



Exma. Senhora
Chefe do Gabinete de Sua Excelência a
Presidente da Assembleia da República
Dra. Noémia Pizarro

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
		Nº: 3895 ENT.: 3363 PROC. Nº:	17/07/2015

ASSUNTO: RESPOSTA A PERGUNTA N.º 1658/XII/4.ª

Encarrega-me a Secretária de Estado dos Assuntos Parlamentares e da Igualdade de junto enviar cópia do ofício n.º 540, datado de 17 de julho, remetido pelo Gabinete do Senhor Ministro Adjunto e do Desenvolvimento Regional, sobre o assunto supra mencionado.

Com os melhores cumprimentos,

A Chefe do Gabinete

Marina Resende

Gabinete do Secretário de Estado
dos Assuntos Parlamentares e da Igualdade

Entrada N.º 3363

Data 17 / 07 / 2015

Exm^a Senhora
Chefe do Gabinete de S. Exa. a
Secretária de Estado dos Assuntos
Parlamentares e da Igualdade
Dr^a Marina Resende

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
		540	17/julho/2015

ASSUNTO: Pergunta n.º 1658/XII/4^a de 26 de maio de 2015

Em resposta à Pergunta n.º 1658/XII/4^a, de 26 de maio, do Grupo Parlamentar do Partido Socialista, encarrega-me Sua Excelência o Senhor Ministro-Adjunto e do Desenvolvimento Regional de apresentar as seguintes respostas às questões formuladas:

1. “Quantas medidas compõem o programa?”

O Programa Simplificar assenta numa estrutura de governo com um forte envolvimento de partes interessadas (*stakeholder engagement*): no plano interno, com a revitalização da Rede Interministerial para a Modernização Administrativa (RIMA); no plano externo, com iniciativas que visam envolver os cidadãos e as empresas e, desta forma, produzir soluções de simplificação geradas “de baixo para cima”.

O Programa assenta em três grandes eixos estratégicos, dando maior coerência e sistematicidade à política pública de Modernização Administrativa, que orientam o essencial da ação do Governo nesta área: o princípio “uma só vez”, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 73/2015, de 13 de maio; a regra da “comporta regulatória” e, concomitantemente, a avaliação de impacto regulatório, instituídos pelo Decreto-Lei n.º 72/2015, de 13 de maio; e o princípio “digital como regra”, estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 74/2015, de 13 de maio. Cada um destes eixos desencadeia, por si só, todo um trabalho de adaptação, reorganização, simplificação e modernização administrativa que significa uma profunda e decisiva reforma no funcionamento da Administração Pública. Uma parte deste trabalho, aliás, está a ser desenvolvido no seio da RIMA, que tem grupos de trabalho dedicados a cada um dos diferentes eixos.



Existem, para além disso, cerca de 400 medidas de simplificação e modernização sectoriais que podem ser individualizadas e que foram levadas a cabo nesta legislatura, já implementadas ou cuja execução se encontra em curso, cujo elenco, pelo seu número, constitui o Anexo I ao presente documento. Note-se ainda que, do Sistema de Apoios à Modernização Administrativa (SAMA), constam mais de 60 projetos de modernização, representando um investimento total de quase 76 milhões de Euros.

Há, ainda, um conjunto de medidas transversais adotadas, quer no quadro dos Decretos-Leis n.º 72/2014, n.º 73/2014 e n.º 74/2014, todos de 13 de maio, quer no quadro do novo Código do Processo Administrativo, e ainda da revisão dos regimes de licenciamento. Assinala-se, como principais, as seguintes medidas transversais de simplificação e modernização administrativa:

- A previsão geral da figura do gestor do procedimento;
 - O princípio da confiança e princípio uma só vez (também repetido no CPA);
 - O sistema de elogios, reclamações e sugestões dos utentes;
 - O uso da comunicação eletrónica como regra na Administração Pública;
 - A chave móvel digital e presunção da autoria no recurso a meios de autenticação segura como o cartão de cidadão ou a chave móvel digital;
 - O digital como regra;
 - O atendimento digital assistido - espaços do cidadão;
 - A generalização da figura das conferências procedimentais para a tomada de decisão em procedimentos administrativos complexos;
 - A consagração da possibilidade de celebração de acordos endoprocedimentais, para regular a tramitação dos procedimentos administrativos;
 - A criação da figura do auxílio administrativo entre órgãos da Administração Pública;
 - A consagração do valor legal das comunicações e notificações eletrónicas no relacionamento entre a Administração Pública e os cidadãos/agentes económicos;
 - A cominação de responsabilidade do decisor administrativo que incumpra os prazos de decisão, agora fixados em termos gerais/supletivos no Código de Procedimento Administrativo.
- Refira-se, por último, o conjunto de medidas apuradas no termo da Iniciativa para a Simplificação Administrativa e Regulatória (vide resposta às questões 3, 5, 12, 13 e 14).

2. “Quantas autarquias estão envolvidas?”

4. “Quantos protocolos existem assinados?”



6. “Porque (sic) nenhuma autarquia voltou a ouvir falar no SIMPLEX Autárquico?”

A Agência para a Modernização Administrativa tem registo de mais de 180 projetos de modernização administrativa, propostos pelas autarquias no período entre 2011 e 2015. Os cerca de 50 projetos apoiados pelo SAMA representam um investimento de 45 milhões de euros em modernização administrativa na Administração Local. Estes factos dão uma expressão clara da solidez com que as políticas de modernização administrativa têm sido implantadas nos municípios nos últimos quatro anos.

Assinale-se, neste capítulo, que o Programa Simplificar prevê a realização de um Fórum de Modernização Administrativa Local, destinado à apresentação e partilha de boas práticas entre autarquias, de modo a estimular a adoção de medidas de simplificação e à definição de ‘*benchmarks*’ nacionais, entre as câmaras municipais, nas diversas dimensões da modernização administrativa. A primeira edição deste fórum terá lugar na Figueira da Foz, no dia 13 de julho de 2015.

Uma nota final para clarificar que a prossecução do Programa Simplificar não pressupõe qualquer assinatura de protocolos, nem tal constitui indicador de sucesso do Programa.

3. “Quais os resultados alcançados até à data?”

Com o Programa Simplificar, Portugal assume-se como um dos únicos países a ter adotado, simultaneamente, o princípio “uma só vez” (*only once*), a regra da comporta regulatória (*one-in/one-out*) e o “digital como regra” (*digital by default*), que representam as políticas mais ambiciosas e inovadoras, a nível mundial, na área da modernização administrativa. Uma viragem desta natureza é fundamental para garantir a melhoria da eficácia e da eficiência do aparelho do Estado, bem como dos serviços prestados aos cidadãos e às empresas.

A execução destes eixos tem obedecido ao planeado:

a) No que toca ao princípio “uma só vez”, foi desenvolvido, ao longo de um ano, um levantamento exaustivo de duplicações de pedidos de informação e uma análise detalhada de cada interação, de modo a encontrar a mais adequada solução de partilha interna, sem outro envolvimento do cidadão que não seja o consentimento. Foi igualmente desenvolvido um manual de procedimento, para utilização por parte dos serviços, para dar resposta à generalidade dos casos. A AMA tem trabalhado com os organismos no sentido de disponibilizar a utilização da sua plataforma de interoperabilidade.



b) No que toca à regra da “comporta regulatória”, remete-se para resposta às perguntas 17 e 18.

c) No que toca ao “digital como regra”, foi realizado um conjunto de tarefas que o concretizam e executam, tais como o novo Portal do Cidadão (que não era revisto desde 2002, data da sua criação), o Mapa do Cidadão, ou os novos (ou revistos) portais públicos de natureza sectorial, lançados desde que o atual Governo entrou em funções, tais como o portal dos fundos (PT 2020), o portal dedicado à gestão de contraordenações rodoviárias (ANSR), o portal do utente do Serviço Nacional de Saúde, o novo Portal das Finanças, o E-Fatura, o portal dedicado à matrícula dos alunos no sistema educativo, para citar apenas alguns.

Foi ainda identificada como meta a plena digitalização até 2020 e elaborada uma estratégia digital que já deu dois passos importantes: o cadastro da presença do Estado na internet, que permite fazer um diagnóstico do ponto de partida da oferta de serviços públicos digitais, e um novo método de autenticação digital, a Chave Móvel Digital, que facilita o acesso aos serviços públicos digitais, criando condições para a sua utilização massificada. O mesmo se aplica à Rede de Espaços do Cidadão, que pertence ao Programa Aproximar e que, através do atendimento digital assistido, garante também condições para a transição para um paradigma de plena digitalização.

Além do trabalho desenvolvido especificamente dentro de cada eixo (e como referido na resposta à pergunta 1), foi lançada dentro do Programa Simplificar uma Iniciativa para a Simplificação Administrativa e Regulatória que permitiu apurar várias medidas de simplificação (v. resposta às perguntas 5, 12, 13 e 14).

5. Quais as alterações metodológicas realizadas ao programa?

No pressuposto de que a questão pretenda dirigir-se ao método de apuramento de medidas de simplificação, tal como realizado no quadro da Iniciativa para a Simplificação Administrativa e Regulatória, pode dizer-se que as alterações são significativas. No esquema anterior, as medidas eram propostas pelos serviços da Administração Pública (concebidas por si ou pelos gabinetes das respetivas tutelas) e eram depois sujeitas a um período de consulta pública, para receberem contributos adicionais. Ora, o esquema adotado no Simplificar, traduzindo a ideia de democracia participativa através do envolvimento das partes interessadas, pressupõe que, tanto a identificação dos problemas quanto a procura de soluções, contam com o envolvimento de partes desde o primeiro momento. Trata-se, pois, de um método verdadeiramente “de baixo para cima”. Este método foi posto em prática por duas vias:



- a) Uma abordagem qualitativa, com uma série de entrevistas com empresários, para apurar encargos administrativos, seguida de uma ronda de ‘workshops’ que juntou empresas e Administração Pública, sob mediação e coordenação de uma terceira parte independente (académica), que permitiu apurar propostas de simplificação, submetidas à apreciação técnica dos organismos e à discussão política no Governo, tendo dado origem ao conjunto de medidas de simplificação que consta do Relatório Final da Iniciativa para a Simplificação Administrativa e Regulatória.
- b) Uma abordagem quantitativa, de ‘crowdsourcing’, através de campanhas na rede, à semelhança das desenvolvidas no Reino Unido sob a designação *Red Tape Challenge*. O trabalho preparatório das campanhas e a conceção do portal que as aloja está disponível em simplificar.gov.pt.

7. “Considerando que a medida do Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica constava dos relatórios da Troika como estando em curso, que programa existe e com que entidades?”

8. “Quais os resultados da aplicação da medida do Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica, em particular no que diz respeito ao envolvimento dos Governos Regionais e, tal como previsto no Simplificar, de outras entidades da administração autónoma?”

Antes de mais, cumpre-nos ressaltar que todas as medidas cuja execução couberam à Modernização Administrativa obtiveram avaliação satisfatória no termo do Programa, tal como resulta dos relatórios de avaliação.

Dado que a questão colocada pelos Senhores Deputados não especifica, nem a numeração da medida, nem a versão do Memorando de Entendimento a que se refere - uma vez que, tanto a numeração, quanto a redação concreta, variaram ao longo do programa - presumimos que a medida do Memorando de Entendimento a que as questões 7 e 8 se referem seja a que consta do ponto 7.33. da versão original. Ora, o programa Simplificar é justamente o que agrega o conjunto das respostas às questões colocadas.

9. “Considerando que passaram dez meses da publicação da Resolução do Conselho de Ministros n.º 31/2014, de 11 de abril, e dos três diplomas de 13 de maio, onde está o portal participativo e que entraves burocráticos foram identificados pelos empresários e entidades públicas?”



10. “O site de participação pública da AMA, I.P., medida do plano de redução de custos com as tecnologias de informação e comunicação, deixou de estar visível na internet, pelo que se questiona como é que esta situação se articula com o suposto envolvimento dos empresários?”

Nota prévia: quando se referem à “Resolução do Conselho de Ministros n.º 31/2014, de 11 de abril”, presume-se que os Senhores Deputados queiram citar a Resolução da Assembleia da República n.º 31/2014, de 11 de abril.

O princípio participativo pelo qual se rege o Programa Simplificar passa por uma abordagem de ‘crowdsourcing’, através de campanhas na rede, à semelhança das desenvolvidas no Reino Unido sob a designação *Red Tape Challenge*. O trabalho preparatório das campanhas e a conceção do portal que as aloja estará disponível em simplificar.gov.pt, integrando também um portal de participação pública, para uso de todos os sectores do Estado, para os mais diversos fins, que estará disponível em participe.gov.pt.

Acresce a estes, finalmente, o site tic.gov.pt, dedicado à matéria das TIC na Administração Pública.

Desconhece, portanto, o Governo, a que “site de participação pública da AMA, I.P.”, que alegadamente terá estado e depois deixado de estar visível na Internet se referem os Senhores Deputados.

11. “Não tinha a AMA, I.P., recebido uma menção honrosa pelas iniciativas de participação pública nos prémios das Nações Unidas?”

As políticas de modernização administrativa em Portugal têm recebido numerosos prémios ao longo dos últimos anos. O período que medeia os anos de 2011 e 2015 não foi exceção:

- Portugal posiciona-se nos lugares cimeiros do *European E-government Benchmark*, o principal *ranking* europeu de disponibilidade e sofisticação de serviços públicos *online* (2014-2015):
 - Serviços Centrados no Cidadão - 2.º melhor resultado
 - “Transparência” - 3.º melhor resultado
 - “Key-enablers” em Tecnologias de Informação - 3.º melhor resultado
- No *Global Information Technology Report* (2015) Portugal passou a ocupar a 28.ª posição quando em 2010 ocupava a 33.ª.
- A Chave Móvel digital obteve uma menção honrosa nos prémios Exame Informática de 2015;



- Os Espaços do Cidadão foram premiados com menção honrosa na 5.^a edição dos prémios *IDC CIO AWARDS*, foram distinguidos na categoria de “Inovação de Processos” pelo Observatório Inovação no Sector Público da OCDE, e também na edição de 2015 dos *European Public Sector Awards*, constando da lista *EPSA 2015 Best Practice Certificate Recipientes (EIPA)*.
- O novo Portal do Cidadão foi distinguido na edição de 2015 dos *European Public Sector Awards*, constando da lista *EPSA 2015 Best Practice Certificate Recipientes (EIPA)*.
- O *Global Find* da AICEP foi distinguido na edição de 2015 dos *European Public Sector Awards*, constando da lista *EPSA 2015 Best Practice Certificate Recipientes (EIPA)*.
- O Portal dos Contratos Públicos, Portal Base, do InCI, foi distinguido na edição de 2015 dos *European Public Sector Awards*, constando da lista *EPSA 2015 Best Practice Certificate Recipientes (EIPA)*.
- O Portal do Utente, dos Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, foi distinguido na edição de 2015 dos *European Public Sector Awards*, constando da lista *EPSA 2015 Best Practice Certificate Recipientes (EIPA)*.
- A Certificação On-line das Pequenas e Médias Empresas, do IAPMEI, foi distinguida na edição de 2015 dos *European Public Sector Awards*, constando da lista *EPSA 2015 Best Practice Certificate Recipientes (EIPA)*.
- A Plataforma de Interoperabilidade (www.iap.gov.pt) foi um dos projetos vencedores da edição de 2012 do *CIO Awards (IDC)*
- O Balcão do Empreendedor foi distinguido na Conferência Europeia de *eGovernment* em 2011 (Poznan);
- O Portal Software Público (www.softwarepublico.gov.pt) foi nomeado por um conjunto de *experts* como representante nacional na categoria de Governo Eletrónico para os *World Summit Awards* (julho 2013).

12. “Quais os resultados do processo de avaliação de encargos administrativos?”

13. “Que procedimentos administrativos foram avaliados?”

14. “E sob que metodologia?”

Para além do que já foi referido na resposta à pergunta com o n.º 9, refira-se que o Memorando de Entendimento celebrado no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira previa a realização de um levantamento de “entraves burocráticos” (*regulatory burdens*) e a elaboração de um plano (*roadmap*) de simplificação regulatória. Neste contexto, foi lançada uma iniciativa para a Simplificação Administrativa e Regulatória, integrada no



Programa Simplificar, e que visou não apenas a identificação de encargos administrativos, mas também a procura de soluções de simplificação, com recurso a um modelo participativo.

Quanto à metodologia seguida, para conhecer a perceção dos empresários sobre burocracia excessiva, foi opção o uso da técnica da entrevista. Para efeitos de amostra e por motivos práticos, circunscreveu-se o estudo aos sectores de Indústrias e Comércio e Serviços, na medida em que representam, em conjunto, mais de metade do Valor Acrescentado Bruto da economia portuguesa e quase metade do emprego. Considerou-se, portanto, que, pela sua escala, estes dois sectores permitiriam captar todos os principais entraves burocráticos transversais - isto é, que afetam estes e outros sectores - e que as dificuldades de tipo sectorial, pelas mesmas razões de escala, poderiam representar maiores impactos económicos em termos de custos de contexto.

Previu-se inicialmente a técnica de entrevista semi-estruturada, tendo sido realizado um inquérito para identificação das áreas mais relevantes a abordar. Para a construção do questionário deste inquérito foi solicitada a colaboração de organizações representativas dos setores-alvo, neste caso a Confederação de Empresas Portuguesas (CIP) e a Confederação de Comércio e Serviços (CCP), ambas representadas em sede de Concertação Social. Pelo elevado número de associados e expressão territorial, foram também envolvidas a Associação Industrial Portuguesa (AIP) e a Associação Empresarial Portuguesa (AEP). Enquanto representantes das empresas oriundas dos países com mais significativo investimento em Portugal, foram ainda envolvidas as câmaras de comércio e industrial luso-alemã (CCILA), luso-britânica (CCILB), luso-espanhola (CCILE) e luso-francesa (CCILF). O objetivo do inquérito seria obter pistas para a construção do guião de entrevista, através do recurso a dois “filtros” concebidos para permitir a identificação daquelas áreas de interação entre as empresas e o Estado em que existia maior perceção de burocracia excessiva, bem como as dimensões ou aspetos essa burocracia se verificava.

Com base nos contributos recolhidos, foram definidas 9 áreas ou fontes potenciais de entraves burocráticos:

- Registo
- Licenciamento de atividades
- Legislação ambiental
- Legislação laboral
- Normas de saúde pública
- Obrigações fiscais
- Segurança social
- Apoios e incentivos



- Certificação de produtos

Foram igualmente definidos 7 aspetos relevantes para a produção de burocracia excessiva:

- Acesso a informação
- Quantidade de documentos requeridos
- Complexidade do processo
- Previsibilidade do processo
- Custo direto
- Tempo despendido
- Investimento necessário

O questionário procurou, assim, combinar estes dois filtros para perceber - com recurso a uma escala de Likert de 1 a 5, em que 1 era “muito baixo” e 5 “muito elevado” (e com opção suplementar “não se aplica”) - quais as principais áreas ou fontes de burocracia excessiva e em que dimensão. Por exemplo, para as obrigações fiscais foi dada a seguinte instrução:

“Relativamente aos procedimentos administrativos relacionados com o cumprimento de obrigações fiscais, selecione a opção que melhor corresponde à sua opinião.”

De seguida, foi colocada cada uma das dimensões, para uma avaliação na escala 1-5. Por exemplo:

“O número de documentos requeridos é...”

Para uma avaliação global do peso que uma determinada área poderia ter ao nível dos custos de contexto, foi colocada a seguinte questão:

“Complete a frase seguinte: Do ponto de vista de um impacto positivo na atividade da sua empresa, a simplificação de procedimentos em cumprimento de [e.g. NORMAS DE SAÚDE PÚBLICA] seria...”

O inquérito esteve disponível *online* em <http://simplificar.questionpro.com>, para resposta entre 20 de novembro de 2013 e 20 de janeiro de 2014. A divulgação foi feita, quer através do Portal do Governo, quer através das listas de contactos da CIP e da CCP.

Quanto aos resultados, houve 2325 visualizações do inquérito e 327 respostas completas, das quais se apuraram 155 respostas válidas, nos setores da indústria, do comércio e dos serviços.

Analisados os dados, estes não apontaram claramente para alguma das potenciais fontes de burocracia excessiva que haviam sido identificadas. Pelo contrário, a distribuição bastante uniforme das respostas, sempre situadas no intervalo entre 3 e 4, eliminou a hipótese inicial de um guião de entrevista orientado para áreas específicas. Assim, optou-se por entrevistas não-estruturadas, em que se pediu aos empresários para colocarem livremente as questões que



mais os preocupavam. Deste modo, foi possível hierarquizar os problemas a partir das prioridades dadas, de forma espontânea e segundo a sua perceção.

Para a organização das entrevistas foi novamente solicitada a colaboração de CIP e CCP, para os respetivos sectores. No caso de comércio e serviços, com áreas de negócio muito diversas, foi pedido que se fizesse uma seleção de pequenos e médios empresários de áreas variadas. No caso das indústrias, optou-se pela constituição de mesas redondas organizadas por sub-sectores. Assim, foram realizadas 8 entrevistas a empresários de comércio e serviços (5 em Lisboa e 3 no Porto) com negócios nas áreas de medicina do trabalho, jogo, embalamento, controlo de pragas, aparelhos médicos, mercearia e trabalho temporário. No caso das indústrias, foram organizadas 12 entrevistas em mesas-redondas (7 em Lisboa e 5 no Porto), envolvendo um total de 64 participantes. As entrevistas foram gravadas e tiveram uma duração média de 2 horas.

As entrevistas permitiram apurar, através das referências recorrentes e convergentes dos entrevistados, um conjunto de 12 procedimentos ou processos administrativos que os empresários sentem como entraves burocráticos. Na sua maioria, estes entraves afetam transversalmente as atividades económicas e são, por outro lado, de natureza bastante diversa, indo deste procedimentos administrativos muito específicos, como é o caso da Declaração Mensal de Remunerações para a Segurança Social ou para a Autoridade Tributária e Aduaneira, até processos que são percebidos com entraves por via do seu efeito cumulativo - caso das obrigações de declaração e informação ao Instituto Nacional de Estatística e ao Banco de Portugal.

Lista de entraves burocráticos identificados nas entrevistas:

- Declaração Mensal de Remunerações de AT
- Declaração Mensal de Remunerações de Seg. Social
- Fundo de Compensação
- Fundo de Garantia de Compensação
- Guia de remessa
- Informação estatística de INE
- Informação estatística de Banco de Portugal
- Informação Empresarial Simplificada (IES)
- Licenciamento ambiental
- Licenciamento industrial
- Monitorização ambiental
- Regras de contratação pública



No âmbito deste estudo, procurou-se também quantificar aproximadamente os custos de contexto ou encargos administrativos impostos pelos entraves burocráticos identificados. Para o efeito, recorreu-se ao Modelo de Custo-Padrão (*Standard Cost Model - SCM*), desenvolvido pela OCDE, adotado neste tipo de estudo pela generalidade dos países europeus e pelas próprias instituições europeias. Ou seja, foram tidos em conta essencialmente os *custos administrativos*. Resumidamente, os custos correspondentes ao tempo de trabalho despendido no cumprimento das obrigações e atos administrativos.

No cálculo seguiu-se o SCM, tal como adaptado à realidade portuguesa pela Agência para a Modernização Administrativa (AMA) no seu Guia Prático para a Quantificação dos Encargos Administrativos de Acordo com a Metodologia *Standard Cost Model - Manual PT SCM*, de 2009. Portanto, ao nível das variáveis, recorreu-se aos valores médios de remuneração horária, publicados pelo Instituto Nacional de Estatística, e aos tempos médios de espera, no caso do atendimento presencial, registados pela AMA nos atendimentos das Lojas do Cidadão. O tempo despendido no cumprimento das obrigações e nos atos administrativos foi estimado por um dos entrevistados, tendo sido objeto de análise na sessão respetiva. A estimativa de empresas que concorrem a concursos públicos baseou-se nos dados de contratação pública do INCI, disponíveis em base.gov. O resultado deste exercício de cálculo de encargos administrativos permitiu concluir que, para os entraves burocráticos em análise, o potencial de poupança para a economia nacional, de acordo com SCM, é superior a 144 milhões de Euros.

Uma vez apurados os entraves burocráticos a partir das entrevistas e estimados os correspondentes custos de contexto, realizou-se um conjunto de ‘workshops’ dedicados aos entraves burocráticos identificados. Estes ‘workshops’ foram organizados e coordenados pelo Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (ICJP), entidade que venceu o concurso público lançado pela AMA para este efeito. O método seguido nos ‘workshops’ foi definido em conjunto entre o ICJP, a equipa do Gabinete do Secretário de Estado para a Modernização Administrativa (GabSEMA) e da AMA. Realizaram-se duas sessões complementares para cada tópico, sendo a primeira restrita a um número máximo de 10 participantes, provindos de empresas, Administração Pública e gabinetes do Governo; a segunda, mais alargada, incluiu também outros ‘stakeholders’, como organizações empresariais, organizações profissionais e sindicatos.

Previamente à organização das sessões, foram analisados os entraves burocráticos identificados e as eventuais ligações entre eles, desde logo a partir das sugestões que os próprios entrevistados haviam deixado em termos de possíveis soluções. Desta forma, alguns dos entraves burocráticos foram agrupados, de modo a que pudessem discutir-se soluções conjuntas para os problemas mais evidentes. No caso particular das guias de remessa, pelo



facto de decorrer ainda um período de adaptação à medida, havendo sinais divergentes quanto ao real impacto nas empresas, entendeu-se não ser oportuna a discussão. Assim, a lista inicial de entraves deu origem a 7 workshops restritos (apresentados pela ordem de agendamento):

- Regras de contratação pública
- IES e declarações estatísticas para INE e Banco de Portugal
- Fundo de Compensação e Fundo de Garantia de Compensação
- Declarações Mensais de Remuneração para AT e Segurança Social
- Licenciamento ambiental
- Licenciamento industrial
- Monitorização ambiental

Nestas sessões, que decorreram entre novembro e dezembro de 2014, estiveram presentes representantes das empresas e da Administração Pública, segundo o modelo participativo que foi definido. As sessões foram moderadas por investigadores do ICJP, que foram submetendo os temas ao debate e conduzindo a discussão de acordo com um guião previamente definido em colaboração com a equipa GabSEMA/AMA. Destas discussões, que duraram em regra meio-dia (um dia inteiro, no caso do licenciamento ambiental), resultou um conjunto de medidas de simplificação administrativa e regulatória, algumas das quais consensuais - total ou parcialmente - e outras subscritas apenas pelas empresas ou pela Administração Pública ou ainda apenas por alguns participantes.

As medidas assim apuradas, bem como aquelas que o ICJP, do trabalho crítico que realizou sobre o objeto do estudo, veio a acrescentar, foram depois submetidas à discussão nas 6 sessões alargadas, em função de novo reordenamento e que tiveram a seguinte organização:

- Fundo de Compensação e Fundo de Garantia de Compensação, Declarações Mensais de Remuneração para AT e Segurança Social
- Licenciamento ambiental
- Licenciamento industrial
- Monitorização ambiental
- Regras de contratação pública
- IES e declarações estatísticas para INE e Banco de Portugal

Encerrados os 'workshops', foi apurado um conjunto alargado de propostas, que vão desde sugestões de medidas específicas - por exemplo ao nível das plataformas informáticas, da organização dos serviços e dos prazos - até recomendações mais gerais, em termos da orientação política seguida nas matérias em causa. Estas propostas, apresentadas no relatório final do estudo do ICJP, foram organizadas, em cada tema, de forma separada segundo as suas origens, isto é, elenca-se no relatório as propostas saídas da discussão entres os intervenientes



e, à parte, as propostas que o próprio ICJP pretendeu avançar e que, de um modo geral, acompanham o que foi a conclusão das discussões nos ‘workshops’.

Estas propostas, apresentadas no relatório final do estudo do ICJP, foram objeto de análise interna num conjunto de reuniões mantidas com representantes de organismos da Administração Pública. Após esta análise, bem como a análise política das conclusões produzidas, o Governo elaborou uma lista de medidas de simplificação.

15. “Portugal está ou não obrigado a aplicar a avaliação sucessiva dos diplomas, tendo em particular atenção nos impactos para as Pequenas e Médias Empresas?”

16. “Onde estão os resultados desta avaliação?”

17. “Quantas propostas de revisão legislativa já ocorreram (sic) para dar resposta à regra *one-in one-out*?”

18. “Quais os procedimentos que impuseram encargos às empresas que outros tiveram que aliviar?”

É do conhecimento público que a União Europeia e Portugal assumiram um compromisso para promover a avaliação e mitigação dos impactos para as Micro, Pequenas e Médias Empresas (*vulgo*, PME) da legislação nacional e comunitária, pelo menos desde 2000, com a aprovação da Carta Europeia para as Pequenas Empresas, aprovada pelo Conselho a 20 junho de 2000, em Santa Maria da Feira e, em especial, desde 2008, com a aprovação do *Small Business Act for Europe - COM (2008) 394 final “Think Small First”* - Um “Small Business Act” para a Europa.

Entre outros princípios de ação a que Portugal se comprometeu nesse âmbito, encontra-se a realização do chamado «Teste PME», que obriga a avaliar os impactos específicos de nova legislação para as PME (em particular para as micro empresas), a promover a participação das PME e dos seus representantes na discussão legislativa e a mitigar (quando possível) os impactos dessa nova legislação para as PME.

Não obstante constar de tão longa data o compromisso de Portugal neste domínio, foi apenas com este Governo que se acolheu verdadeiramente a realização do «Teste PME» em Portugal, através do Decreto-Lei n.º 72/2014, de 13 de maio, e através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 23/2015, de 20 de abril, cumprindo o objetivo temático 3 da Política de Coesão da UE para 2014-2020 e condicionalidade *ex ante* para atribuição dos Fundos de Coesão - *vide* Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013.

Em relação à avaliação sucessiva dos diplomas - que, certamente, por lapso vem colocada como sendo da mesma natureza da do «Teste PME», quando na verdade, e como já se viu, este



corresponde a uma avaliação *a anteriori* dos diplomas - foi também este Governo que consagrou a sua realização como regra, através do já referido Decreto-Lei n.º 72/2014, de 13 de maio e começou a proceder à sistemática avaliação do impacto macroeconómico daquelas que são consideradas reformas estruturais, através do Decreto Regulamentar n.º 3/2015, de 15 de abril, que confiou essa responsabilidade ao Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais do Ministério das Finanças.

De modo a dotar o exercício de realização de avaliações de impacto a realizar pelos diferentes organismos públicos - quer *ex ante*, quer *ex post* - da sistematicidade e capacitação necessárias, o Governo continua a desenvolver, no âmbito da Rede Interministerial para a Modernização Administrativa, a metodologia que servirá de base para a efetiva realização dessas avaliações de impacto pela Administração Pública, procurando assegurar o necessário alinhamento com aquelas que são as melhores práticas a nível comunitário - note-se que o *Better Regulation Package* apresentado pela Comissão foi publicado no passado dia 19 de maio e que está ainda em discussão uma questão particularmente relevante, que é a de saber qual o papel dos Estados-Membros na avaliação de impacto de legislação comunitária.

Do mesmo modo, procedeu o Governo, em 16 de junho de 2015, à abertura de um aviso para apresentação de candidaturas no âmbito do Programa Operacional para a Competitividade e Internacionalização (POCI) - Sistema de Apoios à Modernização e Capacitação da Administração Pública (SAMA 2020) - Aviso n.º 02/SAMA2020/2015, disponível no balcão único dos fundos (www.portugal2020.pt) - destinado a assegurar a capacitação e formação da Administração Pública para levar a cabo as avaliações de impacto.

Retornando à avaliação sucessiva do impacto dos diplomas legais e regulamentares, cumpre notar que são diversos os exemplos em que isso sucedeu e que determinaram a revisão de alguns regimes jurídicos vigentes. Foi esse o caso, por exemplo, do Decreto-Lei n.º 10/2015, de 16 de janeiro, que aprovou o regime jurídico de acesso e exercício de atividades de comércio, serviços e restauração, alicerçado na Agenda para a Competitividade do Comércio, Serviços e Restauração 2014-2020; e, sobretudo, do Decreto-Lei n.º 73/2015 que procede à 1.ª alteração ao Sistema da Indústria Responsável (SIR) publicado em anexo ao Decreto-Lei n.º 169/2012, de 1 de agosto.

Por último, também no âmbito dos já referidos trabalhos do Programa SIMPLIFICAR, procedeu-se a uma rigorosa análise *a posteriori* de um conjunto de regimes jurídicos.

Estas análises, que conduziram à revisão do conjunto de diplomas legais, também encontram resultado num conjunto de reformas que este Governo empreendeu, no sentido de promover a redução de custos de contexto para a Economia/na eliminação de barreiras ao exercício de atividades económicas. Assim, e além dos já referidos diplomas, procedeu este Governo à



revisão/aprovação de um enorme conjunto de regimes jurídicos com vista à sua simplificação, entre os quais se podem destacar os seguintes:

- Regime da avaliação de impacto ambiental, tendo ocorrido, no âmbito dessa revisão, uma redução dos custos substantivos impostos aos agentes económicos;
- Regime do licenciamento único ambiental;
- Sistema da indústria responsável e a sua subsequente revisão;
- Regime do alojamento local e, em geral, a simplificação dos licenciamentos turísticos;
- Novo Código de Procedimento Administrativo;
- Perto de 100 regimes jurídicos em matéria de acesso à prestação de serviços ou profissões, incluindo a aprovação da Lei-quadro das associações públicas profissionais e revisão de todos estatutos das respetivas ordens profissionais, bem como a legislação sobre acesso e qualificações nas atividades de construção e imobiliário;
- Regime de licenciamento dos estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde;
- Lei de Bases do Ambiente e do Ordenamento do Território, Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial e Regime jurídico da urbanização e edificação;
- Harmonização e simplificação do regime de acesso aos financiamentos comunitários;
- Revisão do regime jurídico das plataformas de contratação pública;

Neste quadro, mesmo nos escassos casos que, não decorrendo da transposição de legislação comunitária, possam ter causado um aumento de custos para os cidadãos ou empresas, o Governo assegurou sempre uma redução de custos por outras vias, em particular através do recurso a mecanismos de reengenharia, harmonização (*streamlining*) e simplificação dos procedimentos administrativos de licenciamento - veja-se o exemplo do novo regime jurídico dos estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde, insito no Decreto-Lei n.º 127/2014, de 22 de agosto, ou o exemplo do licenciamento único ambiental, que consta do Decreto-Lei n.º 75/2015, de 11 de maio - bem como através da instauração do princípio «Digital como Regra», consagrado no Decreto-Lei n.º 72/2014, de 13 de maio, que assegura a possibilidade das obrigações dos cidadãos/agentes económicos poderem ser cumpridas por meios digitais, e ainda através da implementação do princípio «uma só vez», que assegura a dispensa do cidadão apresentar documentação que a Administração Pública já detém.

O lastro deixado por este Governo no domínio da simplificação e da revisão dos regimes jurídicos que regulam as atividades económicas é, de resto, inquestionável, muito tendo contribuído para a competitividade e atratividade de Portugal como um local para o empreendedorismo e, em geral, para o comércio e investimento, e como tal, para a retoma da economia e para superar o grave estado em que se encontrava a economia nacional. É, de resto, isso que demonstram os resultados obtidos em avaliações internacionais, como as dos



relatórios *Doing Business Report*, do Banco Mundial, da lista *Forbes' Best Countries for Business*, e do *Index of Economic Freedom* da *Heritage Foundation* em parceria com o *Wall Street Journal*.

19. “No Programa Simplificar está previsto o alargamento do princípio do Licenciamento Zero a outros procedimentos, ou seja, a *posteriori*. Reconhecido assim o mérito do paradigma, que resultados (do processo em si mesmo e a quantificação das poupanças para o Estado) foram já alcançados com o processo de Licenciamento Zero?”

Nota prévia: presume-se que, quando se afirma que “*está previsto o alargamento do princípio do Licenciamento Zero a outros procedimentos, ou seja, a posteriori*”, os Senhores Deputados se referem ao princípio da “*fiscalização a posteriori*”, consagrado e referido no n.º 7 da Resolução da Assembleia da República n.º 31/2014.

O paradigma da fiscalização *a posteriori*, que tem como contraponto um princípio de confiança nas declarações dos interessados, está consagrado em vários ordenamentos jurídicos, nomeadamente de matriz anglo-saxónica e o Governo entende que é um princípio adequado.

Tem sido sistematicamente alargado aos regimes de licenciamento de várias dezenas de atividades económicas, no trabalho metódico e constante que o Governo tem desenvolvido na revisão dos procedimentos administrativos que lhes são aplicáveis, muitos dos quais já tivemos a oportunidade de identificar na resposta anterior.

Já a visão de que este paradigma se destina a conseguir poupanças para o Estado não é partilhada entre o Governo e o Partido Socialista. As poupanças geradas são sobretudo destinadas às empresas e os seus efeitos repercutem-se na economia nacional. As repercussões da adoção deste paradigma são bem patentes no crescimento económico que Portugal tem logrado alcançar, apesar da pesada herança que o Governo do Partido Socialista deixou.

Apenas no que à iniciativa Licenciamento Zero e ao regime do alojamento local (ambos relativos a licenciamento comercial e de serviços) diz respeito, estes são os factos resultantes do trabalho deste Governo, em parceria com os municípios:

- O sistema está em funcionamento parcelar desde o início de 2014 e em pleno funcionamento desde o dia 5 de janeiro de 2015, para todas as 278 autarquias do continente;
- Há registos de 262 autarquias (mais de 90%) efetivamente a utilizar o Balcão do Empreendedor para este efeito;
- Foram já tramitados mais de 45.000 processos neste balcão eletrónico.



20. “Sendo este um procedimento administrativo que serviu de exemplo para o Programa Simplificar, qual o motivo que levou a revogar grande parte dos artigos, bem como a retroceder no processo de comunicação prévia com prazo para as autorizações?”

Não poderemos responder a parte da pergunta dos Senhores Deputados, uma vez que se baseia num pressuposto falso: não é verdade que se tenha retrocedido “*no processo de comunicação prévia com prazo para as autorizações*”.

Na verdade, aconteceu precisamente o contrário: as normas constantes do Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril, não só foram integralmente transpostas para o Decreto-Lei n.º 10/2015, de 16 de janeiro, como foi amplamente alargado o seu âmbito de aplicação.

Estão hoje sujeitas ao mecanismo de mera comunicação prévia 14 tipos de atividades, sendo 10 delas novas, face ao disposto no Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril.

Acresce que este princípio de comunicação prévia com prazo foi alargado a dezenas de outras atividades económicas, nomeadamente na área da indústria, das atividades do mar, do exercício de atividades profissionais, entre muitas outras.

Em resumo: só por lapso grosseiro ou discordância com o princípio da mera comunicação prévia se poderá concluir que um avanço da envergadura do que existiu nesta área consubstancia um retrocesso.

21. Qual o impacto de poupança pretendido com esta alteração legislativa?

Presume-se, apesar da omissão da referência expressa ao diploma em causa, que a referência dos Senhores Deputados diga respeito ao Regime Jurídico de Acesso e Exercício de Atividades de Comércio, Serviços e Restauração, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 10/2015, de 16 de janeiro. Não se compreende o alcance da questão. Tal como já respondido acima, “*a visão de que este paradigma se destina a conseguir poupanças para o Estado não é partilhada entre o Governo e o Partido Socialista. As poupanças geradas são destinadas às empresas e os seus efeitos repercutem-se na economia nacional. As repercussões da adoção deste paradigma são bem patentes no crescimento económico que Portugal tem logrado alcançar, apesar da pesada herança que o Governo do Partido Socialista deixou.*”

22. “Uma vez que o Balcão do Empreendedor levou mais de dois anos a ser desenvolvido de modo a dar resposta aos processos de Licenciamento Zero, foram asseguradas as condições para que o novo diploma possa ter produção de efeitos no prazo previsto?”



23. “Não estamos a correr o risco de todos os pedidos de instalação de estabelecimentos e centros comerciais ser feito por meses sem fim por correio eletrónico?”

Ao contrário do que aconteceu com o planeamento da entrada em funcionamento do Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril, que foi inexistente, a entrada em funcionamento dos processos previstos no RJACSR foi devidamente planeada, estando prevista a sua plena adoção no dia 15 de julho de 2015.

Estão em fase de finalização os trabalhos a tal conducentes, envolvendo todas as entidades relevantes, não só as da Administração Central, como os municípios, através da Associação Nacional dos Municípios Portugueses.

No entanto, e ainda que viessem a ocorrer atrasos neste processo (o que não se antevê), está expressamente prevista no RJACSR que se aplicam às atividades em causa os procedimentos anteriormente vigentes (designadamente os previstos no Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril).

O Governo aprendeu com os erros do Governo do Partido Socialista e não os repetiu.

24. “Consta também na imprensa (entrevista ao Senhor Secretário de Estado para a Modernização Administrativa), que as autarquias estão já interligadas com o Balcão do Empreendedor, continuando todas as autarquias contactadas pelo Grupo Parlamentar do Partido Socialista, todavia, a ter de carregar a mesma informação nesse balcão e nos sistemas internos da autarquia. Afinal, que integração é essa?”

Como já se indicou, a utilização maciça do Balcão do Empreendedor - relembra-se apenas que já há mais de 45.000 processos entrados no Balcão do Empreendedor, sendo que cerca de 38.000 dizem respeito ao ano de 2015 - demonstra que o trabalho desenvolvido nesta sede alcançou um nível de sucesso indesmentível.

Relativamente à questão, interna de cada um dos municípios, da interligação entre os seus sistemas próprios e o Balcão do Empreendedor, encontram-se neste momento os municípios a trabalhar, em conjunto com as empresas que lhes fornecem tais sistemas, com a AMA, I.P., e com a mediação da Associação Nacional dos Municípios Portugueses, no sentido de tornarem essas ligações possíveis.

O Balcão do Empreendedor está tecnicamente preparado para receber as ligações necessárias, para que a interoperabilidade entre estes sistemas seja uma realidade.

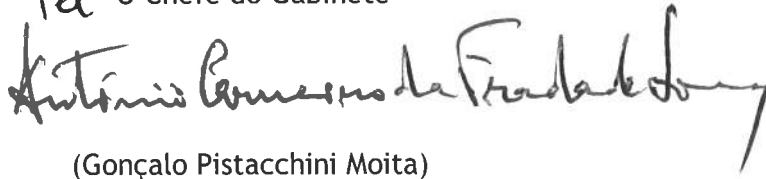


25. “Ao abrigo de um programa que pretende simplificar processos administrativos, como se pode justificar que, agora, qualquer empresário que queira fazer saldos ou liquidações tenha de ter mais uma obrigação e ir ao Balcão do Empreendedor preencher um formulário ou ir aos serviços da autarquia? “

O Governo acredita que a gestão de existências e os ciclos de venda devem ser determinados pelas empresas - e não pelo Estado. Esta opinião, aliás, é partilhada pelas associações representativas do setor, bem como pela maior associação portuguesa de defesa do consumidor, a DECO. Naturalmente que, com a liberalização dos períodos de saldos nasce a obrigação de comunicar quando é que os mesmos decorrerão. No entanto, essa obrigação declarativa é um incómodo mínimo, quando comparado com as vantagens que traz.

Ao contrário daquilo que o Partido Socialista parece defender, o Governo não vê vantagens, vê antes grandes desvantagens, em definir por decreto, centralmente e sem qualquer atenção às especificidades e necessidades dos consumidores e do tecido empresarial, a forma como as empresas de retalho gerem os seus *stocks*.

Com os melhores cumprimentos

Pel' O Chefe do Gabinete

(Gonçalo Pistacchini Moita)