

Avaliação de Impacto Legislativo

Impacto económico, concorrencial e teste PME

[separadores 6 a 8]

Título

Avaliação de Impacto Legislativo - Impacto económico, concorrencial e teste PME [separadores 6 a 8]
Ferramentas e Guias Metodológicos

Data de publicação

Março de 2024

Autoria

Unidade Técnica de Avaliação de Impacto Legislativo (UTAIL) – PlanAPP

Revisão e layout

Equipa Multidisciplinar de Comunicação Estratégica (EMCE) – PlanAPP

Nota

O presente guia integra um conjunto de oito textos sobre avaliação de impacto legislativo, que foram preparados para dar apoio à utilização do instrumento desenvolvido para a sua concretização – a folha de informação.

Este guia insere-se na coleção de Ferramentas e Guias Metodológicos, elaborados no âmbito da Incubadora de Competências para as Políticas Públicas (icPP), do PlanAPP. Focada na capacitação para o desenvolvimento das grandes áreas do ciclo das políticas públicas, a icPP tem por objetivo a criação de conhecimento e de capacidade técnica e a harmonização de práticas e conceitos entre os organismos da administração pública, nas áreas do planeamento e prospetiva, da monitorização e da avaliação de políticas públicas, com vista a melhorar a qualidade da intervenção pública.

PlanAPP – Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública

Rua Filipe Folque, 44

1069-123 Lisboa

utail@planapp.gov.pt

www.planapp.gov.pt

Índice

Índice de abreviaturas	4
Lista de símbolos	4
1. Enquadramento	5
2. Introdução: conceitos fundamentais	6
2.1. Tipologia de custos	6
2.2. População	7
2.3. Procedimentos de AIL	8
3. Avaliação de impacto económico [separador 6]	10
4. Determinação da variação de encargos para os cidadãos [separador 6.1.]	12
4.1. Estimação dos diferentes tipos de custo que variam com o projeto legislativo.....	13
5. Determinação da variação de encargos para as empresas [separador 6.2.]	16
5.1. Estimação dos diferentes tipos de custo que variam com o projeto legislativo.....	19
6. Teste PME [separador 7.]	23
7. Avaliação de Impacto Concorrencial [separador 8.]	25
8. Referências Bibliográficas	29
Legislação	29
Anexo	30
Anexo I - Procedimento de recolha de informação sobre os tempos necessários ao cumprimento das obrigações impostas nas iniciativas legislativas	30

Índice de abreviaturas

AIL – Avaliação de Impacto Legislativo

CAE – Classificação das Atividades Económicas Portuguesa por Ramos de Atividade

CA – Custos Administrativos

CD – Custos Diretos

FI – Folha de Informação

INE – Instituto Nacional de Estatística

COE – Outros Encargos

PlanAPP – Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública

PME – Pequenas e Médias Empresas

SCM – *Standard Cost Model*

UTAIL – Unidade Técnica de Avaliação de Impacto Legislativo

Lista de símbolos



Remeter para a folha de informação



Nota de destaque e orientação

1. Enquadramento

Desde o primeiro momento que o exercício de avaliação de impacto legislativo (AIL) tem atribuído particular atenção ao impacto das iniciativas legislativas sobre os custos suportados pelos cidadãos e pelas empresas, com especial atenção às Pequenas e Médias Empresas (PME), observando, ainda, os impactos sobre a concorrência.

Este foi o objeto do programa “Custa Quanto?”, que está na origem do processo de AIL, e que foi implementado em 2017, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2017, de 24 de março.

Conforme se lê na referida RCM n.º 44/2017, a medida “Custa Quanto?” consistia num “mecanismo apto a medir o impacto económico de novas iniciativas legislativas aprovadas pelo Conselho de Ministros – em especial, nas micro, pequenas e médias empresas, – focado na identificação e estimação da variação de encargos, para as empresas e para os cidadãos”.

A dimensão de avaliação de impacto económico, entretanto estendida aos custos suportados pelos cidadãos (através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 74/2018, de 8 de junho), manteve-se como um módulo central da AIL e constitui uma componente importante da Folha de Informação (FI) que suporta a recolha de informação necessária ao exercício de avaliação (tal como descrito no Decreto-Lei n.º 32/2022, de 9 de maio, relativo ao regime de organização e funcionamento do XXIII Governo, ROFG).

O presente guia orienta o exercício de AIL na sua dimensão económica¹, descrevendo os diversos campos da FI relacionados com a estimativa da variação de encargos para cidadãos e empresas. Trata-se, pois, de um guia essencialmente prático, estruturado em consonância com a FI, com vista a servir de modelo orientador para o seu preenchimento, sem, contudo, deixar de abordar um conjunto de aspetos genéricos, que são relevantes ao longo de todo o exercício.

¹ Para as dimensões não económicas, foram desenvolvidos guias específicos.

2. Introdução: conceitos fundamentais

O exercício de avaliação de AIL tem por objetivo fornecer ao decisor público informação relevante para a tomada de decisão, promovendo a adoção de políticas públicas com base na evidência.

Na perspetiva da dimensão económica, a análise concentra-se na identificação de benefícios e de custos para cidadãos e empresas que resultam da entrada em vigor do diploma em análise.

O exercício de estimação de custos, complementado por uma análise qualitativa de benefícios, recorre à metodologia comumente conhecida como o Modelo dos Custos Padrão (*Standard Cost Model - SCM*), numa versão estendida para considerar os impactos sobre cidadãos e integrar dimensões de custos que não são considerados na versão original².

2.1. Tipologia de custos

Definimos encargos como todos os custos em que os cidadãos ou as empresas possam incorrer para dar cumprimento às obrigações ou para aceder a benefícios decorrentes da legislação.

Se o propósito é o de fornecer ao decisor público informação relevante à tomada de decisão, importa isolar os efeitos que lhe estão diretamente associados. Ou seja, o exercício é feito numa lógica comparativa com o quadro legislativo que se verificaria sem o diploma em análise, identificando aquilo que são variações (positivas ou negativas) dos custos, o chamado delta (Δ)³.

Para efeitos deste cálculo, e seguindo a prática de aplicação do SCM, vamos considerar a existência de três tipos de encargos:

- **Diretos (CD):** consistem em pagamentos ao Estado por contrapartida da prestação de um serviço ou da remoção de um obstáculo ao exercício de uma atividade. Incluem-se nesta categoria as taxas, os emolumentos e as contribuições financeiras. O valor e a frequência do pagamento são definidos legislativamente, no próprio diploma em análise ou em regulação secundária (emitida ou a emitir).
- **Administrativos (CA):** correspondem ao tempo despendido na execução de um conjunto de tarefas que permitem cumprir as obrigações previstas na legislação, normalmente relacionadas com atividades administrativas ou com a prestação de informação.
- **Outro tipo de encargos (COE):** incluem-se aqui custos financeiros associados a investimentos em ativos tangíveis ou intangíveis necessários ao cumprimento dos deveres previstos na legislação, como, por exemplo, custos com a aquisição de equipamentos, com a contratação de serviços externos ou com formação paga.

É considerando esta nomenclatura que se deve proceder à leitura exaustiva do texto do diploma em análise, identificando-se as obrigações i que têm variações de encargos associadas e os artigos que lhes dão origem. A variação de encargos originada pelo diploma é dada por:

$$\Delta \text{ encargos} = \sum \Delta CD_i + \sum \Delta CA_i + \sum \Delta COE_i$$

Obviamente, os custos que decorrem da legislação para cidadãos e para empresas não se esgotam nos

² SCM Networkn (2006, 2004)

³ Note-se que uma redução de encargos pode ser perspetivada como um benefício; contudo, no âmbito deste exercício, deve ser considerada como uma variação (negativa) de encargos.

três tipos descritos. No entanto, para efeitos do exercício de avaliação de impacto económico, são apenas estes os considerados, ignorando-se, nomeadamente, quaisquer contribuições fiscais, custos indiretos ou prazos dilatatórios.

Os encargos podem, igualmente, ser classificados quanto à sua natureza, distinguindo-se:

- **Fixos:** se têm uma periodicidade temporal definida, não dependendo diretamente da atividade dos cidadãos ou das empresas;
- **Variáveis:** se se trata de um custo diretamente relacionado com a atividade de quem o suporta, isto é, ocorre tantas vezes quantas se desenvolve determinada atividade.

Estes dois critérios de classificação cruzam-se, como mostra o quadro abaixo, onde se exemplificam cada um dos seis tipos de encargos para cidadãos e para empresas.

Quadro 1 - Tipo de custo v. Natureza do custo

Natureza do custo Tipo do custo	Custos variáveis		Custos fixos	
	Cidadãos	Empresas	Cidadãos	Empresas
Custo Direto	Taxas moderadoras do SNS	Taxa de eventos paga pelo promotor	Taxa de emissão do CC	Taxa de registo
Custo Administrativo	Deslocações aos correios	Elaboração das guias de transporte	Preenchimento da declaração de IRS	Entrega da IES
Outros Encargos	Despesas com correio registado	Custos com fardas	Colete refletor para trazer no carro	Filtros por questões ambientais

2.2. População

Para cada obrigação geradora de encargos, cumpre determinar quais os destinatários da mesma, discernindo, em particular, se se trata de cidadãos, empresas, entidades públicas ou outras entidades, ou seja, qual a incidência do diploma em termos de encargos⁴. Esclareça-se que, embora trabalhadores, profissionais liberais ou empresários em nome individual sejam obviamente cidadãos, quando as obrigações que têm de cumprir surgem no contexto da sua atividade profissional ou económica, devem ser encarados como empresas.

Determinar sobre quem incidem os encargos é fundamental, uma vez que o exercício de avaliação de impacto legislativo implica estimar encargos totais, isto é, o produto do encargo unitário pela respetiva população a que se aplica. Esta população depende do efeito conjugado do número de cidadãos e/ou empresas que suportarão o encargo com a frequência anual com que ocorre (que, como referido, pode ser fixa ou variável).

Uma consequência lógica de se olhar para encargos totais é que a sua variação não tem de resultar necessariamente ou apenas de uma alteração de encargos unitários: pode ser fruto de uma alteração dos destinatários e/ou da frequência.

A caracterização da incidência apela ao conceito de população, que, como referido, depende do número

⁴ Remetendo para o guia relativo aos primeiros passos, recorda-se que o exercício inicial de identificação do objetivo da intervenção a par da delimitação da incidência é fundamental para enquadrar todo o trabalho seguinte.

de cidadãos e/ou empresas destinatários da obrigação e da frequência com que esta ocorrerá num ano. Quanto a esta, também como mencionado, pode ter-se o caso de a periodicidade estar definida ou acontecer que dependa da atividade de quem o suporta. Ora, para certas obrigações, os níveis de atividade podem diferir muito entre destinatários, pelo que usar um valor médio para frequência se revela sem sentido. Em tal contexto, deverá a população corresponder ao número de ocorrências geradoras do encargo.

Neste ponto, convém fazer um esclarecimento quanto às populações relevantes para a determinação da variação de encargos. Temos assim três populações a ter em conta:

- **Efetiva no regime vigente:** população relevante para os encargos de acordo com o regime vigente (que será zero no caso de se estar perante um diploma que institui um quadro legislativo totalmente novo).
- **Efetiva para o novo regime:** população relevante para os encargos de acordo com o novo regime estabelecido pelo diploma em análise (e que pode ser diferente da população vigente quando está em causa uma alteração de âmbito, seja uma extensão ou uma redução deste).
- **Potencial:** população máxima sobre os quais podem recair encargos.

2.3. Procedimentos de AIL

Segundo as orientações do SCM, a estimação dos custos suportados pelas empresas e pelos cidadãos deve obedecer a um processo que integra diferentes passos que apresentamos no Quadro 2.

Quadro 2 - Passos da estimação dos custos suportados pelos cidadãos e empresas seguindo o SCM

Fase 0: Fase inicial	
Identificação de diplomas e de outros documentos (nacionais ou de origem internacional) que possam estar relacionados com a proposta legislativa em análise ou que possam ser relevantes (por exemplo, na análise de um diploma de transposição de uma diretiva europeia, é relevante conhecer o texto da diretiva, bem como a respetiva avaliação de impacto apresentada pela Comissão Europeia).	
1.ª Fase: Análise preliminar	
1.º Passo	Identificação das obrigações impostas a cidadãos e empresas, nomeadamente, obrigações de informação, taxas a pagar ou despesas a realizar (investimento em equipamento, subcontratação de serviços, (...)) decorrentes do diploma que se vai analisar.
2.º Passo	Identificação de legislação anterior que permita a estimação das variações de encargos, i.e., identificação das peças legislativas já em vigor que sejam relevantes para o estabelecimento do atual nível de obrigações, o chamado cenário base.
3.º Passo	Delimitação da incidência do diploma em termos de encargos, clarificando sobre a existência de impactos nos cidadãos e/ou nas empresas.
4.º Passo	Delimitação dos grupos de cidadãos e/ou de empresas afetados.
5.º Passo	Identificação dos parâmetros de custos relevantes: tempo despendido por obrigação, respetiva frequência, remuneração/produktividade do trabalho por hora, ...
Neste momento, é relevante envolver os grupos afetados pelas medidas em análise, para que corroborem a análise feita nos cinco primeiros passos.	

2.ª Fase: Recolha de informação de base	
6.º Passo	Recolha de dados que permitam estimar os parâmetros de custos identificados.
7.º Passo	Estimação dos custos unitários para cada grupo de incidência/ segmento de atividade.
Nesta fase, é importante consultar os grupos afetados pelas medidas em análise, de modo a obter uma estimativa dos custos.	
3.ª Fase: Cálculo e apresentação e resultados	
8.º Passo	Cálculo dos custos totais grupo de incidência/segmento de atividade.
9.º Passo	Apresentação do relatório de avaliação e impacto legislativo (RAIL)

O exercício que se desenvolve ao longo dos separadores da avaliação de impacto económico acompanha estes passos, sendo que a primeira fase de análise está espelhada no primeiro separador de caracterização do diploma em análise⁵.

Antes de desenvolver os diferentes momentos desta análise, tenha-se em atenção alguns princípios de base:

- Como já referido, é um exercício que se concentra na variação de encargos⁶, isto é, no aumento e na redução de encargos. A mesma lógica se aplica à determinação dos benefícios. Esta é a informação relevante para um decisor que, num determinado momento, considera uma intervenção pública. Este princípio está diretamente relacionado com o 2.º passo da estimação dos custos suportados pelos cidadãos e empresas, quando se refere a importância de identificar a legislação anterior e o cenário de base sobre o qual se verifica a variação de encargos.
- Todos os impactos ou variáveis referem-se a um ano de implementação. A estimação refere-se aos impactos que ocorrem no primeiro ano em que produz efeitos, a não ser que o diploma contenha normas que são diferidas no tempo. Esta regra existe porque não se está a implementar um exercício completo de estimação de custos e benefícios, o que não limita que o exercício seja feito, i.e., que não se possam considerar impactos ao longo de um prazo maior de 5 ou 10 anos. Tenha-se, no entanto, presente que a integração do tempo na análise, seja por opção, seja porque existem normas com impacto diferido no tempo, implica a definição de uma taxa de desconto e a atualização dos custos (exercício em que a UTAIL pode dar apoio).
- Não são considerados custos que decorram de comportamentos que sejam vistos como inevitáveis ou que correspondam a um comportamento usual dos cidadãos ou das empresas (*"business as usual"*). Neste sentido, não se consideram custos que, sendo instituídos por uma norma legal, não são atribuíveis ao decisor político, uma vez que seriam adotados, inevitavelmente, pelos cidadãos ou pelas empresas. Note-se que se está a falar de comportamentos que seriam inevitavelmente adotados e não de um comportamento que, até sendo habitual, poderia ser diferente, caso os agentes assim o decidissem. Sempre que se esteja perante uma situação que possa ter esta qualificação, importa justificar e suportar a opção com evidência do mercado.

Nos próximos capítulos, apresentamos cada um dos separadores que integram o exercício de avaliação de impacto económico

⁵ Para compreender os campos do Separador: 1. Caracterização do projeto legislativo, remete-se para o Guia "primeiros passos e caracterização do projeto legislativo"

⁶ Note-se que a criação de encargos é um caso particular do aumento de encargos; trata-se de um aumento de encargos em que o nível de partida é zero. Analogamente, para a eliminação de encargos.

3. Avaliação de impacto económico [separador 6]

O exercício de avaliação de impacto tem início com um conjunto de campos relativos aos benefícios que podem ser gerados pela intervenção pública em análise [secção 6.1.].

O modelo de avaliação de impacto legislativo aprovado não impõe a quantificação da variação dos benefícios⁷, que decorre da produção de efeitos da iniciativa legislativa em análise. Há, porém, que identificá-los e descrevê-los qualitativamente, o que, como anteriormente referido, se relaciona com o objetivo da intervenção pública. Este exercício introduz elementos relevantes para a tomada de decisão, ajudando a sopesar eventuais encargos.

Neste sentido, a secção 6.1, do separador 6 da FI (ver figura 1), destina-se a apresentar os benefícios que decorrem do diploma.

Figura 1 – Campo 6.1. da FI



Folha de informação

Avaliação de Impacto Económico

6.1 Benefícios

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

N.º de Linhas para descrição/identificação de benefícios:

Natureza do benefício	Descrição do benefício
Ambiental Cultural Económico Na Inovação Tecnológico Social Na Saúde Outro ☐ Entidades públicas	

6.2. Tipo de

Comece por indicar quantos benefícios são identificados, o que fará surgir o número de linhas correspondente.

Para cada tipo de benefício, selecione a sua natureza (utilizando as categorias pré-definidas que são apresentadas na coluna “natureza do benefício”) e descreva-os sucintamente na coluna ao lado, conforme indicação da imagem acima.

Note que alguns dos benefícios, tais como os benefícios ambientais e sociais, podem estar cobertos pelas avaliações de impacto específicas (sobre a igualdade de género, a luta contra a pobreza, as pessoas com deficiência, os riscos de fraude, corrupção e infrações conexas e a ação climática), caso em que a descrição pode remeter para a informação disponibilizada nos respetivos separadores.

Note-se, por último, que o facto de se pedir somente uma descrição de benefícios não impede um esforço de estimação ou a apresentação de informação quantificada sobre os mesmos. Sugere-se que esta estimação/quantificação seja feita sempre que o gabinete proponente detenha informação, estudos ou avaliações ou, até, dados que permitam a monetização dos benefícios esperados, o que tornará o RAIL mais informativo.

⁷ Uma redução de encargos pode ser perspectivada como um benefício; contudo, no âmbito deste exercício, deve ser considerada como uma variação (negativa) de encargos.

O campo da descrição, bem como o das observações, podem ser utilizados para avançar com uma estimativa de benefícios, nos casos em que tal tenha sido possível.

A segunda secção, **6.2. Tipo de incidência**, refere-se à incidência do diploma em termos de encargos, pedindo que se indique se o diploma incide sobre cidadãos, empresas, administração pública ou outro tipo de instituições que não se estejam caracterizadas nos tipos anteriores (por exemplo, uma ordem profissional). A identificação de incidência sobre cidadãos e empresas resulta na disponibilização de novos separadores [**6.1. impacto nos cidadãos** e **6.2. impacto nas empresas**], que remetem para uma análise mais detalhada dos grupos de incidência e para a estimação de encargos⁸.

Figura 2 – Campos 6.2. e 6.3. da FI

 **Folha de informação**

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

☒ Cidadãos

☒ Empresas

Entidade:

6.3. Incidência Temporal

Em que ano é que a proposta legislativa começa a produzir efeitos?

A terceira secção, 6.3. incidência temporal, refere-se ao momento no tempo em que o processo legislativo passa a produzir efeitos e questiona sobre a possibilidade de impactos diferidos no tempo. Por exemplo, se o diploma produz efeitos sobre as empresas em diferentes momentos no tempo dependendo da dimensão – impacta no imediato as grandes empresas, em 2 anos, as PME e as microempresas em 5 anos, teríamos de colocar, no primeiro campo, o ano em que se produz efeitos pela primeira vez e, no segundo campo, a forma como esse impacto acontece nos anos seguintes.



Note-se que, quando existe um impacto diferido no tempo, as folhas de estimação de custos não vão produzir valores corretos uma vez que não estão preparadas para produzir valores atualizados. Quando são criados custos (ou benefícios) ao longo do tempo, a regra de análise económica impõe a atualização dos valores para um único momento no tempo. Este exercício implica a utilização de uma taxa de desconto que reflete o valor do tempo e que pode depender de sector para sector (como taxa de referência utilizamos a Taxa de juros de mora aplicáveis às dívidas ao Estado e outras entidades públicas, publicada em Diário da República anualmente). A UTAIL pode dar apoio na aplicação destas taxas caso seja necessário.

⁸ Ver próximos capítulos.

4. Determinação da variação de encargos para os cidadãos [separador 6.1.]

No caso de ter indicado, na **questão 6.2.**, que o diploma incide sobre cidadãos, abre-se o separador **6.1. Avaliação de Impacto para os cidadãos**, que permite estimar os encargos suportados pelos cidadãos.

Esta estimação parte da identificação dos artigos da proposta legislativa que estabelecem obrigações para os cidadãos.

Uma vez identificado cada obrigação, o preenchimento da FI implica (figura 3):

- Indicar o artigo gerador da variação de encargos;
- Descrever a obrigação;
- Selecionar o tipo de custo;
- Selecionar a natureza do custo.

Para avançar no preenchimento de dados relativos a mais obrigações, basta clicar no sinal de “+”, que surgirão novas linhas para preenchimento.

Acima de cada obrigação surge uma questão que facilita o preenchimento no caso dos custos replicarem uma situação idêntica a alguma das anteriores. Se responder afirmativamente, os campos de preenchimento unitário replicam automaticamente os valores da obrigação selecionada como idêntica, tendo apenas de preencher os dados para a população abrangida.

Figura 3 – Campos para descrição da obrigação, identificação do respetivo artigo e seleção do tipo e natureza do custo para cidadãos



Folha de informação

Determinação da variação de encargos para os cidadãos (por obrigação)

	Identificar o artigo que gera a obrigação	Descrever a obrigação	Selecionar o tipo de custo	Selecionar a natureza do custo
	Identificar o Artigo	Descrição da Obrigação	Tipo de custo	Natureza do custo
Obrigação 1			Custo Direto	Fixo

+/-

Esta obrigação é idêntica a alguma das anteriores? (Se sim, seleccione a obrigação e os campos ficam automaticamente preenchidos, podendo depois editar/alterar a população/incidência)

Obrigação idêntica a:

n/a

Identificar a obrigação anterior que considera idêntica.

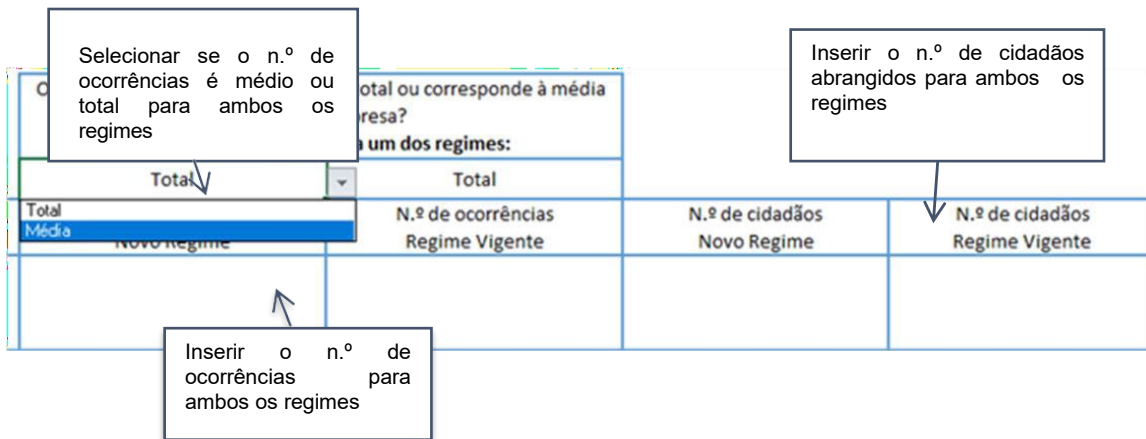
Clicar no botão + para abrir os campos da Obrigação 2 e assim sucessivamente

Existem também duas colunas (uma para o regime proposto outra para o vigente) destinadas ao número de ocorrências por ano (figura 4). Idealmente, este número de ocorrências é indicado como o valor médio

por cidadão, o que é linear tratando-se de um custo fixo. No entanto, no caso dos custos variáveis, dependendo eles do número de vezes que se desenvolve determinada atividade, pode haver grande variabilidade entre destinatários da obrigação, o que torna o valor médio sem significado; nesse contexto, é preferível indicar o número total de ocorrências.

Figura 4 – Campos para indicação da população de cidadãos

Folha de informação



Selecionar se o n.º de ocorrências é médio ou total para ambos os regimes

total ou corresponde à média
resposta?
um dos regimes:

Total	Total	N.º de cidadãos Novo Regime	N.º de cidadãos Regime Vigente
Média	N.º de ocorrências Regime Vigente		
Novo Regime			

Inserir o n.º de cidadãos abrangidos para ambos os regimes

Inserir o n.º de ocorrências para ambos os regimes

Da combinação entre o número de cidadãos e o número de ocorrências resulta a população relevante para cada obrigação i (fi), que serve para calcular os encargos totais a ela associados. Quando o número de ocorrências é apresentado como uma média por cidadão, o cálculo da população implica, logicamente, multiplicá-lo pelo número de cidadãos destinatários da obrigação. Se o valor indicado for o total, ele próprio corresponde à população. A FI procede a estes cálculos automaticamente, bastando indicar se o número de ocorrências que se introduz é o total ou o médio.

4.1. Estimação dos diferentes tipos de custo que variam com o projeto legislativo

Custos Diretos

Devem ser inseridos os seguintes dados, por obrigação, quer para o novo regime quer para o regime vigente:

- Valor (vi): custo unitário (em euros) por ocorrência, que é definido legislativamente.

Os custos diretos totais para a obrigação i são dados por:

CD Associado à obrigação $i = vi \times fi$

- fi é a população relevante para a obrigação i , que pode ser igual ao número de ocorrências, se este for dado como total, ou ao produto do número de cidadãos pelo número médio de ocorrências.

Custos Administrativos

Deve ser inserido o seguinte dado, por obrigação, quer para o novo regime quer para o regime vigente:

- Tempo (ti): 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).

Os custos diretos totais para a obrigação i são dados por:

CA Associado à obrigação $i = ti \times fi$

- fi é a população relevante para a obrigação i , que pode ser igual ao número de ocorrências, se este for dado como total, ou ao produto do número de cidadãos pelo número médio de ocorrências.

Outros Encargos

A informação necessária à estimativa destes custos resume-se à indicação do seu valor. No caso específico deste tipo de encargos, apenas devem ser preenchidos os campos relativos ao novo regime. Assim sendo, se estiver em causa uma poupança (por exemplo, porque certo equipamento deixa de ser necessário ou os requisitos que lhe são colocados são menores), o montante deve ser introduzido com sinal negativo.

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, podendo os serviços sectoriais, bem como outros organismos públicos ou privados setoriais, constituir uma fonte fundamental de informação. Propõe-se a identificação de, no mínimo, cinco preços alternativos para cada despesa, escolhendo, para efeitos da estimativa, o valor da mediana (pi). Após obter o cálculo da mediana, deve inserir esse valor na FI. Os outros encargos para a obrigação i são dados por:

OE Associado à obrigação $i = pi \times fi$

Note que os campos que não forem preenchidos serão automaticamente assumidos com o valor zero, pelo que, estando em causa a eliminação/criação de um encargo, apenas é necessário indicar o regime vigente/novo regime.

A Figura 5 retrata os campos a preencher na Folha de Informação para efeitos de cálculo da variação de encargos, nos quais deve inserir dados relativos aos diferentes tipos de custo:

Figura 5 - Campos para a indicação de custos unitários e cálculo de custos totais para cidadãos



Folha de informação

Novo Regime		Regime Vigente		Variação de encargos unitário	Variação de encargos população efectiva	Variação de encargos população potencial
Valor	Total (por destinatário)	Valor	Total (por destinatário)	Δ CD	Δ CD	Δ CD
	0		0	0,00	0,00	0,00

Inserir dados para o novo regime

Inserir dados para o regime vigente

Valores totais para a Obrigação 1

5. Determinação da variação de encargos para as empresas [separador 6.2.]

No caso de ter respondido, na **questão 6.2.**, que o diploma incide sobre empresas, abrem-se os separadores 6.2. Avaliação de Impacto para as empresas e 7. Teste PME, que devem ser preenchidos.

Esta estimação parte da identificação dos artigos da proposta legislativa que estabelecem obrigações para as empresas.

Uma vez identificada cada obrigação, o preenchimento da FI implica (figura 6):

- Indicar-se o artigo gerador da variação de encargos;
- Descrever-se a obrigação;
- Selecionar o tipo de custo;
- Selecionar a natureza do custo.

Para avançar no preenchimento de dados relativos a mais obrigações, basta clicar no sinal de “+”, que surgirão novas linhas para preenchimento. Acima de cada obrigação surge uma caixa com uma questão à qual deve responder, sobre se a obrigação é idêntica a alguma das anteriores. Neste caso, os campos de preenchimento unitário replicam automaticamente os valores da obrigação selecionada como idêntica, tendo apenas de preencher os dados para a população abrangida.

Figura 6 - Campos para descrição da obrigação, identificação do respetivo artigo e seleção do tipo e natureza do custo para empresas



Folha de informação

Determinação da variação de encargos para as empresas (por obrigação)

Identificar o artigo que gera a obrigação

Descrever a obrigação

Selecionar o tipo de custo

Selecionar a natureza do custo

	Identificar o Artigo	Descrição da Obrigação	Tipo de custo	Natureza do custo
Obrigação 1			Custo Direto	Fixo
	+ / - Esta obrigação é idêntica a alguma das anteriores? (Se sim, seleccione a obrigação e os campos ficam preenchidos, podendo depois editar/alterar a população/incidência)			
	Clicar no botão + para abrir os campos da Obrigação 2 e assim sucessivamente Identificar a obrigação anterior que considera idêntica.			

Existem também duas colunas (uma para o regime proposto outra para o vigente) destinadas ao número de ocorrências por ano (figura 7). Idealmente, este número de ocorrências é indicado como o valor médio

por empresa, o que é linear tratando-se de um custo fixo. No entanto, no caso dos custos variáveis, dependendo eles do número de vezes que se desenvolve determinada atividade, pode haver grande variabilidade entre destinatários da obrigação, o que torna o valor médio sem significado; nesse contexto, é preferível indicar o número total de ocorrências.

Figura 7 - Campos para indicação da população de empresas

i Folha de informação

Selecionar se o n.º de ocorrências é médio ou total para ambos os regimes Média		Onde ao total ou média para cada empresa? Média	
Total Média	N.º de ocorrências Regime Vigente	N.º de empresas Novo Regime	N.º de empresas Regime Vigente
		100	200

Inserir o n.º de ocorrências para ambos os regimes

Da combinação entre o número de empresas e o número de ocorrências resulta a população relevante para cada obrigação i (fi), que serve para calcular os encargos totais a ela associados. Quando o número de ocorrências é apresentado como uma média por cidadão, o cálculo da população implica, logicamente, multiplicá-lo pelo número de cidadãos destinatários da obrigação. Se o valor indicado for o total, ele próprio corresponde à população. A FI procede a estes cálculos automaticamente, bastando indicar se o número de ocorrências que se introduz é o total ou o médio.

Sendo os destinatários da obrigação empresas, é necessário preencher também um campo de identificação da CAE (Rev.3) [figura 8]⁹.

Figura 8 - Campo para a seleção da CAE

i Folha de informação

CAE (Rev. 3)	Setor de Atividade Económica
6	4 - Indústria

⁹ O campo de identificação da CAE (ver.3) enquadra a atividade da empresa e condiciona o campo de preenchimento automático que se segue: "Sector de atividade". Este campo, "Sector de atividade", condiciona a calculo dos custos administrativos ao propor um valor de "produtividade média do trabalho" ou de "produtividade média do trabalho", de acordo com a tabela do INE a que se refere o separador "Informação INE".

Quadro 3 – Quadro 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



a) **Proposta do Ministério do Ambiente e da Ação Climática** relativa aos limites de poluição em águas residuais. Neste caso, importa, primeiro, identificar qual o sector económico que origina aquele tipo de poluição específica; importa, depois, compreender quais as exigências que são colocadas sobre as empresas deste sector: 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) sector(es), pelo que o número relevante é o número de empresas no(s) sector(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.

b) **Proposta do Ministério das Finanças** relativa à retribuição mínima mensal garantida (vulgo, salário mínimo): nestes casos, qual é o sector económico em causa e qual a base de cálculo dos encargos? Tratando-se de uma medida transversal, existem empresas em diferentes sectores 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 sector, 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.

5.1. Estimação dos diferentes tipos de custo que variam com o projeto legislativo

O exercício de determinação de encargos para empresas é em tudo semelhante ao do para cidadãos, exceto no que aos encargos administrativos concerne.

Custos Diretos

Devem ser inseridos os seguintes dados, por obrigação, quer para o novo regime, quer para o regime vigente:

- Valor (vi): custo unitário (em euros) por ocorrência, que é definido legislativamente.

Os custos diretos totais para a obrigação i são dados por:

$$CD \text{ Associado à obrigação } i = vi \times fi$$

- fi é a população relevante para a obrigação i , que pode ser igual ao número de ocorrências, se este for dado como total, ou ao produto do número de empresas pelo número médio de ocorrências.

Custos Administrativos

Estes justos correspondem, como já referido, ao tempo despendido com as tarefas destinadas a cumprir as obrigações. Sendo empresas as destinatárias destas, o tempo é convertido em unidades monetárias, o que não sucede no caso dos cidadãos, para quem estes custos são expressos somente em tempo.

A estimativa dos custos administrativos para as empresas é feita através da aplicação do *Standard Cost Model*:

$$CA \text{ Associado à obrigação } i = ti \times fi \times c$$

em que:

- Tempo (ti): tempo, em horas, necessário para executar as tarefas necessárias para cumprir 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);
- População (fi): população relevante para a obrigação i , que, conforme explicado, pode ser igual ao número de ocorrências, se este for dado como total, ou ao produto do número de empresas pelo número médio de ocorrências;
- Fator de monetização (c): valor, em euros, por hora, associado ao custo de utilização do tempo¹⁰.

A FI está predefinida para fazer a conversão do tempo em unidades monetárias. Ao escolher um código da CAE, e consequentemente um “sector de atividade” (tabela 1), é proposto o respetivo valor de “produtividade média do trabalho” ou de “remuneração média do trabalho”, de acordo com a tabela do INE constante do separador “Informação INE”¹¹. Como a noção de encargo administrativo está intimamente ligada à de custo de oportunidade, tipicamente é utilizado um destes valores como fator de monetização.



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

Note-se que existe um campo referente ao *overhead*, que corresponde a um custo acrescido sempre que o custo hora é determinado com base na remuneração média do trabalho. O *overhead* reflete o custo que a empresa suporta ao colocar ao serviço do cumprimento da obrigação recursos internos para além dos recursos humanos (por exemplo, equipamento, instalações ou veículos). Este valor é calculado por referência ao valor de base dos custos administrativos determinados com base na remuneração média;

¹⁰ Como referido, este fator é tipicamente dado pela produtividade média ou pela remuneração média do trabalho que o INE disponibiliza para cada sector económico, podendo, contudo, ser substituído por outros valores que reflitam melhor o custo do tempo na situação concreta.

¹¹ Esta informação está disponível no Portal do INE em: <https://www.ine.pt/quadro/A.0.3>

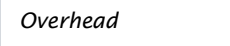
seguinto a prática da Comissão Europeia a percentagem de acréscimo de custos proposta é de 25%, mas pode ser alterada¹².

Quando o valor de custo/hora tem por referência a produtividade média do trabalho, o valor de *overhead* não será considerado nos cálculos finais, pois admite-se que a produtividade reflete já o custo de oportunidade para a empresa quando destina um conjunto de recursos, humanos e de capital, à satisfação de uma obrigação, durante um determinado período.

Uma vez que os dados do INE relativos à produtividade e à remuneração respeitam a médias, podem não representar adequadamente a realidade da obrigação em causa. Assim sendo, também é possível indicar um valor que fundamentadamente¹³ se revele mais apropriado como fator de conversão.

Figura 9 - Campo para a escolha do fator de monetização

Folha de informação

Valores de custo hora para cálculo dos custos administrativos	
Produtividade média do trabalho	Remuneração média do trabalho
6	6,3
Para os cálculos dos Custos Administrativos pretende utilizar a Produtividade Média do Trabalho (p) ou a Remuneração Média do Trabalho (r)?	<i>Overhead</i>
<i>p</i>	
6,00 €	25% ← 

Outros Encargos

A informação necessária à estimativa destes custos resume-se à indicação do seu valor. No caso específico deste tipo de encargos, apenas devem ser preenchidos os campos relativos ao novo regime. Assim sendo, se estiver em causa uma poupança (por exemplo, porque certo equipamento deixa de ser necessário ou os requisitos que lhe são colocados são menores), o montante deve ser introduzido com sinal negativo.

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, podendo os serviços sectoriais, bem como outros organismos públicos ou privados setoriais, constituir uma fonte fundamental de informação. Propõe-se a identificação de, no mínimo, cinco preços alternativos para cada despesa escolhendo, para efeitos da estimativa, o valor da mediana (p_i). Após obter o cálculo da mediana, deve inserir esse valor na FI. Os outros encargos para a obrigação *i* são dados por:

¹² O campo de '*Overhead*', apenas aplicável a empresas, fica habilitado e pré-preenchido com 25%, mas de possível edição.

¹³ O campo das observações deverá, nesse caso, ser utilizado para expor a fundamentação.

$$\text{OE Associado à obrigação } i = p_i \times f_i$$

Em que, conforme explicado atrás, f_i é a população relevante para a obrigação i , que pode ser igual ao número de ocorrências, se este for dado como total, ou ao produto do número de empresas pelo número médio de ocorrências.

Os campos que não forem preenchidos serão automaticamente assumidos com o valor zero, pelo que, estando em causa a eliminação/criação de um encargo, apenas é necessário indicar o regime vigente/novo regime.

A Figura 10 retrata os campos a preencher na Folha de Informação para efeitos de cálculo da variação de encargos, nos quais deve inserir dados relativos aos diferentes tipos de custo:

Figura 10 - Campos para a indicação de custos unitários e cálculo de custos totais para empresas

Novo Regime		Regime Vigente		Variação de encargos unitário	Variação de encargos população efectiva	Variação de encargos população potencial
Valor	Total (por destinatário)	Valor	Total (por destinatário)	Δ CD	Δ CD	Δ CD
	0		0	0,00	0,00	0,00

Inserir dados para o novo regime

Inserir dados para o regime vigente

Valores totais para a Obrigação 1

6. Teste PME [separador 7.]

As PME representam, em número e em valor acrescentado, a principal força produtiva do país. Estatísticas do INE, para o ano de 2020, indicam que mais de 99,9% das empresas portuguesas podem ser classificadas como PME (representando 65,8% do Valor Acrescentado Bruto nesse mesmo ano)¹⁴.

A relevância deste conjunto de empresas para a dinâmica económica nacional justifica que lhe 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 despendar 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 consequente 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 resultam do processo legislativo do Governo impõe-se uma reflexão orientada para as 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:

¹⁴ Para mais informação, consultar o estudo do INE “Empresas em Portugal – 2020”, publicado em 2022) e disponível em: <https://www.ine.pt/xportal/EmpresasdePortugal>.

Figura 11 - Campos 7.1 e 7.2

AVALIAÇÃO PRÉVIA DE IMPACTO LEGISLATIVO	
Teste PME	
7.1. É possível criar um regime de isenção para as micro, pequenas e médias empresas ("PME")?	
☐ SIM ☐ NÃO	
7.2. 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?	
☐ SIM ☐ NÃO	
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.

Note-se que alguns diplomas são específicos para as PME. Nesses casos, não faz sentido falar na consideração de um regime distinto, mas deve indicar-se essa situação, fazendo uso do campo para observações.

7. Avaliação de Impacto Concorrencial [separador 8.]

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 agentes económicos, 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 a 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:

- Limitação do número ou da variedade de fornecedores;
- Limitação da capacidade dos fornecedores para concorrerem entre si;
- Diminuição do incentivo aos fornecedores para concorrerem;
- 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, seja em quantidade e/ou em qualidade.

Quando o projeto legislativo aumenta as barreiras à entrada ou à saída do mercado, limita o número ou a variedade de fornecedores e afeta diretamente a estrutura concorrencial no mercado.

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

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 – preço, quantidade, qualidade e 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 corregulação
- 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

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 opções sem oferecer aos consumidores um ponto de referência para comparação de ofertas)

8. Referências Bibliográficas

- Comissão Europeia. (2008). Think Small First: A Small Business Act for Europe. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_08_1003.
- Comissão Europeia. (2016). Legislar melhor para obter melhores resultados numa União mais forte. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0615&from=EN>.
- Comissão Europeia. (2021). Better Regulation: Joining forces to make better laws. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/better_regulation_joining_forces_to_make_better_laws_en_0.pdf.
- Instituto Nacional de Estatística. (2020). Empresas em Portugal – 2020. <https://www.ine.pt/xportal/EmpresasdePortugal>.
- SCM Network. (2004). The Standard Cost Model: A framework for defining and quantifying administrative burdens for businesses. <https://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>.
- SCM Network. (2006). International Standard Cost Model Manual: Measuring and reducing administrative burdens for businesses. <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/34227698.pdf>

Legislação

Lei n.º 19/2012, de 8 de maio.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 74/2018, de 8 de junho.

Decreto-Lei n.º 32/2022, de 9 de maio.

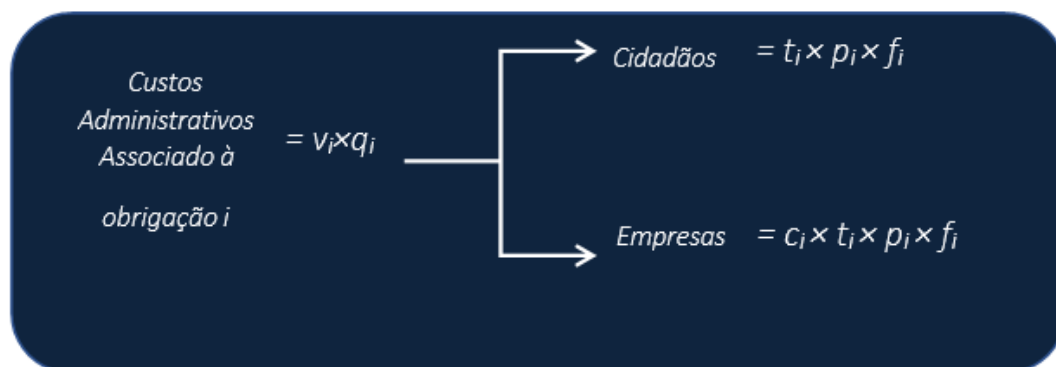
Anexo

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” necessária à estimativa dos Custos Administrativos.

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

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 custo em tempo despendido para cumprir com a obrigação e, nesse sentido, não multiplicamos por um valor de custo/hora (não há ci). O cálculo monetizado é feito apenas na estimativa para as empresas.

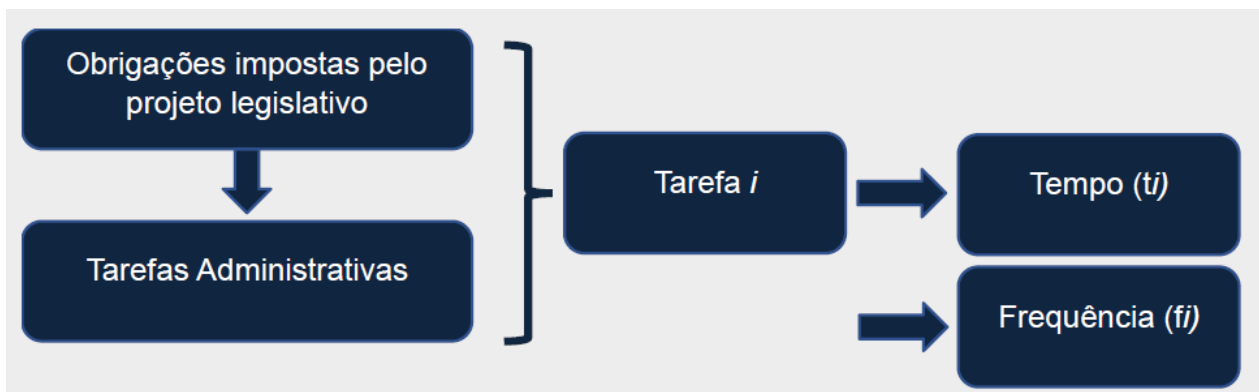


Para efeitos deste cálculo, a determinação da variável “tempo” apresenta desafios específicos.

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.



Nota: Estimativa de tempo e frequência necessários à execução de uma obrigação



No que se refere às obrigações que podem estar em causa, apresentamos, no Quadro 4, 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.

O Quadro 5 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.

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 sectoriais, bem como peritos ou consultores, que tenham melhor perceção das tarefas envolvidas no cumprimento de cada obrigação e dos tempos necessários à sua execução.

Quadro 4 – Obrigações de informação impostas pelo projeto legislativo 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		

Quadro 5 – 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 estimativa 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 Custo Administrativo médio do sector 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 estimativa 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 estimativa de tempos para executar tarefas”¹⁵.



Nota: Método de estimação de tempos para executar tarefas

Tarefa Administrativa A		10 min	Tarefa Administrativa B		15 min
Empresa 1	10 min		Empresa 1	10 min	
Empresa 2	10 min		Empresa 2	20 min	
Empresa 3	10 min		Empresa 3	10 min	
Empresa 4	10 min		Empresa 4	20 min	
Empresa 5	30 min		Empresa 5	15 min	

Tarefa Administrativa C		Mais entrevistas			15 min
Empresa 1	10 min		Empresa 1	10 min	
Empresa 2	20 min		Empresa 2	20 min	
Empresa 3	50 min		Empresa 3	25 min	
Empresa 4	2 min		Empresa 4	20 min	
Empresa 5	5 min		Empresa 5	15 min	

Tarefa Administrativa D

Aproveitando a experiência da Comissão Europeia no exercício de estimativa de encargos administrativos, seguem-se alguns exemplos de associação de conjuntos de tarefas ao cumprimento de obrigações

¹⁵ Ver, a este propósito, o manual “The Standard Cost Model A framework for defining and quantifying administrative burdens for businesses”. Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/64157/4374310/11-STANDARD-COST-MODEL>.

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	



www.planapp.gov.pt



[PlanAPP](#)



[@planapp_](#)



[Newsletter](#)