PME, o ambiente, etc., bem como considerar alternativas à regulação pública, da correção à autorregulação;

- As metodologias que permitem medir o valor dos encargos administrativos existentes (a *base line*) para, posteriormente, no fim do ciclo da simplificação, ser possível calcular a redução operada por medidas de simplificação, ou que permitem comparar o valor dos encargos criados pela nova regulação para efeito de serem compensados pela redução de outros encargos administrativos existentes (*one in, one out*);

- O estabelecimento de datas fixas no ano para a entrada em vigor de todos os novos diplomas que afetem o funcionamento das empresas, a consolidação num só diploma de todos aqueles que tratam a mesma questão, bem como a disponibilização de outros meios (consulta *online*, motores de busca, notificações ) que facilitem a consulta dos sítios onde as leis e regulamentos são publicados, em especial o jornal oficial, concorrendo todos estes instrumentos para facilitar o conhecimento da legislação e aumentar a sua eficácia;

- As metodologias que permitem a avaliação *ex post* da regulação para saber se cumpriu os seus objetivos e se ainda se mantém adequada aos fins para que foi criada (*fit for purpose*), nomeadamente, a inclusão de cláusulas obrigatórias para a sua revisão.

Para que a aplicação destes princípios e instrumentos seja bem sucedida é necessária uma estratégia, que em muitos países se tem concretizado em programas que visam dar consistência, visibilidade e continuidade à tarefa da simplificação legislativa e administrativa.

Neste Relatório são, por isso, igualmente apresentadas algumas orientações importantes para a construção de um programa de simplificação, seja ele elaborado ao nível da Administração central, ou apenas por uma agência ou município.

Estas orientações vão desde a escolha das medidas de arranque, à seleção das prioridades, aos tipos de programas, com especial destaque para a abordagem por “eventos de vida” (iniciar um negócio ou encerrá-lo, por exemplo), aos modelos da sua governação e à avaliação dos seus resultados.

Na última parte deste Relatório destacam-se algumas medidas especialmente dirigidas para reduzir os encargos administrativos com particular impacto nas pequenas, médias e micro empresas, como é o caso do princípio “*think small first*”.

A origem deste princípio baseia-se na teoria de que não pode haver uma política única no que diz respeito às empresas e de que uma abordagem menos burocrática para as PME beneficia todos os atores empresariais, mesmo as grandes empresas. Deste modo, a legislação deve distinguir entre micro, pequenas, médias e grandes empresas para garantir que todos os encargos sobre elas são proporcionais. As PME podem obter apoio específico, desde taxas reduzidas a isenções para garantir condições de concorrência equitativas entre todas as empresas.

Por último, incluem-se neste Relatório algumas recomendações, sobre ações consideradas prioritárias pelo seu maior impacto nas PME, tendo em conta a análise efetuada das experiências europeias e também o seu confronto com os resultados obtidos no *Estudo sobre o impacto das ações regulatórias que afetam as micro e pequenas empresas* (MPEs), da autoria de Humberto Falcão-Martins e Melissa Andrade, realizado no âmbito desta mesma Ação.

## INTRODUÇÃO

### Construir “catedrais” no século XXI: vale a pena enfrentar um problema complexo?

No primeiro episódio da célebre série britânica “Yes Minister”, o recém-empossado ministro dos assuntos administrativos tinha entre as missões do seu mandato o objetivo de fomentar uma administração aberta. A esse propósito, o seu secretário de estado relembra-o dos comentários que, enquanto membro da oposição, tecera à carga burocrática britânica:

*“O senhor ministro sabe que, por causa da legislação relativa à construção e à urbanização, construir um bungalow no século XX pode exigir despende mais tempo do que o que era necessário para construir uma catedral no século XII?”*

Apesar de se tratar de uma série que remonta à década de 80 do século passado, não é difícil conceder que, em muitos países, esta ainda seja uma realidade dos dias de hoje, sinónimo de dor de cabeça para muitos cidadãos, em particular para os que arriscam empreender e fazer negócios, e um problema complexo para os governos que o quiserem resolver.

Neste primeiro quarto do século XXI, empreendedores e empresários enfrentam, assim, um enorme desafio: como criar, gerir e expandir empresas competitivas, num mercado em rápida e permanente evolução, sem sucumbir a todos os encargos regulatórios e burocráticos que sobre elas recaem. Este desafio é especialmente relevante para as pequenas, médias e micro empresas, tendo em conta o seu peso no tecido empresarial de muitos países e também a sua maior fragilidade.

No relatório *Models to reduce the disproportional regulatory burden on SMEs* apurou-se, por exemplo, que, em média, uma grande empresa gasta 1 euro por colaborador para cumprir os seus deveres regulatórios,

enquanto uma empresa de média dimensão despende cerca de 4 euros e uma pequena empresa até 10 euros.

O contexto de crise financeira e económica veio dar ainda maior relevância política ao papel deste grupo de empresas, que são consideradas como motor de crescimento e de criação de empregos nas iniciativas de mais governos e organizações de diferentes níveis de governação (local, nacional e internacional).

De acordo com estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, publicadas no Portal do Brasil, as micro e pequenas empresas (MPE) “são responsáveis por 60% dos 94 milhões de empregos no país e constituem 99% dos 6 milhões de estabelecimentos formais existentes no país”.

Na União Europeia, as micro empresas representam 93% dos 22 milhões de empresas que operam na área não financeira e empregam 30% dos trabalhadores desta área. As pequenas e médias empresas (PMEs) abrangem apenas 7% do total de empresas mas geram 38% do emprego neste setor<sup>1</sup>.

Sabemos que sem empresas competitivas haverá menos inovação, menos empregos e menos crescimento económico. Esta realidade é em si mesma preocupante. Acresce que, numa época em que as empresas competem num mercado à escala mundial, o ambiente de negócios de um país pode, desde logo, determinar a sua capacidade de (in)sucesso e, desse modo, torná-lo mais (ou menos) atraente aos investidores. Se em Portugal uma sociedade comercial pode ser constituída e registada em menos de 1h (2,5 dias incluindo todos os procedimentos constantes do indicador do Relatório *Doing Business* - DB), e em Cabo Verde em 1 dia (10 dias no DB), no Brasil não deveria demorar 107,5 dias (valor constante do DB que admitimos possa ser superior ao tempo necessário apenas para a constituição e registo).

Por essa razão, é cada vez mais comum que as iniciativas que visam simplificar e modernizar os procedimentos associados ao exercício de

1. \_\_\_\_\_

<sup>1</sup> Estes [números](#) foram publicados pelo gabinete de estatística da União Europeia (EUROSTAT), por ocasião da Semana Europeia das PMEs, que decorreu entre 25 e 30 de novembro de 2013.

uma atividade económica se encontrem associadas às políticas que visam promover o crescimento e assegurar um lugar competitivo dos países, no contexto da economia global.

Para que essas medidas de redução de encargos administrativos tenham sucesso e contribuam efetivamente para diminuir os custos de contexto, promovendo uma maior competitividade num país ou região, é condição necessária que haja vontade política no centro de governo de as implementar e de vencer as resistências que sempre enfrentam este tipo de mudanças, mas não é suficiente. Para além disso, é ainda necessário que essa cultura de simplificação seja estendida e partilhada com os restantes níveis de governo e de administração.

Sabemos que nos dias de hoje não é apenas a competição empresarial que é global, as preocupações e expectativas dos empresários também são transnacionais e tendem a convergir nos mesmos problemas.

Da América à Europa, os empresários pretendem ver resolvidos problemas como os que resultam da complexidade da legislação, da solicitação reiterada de informação de que a Administração já dispõe, do excesso de licenças para o funcionamento de uma empresa, da imprevisibilidade do tempo de resposta da Administração, da falta de transparência dos procedimentos e corrupção associada à respetiva tramitação, da necessidade de contato com várias autoridades públicas para a resolução da mesma questão, entre outros da mesma natureza. Do mesmo modo, as suas boas experiências num determinado lugar (um país, um Estado, um município) contaminam as suas expectativas no outro e fazem diminuir a sua tolerância em relação àqueles que permanecem agarrados a velhos procedimentos como se eles fossem imutáveis.

Em suma, o esforço de simplificação legislativa e administrativa deve servir para remover as barreiras burocráticas excessivas que impedem as empresas de serem competitivas à escala nacional e global, e de se fazerem valer por aquilo que realmente importa: a qualidade dos seus produtos, dos seus serviços, da sua mão-de-obra, a sua capacidade de inovar e a sua responsabilidade empresarial (o respeito pelos direitos dos trabalhadores, consumidores e obrigações perante a comunidade).

## Objetivo e estrutura do Relatório

Este relatório pretende apoiar a tarefa daqueles que, no Brasil, terão a missão de definir prioridades de simplificação, desenhar os programas e escolher as medidas para prosseguir esse objetivo. Para o efeito, sistematizou-se informação sobre os princípios e principais instrumentos de simplificação, tendo em conta algumas experiências pioneiras de países da União Europeia, em especial de Itália, Portugal, Reino Unido e da própria União Europeia, passíveis de serem replicadas no Brasil.

Foi elaborado no âmbito da ação “*Intercâmbio entre a União Europeia e o Brasil para a troca de experiências na área de Simplificação Administrativa*”, proposta pelo [PRO-REG](#) (Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para a Gestão em Regulação), no âmbito da Assistência Técnica ao Projeto “*Apoio aos Diálogos Setoriais UE-Brasil, Fase III*”, financiado pelo Orçamento Geral da UE, através de contrato firmado entre a Comissão Europeia e a CESO CI.

Com esta iniciativa, o PRO-REG pretende contribuir para o fomento e divulgação de uma cultura de simplificação administrativa junto das organizações da Administração Pública Federal direta e indireta do Brasil, que permita aumentar a eficiência do seu funcionamento, melhorar a qualidade da prestação do serviço público e reduzir encargos com processos e procedimentos para os cidadãos e as empresas.

Na primeira parte deste Relatório, serão referidos os **objetivos** que fundamentam a adoção de **políticas de simplificação** da legislação e dos procedimentos administrativos.

Na segunda parte, serão apresentados os **princípios e os instrumentos de simplificação** que têm sido aplicados nos países analisados quer previamente à implementação de novas propostas regulatórias e respetivos procedimentos administrativos (simplificação *ex ante*) quer posteriormente, na simplificação do stock regulatório existente (simplificação *ex post*).

Apresentaremos, na terceira parte, algumas orientações importantes para a **construção de um programa de simplificação**, seja ele elaborado ao

nível da Administração central, ou apenas para uma agência ou município, bem como os modelos da sua governação.

Na última parte, destacaremos algumas medidas especialmente dirigidas para reduzir os encargos administrativos com particular impacto nas **pequenas, médias e micro empresas**.

Por último, incluem-se neste Relatório algumas **recomendações**, sobre ações consideradas prioritárias pelo seu maior impacto nas PME, tendo em conta a análise efetuada às experiências europeias e também o seu confronto com os resultados obtidos no *Estudo sobre o impacto das ações regulatórias que afetam as micro e pequenas empresas* (MPEs), da autoria de Humberto Falcão-Martins e Melissa Andrade e realizado no âmbito desta mesma Ação.

# 1. SIMPLIFICAR A LEGISLAÇÃO E OS PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS

*Les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires*

(As leis inúteis enfraquecem as necessárias)

Montesquieu

## 1.1. EM QUE CONSISTE?

Simplificar significa reformular a regulação existente ou repensar o modo como é criada nova regulação de modo a torná-la mais eficiente, mais eficaz, mais fácil de ser aplicada pela Administração pública e de ser observada pelos cidadãos e pelas empresas, mais acessível para todos, ou seja, **simplificar significa regular melhor, de forma mais inteligente e adequada aos objetivos propostos na regulação.**



Simplificar não significa desproteger o ambiente, a saúde e segurança no trabalho ou outros valores coletivos que é importante preservar.

Simplificar para reduzir custos de contexto e tornar o ambiente de negócios mais atraente, **não é assim nem sempre um sinónimo de desregulamentar e suprimir regras.** Isso deve apenas acontecer quando a regulação já não é necessária ou existem alternativas melhores para atingir os mesmos objetivos.

#### Alterar a regulação existente: como?

- Codificar: concentrar num único diploma todas as alterações feitas sobre uma mesma matéria, ao longo de vários anos, reduzindo o número de leis e a complexidade na sua consulta;
- Revogar: eliminar legislação desnecessária ou desatualizada;
- *Review and sunset clauses*: revogar automaticamente a legislação ao fim de um certo período ou proceder obrigatoriamente à sua revisão com base numa avaliação dos resultados;
- Rever: alterar a legislação para a manter atualizada e adequada aos seus objetivos (*fit for purpose*).

Simplificar não significa menosprezar o papel do Estado nas sociedades modernas, mas sim valorizá-lo, tornando o serviço público mais prestigiado, eficiente e eficaz no cumprimento dos seus objetivos.

**Simplificar significa eliminar redundâncias e controlos desnecessários, regulamentar numa lógica de proporcionalidade ao risco, confiar mais e desconfiar menos, organizar os procedimentos necessários de forma integrada, virada para a procura, em balcão único e por eventos de vida** – abrir uma empresa, geri-la, encerrá-la – e não da forma como a Administração pública se organiza, com uma lógica assente nas prioridades da oferta e demasiado verticalizada.

Simplificar significa ainda disponibilizar informação e serviços públicos em diferentes canais, de preferência aqueles que estão disponíveis 24h por dia, sete dias por semana, de um modo fácil de encontrar (*findability*), deixando assim espaço e tempo para um atendimento presencial personalizado em questões menos normalizáveis.

#### A-1) Um exercício permanente

A simplificação deve ser entendida como um exercício de avaliação permanente da necessidade e da utilidade das leis e dos regulamentos. A redução do volume e a racionalização do corpo de leis, contribui para aumentar a certeza, a compreensibilidade e a eficácia da legislação.

Consiste igualmente numa prática de avaliação sistemática e permanente da relação custo/benefício dos procedimentos. Alguns requisitos perderam sentido, não servem para mais nada e, noutros casos, a Administração já dispõe da informação que está a solicitar.

O reforço da confiança nas instituições e nos decisores políticos passa, em larga medida, pela via da racionalização dos procedimentos administrativos e da redução da carga burocrática imposta aos cidadãos, às empresas e ao próprio setor público.

### A-2) Avaliar antes, corrigir depois

De pouco valerá gastar energias em processos de simplificação corretiva (*ex post*), se não nos preocuparmos com a simplificação preventiva (*ex ante*) e continuarmos a deixar entrar pela porta do processo legislativo encargos administrativos sem qualquer valor acrescentado.

A **simplificação *ex ante*** tem por objetivo o controlo e a eliminação do excesso de encargos administrativos que novos diplomas legais e regulamentares ou os procedimentos administrativos a eles associados podem impor aos cidadãos e às empresas. A avaliação do seu impacto é um dos instrumentos importantes para auxiliar o decisor a fazer melhores escolhas políticas.

Do mesmo modo, ficará também sempre alguma coisa por fazer se a avaliação do impacto *ex ante* não for acompanhada pela **simplificação *ex post***, que atua de forma “corretiva” sobre o *stock* regulatório, no sentido de eliminar ou reduzir os encargos administrativos existentes.

## 1.2. OS FUNDAMENTOS

São várias as razões que fazem com que a simplificação legislativa e administrativa se tenha tornado uma tarefa prioritária para muitos governos em todo o mundo, como mostram diferentes relatórios de organizações internacionais:

- Ao eliminar encargos excessivos concorre para a redução dos custos de contexto para o exercício das atividades económicas, em especial das PME e micro empresas, e, conseqüentemente, favorece a competitividade dos países;

- Ao orientar as Administrações públicas para uma resposta pronta e eficaz às necessidades dos cidadãos, facilitando a sua vida quotidiana, reforça a cidadania, promove o exercício dos seus direitos e o cumprimento das suas obrigações, e contribui, igualmente, para aumentar a confiança dos cidadãos em geral;
- Ao racionalizar e aumentar a eficiência da Administração pública, permite libertá-la de tarefas inúteis ou redundantes e deslocar recursos para áreas prioritárias, como a saúde, a educação, a investigação ou a segurança.

### 1.3. AS DIFICULDADES

No entanto, a simplificação legislativa e administrativa não tem apenas amigos e admiradores. Ela gera controvérsia e suscita alguma oposição. Em primeiro lugar, junto daqueles que vivem da complicação e acham que assim devem continuar. Aqueles cuja profissão é ajudar os cidadãos e as empresas a moverem-se em mundos Kafkianos. Aqueles que acham que, doa a quem doer, o seu mercado profissional não pode ser afetado, reduzido ou reconvertido.

A simplificação perturba também quem entende que cada cidadão é tendencialmente ignorante e incapaz de decidir ou então um potencial ladrão e prevaricador. O argumento é sempre o mesmo e já é repetido há vários anos: a simplificação proporciona, facilita e incentiva a fraude generalizada. Cria uma enorme insegurança jurídica.

É a própria realidade que o tem sucessivamente desmentido, em muitos casos e em muito países.

A simplificação suscita, enfim, a oposição de quem - eventualmente até cheio de boas intenções – dentro da própria Administração pública (os seus dirigentes e funcionários) acredita que quanto mais documentos forem pedidos a um cidadão (de preferência em papel), quanto mais serviços olharem para a informação, mais prevenida fica a fraude, mesmo que esta possa ser apenas marginal.

Contudo, também aqui não colhe sempre o argumento. Normalmente o percurso por diferentes serviços, sinuoso e mal iluminado, que é preciso

fazer para obter uma licença (para isto ou para aquilo), e o tempo que é preciso esperar pelo seu deferimento favorecem a ação clandestina e informal, suscitam a aplicação “criativa” da lei, incentivam a pequena e a grande corrupção para saltar certas barreiras. E, sobretudo, dificultam a fiscalização em vez de a facilitar.

Com o tempo, alguns controlos tornam-se meras formalidades, deixando de olhar atentamente para aquilo que realmente importava controlarem. É por isso que da sua supressão não resulta necessariamente o caos. Por vezes, fica apenas tudo como está, mas com menos custos para a Administração e para os particulares. Muitas vezes, fica até melhor e até mais bem controlado, sobretudo quando se associam às medidas de simplificação alguns facilitadores tecnológicos que permitem controlos apurados da segurança dos documentos e a interoperabilidade entre as várias entidades públicas que precisam de ter acesso à informação (por exemplo, a partilha de informação relativa à constituição de uma sociedade comercial entre os serviços de registo, finanças, previdência social, trabalho, entidades licenciadoras da atividade, etc.; ou a substituição de certidões em papel por certidões eletrónicas permanentes).

#### 1.4. UMA MISSÃO (IM)POSSÍVEL?

Mas será que legislar e criar novos procedimentos administrativos pode ser mais simples do que aquilo a que estamos habituados?

Afinal se a sociedade, nas suas dimensões políticas, económicas e sócio-culturais é complexa, se a vida é complexa, se o direito é intrinsecamente complexo, não será a tarefa da simplificação legislativa e administrativa uma miragem sem substância, para além daquela que o discurso político lhe permite transitoriamente imprimir?

Eis uma pergunta pertinente para todos os que já assistiram à implementação de muitos programas com poucos resultados, a várias tentativas de simplificação bem intencionadas mas mal sucedidas, a inúmeras resistências que saíram vencedoras na sua defesa do *status quo*.

Apesar disso, o tema, a recomendação e o esforço para a simplificação não deixaram de estar no topo das prioridades em diferentes instâncias políticas e administrativas. Pelo contrário, nos últimos anos tornaram-se mais visíveis e mais discutidos pelos cidadãos, pelas empresas e pelas universidades e centros de investigação.

De facto, os programas de simplificação legislativa e administrativa são hoje um ícone de muitos países, na Europa e fora dela. Estão sob a mira de organizações internacionais, como a União Europeia, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e o Banco Mundial. Servem para classificar os países em matéria de bom ambiente para o investimento e, cada vez mais, mobilizam cidadãos e empresas para a participação na sua conceção, controlo e execução, dando origem a processos mais avançados e menos passivos (já não chega emitir opinião) de envolvimento dos destinatários com os serviços, de cocriação (ou codesign), codecisão, coprodução e coavaliação.

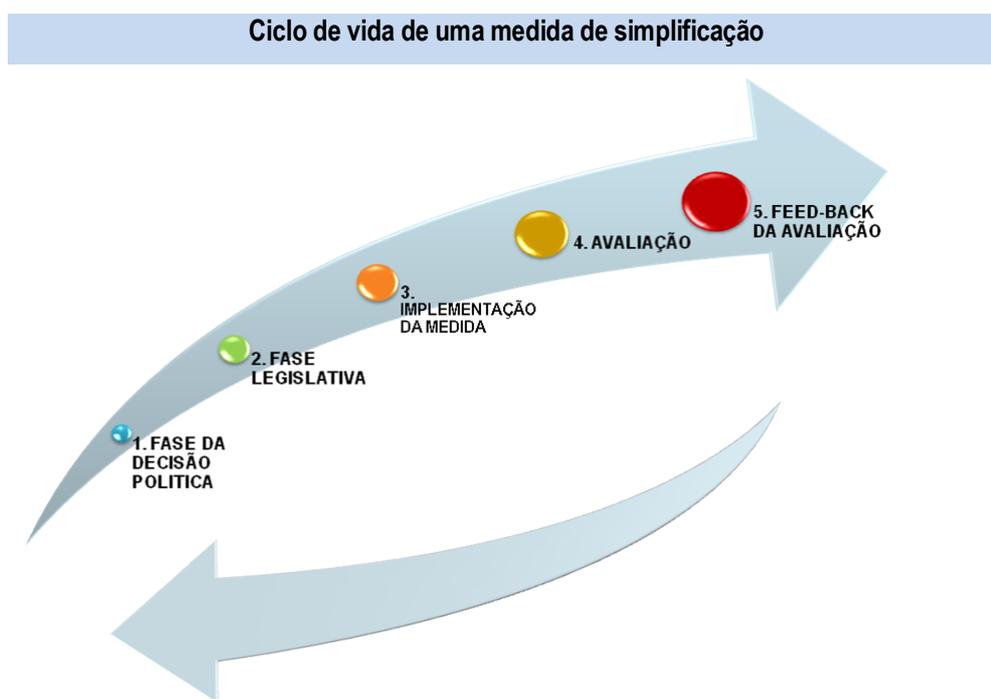
#### **A-1) O ciclo de vida das medidas de simplificação**

Os programas de simplificação tornaram-se incontornáveis e também muito mais ambiciosos, sendo hoje desenhados de forma mais abrangente. Começam na simplificação dos regimes jurídicos, mas não se detêm aí, tocando todos os instrumentos necessários à sua aplicação efetiva: a reengenharia do procedimento e a sua desmaterialização; a integração do serviço em pontos únicos de contacto, centrados nos eventos de vida do cidadão ou da empresa; a disponibilização do serviço em diferentes canais de atendimento (na Internet, no telefone, presencialmente); e, finalmente, a monitorização e a avaliação da reforma simplificadora, incluindo a que resulta da perceção dos seus utilizadores.

Isto significa que uma boa simplificação da lei, por si só, deixou de ser suficiente. Por exemplo, para facilitar a criação de empresas é necessário simplificar o regime jurídico aplicável e, a seguir, disponibilizar o serviço num só balcão, virtual ou físico, integrando, se possível, todas as licenças conexas necessárias para o início de uma atividade económica, independentemente dos níveis da Administração (federal, estadual, municipal) que concorrem para esse serviço. Passou, ainda, a ser imprescindível mostrar resultados, quantificando-os de forma a serem

internacionalmente comparáveis e a servirem de base para futuras correções na lei, se tal for necessário.

Foi, aliás, esta nova abordagem mais vasta, cobrindo todo o “ciclo de vida” de uma medida de simplificação, bem como a quantificação e a publicidade dos resultados de várias iniciativas e a avaliação positiva da perceção dos usuários, que ajudou a dar credibilidade a estes programas e a reconquistar a confiança dos agentes da Administração e dos cidadãos neste tipo de mudanças, contribuindo para a relevância crescente que vieram a assumir nas agendas governamentais e junto da sociedade civil.



## A-2) Os programas de simplificação

Muitas vezes, as iniciativas de simplificação aparecem enquadradas em programas de modernização ou de simplificação administrativa, em geral com maior espectro e ambição, estendendo-se também à reforma das organizações e da gestão dos recursos humanos.

Outras vezes surgem integradas nos programas designados de *Better Regulation* (Legislar Melhor) ou *Smart Regulation* (Regulação Inteligente) que, para além da simplificação legislativa e administrativa *ex ante* e *ex post*, incluem outros mecanismos relacionados com a produção da lei, como as avaliações de impacto, as consultas públicas prévias, de forma a trazer para os processos de decisão política as preocupações dos destinatários da regulação, ou ainda a substituição da regulamentação por instrumentos alternativos, tais como os códigos de conduta.

Tem sido o caso, por exemplo, do *Action Programme for Reducing Administrative Burdens* na União Europeia. O primeiro *Action Programme* foi aprovado pelo Conselho Europeu, na primavera de 2007, tendo estabelecido o objetivo de 25%

para a redução dos encargos administrativos para as empresas presentes na legislação, a ser atingido conjuntamente pela União e pelos Estados-Membros. Como parte do *Action Programme*, a Comissão Europeia mapeou e mediu o valor dos encargos administrativos realmente constantes da legislação europeia em vigor (*aquis communautaire*).



A tendência mais recente tem sido, contudo, para a integração progressiva das diferentes vertentes de modernização (simplificação legislativa e administrativa, governo eletrónico, inovação no setor público) no mesmo programa, seja qual for a sua designação.

#### Programas europeus de simplificação legislativa e administrativa (exemplos)

- As iniciativas da [Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung](#) (Better Regulation Unit), na Alemanha;
- O Programa [Kafka.be](#) para a simplificação administrativa, na Bélgica;
- O programa para redução de encargos administrativos na Eslovénia;

- As várias iniciativas francesas desde o “Faire Simple” ao atual [Programa de simplificação e inovação](#) (Simplifier);
- As iniciativas da [ACTAL](#) e do governo na Holanda;
- As medidas de simplificação legislativa, o programa “[Simplifica Italia](#)” ([Italia Semplice](#)) e fases subsequentes, em Itália;
- O “Action Plan to reduce the administrative costs for businesses” na Noruega;
- O programa para melhorar a regulação e a iniciativa parlamentar “Friendly State”, na Polónia;
- O Programa [Simplex](#), em Portugal, para a simplificação legislativa e administrativa, e administração eletrónica, em duas versões, uma para toda a Administração central e outra para os municípios, compreendendo a iniciativa [Simplegis](#), para melhorar o acesso à informação legislativa, para além de programas ao nível municipal como o [Programa Simplis](#) em Lisboa.<sup>2 3</sup>;
- As iniciativas do [Better Regulation Delivery Office](#) e o programa “Red Tape Challenge”, no Reino Unido;
- O [Swedish Better Regulation Council](#) (Regelradet) na Suécia.



1. \_\_\_\_\_

<sup>2</sup> O Simplegis visava em especial a simplificação da linguagem jurídica, a democratização do acesso à legislação através da disponibilização de meios rápidos, desmaterializados e sem custos de conhecimento e compreensão da lei, entre os quais se destacavam os resumos de diplomas em linguagem clara no Diário da República Eletrónico.

<sup>3</sup> Entre outras iniciativas anteriores que convergiram no mesmo sentido devem citar-se as da Secretaria da Modernização Administrativa nas décadas de oitenta e noventa do século passado (incluindo uma carta deontológica para os serviços públicos) e as medidas de simplificação e melhoria do atendimento contidas no Decreto-Lei n.º 135/99 de 22 de abril. Em especial sobre o Simplex ver Marques, Maria Manuel L. (2012c) “Simplex: A Quiet Revolution”, in Barazzoni, Fiorenza and Basilica, Federico (eds), *Verso la Smart Regulation in Europe (Towards Smart Regulation in Europe)*. Maggioli Editore.

### A-3) Simplificar com tecnologia

Assim, hoje é frequente a simplificação administrativa aparecer ligada aos programas de administração eletrónica (*e-government*), passando estas duas políticas e reformas da Administração pública a ser vistas, e bem, como duas faces da mesma moeda e, cada vez mais, fazendo parte dos mesmos programas: a tecnologia oferecendo à simplificação os instrumentos necessários para que esta passe da letra da lei aos procedimentos e aos serviços integrados e mais amigáveis para os utilizadores; e a

simplificação tornando muito mais visível o valor acrescentado da tecnologia para a eficiência e eficácia administrativas e, conseqüentemente, para a qualidade do serviço público, evitando o que foi designado por burocracia eletrónica (procedimentos que informatizados se

tornam mais difíceis de gerir e aceder do que quando existia um funcionário e um balcão para tratar do mesmo assunto).

É certo que há medidas de pura simplificação que não dependem da tecnologia, como a supressão de encargos administrativos, de que é exemplo a eliminação de licenças, a dispensa de escrituras notariais obrigatórias ou a apresentação de certidões, de assinaturas reconhecidas pelo notário e outro tipo de comprovativos.

Mas há muitas outras em que a simplificação beneficia do uso da tecnologia, onde a reengenharia do procedimento é prevista a pensar na sua desmaterialização e na sua integração de acordo com o evento de vida do cidadão ou da empresa, recorrendo designadamente a mecanismos de interoperabilidade, os quais permitem o diálogo entre diferentes sistemas de informação sem necessidade de os fundir num só. Deste modo, a tecnologia serve para **transformar o procedimento**,



inovando de forma incremental ou radical, e não apenas para o desmaterializar (*t-Government*). A vantagem é que, para além do mais, a tecnologia permite simplificar sem desregular. Não é a licença que deixa de ser precisa, é a forma como pode ser pedida e emitida que passam a ser mais simples e mais rápidas.

A disponibilidade atual de outras tecnologias e respetivos suportes, a velocidade crescente das redes e a sua cobertura têm trazido potencialidades cada vez maiores neste domínio. Permitem informar e notificar de forma simples os usuários dos serviços públicos e transacionar alguns serviços, por exemplo, em *tablets* e *smart phones* (receber notificações de que a licença foi concedida, de que precisa de ser renovada, de que o passaporte ou o visto vão expirar dentro de 1 mês, de que carta de condução tem de ser renovada, de que a mercadoria exportada chegou ao seu destino, de que a mercadoria importada foi desalfandegada e já vai a caminho do seu destino, de que o relatório da inspeção está disponível, etc.).

Essa disponibilidade é reforçada pela partilha de redes privadas com a Administração pública, como a rede ATM para pagamentos e outras funcionalidades com vantagens em termos de eficiência para a Administração e conveniência para o cidadão. Esta rede é usada, por exemplo, em Portugal para quase todos os pagamentos ao Estado e ainda para a renovação e pagamento das licenças de caça e de pesca.

As boas práticas mostram que a combinação das metodologias da *better* e da *smart regulation* com as ferramentas das tecnologias da informação e da comunicação (TIC) promovem um maior conhecimento da lei e dos direitos e obrigações dela decorrentes, facilitam a sua implementação, permitem a transparência dos processos e obrigam a Administração a uma maior interação entre os seus diferentes departamentos e níveis e a uma crescente integração de serviços. Por isso, não apenas o Simplex, mas outros programas acima referidos, por exemplo o “Simplifier” em França, são um misto de medidas de pura simplificação legislativa e administrativa com medidas de governo eletrónico.

## 2. PRINCÍPIOS E INSTRUMENTOS (EXEMPLOS EUROPEUS: EM ESPECIAL ITÁLIA, PORTUGAL, REINO UNIDO E UNIÃO EUROPEIA)

### 2.1 INTRODUÇÃO

As medidas de simplificação legislativa e administrativa têm por objetivo principal prevenir e eliminar o excesso de encargos administrativos para os cidadãos e as empresas. Isso pode ocorrer na fase de concepção e produção de novos diplomas legais e regulamentares, e dos procedimentos administrativos a eles associados (simplificação *ex ante*), ou na sua revisão, em sede de correção do *stock* regulatório existente (simplificação *ex post*).

Para que esse objetivo seja atingido é preciso que sejam observados determinados princípios e orientações na formulação de medidas de simplificação, e que sejam mobilizados diferentes instrumentos para esse efeito.

Entre os princípios e orientações estão o princípio da proporcionalidade ao risco, o da partilha de informação entre serviços públicos (*only once*), o do balcão único, o da linguagem clara, o da participação e o da administração aberta.

São também vários os instrumentos habitualmente convocados em diferentes programas de simplificação:

- A avaliação prévia dos impactos da nova regulação para medir os seus custos e benefícios em diferentes domínios como a concorrência, a competitividade, as PME, o ambiente, etc., bem como considerar alternativas à regulação pública, da correção à autorregulação;
- As metodologias que permitem medir o valor dos encargos administrativos existentes (*a base line*), para, posteriormente, no fim do ciclo da simplificação, ser possível calcular a redução operada por medidas de simplificação ou que permitem comparar o valor dos encargos criados pela nova regulação para efeito de serem

compensados pela redução de outros encargos administrativos existentes (*One-in, One-out*);

- O estabelecimento de datas fixas ao longo do ano para a entrada em vigor de todos os novos diplomas que afetem o funcionamento das empresas, a consolidação num só diploma de todos aqueles que tratam a mesma questão, ou a concentração de outros meios (consulta *online*, motores de busca, notificações ) que facilitem a consulta dos sítios onde as leis e regulamentos são publicados, em especial o jornal oficial, concorrendo todos estes instrumentos para facilitar o conhecimento da legislação e a sua eficácia;

- As metodologias que permitem a avaliação *ex post* da regulação para saber se cumpriu os seus objetivos e se ainda se mantém adequada aos fins para que foi criada (*fit for purpose*), nomeadamente, a inclusão de cláusulas obrigatórias para a sua revisão ajuda a que tal possa acontecer.

Nos pontos seguintes explicaremos estes princípios e instrumentos, ilustrando com exemplos da investigação realizada sobre a UE e alguns dos seus Estados-Membros. Os exemplos selecionados foram aqueles que nos pareceram replicáveis em outros contextos, nomeadamente no Brasil, seja ao nível federal ou estadual, e em especial na atuação das agências reguladoras, naturalmente com as devidas adaptações.

## 2.2. PRINCÍPIOS DE SIMPLIFICAÇÃO LEGISLATIVA E ADMINISTRATIVA:

### A-1) Proporcionalidade ao risco: dos procedimentos mais simplificados às isenções

O princípio da proporcionalidade ao risco significa que a complexidade, o grau de exigência e o tipo de controlo público previstos nos regimes que regulam o acesso e o exercício de uma determinada atividade devem ser proporcionais ao risco dessa mesma atividade para outros interesses públicos que é preciso acautelar.

Um estabelecimento industrial no setor da petroquímica não envolve os mesmos riscos que uma pequena indústria de doces. Nem tão pouco a instalação de um restaurante tem as mesmas exigências que uma sapataria. Assim, nos casos de menor risco, o controlo pode não ser obrigatório e prévio à instalação e ao funcionamento da atividade (*ex ante*), mas sim aleatório e posterior (*ex post*).

#### **Um princípio orientador da produção legislativa**

Em Itália, o artigo 3.º do Decreto-lei n.º 5/2012, comumente designado de *Semplifica Italia*, estabelece o princípio da proporcionalidade ao risco como orientador da produção legislativa para as empresas:

*«proporzionalita' degli adempimenti amministrativi alle esigenze di tutela degli interessi pubblici coinvolti in relazione ai diversi soggetti destinatari, nonche' alla dimensione dell'impresa e al settore di attività».*

Verter este princípio para a simplificação dos regimes regulatórios e procedimentos administrativos a eles associados implica poder desgraduar e aliviar o controlo de determinadas atividades. Essa desgradação pressupõe dar uma resposta à seguinte pergunta: quando é que o Estado deve intervir e regular o risco em nome de todos e quando é que deve deixar a sociedade gerir esse risco por si mesma?

A falta de equilíbrio entre uma opção e outra pode levar à criação de encargos administrativos desnecessários e a restrições sobre as liberdades individuais, que levam à expansão daquilo que os britânicos chamam de “*nanny state*”.

**Não sendo um princípio que em geral discrimine positivamente apenas PME e micro-empresas (uma grande cadeia de lojas ou restaurantes será igualmente beneficiada na instalação de cada um dos seus estabelecimentos), estas acabam por ser as grandes beneficiárias da sua aplicação.**

A desgradação de um regime de controlo pode ir desde a total liberalização, caso se entenda que o custo do controlo, mesmo que sumário, não compensa o benefício daí retirado, até à substituição de um regime de controlo prévio por outro mais simples, por exemplo, as meras

comunicações de início de atividade, como aconteceu com o Licenciamento Zero, em Portugal (ver caixa)<sup>4</sup>. Isso não significa que não haja regras que devam ser cumpridas, podendo mesmo ser exigido que o empresário se responsabilize pelo seu cumprimento.

Os regimes de controlo prévio ou regimes de permissão administrativa podem ter diferentes exigências e graduação de controlo, igualmente em função do risco envolvido: desde as comunicações prévias, com a possibilidade de deferimento tácito, nas situações em que a Administração não se pronuncia dentro do prazo legalmente estipulado para o efeito; às licenças e autorizações com um controlo mais apertado para os casos de maior risco, de que é exemplo certo tipo de atividades industriais no Sistema da Indústria Responsável (ver caixa)<sup>5</sup>.

Esta alteração nas regras e nos procedimentos de controlo e a sua diferenciação em função do risco representa, portanto, uma **inversão do princípio da desconfiança sistemática da Administração em relação ao cidadão**: a confiança torna-se a regra em determinadas situações.

1. \_\_\_\_\_

<sup>4</sup> Para mais desenvolvimentos sobre este regime consulte Maria Manuel Leitão Marques, Fernanda Paula Oliveira, Ana Cláudia Guedes e Mariana Maia Rafeiro *Licenciamento Zero, Regime Jurídico Comentado*, Coimbra, Almedina, 2012.

<sup>5</sup> Para mais desenvolvimentos sobre este regime consulte Maria Manuel Leitão Marques, Fernanda Paula Oliveira, Ana Cláudia Guedes e Mariana Maia Rafeiro *Sistema da Indústria Responsável, Comentário ao Novo Regime de Acesso à Atividade Industrial*, Coimbra, Almedina, 2012.

## **Dois exemplos de aplicação do princípio da proporcionalidade ao risco em Portugal**

### **Licenciamento Zero**

Com o regime jurídico do Licenciamento Zero, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril, foi liberalizado o exercício de algumas atividades, como a realização de leilões e a venda de bilhetes para espetáculos ou divertimentos públicos em agências ou postos de venda, enquanto o acesso e exercício de outras (por exemplo, cafés, restaurantes e cabeleireiros, outros estabelecimentos comerciais) foi simplificado através da implementação de regimes de mera comunicação prévia ou comunicação prévia com prazo.

### **Sistema da Indústria Responsável**

O Sistema da Indústria Responsável, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 169/2012, de 1 de setembro, prevê um regime de mera comunicação prévia (que permite a instalação e o funcionamento imediato da indústria após a comunicação do empresário para as indústrias consideradas menos perigosas); um regime de comunicação prévia com prazo (onde se forma o deferimento tácito do pedido após o decurso do prazo legal para pronúncia da Administração); e um regime de autorização prévia para as atividades consideradas mais perigosas.

Para além de não se gastarem meios a controlar situações de baixo risco (onde o custo do controlo não compensa o benefício), esta mudança de paradigma permite concentrar os recursos de fiscalização num controlo mais eficaz e ágil dos casos que merecem efetivamente uma verificação cuidadosa e prévia para a salvaguarda de interesses públicos diversos.

Contudo, para que essa mudança possa ocorrer, é preciso que se verifiquem algumas condições:

- primeiro, é conveniente que as regras estejam claramente definidas e que a informação seja acessível (por exemplo, onde é possível construir ou instalar, que requisitos devem ser observados, etc.), algo que os meios eletrónicos e, em particular, os sistemas de georreferenciação permitem fazer hoje com mais facilidade;

- segundo, é necessária uma efetiva responsabilização dos técnicos envolvidos e do promotor do projeto pela observância das normas legais e regulamentares;
- e, por último, é importante que os prevaricadores sejam rápida e exemplarmente punidos, o que exige meios de fiscalização eficazes e sanções dissuasoras aplicadas de forma célere.

A desgradação de certos procedimentos e a sua simplificação não impede, contudo, que, nalguns casos, se dê aos cidadãos a possibilidade de serem eles a avaliar o risco envolvido numa determinada operação e escolherem entre ter uma segurança acrescida, utilizando um procedimento administrativo mais demorado e complexo, ou, em alternativa, um procedimento mais célere e simples.

Tenhamos, por exemplo, em conta o regime de constituição de sociedades comerciais em Portugal, que eliminou a obrigatoriedade de escritura pública prévia ao registo da sociedade comercial, concentrando tudo num único procedimento e num só serviço público (nas conservatórias do registo comercial em Portugal, equivalentes da junta comercial no Brasil). Nada impede, no entanto, que a escritura pública seja voluntariamente realizada num notário (tabelião no Brasil) antes do registo, se os sócios assim o entenderam, ou que estes consultem antes da escritura um ou vários profissionais (advogados, consultores) para avaliar com eles o modelo de negócio a adotar, o risco e a forma de o gerir. Podem assim optar por um procedimento mais complexo, apesar de essa mesma operação poder ser efetuada com recurso ao procedimento mais simples e rápido.

Repare-se, no entanto, que a opção mais simplificada representa atualmente a escolha da maioria das sociedades comerciais constituídas em Portugal: mais de 90%, durante o primeiro semestre de 2010, optaram pelos serviços simplificados “Empresa na Hora” e “Empresa *on line*” para a sua constituição.

#### **A-2) Partilha de informação entre serviços públicos**

Este princípio, também conhecido por *only once* ou *write once, read many* (fornecer a informação uma só vez), significa que não pode ser solicitado

ao cidadão/empresa a mesma informação mais do que uma vez, devendo ser o Estado a organizar-se para reaproveitar e partilhar a informação de que já dispõe. Quando muito é pedida ao cidadão autorização para a partilha de informação entre serviços públicos, caso se trate de dados pessoais.

A aplicação deste princípio de simplificação administrativa exige, assim, que a Administração pública:

- reveja a informação que solicita ao cidadão para **verificar se esta é mesmo necessária** ou se não foi já recolhida, podendo ser reutilizada;
- verifique se não há outra entidade administrativa que disponha dessa informação – a **partilha de informação entre serviços públicos** logo no momento em que a ela é solicitada permite concretizar este princípio (ver caixa abaixo).

#### **Prestar contas de uma só vez**

Em **Portugal**, o serviço **Informação Empresarial Simplificada** (IES) veio permitir aos empresários cumprir quatro obrigações de prestação de informação, de natureza contabilística, fiscal e estatística, a quatro entidades distintas (Instituto dos Registos e Notariado, Autoridade Tributária e Aduaneira, Instituto Nacional de Estatística e Banco de Portugal) através de uma única interação e de forma desmaterializada, submetendo um formulário eletrónico. Antes, esta formalidade era efetuada em formatos e momentos distintos, e implicava várias deslocações e a entrega de muito papel.

Com efeito, as obrigações de informação para efeitos contabilísticos, estatísticos e outros são das que mais suscitam críticas e protestos por parte das empresas, mesmo quando o seu contributo para o total de encargos administrativos não tem tanta relevância como o de outras formalidades. Existem, por isso, ao nível da União Europeia (UE), várias iniciativas para as simplificar e reduzir.

No seu parecer sobre as obrigações estatísticas ao nível da UE, os peritos do [\*High Level Group on Administrative Burdens\*](#) (HLG AB),

referem-se mesmo a um *irritation burden*, um encargo que resulta sobretudo da forte percepção negativa que os empresários têm dele, da sua desconfiança que as autoridades públicas não fazem nada com tanta informação solicitada, que não a devolvem em valor ao setor privado que a fornece (por exemplo, através de estudos, que facilitem o exercício da atividade económica). A irritação que causam estas obrigações de informação é mais do que proporcional aos custos que o seu cumprimento acarreta.

Este exemplo é muito interessante porque demonstra a importância das avaliações qualitativas (estudos de percepção) como base na definição de prioridades de simplificação e também para a avaliação dos seus resultados. Por vezes, medidas de simplificação difíceis de implementar e com elevados resultados medidos através da metodologia *Standard Cost Model* (SCM) não são percebidas como tal pelas empresas, enquanto outras medidas mais simples e com resultados menos ambiciosos de um ponto de vista quantitativo, mas que tocam em aspetos “irritantes” para as empresas, têm um impacto percebido muito mais positivo.

#### Intrastat

No seio da atividade do *High Level Group*, na UE, têm vindo a discutir-se medidas de simplificação do Intrastat (sistema de recolha de informação estatística sobre as transações de bens entre os Estados-Membros (EM) da UE - chegadas e expedições), que, entre outros aspetos, passam por:

- Simplificar os requisitos de reporte da informação relativa às importações para todos os EM, permitindo-lhes ajustar o modo como compilam a informação relativa às importações às suas necessidades, e utilizar outras fontes de informação;
- Disponibilizar informação já existente, tornando obrigatória a disponibilização do acesso aos microdados sobre as exportações intercomunitárias entre os EM;
- Melhorar a qualidade das estatísticas sobre exportações, de modo a permitir uma redução da informação recolhida pelos EM sobre importações.

Para evitar solicitar repetidamente a mesma informação às empresas, em [Itália](#), a entidade que controla a contratação pública dispõe, desde o dia 1 de janeiro de 2013, de uma base de dados onde os vários serviços da Administração pública podem consultar todos os dados relativos às empresas, necessários em sede de procedimentos concursais públicos. Só com esta medida, o Estado italiano estimou que as pequenas e médias empresas poupassem 140 milhões de euros por ano.

Outras soluções passam pela comunicação entre sistemas de informação. Em **Portugal**, é o caso das provas de rendimento necessárias para auferir certos benefícios (bolsas de estudo ou acesso a subsídios) e das provas de situação de não dívida de impostos ou contribuições para a segurança social.

Quando se trate de dados pessoais, a partilha de informação deve ser precedida de autorização do cidadão, como já foi referido.

### **A-3) Balcão único multicanal e gestão do processo**

O princípio do balcão único significa que a Administração deve organizar-se para que o cidadão ou as empresas possam obter num único ponto de contato, físico ou eletrónico, toda a informação (**balcão único informativo**) e ainda realizar todos os atos de que necessitam para resolver um determinado problema (**balcão único transaccional**): registar uma criança, comprar e/ou vender uma casa, criar uma empresa ou mesmo iniciar um negócio, etc..

O mesmo conceito é também correntemente utilizado quando num só balcão podem ser obtidas informações e realizadas transações diferentes (mais do que um evento de vida) com a mesma ou com várias entidades. Nesse caso, estamos perante um **balcão único multisserviços**.

### Balcão do empreendedor

Este balcão foi criado em Portugal na sequência da transposição para o ordenamento jurídico português da comumente designada «Diretiva de Serviços do mercado interno», que impõe a criação de um balcão único eletrónico, onde todos os procedimentos relacionados com o exercício de uma atividade de serviços sejam centralizados, a fim de evitar a duplicação de pedidos e de entrega de documentação.

O “Balcão do empreendedor” permite aos prestadores ou destinatários de serviços, de todos os Estados-Membros, o acesso por via eletrónica às autoridades administrativas competentes. Esta obrigação não se limita apenas à disponibilização de um balcão informativo, mas sim de um balcão transacional. Assim, os interessados deverão poder aceder à informação sobre requisitos aplicáveis à prestação de serviços, condições de acesso à atividade e respetivo exercício, contactos das autoridades administrativas, lista e forma dos documentos que devem ser apresentados, e ainda ter a possibilidade de cumprimento direto e imediato de todos os atos e formalidades necessários, incluindo através de meios de pagamento eletrónico, bem como de acompanhamento e consulta dos respetivos procedimentos (Sobre a aplicação do princípio do balcão único no âmbito da Diretiva de Serviços, cfr. [Building the Next Generation of Points of Single Contact](#)).

Para os seus utentes, a existência de um balcão único ajuda a melhorar a transparência de um regime e a acessibilidade a um serviço, facilitando o cumprimento de obrigações e/ou o exercício de direitos. Quando a informação é partilhada por diferentes serviços públicos permite eliminar burocracia, os formulários a preencher e os documentos a entregar (*only once*).

Do ponto de vista da Administração pública, o balcão único é uma medida que permite mais eficiência. Agiliza os procedimentos e racionaliza os serviços, considerando que se trata de um só ponto de atendimento (um só balcão presencial, um só sítio virtual) para desenvolver e para manter, incluindo o serviço de *help-desk*, sendo os respetivos custos partilhados por diversas entidades.

Por todos estes motivos, para contornar a multiplicidade de intervenientes num procedimento, é importante respeitar o princípio do balcão único,

presencial e/ou eletrônico, visto isso significar ter um único interlocutor, o qual, por sua vez, interage com as diferentes entidades públicas que dão parecer ou intervêm de qualquer outro modo no procedimento administrativo.

Disponibilizar as ferramentas e garantir as condições que permitem a **interoperabilidade entre sistemas de informação públicos** (nomeadamente no que se refere ao modelo de dados) contribui para que este princípio possa ser observado, mostrando a importância da tecnologia na simplificação.

#### A-4) Linguagem clara

O princípio da linguagem clara significa que a informação administrativa deve ser comunicada aos cidadãos numa linguagem que lhes permita perceber à primeira leitura o sentido dessa informação.

Uma linguagem clara é a que é pensada à medida de um leitor de compreensão média (tendo em conta o tipo de leitores a quem é destinada a informação em questão), a que usa apenas as palavras necessárias e é direta e simples.

Dos manuais de formação neste domínio constam, frequentemente, orientações que permitem alcançar este objetivo, tais como a de evitar frases negativas e complexas, a de utilizar apenas as palavras necessárias, a de evitar termos em desuso e rebuscados, a de empregar a voz ativa ou a de testar a acessibilidade da comunicação junto do público-alvo.

A utilização de linguagem simples e clara é um importante princípio de simplificação administrativa. Implica que, na fase seguinte à aprovação da lei, esta seja “traduzida” em linguagem mais simples. Deste modo, os cidadãos e a Administração pública desperdiçam menos tempo e dinheiro com esclarecimentos e reclamações, favorecendo-se ainda uma aplicação da lei mais normalizada, por se evitarem interpretações avulsas e distintas por parte de diferentes serviços públicos. Por exemplo, questões aparentemente simples como a de saber o que acontece quando uma atividade passa a estar isenta da obrigação de obter uma licença para que possa iniciar-se nem sempre são interpretadas do

mesmo modo pelos diferentes funcionários que aplicam o regime. Uns entendem que a empresa só está isenta quando produz prova junto da Administração competente que reúne as condições para a isenção, outros acham e bem que o legislador quis na verdade deixar de exercer qualquer controlo sobre essas atividades e que, portanto, cabe à empresa autoavaliar se beneficia ou não da isenção. O resultado das duas interpretações é obviamente muito diferente para os destinatários. Necessariamente, o impacto e a perceção da simplificação também o vão ser.

O princípio da linguagem clara deve ser associado à comunicação de um novo diploma (uma lei, um regulamento). A tradução do regime em **perguntas e respostas mais frequentes** ou a produção de guias técnicos, para os utilizadores e para a Administração, são formas de dar corpo a este princípio.

Tratando-se de serviços eletrónicos, a importância do uso de linguagem clara e de normalização torna-se ainda maior, visto que o apoio ao cidadão que os utiliza é por natureza remoto.

A preocupação com a acessibilidade da linguagem na lei ou em comunicações e formulários administrativos ganhou expressão a partir da década de setenta do século XX, com a criação do movimento da linguagem clara (*Plain Language Movement*) nos Estados Unidos da América<sup>6</sup>.

Outros países, como o **Reino Unido**, em 1982, adotaram medidas idênticas às preconizadas no movimento acima referido, fazendo uma revisão simplificadora de todos os formulários administrativos.

**Portugal** tem desenvolvido também iniciativas para a simplificação da linguagem, no âmbito de programas de simplificação legislativa e administrativa. Foi o caso da medida “Via Segurança Social”, um centro

1. \_\_\_\_\_

<sup>6</sup> As primeiras medidas governamentais centraram-se na simplificação da linguagem de leis e regulamentos com o objetivo de melhorar o acesso ao direito e ajudar os cidadãos a tomarem decisões mais informadas. Diversas iniciativas ulteriores concretizaram esse objetivo, tal como o memorando “Plain Language in Government Writing”, em 1998. Em 2010, no âmbito da iniciativa para um governo aberto e transparente, do Presidente Obama, o “Plain Writing Act” obrigou a que todas as comunicações escritas pelos serviços públicos fossem redigidas de modo a que os cidadãos as pudessem entender.

de contacto telefónico disponibilizado em dezembro de 2008 para prestar informações sobre os produtos e os serviços da Segurança Social, cujos funcionários trabalham com guiões redigidos em linguagem clara e orientada para as necessidades dos utentes.

Em outubro de 2010, no âmbito da iniciativa [«Simplegis»](#), o Governo português decidiu que os decretos-lei e decretos regulamentares passavam a ser publicados acompanhados de **resumos escritos em linguagem simples e clara, em português e inglês, e acessíveis gratuitamente** a todos os cidadãos através do [Diário da República Eletrónico](#).

A publicação de resumos em linguagem clara foi inovadora ao nível dos Estados-Membros da União Europeia, e esteve em funcionamento entre 13 de outubro de 2010 e 31 de dezembro de 2011, inserindo-se num movimento mais amplo de promoção da clareza da linguagem na comunicação das entidades públicas com os cidadãos e as empresas.

A medida consistia na disponibilização de um texto explicativo, em português e inglês, de todos os decretos-leis e decretos regulamentares publicados, sendo esse texto disponibilizado no sítio da Internet do Diário da República ao lado do correspondente diploma legislativo.

Com efeito, não podendo a lei abandonar o rigor dos conceitos jurídicos e, em muitos casos, adotar fórmulas facilmente apreendidas pelos cidadãos, visou-se descodificar os conceitos legais mais complexos e dar a conhecer as principais inovações da legislação aprovada.

Saliente-se que aos resumos em linguagem clara publicados em Diário da República não era atribuído valor jurídico, antes tendo carácter meramente informativo.

#### **A-5) Participação**

O princípio da participação significa que os interessados nas iniciativas de simplificação devem ser obrigatoriamente consultados em diferentes momentos do ciclo de vida de uma medida ou programa de simplificação – da seleção de prioridades à avaliação de resultados.

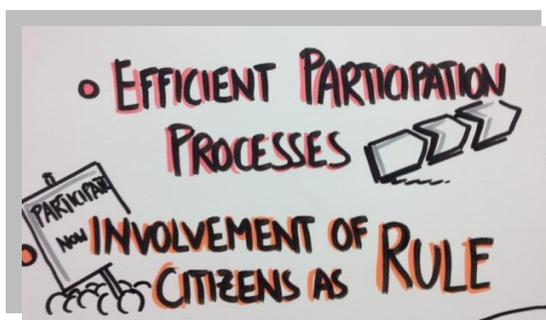
A participação pode concretizar-se através de várias formas: desde as mais tradicionais de consulta pública às mais avançadas de cocriação,

em que a conceção e desenho das medidas de simplificação de um regime ou de um procedimento administrativo é feita em conjunto com os usuários.

A participação dos interessados permite prosseguir objetivos de maior transparência, de responsabilização e de aproximação das políticas públicas às necessidades e expectativas dos seus destinatários. A experiência e o conhecimento direto que os utentes dos serviços públicos detêm das práticas administrativas são elementos de grande pertinência para identificar constrangimentos e desenhar as soluções mais adequadas.

Na UE, as opiniões dos cidadãos e das partes interessadas são consideradas “fundamentais para a adoção de uma ‘legislação inteligente’” (*smart regulation*) em todas as fases do ciclo da elaboração das políticas. Para interagir com as partes interessadas, a Comissão dispõe de uma série de instrumentos – desde roteiros a consultas públicas abertas e consultas com objetivos específicos.

Por sua vez, para evitar o risco de as consultas serem capturadas por



grupos de interesses específicos em detrimento de outros, bem como contornar e tentar majorar a utilidade das consultas foram publicados *standards* e orientações em matéria de consultas na UE.

Países como **Portugal, Itália, Reino Unido e ainda a própria União Europeia** têm experiências muito relevantes de participação relacionadas com a preparação de programas de simplificação. Pela importância crescente da vertente participativa no âmbito dos programas de simplificação, seja na fase da produção legislativa seja na da simplificação do *stock* existente, apresentaremos no Ponto 3 deste Relatório vários exemplos de como ela se concretizou em países da UE.

Note-se, por fim, que a participação não se esgota nos destinatários do regime e nos usuários dos serviços. Como mostraremos, é muito

importante para o sucesso das medidas e dos programas de simplificação o envolvimento dos funcionários das instituições envolvidas no programa ou em cada medida .

#### **A-6) Administração aberta**

O princípio da administração aberta, mais precisamente de dados abertos (*open data*), significa que toda a informação pública não pessoal (descaracterizada) deve ficar aberta e disponível para a sua posterior utilização por entidades pública ou privadas.

Em geral, esse princípio implica a disponibilização de informação pública em formatos brutos (*raw data*), sem serem tratados, de modo a que os dados possam ser reutilizados para outros fins, incluindo para análise e aplicações com natureza comercial, por exemplo para *smart phone*. Tal pode acontecer, por exemplo, em informação sobre o número de empresas licenciadas, respetiva atividade e localização, localização de serviços públicos, etc.

Por exemplo, se quero investir num país, num Estado ou numa região, é importante aceder previamente e de forma integrada a informação pública variada tal como: a localização e a qualidade dos serviços públicos relevantes (escolas, hospitais, etc.), clima, custo e tempo médio de emissão das licenças, quantos estabelecimentos do mesmo ramo estão já instalados e em que setores, a sua localização, a duração média de um processo de importação ou de exportação, o tempo de duração de processos judiciais, etc, etc..

De uma forma mais simples, se estou no meio de uma grande cidade e preciso de fazer uma escritura pública ou renovar o passaporte é importante saber o endereço do serviço mais próximo, o seu horário de funcionamento, se posso marcar a minha vez e qual o tempo de espera. Trata-se de *big data* que hoje podem ser tratados de forma conveniente e com valor acrescentado para o setor público e privado, auxiliando a construção de medidas de simplificação.

É importante que tal fique previsto em diplomas legislativos e seja viabilizado de um ponto de vista administrativo.

Por exemplo, o artigo 22.º/3 do Decreto-Lei nº 48/2011, de 1 de abril (Regime do Licenciamento Zero) prevê o seguinte: «*sem prejuízo da divulgação periódica de informação estatística (...) e da proteção dos dados pessoais nos termos do respetivo regime legal, a informação constante dos registos sectoriais de comércio e serviços é pública, devendo ser promovida a sua reutilização*».(Sublinhados nossos).

De entre os projetos de administração aberta (*open government*) que visam disponibilizar dados abertos para este efeito, podemos referir, os da [União Europeia](#), do [Reino Unido](#), da [França](#) ou o de [Portugal](#). Visam facilitar o acesso às bases de dados públicas, não só para promover a transparência e a partilha de conhecimento, mas, sobretudo, para estimular a inovação e a participação, incitando todos os interessados a fazerem uso criativo da informação aberta e a tornarem-se parceiros da Administração na produção de serviços públicos<sup>7</sup>.

## 2.3. INSTRUMENTOS DE SIMPLIFICAÇÃO LEGISLATIVA E ADMINISTRATIVA

### A-1) Os estudos de impacto regulatório para diplomas especiais:

As [avaliações do impacto regulatório](#) servem para medir custos e benefícios que potencialmente decorram da nova regulação e mostrar as vantagens e as desvantagens das diferentes opções.

Trata-se de um instrumento muito valorizado pela União Europeia e por vários Estados-Membros para a avaliação dos impactos económicos concorrenciais, ambientais, ou sociais nas PME.

A realização de um estudo de impacto, pela sua complexidade e custo, não deve ocorrer em todos os casos em que se produz nova legislação. Apenas naqueles em que há novas obrigações com custos significativos para quem tem de as aplicar ou que incluem riscos de outra natureza.

No âmbito da legislação europeia estão hoje disponíveis detalhadas [orientações](#) e guias (*step by step*) sobre a sua realização, sendo

1. \_\_\_\_\_

<sup>7</sup> Sobre o tema da administração aberta vide AAVV [Edit. LATHROP, Daniel/RUMA, Laurel], Open Government – Collaboration, Transparency and Participation in Practice, Sebastopol, O'Reilly, 2010.

adaptáveis a outras realidades. Incluem ainda a [medição dos custos administrativos](#).

Contudo, conforme se escreve na recente [Comunicação da Comissão Europeia sobre o Regulatory Fitness and Performance Programme \(REFIT\)](#) (2014), a experiência mostra que é preciso reconhecer os limites da quantificação.

A Comissão examina sistematicamente os custos e os benefícios da regulação nas suas avaliações de impacto, que abrangem os impactos económicos, sociais e ambientais de forma integrada. Nem os custos, nem o cálculo dos benefícios são, porém, uma ciência exata. Muitas vezes, os dados necessários não estão disponíveis.

Acresce que os custos são por vezes sobrevalorizados ou subvalorizados tendo por base o pior ou o melhor caso; e os custos reais só



podem ser calculados *ex post*. Assim, a quantificação dos custos e benefícios tem que ser feita, na medida do possível, ao longo de todo o ciclo de vida de uma lei ou regulamento (sobre o tema ver em especial [CEPS, Assessing the Costs and Benefits of Regulation, Study for the European Commission, Secretariat General](#)).

## A-2) As alternativas à intervenção legislativa: autorregulação e a correção

As alternativas à regulação, normalmente designadas por *soft regulation* compreendem a **correção e a autorregulação**.

A **correção** implica atribuir a realização dos objetivos definidos na lei a diferentes atores relevantes no campo em questão (como os operadores económicos, os parceiros sociais, organizações não-governamentais ou associações).

Este mecanismo é baseado em critérios definidos no ato legislativo. Visa permitir que a legislação seja mais adaptada aos problemas e aos setores em causa, concentrando-se nos aspetos essenciais e tirando partido da experiência das partes envolvidas.

Dentro do quadro definido pela lei de base, as partes afetadas por esse ato podem concluir acordos voluntários com a finalidade de determinar as modalidades práticas da sua aplicação.

Compete à Comissão verificar se os projetos de acordo são ou não conformes com o direito da União Europeia (em particular, com o ato legislativo de base).

**A autorregulação** é a possibilidade de os agentes económicos, os parceiros sociais, as organizações não-governamentais ou outras associações adotarem entre si e para si orientações comuns (especialmente através de códigos de conduta ou acordos sectoriais).

Como regra geral, este tipo de **iniciativa voluntária** não implica que as instituições europeias se pronunciem, em especial quando tais iniciativas são realizadas em áreas que não são abrangidas pelos Tratados ou em que a UE não tenha legislado. A Comissão deve apenas examinar as práticas de autorregulação, a fim de verificar a sua conformidade com as disposições dos Tratados.

No âmbito da União Europeia, no documento *Better Law Making* (2003), da Comissão, do Conselho e do Parlamento, foi recomendado o uso de alternativas *soft* à regulação *hard* quando não estivessem em causa direitos fundamentais, opções políticas importantes e situações em que a legislação devesse ser aplicada uniformemente em todos os Estados-Membros.

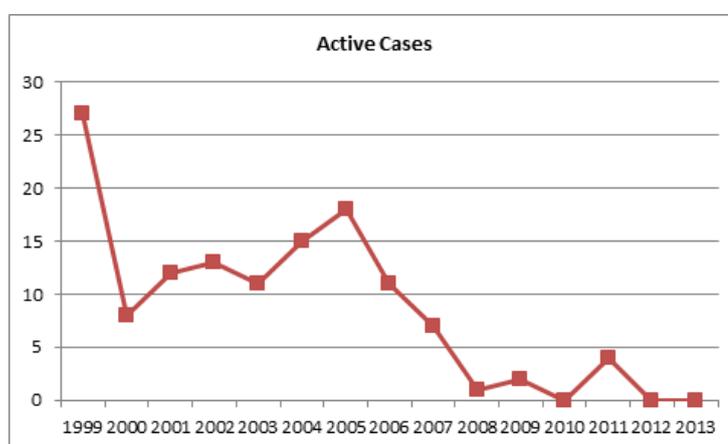
Trata-se de uma ponderação que deve ser feita previamente a decidir legislar ou regulamentar *ex novo* sobre um determinado problema. Todavia, essa mesma ponderação pode ser aplicada como forma de substituir regulamentação *hard* por regulamentação *soft*.

É importante que seja sempre assegurado que estes mecanismos de *soft regulation* satisfazem os critérios de transparência (em particular a divulgação de acordos) e a representatividade das partes envolvidas.

Sem prejuízo do recurso a estas alternativas continuar válido, não podemos deixar de referir que a chamada teoria da *risk based regulation*, que tanto incentivou formas de autorregulação, foi muito contestada na atual crise, em especial no que se refere à regulação do

setor financeiro, dando de novo lugar à preferência por formas *hard* de regulação. A [base de dados da EU sobre autorregulação e correção](#) evidencia esta mesma tendência.

A referida base de dados contém 129 projetos, 100 dos quais ativos, distribuídos mais ou menos equitativamente entre autorregulação e correção (62/67).



A Comissão pode informalmente, antes de regular uma dada atividade, convidar os agentes económicos a autorregularem-se, como acontece no caso da [Diretiva Europeia 2009/125/EC](#), conhecida por “Ecodesign Directive” (ver caixa).

«18. Deverá ser dada prioridade a uma ação alternativa, tal como a autorregulação do sector, sempre que esta ação permitir que os objetivos sejam cumpridos de forma mais rápida ou mais económica que os requisitos obrigatórios. As medidas legislativas podem ser necessárias nos casos em que as forças do mercado não consigam evoluir na direção correta ou a uma velocidade aceitável. (...)

20. Para a avaliação dos acordos voluntários ou de outras medidas de autorregulação apresentadas como alternativas às medidas de execução, deverá dispor-se de informação pelo menos sobre os seguintes aspetos: participação aberta, valor acrescentado, representatividade, objetivos quantificados e faseados, participação da sociedade civil, vigilância e informação, rentabilidade derivada da iniciativa de autorregulação e sustentabilidade.»

Outras iniciativas desta natureza podem ser encontradas no âmbito da [Agenda Digital](#) (Europa 2020).

### **A-3) *Standard cost model* : uma metodologia para medir a *base line* dos encargos administrativos**

O *Standard Cost Model* (SCM) é uma metodologia que pretende medir – identificar e quantificar – os encargos administrativos incorridos para o cumprimento de obrigações (designadamente obrigações de informação) impostas por via legislativa ou regulamentar.

É amplamente utilizado a nível europeu enquanto instrumento de suporte para processos de simplificação legislativa, possibilitando a implementação de medidas de reduções de encargos administrativos e a fixação de metas para essa redução, sem colocar em risco os objetivos subjacentes às legislações.

Inicialmente aplicada em exclusivo a encargos administrativos incorridos por empresas, esta metodologia tem vindo a ser aplicada igualmente aos encargos incorridos pelos cidadãos e pela própria Administração pública

Entre os vários países europeus que têm amplamente utilizado o SCM, destacam-se a Holanda, a Dinamarca, o Reino Unido e a Alemanha. Tem servido, numa primeira fase, para medir a *base line*, ou seja o valor dos encargos administrativos para as empresas existentes na legislação, e para fixar metas para a redução dos encargos; e, mais tarde, para calcular o valor dessa redução operada por medidas de simplificação.

Com o objetivo de divulgar e promover esta metodologia a nível internacional, constituiu-se, em 2003, a [SCM Network](#), que, entre outras iniciativas, publicou o manual *The International SCM Manual – Measuring and reducing administrative burdens for businesses*.

A Comissão Europeia desenvolveu a sua própria metodologia de avaliação de encargos administrativos baseada no SCM (EU SCM), no âmbito do *Programa de Ação para a Redução dos Encargos*

*Administrativos na União Europeia* (COM(2007)23 final), lançado em 2007. Neste programa, a Comissão estabeleceu uma meta global de redução de 25% dos encargos administrativos verificados a nível europeu, a cumprir conjuntamente pela UE e pelos Estados-Membros até 2012.

No Parte 3 deste Relatório, no ponto relativo à avaliação de resultados de um programa de simplificação, apresentaremos mais detalhadamente esta metodologia.

#### **A-4) A regra *One-in, One-out***

A regra do *One-in, One-out* visa compensar os encargos administrativos introduzidos por nova regulação através da eliminação equivalente de encargos existentes.

Contribui para que a redução de encargos administrativos seja “líquida” (*net target*), sendo maior o valor dos encargos que se eliminam do que o daqueles que entram.

A regra *One-in, One-out* surgiu em 2010, no Reino Unido, com o [«Coalition Agreement»](#), programa do Governo britânico, associado a uma mudança de paradigma originada pelo facto de uma das queixas mais frequentes dos empresários ser que a legislação (em número excessivo, dispersa, desproporcionada) representa uma das maiores barreiras ao crescimento económico.

Nesse sentido, o Governo propôs-se criar um melhor ambiente de negócios através do **congelamento/redução do stock regulatório** que recai sobre as empresas e outras organizações da sociedade civil.

No já referido «*Coalition Agreement*», o Governo britânico afirma que a regulação será «*a much smarter one, shunning the bureaucratic levers of the past and finding intelligent ways to encourage, support and enable people to make better choices for themselves*» («será mais inteligente, pondo de lado os entraves burocráticos do passado e encontrando formas inteligentes de apoiar e possibilitar que as pessoas façam melhores escolhas para si mesmas»).

O principal objetivo da regra *One-in, One-out* é fazer com que os ministérios/departamentos governamentais hesitem em criar novas medidas regulatórias, passando a vê-las como último recurso, e sejam, dessa forma, mais recetivos à implementação de medidas não regulatórias na concretização dos seus objetivos programáticos («*Less regulation, better regulation and regulation as a last resort*»).

#### **One-in, One-out. como funciona?**

- Aplica-se à legislação/regulação nacional que pretenda impor custos líquidos anuais diretos sobre empresas ou organizações da sociedade civil (**IN**);
- Aplica-se à legislação comunitária apenas nos casos de: i) *gold-plating*: acontece sempre que um ministério/departamento governamental implementa uma diretiva comunitária e vai para além dos seus requisitos mínimos, dando origem a custos adicionais para as empresas e organizações da sociedade civil; ii) sempre que um ministério/departamento governamental introduz um regulamento comunitário e não aplica as exceções previstas, que reduziriam custos às empresas e organizações da sociedade civil, ou usa uma exceção para impor custos adicionais às empresas e organizações da sociedade civil;
- Caso um custo líquido direto seja imposto a uma empresa ou organização da sociedade civil, os ministérios/departamentos governamentais têm que identificar e eliminar legislação/regulação pré-existente que imponha custos de valor equivalente (**OUT**);
- Os **IN** são definidos como uma legislação/medida regulatória cujo impacto económico direto implica um custo para as empresas e organizações da sociedade civil que excede o benefício económico direto causado;
- Os **OUT** são definidos como legislação/medidas “desregulatórias” cujo benefício económico direto sobre as empresas e organizações da sociedade civil excede o custo económico direto causado. Os **OUT** podem ter origem em legislação/medidas regulatórias pré-existentes que são eliminadas ou que são simplificadas por forma a reduzirem os encargos a elas associados.

As novas medidas legislativas/regulatórias não serão aprovadas pelo “Reducing Regulation Sub-Committee” (RRC), que tem como função supervisionar e controlar a produção regulatória do Governo, caso a parte **OUT** não esteja identificada.

Por sua vez, os **IN** e **OUT** serão calculados de acordo com o [“Equivalent Annual Net Cost to Business” \(EANCB\)](#).

O EANCB de uma legislação/medida regulatória é definido como o valor dos atuais custos líquidos suportados pelas empresas e organizações da sociedade civil. Esse valor inclui os custos anuais líquidos recorrentes e os transitórios originados pelas medidas regulatórias que vão ser introduzidas/eliminadas/simplificadas. Os dados necessários para calcular o EANCB são obtidos dos estudos de impacto regulatório de que a legislação/medidas regulatórias têm que ser objeto.

É o [Regulatory Policy Committee](#) (RPC), na sua qualidade de entidade independente, que valida os estudos de impacto regulatório (e consequentemente os **OUT** propostos), antes de as medidas legislativas/regulatórias serem submetidas à aprovação do *Regulatory Cabinet Committee* (RRC).

Embora a RPC tenha um papel de mero aconselhamento, não é de esperar que medidas legislativas/regulatórias que não sejam consideradas aptas a cumprir a regra do *One-in, One-out* sejam aprovadas pela RRC, visto ser esta a entidade com a responsabilidade de dar cumprimento àquela regra.

No Reino Unido a implementação da regra do *One-in, One-out* teve imediatamente o efeito pretendido. De acordo com o [«One-in, one-out: first statement of new regulation – january to june of 2011»](#), no início da aplicação da regra, os ministérios/departamentos governamentais tinham em carteira 157 propostas legislativas, 119 das quais impunham novos custos às empresas. Com a aplicação da regra do *One-in, One-out*, 70% das propostas foram abandonadas (passaram de 157 a 46), e dessas 46 apenas 11 impõem novos custos.

Desde janeiro de 2013 que, no **Reino Unido**, a regra do *One-in, One-out* evoluiu para a regra do *One-in, Two-out*.

Agora, por cada libra adicional de custos líquidos impostos a uma empresa por uma nova medida legislativa/regulatória, os ministérios/departamentos governamentais têm de criar duas libras de poupança através de medidas desregulatórias.

Face ao seu carácter inovador e ao seu impacto imediato, a regra do *One in, one out* foi replicada noutros países como a Itália e a França.

Em **Itália**, os artigos 7.º e 8.º do [Estatuto da Empresa \(L. n.º 180/2011\)](#) prevêem que todos os regulamentos ministeriais e interministeriais, bem como os procedimentos administrativos de carácter geral adotados pela Administração do Estado, devem conter um elenco de todos os encargos administrativos introduzidos e eliminados. A forma e local da publicação desses dados será determinada pelo Ministro da Administração Pública e da Simplificação Administrativa.

A partir de janeiro de 2014, passa a ser obrigatório transmitir à Presidência do Conselho de Ministros o balanço dos ónus introduzidos e daqueles eliminados. Após a consulta das associações patronais e de consumidores supra referidas, caso se verifique que foram introduzidos mais encargos do que aqueles que foram eliminados, o Governo tem que aprovar, no prazo de 90 dias, um ou mais regulamentos para eliminar aqueles encargos.

Em **França**, a regra *une norme créée, une norme supprimée* foi introduzida pela [Circular de 17 de julho de 2013](#) que põe em prática o “congelamento da regulamentação”, tendo entrado em vigor a 1 de setembro do mesmo ano. Segundo esta circular, o objetivo da regra é não só reduzir a produção normativa, mas também acelerar o processo de simplificação administrativa. Assim, toda a nova legislação/regulamentação deve contribuir para a simplificação do *stock* existente.

#### **A-5) A fixação de datas para a entrada em vigor de nova legislação (*Common Commencement Dates*):**

A regra das [“Common Commencement Dates”](#) consiste na fixação de datas para a entrada em vigor de nova legislação que regule ou mesmo que “desregule” a atividade das empresas.

Tem a sua génese numa das críticas mais recorrentes dos empresários: não só se perde muito tempo a estudar a inúmera legislação aplicável a um negócio, como ela é difícil de encontrar por estar dispersa em vários

diplomas. Por vezes, é também difícil saber a data em que cada um desses diplomas começou a aplicar-se às empresas.

Por esse motivo, no Reino Unido as mudanças legislativas/regulatórias passaram a produzir os seus efeitos sempre nas mesmas datas – 6 de abril e 1 de outubro –, dando assim aos empresários o tempo de preparação para a sua entrada em vigor e a possibilidade de minimizar os custos adicionais que essas mudanças trazem para o seu negócio. Por outro lado, esta regra permite ao Governo programar de forma estratégica e mais eficiente o seu programa legislativo/regulatório.

Com esta regra pretende-se também melhorar o cumprimento da legislação aplicável às empresas, uma vez que é mais fácil para estas – por se cingir a duas datas por ano – saber a partir de quando uma nova obrigação lhes é aplicável.

À semelhança da regra do *One-in, One-out*, devido ao seu carácter inovador e impacto imediato, a regra da fixação de datas para a entrada em vigor de nova legislação foi já replicada noutros países como a **Itália**, a **França** e os **Países Baixos**.

A própria **União Europeia**, em 2008, publicou uma comunicação da Comissão Europeia ao Conselho, Parlamento Europeu, Comité Económico e Social e Comité das Regiões, denominada “[Small Business Act for Europe](#)”, onde, entre outras resoluções, determina que a Comissão deveria utilizar a medida das *common commencement dates* e encorajar os Estados-Membros a fazer o mesmo.

Em **Itália**, no artigo 29.º do decreto [«Del Fare»](#), estipula-se que todas as normas legais ou atos administrativos de carácter geral produzem os seus efeitos a 1 de janeiro ou 1 de julho (*date uniche*), consoante a altura do ano em que sejam publicados, para que cidadãos e empresas saibam sempre que naquelas datas podem existir novas obrigações que recaiam sobre si<sup>8</sup>.

1. \_\_\_\_\_

<sup>8</sup> Em Itália, há uma regra semelhante à da fixação de datas para a entrada em vigor de nova legislação aplicável aos documentos de identificação. Com o [Decreto Semplifica Italia](#) (artigo 7.º), estes passam a ter o seu termo de validade no dia do aniversário do cidadão para que seja mais fácil lembrar-se de até quando os tem que renovar.

Em **França**, a regra da fixação de datas para a entrada em vigor de nova legislação foi introduzida pela já referida [Circular de 17 de julho de 2013](#) com o objetivo de reforçar a segurança jurídica. Daí que, toda a nova legislação aplicável a empresas passe a vigorar a partir das seguintes datas: 1 de janeiro/1 de abril/1 de julho/1 de outubro. Espera-se assim que as empresas tenham tempo para adaptar a sua atividade à data de início de vigência dos novos diplomas.

Na **Holanda**, [a regra da fixação de datas para a entrada em vigor de nova legislação](#) aplica-se a toda a nova legislação ou a alterações à legislação existente que afetem empresas ou instituições da sociedade civil. Tal como em Itália, determina-se que a nova legislação/alterações produz efeitos em duas datas: 1 de janeiro e 1 de julho. Mais, a nova legislação tem de ser anunciada no sítio da Internet que concentra toda a informação relevante para empresas (“[Antwoord voor Bedrijven](#)”) e as alterações têm de ser anunciadas com um mínimo de dois meses de antecedência antes de poderem produzir efeitos.

Por último, da análise destas experiências conclui-se que é importante que a medida das *common commencement dates* seja bem comunicada para não ter um efeito perverso: como o cidadão e as empresas recebem o impacto da legislação que se lhes aplica de uma só vez podem ficar com a impressão (errada) de que a carga burocrática que sobre eles recai aumentou.

#### **A-6) A disponibilização gratuita *online* com motor de busca e notificações aos interessados de toda a legislação**

A disponibilização gratuita *online* de toda a legislação, com motor de busca e a funcionalidade de envio de notificações aos interessados, constitui um instrumento importante para simplificar a sua aplicação.

Em Portugal, a medida surgiu como um dos meios para concretizar o segundo objetivo do SIMPLEGIS: mais acesso à informação legislativa. Na verdade, pouco importa que se legisle melhor, que se legisle com menos leis, se os destinatários das mesmas continuarem sem acesso fácil a elas.

Para o efeito, procedeu-se à disponibilização no [Diário da República Eletrónico](#) (DRE), que é o sítio da Internet onde são publicados todos os diplomas legislativos portugueses, de todas as edições da 1.ª série do jornal oficial publicadas desde a fundação da República, em 1910. Com esta medida, passaram a estar disponíveis a qualquer cidadão e empresa mais de 100 anos de produção legislativa portuguesa.

#### Portal de Informação Legislativa

No âmbito do SIMPLEGIS contemplou-se ainda a possibilidade de disponibilização de um novo Portal de Informação Legislativa, que passasse a ser a nova porta de acesso para a legislação diariamente publicada em Portugal e a disponibilizar novos serviços.

Assim, enquanto nova porta de acesso à legislação publicada em Portugal, propunha-se a integração, numa base de dados única, de toda a informação constante do Diário da República Eletrónico e do DIGESTO, que é a base de dados que agrega informação sobre as vicissitudes de cada diploma, desde as alterações sofridas às disposições revogadas, passando por normas carecidas de regulamentação posterior. Estas duas bases de dados, que hoje já podem ser acedidas simultaneamente quando é efetuada uma pesquisa sobre um determinado diploma através do DRE, não estão, contudo, agregadas. Com a sua integração, tornar-se-iam num repositório de informação uno e coerente, passível de critérios de pesquisa mais eficientes e direcionados para cada setor de atividade.

Na vertente de disponibilização de novas funcionalidades, o projeto desenvolvido para o novo Portal propunha diversas ferramentas de grande utilidade para os utilizadores. Por exemplo, a realização de pesquisas por campo livre de forma mais intuitiva e clara, como já várias ferramentas de pesquisa na Internet permitem, tornada possível com a já referida agregação de informação legislativa. Pretendia-se, pois, criar um motor de pesquisa de potencialidade e capacidade muito mais avançadas, como o Google.

Pretendia-se ainda incluir a utilização de um “painel de bordo” para cada diploma consultado, que permitisse aceder através de um mero *link* à legislação comunitária que lhe esteve na base, à regulamentação emitida no âmbito da sua execução, às modificações sofridas e às retificações eventualmente publicadas relativamente a esse diploma, entre outra informação. Nesse Portal seriam igualmente disponibilizadas versões consolidadas dos diplomas, organizadas por setor de atividade e áreas de interesse para cidadãos e empresas.

Num trabalho de articulação e coordenação de diversas entidades públicas, a construção do novo Portal foi iniciada tendo em vista a sua entrada em funcionamento no 2.º semestre de 2011. Todavia, com a mudança de Governo o projeto foi abandonado.

Igualmente com o objetivo de potenciar mais acesso à informação legislativa, encontramos em **Itália** o portal "[Normattiva](#)".

Este portal pretende ser o ponto único de acesso gratuito a toda a informação sobre a legislação italiana e, desta forma, facilitar a pesquisa e a consulta, por parte de cidadãos e empresas, de toda a legislação que é relevante para a sua vida/atividade.

No que diz respeito à pesquisa, o cidadão/empresário é auxiliado uma vez que o portal *Normattiva* permite que a mesma seja feita utilizando conceitos e também por temas.

No futuro, está previsto, entre outras funcionalidades, que no portal estejam também disponíveis os atos normativos publicados desde 1861 até 1945; que associados aos diplomas legais estejam os seus trabalhos legislativos preparatórios; e que os diplomas sejam categorizados segundo o tesauro "[Eurovoc](#)" utilizado pela União Europeia, o qual permitirá a pesquisa de normas também por ontologia e tecnologias da *web* semântica.

#### **A-7) A consolidação legislativa**

A consolidação legislativa ocorre através da publicação de um diploma que integre num texto único todas as alterações de que esse diploma foi objeto; ou através da organização e publicação consolidada de todos diplomas que regulam uma determinada matéria. É um instrumento que permite tornar mais simples o acesso e, em especial, o conhecimento da legislação por parte daqueles que a têm de observar no exercício da sua atividade.

Como é sabido, os diplomas são muitas vezes objeto de alterações sucessivas, promovidas por diplomas posteriores, que na maior parte dos casos não são acompanhadas da respetiva republicação. Embora seja inevitável, esta realidade é geradora de dificuldades na identificação da versão atualizada de um determinado diploma.

Em Portugal, a consolidação legislativa começou por ser realizada através da disponibilização de versões consolidadas de diplomas que integram, num documento único, todas as alterações efetuadas a um determinado texto legal.

Foi igualmente proposto promover a elaboração de versões consolidadas de diplomas, relativamente a um determinado número de áreas de atividade previamente definidas, contendo as versões atualizadas de cada um dos textos legislativos vigentes. O trabalho de definição das áreas onde seria mais útil e prioritária a disponibilização destes textos legislativos consolidados foi feito em parceria com associações empresariais, sindicatos, organizações profissionais públicas, associações de defesa de consumidor, entre outras entidades.

#### **A-8) A fixação de metas quantitativas para a redução do stock legislativo**

As **metas quantitativas para a redução do stock legislativo** são um instrumento que obriga à eliminação de diplomas que já não têm qualquer utilidade prática ou não se adequam aos objetivos que outrora estiveram na base da sua publicação.

Simplificar o ordenamento jurídico passa não só por conter a produção legislativa (e consequentemente a intervenção regulatória do Estado), legislando menos e melhor, mas também por eliminar diplomas desnecessários e já não aplicados nos dias de hoje.

No caso português, no âmbito do programa SIMPLEGIS, quis abranger-se os casos: i) em que um diploma foi apenas revogado tacitamente mas não expressamente, gerando a inexistência dessa revogação expressa dúvidas quanto à sua vigência; ii) em que, por via da sua caducidade, o diploma já não produz efeitos, mas continua a ser dado como vigente nas bases de dados legislativas, e iii) em que o diploma se tornou efetivamente desnecessário, mas nunca foi objeto de qualquer revogação.

Para o efeito, foi importante o SIMPLEGIS 2010 ter assumido um objetivo quantitativo: a revogação de pelo menos 300 diplomas por ano, objetivo esse que acabou por ser ultrapassado enquanto o programa vigorou. Note-se, por exemplo, que com o [Decreto-Lei n.º 70/2011, de 16 de junho](#), foram desde logo eliminados, de uma só vez, da ordem jurídica, 233 diplomas publicados no ano de 1974. Com esse resultado, foi dado um passo no sentido de clarificar o ordenamento jurídico.

Com a concretização deste tipo de medidas e de outras semelhantes, passa a ser possível saber e dar a conhecer, com exatidão e certeza, de forma simples e através da Internet, a cidadãos e a empresas, a informação sobre quais os diplomas que estão ou não estão em vigor e que se lhes aplicam.

Em [Itália](#), embora muito mais cedo (2005), o objetivo foi o de alcançar uma maior transparência, acessibilidade e qualidade da legislação. Para o efeito foi aprovada a lei n.º 246/2005, que no seu artigo 14.º introduz as *taglia-leggi*, isto é, uma categoria de diplomas cujo objetivo é “cortar leis”, sobretudo aquelas que são inúteis e obsoletas.

Foi nesse âmbito que foi aprovado o decreto-lei n.º 112/2008 que eliminou 7.000 leis, o decreto-lei n.º 200/2008 que eliminou 29.000 leis, e o decreto-lei n.º 212/2010 que eliminou 35.000 atos de legislação primária.

Em 2009, foi aprovado o decreto-lei n.º 179/09, chamado de “salva leis” (*salva-leggi*), que procedeu a uma revisão sistemática do *stock* normativo existente, identificando os diplomas anteriores a 1970 que deviam ser mantidos em vigor. Todos os diplomas que não constem daquele *salva-leggi* consideram-se automaticamente eliminados (é o chamado “efeito guilhotina”).

Graças a estas medidas o número de leis vigentes anteriores a 1970 passou de 50.000 a 2.400. E em virtude do conjunto dos diplomas acima referidos, no ordenamento jurídico italiano vigoram atualmente, segundo dados Governamentais, pouco mais de 10.000 diplomas, quer anteriores quer posteriores a 1970.

Esta redução do *stock* normativo permitiu assegurar uma homogeneização das normas por setor, contribuindo para a implementação de outras medidas de simplificação legislativa e administrativa, tais como a codificação e a consolidação legislativa, com benefícios evidentes: leis mais claras reduzem o risco da atividade das empresas, permitindo-lhes adotar um comportamento conforme; e tornam a Administração pública mais eficiente, ao evitar tanto procedimentos inúteis, como atrasos e conflitualidades.

**A-9) A introdução nos novos diplomas de uma norma com um prazo para a sua revisão e/ou eliminação (*sunset and review clauses*):**

As cláusulas de revisão (*review clauses*) impõem que o diploma em que são inseridas seja avaliado numa determinada data após a sua entrada em vigor. As cláusulas de revisão e caducidade (*sunset and review clauses*) impõem que, além da revisão do diploma, este termine a sua produção de efeitos numa data determinada.

Tanto as cláusulas de revisão, como as de revisão e caducidade são ainda um complemento importante dos mecanismos *ex post* de avaliação de resultados, como é o caso do *feedback* obtido em sede de consulta pública dos destinatários dos diplomas.

Todavia, em termos de boas práticas de simplificação legislativa e administrativa, entende-se que para garantir menos e melhor legislação é mais eficiente recorrer a cláusulas de revisão e caducidade do que apenas a cláusulas de revisão. Tal deve-se ao facto de aquelas cláusulas permitirem atingir simultaneamente dois objetivos fundamentais: i) avaliar sistematicamente a qualidade da legislação, potenciando a sua modificação por forma a torná-la mais adequada e eficiente; ii) facilitar a eliminação de legislação obsoleta ou desajustada ao contexto político, económico e social em que produz os seus efeitos.

Por outro lado, as cláusulas de revisão e caducidade implicam uma inversão de paradigma: é preciso que os destinatários dos diplomas provejam as suas vantagens de modo a assegurar a prorrogação da sua vigência em vez de terem que provar a sua insatisfação (designadamente devido aos encargos administrativos impostos pelo diploma) para que ele seja eliminado.

As regras do procedimento legislativo tornam-se, assim, mais favoráveis à desregulamentação do que à regulamentação. Precisamente por haver essa inversão de paradigma, é fundamental associar esta medida à avaliação *ex post* de resultados, porque apenas com uma avaliação de impacto abrangente e independente é que aquela inversão se pode tornar verdadeiramente vantajosa para os cidadãos e empresas.

Em regra, a decisão de impor cláusulas de revisão e caducidade num determinado diploma prende-se com a incerteza acerca dos resultados a ele associados. Também se utilizam aquelas cláusulas para garantir a aprovação de diplomas mais polémicos.

O entendimento generalizado relativo ao uso deste tipo de medidas é que as cláusulas de revisão e caducidade não devem ser utilizadas na generalidade dos diplomas (por exemplo, é desaconselhado o seu uso em diplomas relativos ao exercício de direitos fundamentais), visto que deve legislar-se na medida do estritamente necessário e não a pensar apenas no contexto político, económico e social do momento (estabilidade jurídica). Estes mecanismos são sobretudo importantes naqueles diplomas que dizem respeito a setores da economia que podem beneficiar da existência de regimes legais transitórios.

No [Reino Unido](#), as cláusulas de revisão são obrigatórias em todos os diplomas (nacionais e de transposição de medidas da União Europeia) que regulem as empresas, exceto se houver já uma previsão da sua caducidade no prazo de 1 ano. Por regra, a revisão é feita após 5 anos da entrada em vigor do diploma.

Por sua vez, as cláusulas de revisão e de caducidade são também aplicadas a diplomas que regulem as empresas, sendo obrigatoriamente inseridas em todos os diplomas legislativos que impliquem um acréscimo nos encargos administrativos suportados pelas empresas. Por regra, a cláusula de revisão implica que o diploma seja revisto 5 anos após a sua entrada em vigor e a de caducidade que este tenha o seu termo 7 anos após a sua entrada em vigor.

Na [Alemanha](#), em muitos Estados, as cláusulas de revisão e caducidade têm crescido em popularidade porque se entende que são um instrumento prático que favorece a criação de melhor legislação e a redução de encargos burocráticos.

O seu principal objetivo é atingir o efeito “guilhotina” através da inversão do paradigma que já referimos supra: antes era necessário haver uma maioria parlamentar ou uma decisão governamental para determinar que um diploma já não era necessário, agora a regra é que a maioria

parlamentar ou o gabinete ministerial tem é que determinar a continuidade do diploma legislativo fundamentando o porquê dessa decisão.

Deste modo, a Alemanha orientou a inserção de cláusulas de revisão e caducidade para dois grandes objetivos: 1) eliminação sistemática de legislação obsoleta; 2) revisão sistemática da legislação em vigor de modo a identificar os aspetos da mesma que podem ser melhorados.

Em **Itália**, é cada vez mais comum a inserção de cláusulas de revisão nos diplomas legislativos (*domande di valutazione*), mas as cláusulas de revisão e caducidade não são uma prática corrente.

Note-se que para que as cláusulas de revisão e caducidade sejam um mecanismo que permita legislar melhor, é necessário que *ex ante* se faça uma seleção criteriosa dos diplomas em que são inseridas, acompanhada, como já referimos, de uma avaliação *ex post* do seu impacto.

#### **A-10) A introdução nos diplomas de cláusulas obrigatórias para a avaliação dos respetivos resultados (balanço de qualidade ou *fitness checks*):**

No decreto “Semplifica Italia” (artigo 3.º) impõe-se a obrigação de avaliar periodicamente a legislação, envolvendo para o efeito as associações patronais e de consumidores, para evitar que sejam criados novos entraves burocráticos. Se porventura se verificar que tal aconteceu, o Estado fica obrigado a eliminá-los por via legislativa.

Esse mesmo objetivo consta do “Programa para a adequação e a eficácia da regulamentação” ([Regulatory Fitness and Performance Programme – REFIT](#)), que surge na sequência e aprofundando de iniciativas anteriores da UE, designadas por *better regulation* e *smart regulation*.

Para melhorar a sua legislação, a **Comissão Europeia** tomou várias iniciativas expressas nas suas Comunicações sobre:

**Legislar Melhor (*Better Regulation*)** – [COM\(2009\)15](#), [COM\(2008\)32](#), [COM\(2006\)689](#) –, visando minimizar os custos da regulação e melhorar a sua qualidade através do aprofundamento dos estudos de impacto prévio (incluindo vertentes ambientais e sociais, por exemplo), da consolidação legislativa e eliminação de regulação obsoleta, e da simplificação, especialmente para reduzir encargos administrativos, um processo que envolvia todas as Instituições da UE e os EM e contava com participação dos interessados.

**Regulamentação Inteligente (*Smart Regulation*)** – [COM \(2010\)543](#) – com a qual se pretendia transitar para uma abordagem mais ambiciosa e integrada que alargava a intervenção a todo o ciclo político, desde a conceção de um diploma legislativo até à sua transposição, aplicação, avaliação e revisão. Particular relevância passou a ser dada à avaliação ex-post, no intuito de garantir a concretização dos benefícios pretendidos, o que requiere, como se escreve nesta Comunicação, maior empenho de todos os intervenientes na aplicação adequada da legislação existente, bem como a sua alteração à luz da experiência adquirida, desde as instituições europeias aos EM. A vertente participação dos mais afetados pela regulamentação foi igualmente relevada, no âmbito da regulamentação inteligente, a fim de reforçar a participação de todos os cidadãos e partes interessadas, em especial das empresas, de modo a contribuir para aplicar na prática as disposições do Tratado de Lisboa relativamente à democracia participativa.

“[Programa para a adequação e a eficácia da regulamentação](#) (*Regulatory Fitness and Performance Programme – REFIT* [COM\(2012\) 746 final](#)). Foi lançado 2012, com vista a aprofundar a *Smart regulation* e eliminar os encargos regulatórios desnecessários, garantindo que o conjunto da legislação da UE permanece *fit for purpose*. Através deste programa, o acervo regulamentar da UE está continuamente a ser escrutinado em matéria de encargos, lacunas e ineficiências, a fim de avaliar e, se for o caso, rever as leis cuja avaliação aponte nesse sentido.

O objetivo do REFIT foi o de fazer o *screening* de toda a legislação existente (o *stock*) para identificar encargos administrativos, inconsistências e medidas que foram ineficazes, bem como as respetivas ações corretivas.

O REFIT também incluiu um *follow-up* para o [Programa de Ação para a Redução dos Encargos Administrativos](#), designado por [ABRplus](#), um programa destinado a avaliar o modo como os Estados-Membros implementaram no respetivo direito nacional as medidas selecionadas no primeiro Programa de Ação (tais como a simplificação da contratação pública ou a isenção das micro empresas em matéria de obrigações contabilísticas).

Para o efeito, a Comissão reconheceu que é necessário um compromisso político que permita um ajustamento de políticas e processos em todos os níveis – no seio da Comissão, entre as instituições europeias e nos Estados-Membros. A adequação da legislação não é um *one-off*, uma 'solução rápida', ou um exercício caixa-relógio. Exige que as administrações sejam fortemente envolvidas nesta tarefa e possam obter resultados, com a participação ativa dos parceiros sociais e das partes interessadas em todas as fases do ciclo político – da avaliação de impacto à avaliação *ex post*.

A realização de *fitness checks* é fundamental para o efeito.

Os ***Fitness checks*** visam avaliar de forma integrada se toda a regulação já adotada para cobrir uma determinada área é ou não adequada para aos efeitos pretendidos. Identificam-se encargos administrativos, sobreposições e redundâncias, inconsistências, lacunas, incoerências e / ou medidas obsoletas que podem ter aparecido ao longo do tempo, de modo a avaliar o impacto cumulativo da legislação. Os seus resultados permitem tirar conclusões políticas sobre a regulação futura.

#### ***Fitness Checks* (balanço de qualidade)**

- no domínio do emprego e dos assuntos sociais, todas as obrigações de consulta dos trabalhadores;
- na indústria automóvel, toda a legislação relacionada com a aprovação de motores;
- no ambiente, a proteção dos recursos hídricos;
- no setor alimentar, toda a legislação, a sua implementação e subsequente regulação e ação administrativa nos Estados-Membros.

Em 2013, a Comissão lançou uma agenda ambiciosa sob a égide do REFIT ([Com\(2013\)685final, 2 de outubro de 2013](#)). Identificou 100 ações prioritárias, metade das quais se traduzem em medidas de redução de encargos administrativos, bem como em propostas legislativas que devem ser abandonadas.

Em 2014, no final do seu mandato, a Comissão apresentou um balanço das iniciativas tomadas e respetivos resultados ([COM\(2014\) 368 final - \*Regulatory Fitness and Performance Programme \(REFIT\): State of Play and Outlook\*](#)). Foram identificadas 133 ações levadas a cabo no contexto

do REFIT, da política para as PME e do programa para a redução dos encargos administrativos. Por exemplo, dos 73 regulamentos e diretivas relativas a produtos industriais, 61 (equivalente a mais de 80%) foram submetidos a controlo, sob a forma de avaliação de impacto, outras avaliações, balanços de qualidade (*fitness checks*) e revogações, entre 2010 e 2014.



**REFIT – making EU law lighter, simpler and less costly**  
Examples of administrative burden reduction measures already adopted

 fully <b>electronic VAT invoicing</b> system saving businesses <b>€18 billion a year</b>	 <b>Unitary patent</b> administrative cost are reduced by <b>up to 80%</b>
 <b>Simplification of Accounting/Financial reporting</b> 5 million micro-companies to benefit from a simple system of financial reporting (estimated annual savings of about <b>€6.3 billion</b> )	 <b>Public Procurement</b> new electronic procurement saves <b>up to 20%</b> of procurement costs
 <b>REACH</b> (Chemicals Legislation) – registration fees for SMEs reduced by <b>35% to 95%</b>	 <b>New digital tachographs</b> in road transport increase road safety and reduce red tape saving businesses <b>more than €400 million a year</b>

 [more info: ec.europa.eu/refit](https://ec.europa.eu/refit)

### 3. COMO ORGANIZAR UM PROGRAMA DE SIMPLIFICAÇÃO

**«Paperwork is the religion of the Civil Service. I can just imagine Sir Humphrey Appleby on his deathbed, surrounded by wills and insurance claim forms, looking up and saying, 'I cannot go yet, God, I haven't done the paperwork.'»**

(«A burocracia é a religião da Administração Pública. Parece que consigo imaginar o Sir Humphrey Appleby, no seu leito de morte, rodeado por testamentos e formulários de seguros, olhando para cima e dizendo: 'Oh Deus, não posso ir já, ainda não preenchi os papéis'.»)

**Excerto retirado da série britânica “Yes Minister” (BBC Television)**

A Administração pública não pode fechar-se hoje e abrir amanhã, elegante e totalmente remodelada, numa espécie de *extreme makeover*, aplicando uma “receita em dose dupla” de alguns princípios e instrumentos como os que acabámos de apresentar no ponto anterior. A mudança é um caminho longo e multidimensional que vai dos aspetos de ordem cultural, de atitude, até aspetos procedimentais e organizacionais.

Trata-se, no essencial, de uma mudança de cultura que não se faz por meio de um decreto. Os programas de simplificação legislativa e administrativa visam exatamente induzir essa mudança e a sua continuidade ao longo do tempo é fundamental para que ela aconteça e uma nova cultura se enraíze. A importância destes programas assenta em três objetivos principais:

- Permitem ir revendo o *stock* regulatório de forma sistemática, aplicando os princípios da simplificação à legislação existente;
- Ajudam a difundir uma cultura de simplificação nos legisladores e nos agentes administrativos e, desse modo, a prevenir o excesso de complexidade e de encargos administrativos na nova regulação;

- Dão visibilidade ao esforço de modernização da Administração, aumentando a confiança dos cidadãos e das empresas no serviço público e mobilizando-os para o controlo do excesso de burocracia.

Um programa de simplificação pode ser organizado com âmbitos de aplicação distintos: ao nível regional (UE), federal, estadual ou municipal; apenas para uma agência ou autarquia; apenas para uma temática específica e transversal (as exportações, o mar, as PME, a educação e qualificação profissional, os regimes de licenciamento, etc.).

Para que tenham sucesso e sejam mais do que um conjunto de boas intenções, é conveniente que sejam observadas determinadas orientações que resultam da experiência adquirida na implementação destes programas em diferentes países europeus.

Mostraremos de seguida algumas dessas experiências, focando os seguintes aspetos:

- Onde começar: as medidas para ganhar a confiança;
- Como seleccionar prioridades: a participação;
- Os tipos de programa;
- O desenho das medidas de simplificação;
- A avaliação de resultados;
- A governação dos programas de simplificação.

### **3.1. POR ONDE COMEÇAR? AS MEDIDAS BANDEIRA E DE EXECUÇÃO RÁPIDA**

“Muitas promessas, poucas mudanças” é a voz corrente sobre os (não) resultados de programas de redução da burocracia. Procurar medidas bandeira de execução rápida com resultados visíveis e perceptíveis por muitos cidadãos ou empresas é um método para ganhar a confiança de agentes administrativos e de cidadãos para uma tarefa mais ambiciosa.

**Portugal** não foi exceção à voz corrente. Para inverter esta situação e ancorar um projeto mais alargado escolheram-se duas medidas (*quick wins*) que até então eram considerados «missões impossíveis» por dependerem da cooperação e do trabalho em rede entre serviços e governantes diferentes.

Uma delas assentou na criação de um procedimento simplificado e célere para a criação de empresas, que foi designado de [Empresa na Hora](#).

Vale a pena lembrar que Portugal era apontado como um dos países na Europa em que se demorava mais tempo a criar uma empresa, constituindo um dos processos mais caros e mais complexos pelo número de formalidades (exigia o preenchimento de 20 formulários) que envolvia e de serviços públicos que era preciso contactar. O tempo médio para a constituição de uma empresa em Portugal era então de 25 a 30 dias, enquanto no mais rápido dos países europeus o processo completava-se em 7 dias, o que colocava o país nos últimos lugares dos *rankings* internacionais sobre custos de contexto para a economia.

Com a “Empresa na Hora” passou a ser possível criar uma empresa em menos de uma hora (36 minutos foi o tempo médio em julho de 2010), sem formulários e num único atendimento.

Foi feita uma completa e radical reengenharia do procedimento. Eliminou-se a escritura pública obrigatória no notário (tabelião no Brasil), substituindo o duplo controlo público por um só na conservatória do registo comercial (junta comercial). Foram criados pactos sociais-tipo, pré-aprovados, e organizada uma base de nomes também pré-aprovados.

No ano seguinte, 2006, o processo de constituição de sociedades comerciais foi completamente informatizado ([Empresa on line](#)).

Mais de 95.000 empresas foram criadas na hora desde julho de 2005, com poupanças para os empresários calculadas em 17,21M€, de acordo com a metodologia do *Standard Cost Model*. A satisfação dos utentes com a qualidade do serviço foi de 8.3 (numa escala de 1 a 10),

de acordo com estudo baseado no *European Consumer Satisfaction Index*.

A iniciativa Empresa na Hora venceu o prémio europeu de redução da burocracia patrocinado pela Comissão Europeia e Portugal foi considerado *top reformer* no relatório do Banco Mundial *Doing Business* in 2007, no *ranking* “abertura de negócio”, subindo 80 lugares.

O segundo projeto foi o “[Documento Único Automóvel](#)”, que juntou dois documentos que eram emitidos por serviços de ministérios diferentes num só, um que comprovava as características técnicas do veículo e outro a sua propriedade. Tratava-se de um projeto que já havia sido várias vezes prometido mas que se arrastava há mais de uma década.

Tornadas possíveis estas duas missões, antes consideradas impossíveis, estavam criadas as condições para um projeto mais ambicioso que foi a organização de um Programa de simplificação legislativa e administrativa para a toda a Administração pública central, designado por SIMPLEX, mais tarde estendido à administração local.

Replicar este método exige portanto selecionar em cada Estado ou país, agência ou município, a medida ou medidas que podem ser o ponta pé de saída de um programa de simplificação.

### **3.2. A SELEÇÃO DE PRIORIDADES: A COMBINAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO (BOTTOM-UP) COM ORIENTAÇÕES E OBJETIVOS PREFIXADOS (TOP-DOWN)**

Envolver desde cedo os funcionários e dirigentes da Administração pública, e os seus utentes, quer cidadãos quer empresas, na seleção das medidas a incluir no programa é fundamental.

São os funcionários que conhecem melhor as necessidades e as possibilidades de simplificação, que lidam todos os dias com a Administração. Torná-los parte no processo desde o início ajuda à gestão da mudança e à alteração das suas rotinas, o que é sempre uma tarefa difícil.

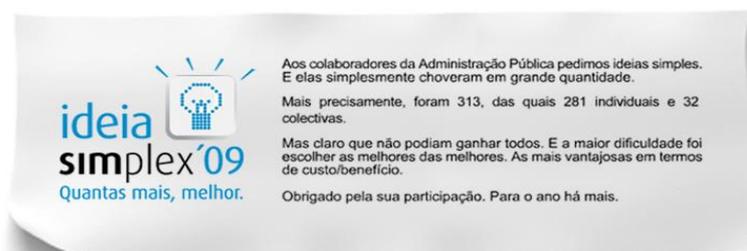
Mas não chega. É também importante convocar as empresas, os seus representantes, e os cidadãos para esta tarefa. São eles que suportam o custo do excesso de burocracia, procedimentos e controlos inúteis ou redundantes e, portanto, o que importa prioritariamente alterar. Isso ajuda, como referimos, a divulgar o programa e os seus resultados e cria aliados para vencer os entraves à simplificação.

Para além disso, cabe ao governo (seja ele qual for) definir algumas prioridades conforme o objetivo principal que colocou no seu esforço para a simplificação. Se é aumentar a competitividade, é natural que o esforço seja dirigido para as medidas que reduzem os custos de contexto.

Vejamos algumas experiências concretas.

Em **Portugal**, o Simplex privilegiou sempre uma abordagem *bottom-up* na sua construção. Sem prejuízo de orientações políticas para determinados objetivos dos programas (simplificar os regimes de licenciamento, privilegiar medidas com impacto nas PME, na saúde ou fazer um Simplex para as Exportações ou para o Mar), as medidas que integraram os programas foram propostas pelos diferentes departamentos públicos centrais ou municipais e/ou resultaram de diferentes formas de consulta pública.

Foi uma forma de ganhar os **funcionários e os serviços** para uma mudança de cultura, indispensável para o sucesso da simplificação, e de ganhar os cidadãos e as empresas para o apoio a essa mudança. Com o objetivo de os envolver mais ativamente, criou-se ainda um **concurso de ideias de simplificação para os funcionários públicos** – o Prémio Ideia.Simplex – que foi reeditado em 2010. Pretendeu-se, assim, estimular a capacidade de inovação, neste domínio, por parte de todos os que exercem funções públicas, beneficiando da sua experiência profissional e da sua relação de proximidade com os utentes.



A adesão a esta iniciativa pioneira foi muito positiva. À primeira edição concorreram 313 ideias individuais e coletivas de todo o país, e das diferentes áreas da Administração pública central e local, na segunda o número de candidaturas quase duplicou, atingindo as 600.

A avaliação das candidaturas obedeceu a critérios de originalidade, exequibilidade (incluindo relação custo-benefício) e potenciais impactos das ideias na redução dos encargos administrativos para os utentes e na melhoria da eficiência dos serviços. O desafio do júri consistiu em seleccionar as soluções de simplificação que representassem o melhor compromisso entre os referidos critérios.

A “receita médica eletrónica” e a “desmaterialização dos recibos de vencimento dos funcionários públicos”, que dispensam papel e agilizam procedimentos, são exemplos das mais de 900 ideias submetidas pelos funcionários públicos nas duas edições deste concurso.

Em 2010, criou-se uma nova categoria de prémio – designada “À medida do cidadão” – para a ideia mais votada pelos cidadãos, que desta forma também puderam participar. Em apenas duas semanas, registaram-se mais de 12.600 votos nas 15 ideias finalistas seleccionadas pelo júri para votação pública.

A ideia vencedora do 1º Prémio Ideia Simplex’09 foi adotada pelo Ministério da Saúde. Com a medida “acesso direto à isenção de pagamento de taxas moderadoras” evitou-se a deslocação anual de cerca de 2 milhões de pensionistas, com pensão não superior ao salário mínimo, aos serviços públicos para fazer prova do seu direito à isenção do pagamento de taxas moderadoras. Essa prova passou a ser feita com a informação que a Administração já dispõe nos serviços de finanças.

A substituição do recibo de vencimento em papel pelo recibo de vencimento eletrónico foi outra das Ideias.Simplex’09 que os serviços públicos acolheram e que atualmente abrange mais de 42.000 funcionários.

Duas das ideias premiadas na 2.ª edição do concurso foram igualmente integradas no Programa Simplex’10: a ideia “Receita Médica Eletrónica”, adotada pelo Ministério da Saúde; e a ideia “Dossier Eletrónico do Imóvel”, adotada pelo Ministério da Justiça e pelo Ministério das Obras Públicas Transportes e Comunicações, em articulação com outros Ministérios.

A partir da sua 2ª edição (2006/2007), os programas Simplex passaram a ser colocados em **consulta pública *on line*, prévias ao lançamento de cada programa.**

As consultas dos Programas Simplex foram concebidas como processos de consulta aberta. Permitiu-se o acesso ilimitado e contribuições livres não circunscritas às medidas apresentadas. Apelou-se tanto à participação crítica como à criativa, com apresentação de novas medidas.

O público-alvo foi definido de uma forma ampla. Consideraram-se “partes interessadas” os cidadãos, as empresas e as organizações da sociedade civil que os representam, com particular incidência nas associações sindicais, patronais, representativas de atividades profissionais e de interesses económicos e difusos.

Para promover a participação, a fase de consulta pública foi precedida de campanhas de divulgação:

- Dirigiram-se convites a associações e a todos os utilizadores registados nos Portais do Cidadão e da Empresa;
- Publicaram-se anúncios na imprensa diária e semanal e no Portal do Governo.

As propostas de simplificação dos ministérios foram disponibilizadas para consulta pública através de um sítio eletrónico específico.

Com o intuito de facilitar a pesquisa e otimizar a participação, as medidas foram agrupadas de acordo com os seus principais destinatários (cidadãos, empresas e Administração pública) e, dentro destes, em subgrupos relacionados com os principais acontecimentos de vida quer dos cidadãos quer das empresas.

A partir de 2009, utilizou-se um formato blogue que, para além de permitir comentar todas as medidas e propor novas, veio tornar possível visualizar, comentar e votar nos contributos de todos os participantes, tornando mais transparente e dinâmica a participação.

No decurso do processo de consulta, todas as sugestões, comentários e novas propostas recebidas – de cidadãos, de empresas e de

associações – foram encaminhadas para os diferentes ministérios competentes em razão da matéria, para apreciação da sua pertinência e oportunidade. A estes competia também responder individualmente aos proponentes sobre a viabilidade de cada sugestão.

Uma parte desses contributos foi incorporada nas versões finais dos Programas Simplex quer pela reformulação de medidas inicialmente previstas quer pela adoção de novas medidas.

Em todas as consultas públicas efetuadas, verificou-se, por exemplo, que as medidas de simplificação com impactos na vida dos cidadãos suscitaram sempre mais participação.



Os resultados destes processos de participação pública foram sempre divulgados através de relatórios detalhados – que permitem conhecer o âmbito das sugestões e comentários e as razões para a sua inclusão ou não nos Programas –, disponibilizados no sítio eletrónico do Simplex.

De modo a permitir a participação permanente de todos os cidadãos, criou-se em 2008 uma Caixa de Sugestões em [www.simplex.gov.pt](http://www.simplex.gov.pt) e em 2010 o blogue e a página de Facebook Diga Simplex.

Ainda com o objetivo de incentivar os utentes a assumirem o papel de agentes da mudança e construir um Programa mais próximo das necessidades de simplificação por eles identificadas, promoveram-se **outras formas de participação como fóruns e reuniões com empresas, cidadãos e seus representantes.**

A partir de 2009, a promoção deste tipo de iniciativas tornou-se cada vez mais regular, destacando-se as reuniões efetuadas com as empresas associadas da Associação Empresarial de Portugal e com as principais Câmaras de Comércio estrangeiras sedeadas em Portugal, no âmbito do Fórum de Investidores Internacionais, organizado em cooperação com a AICEP (Agência para o Investimento e Comércio Externo).

Com este objetivo, salienta-se ainda a constituição, em 2010, de uma Comissão para a Modernização Administrativa, composta por representantes das confederações e associações empresariais representativas dos setores económicos nacionais, centrais sindicais e associação de defesa dos consumidores.

No início de 2011, foi lançado um programa *Simplex para as Exportações*, que resultou integralmente de sugestões apresentadas por empresas exportadoras e posteriormente adotadas pelos serviços públicos.

#### [United Nations Public Service Awards](#)

Em maio de 2011, esta vertente participativa do Simplex **foi premiada pelas Nações Unidas**, na categoria “Promover a participação na definição das políticas públicas através dos mecanismos inovadores”, no âmbito da 8.ª edição do concurso “United Nations Public Service Awards”, que é considerado «a mais prestigiante distinção internacional de excelência do serviço público».

**Itália** tem um programa de comunicação chamado de *Semplifica Italia*. O decreto do [“Semplifica Italia” \(2012\)](#), o da “Agenda Digitale” (2012), e o ulterior decreto [“Del Fare” \(2013\)](#), que contém novas medidas de simplificação administrativa, foram construídos com base na avaliação dos encargos burocráticos existentes e na consulta *on line* feita a cidadãos, empresas e suas associações representativas.

O objetivo desta consulta era que todos os interessados pudessem identificar problemas burocráticos com que se tivessem deparado e fazer propostas para os resolver.

Segundo o relatório da consulta [“Burocrazia, diamoci un taglio – Le tue idee per semplificare”](#), durante o período de novembro de 2009 a setembro de 2011, foram recebidas 504 participações. 36% dos participantes pediram ajuda à “Linea Amica”, uma linha criada para ajudar o participante a resolver o problema específico que reportou. Apenas 11 das participações recebidas foram de associações, as demais foram enviadas a título pessoal. Sendo que dessas

participações enviadas a título pessoal, a maioria diz respeito a trabalhadores dependentes, cerca de 46% dos quais do setor privado.

As sugestões dizem respeito, de uma forma transversal, ao funcionamento da Administração pública, sendo as áreas mais visadas:

- Fiscalidade;
- Documentação civil;
- Edificação e urbanismo;
- Saúde e assistência social.

Segundo o mesmo relatório, o problema mais assinalado pelos participantes foi o fraco recurso às novas tecnologias por parte da Administração Pública, assim como os pedidos de informação que já estão na posse da Administração Pública, as obrigações inúteis e desproporcionadas, a complexidade dos procedimentos, a inexistência de um interlocutor único, e os longos tempos de espera.

A consulta “Burocrazia, diamoci un taglio – Le tue idee per semplificare” terminou em 15 de outubro de 2013 com um total de 2.164 participações provenientes sobretudo de particulares (apenas 40 foram enviadas por associações), na sua maioria trabalhadores dependentes (33% de funcionários públicos).

O decreto “Semplifica Italia”, que surge após a consulta pública acima referida, determina que o Governo adote um programa de redução dos encargos administrativos que recaem sobre a Administração pública. Para identificar tais encargos e os procedimentos administrativos a simplificar, o decreto estipula que seja efetuada uma consulta à própria Administração através de meios eletrónicos. Foi nesse âmbito, que se realizou uma **consulta aberta aos funcionários públicos**, de 19 de outubro a 18 de dezembro de 2012, chamada de [“Semplifica PA”](#), a qual recebeu 221 participações, 75% das quais provenientes de funcionários da Administração local.

A consulta consistia no preenchimento de um formulário *online* estruturado em duas partes:

- 1) Uma parte referente a dados pessoais e relativos às funções desempenhadas pelo participante;
- 2) A outra parte relativa à recolha das participações para redução dos encargos administrativos mediante o uso do campo de resposta aberta. Desta forma, o participante pode descrever detalhadamente o procedimento que gostaria de ver simplificado ou eliminado e ainda formular uma proposta de simplificando, indicando as suas vantagens para a Administração e para os utentes.

As participações recolhidas dizem respeito sobretudo a 4 áreas temáticas: registo civil, atividade eleitoral, estado civil (quase 34% das participações recebidas), sistema informático (16%), empreitadas e prestação de serviços (10%), e contabilidade e finanças (8%).

Igualmente, de 16 de outubro de 2013 a 20 de janeiro de 2014 lançou-se a consulta pública *online* chamada de "[Le 100 procedure più complicate da semplificare](#)", com o objetivo de identificar os 100 procedimentos mais complicados e onerosos para os cidadãos e empresas, e obter de quem vive esses problemas propostas de solução para os mesmos.

Nesta consulta pública participaram 1.438 cidadãos (30% mulheres e 70% homens), 27% dos quais funcionários públicos, e 525 empresas, num total de 1.953 participações que resultaram na identificação de 2.400 situações burocráticas.

**Os 5 procedimentos/obrigações mais onerosos identificados pelos cidadãos:**

- Cumprimento de obrigações fiscais;
- Procedimentos associados à edificação;
- Cumprimento de obrigações para acesso ao sistema de saúde;
- Cumprimentos de obrigações relacionadas com pessoas portadoras de deficiências;
- Obrigações em matéria laboral e de segurança social.

**Os 5 procedimentos/obrigações mais onerosos identificados pelas empresas:**

- Cumprimento de obrigações fiscais;

- Procedimentos associados à edificação;
- Cumprimento de obrigações para criação de uma empresa e exercício de uma atividade;
- Obtenção da DURC (documento único de regularidade contributiva) e outros documentos necessários à adjudicação de contratos públicos;
- Obrigações relativas a segurança e saúde no trabalho.

Em matéria de consulta pública, o **Reino Unido** destaca-se pelas seguintes iniciativas, que desenvolveremos mais à frente:

- 1) “**Red Tape Challenge**” é um programa governamental de consulta pública destinado a avaliar a legislação existente. Baseia-se na regra de que a legislação que implica encargos administrativos deve ser eliminada, a não ser que a sua manutenção seja devidamente justificada pelo Governo;
- 2) “**Focus on Enforcement**” é um programa que permite às empresas identificar a legislação que lhes é aplicável e que pode ser melhorada, reduzida ou alterada. O seu objetivo é também dar destaque à legislação justa e eficaz, de forma a que possa ser replicada. O Governo compromete-se a analisar as melhores propostas recebidas e a utilizá-las para melhorar o ambiente de negócios.
- 3) “**Business Focus on Enforcement**” é um programa que dá a oportunidade a empresários, sindicatos e associações empresariais de identificarem as áreas que carecem de reforma de modo a beneficiar as suas atividades económicas.



De uma forma resumida, as iniciativas acima referidas articulam-se da seguinte forma:

As sugestões recolhidas e trabalhadas ao nível do “Business Focus on Enforcement” e do “Focus on Enforcement”, caso impliquem eliminação,

consolidação ou alteração de diplomas legais são tratadas no seio do Red Tape Challenge.

Por sua vez, [as medidas propostas no âmbito do Red Tape Challenge](#) são submetidas ao escrutínio da “Reducing Regulation sub-Committee” e ainda, ulteriormente, do “Regulatory Policy Committee”, antes de serem implementadas.

O “**Reducing Regulation sub-Committee**” (RRC) tem como função supervisionar e controlar a produção regulatória do Governo.

O “[Regulatory Policy Committee \(RPC\)](#)” foi criado em 2009 e tornou-se numa comissão pública independente em 2012. Os seus membros avaliam a qualidade da fundamentação e os resultados das análises de impacto feitas às novas medidas regulatórias e “desregulatórias” propostas pelo Governo, e verificam ainda as estimativas feitas relativamente ao impacto nas empresas das novas medidas regulatórias.

O objetivo da avaliação feita pela RPC é garantir que as decisões em matéria regulatória são feitas com base num procedimento robusto que se baseia em evidências factuais/documentadas. De entre as responsabilidades da RPC encontra-se a obrigação de ao avaliar as análises de impacto relativas a novas medidas regulatórias do RRC ter em conta o caso particular das pequenas e micro empresas. Aliás, uma das prioridades da RPC para os anos de 2013-2014 é precisamente representar os interesses e as necessidades das pequenas e micro empresas junto do legislador/regulador. Isto porque uma das prioridades do Governo é minimizar os encargos administrativos impostos às pequenas e micro empresas pelas novas medidas regulatórias, e desse modo promover o crescimento e o emprego.

Note-se que as medidas de *Better Regulation* propostas pelo RRC não partem apenas do “Red Tape Challenge”, do “Focus on Enforcement” e do “Business Focus on Enforcement”. As medidas podem ser também de iniciativa governamental visando concretizar os objetivos do *Coalition Agreement*, que corresponde ao programa do Governo Britânico, havendo para o efeito um [manual de Better Regulation](#) que determina

como devem proceder os vários departamentos governamentais nesta matéria.

O “**Red Tape Challenge**” foi criado em abril de 2011, com o objetivo de recolher os contributos de todos aqueles que diariamente lidam com a legislação e podem ajudar a identificar os encargos passíveis de serem eliminados, reduzidos ou alterados. O Governo depois utiliza as participações recebidas para fazer as reformas necessárias.

Para o efeito, periodicamente é publicada a regulamentação relativa a um determinado setor – desde o comércio aos transportes – e regulamentação genérica transversal a todos os setores, como legislação sobre saúde e segurança. As pessoas vão ao sítio da Internet do “Red Tape Challenge” e comentam. Esses comentários vão inspirar a decisão relativa à regulamentação que deve ficar e àquela que deve ser eliminada. Os responsáveis governamentais têm 3 meses para decidir que regulamentação vão eliminar, recaindo sobre eles a presunção de que todos os diplomas que criem encargos administrativos para os cidadãos e empresas devem ser eliminados a não ser que se justifique porque é que são necessários. [Os resultados do “Red Tape Challenge”](#) são publicados no seu sítio da Internet.

**Os *big wins* do “Red Tape Challenge”:**

- Eliminação ou melhoria de mais de 3000 diplomas;
- Poupança para as empresas de mais de 850 milhões de libras devido a reformas provenientes do “Red Tape Challenge”;
- Mais de 30.000 participações de empresas e cidadãos;
- Poupança estimada de 64 milhões de libras para os construtores civis devido à eliminação de burocracia desnecessária;
- Eliminação de 12.5 milhões de notificações de vendas televisivas que os comerciantes já não têm que enviar anualmente quando querem obter a sua licença para venda através da TV;
- Eliminação de selo em papel para 36 milhões de veículos (junho de 2014);
- Poupança de 21 milhões de libras para as empresas graças à simplificação do registo das despesas da empresa;

- Mais de 20 diplomas relativos a licenças de construção consolidados em 2 diplomas;
- Isenção de licenciamento, desde as 8 às 23 horas, para mais de 100 eventos comunitários e com música ao vivo;
- Pelo menos 1 milhão de profissionais liberais deixam de estar sujeitos à legislação relativa a saúde e segurança no trabalho;
- Mais de 100.000 negócios de baixo risco deixam de estar sujeitos a inspeções de saúde e segurança desnecessárias;
- Eliminação da necessidade de anualmente fazer 23 milhões de notas de transferência de resíduos de papel graças à desmaterialização do procedimento;
- Poupança de 66 milhões graças à alteração de normas redundantes;
- Poupança estimada de 100 milhões de libras para as empresas devido à redução das normas ambientais em 80%.

O “**Focus on Enforcement**” foi criado em março de 2012 como complemento do “Red Tape Challenge”. Muitas vezes, as empresas queixam-se que não é a legislação em si que lhes causa problemas, é a forma inconsistente e inadequada como é aplicada ou, então, entendem apenas que a sua aplicação poderia ser melhorada.

As equipas do “Focus on Enforcement” reúnem a informação enviada diretamente pelas empresas através do sítio da Internet, por email, por carta, e pessoalmente.

Cada fase do processo demora, normalmente, 6 a 8 semanas e nesse período qualquer pessoa que queira partilhar a sua experiência relativa à aplicação de legislação em cada área temática pode fazê-lo. As participações recebidas são analisadas por uma equipa, composta por funcionários públicos, e ulteriormente o Governo considera toda a informação recebida e trabalha no sentido de identificar formas de ultrapassar os constrangimentos identificados.

[Os resultados são publicados no sítio da Internet da “Focus on Enforcement”](#), nomeadamente informando as medidas que vão ser adotadas para resolver os problemas identificados.

**“Focus on Enforcement”: 10 áreas analisadas**

- Pequenas indústrias do setor alimentar;
- Produtos químicos;
- Eventos de voluntariado;
- *Pubs*, com especial interesse em *pubs* comunitários;
- Projetos costeiros;
- Aplicação de legislação relativa a prevenção de risco de incêndio;
- Melhoria da aplicação da legislação relativa a lares de idosos;
- Melhoria da aplicação da legislação relativa a cuidados a crianças;
- Mecanismos de apelo regulatório;
- Indústria farmacêutica.

Face ao sucesso do “Focus on Enforcement”, a vontade pública é de que o projeto continue. Todavia, o Governo entendeu que deveria ser dada mais voz aos empresários, associações patronais e sindicais. Nesse sentido, foi criado o projeto piloto do “**Business Focus on Enforcement**” em que se pede, como já referimos, a empresários, associações patronais e sindicais que identifiquem os constrangimentos com que se deparam na sua vida quotidiana.

As análises do “[Business Focus on Enforcement](#)” são breves, têm uma duração entre 6 a 8 semanas, ao longo das quais os proponentes selecionados participam em 3 fases distintas:

- Problematização;
- Recolha de elementos;
- Análise dos elementos recolhidos e elaboração de propostas de solução.

Espera-se que os resultados deste projeto sejam disponibilizados em 2014<sup>9</sup>.

1. \_\_\_\_\_

<sup>9</sup> Outros países europeus também levaram a cabo consultas telemáticas importantes para a construção dos programas de simplificação administrativa do respetivo país, como é o caso da França ([Faire simple](#)).

### 3.3. OS TIPOS DE PROGRAMA

A construção de um programa de simplificação pode ser feita através de diferentes abordagens, as quais podem ser combinadas no mesmo programa: as abordagens por regime jurídico; as abordagens por metas quantitativas; e as abordagens por eventos de vida.

#### A-1) As abordagens por regime jurídico

As mais correntes são as abordagens por diploma ou conjunto de diplomas legislativos que integram um regime jurídico, incluindo (ou não) os procedimentos administrativos a ele associados: as obrigações contabilísticas das PME, o licenciamento industrial, a constituição de sociedades comerciais, etc.

Para o efeito, selecionam-se as prioridades a partir da participação de funcionários e cidadãos, e das orientações governamentais, ou seja, os regimes sentidos como mais complexos ou os que têm maior impacto em certos objetivos (competitividade, por exemplo), bem como aqueles que podem ser mais rapidamente alterados.

Convocam-se, depois, a participar na respetiva simplificação as entidades (ministérios e seus departamentos) que são “donas” do regime, às quais compete desenhar as medidas concretas para que tal possa acontecer, identificando as oportunidades de simplificação administrativa em cada lei ou regulamento. Isso faz-se tendo em conta, nomeadamente, alguns dos princípios e instrumentos que referimos no ponto anterior (revisão da lei, desmaterialização do procedimento, criação de um balcão único, revisão do formulário, partilha de informação, etc.).

É ainda indispensável fixar um prazo para o trabalho ser concluído.

Este tipo de abordagem conduz a que haja programas distintos para diferentes níveis de governo (por exemplo, federal, estadual ou municipal).

Tem sido esta a abordagem mais seguida na UE e nos Estados-Membros, como foi o caso da Itália e de Portugal (embora

migrando, neste caso, para uma abordagem por evento de vida), integrando os Estados-Membros a partir de 2007 também uma meta quantitativa.

#### **A-2) As abordagens por metas quantitativas**

As abordagens por metas quantitativas combinam-se com a anterior, mas também com a seguinte. Estabelecem metas para a redução dos encargos administrativos e selecionam diplomas de onde constam esses encargos. A revisão é feita com vista a cumprir um objetivo quantitativo que depois de adicionado aos restantes deve perfazer o objetivo global estabelecido (por exemplo 25% na UE e nos Estados-Membros, para o período de 2007 a 2012, como foi referido antes).

#### **A-3) As abordagens por evento de vida**

As mais inovadoras são as abordagens por eventos de vida. Selecionam-se eventos de vida complexos do ponto de vista dos cidadãos ou empresas, compreendendo todas as interações com entidades públicas relevantes para o evento. Escolhem-se entre essas interações as mais complexas e define-se a partir daí o modo de as simplificar. Convocam-se para o efeito todas as entidades relevantes, seja qual for o nível de governo em que se situam. Isso conduz a que haja programas por eventos de vida comuns a todos os níveis de governo (por exemplo, federal, estadual ou municipal) que interferem no evento.

### Eventos de vida dos cidadãos (o exemplo do Simplex)



Este tipo de abordagem é mais exigente na sua organização e na sua governação, mas é muito mais eficaz nos seus resultados. Na verdade, o que acontece nas primeiras abordagens, sem prejuízo da sua importância em muitas situações, é que pode simplificar-se radicalmente um regime (o licenciamento de uma atividade económica) e deixar incólume, complexo e moroso um outro regime que faça parte do mesmo evento de vida (o licenciamento da obra para construir o edifício onde vou instalar a atividade). Isso faz com que o primeiro esforço de simplificação e os respetivos resultados possam não ser percecionados pelos seus destinatários. As abordagens mais holísticas, por evento de vida, não só contornam esta dificuldade, como fazem incidir o esforço sobre os pontos mais críticos, majorando a perceção positiva dos resultados.

Por isso mesmo, apresentaremos de seguida um exemplo mais desenvolvido desse tipo de abordagens.

### Um exemplo, iniciar um negócio (o caso da França)

Em França, a DGME (Direção-Geral para a Modernização Administrativa francesa)<sup>10</sup> aplicou uma abordagem por eventos de vida, considerada inovadora, nos seus [estudos sobre a complexidade dos procedimentos administrativos](#), com vista à definição de prioridades para a construção de um programa.

Esta abordagem permite avaliar a qualidade do serviço na perspetiva dos usuários (enquanto particulares, empresários, membros de associações e de coletividades locais), focando-se para tal na análise dos principais eventos de vida que envolvem interações com a Administração (por exemplo “mudança de casa”, “desemprego” ou “nascimento de uma criança”, no caso dos particulares, ou “iniciar um negócio” no caso das empresas), independentemente das entidades que os prestam.

Com estas pesquisas pretendeu-se:

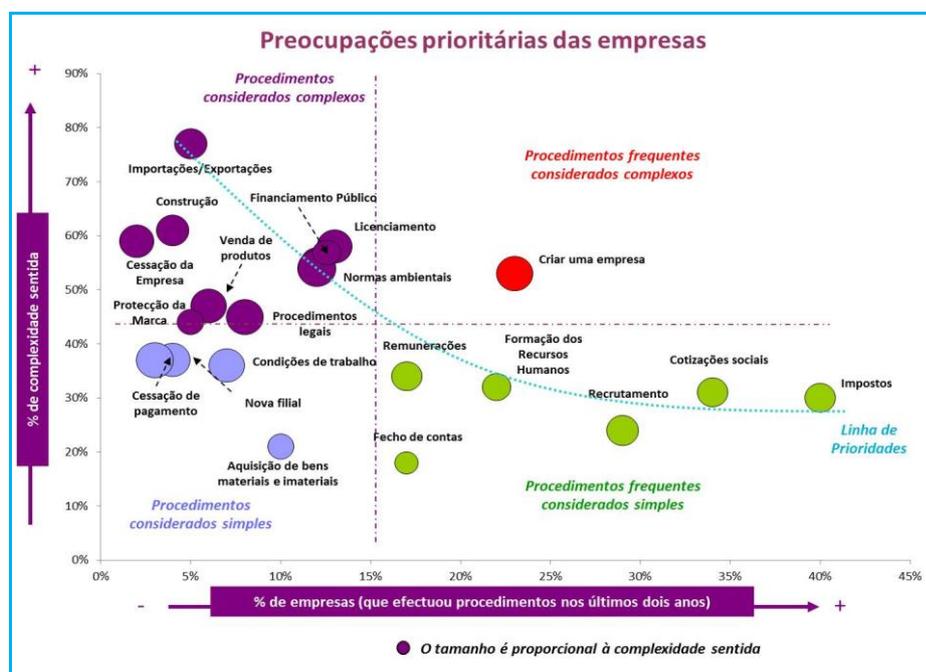
- **Avaliar o grau de complexidade atribuído pelos utentes aos procedimentos administrativos por evento de vida** (calculando a % de pessoas que considera os procedimentos muito ou relativamente complicados para cada um dos eventos de vida);
- **Identificar os “eventos de vida” que constituem uma preocupação prioritária para os utentes**, cruzando o grau de complexidade/facilidade sentido com a frequência de realização dos procedimentos (ver figura abaixo, ilustrativa dos resultados desta análise no estudo desenvolvido em 2008, junto das empresas);
- **Detetar os eixos de melhoria prioritários** para o conjunto dos procedimentos, tendo em conta critérios de satisfação/insatisfação, como os apresentados no seguinte quadro.

1. \_\_\_\_\_

<sup>10</sup> Atualmente, [Secretaria-geral para a Modernização da Ação Pública \(SGMAP\)](#).

### Eixos prioritários em França para cidadãos e empresas (avaliação, 2008):

- O tempo necessário para a concretização do procedimento;
- A inutilidade de determinados procedimentos ou justificações;
- A complexidade dos procedimentos e do vocabulário administrativo;
- A dificuldade em contactar a entidade através dos diferentes canais (telefónico, Internet, postal, presencial);
- A dificuldade em identificar a entidade ou o serviço responsável pelo procedimento;
- A falta de competência e de boa vontade dos funcionários;
- A má qualidade do serviço prestado.



Fonte: DGME, BVA (2008) *Les priorités de simplification vues par les usagers - Résultats auprès des particuliers et entreprises*, pág.19.

Os estudos foram desenvolvidos através de inquéritos por telefone, conduzidos pelo Instituto de Estudos de Mercado e Opinião BVA.

A originalidade desta abordagem prende-se, como referimos, com a possibilidade de analisar os procedimentos administrativos, tendo em conta os passos que os utentes percorrem no seu relacionamento com a Administração e não a partir da lógica dos serviços prestados pela Administração.

Uma das conclusões dos estudos sobre a complexidade administrativa foi precisamente que esta está associada a questões relacionadas com o facto de o percurso dos utentes compreender, muitas vezes, o contacto com diferentes organismos públicos para tratar de uma só necessidade.

De acordo com o relatório [\*De l'écoute des usagers à l'action: «La satisfaction: en comprendre la logique, en identifier les leviers»\*](#), a “redundância das informações prestadas”, as “contradições no tratamento do pedido”, as “dificuldades em identificar a entidade responsável pelo serviço”, constituem, entre outros, alguns dos problemas mais frequentemente associados à complexidade.

### 3.4. O DESENHO DAS MEDIDAS DE SIMPLIFICAÇÃO

Seja qual for a abordagem seguida, é preciso construir em concreto as medidas de simplificação.

No caso do Simplex, em Portugal, para apoiar os serviços nesse desenho foram definidas orientações sobre o que deve ser (e como deve ser formulada) uma medida de simplificação, através de exemplos concretos.

Convém, também aqui, ser simples nos exemplos. Manuais muito detalhados, mesmo que rigorosos, para proceder à reengenharia dos procedimentos administrativos acabam por não ser de grande utilidade prática para a maioria dos participantes nestes programas. Podem até ter o efeito contrário, suscitar uma rejeição da tarefa com medo da complexidade que envolve a sua execução. Importa ser muito simples no início para ganhar novos “adeptos”. A eliminação de um campo de um extenso formulário, é pouco? Talvez, mas no ano seguinte quem sabe se não é formulário que vai desaparecer...

Situação	Oportunidade
É exigida a entrega de várias cópias de documentação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Posso eliminar o pedido de cópias?</li> <li>• Posso executá-las no balcão recetor?</li> <li>• Posso pedir a sua entrega pela internet?</li> </ul>
É pedida informação já disponível em outros serviços públicos ou a sua comprovação através de certidões	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Posso facilitar a partilha de informação entre serviços (respeitando a proteção de dados pessoais)?</li> <li>• Posso criar certidões permanentes <i>on line</i>?</li> <li>• Posso substituir certidões por listas publicadas na internet?</li> </ul>
A mesma informação é pedida por vários serviços da Administração	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Posso dispensar obrigações de informação que não estejam devidamente justificados?</li> <li>• Posso estabelecer interfaces eletrónicas de transmissão de informação ente serviços?</li> <li>• Posso ter acesso às aplicações informáticas de outros serviços?</li> <li>• Posso usar plataforma de interoperabilidade da Administração pública para obter comprovativos?</li> <li>• Posso criar bases de dados partilhadas?</li> </ul>
É prestada informação insuficiente aos utentes ou potenciais utentes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Posso prestar a mesma informação em linguagem mais simples?</li> <li>• Posso criar guias técnicos para clarificar informação?</li> <li>• Posso consolidar informação dispersa?</li> <li>• Posso disponibilizar informação no canal <i>web</i>?</li> <li>• Posso criar FAQs?</li> <li>• Posso permitir o acompanhamento do processo e criar canais alternativos de contacto?</li> <li>• Posso criar um simulador do processo?</li> </ul>
São necessárias várias deslocações a diferentes serviços ou ao mesmo serviço para completar um determinado processo (ex. obter uma licença ou renovar a carta de condução)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Posso criar um canal alternativo para entrega de documentação?</li> <li>• Posso obter a informação a partir de outro departamento do meu serviço ou ministério?</li> <li>• Posso integrar o processo num único balcão ou criar interlocutores únicos?</li> </ul>
É exigido o pagamento de vários encargos em diferentes momentos do mesmo processo implicando várias deslocações	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Posso eliminar guias de pagamento?</li> <li>• Posso permitir pagamento por transferência bancária ou MB?</li> <li>• Posso permitir diversos pagamentos num mesmo ato?</li> </ul>

Situação (cont.)	Oportunidade (cont.)
Há um elevado número de requerimentos mal preenchidos ou de processos deficientemente instruídos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Posso pré-preencher informação de que já disponho?</li> <li>• Posso publicitar exemplos de requerimentos preenchidos?</li> <li>• Posso elaborar guias de ajuda passo a passo?</li> </ul>
O tempo necessário para completar um processo é demasiado longo face à importância ou ao ritmo que é aconselhável para a atividade económica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Posso identificar e eliminar fases desnecessárias?</li> <li>• Posso confiar antes e controlar depois?</li> <li>• Posso substituir documentos por meras declarações?</li> <li>• Posso eliminar licenças e autorizações que sejam desnecessárias nas situações de menor grau de risco ou de menor complexidade?</li> <li>• Posso substituir licenças e autorizações prévias por obrigações de notificação e sistemas de certificação?</li> </ul>
Não estão definidos prazos limite para uma resposta dos serviços públicos ou não são cumpridos os prazos fixados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Posso estabelecer prazos de resposta?</li> <li>• Posso aceitar diferimentos tácitos?</li> <li>• Posso estabelecer prioridades de resposta no caso de impossibilidade de cumprimento de todos os prazos?</li> <li>• Posso definir tipos de respostas mínimas no caso de incumprimento de prazos?</li> <li>• Posso publicitar as prioridades e os tipos de respostas mínimas?</li> </ul>
Há um acréscimo meramente conjuntural nos processos relativos a uma dada atividade administrativa (ex. para obter uma licença)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Posso estabelecer protocolos com outros serviços públicos para obter recursos adicionais?</li> <li>• Posso subcontratar parte da atividade?</li> </ul>

Fonte: *Relatório 6 anos de Simplex, 2011*

### 3.5. A AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

A simplificação é uma tarefa que deve estar assente em ações permanentes de avaliação e de correção das práticas administrativas.

Não basta ter bons programas e boas medidas, é preciso também avaliá-los, medir e quantificar os seus resultados e submetê-los ao escrutínio público e a avaliações externas independentes, nacionais e internacionais. Só assim se poderá:

- Saber se os objetivos inicialmente previstos foram efetivamente alcançados;

- Medir a adesão dos utentes e o valor dos ganhos alcançados: quantos utilizam o serviço; quanto tempo, deslocações, papel e dinheiro se pouparam;
- Avaliar o grau de satisfação dos destinatários;
- Identificar oportunidades de melhoria e novas respostas às necessidades dos cidadãos e das empresas;
- Detetar e corrigir as más orientações, evitando incorrer repetidamente nos mesmos erros;
- Conhecer e replicar as boas práticas, otimizando o esforço despendido;
- Criar uma cultura de avaliação nos serviços públicos, promovendo a responsabilização pelo cumprimento das metas assumidas e também o reconhecimento pelos bons desempenhos.

Existem diferentes formas de avaliar o resultados que se completam umas as outras. Entre as mais utilizadas estão a compilação da informação a administrativa, que permite aferir os tempos de espera e construir outro tipo de indicadores; a avaliação da perceção dos usuários; e a medição dos encargos administrativos reduzidos, através da metodologia do Standard Cost Model.

#### **A-1) Compilar e publicar a informação administrativa**

Para avaliar os resultados de um programa é preciso em primeiro lugar **reunir, compilar e publicar a informação administrativa** relevante: tempos de espera, tempo de emissão da licença, tempo para a constituição da sociedade, tempo de preenchimento do formulário, número de certidões que deixaram de ser emitidas, etc., comparando a informação atual com a informação existente antes da simplificação.

Esses resultados devem ser tornados públicos, para que o processo seja transparente e vá ganhando a confiança dos usuários dos serviços públicos.

## A-2) Avaliar a percepção dos utentes

É fundamental também **avaliar a percepção dos usuários** e medir o seu grau de satisfação relativamente ao novo regime, ao novo procedimento ou serviço depois de simplificado. Isso mostra se eles sentem ou não que beneficiaram de um regime, de um procedimento ou de um serviço mais simples e conveniente.

Em **Portugal**, por exemplo, com o propósito de construir um sistema independente de avaliação regular da satisfação dos utentes dos serviços prestados pela Administração pública, promoveu-se um estudo piloto em quatro serviços públicos, que utilizou a metodologia do Índice Nacional de Satisfação do Cliente – um indicador calculado com base em inquéritos, por amostragem.

Esta metodologia internacionalmente reconhecida permite a comparabilidade entre serviços públicos e privados, nacionais e internacionais<sup>11</sup>.

Muito outros países da UE têm desenvolvido avaliações semelhantes, mais simples ou mais profundas. Sobre essas avaliações ver em especial Maria Manuel Leitão Marques, *Estudo de práticas europeias sobre pesquisa de satisfação dos usuários dos serviços públicos*, 2012. (Relatório elaborado no âmbito do PROJETO APOIO AOS DIÁLOGOS SETORIAIS UNIÃO EUROPEIA – BRASIL).

## A-3 ) Quantificar os encargos eliminados: O *Standard Cost Model*

Por último, é importante **medir e quantificar os encargos administrativos que foram eliminados** e comparar com a situação antes existente. Para esse feito, o instrumento metodológico mais utilizado na UE tem sido o *Standard Cost Model* que referimos na segunda parte deste Relatório e cuja, metodologia, conceitos base e etapas apresentaremos de seguida.

1. \_\_\_\_\_

<sup>11</sup> A mesma metodologia foi posteriormente aplicada a alguns serviços simplificados e disponibilizados em balcão único, físico e eletrónico, pelo Ministério da Justiça, bem como ao novo documento de identificação – o Cartão de Cidadão – e aos serviços que lhe estão associados.

o **Aspetos metodológicos**

Como referimos antes, o SCM tem como objetivo a quantificação financeira dos **encargos administrativos** originados por um dado diploma legislativo/regulamentar ou, em alternativa, por um dado ato administrativo.

Esses encargos são direta e especificamente associados ao cumprimento das **obrigações de informação** impostas por via legislativa/regulamentar, as quais integram um conjunto (mais ou menos vasto) de **dados** a disponibilizar pelas entidades visadas (a **população alvo**) (Ver quadro *infra* com a explicitação de todos os conceitos base).

Para cada obrigação de informação ou pedido de dados, essas entidades têm que desenvolver um conjunto de **atividades** de natureza **administrativa** necessárias ao seu cumprimento.

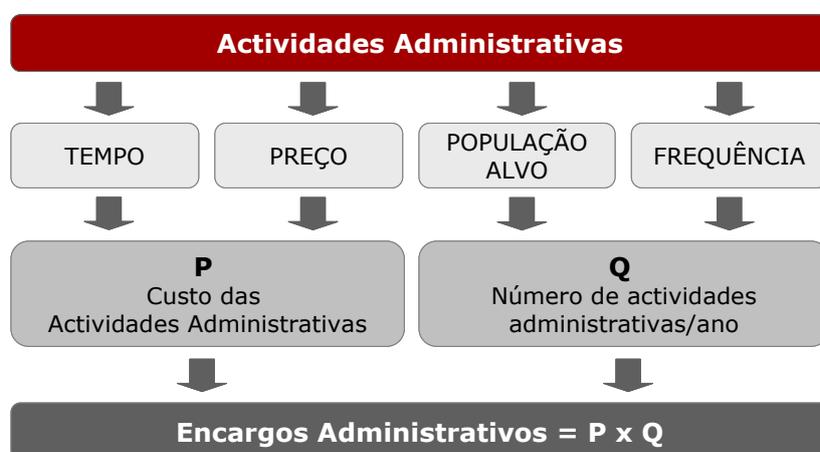


A essas **atividades administrativas** é associado um **custo**, determinado em função do seu **preço** e do **tempo** necessário para a sua realização.

O volume anual de **encargos administrativos** associados a cada atividade administrativa é obtido pela multiplicação do **custo** dessa

atividade pela **quantidade** de atividades realizadas pela totalidade da **população alvo** ao longo desse ano, com base na **frequência** com que essas mesmas atividades são realizadas.

O volume anual total de **encargos administrativos** originados por uma dado diploma legislativo/regulamentar ou, em alternativa, por um dado ato administrativo resulta, por fim, do somatório do volume anual de encargos administrativos associados a cada uma das atividades identificadas.



## ○ ETAPAS do SCM:

A implementação da metodologia SCM é um processo iterativo, que prevê a execução das seguintes etapas que começam na preparação do programa (fase 0) e terminam no cálculo dos encargos administrativos (fase 3) :



## ○ Os conceitos Base do SCM

Conceitos Base do SCM	
<b>Encargos Administrativos:</b>	Custos em que as empresas, o setor social, as autoridades públicas e os cidadãos incorrem especificamente para cumprir as obrigações, previstas na lei ou em regulamentos, de fornecer ou de guardar informações sobre a sua própria ação ou produção para as disponibilizar aos poderes públicos ou a privados.

<b>Obrigações de Informação (OI):</b>	<p>Obrigações originadas por via legislativa/regulamentar que implicam o fornecimento de informação e dados por parte dos visados ao sector público e/ou a entidades privadas.</p> <p>Excluem-se deste conceito informações que seriam produzidas mesmo que não existisse legislação/regulação que estipulasse essa obrigatoriedade.</p> <p>Incluem-se neste conceito todos os tipos de obrigações de informação, seja informação que tenha que ser transferida para autoridades públicas ou entidades privadas, seja informação que apenas tenha que ser guardada e/ou estar disponível, por exemplo, para efeitos de realização de uma inspeção ou fornecida a pedido.</p> <p>Note-se que um mesmo diploma legal pode conter múltiplas obrigações de informação, por exemplo: notificações de início de atividade; pedidos de licenças, registos, autorizações, isenções; relatórios ,incluindo preenchimento de formulários; pedidos de financiamento, subsídios; planos e programas atualizados, etc.</p>
<b>Dados:</b>	<p>Elementos de informação que têm que ser fornecidos no cumprimento de uma obrigação de informação. Cada obrigação de informação é composta por um ou mais pedidos de dados, por exemplo, dados de identificação da empresa / cidadão, volume de vendas.</p>
<b>Atividades Administrativas:</b>	<p>Ações materiais necessárias ao cumprimento integral da obrigação de informação, sejam associadas à produção e/ou obtenção de informação, ao seu tratamento, envio e/ou arquivo.</p> <p>Incluem-se neste conceito quer as atividades desenvolvidas internamente pelos agentes (empresas, setor social, autoridades públicas ou cidadãos) para cumprimento das obrigações de informação, quer as atividades realizadas em <i>outsourcing</i> – recorrendo a experts / contratações externas.</p>
<b>Parâmetros de Custos:</b>	<p>Parâmetros que permitem a sua quantificação: preço, tempo e quantidade.</p>
<b>Preço:</b>	<p>Custo por unidade de tempo (geralmente custo/hora) associado à realização de uma dada atividade administrativa</p> <p>Inclui todos os custos diretamente associados ao desempenho dessa atividade, designadamente: custos salariais internos; uma percentagem estabelecida a priori correspondente ao overhead (custos fixos associados ao funcionamento da entidade visada – eletricidade, renda, telefone, etc.).</p> <p>Existindo aquisição externa de serviço (ou seja, quando a atividade administrativa é realizada em regime de <i>outsourcing</i>), o preço corresponderá exclusivamente ao valor/hora pago pela mesma.</p> <p>Inclui ainda, embora não numa lógica de custo por unidade de tempo, outros custos diretos, designadamente custos associados a aquisições/amortizações de equipamento especificamente adquirido para fazer face à obrigação de informação/realização da atividade em causa.</p>
<b>Tempo:</b>	<p>Duração da atividade administrativa, entendido como lapso de tempo (em minutos) que decorre entre o início da atividade administrativa e o momento da sua conclusão – corresponde à quantidade de tempo, em minutos, necessária à realização de uma atividade administrativa.</p>
<b>Unidade empresarial média:</b>	<p>Padrão (no sentido de unidade de medida) utilizado como suporte para a quantificação do parâmetro de custo tempo, considerando que, especificamente no caso do universo empresarial, este parâmetro pode variar significativamente em função de diferentes níveis de eficiência e/ou</p>

	produtividade. O SCM assume como valor válido para este parâmetro de custo a mediana dos resultados obtidos, via inquéritos às empresas, logo que seja claramente possível identificar um padrão de resposta consistente.
<b>Custo de cada Atividade Administrativa:</b>	Resultado da multiplicação, para cada atividade administrativa identificada, de dois dos respetivos parâmetros de custo: Preço e Tempo.
<b>Quantidade:</b>	Número total de atividades administrativas realizadas a nível nacional, para cumprimento de uma dada obrigação de informação, ao longo de um ano. É obtido pela multiplicação da População Alvo pela Frequência.
<b>População Alvo:</b>	Número de agentes / entidades (empresas, sector social, autoridades públicas ou cidadãos) sujeitos à obrigação de informação (e que, consequentemente, desempenham as atividades administrativas necessárias ao seu cumprimento), por exemplo: empresas, cidadãos, PME, empresas com volume de vendas superior a XXX; empresas candidatas à linha YYY do Programa Operacional ZZZ, cidadãos que marcam consultas para hospitais centrais, cidadãos / empresas que compram imóveis.
<b>Limiar Mínimo (de Aplicação):</b>	Alguns regulamentos definem um patamar a partir do qual as entidades (empresas, sector voluntário, autoridades públicas ou cidadãos) ficam sujeitas ao cumprimento de uma dada obrigação de informação. Todas as entidades que não cumprem os requisitos necessários para ficar acima do limiar, estão excluídas do cumprimento da obrigação em causa, não fazendo, neste caso específico, parte da População Alvo.
<b>Segmentação:</b>	Divisão (opcional) da População Alvo em subgrupos com características comuns relevantes para a aplicação do SCM. A diferentes segmentos correspondem diferentes valores de parâmetros de custos e, consequentemente, diferentes contribuições para o nível de encargos administrativos associados a cada obrigação de informação.
<b>Frequência:</b>	Número de vezes, em cada ano, que a obrigação de informação deve ser cumprida (e, consequentemente, que as atividades administrativas necessárias ao seu cumprimento realizadas).

#### ○ A aplicação da metodologia do SCM a eventos de vida (Portugal)

Para testar a adequação da metodologia *Standard Cost Model* ao contexto nacional, iniciou-se, em 2007, em Portugal um projeto-piloto com um grupo restrito de medidas Simplex associadas a diferentes “eventos de vida” das empresas.

De modo a garantir maior independência, esta avaliação envolveu, à semelhança do procedimento europeu:

- Serviços da Administração Pública, que asseguram o mapeamento de processos e a identificação das obrigações de informação;
- Entidades externas, responsáveis pelo processo de quantificação das obrigações de informação e sua extrapolação.

No contexto deste projeto-piloto foi adotada, em Portugal, a metodologia PT SCM que difere da tradicional (EU SCM) a dois níveis:

- O objeto de medição: a abordagem tradicional da metodologia SCM mede os encargos administrativos em função das obrigações de informação associadas aos diplomas legislativos – perspetiva centrada na dimensão oferta. A metodologia PT SCM considera o “evento de vida” (criação, gestão, expansão e extinção de empresas) como o objeto relevante para efeitos de medição – perspetiva centrada na dimensão procura;
- Outros custos: A abordagem nacional difere ainda da tradicional ao incorporar outras dimensões geradoras de encargos administrativos, que importa medir. O ajustamento à metodologia EU SCM permite que as vantagens da utilização das novas tecnologias de informação e comunicação sejam consideradas, ao valorizar também a redução dos custos associados ao tempo perdido em deslocações e em esperas para realização dos atos administrativos e atendimento presencial.

A medição de encargos antes e após a implementação de cada medida de simplificação, efetuada através de inquéritos e entrevistas a diferentes empresas, permitiu valorizar a redução dos encargos administrativos suportados pelas empresas em resultado da diminuição de formalidades e obrigações.

No conjunto total das avaliações com o SCM, verificou-se que, face aos processos existentes antes da simplificação, houve uma redução real de encargos administrativos de aproximadamente 56%. Algumas medidas tiveram resultados inferiores a 25%, como a “Propriedade Industrial Online” (20,32%); outras um pouco superiores (por exemplo, a “Prestação

única de Contas através do serviço Informação Empresarial Simplificada”, com uma redução real de 38,77%); e algumas muito superiores, como o “Cartão Único Portuário” (96,47%) e a “Criação da Empresa Online” (98,53%).

## Conclusão

O SCM tem sido objeto de algumas críticas:

- A primeira é que não se trata de uma metodologia estatisticamente representativa.
- Além disso, o custo da sua aplicação é usualmente elevado pelo facto de exigir uma contratação externa independente, situação que pode ser contornada se a medição for feita, como na Alemanha, pelo serviço público de estatística.
- Acresce que o facto de ser aplicada por diploma (e não por evento de vida como se tentou fazer no caso português) faz, por vezes, que a muito bons resultados quantitativos se contraponha uma fraca perceção dos beneficiários da simplificação quanto aos seus efeitos positivos. Um diploma foi simplificado, mas não o que está ao lado e integra o mesmo evento de vida.

Apesar disso, a sua utilidade é relevante. Permite medir o que antes não era medido e desse modo fixar objetivos quantificáveis. Permite comparar os custos existentes antes da redução dos encargos administrativos com o que ficou depois. Permite ainda comparar países, regiões ou Estados quanto a esses objetivos.

À falta de melhor, esta metodologia tem feito por isso o seu caminho, mas não devemos perder de vista as suas imperfeições.

## 3.6. A GOVERNAÇÃO DOS PROGRAMAS DE SIMPLIFICAÇÃO

### A-1) O patrocínio ao mais alto nível governamental

Os programas de simplificação legislativa e administrativa são, como referimos, um esforço para uma mudança de cultura administrativa. Para que tenham sucesso têm de ser patrocinados ao mais alto nível do governo, seja qual o seu nível (federal, Estadual, local, de uma Agência, etc.) e bem no seu centro de poder. A dificuldade em vencer as resistências dentro e fora da Administração pública e a transversalidade de muitas das medidas de simplificação, dependendo da colaboração entre diferentes departamentos, justificam que tenha ser assim.

O alto patrocínio do centro de governo não impede a existência de uma agência vocacionada para a operacionalização das medidas de simplificação transversais, para a produção de instrumentos que ajudem os departamentos setoriais a construir e a operacionalizar as suas próprias medidas, para a gestão de facilitadores comuns (por exemplo as plataformas de interoperabilidade) e para a avaliação final dos resultados e a sua comunicação.

No **Reino Unido** a tarefa da *better regulation* está entregue ao “[Better Regulation Executive](#)”, para além do “[Regulatory Policy Committee](#)” ([RPC](#)) como organismo de controlo independente.

Em **França** cabe à [Secretaria-geral para a Modernização da Ação Pública \(SGMAP\)](#) .

Em **Itália**, está a cargo do [Ministro para a Simplificação e Administração Pública](#), na Presidência do Conselho de Ministros.

Em **Portugal**, o Simplex foi organizado na Presidência do Conselho de Ministros, mas a operacionalização de medidas transversais e o apoio ao Simplex dos municípios foi feito por uma agência vocacionada para a modernização administrativa, a [Agência para a Modernização Administrativa](#) – AMA, I.P.

## A-2) Um controlo independente pelos principais interessados e peritos

Na União Europeia, as iniciativas da Comissão são acompanhadas por um grupo independente de representantes de associações empresariais e/ou especialistas escolhidos em função das suas competências, designado “[High Level Group on Administrative Burdens](#)”.

Este grupo foi criado em 2007, tendo visto o seu mandato estendido até 2014, e tem como função aconselhar e fazer propostas à Comissão Europeia em matéria de simplificação de legislação e redução de encargos administrativos para as empresas, em especial micro, pequenas e médias empresas. Os seus pareceres estendem-se aos Estados-Membros enquanto aplicadores da legislação europeia.

Para efeito de acompanhamento dos seus programas em matéria de redução de encargos administrativos, em especial para as empresas, alguns países têm igualmente constituído **órgãos independentes**, semelhantes ao *High Level Group on Administrative Burdens*, ao nível da UE, que ajudam os governos e as respetivas Administrações na tarefa de identificação dos encargos administrativos, como é o caso do “[Regulatory Policy Committee](#)” no Reino Unido, do “[ACTAL](#)” na Holanda, do “[Nationaler Normenkontrollrat](#)” (National Regulatory Control Council<sup>12</sup>) na Alemanha, ou do “[Regelrådet](#)” (Better Regulation Council) na Suécia. A sua intervenção pode ser feita *ex ante*, no decorrer do processo legislativo para a produção de novos diplomas, e/ou *ex post* através de recomendações e propostas para reduzir encargos administrativos decorrentes de legislação já existente.

## A-3) Uma abordagem multinível: envolver os diferentes níveis de governo na simplificação

Por último, para além da governação específica de um programa por um determinado nível do governo, é importante que os diferentes níveis de governo possam trabalhar em conjunto quando o sucesso da

1. \_\_\_\_\_

<sup>12</sup> Último Relatório disponível em [http://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Content/DE/Publikationen/2012\\_10\\_10\\_jahresbericht\\_2012\\_en.pdf?\\_blob=publicationFile](http://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Content/DE/Publikationen/2012_10_10_jahresbericht_2012_en.pdf?_blob=publicationFile).

simplificação de um regime ou de um evento de vida depende desse envolvimento.

No caso da UE, o impulso europeu para a simplificação tem sido muito importante não só para desencadear programas semelhantes nos 28 Estados-Membros, divulgando medidas e metodologias e estabelecendo objetivos comuns. Contudo, o contrário também tem ocorrido, mas também para articular iniciativas nos mesmos domínios quando elas dependem da UE e dos Estados-Membros (por exemplo na área da contratação pública ou das obrigações de informação para as PME).

O contrário também é verdade. Iniciativas pioneiras como o uso de certas metodologias, por exemplo, o SCM para medir os encargos administrativos na Holanda e Reino Unido, influenciaram a sua utilização pela UE, em especial pela Comissão Europeia, no seu esforço para reduzir os encargos administrativos na sua própria legislação. O mesmo tem acontecido em outros domínios. O sistema de contratação pública eletrónica (*e-procurement*) desenvolvido em Portugal tem influenciado as opções de simplificação tomadas ao nível europeu no âmbito das Diretivas sobre contratação pública. A criação de laboratórios para a experimentação de novas metodologias mais participadas (cocriação) para a simplificação e redesenho de procedimentos, como o “[MindLab](#)” na Dinamarca, influenciou iniciativas semelhantes na UE e em outros Estados-Membros.

(cfr. [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/policy/public-sector-innovation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/policy/public-sector-innovation/index_en.htm)).

Esta mesma interação e influência mútua ocorre ao nível nacional na relação entre as administrações central e local. O sucesso do programa Simplex em Portugal para a Administração central conduziu dois anos depois a uma iniciativa semelhante ao nível local (Simplex Autárquico) e permitiu medidas de simplificação conjuntas entre entidades da Administração central e local (como o Balcão do Empreendedor no âmbito do regime do Licenciamento Zero). A abordagem por evento de vida ensaiada em França e na Holanda, já referida, engloba também todas as entidades administrativas, centrais, regionais e locais, que de

algum modo estão presentes nesse evento (como licenciadoras, concedendo qualquer tipo de apoio, possuindo informação relevante, registrando, etc.).

Esta lógica de envolvimento e de colaboração entre diferentes níveis de administração na concepção e governação dos programas ou de medidas de simplificação é indispensável em certos domínios para que sejam bem sucedidos e percebidos como tal pelos cidadãos e as empresas.

De que vale simplificar uma Diretiva da UE se os Estados-Membros a complicam na respetiva transposição (*gold plating*)? De que vale simplificar o regime de licenciamento de serviços se os municípios o regulamentam a seguir de forma muito complexa? Visto do lado dos usuários, de que vale a minha empresa ser constituída numa hora na conservatória do registo comercial (junta comercial, no Brasil) se a seguir espero um ano pela licença municipal para fazer uma obra no edifício onde a quero instalar?

Transpondo esta constatação para o caso brasileiro, seria importante que a vontade política de desenvolver uma cultura de simplificação legislativa e administrativa ao nível federal, com impacto nas PME e micro empresas, tivesse repercussões ao nível estadual e municipal, e que pudesse haver programas ou medidas conjuntas entre os dois ou os três níveis de governo. E vice-versa, que as melhores práticas ao nível estadual e municipal se refletissem a montante, podendo, além do mais, o governo federal ser um difusor dessas práticas para outros Estados. Só assim, em muitos casos, se obterão resultados realmente importantes do ponto de vista das empresas e dos cidadãos e por ambos percebidos como mais-valias. Por muito que seja importante a simplificação de regimes regulatórios federais (nas agências reguladoras, por exemplo), ela tenderá a diluir o seus efeitos se outras transações com entidades públicas necessárias para iniciar um negócio ou para outra atividade no ciclo de vida das empresas permanecerem excessivamente burocratizadas.

Nesse aspecto, a experiência da UE e dos Estados-Membros de estabelecer objetivos comuns e abordagens colaborativas e integradas para a simplificação (por vezes mesmo de governo integrado) pode assim ser inspiradora de uma visão mais ambiciosa para impulsionar uma cultura de simplificação no Brasil.

## 4. MEDIDAS ESPECÍFICAS PARA AS PME E AS MICRO EMPRESAS: EXEMPLOS DA UE E DE ALGUNS PAÍSES EUROPEUS

Ao ligar a televisão ou ao ler os jornais, podemos ficar com a impressão de que o tecido empresarial europeu é composto maioritariamente por grandes empresas, agora especialmente na ribalta, fruto da crise económica generalizada que grassa pelo continente europeu e pelo mundo.

No entanto, e tal como referimos na introdução, a representatividade das pequenas, médias e microempresas, a sua contribuição para o volume de negócios e a criação de emprego, e a sua capacidade de inovação, fazem delas o sustentáculo da economia dos países da UE. O mesmo sucede em países de outras latitudes, como o Brasil.

Igualmente mencionámos ao longo deste Relatório que, quer ao nível da UE quer dos países que a compõem, têm vindo a ser implementadas medidas destinadas especificamente a acautelar que, de forma preventiva (*ex ante*) ou corretiva (*ex post*), a legislação/regulamentação aplicável às PME não crie encargos administrativos que constituam um entrave à sua atividade e a assegurar que, pelo contrário, essas empresas beneficiem de procedimentos simplificados.

Apresentaremos neste ponto, de forma mais desenvolvida, várias dessas medidas, que serão ilustradas com exemplos da sua concretização em alguns países europeus.

### A-1) Carta Europeia das Pequenas Empresas

Em 2000, no Conselho Europeu da Feira (Portugal), os Chefes de Estado ou de Governo e a Comissão Europeia definiram dez linhas de ação com vista a promover o espírito empresarial e a melhorar o ambiente de negócios das pequenas empresas.

### 10 linhas de ação

- **Educar e formar para o fomento do espírito empresarial:** incentivando, em particular, as iniciativas dos jovens no mundo empresarial e apoiando a implementação de programas de formação para pequenas empresas;
- **Criar empresas de forma mais barata e mais rápida:** disponibilizando, nomeadamente, a possibilidade de registo online, os custos e a duração do procedimento diminuirão;
- **Melhorar a legislação:** alterando as leis nacionais sobre falências para que não tenham impactos negativos sobre as pequenas empresas; facilitando a utilização de documentos administrativos; criando regimes de isenção, entre outras medidas;
- **Disponibilizar competências:** assegurando formação adaptada às necessidades das empresas e proporcionando aconselhamento e formação ao longo da sua vida;
- **Melhorar o acesso em linha:** desenvolvendo serviços públicos em linha direcionados para as empresas;
- **Beneficiar mais do mercado único:** concluindo a plena realização do mercado único, para que as empresas possam retirar daí o maior número possível de vantagens;
- **Rever questões fiscais e financeiras:** favorecendo a vida das empresas através dos sistemas fiscais – em especial, o acesso ao financiamento (capital de risco, fundos estruturais) deve ser melhorado;
- **Reforçar da capacidade tecnológica das pequenas empresas:** envidando esforços para promover as novas tecnologias, por exemplo facilitando o acesso a programas de investigação mais orientados para aplicações comerciais e incentivando a cooperação entre empresas e a destas com estabelecimentos de ensino e de investigação;
- **Desenvolver modelos de comércio eletrónico bem-sucedidos e apoio de qualidade às pequenas empresas:** criando serviços de apoio às PME's;
- **Desenvolver, reforçar e tornar mais eficaz a representação dos interesses das pequenas empresas a nível da UE e a nível nacional:** estudando soluções no tocante à representação das pequenas empresas nos Estados-Membros e na União Europeia; melhorando a coordenação das políticas nacionais e comunitárias e realizando avaliações anuais sobre a aplicação desta Carta Europeia com vista a identificar oportunidades de melhoria do desempenho das pequenas empresas.

Para garantir a eficácia da implementação da Carta Europeia das Pequenas Empresas, a Comissão Europeia apresentou uma definição de micro, pequenas e médias empresas através da sua [Recomendação 2003/361/CE](#) (ver caixa). Pretendeu-se, assim, salvaguardar a aplicação uniformizada do conceito nos diferentes Estados-Membros e das políticas que lhe são inerentes.

**O conceito europeu de PME (em inglês SME)**

As PME são definidas como empresas que têm menos de 250 trabalhadores e que são independentes face a empresas de maior dimensão. Para além disso, caracterizam-se por deter um volume de negócios anual inferior a 50 milhões de euros ou um balanço total anual inferior a 43 milhões de euros.

**Foram identificados três tipos de PME:**

- **Microempresas**, que têm menos de 10 trabalhadores
- **Pequenas empresas**, que têm entre 10 e 49 trabalhadores
- **Médias empresas**, que têm entre 50 e 249 trabalhadores

Em 2005, com a Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, designada [“Aplicar o programa comunitário de Lisboa – Modernizar a política das PME para o crescimento e o emprego”](#), a UE colocou as necessidades das PME no centro da Estratégia de Lisboa para o crescimento e o emprego, dando um novo impulso político à visão dos Chefes de Estado e de Governo da UE, constante da referida Carta Europeia das Pequenas Empresas de 2000.

Seguidamente, a avaliação intercalar da política da UE para as PME, entre 2005 a 2007, mostrou que os Estados-Membros e a UE fizeram progressos na criação de um melhor ambiente de negócios.

Apesar da existência de progressos encorajadores, a UE entendeu que era preciso adotar outras medidas significativas para estimular todo o potencial das PME. Em geral, as PME europeias ainda tinham uma produtividade inferior e cresciam mais lentamente do que as suas homólogas dos Estados Unidos e ainda se confrontavam com deficiências do mercado que distorciam as condições em que operavam e concorriam. Também havia menos PME europeias a inovar em comparação com as grandes empresas. A situação era agravada por dificuldades estruturais como a falta de competências de gestão e técnicas, e pela rigidez dos mercados de trabalho nacionais.

**O reexame do mercado único, levado a cabo pela Comissão Europeia em 2007**, também fez sobressair a necessidade de outras iniciativas para o adaptar melhor às necessidades das PME, com vista a obter melhores resultados e mais benefícios. **Entre outras recomendações deste reexame destaca-se a de elaborar «Uma lei das pequenas empresas para a Europa».**

De acordo com esta recomendação, em 2008, a Comissão integraria uma série de iniciativas de apoio às PME numa lei das pequenas empresas para a Europa. Esta deveria proporcionar orientações e disposições adaptadas às PME, segundo o princípio «pensar primeiro em pequena escala». Para tal, reuniria os elementos referentes às PME presentes em várias políticas e leis, no intuito de reduzir ainda mais os encargos administrativos desnecessários, aumentar a participação das PME em programas comunitários, melhorar o acesso das PME aos concursos públicos e reduzir os entraves ao comércio transfronteiriço, encorajando assim mais inovação e crescimento. A Comissão deveria igualmente indagar de que forma as políticas e práticas fiscais afetam o crescimento das PME, e propor um estatuto europeu da empresa privada que facilitasse a atividade transfronteiriça das PME.

Estabeleceu-se ainda que a Comissão deveria consultar todas as partes interessadas na definição de novas iniciativas para tornar o mercado único mais adaptado às PMEs.

#### **A-2) A consulta *ex ante* ao “Small Business Act” para a Europa**

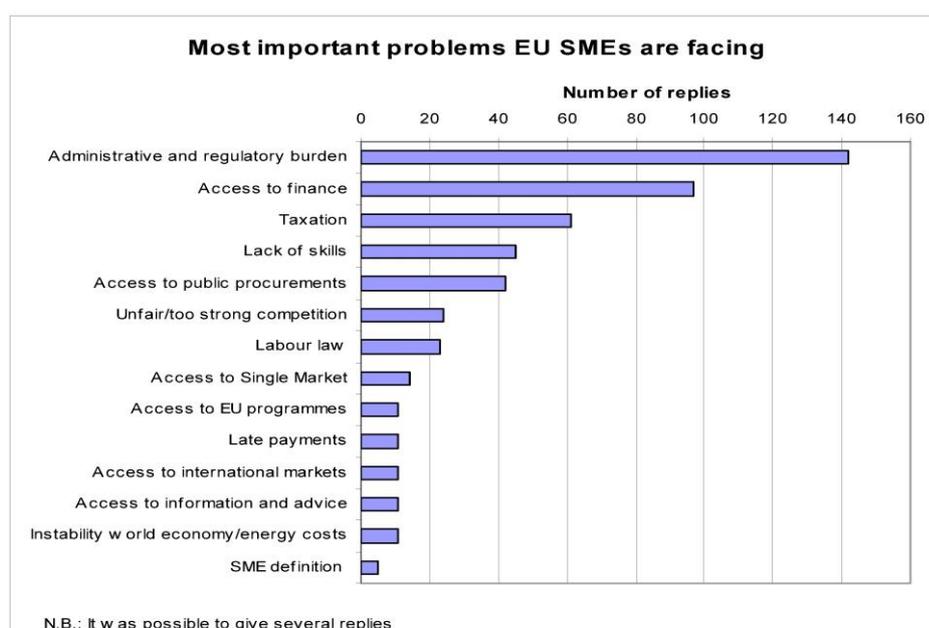
Na sequência do referido reexame, foi lançada uma consulta pública *online* aberta a todos aqueles que quisessem dar a sua opinião sobre quais as medidas que deveriam ser adotadas para melhorar o ambiente de negócios das PME na UE<sup>13</sup>.

De acordo com o [relatório dessa consulta pública, publicado em 22 de abril de 2008](#), **a grande maioria dos participantes queixou-se da excessiva carga administrativa, burocrática e regulatória que recai**

1. \_\_\_\_\_

<sup>13</sup> Foram recebidos mais de 500 contributos (499 dos quais através do software IPM), bem como várias exposições de associações representativas das PME e dos Governos nacionais e regionais dos Estados-Membros. A maioria dos participantes foram micro e pequenas empresas. As participações tiveram origem em 25 dos Estados-Membros, destacando-se a França, Alemanha, Reino Unido e Itália.

**sobre as PME.** As PME reclamaram ainda da dificuldade no acesso ao crédito, dos impostos, da falta de formação, da dificuldade em aceder a contratos públicos, das situações de concorrência desleal, da legislação laboral e dos pagamentos em atraso.



Fonte: *Small Business Act for Europe - Report on the results of the open consultation*

É nesse contexto que surge, em 2008, o “**Small Business Act**” para a Europa. Na sua génese está a convicção de que alcançar o melhor enquadramento possível para as PME depende fundamentalmente do reconhecimento da sua importância na e pela sociedade. Ou seja, de que o clima geral na sociedade deveria incentivar as pessoas a considerarem atrativa a opção de fundarem a sua própria empresa e a reconhecerem que as PME contribuem substancialmente para o crescimento do emprego e a prosperidade económica.

Sendo um ingrediente fundamental para alcançar um ambiente favorável às PME, a perceção do papel dos pequenos empresários na UE teria de mudar: o empreendedorismo e a vontade de assumir riscos que lhe está associada devem ser enaltecidos e apoiados pelos Estados.

Segundo a Comissão Europeia, o nome simbólico de “Act” (lei em inglês) dado a esta iniciativa, sublinha a vontade política de valorizar o papel central das PME na economia da UE e de, pela primeira vez, criar

um quadro estratégico abrangente tanto para a UE como para os seus Estados-Membros.

### A-3) A Comunicação do “Small Business Act” (SBA) para a Europa

O [SBA](#), como já referimos, é um conjunto abrangente de medidas para facilitar a vida das pequenas empresas. Com o SBA foram apresentadas quatro propostas legislativas, incluindo planos para regulamentos mais rígidos no que respeita aos pagamentos em atraso. Os Estados-Membros também assinaram um conjunto de 10 princípios adaptados às PME, que devem orientar a conceção e implementação de políticas, tanto ao nível da UE como ao nível nacional, de forma a permitir que as PME concretizem todo o seu potencial.

#### ➤ 10 princípios para PME

- Criar um ambiente em que os empresários e as empresas familiares possam prosperar e o empreendedorismo seja recompensado;
- Garantir que os empresários honestos que tenham falido disponham rapidamente de uma segunda oportunidade;
- Conceber regras de acordo com o princípio *Think Small First* (Pensar primeiro em pequena escala);
- Tornar as Administrações públicas aptas a responder às necessidades das PME;
- Adaptar os instrumentos das políticas públicas às necessidades das PME: facilitar a participação das PME no mercado dos contratos públicos e utilizar melhor as possibilidades dos auxílios estatais em favor das PME;
- Facilitar o acesso das PME ao financiamento e criar um ambiente legal e empresarial favorável à pontualidade dos pagamentos nas transações comerciais;
- Ajudar as PME a aproveitar melhor as oportunidades oferecidas pelo mercado único europeu;
- Promover o reforço das qualificações nas PME e todas as formas de inovação;
- Permitir às PME transformar desafios ambientais em oportunidades;
- Apoiar as PME e incentivá-las a tirar partido do crescimento dos mercados.

Com o objetivo de promover a partilha de conhecimento e de boas práticas entre os Estados-Membros na implementação do SBA e do princípio Think Small First, a Comissão criou em 2008 um grupo de peritos que publicou o relatório “Think Small First – Considering SME interests in policy-making including the application of an ‘SME Test’”.

#### A-4) Pensar nas PME em primeiro lugar como princípio

O princípio **Think Small First** coloca as PME em primeiro plano no que respeita à elaboração de políticas e ajuda a garantir que a nova legislação não aumenta os encargos já enfrentados pelas empresas.

Este princípio **implica que a Administração ouça as PME na fase inicial de elaboração de políticas económicas e legislativas que versem sobre as empresas**, encarando-as como as principais destinatárias dessas políticas.

A origem do princípio baseia-se na teoria de que não pode haver uma política única no que diz respeito às empresas e de que uma abordagem menos burocrática para as PME beneficia todos os atores empresariais, mesmo as grandes empresas. Por contraposição a esta abordagem, quando as regras e os procedimentos são desenhados a pensar nas grandes empresas criam encargos administrativos desproporcionais às PME por causa da sua falta de economia de escala, afetando a sua competitividade e capacidade de inovar.

Pareceria lógico assumir que políticas económicas e legislativas fossem pensadas com as PME em mente uma vez que elas representam a esmagadora maioria das empresas europeias. Contudo, esse não tem sido o caso. Os motivos que justificam essa realidade têm a ver, por um lado, com o facto de ser mais fácil idealizar o ambiente de negócios das grandes empresas dado que elas têm mais notoriedade e mais fácil acesso àqueles que governam. Por outro lado, em regra, as grandes empresas detêm os meios necessários para cumprir as obrigações legais que lhes são impostas, sejam estas desproporcionadas à sua atividade ou não. Tal leva a que não haja um esforço da Administração

para perceber o porquê de as PME não conseguirem cumprir as mesmas obrigações.

Em suma, pensando primeiro em pequena escala, consegue-se garantir que as PME são ouvidas, que isso acontece em tempo útil, que os seus interesses são acautelados, e que o ambiente de negócios é favorável ao seu desenvolvimento e, conseqüentemente, ao desenvolvimento da Europa.

**Não há regras rígidas quanto à concretização do princípio do *Think Small First*.** Todas as medidas que os Estados-Membros adotarem para equilibrar o ambiente de negócios, assegurando que as PME têm igual acesso ao mercado e não são impedidas de ser competitivas e inovadoras por força das políticas económicas e legislativas europeias ou de um determinado país membro, são válidas.

#### O Teste PME

Um dos principais instrumentos para a concretização do princípio *Think Small First* é através da utilização do Teste PME.

Desde janeiro de 2009 que a Comissão Europeia tem vindo a aplicar um Teste PME obrigatório para verificar se as novas políticas e legislação da UE terão impacto nas pequenas empresas. [Alguns Estados-Membros \(entre eles, o Reino Unido onde o Teste PME faz parte de uma sofisticada e abrangente avaliação de impacto\) também já utilizam um teste similar no momento da elaboração de políticas nacionais](#) e a Comissão Europeia está a encorajar os restantes a fazê-lo.

Segundo o SBA, a nova legislação pode distinguir entre micro, pequenas, médias e grandes empresas para garantir que todos os encargos sobre as mesmas são proporcionais. As PME podem obter apoio específico, taxas reduzidas e isenções para garantir condições de concorrência equitativas entre todas as empresas.

A Comissão Europeia monitoriza de perto o seu próprio progresso e o dos Estados-Membros no que toca à implementação do SBA. Em inícios de 2011, a Comissão adotou uma [Revisão do SBA](#). Esta revisão reforçou a mensagem original do SBA, ao mesmo tempo que o

atualizou face ao novo clima político e económico e definiu novas ações para dar resposta aos desafios prementes.

#### A-5) Boas práticas de implementação dos 10 princípios do SBA

Na revisão do SBA foram identificadas boas práticas de implementação dos 10 princípios do SBA. De entre essas práticas, destacamos as seguintes:

##### Boas práticas nos EM

- **Criar um ambiente em que os empresários e as empresas familiares possam prosperar e o empreendedorismo seja recompensado:**

Vários Estados-Membros introduziram no seu currículo escolar e universitário programas de empreendedorismo.

No caso do **Reino Unido**, o empreendedorismo é objeto de uma estratégia nacional;

Na **Holanda** foi criado um programa para jovens empreendedores, chamado [“Hope”](#), que envolve a colaboração da Universidade Erasmus de Roterdão, Universidade de Delft de Tecnologia e a Universidade de Leiden;

Em **França** existe o estatuto do [“autoentrepreneur”](#) que permite aos cidadãos (empregados, desempregados, funcionários públicos e pensionistas) começar rapidamente um negócio e beneficiar de isenções fiscais durante 3 anos. Desde janeiro de 2009 a junho de 2010 foram constituídos mais de 500 mil “autoentrepreneurs”.

- **Garantir que os empresários honestos que tenham falido disponham rapidamente de uma segunda oportunidade:**

Apenas 5 Estados-Membros (entre eles, a [Bélgica](#) e o [Reino Unido](#)) cumpriram a orientação de criar condições para que uma empresa que tenha falido de forma não fraudulenta possa encerrar a sua atividade no prazo máximo de 1 ano.

No caso da **Bélgica**, em 2009 foi aprovada uma [lei relativa à continuidade das empresas](#) que dá uma moratória a todas aquelas que estejam com dificuldades financeiras para evitar uma situação de insolvência ou de pré-falência.

- **Conceber regras de acordo com o princípio *Think Small First* (“Pensar primeiro em pequena escala”):**

Como já referimos supra, não há regras rígidas quanto à concretização do princípio do *Think Small First*. Todas as medidas que os Estados-Membros adotarem para equilibrar o ambiente de negócios, assegurando que as PME têm igual acesso ao mercado e não são impedidas de ser competitivas e inovadoras por força das políticas económicas e legislativas europeias ou de um determinado país membro, são válidas.

Uma das formas emblemáticas de implementar este princípio é, como também já referimos, a aplicação do Teste PME. Todavia, são ainda poucos os países que o fazem: Reino Unido, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, Luxemburgo, Alemanha, Polónia, Eslovénia e Suécia.

No **Reino Unido**, o teste PME faz parte de uma mais ampla e sofisticada avaliação de impacto chamada **“Small and micro business Assessment (SMBA)”**. O objetivo do SMBA é garantir que todas as novas propostas legislativas/regulatórias não tragam encargos administrativos desproporcionados para as PME. A avaliação parte do pressuposto que deve ser dada uma isenção às pequenas e microempresas em todos os casos em que se entender que uma medida legislativa pode atingir os seus objetivos sem incluir aquela tipologia de PME. Dito de outra forma, o regime regra é o de isenção das pequenas e microempresas relativamente a novas medidas legislativas/regulatórias que versem sobre empresas. Para que essa isenção não se aplique, o ministério/departamento governamental proponente do diploma legislativo/regulatório tem que fundamentar essa opção. Esta avaliação tem que ser aplicada a toda a legislação nacional do Reino Unido que entre em vigor a partir de 31 de março de 2014.

**“The micro-moratorium”** é uma medida destinada a dar um período de 3 anos de estabilidade regulatória a microempresas e a *start ups*. Esta medida é aplicável a todas as iniciativas que digam respeito a microempresas e que entrem em vigor antes de 31 de março de 2014, altura em que o período de aplicação do “micro-moratorium” termina.

**Em Itália**, em 2010, o Governo adotou a recomendação de implementar o SBA e criou para o efeito não um teste PME, mas um grupo de trabalho permanente composto por representantes de vários ministérios, câmaras de comércio, associações patronais, representantes das Regiões de Itália e um membro italiano do Conselho Económico e Social Europeu, para acompanhar a implementação do SBA e propor iniciativas nesse âmbito. [Os resultados desse trabalho estão publicados online.](#)

- **Tornar as Administrações públicas aptas a responder às necessidades das PME:**

A resposta oportuna das Administrações públicas aos pedidos formulados pelas PME é outro dos desafios colocados. Para o efeito, destacamos algumas medidas implementadas para assegurar uma resposta mais célere e eficiente da Administração pública:

A regra do deferimento tácito (*silence is consent*), é utilizada por cada vez mais Estados-Membros, como é o caso de Portugal que a aplica nos procedimentos administrativos de permissão administrativa (por exemplo, licenciamento). Isto significa que se a Administração não se pronunciar no prazo legal fixado para o efeito, o requerente (empresa ou cidadão) fica autorizado tacitamente à prática do ato/comportamento pretendido. Em Portugal, um dos exemplos mais recentes encontra-se no regime jurídico do [Licenciamento Zero](#), onde a não resposta da Administração no prazo de 20 dias à apresentação de um pedido de comunicação

prévia para instalação de uma atividade de comércio e de serviços culmina com o seu “consentimento silencioso”;

Em **Itália**, no [decreto “Del Fare” \(artigo 28.º\)](#) introduz-se a **indenização monetária automática**. Por cada dia de atraso da Administração na conclusão dos seus procedimentos, a empresa tem direito a uma indenização de 30 euros/dia até um máximo de 2000 euros. Devido às consequências financeiras da medida, aplica-se apenas aos procedimentos de criação e exercício da atividade de uma empresa, mas no prazo de 18 meses, a contar da publicação do decreto “Del Fare”, determina-se que seja aplicada a outros procedimentos. Uma vez que as empresas que mais sofrem com os encargos de começar um negócio são as pequenas, médias e micro empresas esta medida tem efeitos especialmente positivos sobre elas.

- **Adaptar os instrumentos das políticas públicas às necessidades das PME: facilitar a participação das PME no mercado dos contratos públicos e utilizar melhor as possibilidades dos auxílios estatais em favor das PME:**

Segundo a Comissão Europeia, as medidas amigas das PME mais generalizadas são: 1) a divisão de contratos públicos em lotes; 2) a concentração de informação sobre contratos públicos num ponto único de contacto eletrónico; 3) a possibilidade de contratação pública eletrónica.

**Portugal** é um bom exemplo das medidas acima elencadas graças à criação do [portal Base.gov](#), onde estão disponíveis todas as informações referentes aos contratos públicos celebrados pelas entidades públicas do país. E graças às várias [plataformas eletrónicas](#), devidamente certificadas pelo Estado, que permitem tramitar procedimentos de contratação pública eletronicamente. Trata-se de meios eletrónicos abertos, transparentes e não discriminatórios, que visam a desmaterialização do procedimento de contratação.

- **Facilitar o acesso das PME ao financiamento e criar um ambiente legal e empresarial favorável à pontualidade dos pagamentos nas transações comerciais:**

Grande parte dos Estados-Membros adotaram medidas para facilitarem o acesso ao crédito das PME quer seja através de programas de comparticipação pública ou através da concessão de microcréditos.

É também relevante mencionar neste âmbito que países como o [Reino Unido](#) criaram a figura do Provedor do Crédito para observar e dirimir os litígios respeitantes a este tema.

Por último, alguns Estados-Membros tomaram medidas para solucionar o problema dos pagamentos em atraso fixando prazos legais máximos de pagamento. É o caso da França, do Reino Unido, de Espanha (30 dias) e de Portugal (30 dias, artigo 299.º do [Código dos Contratos Públicos](#)).

- **Ajudar as PME a aproveitar melhor as oportunidades oferecidas pelo mercado único europeu:**

Para ajudar as PME a aproveitar melhor as oportunidades oferecidas pelo mercado

único europeu, os Estados-Membros criaram balcões únicos virtuais, onde os prestadores de serviços podem obter toda a informação sobre a legislação aplicável à atividade que pretendem exercer, bem como realizar todos os procedimentos administrativos relacionados com essa atividade (por exemplo, a criação da empresa, comunicar o início da atividade, pedir as licenças necessárias ao exercício da atividade, pagar taxas, etc.) *online*.

Assim, promove-se o aproveitamento das oportunidades no mercado único europeu, tendo em conta que o prestador de serviços passa a não precisar de contactar com os diferentes serviços do país onde se pretende instalar ou exercer a sua atividade uma vez que os processos passam a poder ser tratados por via eletrónica num ponto de acesso único.

A concretização destes balcões únicos é uma imposição da comumente chamada [“Diretiva de Serviços no mercado interno”](#).

Na página dos [balcões únicos](#) da Comissão Europeia encontramos uma listagem de todos os balcões únicos operacionais nos Estados-Membros. Muitos dos balcões aí elencados têm uma versão em inglês para além da sua língua nativa; é o caso do balcão único da [Alemanha](#), da [Bélgica](#), da [Itália](#), da [Holanda](#) e de [Portugal](#).

- **Promover o reforço das qualificações nas PME e todas as formas de inovação:**

Alguns Estados dão apoio financeiro a centros de inovação, centros de investigação e de negócios, como é o caso da Itália e do Reino Unido.

Ainda em [Itália](#), em 2010, foi aprovada [uma lei](#) que dá incentivos fiscais, administrativos e financeiros a PMEs consideradas inovadoras.

- **Permitir às PME transformar desafios ambientais em oportunidades:**

Alguns Estados-Membros apoiam as suas PMEs a desenvolver oportunidade de negócio nos mercados verdes (*green markets*) é o caso da [Alemanha](#), que é líder europeu nesses mercados. Outros Estados oferecem às PMEs serviços de consultoria para as informar da poupança que podem obter caso se tornem mais eficientes energeticamente e ainda de oportunidades de negócio ([Reino Unido](#)).

Em [Itália](#), com o Decreto “Semplifica Italia”, foram ainda tomadas medidas de carácter administrativo como a implementação da [Autorização Única ambiental](#). As PME têm ónus e custos desproporcionados devido ao facto de terem que cumprir várias obrigações junto de diferentes entidades da Administração Pública para alcançarem um mesmo fim. Com a Autorização Única Ambiental, tal deixa de acontecer, estimando o Estado Italiano uma poupança global de 1,3 biliões de euros para as PME.

- **Apoiar as PME e incentivá-las a tirar partido do crescimento dos mercados:**

A Comissão Europeia também traduz este princípio como sendo o do “*Small business, big world*” (“Um pequeno negócio, um grande mundo”). Mais do que incentivar as PME a crescer no seio do mercado único europeu, a Comissão cedo

percebeu que a UE beneficiaria com a internacionalização das PME. A internacionalização reforça o crescimento, aumenta a competitividade e a sustentação a longo prazo das PME.

Para o efeito, a Comissão Europeia desenvolveu o [Portal da Internacionalização](#). Neste Portal é oferecida informação prática e aconselhamento às PME que queiram fazer negócio em países fora do espaço europeu. Por exemplo, dar informações acerca da câmara de comércio local que pode ajudar a PME a instalar-se no país pretendido.

De uma forma generalizada, grande parte dos Estados-Membros apoiam a internacionalização das PME, por exemplo, com campanhas de promoção das exportações do país e participação em feiras internacionais (Portugal, Itália, Reino Unido, Holanda).

#### A-6) Levar mais longe o princípio de “pensar nas PME em primeiro lugar”

Ainda em 2011, a Comissão adotou o relatório [Minimizing regulatory burden for SMEs – Adapting EU regulation to the needs of micro-enterprises](#) (Minimização da carga regulamentar que incide sobre as PME - Ajustamento da Regulamentação da UE às necessidades das microempresas) que apresenta novas medidas para levar mais longe a aplicação do princípio *Think Small First* e, desse modo, alcançar resultados mais imediatos na redução de encargos administrativos para as PME.

Entre essas medidas, encontram-se as seguintes:

- O reforço da aplicação de isenções ou de regimes especiais mais leves para as micro empresas, adaptados às suas necessidades (*taylor-made legislation*), na legislação da UE;
- A introdução da “inversão do ónus da prova”, excluindo as microempresas do âmbito de todas as propostas legislativas da UE a partir de janeiro de 2012, exceto nas situações em que possa ser comprovada a necessidade da sua abrangência; constituindo essa demonstração um novo elemento do Teste PME;
- A criação de painéis de avaliação (*scoreboard*) anuais dos impactos de todas as propostas da Comissão de isenção e de regimes mais simplificados nas microempresas, bem como da forma como elas

são alteradas no processo de codificação e na subsequente implementação pelos Estados-Membros, incluindo ainda uma análise dos casos de *gold-plating*;

- A intensificação da utilização de mecanismos de consulta e envolvimento das PME no contexto da produção e revisão legislativa.

#### A-7) A Consulta Pública TOP 10

No âmbito das medidas de participação anunciadas neste relatório, destaca-se a criação de uma página de Internet dedicada à identificação dos dez atos legislativos da UE considerados mais onerosos pelas micro empresas e para as PME.

Para esse efeito, em 2012 a Comissão conduziu uma consulta pública junto das PME e micro empresas, que decorreu de 1 de outubro a 21 de dezembro, e foi promovida através da *Enterprise Europe Network* (Rede Europeia de Empresas).

No [relatório da “consulta pública TOP10”](#) encontra-se o questionário utilizado e os resultados apurados com base nas 1000 participações obtidas. Os dez atos legislativos da UE que se seguem foram identificados pelas PME como sendo os mais onerosos:

➤ Os 10 atos mais onerosos
<ul style="list-style-type: none"> <li>• REACH (Registo, avaliação, autorização e restrição de produtos químicos);</li> <li>• IVA – Legislação relativa ao imposto sobre o valor acrescentado;</li> <li>• Pacote da segurança geral dos produtos e fiscalização do mercado;</li> <li>• Reconhecimento das qualificações profissionais;</li> <li>• Transferência de resíduos - Legislação-quadro em matéria de resíduos - Lista de resíduos e resíduos perigosos;</li> <li>• Legislação relacionada com o mercado de trabalho;</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proteção de dados;</li> <li>• Tempo de trabalho;</li> <li>• Aparelho de controlo no domínio dos transportes rodoviários (para os períodos de condução e de repouso);</li> <li>• Processos de adjudicação dos contratos de direito público (contratos de obras públicas, de fornecimento e de prestação de serviços);</li> <li>• Código aduaneiro.</li> </ul>

### Medidas tomadas pela Comissão na sequência da “Consulta pública TOP 10”

A Comissão lançou, a 18 de junho de 2013, um documento de balanço das medidas tomadas para reduzir os encargos administrativos associados aos 10 atos legislativos considerados mais onerosos pelas PME: [Commission follow-up to the ‘Top Ten’ consultation of SMEs on EU regulation.](#)

Igualmente em 2013, a Comissão publicou a comunicação [“Regulamentação inteligente – Responder às necessidades das pequenas e médias empresas”](#), onde:

- analisa os progressos na aplicação do princípio *Think Small First* desde a adoção das medidas do relatório “Minimização da carga regulamentar que incide sobre as PME - Ajustamento da Regulamentação da UE às necessidades das microempresas”, apresentado em novembro de 2011;
- anuncia novas medidas para a redução os encargos administrativos que recaem sobre as PME;
- e faz um balanço das ações que tomou no âmbito dos 10 atos legislativos considerados mais onerosos pelas PMEs.

Uma das medidas mais relevantes decorrente da “consulta pública TOP 10” é a inclusão dos 10 atos legislativos mais onerosos no quadro do Programa para a adequação e a eficácia da regulamentação (“Regulatory Fitness and Performance Programme” - REFIT), que como referimos anteriormente, inventaria o acervo legislativo europeu, a fim de identificar as cargas excessivas, as incoerências, as lacunas, as medidas ineficazes e os efeitos cumulativos, a fim de permitir a obtenção de benefícios da forma mais eficaz.

## 5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Tendo em conta o trabalho realizado e também o seu confronto com os resultados obtidos no *Estudo sobre o impacto das ações regulatórias que afetam as micro e pequenas empresas (MPEs) brasileiras*, de Humberto Falcão-Martins e Melissa Andrade, realizado no âmbito desta mesma pesquisa, foram extraídas algumas conclusões e recomendações.

### 1. Replicar boas práticas

Quando se pretende implementar uma estratégia de simplificação, é sem dúvida importante ter em conta as experiências de simplificação ocorridas em outros países, bem como as metodologias e instrumentos neles testados.

Quanto maior é a semelhança entre sistemas jurídicos e organizações administrativas, mais simples se torna adaptar experiências bem sucedidas, sem ter de partir do ponto zero e por vezes até melhorando o que já foi feito.

Mesmo quando estamos perante sistemas diferentes, há metodologias e instrumentos que podem “importados”, como é o caso da regra “One-in, One-out” ou do “Standard Cost Model”;

Ainda assim, convém não esquecer que experiências bem sucedidas num determinado contexto não produzem necessariamente os mesmos resultados noutra diferente. As boas práticas têm que ser interiorizadas e apropriadas em diferentes níveis pelos seus aplicadores e, logo aí, modificamos o seu contexto; depois, os seus destinatários são também diferentes.

Se os contextos variam dentro do mesmo país, entre níveis de Administração (local, estadual, federal), entre regiões, entre funcionários de serviços prestacionais ou administrativos (da educação, da saúde, da Administração fiscal ou dos registos), variam ainda mais quando mudamos de cultura administrativa e de cultura de cidadania e de responsabilidade individual (por exemplo do norte para o sul da Europa).

Além disso, as medidas de simplificação não são produto apenas da aplicação de uma receita mágica. Mesmo quando a fórmula é conhecida e partilhada, a sua aplicação depende muito de fatores de liderança e da governação do projeto, do envolvimento que é feito dos atores relevantes (sobretudo nos projetos integrados que dependem de diferentes autoridades públicas).

Finalmente, é raro os países disponibilizarem- publicamente os casos em que falharam ou as dificuldades que tiveram na implementação de uma medida de simplificação (isto é, todas as etapas do processo que permitiu obter um determinado resultado);

Pese embora estes constrangimentos, as diferentes experiências europeias analisadas fornecem informação muito relevante para os objetivos pretendidos no caso brasileiro, em especial, tendo em conta os problemas detetados e identificados no *Estudo sobre o impacto das ações regulatórias que afetam as micro e pequenas empresas (MPEs) brasileiras*, de Humberto Falcão-Martins e Melissa Andrade, como a falta de flexibilidade do quadro regulatório ou a dificuldade de acesso à legislação. A prova de elas são replicáveis reside, aliás, muitas delas têm vindo a ser partilhadas com sucesso em todos ou na larga maioria dos Estados-Membros da União Europeia.

## **2. Recorrer às tecnologias de informação e comunicação**

É impensável pensar hoje os programas de simplificação e de melhoria da regulação deixando de fora os facilitadores tecnológicos.

*Web services* e plataformas de interoperabilidade, plataformas de formulários ou de pagamentos, meios de identificação eletrónica, suportes para a disponibilização de serviços desmaterializados, em especial os *smart phones*, estão hoje por detrás da maioria das medidas e da simplificação da Administração pública.

São esses facilitadores que permitem dar corpo aos princípios do balcão único multicanal, ao da partilha de informação, ao da consulta da legislação *on line*, etc. São eles que permitem simular procedimentos e acompanhá-los *on line*, conferindo maior transparência e rigor à atividade administrativa.

Contudo, é importante não esquecer que previamente à desmaterialização de um procedimento este deve ser simplificado, sob pena de produzirmos burocracia eletrónica, por vezes bem mais difícil de gerir do que a burocracia em papel.

Por este motivo, os programas de simplificação e de e-Gov devem e tendem cada vez mais a ser um só em vários países europeus, o mesmo acontecendo com as autoridades que deles se encarregam.

### 3. Selecionar e aplicar sistematicamente alguns princípios e instrumentos de simplificação

Todos os princípios e instrumentos que enunciámos neste Relatório são, em geral, relevantes quando se prepara um programa ou uma simples medida de simplificação, como foi demonstrado nos exemplos fornecidos.

Contudo, tendo em conta a experiência europeia analisada e também o *Estudo sobre o impacto das ações regulatórias que afetam as micro e pequenas empresas (MPEs) brasileiras*, já referido, há princípios cuja aplicação se torna mais urgente quando se deseja que o programa tenha especial impacto nas PME. O mesmo se aplica aos instrumentos, como mostraremos de seguida. Muitos deles, devem ser sistematicamente tidos em conta ao longo de todo o ciclo de vida de uma medida ou programa de simplificação, quando se pensa a regulação e quando se implementa.

A nosso ver os principais **princípios** são os seguintes:

- O princípio da proporcionalidade ao risco, em especial na simplificação das exigências e controlos aplicados ao licenciamento das PME/MPEs, graduando os controlos entre licenças e meras comunicações;
- O princípio da participação, para garantir maior visibilidade ao esforço de simplificação e adequação aos problemas efetivamente sentidos pelas PME/MPEs;
- O princípio da linguagem clara, nomeadamente quando combinado com instrumentos que permitem aceder facilmente ao conhecimento da lei e dos regulamentos;
- O princípio do balcão único, mas apenas nos casos em que se justifique, dada a exigência da sua efetivação. Justifica-se, por exemplo,

nos casos em que o procedimento é complexo, demorado e depende de diferentes entidades, situadas em diferentes níveis da Administração, para ser concluído, como acontece nos procedimentos relacionados com a o início a larga maioria das atividades económicas; e/ou nos casos onde a existência de um balcão único permite normalizar procedimentos;

- O princípio da partilha de informação, que deve ser de aplicação progressiva (de certidão em certidão até às zero certidões), eliminando-se desse modo uma das maiores fontes de irritação do cidadão com a burocracia (se afinal é tudo Estado porque não se organizam? Por que tem o cidadão de carregar papéis de uns erviços para os outros?).

Entre os **instrumentos** cuja utilidade nos parece mais relevante, estão os seguintes:

- A avaliação prévia dos impactos da nova regulação para medir os seus custos e benefícios em diferentes domínios como a concorrência, a competitividade, as PME, o ambiente, etc., pelo menos no diplomas mais importantes, tendo em conta o seu custo e tempo de execução;

- A metodologia *Standard Cost Model* para medir a *base line* ou seja o valor dos encargos administrativos existentes na legislação e para fixar metas para a sua redução, que se traduzem em medidas de simplificação. Apesar dos seus limites que identificámos em cima, tem sido amplamente utilizada a nível europeu enquanto instrumento para fixar objetivos e medir os resultados de programas de simplificação.

- A fixação de datas para a entrada em vigor de nova legislação (*Common Commencement Dates*), que contribui para melhorar o cumprimento da legislação aplicável às empresas uma vez que é mais fácil para estas – por se cingir a datas fixas – saber a partir de quando uma nova obrigação lhes é aplicável. É uma medida de fácil aplicação, sem custos e com grande impacto nas empresas por ser facilmente perceptível.

- A disponibilização gratuita online com motor de busca e notificações aos interessados de toda a legislação, associada à disponibilização de sumários em linguagem clara. Constitui um instrumento importante para melhorar o conhecimento da legislação e consequentemente o sue

cumprimento. Frequentemente as empresas, sobretudo as MPEs queixam-se que não cumprem porque não sabiam ou não perceberam o que pretendia o legislador;

- A avaliação *ex post* da regulação para saber se cumpriu os seus objetivos e se ainda se mantém adequada aos fins para que foi criada, proporcionando um controlo do stock regulatório.

#### **4. Criar um programa de simplificação por eventos de vida a título experimental**

Esta abordagem é a mais moderna e, sobretudo, é aquela que é suscetível de produzir resultados mais facilmente perceptíveis pelos usuários dos serviços. Não sendo simples de montar, os resultados obtidos compensam largamente o esforço despendido.

Para o efeito, deverão ser selecionados e mapeados os principais eventos de vida das empresas (os mais frequentes para mais empresas, em especial para as PME/MPEs), tais como “iniciar um negócio” (constituir a entidade, aceder ao crédito, licenciá-la, instalar o estabelecimento, contratar os trabalhadores, registar no fisco e na segurança social, etc) ou “encerrar um negócio”; identificados os pontos críticos de cada evento, através de pesquisas no terreno, quantitativas ou qualitativas (ex. focus group); envolvidas todas as entidades públicas que intervêm nos eventos; e construído o programa de simplificação colaborativo e participado entre todos os níveis de administração intervenientes e até entidades privadas relevantes, com incidência prioritária nos pontos identificados como críticos pelos usuários.

Um projeto ambicioso desta natureza não exclui a existência de medidas de simplificação “soltas”, sobretudo quando integradas num programa que abranja muitas entidades públicas. Podendo o seu resultado ser mais modesto em alguns casos, este tipo de programas e medidas contribui para espalhar uma cultura de simplificação em toda a Administração pública.

#### **5. Definir um modelo de governação**

É muito importante garantir quatro aspetos principais na governação de um programa e até de algumas medidas de simplificação mais

ambiciosas ou complexas: i) que a governação do programa é feita (“empoderada”) ao mais alto nível de governo (no centro do governo, seja ele federal, estadual ou municipal); ii) que a governação é colaborativa, quando há vários níveis de governo envolvidos (por exemplo, nas medidas ou programas de simplificação por eventos de vida) ili) que o projeto é liderado/coordenado em sistema de “*metagovernance*” por uma entidade “neutra”, alguém que não pertence a um ministério ou secretaria específica; iv) que a sua elaboração e controlo são participados, envolvendo funcionários, cidadãos e empresas sob diferentes formas e em diversos momentos (consulta pública, co-criação, conselhos permanentes de *stackholders*).

#### **6. Avaliar, medir, prestar contas**

Um programa ou uma medida de simplificação, cujos resultados não sejam avaliados e comunicados publicamente (*accountability*), dificilmente ganhará credibilidade. São conhecidos em toda a UE casos de programas e iniciativas muito bem intencionados que não passaram do papel ou da fase legislativa. Leis que nunca foram devidamente implementadas, “esquecendo-se” os seus aspetos mais inovadores que quebravam com rotinas anteriores, ou que tiveram resultados irrelevantes, quando comparados com os seus objetivos previamente anunciados.

Por isso, é muito importante deixar claro qual o método de avaliação em geral e de cada medida em particular. Esse método deve sempre que possível incluir pesquisas que avaliem a perceção dos usuários.

#### **7. Replicar os 10 princípios do *Small Business Act*, nomeadamente, o princípio do *Think Small First***

O princípio *Think Small First* coloca as PME em primeiro plano no que respeita à elaboração de políticas e ajuda a garantir que a nova legislação não aumenta os encargos já enfrentados pelas empresas.

Este princípio implica que a Administração ouça as PME na fase inicial de elaboração de políticas económicas e legislativas que versem sobre as empresas, encarando-as como as principais destinatárias dessas políticas.

Pensando primeiro em pequena escala, consegue-se garantir que as PME são ouvidas, que isso acontece em tempo útil, que os seus interesses são acautelados, e que o ambiente de negócios é favorável ao seu desenvolvimento e, conseqüentemente, ao desenvolvimento da Europa.

Não há regras rígidas quanto à concretização do princípio do *Think Small First*. Todas as medidas que os Estados-Membros adotarem para equilibrar o ambiente de negócios, assegurando que as PME têm igual acesso ao mercado e não são impedidas de ser competitivas e inovadoras por força das políticas económicas e legislativas europeias ou de um determinado país membro, são válidas.

Um dos principais instrumentos para a concretização do princípio *Think Small First* é através da utilização do Teste PME, que é utilizado para verificar qual o impacto que novas políticas ou legislação terão impacto nas pequenas empresas.

Este princípio pode ser levado mais longe, recomendando-se para o efeito:

- o reforço da aplicação de isenções ou de regimes especiais mais leves para as micro empresas, adaptados às suas necessidades (*taylor-made legislation*);
- a introdução da “inversão do ónus da prova”, excluindo as microempresas do âmbito de todas as propostas legislativas, exceto nas situações em que possa ser comprovada a necessidade da sua abrangência (é particularmente relevante se articulada com a adoção de uma figura como a do Teste PME);
- a criação de painéis de avaliação (*scoreboard*) anuais dos impactos de todas as propostas legislativas de isenção e de regimes mais simplificados nas microempresas, bem como da forma como elas são alteradas no processo de codecisão e na subsequente implementação;
- a intensificação da utilização de mecanismos de consulta e envolvimento das PME no contexto da produção e revisão legislativa.

**Coimbra, 20 de agosto de 2014**



União Europeia



DIÁLOGOS UNIÃO EUROPEIA  
SETORIAIS BRASIL

Ministério do  
**Planejamento**

