
Avaliação Prévia de Impacto Legislativo

1

Guia de apoio à estimação de encargos para cidadãos e empresas, avaliação qualitativa de benefícios, teste PME e avaliação de impacto concorrencial

UTAIL / JurisAPP

Versão: junho de 2018

Ficha Técnica

Título:

Avaliação Prévia de Impacto Legislativo:
Guia de apoio a Avaliação prévia de Impacto económico Legislativo: Estimação de encargos para cidadãos e empresas, avaliação qualitativa de benefícios, teste PME e avaliação de impacto concorrencial.

2

Data: julho de 2018

Coordenação:

Manuel Cabugueira

Colaboração:

Equipa UTAIL

Ana Sofia Figueiredo

Paula Torre do Vale

Vera Ramos

Consultores externos da OCDE

Emília Lopes

Luís Baltazar

UTAIL/JurisAPP:

Unidade Técnica de Avaliação do Impacto Legislativo – UTAIL/JurisAPP

Rua Professor Gomes Teixeira n.º 2

1399-022 Lisboa

Telefone: 213 927 750

Email: utail@jurisapp.gov.pt

URL: <https://www.jurisapp.gov.pt/custa-quanto/>

Índice

Lista de Abreviaturas	5
Lista de Símbolos	5
INTRODUÇÃO	6
I. A avaliação de impacto legislativo e o programa “Legislar Melhor”	7
II. A rede de organismos e o procedimento de AIL	8
III. A Avaliação de Impacto Legislativo: conceitos e metodologia	12
1. Introdução	12
1.1. Identificação do objetivo de interesse público a prosseguir	12
1.2. O objeto da avaliação de impacto	12
1.3. O enfoque na criação ou variação de benefícios e encargos	13
1.4. A análise do impacto direto do projeto legislativo em causa	14
1.5. Os princípios do comportamento padrão e da conformidade total	15
1.6. Fórmula genérica de cálculo dos encargos	15
1.7. Estimação dos encargos para as empresas, com diferentes características e de diferentes setores.....	18
2. Procedimento de AIL	20
1.º passo: Caracterização do projeto legislativo e identificação dos benefícios;	21
Campo 1.1. Origem da iniciativa legislativa.....	21
Campo 1.2. Tipo de incidência	21
Campo 1.3. Justificação da iniciativa legislativa (Benefícios)	23
Campo 1.4. Audições de empresas/estruturas representativas de empresas.....	24
2.º Passo: Caracterização da incidência dos encargos;	25
Campo 2.1. Incidência temporal.....	25
Campo 2.2. Caracterização da população que suporta os encargos.....	27
3.º Passo. Estimação da variação de encargos;.....	30
Estimação da variação de encargos que incidem sobre os cidadãos.....	30
Campo CA 1.1. Quantificação da população	31
Campo CA 2. Tipos de custos que são criados ou variam com o projeto legislativo	31
Campo CA 3. Custos Diretos	32
Campo CA 4. Custos Administrativos	35
Campo CA 5. Custos Financeiros Específicos.....	38
Estimação da variação de encargos que incidem sobre as Empresas.....	41
Campo EA 1.1. Quantificação da população e identificação do setor económico em causa.41	41
Campo EA 2. Tipos de custos que são criados ou variam com o projeto legislativo.....	47
Campo EA 3. Custos Diretos	49

Campo EA 4. Custos Administrativos	52
Campo EA 5. Custos Financeiros Específicos	57
IV. Teste PME	62
V. Avaliação de Impacto Concorrencial.....	64
Anexo I: Procedimento de recolha de informação sobre os tempos necessários ao cumprimento das obrigações impostas nas iniciativas legislativas	68

Lista de Abreviaturas

AIC – Avaliação de Impacto Concorrencial
AIL – Avaliação de Impacto Legislativo
CEJUR – Centro Jurídico da Presidência do Conselho de Ministros
CRIA – Capacitar para o *Regulatory Impact Assessment*
FI – Folha de Informação
JurisAPP – Centro de Competências Jurídicas do Estados
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
RAIL – Relatório de Avaliação de Impacto Legislativo
RAILP – Relatório de Avaliação de Impacto Legislativo Preliminar
RCM – Resolução de Conselho de Ministros/
RSE – Reunião de Secretários de Estado
RIA – *Regulatory Impact Assessment*
REFIT – Programa para a Adequação e a Eficácia da Regulamentação
SAMA – Sistema de Apoios à Modernização Administrativa
SEPCM – Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros
SRP – Structural Reform Support Programme
UTAIL – Unidade Técnica de Avaliação de Impacto Legislativo

Lista de Símbolos

-  Remeter para a Folha de Informação
-  Exemplos
-  Notas de destaque e orientação
-  Alertas

INTRODUÇÃO

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 74/2018, de 8 de junho (RCM n.º 74/2018), estabelece como definitivo o modelo de avaliação prévia de impacto legislativo, implementado pela medida «Custa Quanto?» (inicialmente aprovada pela Resolução de Ministros n.º 44/2017, de 24 de março)¹.

No quadro do Programa SIMPLEX +, a medida “Custa Quanto?” contribui para a implementação de um programa estruturado, sistemático e transversal de simplificação legislativa e melhoria da qualidade da legislação. Com esta medida, cria-se um instrumento de apoio à decisão política, dando um passo significativo na promoção do programa “Legislar Melhor” (*Better Regulation*), que procura promover maior eficiência na intervenção pública e, em particular, a redução dos custos de contexto para cidadãos e empresas.

A RCM n.º 74/2018 consolida o modelo de avaliação prévia do impacto económico legislativo (AIL) que é aplicado às propostas de lei e aos projetos de decreto-lei, incidindo sobre a criação ou a variação de encargos sobre cidadãos e empresas, atribuindo particular atenção aos impactos gerados sobre as PME e incluindo a avaliação de impacto concorrencial.

Através desta RCM, foi atribuída à Unidade Técnica de Avaliação legislativo (UTAIL), constituída no âmbito do Centro de Competências Jurídicas (JurisAPP), a coordenação geral da implementação deste modelo e, em particular, a responsabilidade pelo seu desenvolvimento e pela capacitação dos organismos públicos envolvidos no exercício de avaliação.

A UTAIL assegura a primeira daquelas atribuições em articulação com os gabinetes ministeriais proponentes e com os respetivos serviços e organismos, para quem é relevante conhecer a avaliação de impacto das suas decisões e sobre quem recai a responsabilidade de recolha da informação necessária a este exercício.

Para cumprir com a segunda daquelas atribuições, a UTAIL desenvolveu uma folha de cálculo de apoio à recolha da informação necessária à AIL, que se denomina de Folha de Informação (FI). Esta FI permite percorrer os diferentes passos do exercício de AIL, apresentando uma estimativa de encargos que os cidadãos e as empresas suportam pela produção de efeitos das iniciativas legislativas em análise.

Este Guia tem por objetivo dar apoio no exercício de AIL e, em particular, na utilização da FI. A sua estrutura é a seguinte: I. introduz-se o conceito de AIL e o seu enquadramento nacional e internacional; II. apresenta-se, genericamente, o procedimento de AIL e a rede de organismos envolvidos no exercício; III. apresenta-se a metodologia de AIL e a estrutura da FI. O Guia integra, ainda, dois capítulos relativos ao “Teste PME” (IV) à “Avaliação de Impacto Concorrencial” (V).

¹ Disponível em <https://www.jurisapp.gov.pt/custa-quanto/>

I. A avaliação de impacto legislativo e o programa “Legislar Melhor”

Genericamente, a avaliação de impacto corresponde a um exercício de análise sistemática dos efeitos das medidas públicas, resultantes de legislação primária ou derivada, sobre a sociedade, a economia e o ambiente.

Este exercício de avaliação do impacto regulatório tem sido adotado por grande parte das economias desenvolvidas como um instrumento de apoio à decisão política, enquadrado em programas de promoção de maior eficiência e simplificação na intervenção pública.

Na prática, a avaliação de impacto é um instrumento que cria informação de apoio ao decisor público disponibilizando dados sobre os impactos da intervenção. Dados estes que podem ser ponderados a par de outra informação relevante para a tomada de decisão tendo presentes os objetivos de interesse público em questão.

Importa destacar que este exercício não adota qualquer posição relativa à intervenção pública em si, não está em causa uma posição sobre a bondade de uma intervenção pública, o que se pretende é, efetivamente, melhorar a qualidade desta intervenção, gerando informação relevante à tomada de decisão.

Tomando o exemplo europeu, a avaliação de impacto integra-se no programa “Legislar Melhor” (*Better Regulation*) da Comissão Europeia, que promove um desenho mais eficiente para as políticas Europeias. Este programa cobre todo o ciclo de decisão política e integra um processo de avaliação de impacto nas fases de preparação e adoção de cada medida. Com este processo, a Comissão Europeia pretende promover a sustentabilidade nas decisões políticas da UE, avaliando o seu impacto, numa perspetiva integrada, sobre a economia, o ambiente e a sociedade. De acordo com a Comissão Europeia, trabalhar de acordo com a abordagem do programa “Legislar Melhor” permite assegurar:

- a transparência ao longo de todo o processo legislativo;
- a definição de políticas e a elaboração de legislação exclusivamente com base em dados concretos;
- a participação dos cidadãos e das partes interessadas.²

Neste enquadramento europeu, as avaliações de impacto são um instrumento de suporte ao processo legislativo, pelo qual “se averigua se a intervenção da UE é necessária e analisa as eventuais consequências das soluções possíveis. São efetuadas durante a fase preparatória, antes de a Comissão concluir uma proposta de novo ato legislativo. Fornecem elementos objetivos de grande utilidade para o processo de tomada de decisão.”³ A metodologia de avaliação de impacto é igualmente utilizada no exercício de avaliação de medidas já implementadas, sustentando eventuais processos de revisão (nomeadamente, no quadro do Programa REFIT).

O modelo de AIL, concretizado pela RCM n.º 74/2018 constitui um contributo para o programa “Legislar Melhor” em Portugal, sedimentando a avaliação de impacto económico da iniciativa legislativa sobre os cidadãos e as empresas (n.º 1 da RCM). Acresce que esta RCM já propõe desenvolvimentos futuros em termos de alargamento de âmbito e desenvolvimento metodológico. Desde logo, já se considera a possibilidade de utilização da metodologia de AIL para a realização de análises *ex-post*, tendo por objetivo apoiar a monitorização dos efeitos de leis ou decretos-lei apurando os encargos efetivos gerados (n.º 3 da RCM). Assume-se,

² https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation_pt

³ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/impact-assessments_pt

igualmente, o alargamento futuro do modelo à avaliação dos impactos sobre os encargos suportados pela Administração Pública, à quantificação dos benefícios e com a implementação de uma análise custo-benefício (n.º 2 da RCM).

II. A rede de organismos e o procedimento de AIL

De acordo com o disposto nos n.ºs 7 e 8 da RCM n.º 74/2018, a coordenação geral da AIL cabe à UTAIL, no âmbito do JurisAPP, que se articula com os gabinetes ministeriais proponentes e com os respetivos serviços e organismos.

Compete ao gabinete ministerial proponente recolher e disponibilizar a informação necessária ao exercício de AIL. Para tal, o gabinete proponente pode recorrer aos serviços e organismos públicos da área governamental que, face à sua experiência e à informação que detêm sobre o setor, constituem um elemento primordial no processo de avaliação de impacto.

A importância da relação entre os gabinetes proponentes, os serviços e organismos públicos da área governativa e a UTAIL no processo de AIL é formalizada no n.º 8 da RCM onde se determina a constituição de “uma rede de pontos focais com um interlocutor indicado previamente por cada gabinete e um ou mais interlocutores dos serviços tutelados”.

À UTAIL é ainda atribuída a responsabilidade pela criação e difusão da metodologia de AIL, bem como pela promoção das sessões de formação técnica destinadas aos membros da rede de pontos focais e a outras entidades consideradas relevantes para a implementação do modelo de avaliação de impacto legislativo (n.º 9. da RCM n.º 74/2018).

Como referido, e de modo a assegurar a implementação de uma metodologia de AIL sistematizada e transversal, a UTAIL desenvolveu uma folha de cálculo (FI) que dá suporte na recolha e tratamento da informação necessária ao procedimento de AIL.

Esta FI foi integrada no procedimento legislativo, passando a constar do conjunto de informação que é circulada em anexo aos projetos legislativos (a par da Nota Justificativa) e agrega, genericamente, cinco tipos de informação fundamentais à elaboração dos RAIL:

- Caracterização do projeto legislativo;
- Caracterização da incidência do projeto legislativo;
- Informação necessária à estimação dos encargos para cidadãos e empresas;
- Teste PME;
- Avaliação de Impacto Concorrencial (AIC).

A UTAIL é, ainda, responsável pela elaboração de um relatório de avaliação de impacto legislativo (RAIL) que resume a informação disponibilizada na FI, comentando sobre a completude e qualidade dos dados fornecidos para efeitos do exercício de avaliação de impacto.

Atendendo às funções descritas, e tendo por referência a elaboração dos elementos fundamentais à avaliação de impacto – preenchimento da FI e elaboração do RAIL –, pode-se descrever o processo de AIL em três fases sucessivas, com interação dos diferentes organismos

envolvidos (Esquema 1, cujas letras dos fluxos correspondem a cada um dos passos que compõem as diferentes fases):

Fase 1: Procedimento de AIL (recolha e tratamento da informação que constará da FI)

- A. O gabinete proponente interage com os interlocutores dos serviços tutelados, em razão da matéria em apreço, para a recolha e tratamento da informação necessária à AIL e que consta da FI (nesta fase, e fora deste circuito podem ser chamadas a participar outras partes interessadas externas – *stakeholders*).
- B. A UTAIL pode ser envolvida no apoio ao preenchimento da FI e na identificação da informação necessária ao exercício.

Fase 2: Circulação da FI com o projeto legislativo

- C. O projeto legislativo é enviado ao gabinete do Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros (SEPCM), integrando, em anexo, a nota justificativa e a FI.
- D. O gabinete SEPCM remete a informação para a UTAIL que procede a uma verificação dos elementos apresentados.

A equipa técnica da UTAIL verifica a existência e conformidade da FI, confrontando os elementos disponíveis com a sua análise do diploma. Desta verificação podem resultar duas ações:

- D.1. Verificada a ausência da folha de informação ou uma insuficiência na informação apresentada, a UTAIL dá conhecimento da situação ao gabinete do SEPCM, que contacta o ponto focal do gabinete proponente e/ou requer à UTAIL que proceda a esse contacto.

Nesta fase, a UTAIL pode dar apoio ao gabinete proponente e aos serviços tutelados na recolha e tratamento dos dados necessários à AIL.

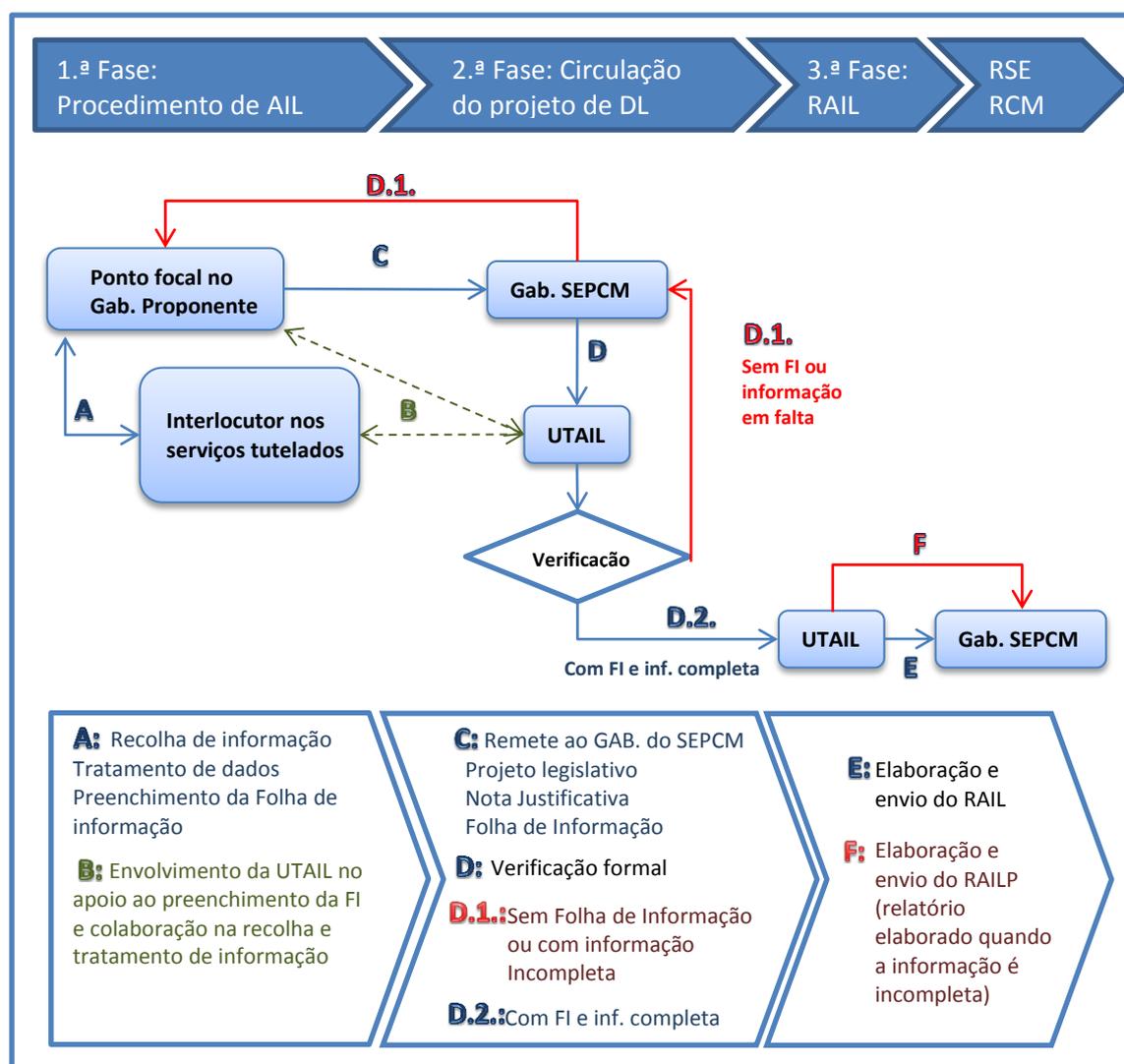
- D.2. Confirmando-se que a informação está completa, a UTAIL produz um RAIL.

Fase 3: RAIL enviado para Reunião de Secretários de Estado (RSE) e/ou na Reunião de Conselho de Ministros (RCM)

- E. O RAIL é remetido ao gabinete SEPCM para distribuição na Reunião de Secretários de Estado (RSE) e/ou na Reunião de Conselho de Ministros (RCM).
- F. Verificando-se o agendamento do diploma para RSE ou RCM e não existindo informação suficiente, a UTAIL pode elaborar um RAIL preliminar (RAILP), em que apresenta a informação de que dispõe à data e esclarece sobre as questões de avaliação de impacto que ficam em aberto.

Nestas situações, a UTAIL contacta regularmente o ponto focal do gabinete proponente, de forma a obter a informação necessária à elaboração de um RAIL.

Esquema 1: Fases Processo de AIL



Note-se que a UTAIL intervém no processo de AIL, em primeiro lugar, numa função de apoio e, por último, com a elaboração do relatório, que é submetido ao gabinete do SEPCM.

No que respeita à sua atividade de apoio ao procedimento de AIL, a UTAIL assume, fundamentalmente, três funções:

- Proposta metodológica: Desenvolvimento e disponibilização dos instrumentos de apoio à AIL. Tendo por base o trabalho já desenvolvido e a experiência internacional no exercício de avaliação de impacto regulatório, a UTAIL propõe uma metodologia que reflete na FI e neste Guia de implementação;
- Divulgação da medida “Custa Quanto?” e capacitação dos organismos envolvidos no procedimento de AIL.
- Acompanhamento de processos de AIL: sempre que solicitada a sua intervenção, a UTAIL acompanhou o exercício de avaliação de impacto, oferecendo o apoio técnico necessário para o efeito.

A AIL pode ainda beneficiar do contributo de outras entidades que detenham informação ou conhecimento específico sobre os setores objeto de intervenção. Incluem-se neste grupo de entidades, por exemplo, as confederações patronais e as associações empresariais bem como os representantes dos trabalhadores, para além de representantes da academia e da sociedade civil. Estas entidades constituem um elemento fundamental na recolha de informação sobre o impacto esperado de uma intervenção pública face à sua proximidade ao terreno de implementação. Este conhecimento é relevante tanto nos exercícios de avaliação *ex-ante* como *ex-post*. Reconhecendo-se a relevância da participação destes grupos de interessados externos, o n.º 5 da RCM n.º 74/2018 determina que, “no âmbito da consulta pública ou das consultas diretas realizadas quanto a projetos legislativos, deve promover-se a participação das partes interessadas, envolvendo-as no processo de estimação de encargos e benefícios, com vista a recolher a informação necessária à avaliação de impacto legislativo”.

III. A Avaliação de Impacto Legislativo: conceitos e metodologia

1. Introdução

A RCM n.º 74/2018 estabelece um procedimento de avaliação prévia de impacto legislativo (AIL), que tem por objetivo identificar benefícios e quantificar encargos suportados por cidadãos e empresas que possam resultar da produção de efeitos de um projeto de decreto-lei ou de uma proposta de lei.

O exercício de avaliação desenvolve-se com o preenchimento de uma Folha de Informação (FI), que permite reunir um conjunto de dados que serão refletidos no relatório de avaliação de impacto legislativo (RAIL). Este relatório acompanha os projetos de diploma na fase final do circuito legislativo, constituindo um elemento de suporte à decisão política.

Neste Guia, descrevem-se os diversos campos da FI e a sucessão de passos que devem ser dados no seu preenchimento. Antes de desenvolvermos em pormenor cada uma destas etapas, importa abordar um conjunto de aspetos genéricos, que são relevantes ao longo de todo o exercício.

1.1. Identificação do objetivo de interesse público a prosseguir

Tal como já foi referido, o exercício de AIL tem por objetivo a criação de informação relevante à tomada de decisão política, o que, na prática, se reflete na produção de um RAIL que é circulado para discussão nas Reuniões de Secretários de Estado e nas Reuniões do Conselho de Ministros. Pretende-se que este RAIL seja o mais informativo possível sobre os impactos económicos esperados do projeto legislativo em causa.

Importa ter presente que este será um dos elementos a ponderar na tomada de decisão, a par de informação relativa a outro tipo de impactos – social, ambiental, na igualdade de género, nas minorias sociais, entre outros –, tendo-se presente o interesse público que se procura promover e/ou salvaguardar.

Neste sentido, um passo prévio à avaliação de impacto é o da identificação do objetivo da intervenção pública em causa, o que será desde logo relevante para a discriminação e caracterização dos benefícios (a que se fará referência num dos campos da FI).

1.2. O objeto da avaliação de impacto

Uma vez identificado o objetivo de interesse público a prosseguir, o decisor político terá à sua disposição diferentes alternativas de intervenção pública que permitam ir ao encontro daquele objetivo. Será a escolha de uma destas medidas que irá ditar os encargos a suportar por cidadãos e empresas, bem como sobre a Administração Pública.

De acordo com a RCM n.º 74/2018, o AIL é um exercício de avaliação económica *ex-ante* que se concentra nas alternativas plasmadas no projeto de diploma submetido a Conselho de Ministros.

Não obstante ser este o enquadramento da medida “Custa Quanto?”, no seu formato atual, a utilização do procedimento de avaliação de impacto pode – e deve – ser utilizado de uma forma mais ampla.

Idealmente, este instrumento de apoio à decisão deveria ser utilizado para confrontar as medidas alternativas de intervenção pública que permitam atingir um mesmo objetivo de política pública. A avaliação de impacto seria, neste sentido, um instrumento que acompanharia todo o processo de conceção e desenho de um projeto legislativo, apoiando a comparação entre

diferentes alternativas de intervenção pública. Esta é a filosofia que suporta a utilização do processo de avaliação de impacto regulatório no quadro do programa europeu “Legislar Melhor”, bem como em grande parte dos países que implementam programas semelhantes.

Note-se ainda que, não obstante o exercício de avaliação de impacto se concentrar, primordialmente, na análise prévia dos projetos legislativos (análise *ex-ante*), a RCM n.º 74/2018 introduz a possibilidade de aplicação da metodologia na avaliação *ex-post* por indicação do Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros. Esta análise terá por objetivo apoiar a monitorização dos efeitos da legislação implementada com base no apuramento dos encargos efetivamente gerados.

Neste ponto, reforça-se a disponibilidade da UTAIL para prestar apoio em todo o processo de avaliação de impacto, seja desde o início do processo legislativo, incluindo na fase de desenho e análise das alternativas de intervenção, seja no âmbito de uma análise *ex-post*.

1.3. O enfoque na criação ou variação de benefícios e encargos

Entende-se por encargos todos os custos que os cidadãos e/ou as empresas possam incorrer para cumprir com as obrigações ou para aceder a benefícios decorrentes de uma iniciativa legislativa.

Se o objetivo é o de fornecer ao decisor público informação relevante à tomada de decisão, importa isolar os efeitos que lhe estão diretamente associados. Desta forma, a análise que se propõe desenvolver concentra-se na criação ou na variação de benefícios e de encargos que resultam da produção de efeitos do diploma em análise:

- Quando está em causa uma iniciativa legislativa que versa sobre matéria que ainda não foi regulamentada, pretende-se calcular a criação de novos benefícios e/ou encargos.
- Quando está em causa a alteração de um quadro legislativo já existente, pretende-se informar sobre as variações nos benefícios e/ou encargos, sejam aumento/criação ou diminuição/eliminação de encargos. Os benefícios ou encargos que já sejam impostos pelos quadros legislativos em vigor não são considerados nas conclusões por não constituírem uma consequência do processo de decisão em análise. Neste tipo de análise, para efeitos da AIL, importa identificar novas exigências ou alterações:
 - de incidência, na inclusão ou exclusão de determinado grupo de cidadãos ou tipo de empresas, na inclusão ou exclusão de áreas geográficas ou de CAE setoriais;
 - nas taxas (emolumentos ou outras contribuições financeiras) cobradas ou nas bases de incidências dessas taxas (estejam integradas no corpo dos diplomas ou constem de regulamentação específica);
 - nas exigências administrativas/tarefas que têm de ser cumpridas para satisfazer uma dada obrigação (por exemplo, alterações nos processos administrativos de licenciamento ou de reporte a organismos públicos, desmaterialização ou simplificação de procedimentos administrativos);
 - nas exigências de investimento para dar cumprimento a requisitos técnicos, tecnológicos ou de formação.

Para proceder à análise da alteração de um quadro legislativo já existente, sugere-se que o exercício de avaliação de impacto seja precedido de uma comparação sistemática entre o texto legislativo vigente e o novo texto (ou o texto de alteração), de forma a comparar, artigo a artigo, quais as alterações que possam ter repercussões ao nível dos benefícios e dos encargos.

Variação de Encargos = Δ encargos

Δ encargos = encargos suportados com o novo projeto legislativo — encargos suportados no quadro legislativo vigente

Note-se que esta abordagem remete para uma avaliação prévia de impacto – avaliação *ex-ante*, que se concentra numa alternativa escolhida e plasmada num projeto legislativo. Uma avaliação sucessiva – avaliação *ex-post* – terá de ser encarada de forma distinta, identificando-se os benefícios e os custos que decorrem do quadro legislativo existente.

Esta análise *ex-post*, que se encontrava fora do âmbito da medida “Custa Quanto?” no decurso do ano de projeto-piloto, é introduzida pela RCM n.º 74/2018, que remete para uma decisão do Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros, sempre que se pretenda dar apoio à monitorização dos efeitos de uma determinada lei ou decreto-lei, apurando-se os encargos que são efetivamente gerados com a sua aplicação.

1.4.A análise do impacto direto do projeto legislativo em causa

Relacionado com o ponto anterior, reafirma-se que está em causa a avaliação dos impactos que podem ser diretamente apontados à decisão pública em análise. Neste sentido não se consideram impactos indiretos e devem ainda ser excluídos os efeitos que reflitam o normal comportamento de cidadãos ou empresas.

Quanto aos impactos indiretos, não são considerados impactos secundários em áreas sociais ou em setores económicos para além daqueles que sejam objeto do projeto legislativo. De igual modo, tampouco são avaliados comportamentos de adequação ou a reação de grupos ou de setores económicos que não sejam diretamente visados no diploma.

 Exemplo:

Se um diploma impõe a adoção de uma nova tecnologia de informação pelas empresas transportadoras de resíduos, os encargos a considerar serão aqueles suportados por estas empresas e não toda a possível adequação do setor que fornece a tecnologia em causa.

Relativamente à reação de cidadãos e empresas, tendo em atenção que se pretende captar os encargos que são imputáveis à imposição legal, não devem ser considerados os custos que decorrem de um normal comportamento, i.e., de decisões que seriam normalmente adotadas pelos cidadãos ou empresas no decurso das suas atividades.

 Exemplo:

- a. Se há uma nova exigência de prestação de informação relativa a dados que já sejam recolhidos pelas empresas no decurso da operação ou para controlo interno, os encargos a considerar serão apenas aqueles que se referem à tomada de conhecimento da obrigação, à preparação e ao envio da informação, uma vez que a sua recolha e tratamento já era feita;
- b. Se uma norma legal concede um benefício financeiro às empresas que realizem um investimento em determinada área e, se, para aceder a esse benefício, importa demonstrar que se cumpre com uma exigência de impacto social ou ambiental, os encargos a considerar não são aqueles associados ao pedido de financiamento a uma instituição financeira ou de elaboração do dossiê associado, já que esses custos seriam sempre suportados por qualquer empresa que pretendesse um financiamento, importa apenas estimar os custos que possam estar associados à demonstração do requisito exigido.

Não obstante esta orientação, há que ter em atenção que, em situações em que possa ser difícil distinguir entre os encargos que resultam do normal comportamento dos cidadãos ou das empresas e os encargos que resultam da norma legal, todos os encargos devem ser considerados para efeitos de estimação dos custos administrativos.

1.5. Os princípios do comportamento padrão e da conformidade total

Com a AIL procura-se estimar os encargos a suportar por cidadãos e empresas, que decorram da produção de efeitos de determinado diploma. Acontece que, face à universalidade da sua aplicação, estão em causa uma grande diversidade de comportamentos e situações, o que dificulta o exercício de estimação.

Tendo presente que não é possível obter uma imagem real dos efetivos impactos de uma norma legal, a avaliação concentra-se nos comportamentos regulares de cidadãos e empresas. Neste sentido, quando está em causa uma norma aplicável sobre os cidadãos, a avaliação desenvolve-se considerando comportamentos padrão e, quanto está em causa uma incidência sobre as empresas, a análise pressupõe a atuação de uma empresa de eficiência média.

Por outro lado, não se põe em causa o cumprimento da norma em aplicação, i.e., parte-se do pressuposto que toda a população que é objeto do diploma vai cumprir com as obrigações que lhe são impostas. Admite-se, desta forma, uma conformidade total com o disposto na lei.

Dado este princípio da conformidade total, não se estimam os impactos relativos à aplicação de normas relativas ao incumprimento (ex. regimes sancionatórios, multas coisas, etc.).

1.6. Fórmula genérica de cálculo dos encargos

Propõe-se um modelo de estimação de encargos que toma em consideração quatro tipos de custos:

- **Custos Diretos (CD):** Pagamentos ao Estado que sejam impostos aos cidadãos e às empresas, cujo valor e frequência é determinado no projeto legislativo ou em regulação secundária (emitida ou a emitir). Incluem-se, por exemplo, taxas, emolumentos, contribuições

financeiras ou quaisquer outros pagamentos previstos na legislação e que resultem numa transferência financeira em contrapartida da prestação de um serviço ou da remoção de um obstáculo ao exercício de uma atividade pelo Estado.

Para a estimação deste parâmetro de custo, é necessária informação relativa ao valor unitário dos pagamentos (tx), à frequência anual com que têm de ser realizados (f) e ao número de cidadãos/empresas/ocorrências sobre os quais incide (p).

- **Custos Administrativos (CA)**: Custos suportados na execução de um conjunto de tarefas que permitem cumprir com as obrigações previstas na legislação, obrigações estas normalmente relacionadas com atividades administrativas ou de prestação de informação. Estes custos correspondem ao tempo que os cidadãos e as empresas atribuem à execução destas tarefas, desviando-os da execução de outras atividades (conceito de custo de oportunidade).

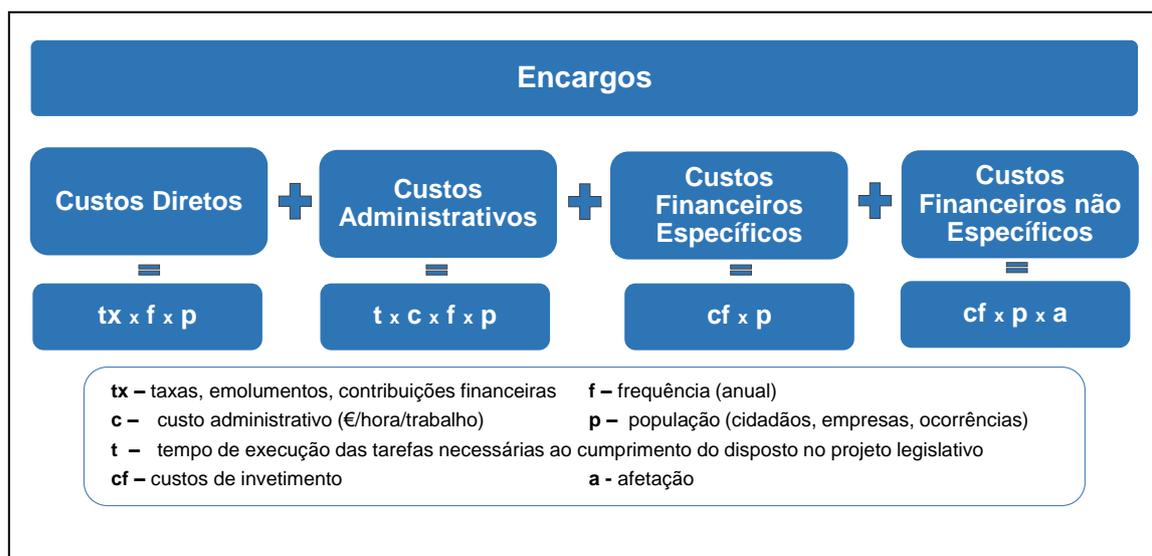
Para a estimação deste parâmetro de custos, é necessária informação relativa ao tempo despendido para executar as tarefas necessárias ao cumprimento da obrigação (t), ao valor atribuído a cada hora despendida (c), à frequência anual com que têm de ser realizadas (f) e ao número de cidadãos/empresas/ocorrências sobre os quais incide (p).

- **Custos Financeiros Específicos (CFE)**: Custos financeiros associados a investimentos em ativos tangíveis ou intangíveis, específicos do cumprimento dos deveres previstos na legislação. Incluem-se, por exemplo, custos com a aquisição de equipamentos ou serviços externos apenas afetos ao cumprimento da legislação ou com a frequência de uma formação que permita obter uma certificação imposta pela legislação.

Para a estimação deste parâmetro de custo, é necessária informação relativa aos custos financeiros suportados com a aquisição dos equipamentos ou dos serviços em causa (cf) e ao número de cidadãos/empresas/ocorrências que têm de realizar este investimento (p).

- **Custos Financeiros não Específicos (CFnE)**: Custos financeiros que resultam da utilização ou do investimento em ativos tangíveis ou intangíveis necessários ao cumprimento dos deveres previstos na legislação e que não são específicos, pois podem ter outras utilizações. Estes custos serão apenas estimados para as empresas e incluem, por exemplo, custos com a utilização de *software* informático, que pode ter diferentes aplicações ou a utilização de infraestruturas ou equipamentos necessários ao cumprimento da legislação, mas que poderão ter outras utilizações.

Para a estimação deste parâmetro de custos é necessária a mesma informação utilizada na estimação dos Custos Financeiros Específicos e o parâmetro de afetação destes custos (a).



Esta nomenclatura acompanha os modelos internacionais de avaliação de impacto, que remetem para os mesmos parâmetros de custos com denominações ligeiramente distintas. É atribuída particular atenção aos custos administrativos, suportados pelos cidadãos e empresas quando estes cumprem com obrigações administrativas e de prestação da informação, (*administrative burdens*), a que acrescem os denominados custos de cumprimento (*compliance costs* ou *substantive costs*) que, por sua vez, podem incluir: custos de implementação, custos com equipamento, despesas gerais (*overhead*), custos de material, custos de mão-de-obra e custos com serviços externos.

Não obstante todos os encargos serem relevantes para determinar os custos de contexto a suportar por cidadãos e empresas, os custos administrativos têm uma relevância particular, porque traduzem uma afetação direta de recursos privados ao cumprimento de uma imposição pública, incorporando de forma explícita o conceito de custo de oportunidade. Estes são os custos que estão no centro do *Standard Cost Model*, que, por sua vez, constitui a metodologia que inspira a avaliação e impacto regulatório.

Note-se que este método de estimação de encargos permite captar tanto o aumento como a diminuição de custos. Quando comparados, os custos suportados ao abrigo da legislação vigente com os custos a suportar pela produção de efeitos da proposta legislativa, é possível captar aumentos e criação de custos, bem como diminuição e supressão (poupanças) de custos.

Por último, é necessário distinguir o tipo de custo atendendo ao impacto na estrutura de custos da entidade que os suporta. Em particular, importa distinguir se se trata de um custo diretamente relacionado com a atividade de quem o suporta, i.e., ocorre tantas vezes quantas se desenvolve determinada atividade ou se é um custo suportado uma vez ou com alguma periodicidade temporal, sem conexão com a atividade, garantindo apenas o cumprimento com a lei. Com este propósito distingue-se, para cada tipo de custo, entre:

- **Custos recorrentes ou operacionais:** são custos que variam com a atividade dos cidadãos ou das empresas.
 - Para os cidadãos, são custos que dependem, por exemplo, do número de vezes que se pratica um determinado ato ou se interage com uma instituição pública; denominam-se de custos recorrentes.
 - Para as empresas, são custos que dependem da atividade de produção ou das interações com o Estado, ou seja, são custos que estão diretamente relacionados com a operação da empresa; denominam-se de custos operacionais.

- **Custos de conformidade ou de acesso/manutenção na atividade:** são custos que não dependem diretamente da atividade dos cidadãos ou das empresas e que garantem o acesso ao serviço ou à atividade. São custos suportados uma única vez ou com periodicidade temporal, para que os cidadãos ou as empresas possam ter acesso ao serviço ou à atividade económica.
 - No caso dos cidadãos, são custos que garantem o acesso a determinado serviço ou o cumprimento com requisitos legais, por exemplo, uma taxa a pagar pela renovação da carta de condução, denominamos estes custos de custos de conformidade;
 - Para as empresas, são custos suportados no acesso ou de manutenção na atividade, por exemplo, taxas de certificação, que denominamos de acesso ou manutenção na atividade.

 Exemplo:

Tipo de custo	Custo recorrentes	Custo operacionais	Custo de conformidade	Custos de acesso ou manutenção na atividade
	Cidadãos	Empresas	Cidadãos	Empresas
Custo Direto	Taxas moderadoras	Taxa paga pelo promotor por evento	Taxa de emissão do CC	Taxa de registo
Custo Administrativo	Tempos de espera	Elaboração das guias de transporte	Entrega do IRS	Entrega da IES
Custo Financeiro Específico	Despesas de Correio	Custos com fardas por evento	Custos com a segurança rodoviária infantil	Aquisição de filtros por questões ambientais

1.7. Estimação dos encargos para as empresas, com diferentes características e de diferentes setores

Como também já foi referido, o exercício de estimação dos custos concentra-se na criação de novos encargos (que decorrem de um novo regime) e na variação de encargos:

- aumento ou redução de encargos aprovados por nova legislação face a legislação anterior; e/ou
- eliminação/supressão de encargos (encargos previstos em legislação anterior eliminados/suprimidos por nova legislação).

Desta forma, sempre que está em causa uma alteração de encargos, a informação necessária para estimar a variação (Δ) implica comparar as exigências do novo regime (que é proposto) com as exigências impostas pelo regime vigente.

Acresce que a incidência dos custos pode ser distinta para diferentes grupos de cidadãos ou empresas e, quando estão em causa impactos sobre as empresas, para cada setor económico.

Quando existir esta diversidade de impactos, a mesma deve ser ponderada na estimação de encargos.

Neste sentido, a estimação dos encargos corresponde à soma dos custos por grupo de incidência homogénea e por ramos de atividade.

A variação de encargos corresponde ao somatório da variação de custo por grupo e setor económico.

$$\Delta \text{encargos} = \sum \Delta \text{CD}_{g,s} + \sum \Delta \text{CA}_{g,s} + \sum \Delta \text{CFE}_{g,s} + \sum \Delta \text{CFnE}_{g,s}$$

A FI recolhe os dados necessários a esta estimação, disponibilizando um separador para cada grupo de cidadãos ou empresas. Quando estão em causa encargos sobre as empresas, cada separador está preparado para recolher a informação específica para cada setor de atividade económica em que se integram.

Como se verá ao longo do texto, a quantificação destes parâmetros de custos implica a recolha de informação o mais próximo possível do mercado. Neste sentido, é necessário o envolvimento dos diferentes serviços e organismos públicos que, em cada área governamental, estão em contacto direto com os cidadãos e com as empresas. Será, igualmente, importante recolher informação junto dos parceiros sociais, associações e outros grupos de interessados que possam trazer para a análise a sua visão do impacto das intervenções públicas.

2. Procedimento de AIL

O procedimento de AIL integra 5 passos, dois deles são sequenciais e estão diretamente relacionados com a estimação de encargos (i.e., apenas são realizados quando está em causa uma variação de encargos para cidadãos ou empresas):

- 1.º Passo: caracterizar o projeto legislativo e identificar os benefícios;
- 2.º Passo: caracterizar a incidência dos encargos;
- 3.º Passo: estimar a variação de encargos;
- 4.º Passo: realizar o Teste PME;
- 5.º Passo: proceder à Avaliação de Impacto Concorrencial (AIC).

Estes 5 passos estão refletidos na estrutura da FI e, em particular, nos diversos separadores que o integram:

- Separador Verde – separador com informação ou conceitos;
- Separador Azul – separador que se refere à “Caracterização do Projeto Legislativo”;
- Separadores Roxos – separadores relativos à caracterização da incidência e estimação de encargos para os cidadãos (separadores que apenas são disponibilizados quando se identifica a existência de encargos a suportar pelos cidadãos no separador “Caracterização do Projeto Legislativo”);
- Separadores Laranja – separadores relativos à caracterização da incidência e estimação de encargos para as empresas (separadores que apenas são disponibilizados quando se identifica a existência de encargos a suportar pelas empresas no separador “Caracterização do Projeto Legislativo”);
- Separadores Vermelhos – separadores de apoio à avaliação de impacto concorrencial e à avaliação de impacto sobre as PME.

Cada separador integra um conjunto de questões que acompanham o exercício de avaliação de impacto e que remetem para diferentes tipos de campos identificados com cores distintas:

- campos a branco: campos de resposta, ou seja, para preenchimento;
- campos azuis claros: são de preenchimento automático;
- campos a rosa: questões que podem facilitar o preenchimento dos campos que os sucedem. As respostas a estas questões alteram as tabelas seguintes, libertando células para preenchimento (que ficam em branco) ou colocando células a azul claro, indicando que as mesmas serão de preenchimento automático.

Nos pontos seguintes, descreve-se cada um dos passos que compõem o exercício de avaliação de impacto legislativo, por referência aos separadores e aos campos da FI.

1.º passo: Caracterização do projeto legislativo e identificação dos benefícios;

1º Separador (azul) da Folha de Informação

Campo 1.1. Origem da iniciativa legislativa

A caracterização do projeto legislativo começa com a identificação da origem da iniciativa e do objetivo da intervenção pública em causa.

A identificação da origem do projeto legislativo dá uma indicação da margem de liberdade do legislador nacional na decisão sobre as medidas a adotar. Essa margem é maior se se tratar de uma intervenção cuja origem é o direito nacional e pode ter diferente latitude dependendo da forma como se procede à aplicação/transposição/adaptação/incorporação de uma norma

Folha de Informação

1.1. Origem da iniciativa legislativa (é possível mais do que uma opção)

Direito Nacional

Direito Europeu

Direito Internacional

internacional para o/no ordenamento jurídico nacional.

21

Campo 1.2. Tipo de incidência

Como já se referiu, de acordo com o disposto na RCM n.º 74/2018, no decurso do ano de 2018, o exercício de quantificação de encargos aplica-se aos projetos legislativos que geram novos encargos ou uma variação de encargos para cidadãos e/ou para empresas.

O campo 1.2. coloca questões relativas à incidência do projeto legislativo que permitem o seu enquadramento no que se refere à aplicação da RCM, indicando, consequentemente, se é ou não necessário avançar para o exercício de quantificação de encargos.

Folha de Informação

1.2. Tipo de incidência (é possível mais do que uma opção)

	Impacto sobre os encargos				Preencher o(s) separadores
	Novos encargos	Aumento de encargos	Diminuição de encargos	Manutenção de encargos	
<input checked="" type="checkbox"/> Cidadãos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	2. Caracterização de Cidadãos 3. Caracterização de Empresas
<input checked="" type="checkbox"/> Empresas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
<input type="checkbox"/> Entidades públicas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
Se outro especificar	<input type="text"/>				

1. Caracteriza. do Proj. Legis. 2. Caract. Cidadãos Enc Cid A Enc Cid B 3. Caract. Empresas Enc Emp

O conjunto de campos de escolha múltipla disponível neste campo identifica a incidência do diploma. Identifica se o projeto terá impacto sobre cidadãos e/ou empresas e/ou administração pública, deixando em aberto situações de incidência específica e que não se enquadrem naqueles três tipos (por exemplo, um organismo internacional ou organização não governamental).



Sobre o conceito de empresa, recorre-se à Classificação Portuguesa das Atividades Económicas (CAE) Rev. 3, em que se define empresa como uma “unidade organizacional de produção de bens e serviços, usufruindo de uma certa autonomia de decisão, nomeadamente, quanto à afetação dos seus recursos correntes. Uma empresa exerce uma ou várias atividades, num ou vários locais”. As empresas podem ser de capitais públicos ou privados.

Note-se que, para efeitos da análise de avaliação de impacto, uma empresa pública, uma EPE ou uma empresa detida por capitais públicos são consideradas empresas.

Identificada a incidência sobre cidadãos e/ou empresas ficam disponíveis novos campos de análise, que se referem ao tipo de impacto que se espera venha a ocorrer sobre os encargos.

Como já se referiu, entendem-se por encargos todos os custos que os cidadãos e/ou as empresas possam incorrer para cumprir com as obrigações ou para aceder a benefícios decorrentes da legislação. Podem estar em causa os seguintes tipos de impactos:

- são criados novos encargos: i.e., está em causa um novo regime, que introduz novas obrigações que geram encargos para cidadãos ou;
- há um aumento/criação de encargos, i.e., o diploma em análise altera um regime já existente introduzindo novas obrigações, estendendo obrigações já existentes ou ampliando a sua incidência;
- há uma diminuição/supressão de encargos, i.e., o diploma em análise altera um regime já existente suprimindo ou diminuindo as obrigações existentes ou reduzindo a incidência;
- há uma manutenção de encargos, i.e., se o diploma em análise altera um regime já existente sem alterar as obrigações que recaem sobre cidadãos ou empresas bem como a sua incidência (este campo pode ser igualmente assinalado quando um novo regime não comporta encargos).

Note-se que as últimas três hipóteses se referem a variações de encargos relativas a alterações aos regimes já em vigor. Nestes casos, propõe-se que se desenvolva uma comparação sistemática e exaustiva entre o regime vigente e o novo regime no sentido de identificar alterações: na incidência (a identificar nos campos de população, dos separadores de estimação de encargos) estima, nas taxas cobradas, nas obrigações a cumprir ou nas exigências de investimento (, nestes últimos três casos a identificar nos campos de estimação e custos, dos separadores de estimação de encargos). Esta análise estará na base da quantificação dos encargos, a desenvolver nos próximos passos.



Impõe-se o exercício de quantificação dos custos sempre que, da produção de efeitos do projeto legislativo, decorra um aumento ou diminuição de encargos para cidadãos e/ou empresas que resulte do cumprimento das obrigações ou para acesso a benefícios decorrentes da legislação.

Quando se verifica uma manutenção de encargos, o Gabinete ministerial proponente deverá estar em condições de justificar essa manutenção, nomeadamente no quadro da ponderação da eventual implementação de medidas com vista à sua redução/mitigação. Para o efeito, deverá dispor de elementos qualitativos e quantitativos que fundamentem a proposta de manutenção de encargos.

A FI alerta para o exercício de quantificação que é necessário prosseguir sempre que seja identificado um impacto nos encargos a suportar por cidadãos e/ou empresas, indicando que:

- no caso de existir um impacto nos cidadãos, é necessário preencher a informação que é pedida no separador “2. Caract. Cidadãos” e restantes separadores a roxo, relativos à estimação de encargos, e
- quando existe um impacto nos encargos a suportar pelas empresas, é necessário completar o separador laranja, “3. Caract. Empresas”, bem como os restantes separadores laranja relativos à estimação de encargos sobre empresas.

Campo 1.3. Justificação da iniciativa legislativa (Benefícios)

No processo de avaliação de impacto para o ano de 2018, não se impõe a quantificação dos benefícios que possam decorrer da produção de efeitos da iniciativa legislativa em análise (para além daqueles que resultam de reduções nos encargos para cidadãos e/ou empresas).

Neste sentido, os campos que compõem a justificação da iniciativa legislativa promovem uma identificação clara dos objetivos e benefícios que sustentam a intervenção pública, o que permite criar um termo de ponderação face aos custos que sejam estimados.

O exercício que se propõe, não exigindo uma quantificação, introduz elementos que melhoram a análise qualitativa dos benefícios associados à intervenção pública. Estes campos não impedem, no entanto, um esforço de quantificação, que pode ser feito sempre que o gabinete proponente disponha de dados que permitam a monetização dos benefícios esperados.

Note-se que, relativamente às situações em que podem existir poupanças fruto de uma alteração legislativa, por exemplo, no quadro de uma intervenção de simplificação administrativa, estas poupanças devem ser refletidas na estimação da variação de custos a desenvolver nos separadores dedicados a este exercício (este tema será retomado no ponto em que se revê a utilização destes campos).

Sempre que o gabinete proponente detenha informação, estudos ou avaliações que permitam quantificar benefícios para além daqueles que se refletem em poupanças nos encargos, deve introduzi-los no campo das observações (1.6.) de forma a que possam ser refletidos no RAIL.

Neste esforço de informação sobre os benefícios esperados da intervenção pública, propõe-se o preenchimento de três campos:

Campo 1.3.1 - Qual o objetivo de política pública que se pretende alcançar?

Pede-se que se identifique o objetivo de interesse público a alcançar ou o problema que se pretende solucionar, o que remete para o primeiro passo do exercício de “Legislar Melhor” e que suporta a identificação das alternativas de intervenção.

Campo 1.3.2. - Quais as consequências da não intervenção?

No esforço de sustentação da intervenção e dos possíveis custos que possam ser criados para cidadãos e empresas, é fundamental compreender quais os impactos de uma não intervenção. Este cenário pode constituir o ponto de partida para a identificação dos benefícios que decorrem da intervenção.

Campo 1.3.3. - Quais os benefícios concretos associados aos objetivos de interesse público subjacentes ao projeto legislativo?

São disponibilizados dois campos na FI que solicitam uma descrição dos objetivos de interesse público subjacentes ao projeto legislativo e dos benefícios esperados com esta intervenção.

1 Folha de Informação

1.3.3. Quais os benefícios concretos associados aos objetivos de interesse público subjacentes ao projeto legislativo?

Natureza do benefício (Ambiental, Cultural, Económico, Inovação/Desenvolvimento tecnológico, Social ou Outro)	Breve descrição do benefício

Por último, destaca-se que a RCM n.º 74/2018, já contempla o objetivo de implementação de uma análise de custo-benefício (C-B), o que implicará, no futuro, um exercício de quantificação dos dois tipos de impactos.

Campo 1.4. Audições de empresas/estruturas representativas de empresas

Por último, questiona-se sobre as iniciativas de audição de empresas/entidades representativas das empresas destinatárias da(s) medida(s) (em especial, as micro, pequenas e médias empresas), incluindo as organizações de trabalhadores.

Esta questão é particularmente relevante se nas audições forem abordadas questões relacionadas com o impacto do projeto legislativo sobre cidadãos e/ou empresas e que sejam disponibilizadas informações que possam ser relevantes para este exercício.

2.º Passo: Caracterização da incidência dos encargos;

*Encargos sobre os cidadãos: Separador(es) roxo(s) da Folha de Informação
Encargos sobre as Empresas: Separador(es) laranja(s) da Folha de Informação*

O segundo e o terceiro separadores – “2. Caract. Cidadãos” (separador roxo) e “3. Caract. Empresa” (separador laranja) – referem-se à incidência temporal e à caracterização da população-alvo dos encargos.

Este exercício identifica a população objeto dos encargos que informa sobre a variável quantidade que multiplica pelos custos unitários a suportar por cidadãos, empresas ou ocorrências.

Campo 2.1. Incidência temporal

Sobre a incidência temporal, clarifique-se que a análise de encargos a desenvolver recai sobre o primeiro ano de incidência do projeto legislativo. Neste sentido, pretende-se recolher informação sobre os custos a suportar por cidadãos e/ou empresas no primeiro ano de implementação do projeto legislativo em análise [ver a caixa relativa à análise dos custos ao longo do tempo].

Não obstante esta orientação, acontece que existem iniciativas legislativas que, na sua construção, remetem para uma implementação faseada ao longo do tempo. Quando tal sucede, a análise temporal torna-se inevitável, pelo que é necessário introduzir o valor do tempo ao longo da análise.

Exemplo:

Pode estar em causa a criação de uma obrigação de prestação de contas ou o pagamento de uma taxa que, no primeiro ano de vigência, incida sobre determinado tipo de empresas e só será aplicada à totalidade das empresas depois de um período inicial de implementação.

O projeto legislativo pode prever uma exigência que é implementada de forma faseada, com obrigações sucessivas que se vão acumulando durante um período de execução.

Neste sentido, o campo 2.1. questiona sobre a incidência temporal do projeto legislativo. Com este campo pretende-se compreender se os encargos são criados, na sua totalidade, logo no primeiro ano de produção e efeitos, se a sua aplicação é estendida no tempo ou se é objeto de alterações específicas ao longo do tempo.

De forma a melhor esclarecer esta incidência temporal, o primeiro pedido de informação refere-se ao momento em que o projeto legislativo produz efeitos (caixa de resposta a branco, campo 2.1.1.), a que se segue uma questão de apoio ao preenchimento (a rosa, linha 2.1.2.), em que se pergunta se “há alteração na aplicação dos encargos ao longo do tempo ou a implementação estende-se ao longo de diferentes anos? (s/n).

Se a resposta for sim (“s”), é disponibilizado um campo de preenchimento (a branco) em que se pede uma descrição da forma como os encargos são aplicados ao longo do tempo (linha 2.1.3.).

 Folha de Informação:

2.1. Incidência Temporal

2.1.1. Quando é que produz efeitos?

2.1.2. Há alteração na aplicação dos encargos ao longo do tempo ou a implementação estende-se ao longo de diferentes anos? (s/n)

2.1.3. Explique a forma como os encargos são aplicado ao longo do tempo de vigência do projeto legislativo:



Análise dos custos ao longo do tempo

Os campos de custos a que se referem os separadores de estimação de encargos devem ser preenchidos com informação relativa aos custos a suportar no primeiro ano de incidência do projeto legislativo.

Em termos de análise financeira do impacto do projeto legislativo, esta opção coloca um peso excessivo sobre os custos a suportar no primeiro ano, não considerando, por exemplo, o período de amortização dos investimentos.

Note-se que, no quadro de uma avaliação de custo-benefício seria mais correto proceder a uma análise ao longo de um período de 5 a 10 anos, comparando valores atualizados para o primeiro ano de implementação do diploma.

Enquanto não se avança para a avaliação de custo-benefício e a análise se concentra nos custos de contexto para as empresas, mantém-se a opção pela estimação dos encargos para o primeiro ano pelas seguintes razões:

- Não está em causa uma comparação entre fluxos financeiros de custos e de benefícios com impacto em diferentes momentos no tempo e que devam ser objeto de comparação.*
- A análise final reflete o esforço financeiro imediato, distinguindo entre os tipos de custos – operacionais (i.e., os custos variáveis com a operação) e de entrada ou manutenção na atividade (que se referem aos custos de investimento), pelo que destaca a incidência dos diferentes tipos de custos.*
- Importa ter presente que uma análise de impacto ao longo do tempo exige a recolha de dados prospetivos ao longo do tempo e não somente para o primeiro ano, o que implica um esforço de recolha e tratamento de dados de maior complexidade.*

Não obstante estes três aspetos, conscientes do facto de que a variável tempo deve ser incorporada na análise de impacto, nada se opõe a que o gabinete proponente incorpore este fator, incluindo os dados necessários e, em particular, recorrendo à taxa de desconto que se considere mais adequada.

Note-se que, nestes casos, a FI disponibilizada deixa de responder às necessidades, pelo que a UTAIL se disponibiliza para dar apoio na alteração do modelo de recolha de dados para a estimação de custos e na definição da taxa de desconto.

Campe 2.2. Caracterização da população que suporta os encargos

Como já se referiu, com a caracterização da população pretende-se compreender a incidência do projeto legislativo, define-se a variável quantidade que permite estimar os custos totais. Está em causa o número de cidadãos, empresas sobre os quais recaem os encargos ou o número de ocorrências que geram encargos.

Note-se que, para efeitos de estimação de encargos gerados por uma determinada iniciativa legislativa, a variável de quantidade relevante pode não ser número cidadãos ou empresas, mas, por exemplo, o número de atos com que cidadãos ou empresas têm que realizar, o número de equipamentos que detêm, o número de vezes que têm de desenvolver determinada atividade ou cumprir com determinado requisitos ou o número de substâncias que existem no mercado, de bens ou serviços que são transacionados ou, ainda, o número de trabalhadores das empresas que têm que cumprir com determinado requisito. Nestes casos, referimo-nos, genericamente, à população como número de ocorrências sempre associadas a cidadãos ou empresas.

Para facilitar este exercício de determinação da população, propõem-se uma análise inicial que permita identificar a existência de grupos de incidência homogénea. Pretende-se identificar:

- grupos de cidadãos ou de empresas que suportam o mesmo tipo de encargos ou
- ocorrências sobre as quais os encargos incidem da mesma forma.

 Exemplo: Grupos de incidência homogénea,	
Cidadãos	<i>Incidência de encargos diferenciada com base na situação profissional, área de residência, idade, nível de escolaridade, etc.</i>
Empresas	<i>Incidência de encargos diferenciada com base na localização geográfica, dimensão tipos de bens ou serviços prestados, etc.</i>
Ocorrências	<ul style="list-style-type: none">- atos: por exemplo, no caso de pedidos de certidões, a variável de quantidade relevante é o número de pedidos e os encargos podem ser diferenciados com base no número de páginas da certidão que é requerida;- equipamentos detido: a título de exemplo, na inspeção automóvel, a variável relevante é o número de veículos e a incidência pode ser diferenciada pelo ano da matrícula;- substâncias: por exemplo, no registo de determinadas substâncias que compõem um tipo de bens em venda no mercado, a variável relevante é o número de bens colocados, a incidência pode ser diferenciada com base na quantidade de substância em grupos de bens específicos;- trabalhadores de empresas: pode ser exigida determinada formação certificada, a variável relevante é o número de trabalhadores a fazer a certificação, a incidência pode ser diferenciada de acordo com o tipo de formação académica desses trabalhadores;- atividade exigida a empresas: por exemplo, se é exigida a colocação de rótulos em determinados produtos (a variável relevante é o número de produtos a rotular, a incidência pode ser diferenciada por tipo de recipiente sobre o qual se vai colocar o rótulo.



Folha de Informação referente ao separador “2. Caract. Cidadãos”

2.2. Caracterização da população de cidadãos sobre as quais incidem encargos

2.2.1. No que se refere à criação ou variação de encargos para os cidadãos é possível identificar grupos ou situações de incidência homogénea? (s/n) **s**

2.2.2. Explique a forma como foram identificados os grupos ou as situações de incidência homogénea

	Descrição do critério de incidência que consta da proposta legislativa e que clarifica quais são os destinatários dos encargos.
--	---

2.2.3. Quantos grupos/serviços de incidência homogénea foram identificados ? **2**

Atribua uma denominação a cada grupo de pessoas/situações homogéneo e indique o número de grupos	Grupo C/A	Grupo C/B
Preencher o(s) separadores	Enc Cid A	Enc Cid B

Identificados dois tipos, são libertadas duas células de denominação e dois

Esta tipificação da incidência clarifica o impacto do projeto legislativo, facilita o exercício de estimativa e melhora a qualidade dos resultados.

Neste sentido, o primeiro campo de apoio ao preenchimento nas folhas de caracterização (a rosa, linha 2.2.1.) questiona: se “[...] é possível identificar grupos ou ocorrências de incidência homogénea? (s/n)”. Pretende-se saber se toda a população destinatária dos encargos suporta os mesmos encargos ou se existe algum tipo de diferenciação na forma como os custos incidem sobre os diferentes grupos.

Folha de Informação:

2.2. Caracterização da população de pessoas sobre as quais incidem encargos

2.2.1. No que se refere à criação ou variação de encargos para as pessoas é possível identificar grupos ou situações de incidência homogénea? (s/n) **s**

2.2.2. Explique a forma como foram identificados os grupos ou as situações de incidência homogénea

--	--

Se não estiver prevista, no texto do projeto de legislação, qualquer distinção entre cidadãos ou entre empresas ou se a incidência dos encargos for neutra a qualquer distinção (existe uma diferenciação, mas os encargos incidem da mesma forma sobre qualquer cidadão ou empresa), a resposta a esta questão no campo 2.2.1 seria negativa (“n”). Neste caso a FI identifica (no campo 2.2.4.) a necessidade de preenchimento de um separador de estimativa de encargos:

- no separador “2. Caract. Cidadãos”, indica-se a necessidade de preenchimento do separador “Enc Cid A”, que corresponde a um único grupo de incidência;
- no separador “3. Caract. Empresas”, indica-se a necessidade de preenchimento do separador “Enc Emp A”, correspondendo a um único grupo empresas.

 Folha de Informação referente ao separador “2. Caract. Cidadãos”

2.2.1.	No que se refere à criação ou variação de encargos para os cidadãos é possível identificar grupos ou situações de incidência homogénea? (s/n)	n
2.2.4.	Atribua uma denominação a cada grupo de pessoas/situações homogéneo e indique o número de grupos	Grupo C/A
	Preencher o(s) separadores	Enc Cid A

Se a resposta ao campo 2.2.1. for afirmativa (“s”), existindo uma incidência diferenciada por grupos homogéneos, são pedidas informações adicionais, nomeadamente:

- uma descrição dos critérios que distinguem os diferentes grupos de empresas ou trabalhadores destinatários desses encargos (campo 2.2.2.); e
- a identificação do número de grupos de incidência homogénea identificada (campo 2.2.3).



Note-se que a questão colocada não se refere aos setores económicos em que atuam os profissionais ou as empresas que suportam os encargos.

A caracterização da população quanto aos setores económicos será feita posteriormente e no âmbito de cada grupo de empresas ou trabalhadores analisados.

Relativamente à questão no campo 2.2.3., a FI distribuída está preparada para trabalhar com 5 grupos de incidência homogéneos e, dependendo do número em causa, disponibiliza os correspondentes separadores de estimação de custos. Para facilitar o exercício, propõe-se, no campo 2.2.4, que seja atribuída uma denominação a cada grupo de incidência.



A FI distribuída está construída para um máximo de 5 grupos de empresas ou trabalhadores.

Em situações em que a incidência possa exceder este cenário, a UTAIL poderá disponibilizar uma FI mais extensa e adequada às características do projeto legislativo em análise.

3.º Passo. Estimação da variação de encargos;

*Encargos sobre os cidadãos: Separador(es) roxo(s) da Folha de Informação
Encargos sobre as Empresas: Separador(es) laranja(s) da Folha de Informação*

A estimação de encargos, para cada grupo de incidência (e, no caso dos encargos suportados pelas empresas, para cada setor económico em causa), desenvolve-se em duas fases:

- 1.ª Quantificação da população e, para as empresas, identificação do setor económico em causa.
- 2.ª Identificação dos custos a suportar pelos cidadãos ou empresas, por tipo de custo.

O exercício de estimação é semelhante na análise dos encargos suportados pelos cidadãos e pelas empresas, no entanto, para uma maior clareza, distinguimos os dois processos (sob prejuízo de se repetirem alguns dos conceitos).

Estimação da variação de encargos que incidem sobre os cidadãos

Identificada a existência de encargos a suportar pelos cidadãos e caracterizada a incidência sobre os cidadãos (no separador 2. Carat. Cidadãos) são disponibilizados separadores para a estimação e encargos para cada grupo de incidência homogénea definido: Enc Cid A, Enc Cid B, Enc Cid C, Enc Cid D, Enc Cid E.

Cada um destes separadores é composto um conjunto de campos que permitem recolher a informação necessária às duas fases do exercício de estimação referidas:

- 1.ª Quantificação da população: campo CA.1.
- 2.ª Identificação dos custos a suportar pelos cidadãos, por tipo de custo: campos CA.2.; CA.3.; CA.4.; CA.5.. (a descrição que se segue acompanha a primeiro separador referente ao grupo homogéneo Enc Cid A, pelo que cada campo terá uma numeração com as letras iniciais CA; para os restantes separadores esta numeração seria CB, CC, CD e CE).

Antes de se avançar com a recolha de informação necessária ao exercício de estimação dos encargos a suportar pelos cidadãos, importa destacar algumas dificuldades que são próprias a esta avaliação e que não se refletem na análise para as empresas.

Primeiro, qualquer intervenção pública que altere, aumente ou diminua os encargos a suportar pelos cidadãos tem uma influência na forma como estes percebem a realidade, o que impacta no bem-estar. Este impacto nas percepções não é captado na estimação de custos. Quando diminuem ou aumentam os encargos, a percepção que os cidadãos têm da realidade altera-se por razões relacionadas com fatores diversos, tais como: segurança, confiança, conforto, comodidade, etc.. Este impacto existe, mas não é contabilizado no exercício de estimação que se desenvolve nos próximos pontos.

Segundo, no que se refere aos Custos Administrativos, quando se estimam os encargos associados ao tempo despendido por um cidadão que cumpre com uma obrigação legal, este valor não é monetizado. Tal, deve-se à dificuldade em encontrar um valor que reflita o custo de oportunidade para uma hora despendida pelo cidadão, que reflita um valor médio para toda a sociedade que, sendo diversificada, apresenta diferentes situações. Neste sentido, a estimação destes Custos Administrativos, terá um resultado em tempo despendido.

Campo CA 1.1. Quantificação da população

A primeira questão que se coloca nos separadores de estimação de custos relativos aos cidadãos relaciona-se com a população que é objeto do projeto legislativo.

O campo CA.1., integra um conjunto de caixas para a quantificação da população sobre a qual incidem os encargos, i.e., o número de cidadãos ou de ocorrências sobre as quais recaem encargos.

População	População Efetiva (estimada)		População Potencial
	Novo Regime	Regime Vigente	
(Número de pessoas ou ocorrências sobre as quais recaem encargos e observações.)			
Observações sobre a estimativa de população abrangida			

Para cada grupo de incidência homogénea pede-se informação sobre:

- População efetiva para o regime vigente: estimativa do número de cidadãos ou ocorrências sobre as quais recaem encargos de acordo com o regime vigente – só é determinado quando está em causa uma alteração legislativa e o regime vigente é substituído por um novo regime;
- População efetiva para o novo regime: estimativa do número de cidadãos ou ocorrências sobre as quais recaem encargos de acordo com o novo regime – o que pode ser diferente da população vigente quando está em causa uma alteração de âmbito (extensão ou supressão);
- População potencial: só deve ser definida quando estiver em causa um projeto legislativo de carácter transversal. Representa o número máximo de cidadãos ou ocorrências sobre as quais podem recair encargos. Sendo definida uma "população potencial", é necessário identificar, igualmente, uma estimativa de população efetiva.



Exemplos:

Um diploma que altere as taxas moderadoras tem impacto em toda a população, sendo esta a população potencial, o impacto real verifica-se, no entanto, sobre a população que utiliza os serviços Hospitalares. Com base em informação estatística deve ser estimada a população que efetivamente se admite venha a suportar este encargo, a população efetiva.

Note-se que, para efeitos do cálculo da variação de encargos, a diferença entre a população efetiva para o regime vigente e a população efetiva para o novo regime pode ser um elemento fundamental. Quando está em causa uma variação de incidência a sua tradução numa variação de encargos é captada, precisamente, no registo entre a população para o regime vigente e para o novo regime. O novo projeto legislativo impõe um aumento de encargos quando a incidência no novo regime é superior. Pelo contrário, verifica-se uma diminuição de encargos quando a incidência no novo regime é inferior.

Campo CA 2. Tipos de custos que são criados ou variam com o projeto legislativo

Identificado o número de cidadãos ou de ocorrências sobre as quais recaem encargos, para o grupo homogéneo em análise, inicia-se o exercício de estimação de encargos. Para tal, é

necessário recolher informação sobre os diferentes tipos de custos a suportar pelos cidadãos, quer no seu esforço para dar cumprimento às obrigações impostas, quer para aceder a benefícios que decorram das iniciativas legislativas do governo.

Como já referimos, a estimação dos encargos será feita identificando três tipos de custos: Custos Diretos (CD); Custos Administrativos (CA); Custos Financeiros Específicos (CFE).

$$\Delta \text{encargos} = \sum \Delta CD_g + \sum \Delta CA_g + \sum \Delta CFE_g$$

Para quantificar estes custos propõe-se que, num primeiro momento, se proceda:

- à leitura exaustiva do texto do diploma em análise, identificando-se os artigos que podem induzir uma criação de encargos para os cidadãos, tipificando os custos em causa; e
- numa situação de alteração do quadro legislativo, a uma leitura comparada do regime vigente e do novo regime, com o objetivo de identificar variações na incidência e nos custos, tipificando os custos em causa.

Identificados os parâmetros de custos em causa, esta informação é utilizada para preencher o campo PA.2.1. da FI, em que se pede apenas uma resposta positiva (“s”) ou negativa (“n”) sobre a existência do cada tipo de custo.

Folha de Informação

CA.1.2.	Tipos de custos que variam com o projeto legislativo	
	Custos Diretos	s
	Custos Administrativos	s
	Custos Financeiros Específicos	s

Sim/Não (s/n), para cada tipo de

Dependendo da resposta, a FI disponibiliza os campos correspondentes à recolha da informação necessária para a estimação de cada um dos tipos de custos. Respondendo afirmativamente sobre a criação ou a variação dos:

- Custos Diretos, são disponibilizados os campos CA.2.
- Custos Administrativos, são disponibilizados os campos CA.3.
- Custos Financeiros Específicos, são disponibilizados os campos CA.4.

Campo CA 3. Custos Diretos

A tabela que consta do campo CA.3.1. acompanha a estimação dos Custos Diretos a suportar pelos Cidadãos. Nesta tabela, pede-se uma discriminação, e conseqüente estimação, dos diferentes tipos de pagamentos ao Estado que são ditados pelo projeto legislativo (tais como taxas, emolumentos ou outro tipo de contribuições), bem como o seu valor e frequência.



A FI está preparada para contemplar até 10 tipos de Custos Diretos a suportar pelos cidadãos.

Em situações em que sejam identificados mais de 10 tipos de custos, a UTAIL poderá disponibilizar uma FI mais extensa/pormenorizada e adequada às necessidades.

Nesta tabela, pedem-se as seguintes informações:

1.ª coluna: Identificação dos Custos Diretos em causa: discriminação dos diferentes tipos de pagamento ao Estado, cujo valor ou incidência seja alterado pelo projeto legislativo.

Pode estar em causa a criação de novas taxas, emolumentos ou outras contribuições ou a variação no seu valor ou incidência.

No caso de uma contribuição que é suprimida, esta deve ser sempre enumerada de forma a que se possa contabilizar a respetiva poupança.

2.ª coluna: Identificação do tipo de custo: recorrente ou de conformidade. Note-se que a FI não procede ao cálculo dos Custos Diretos se esta informação não for fornecida.

Os custos totais apresentados nas últimas linhas são agregados por tipo de custo.

3.ª coluna: Dados relativos aos Custos Diretos que constam no “novo regime”, i.e., no projeto legislativo em análise. Pede-se informação sobre:

- Valor: custo unitário por empresa ou por ocorrência, em euros;
- Frequência: número de vezes que este custo é suportado ao longo de um ano (este dado pode ser uma estimativa tendo em atenção a informação histórica de outros anos).

4.ª coluna: Dados relativos aos Custos Diretos que constam no “regime vigente”, i.e., no regime legislativo em vigor. Esta informação só deve ser preenchida quando está em causa uma alteração do quadro legislativo, de outra forma deve ser deixada em branco. Este custo corresponde ao Custo Direto suportado no regime objeto de alteração ou que deixa de vigorar, pelo que será contabilizado como uma poupança. Pretende-se identificar, novamente:

- o valor
- a frequência

Note-se que, para efeitos de cálculo da variação de custos, este dado de custo, ditado pelo regime vigente, é introduzido no cálculo com um valor negativo, uma vez que se trata de um custo que deixa de vigorar. O resultado líquido, que subtrai aos custos decorrentes no novo regime os custos associados ao regime vigente, pode refletir uma poupança ou um acréscimo de custos.

Se estiver em causa um Custo Direto que é suprimido, deve ser preenchida uma linha em que apenas conste o valor e a frequência do custo para o regime vigente. Neste caso, este será um valor de custo que deixa de ser suportado, reduzindo os custos de contexto, trata-se, portanto, de uma poupança.

5.ª coluna: Apresenta os cálculos finais, unitários, para a variação de cada tipo de custo. Note-se que este valor é apresentado a azul quando se verifica uma poupança.



Folha de Informação

Parâmetros de Cálculo de custos

CA.2. Custos Diretos

Nota:

- 1) A inserção de custos deve ser feita por valor unitário
- 2) Para cada custo é necessário identificar o tipo de custo: operacional ou custo de acesso ou manutenção na atividade.

Custo direto ^(b)	Regime	Novo Regime (€)			Regime Vigente (€)			Variação nos encargos (€)
		Valor	Freq. ^(a)	Total	Valor	Freq. ^(a)	Total	
	Tipo de custo			0,00 €			0,00 €	Δ CA
				0,00 €			0,00 €	
				0,00 €			0,00 €	
				0,00 €			0,00 €	
				0,00 €			0,00 €	
				0,00 €			0,00 €	
				0,00 €			0,00 €	
				0,00 €			0,00 €	
				0,00 €			0,00 €	
				0,00 €			0,00 €	
				0,00 €			0,00 €	
				0,00 €			0,00 €	
				0,00 €			0,00 €	
				0,00 €			0,00 €	
Total de Custos Diretos operacionais unitários/ramo de atividade (Δ)	0,00 €			0,00 €			0,00 €	0,00 €
Total de Custos Diretos operacionais para a População Efetiva (Δ)	0,00 €			0,00 €			0,00 €	0,00 €
Total de Custos Diretos operacionais para a População Potencial (Δ)	0,00 €			0,00 €			0,00 €	0,00 €
Total de Custos Diretos de acesso ou manutenção, unitários/ramo de atividade (Δ)	0,00 €			0,00 €			0,00 €	0,00 €
Total de Custos Diretos de acesso ou manutenção para a População Efetiva (Δ)	0,00 €			0,00 €			0,00 €	0,00 €
Total de Custos Diretos de acesso ou manutenção para a População Potencial (Δ)	0,00 €			0,00 €			0,00 €	0,00 €

(a) Determinar a frequência com que os encargos são suportados ao longo de um ano - permite o cálculo de custo anualizado.

Nota: Quando está em causa uma supressão de custos (uma poupança), o preenchimento dos dados, relativos às exigências vigentes, introduz um valor negativo no cálculo.

1.ª Coluna: discriminação dos de Custos Diretos

2.ª Coluna: identificação do tipo de custos: recorrentes ou de conformidade

Custos Diretos totais: soma dos Custos Diretos por tipo de custo

3.ª Coluna: valor e frequência para o novo regime.

4.ª Coluna: valor e frequência para o regime vigente.

5.ª Coluna: valores totais, só são calculados uma vez identificado o tipo de custo

Note-se que, abaixo da 1.^a e 2.^a colunas são apresentados os Custos Diretos Totais por tipo de custo, i.e., distinguindo-se os custos recorrentes, aqueles que variam com a atividade dos cidadãos, e os custos de conformidade, aqueles que são suportados uma vez ou de forma periódica e que não dependem da atividade dos cidadãos.

Campo CA 4. Custos Administrativos

Identificada a existência de obrigações administrativas a cumprir pelos cidadãos, procede-se à estimação do tempo que será destinado ao conjunto de tarefas necessárias à sua execução.

Os Custos Administrativos estimados no exercício de avaliação de impacto vão refletir o tempo despendido, por ano, pelos consumidores na execução das tarefas necessárias ao cumprimento das obrigações legalmente impostas. Esta estimação reflete o custo de oportunidade que o cidadão suporta quando afeta o tempo de que dispõe à realização de tarefas que lhe são legalmente impostas.

Uma vez identificada uma obrigação “i”, a estimativa dos Custos Administrativos para os cidadãos (CA_i) é determinada pelo produto entre o número de horas atribuídas às tarefas administrativas necessárias ao cumprimento da obrigação (t_i) e a incidência da legislação (população/quantidade, q_i). Por sua vez, a incidência (q_i) é calculada pelo produto entre o número de cidadãos (ou de ocorrências) que têm de cumprir com a obrigação (p_i) pela frequência com que esta obrigação tem de ser cumprida por ano (f_i).

$$CA \text{ Associado à obrigação } i = t_i \times q_i = t_i \times e_i \times f_i$$

Neste sentido, a contabilização dos Custos Administrativos implica conhecer as seguintes variáveis (refletindo a estrutura do *Standard Cost Model*):

- 1.^a as obrigações impostas pela legislação em análise;
- 2.^a o número de cidadãos (número de ocorrências) que têm de cumprir com aquelas obrigações (p_i);
- 3.^a as tarefas administrativas que têm de ser executadas para cumprir com cada obrigação;
- 4.^a a frequência com que a obrigação tem de ser cumprida ao longo de um ano (f_i);
- 5.^a o tempo que é necessário para completar cada tarefa (t_i);



Apresenta-se no Anexo I, um procedimento estandardizado de recolha de informação sobre os tempos necessários ao cumprimento das obrigações impostas nas iniciativas legislativas.

Para efeitos de estimação destes Custos Administrativos, a FI integra uma tabela no campo PA 4.1., que requer as seguintes informações:

- 1.^a coluna: Identificação das obrigações impostas no projeto legislativo (remete-se para a tabela 2. para exemplos de obrigações).
- 2.^a coluna: Identificação do tipo de custo, i.e., para o caso dos encargos suportados pelos consumidores, se a exigência de tempo associado à obrigação é recorrente ou de conformidade. Note-se que a FI não procede ao cálculo dos Custos Administrativos se esta informação não for fornecida.



A FI está preparada para contemplar até 10 tipos de obrigações. Em situações em que sejam identificados mais do que 10 tipos de obrigações, a UTAIIL poderá disponibilizar uma FI mais extensa/pormenorizada e adequada às necessidades.

Os Custos Totais apresentados nas últimas linhas são agregados por tipo de custo.

3.ª coluna: Dados relativos às obrigações impostas no “novo regime”, i.e., no projeto legislativo em análise. Pede-se informação sobre:

- Tempo: tempo necessário para executar as tarefas administrativas necessárias para cumprir com a obrigação em causa (sugere-se a utilização da tabela 3. para identificar as tarefas necessárias ao cumprimento da obrigação em causa e no apoio ao cálculo do tempo total),
- Frequência: número de vezes que a obrigação tem de ser cumprida por ano (este dado pode ser uma estimativa tendo em atenção a informação histórica de outros anos).

4.ª coluna: Dados relativos aos Custos Administrativos que constam no “regime vigente” devem corresponder ao regime legislativo em vigor. Esta informação só deve ser preenchida quando está em causa uma alteração do quadro legislativo, de outra forma deve ser deixada em branco. Este custo corresponde ao Custo Administrativo suportado no regime objeto de alteração ou que deixa de vigorar, pelo que será contabilizado como uma poupança. Pretende-se definir, novamente:

- Valor
- Frequência

Note-se que, para efeitos de cálculo automático da variação de custos, este dado de tempo associado ao regime vigente é introduzido no cálculo com um valor negativo uma vez que se trata de um custo que deixa de vigorar. O resultado líquido, que subtrai aos tempos impostos com o novo regime os tempos associados ao regime vigente, pode refletir uma poupança ou um acréscimo de encargos administrativos.

Se estiver em causa uma obrigação que é suprimida, deve ser preenchida uma linha em que conste, apenas, o tempo e a frequência da obrigação imposta pelo regime vigente. Neste caso, este é um Custo Administrativo que deixa de existir, reduzindo os custos de contexto, é uma poupança.

5.ª coluna: Apresenta os cálculos finais, unitários, para a variação de cada tipo de custo. Note-se que este valor é apresentado a azul quando se verifica uma poupança.

Campo CA 5. Custos Financeiros Específicos

Sempre que o projeto legislativo imponha a aquisição de um equipamento ou de um serviço que tem como única finalidade dar cumprimento à obrigação imposta, está em causa um Custo Financeiro Específico. Neste caso, identificada a existência deste tipo de custo fica igualmente disponível o conjunto de campos CA.5..

Os Custos Financeiros Específicos referem-se a despesas de investimento em ativos tangíveis ou intangíveis ou despesas correntes em equipamento ou consumíveis específicas ao cumprimento dos deveres previstos na proposta de legislação.

A informação necessária à estimação destes custos resume-se à identificação da despesa a realizar e do seu valor, distinguindo-se entre custos recorrentes e de conformidade (de acordo com os conceitos já apresentados).

A determinação deste valor implica a recolha de informação sobre preços de mercado para as despesas em causa, exigindo um conhecimento próximo das necessidades e dos mercados de fornecimento. De novo, os serviços setoriais, bem como outros organismos públicos ou privados setoriais, poderão constituir uma fonte fundamental de informação.

Para efeitos da recolha destes valores propõe-se a identificação de, no mínimo, 5 preços alternativos para cada despesa escolhendo, para efeitos da estimação, o valor da mediana, conforme melhor se adegue à situação em concreto.



A FI está preparada para contemplar até 10 custos Financeiros Específicos. Em situações em que sejam identificados mais do que 10 tipos de custos, a UTAIL poderá disponibilizar uma FI mais extensa/pormenorizada e adequada às necessidades.

Uma vez identificado este valor, o Campo CA.5.2. da FI disponibiliza 10 linhas para o registo de custos financeiros, requerendo a seguinte informação:

- 1.ª coluna: Identificação dos Custos Financeiros Específicos em causa: identificação dos diferentes custos financeiros a suportar pelas empresas.
- 2.ª coluna: Identificação do tipo de custo: recorrentes ou de conformidade. Note-se que a Folha de Informação não procede ao cálculo dos Custos Financeiros Específicos se esta informação não for fornecida.

Os custos totais apresentados nas últimas linhas são agregados por tipo de custo

- 3.ª coluna: Dados relativos aos Custos Financeiros Específicos que constam no “novo regime”, i.e., no projeto legislativo em análise. Pede-se informação sobre:
 - Preço de mercado do equipamento ou serviço que é necessário adquirir: Para determinar este valor sugere-se que seja obtida informação sobre, pelo menos, 5 preços alternativos para cada despesa, escolhendo para efeitos da estimação o valor da mediana,
 - Quantidade, ou seja, o número de unidades adquirir ao longo de um ano.

Na estimação destes custos, não são disponibilizados campos relativos ao regime vigente. Assim sendo, se estiver em causa uma poupança ou a

recuperação de um investimento feito por imposição do regime legal objeto de alteração, essa informação deve ser introduzida com um sinal negativo.

5.ª coluna: Apresenta os cálculos finais unitários para a variação de cada tipo de custo. Note-se que este valor é apresentado a azul quando se verifica uma poupança.



Recorde-se, novamente, que só devem ser contabilizados os custos que decorrem das obrigações legais, pelo que não podem ser atribuídos à iniciativa legislativa custos que, sendo legalmente impostos, não deixam de corresponder a um comportamento usual.

Por exemplo, a introdução de taxas moderadoras na saúde, constituem um custo direto que deve ser estimado sem considerar outros custos do ato médico.

Estimação da variação de encargos que incidem sobre as Empresas

Uma vez identificado que o projeto legislativo em análise terá um impacto nos encargos suportados pelas empresas, a FI disponibiliza um conjunto de separadores de cor laranja. O primeiro destes separadores destina-se ao exercício de caracterização da incidência (3. Caract. Empresas) e os separadores seguintes destinam-se à estimação dos encargos (cujo número depende do número de grupos de incidência homogénea identificados – Enc Emp A ... E).

Os campos que compõem os separadores de estimação de encargos acompanham as duas fases do exercício de estimação, tal como acima referidas:

- 3.^a Quantificação da população e identificação do setor económico em causa: campo EA.1.
- 4.^a Identificação dos custos a suportar pelas empresas, por tipo de custo: campos EA.2.; EA.3.; EA.4.; EA.5.; EA.6. (a descrição que se segue acompanha o primeiro separador referente ao grupo homogéneo Enc Emp A, pelo que cada campo terá uma numeração com as letras iniciais EA, para os restantes separadores esta numeração seria EB, EC, ED e EE)

Campo EA 1.1. Quantificação da população e identificação do setor económico em causa

Os separadores de estimação de encargos começam por questionar sobre quais os setores económicos em que atuam as empresas que vão suportar encargos. A resposta a esta questão é fundamental porque vai permitir reunir informação estatística sobre o valor/hora para efeitos de cálculo dos Custos Administrativos



A identificação dos setores económicos em causa é distinta da identificação dos grupos de incidência homogénea, uma vez que, no âmbito de cada grupo, podem estar em causa diferentes setores económicos.

Note-se que a identificação dos setores económicos tem um impacto direto na estimação dos custos, uma vez que cada setor apresenta uma produtividade do trabalho (por hora) ou uma remuneração média (por hora) distinta (valores fundamentais para o cálculo dos custos administrativos).

Neste sentido, a identificação dos setores económicos em que se enquadram as empresas alvo dos encargos vai condicionar a estimação dos custos administrativos.

A Folha de Informação está predefinida para uma análise que, para cada grupo de incidência homogénea, inclua o total dos setores da economia ou que distinga até 19 setores. Estes 19 setores correspondem à agregação apresentada pelo INE no quadro de estatísticas sobre a produtividade média e remuneração média do trabalho por ramo de atividade e dimensão de empresa (que se descrevem na Tabela 1.).⁴

⁴ Esta informação está disponível no Portal do INE, na Área de Contas >Nacionais» A - Agregados >Macroeconómicos» A.0 Principais Indicadores >Económicos» Quadro A.0.3 - Produtividade Média e Remuneração Média do Trabalho por ramo de atividade (preços correntes; anual). Será revista, por altura da divulgação dos resultados Finais das Contas Nacionais Anuais, em setembro do ano n+2, i.e. tivemos a informação relativamente ao ano de 2015 em setembro de 2017.

Neste sentido, a primeira questão sobre o número de setores económicos/ramos de atividade que podem ser abrangidos pelo diploma pode ter uma resposta entre 1 e 19 ou a opção “Todos”, quando estiver em causa um impacto transversal sobre todos os setores económicos.

Folha de Informação

Determinação da variação de encargos (por tipo)

EA.1. Grupo: 0

EA.1.1. Quantos setores económicos/ramos de atividade são abrangidos pelo diploma? 19

Número de setores económicos em análise para cada grupo de incidência homogénea.

Dependendo desta opção, são disponibilizadas colunas à direita, para cada setor de atividade, compostas por diferentes campos em branco:

EA.1.2. – Campo para identificar o setor em causa (este campo tem as escolhas limitadas a um dos 19 setores que compõem as estatísticas do INE a que acresce a opção “Todos”);

EA.1.3. – Campos para a quantificação a população sobre a qual incidem os encargos, i.e., o número de empresas ou de ocorrências sobre as quais recaem encargos.

Folha de Informação

AE 1.2. Identificação do ramo de atividade.

AE 1.3. Dados relativos à população

Dados de produtividade e remuneração média correspondente ao ramo de atividade escolhido e que servem de base à estimação dos Custos Administrativos

Setor económico / Ramos de atividade (CAE REV3):	Todos - Todos os ramos		
	População Efetiva (estimada)		População Potencial
	Novo Regime	Regime Vigente	
População (Número de empresas ou situações sobre as quais recaem encargos e obrigações)			
Observações sobre a estimativa de população abrangida: população			

Valores de custo hora para cálculo dos custos administrativos para este sector	
Produtividade Média do Trabalho	Remuneração Média do Trabalho
15,63 €	10,42 €

Tabela 1. Tabela de Ramos de atividade (INE)

A19_COD	A19_Designação	DIVISÃO CAE-Rev.3
1	Agricultura, produção animal, caça e atividades dos serviços relacionados	01
2	Silvicultura e exploração florestal	02
3	Pesca e aquicultura	03
4	Indústria	05-33
5	Energia	35
6	Água e saneamento	36-39
7	Construção	41-43
8	Comércio e reparação de veículos	45-47
9	Transportes	49-51
10	Armazenagem	52-53
11	Alojamento e restauração	55-56
12	Atividades de informação e comunicação	58-63
13	Atividades financeiras e de seguros	64-66
14	Atividades profissionais, técnicas e científicas; atividades de serviços administrativos	69-82
15	Educação	85
16	Atividades de saúde humana	86
17	Atividades de apoio social	87-88
18	Atividades artísticas, de espetáculos e outras atividades de serviços	90-92 94-96
19	Atividades desportivas, de diversão e recreativas	93
n.d.	Atividades Imobiliárias	68
n.d.	Administração pública e defesa; segurança social obrigatória	84
n.d.	Atividades das famílias empregadoras de pessoal doméstico. atividades de produção de bens e serviços pelas famílias para uso próprio	97-98
n.d.	Atividades dos organismos internacionais e outras instituições extraterritoriais	99

Relativamente ao Campo EA.1.2. é apresentado um menu de escolha com os 19 setores económicos ou a opção “Todos”. Dependendo do setor escolhido, os Custos Administrativos são calculados com os valores de produtividade ou remuneração média apresentados na tabela imediatamente abaixo. Por cada hora de trabalho imposta por uma obrigação legal, o custo será aquele que é apresentado para a produtividade ou para o salário médio (a escolha entre a produtividade e o salário médio será explicada abaixo). Este exercício aumenta a qualidade final dos dados, aproximando a estimativa do seu impacto real.



Exemplo: Um grupo de incidência homogénea com 3 setores de atividade

Admita-se, por exemplo, que as empresas ou os trabalhadores destinatários dos encargos integram os setores económicos da silvicultura, indústria transformadora e águas e saneamento: tendo-se identificado, na questão anterior, 3 setores de atividade, estão disponíveis três colunas de informação. O preenchimento do primeiro campo de cada coluna é feito recorrendo aos 19 ramos de atividade, identificados na tabela de ramos de atividade proposta pelo INE.

Determinação da variação de encargos (por tipo)

III.1.

III.1.1.

III.1.2. <input type="text" value="00000"/>	3. Indústria e construção formal		4. Indústria		8. Águas e saneamento	
	População/Produção	População/Produção	População/Produção	População/Produção	População/Produção	População/Produção
III.1.3. <input type="text" value="00000"/>						
III.1.4. <input type="text" value="00000"/>						

III.2.

III.2.1. <input type="text" value="00000"/>	III.2.2. <input type="text" value="00000"/>		III.2.3. <input type="text" value="00000"/>		III.2.4. <input type="text" value="00000"/>	
	Produtividade Média de Trabalho	Remuneração Média de Trabalho	Produtividade Média de Trabalho	Remuneração Média de Trabalho	Produtividade Média de Trabalho	Remuneração Média de Trabalho
III.2.1.1. <input type="text" value="00000"/>	11,01 €	6,01 €	11,71 €	6,01 €	11,01 €	11,21 €

Três setores de atividade

Esta proposta de agregação não impede, no entanto, uma identificação mais fina dos setores económicos em causa, tendo por referência a classificação do CAE-REV. 3. Sempre que se pretenda maior detalhe na identificação do setor é, apenas, necessário alterar a Folha de Informação (o que pode ser feito com o apoio da UTAIL).



Em casos específicos, nos quais se conclua que a agregação proposta pelo INE não é a mais adequada, esta descrição dos ramos de atividade em que se integra a população pode ser feita com maior detalhe (por referência específica ao código em causa). Nestas situações será necessário contactar a UTAIL para que se altere a Folha de Informação.

Sempre que exista informação disponível no INE, para o nível de detalhe que se pretende, será possível facultar novos valores de produtividade e remunerações médias.

No Campo EA.1.3., pede-se a identificação do número de empresas ou ocorrências sobre as quais recaem encargos. Como já se referiu antes, os encargos podem incidir sobre empresas e, neste caso, pretende-se o número de empresas por setor, ou sobre ocorrências tais como atos, trabalhadores sobre os quais recaem obrigações, atividades, equipamento, bens ou serviços que geram obrigações e impõem encargos sobre as empresas.



A informação recolhida sobre o número de profissionais ou empresas destinatárias dos encargos será utilizada nas tabelas de cálculo seguintes, de preenchimento automático.

Neste sentido, o seu correto preenchimento facilita todo o restante exercício.

Neste exercício de determinação da incidência podem ser quantificados três tipos de população:

- População efetiva para o regime vigente: Estimativa do número de empresas ou ocorrências sobre as quais recaem encargos de acordo com o regime vigente – só é determinado quando está em causa uma alteração legislativa e o regime vigente é substituído por um novo regime;
- População efetiva para o novo regime: Estimativa do número de empresas ou ocorrências sobre as quais recaem encargos de acordo com o novo regime – o que pode ser diferente da população vigente, quando está em causa, por exemplo, uma alteração de âmbito (extensão ou supressão);
- População potencial: Só deve ser definida quando estiver em causa um projeto legislativo de carácter transversal. Representa o número máximo de empresas ou ocorrências sobre as quais podem recair encargos. Sendo definida uma "população potencial", é necessário identificar, igualmente, uma estimativa de população efetiva.



Exemplos:

1. *Admita-se um projeto legislativo que disponibiliza um fundo de investimento para as empresas de um determinado setor económico. Neste caso, a população potencial integra todas as empresas que pertencem ao setor em causa. Sabe-se, no entanto, pela experiência com programas anteriores que apenas uma percentagem destas empresas se candidata a tais fundos. Neste sentido, a população efetiva, estimada, será uma percentagem da população potencial.*
2. *No caso de um projeto legislativo que imponha uma obrigação de certificação a todas as empresas de determinado setor, a população efetiva será igual à população potencial pelo que apenas é necessário indicar o número relativo à estimativa de população efetiva.*

Note-se que, para efeitos do cálculo da variação de encargos, a diferença entre a população efetiva para o regime vigente e a população efetiva para o novo regime pode ser um elemento fundamental. Quando está em causa uma variação de incidência a sua tradução numa variação de encargos é captada, precisamente, no registo entre a população para o regime vigente e para o novo regime. O novo projeto legislativo impõe um aumento de encargos quando a incidência no novo regime é superior. Pelo contrário, verifica-se uma diminuição de encargos quando a incidência no novo regime é inferior.



Note-se que uma variação de encargos pode decorrer de uma mudança de âmbito.

Para que uma intervenção legislativa tenha um impacto nos encargos suportados pelas empresas, não têm que ocorrer alterações nos parâmetros de custos unitários que são suportados pelos agentes económicos.

A variação e encargos, aumento ou diminuição, pode resultar apenas de uma alteração no âmbito de aplicação das obrigações legais.

Neste sentido, quando está em causa uma alteração do quadro legislativo é necessário identificar potenciais alterações de âmbito de aplicação.

A informação, que consta nos campos relativos ao setor económico e à população, por grupo de incidência homogéneo, implica um conhecimento profundo do setor em que a proposta legislativa vai ser aplicada. Neste sentido, os serviços setoriais ou outras fontes de informação (nomeadamente, as entidades interessadas: parceiros sociais, academia, associações setoriais) serão, com certeza, peças fundamentais no exercício de estimação destes valores, bem como na identificação de outra informação relativa ao detalhe da incidência de encargos.

Por último, tenha-se em atenção que a identificação da população sobre a qual recaem os encargos pode não corresponder diretamente ao setor económico associado à área governativa proponente nem, tampouco, às empresas desse setor. Por outro lado, os encargos podem incidir sobre empresas (numa qualquer forma jurídica) ou sobre os trabalhadores dessas empresas, que



Exemplos:

(a) Proposta do Ministério do Ambiente relativa aos limites de poluição em águas residuais. Neste caso importa, primeiro, identificar qual o setor económico que origina aquele tipo de poluição específica; importa, depois, compreender quais as exigências que são colocadas sobre as empresas deste setor: têm de adquirir equipamentos específicos? (construção ou alteração de sistemas de tratamento de efluentes, o que implica um investimento específico, em novo equipamento); têm de proceder à utilização de químicos específicos? (i.e., altera a utilização de consumíveis, nas infraestruturas já existentes, para tratamento dos efluentes, estando em causa a aquisição desses consumíveis?); é necessário proceder à formação de recursos humanos internos ou à contratação de serviços de consultoria externos? (i.e., a formação de trabalhadores, e neste caso, quanto tempo de formação é necessário? É obrigatória alguma certificação?). Note-se que, dependendo destas respostas, o tipo de incidência pode ser distinto: nos primeiros dois casos estão em causa investimentos realizados pelas empresas do(s) setor(es), pelo que o número relevante é o número de empresas no(s) setor(es) afetado(s) pela obrigação ambiental; no último caso, quando está em causa a formação interna, importa determinar o número de horas despendido pelos trabalhadores das empresas na obtenção dessas competências.

- Proposta do Ministério das Finanças relativa à retribuição mínima mensal garantida (vulgo, salário mínimo): nestes casos, qual é o setor económico em causa e qual a base de cálculo dos encargos? Tratando-se de uma medida transversal, existem empresas em diferentes setores afetadas pela medida. Dada a necessidade de cumprir com exigências administrativas de adequação à medida (contabilísticas, organizacionais, etc.) importa estimar o número de empresas, ou setor, que pode ser abrangido. Acresce que a incidência direta do aumento da remuneração não depende do número de empresas, mas antes do número de trabalhadores que possa estar em condições de receber esta remuneração pelo que, para determinação dos custos da medida para as empresas, importa ainda conhecer o número de trabalhadores abrangidos pela medida.

integram um ou múltiplos setores económicos direta ou indiretamente relacionados com o projeto legislativo.

Campo EA 2. Tipos de custos que são criados ou variam com o projeto legislativo

Identificado o número de empresas ou de ocorrências sobre as quais recaem encargos para o grupo homogéneo em análise, inicia-se o exercício de estimação de custos. Para tal, é necessário recolher informação sobre os diferentes tipos de custos a suportar pelas empresas, quer no seu esforço para dar cumprimento às obrigações impostas, quer para aceder a benefícios que decorram das iniciativas legislativas do governo.

Como já referimos, a estimação dos encargos para as empresas será feita identificando quatro tipos de custos: Custos Diretos (CD); Custos Administrativos (CA); Custos Financeiros Específicos (CFE); Custos Financeiros não Específicos (CFnE).

$$\Delta \text{ encargos} = \sum \Delta CD_{g,s} + \sum \Delta CA_{g,s} + \sum \Delta CFE_{g,s} + \sum \Delta CFnE_{g,s}$$

Para quantificar estes custos, propõe-se que, num primeiro momento, se proceda:

- a uma leitura exaustiva do texto do diploma em análise, identificando-se os artigos que podem induzir a uma criação de encargos para as empresas, tipificando os custos em causa;
- numa situação de alteração do quadro legislativo, a uma leitura comparada do regime vigente e do novo regime, com o objetivo de identificar variações na incidência e nos custos, tipificando os custos em causa; ou, caso ainda não exista um projeto de texto, a uma identificação dos custos que possam decorrer da opção (ou opções) de intervenção que estão a ser consideradas.

Identificados os parâmetros de custos em causa, a primeira informação que é pedida pela Folha de Informação refere-se, somente, aos tipos de custos a estimar.

No campo AE.2.1., pede-se que se identifiquem os tipos de custos que podem decorrer da produção de efeitos do diploma em análise para aquele grupo de incidência homogénea. A resposta nestes campos é, somente, sim – “s” – ou não – “n”.

Folha de Informação

Parâmetros de Cálculo de custos

EA.2. Tipos de custos que são criados ou variam com o projeto legislativo:	
Custos Diretos	s
Custos Administrativos	s
Custos Financeiros Específicos	s
Custos Financeiros Não específicos	s

Sim/Não (s/n), para cada tipo de custo



Exemplo: Estimação dos custos associados a um determinado projeto legislativo, considerando diferentes grupos de incidência homogênea e diferentes setores.

Admita-se, por exemplo, um projeto legislativo na área do ambiente que implica a instalação de um equipamento de redução de emissões, impondo uma medição e reporte trimestral dessas emissões e o pagamento de uma taxa pela certificação da instalação.

Neste caso, a aquisição e instalação do equipamento são consideradas Custos Financeiros Específicos, uma vez que se referem a um investimento realizado com a função específica de dar cumprimento à obrigação legal; as despesas trimestrais de recolha de informação, com a utilização da mão-de-obra da empresa, correspondem a Custos Administrativos e a taxa associada à certificação constitui um custo direto. Note-se que, para dar cumprimento às exigências de recolha e prestação de informação, é ainda necessário utilizar equipamento já existente na empresa tal como computadores ou veículos, pelo que se deve ainda contabilizar um Custo Financeiro não Específico, que pode ou não já estar contabilizado nos custos administrativos.

Neste caso seriam assinaladas todas as componentes de custos.

Admita-se, ainda, que o projeto legislativo impõe encargos com uma incidência distinta numa base geográfica que distingue empresas localizadas no Norte e no Sul. Neste caso estão em causa dois grupos de empresas: Grupo N (N), para as empresas localizadas no Norte, e Grupo S (S), para empresas localizadas no Sul. Acresce que as empresas destinatárias dos encargos previstos no projeto de legislação podem integrar diferentes setores económicos. Por exemplo, o projeto pode incidir sobre empresas agrícolas (A) e industriais (I) que, por sua vez, podem estar localizadas no Norte ou no Sul.

Desta forma, o número de empresas, por grupo, sobre as quais recai a obrigação de execução das tarefas previstas no projeto legislativo, corresponde ao somatório do número de empresas por grupo e setor: $e_N = e_{NA} + e_{NI}$, $e_S = e_{SA} + e_{SI}$. O número global de empresas (e) corresponderá ao somatório das empresas dos dois grupos: $e = e_N + e_S = e_{NA} + e_{NI} + e_{SA} + e_{SI}$

Os custos totais considerando os diversos grupos de incidência homogêneos (empresas do Norte e do Sul) e para cada setor económico (Agricultura e Indústria) seriam:

Total de encargos = $CD_{NA} + CA_{NA} + CFE_{NA} + CFnE_{NA}$

+

$CD_{NI} + CA_{NI} + CFE_{NI} + CFnE_{NI}$

+

$CD_{SA} + CA_{SA} + CFE_{SA} + CFnE_{SA}$

+

$CD_{SI} + CA_{SI} + CFE_{SI} + CFnE_{SI}$

Dependendo da resposta, a Folha de Informação disponibiliza os campos correspondentes à recolha da informação necessária para a estimação de cada um dos tipos de custos. Respondendo afirmativamente sobre a criação ou uma variação dos:

- Custos Diretos são disponibilizados os campos EA.3.
- Custos Administrativos são disponibilizados os campos EA.4.
- Custos Financeiros Específicos são disponibilizados os campos EA.5.
- Custos Financeiros não Específicos são disponibilizados os campos EA.6.

Campo EA 3. Custos Diretos

Este campo integra um conjunto de questões que apoiam a recolha de informação necessária à estimação da variação nos Custos Diretos a suportar pelas empresas.

Em particular, a tabela que consta do campo EA.3.2. deve ser preenchida com uma discriminação dos diferentes tipos de pagamentos ao Estado que são criados ou que sofrem uma alteração no valor ou na incidência. Este exercício permite a estimação da variação e



A folha de informação está preparada para contemplar até 10 tipos de Custos Diretos a suportar pelas empresas.

Em situações em que sejam identificados mais que 10 tipos de custos, a UTAIL poderá disponibilizar uma Folha de Informação mais extensa/pormenorizada e adequada às necessidades.

encargos a suportar pelas empresas no que se refere a esta rúbrica de custos.

Nesta tabela, pedem-se as seguintes informações:

1.ª coluna: Identificação dos Custos Diretos em causa: discriminação dos diferentes tipos de pagamentos ao Estado, cujo valor ou incidência seja alterado pelo projeto legislativo.

Pode estar em causa a criação de novas taxas, emolumentos ou outras contribuições ou a variação no seu valor ou incidência.

No caso de uma contribuição que é suprimida, esta deve ser sempre enumerada de forma a que se possa contabilizar a respetiva poupança.

2.ª coluna: Identificação do tipo de custo: operacional ou de acesso/manutenção na atividade. Note-se que a Folha de Informação não procede ao cálculo dos Custos Diretos se esta informação não for fornecida.

Os custos totais apresentados nas últimas linhas são agregados por tipo de custo.

3.ª coluna: Dados relativos aos Custos Diretos que constam no “novo regime”, i.e., no projeto legislativo em análise. Pede-se informação sobre:

- Valor: custo unitário, por empresa ou por ocorrência, em euros;
- Frequência: número vezes que este custo é suportado ao longo de um ano (este dado pode ser uma estimativa tendo em atenção a informação histórica de outros anos).

4.ª coluna: Dados relativos aos Custos Diretos que constam no “regime vigente”, i.e., no regime legislativo em vigor. Esta informação só deve ser preenchida quando está em causa uma alteração do quadro legislativo, de outra forma deve ser deixada em branco. Este custo correspondente ao Custo Direto suportado no regime objeto de alteração ou que deixa de vigorar, pelo que será contabilizado como uma poupança. Pretende-se identificar, novamente:

- Valor
- Frequência

Note-se que para efeitos de cálculo automático da variação de custos este dado, do custo associado ao regime vigente, é introduzido no cálculo com um valor negativo uma vez que se trata de um custo que deixa de vigorar. O resultado líquido, que subtrai aos custos decorrentes no novo regime os custos associados ao regime vigente, pode refletir uma poupança ou um acréscimo de custos.

Se estiver em causa um Custo Direto que é suprimido, deve ser preenchida uma linha em que apenas conste o valor e a frequência do custo para o regime vigente. Neste caso, este será um valor de custo que deixa de ser suportado, reduzindo os custos de contexto, trata-se, portanto, de uma poupança.

5.ª coluna: Apresenta os cálculos finais, unitários, para a variação de cada tipo de custo. Note-se que este valor é apresentado a azul quando se verifica uma poupança.

A identificação do valor e da frequência associada a cada linha de Custo Direto deve ser efetuada para cada setor económico que tenha sido identificado. É possível que as condições sejam diferentes para os diferentes setores económicos, nomeadamente no que se refere à frequência. Se, pelo contrário, a realidade for a mesma para os diferentes setores económicos, então o processo pode ser simplificado respondendo-se ao campo EA.3.1. afirmativamente. Quando se responde sim (“s”) neste campo, a Folha de Informação copia os valores introduzidos para o primeiro setor, replicando-os nos restantes.

Note-se que, abaixo da 1.ª e 2.ª coluna, são apresentados os Custos Diretos Totais para o conjunto dos setores económicos abrangidos para o grupo de incidência homogénea em análise.

Os custos totais são apresentados, distinguindo-se os custos operacionais, i.e., os custos variáveis, aqueles que variam com a atividade, e os custos de acesso ou de manutenção da atividade, ou seja, os custos fixos, aqueles que são suportados uma vez ou de forma periódica e que não dependem da atividade.



Folha de Informação

EA.3. Custos Diretos

EA.3.1. A análise dos custos diretos é idêntica para toda a população independentemente da atividade/setor económico? s/n n

Identificar se os parâmetros de cálculo forem iguais para todos os setores económicos

Ramos de atividade / setor económico		2 - Silvicultura e exploração florestal						
Regime		Novo Regime (€)			Regime Vigente (€)			Variação nos encargos (€)
Custo directo ^(b)	Tipo de custo	Valor	Freq. ^(a)	Total	Valor	Freq. ^(a)	Total	Δ CA
		operacional			0,00 €			0,00 €
				0,00 €			0,00 €	
				0,00 €			0,00 €	
				0,00 €			0,00 €	
				0,00 €			0,00 €	
				0,00 €			0,00 €	
				0,00 €			0,00 €	
				0,00 €			0,00 €	
				0,00 €			0,00 €	
				0,00 €			0,00 €	
				0,00 €			0,00 €	
				0,00 €			0,00 €	
Total de Custos Diretos operacionais unitários/ramo de atividade (Δ)		0,00 €		0,00 €			0,00 €	0,00 €
Total de Custos Diretos operacionais para a População Efetiva (Δ)		0,00 €		0,00 €			0,00 €	0,00 €
Total de Custos Diretos operacionais para a População Potencial (Δ)		0,00 €		0,00 €			0,00 €	0,00 €
Total de Custos Diretos de acesso ou manutenção, unitários/ramo de atividade (Δ)		0,00 €		0,00 €			0,00 €	0,00 €
Total de Custos Diretos de acesso ou manutenção para a População Efetiva (Δ)		0,00 €		0,00 €			0,00 €	0,00 €
Total de Custos Diretos de acesso ou manutenção para a População Potencial (Δ)		0,00 €		0,00 €			0,00 €	0,00 €

1.ª Coluna: discriminação dos de Custos Diretos

2.ª Coluna: identificação do tipo de custos: operacional ou acesso/manutenção

3.ª Coluna: valor e frequência para o novo regime.

4.ª Coluna: valor e frequência para o regime vigente.

5.ª Coluna: valores totais, só são calculados uma vez identificado o tipo de custo

Custos Diretos totais: soma dos Custos Diretos para todos os setores deste grupo de incidência homogénea.

(a) Determinar a frequência com o o encargos é suportado ao longo de um ano - permite o cálculo de custo anualizado.
 Nota: Quando está em causa uma supressão de custos (uma poupança), o preenchimento dos dados, relativos às exigências vigentes, introduz um valor negativo no cálculo.

Campo EA 4. Custos Administrativos

Tendo sido identificada a existência de Custos Administrativos, fica disponível uma tabela para identificação deste tipo de custos (campo EA.4.3.).

Recorde-se que os Custos Administrativos estão relacionados com as tarefas que as empresas têm de realizar para cumprir com as obrigações impostas pelo projeto legislativo ou para aceder aos benefícios que decorrem desse projeto.

Este tipo de tarefas está, fundamentalmente, associado ao exercício da recolha, organização e prestação de informação que envolve, por um lado, a utilização dos recursos humanos da empresa (tempo) e, por outro, de equipamentos ou outros ativos necessários à realização das tarefas (e.g., computadores, veículos para transporte, instrumentos de medição, fotocopiadoras, etc.).



Este custo contempla a utilização do tempo dos trabalhadores das empresas quando estes são alocados à execução de tarefas previstas no projeto legislativo. Note-se, no entanto, que não se trata de uma contabilização da mão-de-obra necessária ao cumprimento de uma obrigação legal:

- *Quando está em causa a mão-de-obra de montagem ou aplicação de um equipamento, este valor estará associado ao custo financeiro do equipamento, específico ou não específico;*
- *Quando as tarefas administrativas forem subcontratadas e a mão-de-obra utilizada for externa à empresa, a contabilização do custo deve ser feita nos custos financeiros específicos;*
- *Quando está em causa uma formação obrigatória, existe uma componente de custo administrativo que está associada ao período de tempo que os trabalhadores dedicam à formação e uma componente de investimento específico que se refere ao custo específico de formação.*

Nesta componente de custos, em que estimamos os Custos Administrativos, concentramo-nos nos custos de utilização do tempo, tendo presente que, quando um recurso humano é desviado para a realização de determinada tarefa, deixa de estar disponível para a realização de outras tarefas produtivas. Os custos de utilização de equipamentos e outros ativos serão contabilizados nos Custos Financeiros Específicos, caso seja especificamente utilizado para os fins em causa (por exemplo, um instrumento de medição); ou nos custos financeiros não específicos, no caso de se tratar de um equipamento que, tendo ou não sido adquirido para o efeito, pode ter outras utilizações na empresa para além de dar apoio no cumprimento do disposto no projeto legislativo (i.e., pode ter outras utilizações, por exemplo, um computador).

A estimativa dos Custos Administrativos associados a uma determinada obrigação “i” (CA_i) é determinada pelo produto do valor suportado para executar todas as tarefas necessárias ao cumprimento daquela obrigação (v_i) pela incidência da legislação (população/quantidade, q_i). Por sua vez, o valor (v_i) é determinado pelo produto entre o custo administrativo médio por hora despendida no cumprimento da obrigação (c_i em €/hora) e o número de horas atribuídas às tarefas administrativas necessária ao cumprimento da obrigação (t_i). A incidência (q_i) é calculada

pelo produto do número de empresas (ou de ocorrências) que têm de cumprir com a obrigação (p_i) pela frequência com que esta obrigação tem de ser cumprida por ano (f_i).

$$CA \text{ Associado à obrigação } i = v_i \times q_i = c_i \times t_i \times p_i \times f_i$$

Neste sentido, a contabilização dos Custos Administrativos implica conhecer as seguintes variáveis (refletindo a estrutura do *Standard Cost Model*):

- 1.ª as obrigações impostas pela legislação em análise;
- 2.ª o número de empresas (número de ocorrências) que têm de cumprir com aquelas obrigações (p_i);
- 3.ª as tarefas administrativas que têm de ser executadas para cumprir com cada obrigação;
- 4.ª a frequência com que a obrigação tem de ser cumprida ao longo de um ano (f_i);
- 5.ª o tempo que é necessário para completar cada tarefa (t_i);
- 6.ª o valor, em euros, associado ao custo de utilização do tempo (c_i).



Apresenta-se no Anexo I, um procedimento estandardizado de recolha de informação sobre os tempos necessários ao cumprimento das obrigações impostas nas iniciativas legislativas.

Quanto ao custo de oportunidade suportado por hora de trabalho despendido no cumprimento de uma tarefa (c_i), o INE disponibiliza dois tipos de informação para cada setor económico acima identificado:

- A remuneração média do trabalhador (salário médio) do setor económico em causa: que reflete o valor da mão-de-obra utilizada na execução da tarefa, não contabilizando o custo de utilização de outros equipamentos e ativos da empresa (impondo-se a estimação dos custos financeiros não específicos);
- A produtividade do trabalhador do setor em causa, o que reflete a perda de produção para a empresa, em valor, quando aloca um período de tempo de operação a uma determinada tarefa. Admite-se, neste caso, que o tempo envolvido ocupou, não só, a mão-de-obra, bem como outros ativos da empresa.

Para efeitos de preenchimento do exercício de estimação dos Custos Administrativos, a FI disponibiliza uma tabela no campo EA 4.4., que comporta um conjunto de linhas para descrição das obrigações que decorrem do projeto legislativo.

Nesta tabela, pedem-se as seguintes informações:

- 1.ª coluna: Identificação das obrigações impostas no projeto legislativo (remete-se para a tabela 2. para exemplos de obrigações).
- 2.ª coluna: Identificação do tipo de custo associado à obrigação, operacional ou de acesso/manutenção da atividade. Note-se que a Folha de Informação não procede ao cálculo dos Custos Administrativos se esta informação não for fornecida.

Os Custos Totais apresentados nas últimas linhas são agregados por tipo de custo.

3.ª coluna: Dados relativos às obrigações impostas no “novo regime”, i.e., no projeto legislativo em análise. Pede-se informação sobre:

- Tempo: tempo necessário para executar as tarefas administrativas necessárias para cumprir com a obrigação em causa (sugere-se a utilização da tabela 3. para identificar as tarefas necessárias ao cumprimento da obrigação em causa e no apoio ao cálculo do tempo total).
- Frequência: número de vezes que a obrigação tem que ser cumprida por ano (este dado pode ser uma estimativa tendo em atenção a informação histórica de outros anos).

4.ª coluna: Dados relativos aos Custos Administrativos que constam no “regime vigente” devem corresponder ao regime legislativo em vigor. Esta informação só deve ser preenchida quando está em causa uma alteração do quadro legislativo, de outra forma deve ser deixada em branco. Este custo correspondente ao Custo Administrativo suportado no regime objeto de alteração ou que deixa de vigorar, pelo que será contabilizado como uma poupança. Pretende-se definir, novamente:

- Tempo
- Frequência

Note-se que para efeitos de cálculo automático da variação de custos, este dado do custo associado ao regime vigente é introduzido no cálculo com um valor negativo uma vez que se trata de um custo que deixa de vigorar. O resultado líquido, que subtrai aos custos decorrentes no novo regime os custos associados ao regime vigente, pode refletir uma poupança ou um acréscimo de custos.

Se estiver em causa uma obrigação que é suprimido, deve ser preenchida uma linha em que conste, apenas, o tempo e a frequência da obrigação imposta pelo regime vigente. Neste caso, este é um Custo Administrativo que deixa de existir, reduzindo os custos de contexto, pelo que é uma poupança.

5.ª coluna: Apresenta os cálculos finais, unitários, para a variação de cada tipo de custo. Note-se que este valor é apresentado a azul quando se verifica uma poupança.

Novamente, esta informação é pedida para cada setor económico que tenha sido identificado. Se as condições em que são cumpridas as obrigações (tarefas necessárias, tempos e frequências) forem as mesmas para todos os setores económicos, tal pode ser assinalado no campo EA.4.1., respondendo afirmativamente à questão, situação em que os valores colocados nas células para o primeiro setor serão copiados para os restantes setores.

O campo EA4.2., coloca uma questão sobre a forma como se vai contabilizar o custo do tempo: “Para efeitos de cálculo dos Custos Administrativos, utiliza a produtividade média do trabalho (p) ou a remuneração média do trabalho (r)? (p/r)”.

Esta questão está relacionada com a metodologia de atribuição de valor ao tempo, e vai condicionar o cálculo dos Custos Administrativos, bem como dos Custos Financeiros não Específicos.

Em qualquer um dos casos, uma vez feita esta escolha, a tabela assume o valor correspondente à produtividade ou à remuneração média disponibilizados pelo INE para o setor económico em causa. Este valor é facultado pelo INE para a agregação das atividades económicas, assim como é automaticamente inserido na segunda linha da tabela de recolha de informação, abaixo da correspondente atividade económica já selecionada no campo EA.1.2.

Sempre que se opte pela produtividade média como medida de valor para o tempo, admite-se que cada hora destinada ao cumprimento de uma obrigação legal implica uma perda para a empresa correspondente a uma hora de produção. Esta opção parte do pressuposto que face a uma obrigação, as empresas não desviam apenas uma hora de trabalho de um trabalhador, mas antes todos os seus recursos para a execução do conjunto de tarefas que permite cumprir com essa obrigação. Neste caso, o Custo Administrativo inclui, no seu valor total, a alocação dos recursos humanos, bem como de outros recursos das empresas que são necessárias para executar aquelas tarefas. Neste sentido, deixa de ser necessário o cálculo dos Custos Financeiros não Específicos que reportam a utilização parcial de outros ativos da empresa (assim, o campo correspondente à estimação destes custos, EA.6. não é disponibilizado).

Se a opção foi pela utilização da remuneração média, então apenas se assume a utilização de uma hora da mão-de-obra, pelo que é necessário completar a análise com a estimação dos custos associados à utilização de outros equipamentos da empresa. A estimação destes Custos Financeiros Não específicos é feita no campo EA.6..



Recorde-se que só devem ser contabilizados os custos que decorrem das obrigações legais, pelo que não podem ser atribuídos à iniciativa legislativa custos que, sendo legalmente impostos, não deixam de corresponder a uma prática usual de gestão.

Por exemplo se for estabelecida uma obrigação legal de reporte de uma informação financeira, de qualidade ou ambiental que já é recolhida pela empresas no decursos da sua normal atividade, importa contabilizar as horas destinadas à compreensão legal das novas obrigações, à formatação dos dados de acordo com os requisitos impostos e ao tempo de prestação de informação (deslocação a uma instituição pública, envio da informação por via eletrónica ou preenchimento de um formulário on-line) sem se considerar o tempo destinado à recolha e tratamento da informação, o que já seria feito.

Campo EA 5. Custos Financeiros Específicos

Sempre que o projeto legislativo impõe a aquisição de um equipamento ou de um serviço que tem como única finalidade dar cumprimento à obrigação imposta, está em causa um Custo Financeiro Específico. Neste caso, identificada a existência deste tipo de custos fica igualmente disponível o conjunto de campos EA.5..

Os Custos Financeiros Específicos referem-se a despesas de investimento em ativos tangíveis ou intangíveis, ou despesas correntes em equipamento ou consumíveis, específicas ao cumprimento dos deveres previstos na proposta de legislação.

A informação necessária à estimação destes custos resume-se à identificação da despesa a realizar e do seu valor, distinguindo-se entre custos operacionais e de acesso/manutenção da atividade (de acordo com os conceitos já apresentados).

A determinação deste valor implica a recolha de informação sobre preços de mercado para as despesas em causa, exigindo um conhecimento próximo das necessidades e dos mercados de fornecimento. De novo, os serviços setoriais, bem como outros organismos públicos ou privados setoriais, poderão constituir uma fonte fundamental de informação.

Para efeitos da recolha destes valores, propõem-se a identificação de, no mínimo, 5 preços alternativos para cada despesa escolhendo, para efeitos da estimação, o valor da mediana, conforme melhor se adegue à situação em concreto.



A folha de informação está preparada para contemplar até 10 custos Financeiros Específicos. Em situações em que sejam identificados mais do que 10 tipos de custos, a UTAIIL poderá disponibilizar uma Folha de Informação mais extensa/pormenorizada e adequada às necessidades.

Uma vez identificado este valor o Campo EA.5.2. da Folha de informação, disponibiliza 10 linhas para a registo de custos financeiros requerendo a seguinte informação:

- 1.ª coluna: Identificação dos Custos Financeiros Específicos em causa: identificação dos diferentes custos financeiros a suportar pelas empresas.
- 2.ª coluna: Identificação do tipo de custo: operacional ou de acesso/manutenção na atividade. Note-se que a Folha de Informação não procede ao cálculo dos Custos Financeiros Específicos se esta informação não for fornecida.
Os custos totais apresentados nas últimas linhas são agregados por tipo de custo.
- 3.ª coluna: Dados relativos aos Custos Financeiros Específicos que constam no “novo regime”, i.e., no projeto legislativo em análise. Pede-se informação sobre:
 - Preço de mercado do equipamento ou serviço que é necessário adquirir: Para determinar este valor sugere-se que seja obtida informação sobre, pelo menos, 5 preços alternativos para cada despesa, escolhendo para efeitos da estimação o valor da mediana.
 - Quantidade, ou seja, o número de unidades adquirir ao longo de um ano.
- 4.ª coluna: Na estimação destes custos não são disponibilizados campos relativos ao regime vigente. Assim sendo, se estiver em causa uma poupança ou a recuperação de um

investimento feito por imposição do regime legal objeto de alteração, essa informação deve ser introduzida com um sinal negativo.

5.ª coluna: Apresenta os cálculos finais, unitários, para a variação de cada tipo de custo. Note-se que este valor é apresentado a azul quando se verifica uma poupança.



Recorde-se, novamente, que só devem ser contabilizados os custos que decorrem das obrigações legais pelo que não podem ser atribuídos à iniciativa legislativa custos que, sendo legalmente impostos, não deixam de corresponder a uma prática usual de gestão.

Por exemplo, se for exigido a aquisição de um equipamento ou a participação numa formação que correspondem a decisões que seriam tomadas independentemente da obrigação legal, este custo não deve ser considerado para efeitos da estimação de encargos.

A indicação do preço de mercado associado a cada despesa, bem como da quantidade adquirida, deve ser efetuada para cada setor económico que tenha sido identificado. É possível que as condições sejam diferentes para os diversos setores económicos, estando em causa, por exemplo, requisitos técnicos, de certificação, ou outros. Se, pelo contrário, a realidade for a mesma para os diferentes setores económicos, então o processo pode ser simplificado respondendo-se ao campo EA.5.1. afirmativamente. Quando se responde sim (“s”) neste campo, a Folha de Informação copia os valores introduzidos para o primeiro setor, replicando-os nos restantes.

Note-se que, abaixo da 1.ª e 2.ª colunas são apresentados os Custos Financeiros Específicos totais para o conjunto dos setores económicos abrangidos para o grupo de incidência homogénea análise.

Estes custos totais são apresentados, distinguindo-se os custos operacionais, i.e., os custos variáveis, aqueles que variam com a atividade, e os custos de acesso ou de manutenção da atividade, ou seja, os custos fixos, aqueles que são suportados uma vez ou de forma periódica e que não dependem da atividade. Note-se que esta tabela de estimação de custos não estabelece a diferença entre custos que decorrem do novo regime e custos associados ao regime vigente. Neste sentido, sempre que estejam em causa poupanças, i.e., custos que eram suportados com o regime vigente que se está a alterar, os valores dos Custos Financeiros Específicos e que deixam de ser suportados, devem ser introduzidos com valor negativo.

Campo EA 6. Custos Financeiros não Específicos

Os Custos Financeiros não Específicos referem-se à utilização de, ou ao investimento em ativos tangíveis ou intangíveis, necessários ao cumprimento dos deveres previstos na legislação e que não são específicos, no sentido em que podem ter outras utilizações.

Estes custos estão diretamente relacionados com a execução das funções administrativas acima referidas e à utilização de equipamentos ou outros ativos de que a empresa já disponha ou que venha a adquirir e cuja utilização vai para além da tarefa a completar.

Estes custos podem ser determinados de uma de três formas:

- Quando os Custos Administrativos foram calculados com base no valor da produtividade média por trabalhador/hora, admite-se que já está contemplada a utilização dos diferentes ativos que a empresa dispõe pelo que o custo com os ativos não específicos já está compreendido;
- Se o cálculo dos Custos Administrativos teve por referência a remuneração média, é necessário estimar os Custos Financeiros não Específicos. Neste caso, a estimação destes custos pode ser feita:
 - i. admitindo que estes representam uma percentagem fixa dos custos administrativos, i.e., representam um *overhead* sobre os Custos Administrativos; ou
 - ii. por estimação direta, identificando quais os ativos em causa, qual o seu valor e qual a percentagem de uso que é atribuída à tarefa em causa.

IV. Teste PME

As PME representam, em número e em valor acrescentado, a principal força produtiva do país. Estatísticas do INE, para o ano de 2014, indicam que mais de 99% das empresas portuguesas podem ser classificadas como PME (representando 63% do Valor Acrescentado Bruto) de entre as quais: 92%, são microempresas, 3% pequenas empresas e 0,5% médias empresas (“Empresas em Portugal – 2014”, publicadas em 2016).

A relevância deste conjunto de empresas para a dinâmica económica nacional justifica que lhes seja atribuída uma especial atenção no decurso do processo legislativo. Neste sentido, em linha com a iniciativa europeia “*think small first*”, importa reconhecer que as PME são um destinatário primordial da legislação, usufruindo, por um lado, dos benefícios subjacentes à defesa do interesse público que possam sustentar cada intervenção pública e suportando, por outro, os encargos que resultam dessa mesma intervenção.

Diferentes análises empíricas demonstram, no entanto, que a incidência dos benefícios e dos custos, que resultam da intervenção pública, não têm um impacto neutro nas empresas com diferentes dimensões. Em particular, se é expectável que a distribuição dos benefícios que resultam da legislação seja homogénea, já o impacto dos custos tende a penalizar, desproporcionadamente, as PME. Esta possibilidade está, fundamentalmente, relacionada com quatro dificuldades/incapacidades com as quais as PME se defrontam:

- Incapacidade para aproveitar economias de escala. i.e., a capacidade para diluir os custos na produção: o que constitui um elemento particularmente relevante tendo em atenção que os custos associados aos encargos da legislação são, em grande medida, custos fixos;
- Incapacidade ou dificuldade para aproveitar técnicas ou tecnologias mais eficientes: atendendo à falta de dimensão ou de capacidade financeira, algumas soluções técnicas podem ser economicamente inviáveis ou ineficientes ou pode ser impraticável despendendo o tempo necessário para aceder a determinada informação ou saber fazer;
- Dificuldade em aceder ao mercado financeiro em condições semelhantes às grandes empresas, em particular quando se trata de pequenas empresas empreendedoras (sem histórico de avaliação e risco): o que resulta num aumento do custo do capital necessário ao cumprimento das obrigações legislativas;
- Dificuldade na gestão de recursos humanos, expectavelmente, mais escassos: o que pode implicar uma maior perda de produtividade face ao que ocorre nas grandes empresas, podendo, inclusive, estar em causa o desvio de recursos humanos fundamentais à organização e à produção para tarefas de resposta às obrigações administrativas.

Verificando-se uma desproporção no impacto dos custos sobre as PME, as consequências económicas podem ser diversas: primeiro, uma perda de capacidade produtiva destas empresas, com conseqüente impacto na economia nacional; segundo, se a desproporção do impacto ocorre entre empresas no mesmo mercado, pode estar a criar-se uma distorção concorrencial no mercado ou no acesso ao mercado; terceiro, estando em causa uma iniciativa legislativa com carácter nacional, a competitividade das PME nos mercados internacionais pode ser afetada. Em qualquer uma destas situações verificam-se impactos negativos sobre a economia nacional.

Tendo em atenção este potencial de efeitos negativos sobre a competitividade das PME, que resultem do processo legislativo do Governo, impõe-se uma reflexão orientada às necessidades e condicionantes deste tipo de empresas, pelo que se integram, na nota justificativa, duas questões diretamente relacionadas com a possibilidade de se ponderarem alternativas à forma como a legislação pode impactar sobre as PME:



Folha de Informação

AValiação PrÉVIA DE IMPACTO LEGISLATIVO

(a que se refere a alínea f))

Teste PME

1. É possível criar um regime de isenção para as micro, pequenas e médias empresas ("PME")?

1.1. Sim

1.2. Não

2. Não sendo possível criar um regime de isenção para as micro, pequenas e médias empresas ("PME"), é possível adotar um regime jurídico distinto para estas empresas, que atenda às suas características, especificidades e necessidades e mitigue o impacto dos encargos?

2.1. Sim

2.2. Não

3. Observações:

A primeira das questões incide sobre a possibilidade de criar um regime de isenção para as Pequenas e Médias Empresas ("PME")?

Não sendo possível criar um regime de isenção para as PME, é possível adotar um regime distinto para estas empresas, que atenda às suas características, especificidades e necessidades?

De forma meramente indicativa, e acompanhando as medidas alternativas consideradas pela Comissão Europeia no quadro do Teste PME integrado na avaliação de impacto regulatório do programa "regular melhor", existindo a possibilidade de criação de um regime distinto para as PME, tenham-se em atenção as seguintes alternativas:

- uma isenção parcial;
- uma moratória na aplicação das obrigações legislativas;
- isenções fiscais ou atribuição de subsídios que compensem os custos suportados;
- redução de custos diretos;
- implementação de regimes de recolha e reporte de informação simplificados;
- implementação de procedimentos simplificados e diminuição das exigências de cumprimento.

V. Avaliação de Impacto Concorrencial

A concorrência entre os agentes económicos incentiva a eficiente utilização dos recursos e promove a inovação e a oferta das melhores soluções de preço e qualidade.

Reconhecendo a importância da concorrência como elemento dinamizador da economia, o Estado atribui à promoção da economia de mercado e da livre concorrência valor constitucional, atribuindo à Autoridade da Concorrência a missão de aplicação da Lei da Concorrência (Lei 19/2012, de 8 de maio), da implementação da política da concorrência, bem como da promoção de uma cultura de concorrência.

A atuação pública sobre os mercados e o ambiente concorrencial não se restringe, no entanto, à defesa dos princípios da economia do mercado e da livre concorrência pela aplicação da Lei. As entidades públicas, enquanto legisladores, reguladores e agente económico, exercem uma influência nos mercados alterando a sua estrutura concorrencial.

Mesmo que de modo não intencional, quando o Estado adota medidas legislativas ou regulamentares na prossecução de um interesse público, pode influenciar o funcionamento dos mercados, condicionando as condições concorrenciais, beneficiando ou prejudicando a sua dinâmica.

Este impacto deve ser ponderado no processo de decisão pública atendendo aos princípios da proporcionalidade e da neutralidade.

É neste enquadramento que se convidam os gabinetes ministeriais proponentes a identificar o impacto dos projetos legislativos na concorrência e a avaliar da necessidade e justificação desse impacto face aos outros objetivos de interesse público prosseguidos pela medida, ponderando possíveis alternativas que permitam atingir o objetivo em causa, mitigando o impacto da medida na concorrência.

A identificação do impacto concorrencial parte da aplicação da lista de controlo de impacto concorrencial que integra um conjunto de indícios que remetem para quatro tipos de impactos sobre a concorrência:

- A. Limitação do número ou variedade de fornecedores;
- B. Limitação da capacidade dos fornecedores para concorrerem entre si;
- C. Diminuição do incentivo aos fornecedores para concorrerem;
- D. Limitação das opções dos clientes e da informação disponível.

A. Limitação do número ou variedade de fornecedores

A limitação do número ou variedade de operadores no mercado pode ser a consequência direta de uma intervenção pública, e.g., quando é atribuída uma concessão; ou pode constituir um impacto indireto de uma intervenção que prossegue um interesse público distinto, e.g., quando são criadas barreiras à entrada no mercado com a imposição de padrões de serviço.

Uma intervenção pública que limita o número ou variedade de operadores restringe a concorrência no mercado e altera/condiciona a estrutura desse mercado. Potencialmente, cria-se um ambiente de menor pressão concorrencial e promove-se o aumento do poder de mercado daquelas empresas que continuam a operar.

Do aumento de poder de mercado pode resultar uma diminuição dos incentivos à eficiência produtiva e à inovação, bem como uma eventual deterioração das condições oferecidas aos consumidores, seja em preços, quantidade e/ou em qualidade.

Quando o projeto legislativo limita o número ou a variedade de fornecedores está a afetar

(A) Limitação do número ou variedade de fornecedores

Este efeito é mais provável caso o projeto normativo:

- A.1. Conceda direitos exclusivos a um único fornecedor de bens ou de serviços*
- A.2. Condicione o acesso à atividade à obtenção de uma licença ou autorização*
- A.3. Limite o acesso à atividade de prestação de bens ou serviços a uma certa categoria de fornecedores*
- A.4. Aumente significativamente os custos de entrada ou saída do mercado*
- A.5. Restrinja a circulação de bens, serviços, mão-de-obra ou capital*

diretamente as seguintes variáveis relevantes para a estrutura concorrencial no mercado: o número de empresas a operar, as barreiras à entrada ou à saída do mercado.

B. Limitação da capacidade dos fornecedores para concorrerem entre si

Sempre que o Estado adote medidas que limitam a livre decisão quanto às variáveis fundamentais da concorrência - o preço, a quantidade, a qualidade e a localização - mesmo num cenário em que não existem obstáculos legais à entrada ou à saída do mercado, a concorrência no mercado fica condicionada.

Independentemente das razões de defesa do interesse público que possam sustentar este tipo de intervenção, a redução da pressão concorrencial diminui o incentivo para a eficiência, seja ela estática ou dinâmica.

(B) Limitação da capacidade dos fornecedores para concorrerem entre si

Este efeito é mais provável caso o projeto normativo:

- B.1. Limite a liberdade das empresas para determinarem os respetivos preços de bens ou serviços*
- B.2. Limite a liberdade dos fornecedores de fazerem publicidade ou marketing dos seus bens ou serviços*
- B.3. Fixe padrões de qualidade que beneficiem apenas alguns fornecedores ou fixe padrões de qualidade que excedam o nível escolhido por consumidores bem informados*
- B.4. Introduz uma diferenciação significativa de custos entre diferentes categorias de fornecedores (especialmente dando tratamento diferente aos operadores históricos e aos novos concorrentes)*

Neste caso alteram-se as condições das seguintes variáveis económicas de mercado:

- As condições de oferta: preço (incluindo descontos e promoções), qualidade (incluindo serviços de apoio e promoções), quantidade e localização;

- A forma como os operadores se relacionam com os consumidores: informação, publicidade e marketing;
- Os custos de operação (incluindo impostos e subsídios, tecnologia);
- A liberdade de escolha dos fatores de produção (mão-de-obra, capital, localização).

C. Diminuição do incentivo dos fornecedores para competirem

Os benefícios que se esperam da dinâmica concorrencial dependem do esforço exercido por cada empresa na conquista de consumidores no mercado.

Este esforço será tanto maior quando maior for a rivalidade que as empresas encontram no mercado, quanto maior o risco de perda de clientes e quanto maior a pressão para a adoção e desenvolvimento das melhores soluções, práticas e tecnologias.

Sempre que a pressão concorrencial diminui, também é reduzido o esforço exercido pelas empresas para serem mais eficientes e inovadoras, com expectável prejuízo para os consumidores.

As decisões públicas podem afetar o ambiente concorrencial no mercado quando influenciam a relação de rivalidade entre as empresas, contribuindo para a diminuição da pressão concorrencial.

(C) Diminuição do incentivo dos fornecedores para competirem

Este efeito é mais provável caso o projeto normativo:

C.1. Estabeleça um regime de autorregulação ou de correção

C.2. Exija ou estimule a publicação de dados sobre quantidades de produção, preços, vendas ou custos das empresas

C.3. Isente um determinado setor ou grupo de fornecedores da aplicação do regime jurídico da concorrência

O projeto de legislação diminui o incentivo dos fornecedores para competirem quando afeta as seguintes variáveis económicas de mercado:

- O modelo concorrencial, criando desequilíbrios entre as empresas, influenciando o grau de concentração, ou implementando fatores facilitadores de colusão;
- As condições de produção influenciando: os custos (incluindo impostos e subsídios), a adoção de tecnologia, as escolhas dos fatores de produção (mão-de-obra, capital, localização);
- A Informação disponível à tomada de decisão.

D. Limitação das escolhas dos consumidores e da informação disponível

A liberdade de escolha dos consumidores e a consequente capacidade da procura para se deslocar para as melhores ofertas de mercado é essencial para a concorrência.

Quanto maior for a capacidade para identificar as melhores ofertas e para adequar os comportamentos de consumo a estas opções, maior é a pressão exercida sobre as empresas para que pratiquem as melhores condições de mercado e inovem.

O exercício de escolha do consumidor pode, no entanto, ser dificultado por diferentes tipos de barreiras de acesso ao mercado ou à mobilidade.

Uma intervenção pública que dificulte e/ou limite a liberdade de escolha do consumidor, terá por consequência diminuir a pressão concorrencial que é exercida sobre as empresas.

Esta limitação pode acontecer quando se condiciona a procura de mercado estabelecendo-se limites à quantidade procurada, ao tipo de bem ou serviço que pode ser oferecido ou à área geográfica de fornecimento, ou criando-se custos de pesquisa e de mudança.

(D) Limitação das escolhas dos consumidores e da informação disponível

Este efeito é mais provável caso o projeto normativo:

D.1. Limite a capacidade dos consumidores para escolherem a empresa à qual pretendem adquirir bens ou serviços

D.2. Reduza a mobilidade dos consumidores entre fornecedores de bens ou serviços através do aumento dos custos, explícitos ou implícitos, de mudança de fornecedor

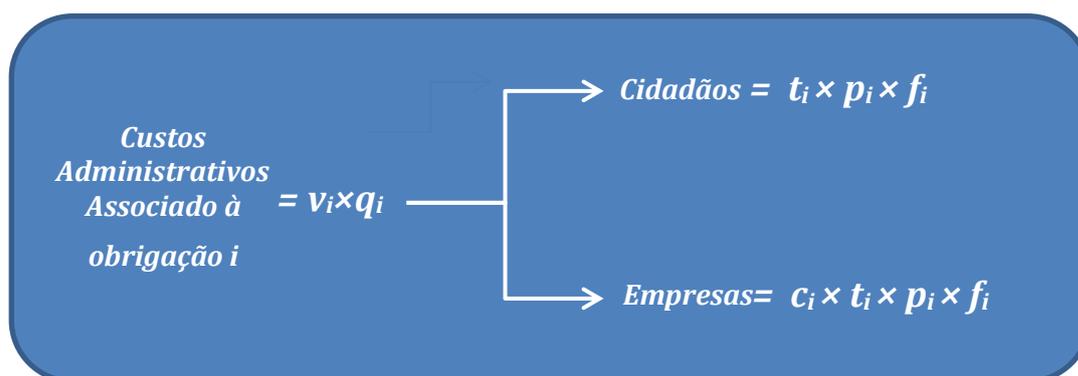
D.3. Condicione substancialmente a informação necessária para que os consumidores possam adquirir bens e serviços de uma forma eficaz (nomeadamente, criando novas opções sem oferecer aos consumidores um ponto de referência para comparação de ofertas)

Anexo I: Procedimento de recolha de informação sobre os tempos necessários ao cumprimento das obrigações impostas nas iniciativas legislativas

Neste anexo apresentamos um conjunto de orientação de apoio à determinação da variável tempo despendido necessária à estimação dos Custos Administrativos.

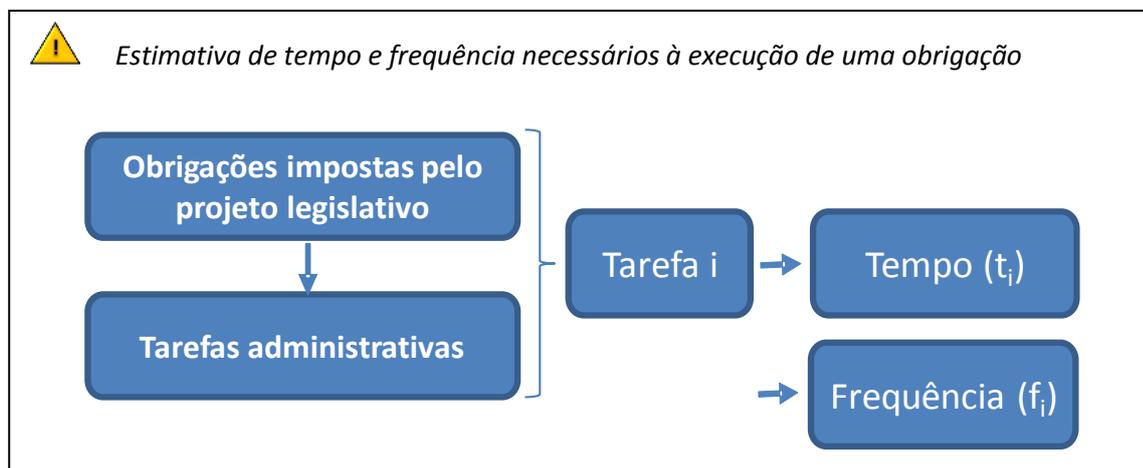
Como já se referiu no corpo do texto, para uma obrigação “i”, a estimativa dos Custos Administrativos para (CA_i) é determinada pelo produto do valor suportado para executar todas as tarefas necessárias ao cumprimento daquela obrigação (v_i) pela incidência da legislação (população/quantidade, q_i). Por sua vez, o valor (v_i) é determinado pelo produto entre o custo administrativo médio por hora despendida no cumprimento da obrigação (c_i em €/hora) e o número de horas atribuídas às tarefas administrativas necessária ao cumprimento da obrigação (t_i). A incidência (q_i) é calculada pelo produto do número de empresas (ou de ocorrências) que têm de cumprir com a obrigação (p_i) pela frequência com que esta obrigação tem de ser cumprida por ano (f_i).

Tenha-se em atenção que esta estimativa difere entre o cálculo para os cidadãos e para as empresas, uma vez que, no primeiro caso, apenas determinamos o custos em tempo dependido ara cumprir com a obrigação e, nesse sentido, não multiplicamos por um valor de custo/hora (não há c_i). O cálculo monetizado é, apenas, feito na estimação para as empresas.



Para efeitos deste cálculo a determinação da variável tempo apresenta desafios específicos.

Neste sentido, seguindo a prática internacional de aplicação do *Standard Cost Model*, propomos uma metodologia uniforme faseada na partição de cada obrigação num conjunto de tarefas a executar para o seu cumprimento.



No que se refere às obrigações que podem estar em causa, apresentamos na Tabela 2., um conjunto de obrigações tipo que podem ser impostas às empresas por via legislativa. Esta tabela, que assume a estrutura da tabela que consta da Folha de Informação, indica que é necessário assinalar para cada obrigação, o tempo necessário à sua execução e a frequência com que deve ser cumprida ao longo de um ano.

Para efeitos de determinação do tempo, sugere-se uma decomposição de cada obrigação no conjunto de tarefas necessárias ao seu cumprimento, identificando-se o tempo necessário à execução de cada uma dessas tarefas.

A Tabela 3. elenca um conjunto de tarefas que podem estar associadas ao cumprimento de obrigações legislativas. A determinação do tempo necessário ao cumprimento de uma obrigação corresponde à soma dos tempos necessários para executar as tarefas administrativas que permitem satisfazer essa obrigação.

Tabela 2. Obrigações impostas pelo projeto legislativo de informação e tarefas administrativas		
Obrigações impostas pelo projeto legislativo	Tempo minutos	Freq. anual
1. Atividades associadas à observação de Leis e Regulamentos		
2. Pedidos de licenças, permissões administrativas ou certificação		
3. Pedidos de autorização		
4. Notificações		
5. Registos		
6. Candidatura a subsídios ou outros apoios financeiros		
7. Disponibilização de manuais de procedimentos e planos de ação		
8. Cooperação com auditorias e fiscalizações e prestação de informação às autoridades públicas		
9. Prestação de informação a consumidores e outras entidades		
10. Tratamento de reclamações		

Não existindo informação estatística sobre a estimativa de tempo, a melhor forma de a obter será junto dos organismos públicos que prestam os serviços em causa ou que acompanham a execução das obrigações identificadas, bem como de associações representativas dos cidadãos ou das empresas e outras organizações setoriais, bem como peritos ou consultores, que tenham melhor perceção das tarefas envolvidas no cumprimento de cada obrigação e dos tempos necessários à sua execução.

Tabela 3. Tarefas administrativas

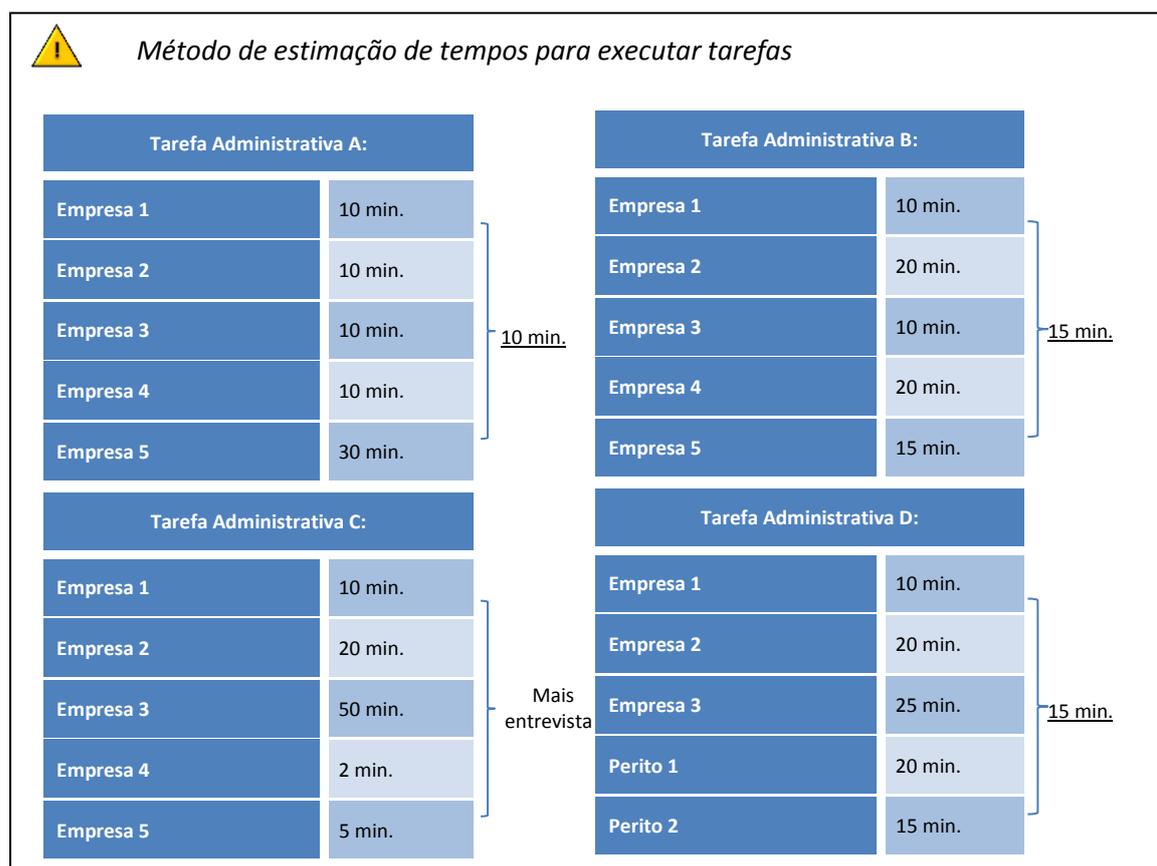
Tarefas necessárias ao cumprimento de uma obrigação administrativa imposta pelo projeto legislativo	Tempo minutos
Obtenção da nova legislação e/ou regulamentação	
Familiarização com o novo quadro legal	
Examinar a nova legislação e regulamentos e interpretar as alterações em relação ao regime vigente	
Familiarização com as obrigações de prestação de informação	
Recolha de informação	
Análise de dados	
Compilar o pedido de licença/autorização	
Requerer e apresentar o pedido de licença/autorização	
Tratamento, processamento e prestação de informação	
Elaboração de relatórios e descrição de dados	
Preenchimento de formulários/documentos	
Tarefas relacionadas com correspondência (cartas, faxes, e-mails, etc.)	
Fotocopiar e arquivar documentos	
Realização de reuniões internas e externas (deslocações)	
Recolher informação para preparar a auditoria / inspeção / visita	
Supervisionar pessoal externo	
Elaboração ou preenchimento de documentos	
Submissão/fornecimento de informação fiscal/empresarial	
Acompanhamento de inspeções	
Análise e resposta a relatórios externos	
Formação e revisão de procedimentos	
Envio e submissão de informação	
Preparação e pagamentos de Custos Diretos	
Estabelecer um procedimento para lidar com reclamações	
Dar seguimento ao procedimento de reclamações	
Lidar com reclamações por uma comissão de reclamações composta por três membros	
Tempo necessário ao cumprimento da tarefa	

Tenha-se em atenção que o valor apresentado deve refletir um padrão de comportamento padrão para cidadãos e para empresas.

Para efeitos da estimação dos Custos Administrativos para os cidadãos será importante, por exemplo, recolher informação sobre tempos médios de deslocação a determinado serviço público e de espera nesses serviços. Tenha-se igualmente, presente que se assume o princípio da total conformidade, i.e., que todos os cidadãos-alvo cumprem com as obrigações que lhe são impostas.

No que se refere às empresas, o Custos Administrativo médio do setor terá de ser definido tendo presente o comportamento de uma empresa de eficiência média. Tenha-se, igualmente presente que se assume o princípio da total conformidade, i.e., que todas as empresas alvo cumprem com as obrigações que lhe são impostas

Para identificação dos tempos necessários à execução das tarefas, aceitando este princípio de estimação de comportamentos padrão e sempre que seja possível recolher informação diretamente do terreno, pode-se seguir um procedimento simples com base em grupos focais que apresentamos no quadro seguinte, e que se refere ao “método de estimação de tempos para executar tarefas”⁵.



⁵ Ver, a este propósito, o manual “*The Standard Cost Model A framework for defining and quantifying administrative burdens for businesses*” disponível em: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/64157/4374310/11-STANDARD-COST-MODEL-DK-SE-NO-BE-UK-NL-2004-EN-1.pdf/e703a6d8-42b8-48c8-bdd9-572ab4484dd3>

Aproveitando a experiência da Comissão Europeia no exercício de estimação de encargos administrativos, seguem-se alguns exemplos de associação de conjuntos de tarefas ao cumprimento de obrigações específicas (destaque-se que se trata apenas de um exercício exemplificativo que foi feito atendendo a um padrão europeu).

Note-se que nem todas as obrigações compreendem várias tarefas administrativas pelo simples facto de a própria obrigação ser idêntica à tarefa.

A título de exemplo, apresentam-se as seguintes obrigações associadas às respetivas tarefas:

1. Atividades associadas à observação de Leis e Regulamentos	Tempo minutos
Obtenção da nova legislação e/ou regulamentação	
Familiarização com o novo quadro legal	
Examinar a nova legislação e regulamentos e interpretar as alterações em relação ao regime vigente	
Tempo necessário ao cumprimento da tarefa	
2. Pedidos de licenças, permissões administrativas ou certificação	Tempo minutos
Recolha de informação	
Compilar o pedido de licença/autorização	
Requerer e apresentar o pedido de licença/autorização	
Tempo necessário ao cumprimento da tarefa	
8. Cooperação com auditorias e fiscalizações e prestação de informação às autoridades públicas (Ex: Reguladores, AT, SS, ACT, etc.)	
Recolher informação para preparar a auditoria / inspeção / visita	
Supervisionar pessoal externo	
Elaboração ou preenchimento de documentos	
Submissão/fornecimento de informação fiscal/empresarial	
Tempo necessário ao cumprimento da tarefa	
10. Tratamento de reclamações	Tempo minutos
Estabelecer um procedimento para lidar com reclamações	
Dar seguimento ao procedimento de reclamações	
Lidar com reclamações por uma comissão de reclamações composta por três membros	
Tempo necessário ao cumprimento da tarefa	