

Programa para a Redução dos Encargos Administrativos

**GUIA PRÁTICO PARA A QUANTIFICAÇÃO DOS ENCARGOS
ADMINISTRATIVOS DE ACORDO COM A METODOLOGIA
STANDARD COST MODEL
– MANUAL PT SCM -**

ÍNDICE

| | | |
|--------|---|----|
| 1. | INTRODUÇÃO | 3 |
| 1.1. | Enquadramento das medições de encargos administrativos | 3 |
| 1.2. | A metodologia Standard Cost Model | 4 |
| 1.3. | Âmbito de aplicação nacional | 6 |
| 1.3.1. | O objecto de medição | 6 |
| 1.3.2. | Outros custos | 6 |
| 1.4. | Diferenças entre o PT SCM e o EU SCM | 7 |
| 2. | IMPLEMENTAÇÃO PASSO A PASSO DE UMA ANÁLISE PT SCM | 9 |
| 2.1. | FASE 1: Preparação | 10 |
| 2.2. | FASE 2: Levantamento e caracterização | 11 |
| | Passo 1 – Mapeamento dos processos de cada evento | 11 |
| | Passo 3 – Definição de segmentos | 19 |
| | Passo 4 – Identificação da população e frequência | 20 |
| | Passo 5 – Transferência | 22 |
| | Passo 7 – Definição de campanhas e preparação das entrevistas a realizar a empresas .. | 24 |
| 2.3. | FASE 3: Quantificação de Tempos e Custos | 27 |
| | Passo 8 – Selecção da amostra de empresas para entrevista | 27 |
| | Passo 9 – Entrevistas | 28 |
| | Passo 10 – Standardização dos valores quantitativos e compilação das informações qualitativas recolhidas nas entrevistas..... | 29 |
| 2.4. | FASE 4: Cálculo e Reporte | 31 |
| | Passo 11 – Extrapolação dos dados a nível nacional..... | 31 |
| | Passo 12 – Avaliação comparativa (antes e após medidas de simplificação) | 32 |
| | Passo 13 – Relatório final | 33 |
| 3. | ANEXOS | 34 |
| 3.1. | Glossário | 34 |

1. INTRODUÇÃO

1.1. Enquadramento das medições de encargos administrativos

A simplificação administrativa e legislativa é hoje, na União Europeia (UE), parte de uma política comum, integrada numa estratégia de reforma dos ambientes regulatórios, de modernização e qualificação dos serviços públicos e de dinamização da economia.

O Conselho Europeu de Março de 2007 aprovou o Programa de Acção para Redução dos Encargos Administrativos na União Europeia, no qual foi estabelecido o compromisso de, até 2012, reduzir em 25% os encargos administrativos para as empresas, decorrentes de legislação e regulamentação europeias, em áreas prioritárias de intervenção.

Numa lógica de reforço do princípio de acção concertada, esse mesmo Conselho Europeu convidou cada um dos Estados-Membros a fixar em 2008 os seus próprios objectivos nacionais de ambição comparável nos respectivos domínios de competência.

Em Portugal, a simplificação tem vindo a ser prosseguida através da concretização de um conjunto articulado de acções e de medidas de correcção e de compensação da excessiva rigidez da forma de lei e das práticas regulamentares e administrativas que lhe estão associadas, com o objectivo de dotar a Administração Pública de capacidade para dar resposta rápida e eficaz aos desafios de mudança e de inovação, próprios da contemporaneidade. O SIMPLEX e o LEGISLAR MELHOR são os programas operacionais que articuladamente dão corpo a esta política.

No SIMPLEX, a reengenharia de processos, a simplificação e desmaterialização de procedimentos, a redução dos prazos de resposta, a partilha da informação e integração de serviços são os principais instrumentos que têm vindo a contribuir para a criação de um ambiente cada vez mais favorável ao desenvolvimento. No quadro do Programa Legislar Melhor, foi definido um conjunto de medidas dirigidas ao controlo de qualidade da produção normativa e à introdução de encargos administrativos, tendo sido adoptado o teste SIMPLEX como instrumento de avaliação prévia..

Respondendo ao desafio do Conselho Europeu de Março de 2007, Portugal assumiu o compromisso de acompanhar o programa de redução dos encargos administrativos para as empresas da UE e de desenvolver o seu próprio programa nacional. Assim, foi integrado nos Programas LEGISLAR MELHOR e SIMPLEX - um compromisso para a redução de encargos administrativos para as empresas, com o objectivo de até ao ano 2012 diminuir em 25% os encargos administrativos impostos pelas normas de origem nacional nos eventos relevantes do ciclo de vida das empresas.

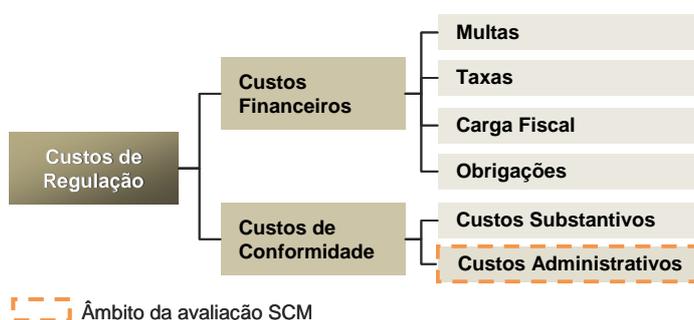
1.2. A metodologia Standard Cost Model

O *Standard Cost Model* (SCM) é a metodologia de base adoptada pela Comissão Europeia e pelos Estados Membros para identificação e quantificação dos encargos administrativos para as empresas, decorrentes da legislação que têm de cumprir.

Os encargos com a regulação podem incluir **custos financeiros** directos e **custos de conformidade**, sejam eles *substantivos* ou *administrativos*.

Vejamos um exemplo: Para uma empresa, o cumprimento com a legislação pode implicar:

- 1) efectuar o pagamento de uma taxa a uma entidade pública;
- 2) alterar o seu produto e/ou processo de fabrico para cumprir requisitos ambientais
- 3) disponibilizar informação.



Nesta situação, a primeira obrigação corresponde a um **custo financeiro**. A segunda obrigação – e.g.: a instalação de filtros para cumprir com as quotas de emissão de poluição - corresponde a um **custo de conformidade substantivo**. A terceira obrigação - e.g.: a produção e submissão dos documentos necessários para a instalação dos filtros ou a manutenção de registos da emissão de agentes poluentes - consiste num **custo de conformidade administrativo**.

O SCM apenas tem como objecto de análise os custos de conformidade administrativos.

Estes podem ser definidos como os encargos suportados pelas empresas para prestar informação sobre a sua actividade¹.

¹ O apuramento dos custos totais da regulação implica proceder a outras análises, não apenas junto das empresas mas também na própria Administração pública e na sociedade.

A determinação do custo administrativo de determinada **imposição legal ou regulamentar** pressupõe a identificação:

- das *obrigações de informação* (OI) e dos *elementos de informação* (EI) a ela associados,
- das *actividades administrativas* executadas para o seu cumprimento.

A. Os **custos administrativos inerentes ao cumprimento de uma determinada obrigação de informação, por uma empresa**, resultam do apuramento individual dos custos associados à realização de cada uma das actividades administrativas (que reflectem as horas despendidas pela organização e também as aquisições de serviços externos) e o somatório dos mesmos para todas essas actividades.

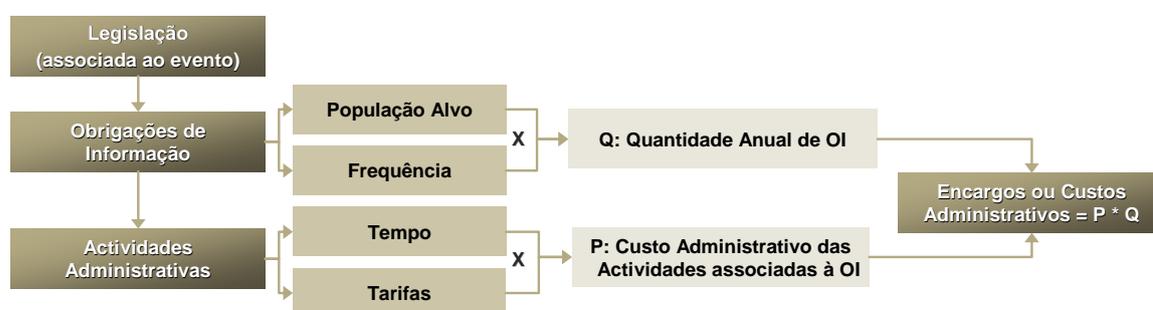
P: Custo Administrativo das Actividades associadas à OI

B. O **custo administrativo global dessa obrigação de informação** resulta então da aplicação do valor apurado para uma empresa, à totalidade população alvo abrangida e à frequência com que essa obrigação deve ser cumprida.

Encargos ou Custos Administrativos = P * Q

C. Finalmente, **custo total da imposição legal** resulta da soma dos encargos inerentes ao cumprimento de todas OI nela contidas.

Legislação (associada ao evento)



Ao assegurar visibilidade sobre os encargos administrativos impostos pela legislação, a metodologia SCM é considerada pela OCDE como adequada:

1. “para medir os efeitos de iniciativas de simplificação” avaliando o impacto antes e depois do desenvolvimento de medidas – **avaliação ex-post** e
2. “as consequências administrativas de uma nova proposta legislativa” identificando de forma preventiva, os encargos administrativos contidos nos projectos normativos – **avaliação ex-ante**

O manual PT SCM foca-se unicamente na primeira vertente.

1.3. Âmbito de aplicação nacional

Por ser uma metodologia de base, o EU SCM foi testado a nível nacional com o objectivo de aferir a sua adequação e eventuais oportunidades de optimização. Após a incorporação de alguns ajustamentos, que permitissem simultaneamente responder aos requisitos da CE e às características do processo de simplificação a nível nacional, é adoptada em Portugal a metodologia PT SCM.

1.3.1. O objecto de medição

A metodologia PT SCM considera o processo ou o “evento de vida” de uma empresa como o objecto relevante para efeitos de medição (perspectiva centrada na dimensão procura), em detrimento do enfoque no diploma legislativo, típico das abordagens SCM tradicionais (perspectiva centrada na dimensão oferta).

O ponto de partida para a identificação das obrigações de informação é um dado evento tal como praticado pela empresa (ex. criação de uma empresa, prestação de informação financeira e contabilística). A este evento estão associadas disposições legais específicas, dispersas por vários diplomas cuja aplicação é da competência de diferentes entidades. Assim, em vez de um mapeamento de todos os diplomas para identificação de todas as OI neles constantes, centra-se a análise apenas nas disposições legais directamente associadas ao evento.

A medição dos encargos administrativos associados a eventos ou processos permite não só obter orientações para a identificação de oportunidades de simplificação, mas também obter o ponto de partida (*baseline*), a partir do qual será possível avaliar periodicamente o sucesso e eficácia de medidas de simplificação.

1.3.2. Outros custos

A abordagem nacional difere ainda da “tradicional” ao incorporar outro tipo de dimensões geradoras de custos, cuja redução se considera relevante medir.

O ajustamento à metodologia EU SCM permite que as vantagens da utilização das novas tecnologias de informação e comunicação sejam consideradas, ao valorizar a redução dos custos associado ao tempo perdido em deslocações, atendimento presencial e esperas para realização dos actos administrativos.

Este manual descreve, passo a passo, a metodologia PT SCM que será utilizada nas medições de encargos administrativos em Portugal, facultando:

- **aos serviços da Administração Pública** as informações e instrumentos que permitam proceder ao mapeamento dos processos objecto de medição e à identificação das Obrigações de Informação (OIs) a eles associadas;
- **às entidades externas seleccionadas** executar as actividades necessárias à quantificação das obrigações de informação e à sua extrapolação.

1.4. Diferenças entre o PT SCM e o EU SCM

Na tabela abaixo resumem-se as principais diferenças entre a metodologia base – EU SCM, adoptada pela Comissão Europeia nas suas medições, e a metodologia portuguesa PT SCM, que neste manual se descreve.

| | PT SCM | EU SCM |
|---|---|---|
| Âmbito | <ul style="list-style-type: none"> Legislação relacionada com a satisfação de uma necessidade concreta: constituição de empresa, ... Legislação nacional (incluindo transposição de Directivas EU) | <ul style="list-style-type: none"> Legislação relacionada com a determinada área: <i>Company Law, Environment, ...</i> Transposições de directivas comunitárias na legislação nacional |
| Mapeamento dos processos de cada evento | <ul style="list-style-type: none"> Mapeamento de processos, identificação dos suportes utilizados em cada actividade administrativa, identificação dos meios aceites para a submissão da informação solicitada (online, física) | <ul style="list-style-type: none"> Pouco enfoque no mapeamento dos processos, apenas sendo referidas as macro actividades cumpridas pelas empresas para cumprir com cada obrigação de informação |
| Definição de entrevistas e recolha de informação | <ul style="list-style-type: none"> Identificação de empresas que sejam afectadas por determinado evento/ processo e, conseqüentemente, por mais do que uma OI | <ul style="list-style-type: none"> Identificação de empresas que estejam sujeitas às mesmas OI Constituir grupos de empresas que sejam afectadas por mais do que uma OI |
| Método de recolha de informação | <ul style="list-style-type: none"> Medições por entrevista para praticamente todas as OIs Estimativa para algumas actividades conhecidas e facilmente estimadas, a partir de informação de referencia obtida nas entrevistas (exemplo: arquivo e cópias) | <ul style="list-style-type: none"> Medições por entrevista para apenas 20% das OIs (os mais relevantes) Estimativas para as restantes OI, menos relevantes (baixo custo e baixa frequência) |
| Custos com deslocações e tempos de espera | <ul style="list-style-type: none"> Incorporação dos custos com deslocações e tempos de espera para atendimento nos serviços públicos (atendimento presencial) | <ul style="list-style-type: none"> Integração dos custos quando os mesmos sejam relevantes no contexto da IO avaliada (ou seja, quando esses custos são significativos) |
| Ano de Referência para medição | <ul style="list-style-type: none"> Estatísticas e valores de frequência referentes a 2006 ou 2007 (maior qualidade e disponibilidade de informação estatística), assegurando sempre a utilização de valores anteriores à concretização da medida legislativa ou de simplificação que | <ul style="list-style-type: none"> Estatísticas e valores de frequência referentes a 2004 |

esteja em análise (para avaliações
ex- *post*)

2. IMPLEMENTAÇÃO PASSO A PASSO DE UMA ANÁLISE PT SCM

A metodologia PT Standard Cost Model prevê 4 fases, com um total de 14 passos, alguns dos quais opcionais, e que deverão ser executados de modo a determinar o encargo administrativo (quantificado) associado ao cumprimento das obrigações de informação no contexto de um determinado processo ou evento.



| | | |
|--|---|--|
| <p>Passo 1 – Mapeamento dos processos</p> <p>Passo 2 – Identificação das obrigações de informação e elementos de informação requeridos</p> <p>Passo 3 – Definição de segmentos</p> <p>Passo 4 – Identificação da população e frequência</p> <p>Passo 5 – Transferência</p> <p>Passo 6 – Identificação dos parâmetros de custo relevantes</p> <p>Passo 7 – Definição de campanhas e preparação das entrevistas</p> | <p>Passo 8 – Selecção da amostra de empresas para entrevista</p> <p>Passo 9 – Entrevistas</p> <p>Passo 10 – Estandarização</p> | <p>Passo 11 – Extrapolação dos dados a nível nacional</p> <p>Passo 12 – Avaliação comparativa (antes e após medidas de simplificação)</p> <p>Passo 13 – Relatório final</p> |
|--|---|--|

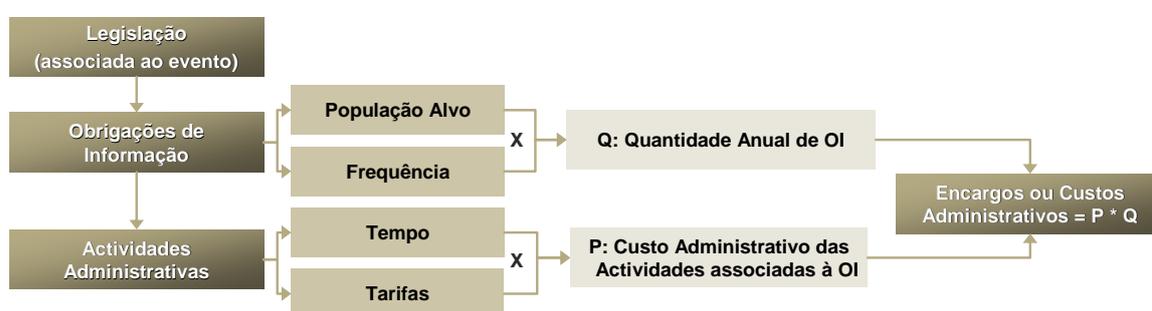
A execução das fases de preparação e caracterização (Fases 1 e 2) deverão, preferencialmente, ser asseguradas pelos organismos públicos, com o apoio técnico da Agência para a Modernização Administrativa (AMA), devendo por seu lado as fases de quantificação, extrapolação e reporte (Fases 3 e 4) ser asseguradas por entidades externas, garantindo a confidencialidade da informação recolhida e a idoneidade das análises e informação reportada.

Ainda durante a fase 2, as actividades previstas para os passos 6 e 7 poderão ser já efectuadas com o apoio de entidades externas.

A abordagem SCM desagrega processos e regulamentação em componentes que possam ser medidas: obrigações de informação, elementos de informação requeridos e actividades administrativas. O SCM estima o custo de desenvolvimento de cada actividade administrativa (AA)

que tem de ser executada para dar cumprimento a uma obrigação de informação, estimando com o somatório de todas elas o custo total de cumprimento de cada OI. As estimativas são feitas com base num conjunto de parâmetros de custo:

- **Tempo** necessário para completar cada AA e assim cumprir com determinada OI;
- **Tarifa** horária associada à execução das AA;
- **Frequência** com que cada OI tem de ser cumprida anualmente
- **População** implicada no cumprimento de determinada OI
- **Outros encargos** associados à sua execução



A determinação de cada um destes parâmetros, ao longo dos vários passos do modelo, permite apurar os encargos administrativos de um evento ou processo de empresa, mediante o somatório dos encargos associados a cada uma das suas obrigações de informação:

$$\text{Encargo Administrativo } OI = \sum_{AA} (\text{Tempo} \times \text{Tarifa} + \text{Outros encargos}) \times (\text{População} \times \text{Frequência}) = \\ = \text{Preço (de determinada OI)} \times \text{Quantidade (total de vezes que uma OI é cumprida num ano)}$$

$$\text{ENCARGOS ADMINISTRATIVOS DE UM EVENTO} = \sum \text{ENCARGOS ADMINISTRATIVOS } OI$$

2.1. FASE 1: Preparação

Antes de se dar início à análise SCM é necessário clarificar o objecto e âmbito da análise a efectuar. Isto inclui definir e clarificar a metodologia e as condições de partida:

- **Âmbito** – Selecção dos eventos/ processos a analisar; definição do tipo de análise (ex-ante ou ex-post) e do tipo de medição (cumprimento total ou cumprimento efectivo)
- **Baseline** – Definição do(s) ano(s) a que o estudo se referirá
- **Responsabilidades** – definição da unidade coordenadora; identificação e definição dos interlocutores de cada um dos organismos intervenientes no processo identificado; definição das responsabilidades de cada um dos interlocutores dos organismos.

- **Calendário** – Calendário de projecto e os momentos em que cada interveniente será chamado a colaborar, nomeadamente o momento de transição do projecto para entidades externas
- **Mecanismos de reporte e acompanhamento** - Definição do formato e periodicidade das reuniões de acompanhamento de projecto entre todos os intervenientes, assegurando a partilha de informação e o consenso de decisões entre todos os intervenientes.

2.2. FASE 2: Levantamento e caracterização

Passo 1 – Mapeamento dos processos de cada evento

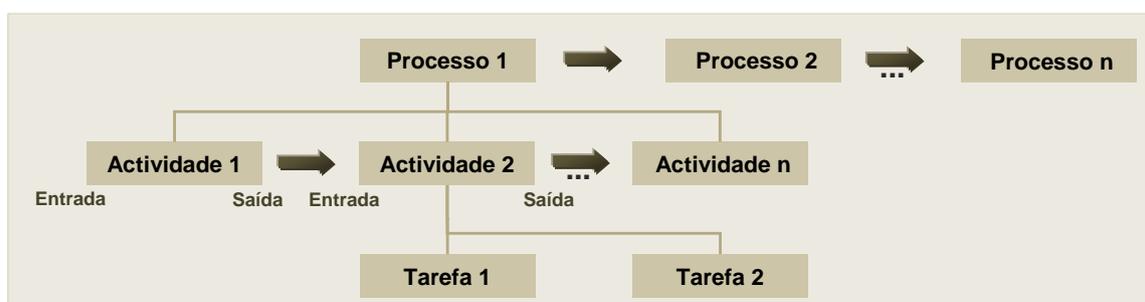
O conhecimento dos eventos/ processos a medir é fundamental para a execução dos passos seguintes, principalmente quando executados por entidades distintas.

Assim, após a definição dos eventos a avaliar, é necessário mapear e caracterizar os processos e circuitos administrativos associados a cada evento.

Este primeiro passo deverá ser assegurado pelos organismos públicos responsáveis pelas medidas de simplificação relacionadas com o evento em análise, pois são quem tem o melhor conhecimento da realidade.

Um **processo** consiste num conjunto de actividades executadas com uma determinada ordem ao longo do tempo e do espaço, com um início e um fim, com inputs e outputs claramente definidos. Uma **actividade** é um conjunto lógico de tarefas agrupadas para executar uma função de negócio específica. As actividades produzem um *output* intermédio do processo (e.g. solicitar documentos, analisar proposta do fornecedor, etc.)

A figura seguinte ilustra a estrutura hierárquica do processo.





O mapeamento de processos consiste na representação e caracterização das suas actividades, inputs (informações requeridas) e outputs, fluxos e ciclos de trabalho, tempos de despacho e de espera, sendo necessário:

Representação:

Os processos devem ser representados graficamente o que permite mostrar as sequências e as dependências entre as actividades, pontos de decisão e tarefas..

1. **Identificar o início e o fim do processo**, determinando a fronteira do processo:

- Evento de início – Evento de negócio que determina o início do processo (input inicial).
- Fim do processo (resultado) – Resultado (output final) da execução do processo.
- Ponto de saída - Ponto no processo a partir do qual não é possível alcançar o objectivo ou resultado final. Um processo poderá ter vários pontos de saída.

2. **Identificar todas as actividades e pontos de decisão** do processo:

- Actividade - Conjunto lógico de tarefas agrupadas para executar uma determinada função de negócio, por um indivíduo ou equipa.
- Ponto de decisão - Consiste em qualquer ponto no processo em que seja necessário tomar uma decisão, e a partir do qual o processo segue caminhos alternativos distintos (com actividades, pontos de saída ou pontos de fim de processo).

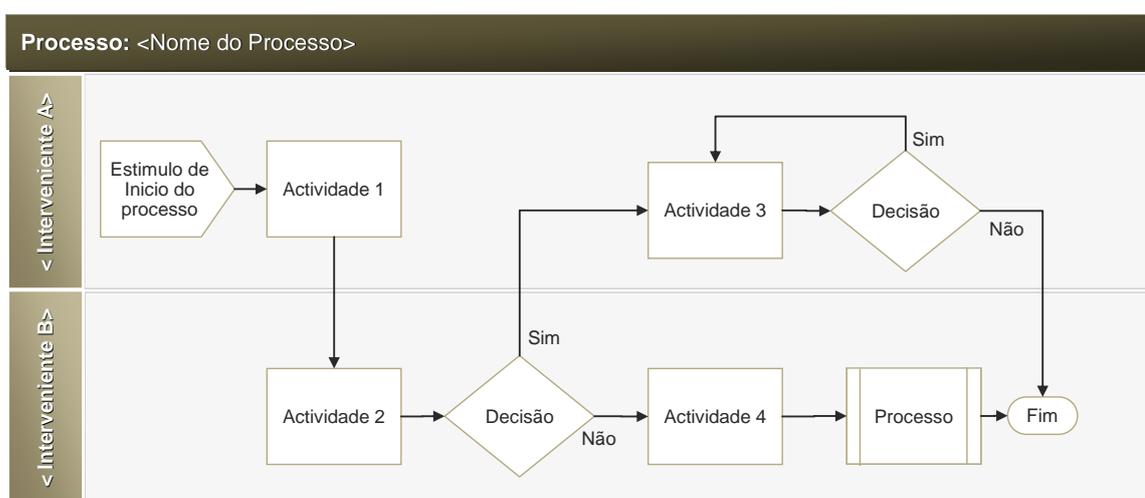
Caracterização:

Para além daquela representação devem ser feita, para os processos a avaliar, uma **descrição detalhada de cada actividade**, **recolhendo e sistematizando um conjunto de informação em formulários auxiliares**:

- **Identificar o responsável** pela execução da actividade
- **Identificar os inputs** – Informação necessária à realização da actividade (ex: documentos, impressos, ficheiros, etc.).
- **Identificar os outputs** - Informação gerada pela realização / execução da actividade (e.g. notificações, alertas, etc.).
- **Identificar o suporte tecnológico** – Identificação da aplicação informática que suporta o desenvolvimento da actividade.
- **Identificar a legislação** (diploma e artigo) que regula a actividade.

A documentação do processo deve ser assegurada em templates específicos², utilizando uma notação comum.

Template I: Representação do Processo



Template 2: Descrição do Processo

Processo: <Nome do Processo>

Objectivo

<Descrição do objectivo do processo>

| Actividade | Descrição | Inputs | Outputs | Intervenientes | Suporte | Legislação | Tempo |
|--------------|---------------------------|------------------------|------------------------|---|--|------------|-----------------------------|
| Actividade 1 | <Descrição da Actividade> | <dados/ documentos> | <dados/ documentos> | <Empresa/ entidade publica/ departamento> | <Aplicação de suporte/ formulário> | | <Prazo médio e/ou legal> |
| Actividade 2 | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... |

² As ferramentas de apoio técnico ao desenho dos processos são fornecidas pela Agência para a Modernização Administrativa

Passo 2 – Identificação das obrigações de informação e elementos de informação requeridos

2.1) Desagregar os eventos em obrigações de informação

Tendo como base a legislação e regulamentação identificada para cada uma das actividades que compõem o evento/ processo em análise, devem agora ser identificadas todas as obrigações de informação (OI) a que as empresas estão sujeitas no âmbito desse processo.

As obrigações de informação devem ser classificadas segundo um dos seguintes 11 tipos:

| Tipologia das OI | Exemplos de Obrigações de Informação |
|--|---|
| Notificações de actividades (específicas) ou eventos | <ul style="list-style-type: none"> • Notificação de transporte de mercadorias perigosas • Notificação de acidentes ferroviários graves • Notificação da suspensão ou retirada do mercado de um medicamento |
| Submissão de relatórios/documentação (recorrente) | <ul style="list-style-type: none"> • Declaração anual de IVA • Prestação de contas anuais • Relatório anual de segurança ferroviária |
| Rotulagem | <ul style="list-style-type: none"> • Preço de venda • Símbolos de alerta (ex. tóxico, inflamável) em embalagens de produtos perigosos • Ingredientes e data de validade em embalagens de géneros alimentícios |
| Informações para terceiros | <ul style="list-style-type: none"> • Divulgação pública de informação sobre instituições financeiras • Publicação no website da empresa (se existir) do relatório e contas • Plano de segurança e saúde em obras de construção civil para consulta dos trabalhadores |
| Pedidos de autorização ou de isenção | <ul style="list-style-type: none"> • Autorização de introdução no mercado de medicamentos • Autorização para operações de tratamento de veículos em fim de vida • Pedido de isenção de horário de trabalho para os trabalhadores da empresa |
| Registos internos | <ul style="list-style-type: none"> • Conservar durante 10 anos todos os documentos de contabilidade • Registo interno dos acidentes ocupacionais ocorridos na empresa • Registo dos visitantes num hotel |
| Registos públicos | <ul style="list-style-type: none"> • Registo de constituição, fusão ou cisão de sociedades • Registo simplificado de um medicamento homeopático |

| | |
|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> Registo das explorações animais no Sistema Nacional de Informação e Registo Animal |
| Certificação de produtos ou processos | <ul style="list-style-type: none"> Emissão de certificado de destruição de veículos Pedido de certificado de segurança para empresas ferroviárias Certificação de qualidade dos lotes de fabrico de produtos farmacêuticos |
| Inspecções | <ul style="list-style-type: none"> Cooperar com inspecções às instalações Disponibilizar todos os documentos/informações requeridas durante uma inspecção Submeter documentos às autoridades para inspecção |
| Pedidos de subsídios, incentivos ou isenções | <ul style="list-style-type: none"> Candidaturas a fundos europeus ou incentivos governamentais Pedidos de pagamento intermédios e finais de fundos europeus Pedido de isenção de pagamento de imposto |
| Outras | <ul style="list-style-type: none"> ... |

Durante a identificação das OIs toda a informação que possa facilitar análises posteriores deverá ser registada, nomeadamente: fonte (diploma/artigo), a população alvo (responsável pelo cumprimento da OI), frequência (quando tem de ser executada), e outras particularidades que se consigam inferir pela leitura da legislação (que complementem a informação recolhida no mapeamento de processos) e que sejam úteis à execução dos restantes passos do modelo.

Na figura seguinte apresenta-se o template que poderá ser utilizado como suporte à identificação das obrigações de informação e restante informação de caracterização necessária à execução do modelo.

Template 3: Caracterização das Obrigações de Informação

| Processo: Chegada de navio ao porto | | | | | | | | Exemplo Ilustrativo | |
|-------------------------------------|--|--|--------------------------------|------------------------------------|---------------|--|--|--|--|
| Obrigação Informação | | | Diploma / Artigo | População alvo | | Frequência | | Elementos Requeridos | Observações |
| Tipo OI | Nome | Descrição | | Descrição | Quantificação | Descrição | Quantificação | | |
| Pedido de autorização | Informar chegada de navio (Aviso de Chegada) | Anunciar escala de navio no porto para obtenção de autorização de entrada, manobra e operações de carga / descarga | DL 46/2002 DL 265/72 ... | Armador ou seu legal representante | | Cada escala do navio e respectivas actualizações | 10.156 (n.º de escalas efectuadas pelos navios) | Dados do Navio e Comandante Resumo de dados da carga Dados das operações e serviços a efectuar | Como a frequência é variável, considera-se o n.º de ocorrências, ou seja, o n.º de escalas |
| | | | | | | | | | |

A identificação de uma obrigação de informação é, normalmente, fácil de efectuar. No entanto, existem situações que poderão suscitar dúvidas, devendo a equipa discutir cada uma dessas

situações e tomar uma decisão, sendo que as decisões tomadas devem ser consistentes ao longo de toda a execução do modelo. No quadro seguinte listam-se alguns exemplos desses casos.

Exemplos de Obrigações de Informação que suscitam dúvida

Custos puramente substantivos – apesar da instalação de um filtro numa fábrica poder estar sujeita a uma obrigação de informação (ex. notificar as autoridades dessa instalação), a instalação do filtro em si não o é.

Submissão voluntária de informações – a resposta a um inquérito facultativo, enviado pelas autoridades às empresas, para, por exemplo, avaliar a satisfação do utente com determinado serviço público, não constitui uma obrigação de informação

Exercício do direito a reclamações – os custos subjacentes a uma reclamação não são considerados encargos administrativos e como tal não é uma obrigação de informação

Testes – quando uma empresa, para obter uma autorização ou certificado, tenha que submeter os seus produtos ou serviços a determinado teste, os custos com esse teste devem ser imputados à obrigação de informação

Inspecções – as empresas são sujeitas a um grande número de inspecções, no entanto apenas as inspecções inteiramente dedicadas a uma obrigação de informação devem ser contabilizadas. Inspecções realizadas com outro âmbito não devem ser consideradas e inspecções de âmbito mais generalista devem ser desagregadas de modo a permitir a imputação, à obrigação de informação, apenas do custo que com ela está relacionado.

Planos de emergência e evacuação – estes planos prevêem normalmente a execução de simulacros, definição de estratégias de evacuação, formação de alguns trabalhadores, etc. Estas actividades não devem ser consideradas nos encargos administrativos. Neste caso, apenas as actividades de elaboração do plano, eventual submissão do mesmo às autoridades e respectivo arquivo, deverão ser contabilizadas como custo e imputadas à obrigação de informação.

2.2) Categorização das obrigações de informação por origem

De modo a determinar a origem dos encargos administrativos, os organismos devem classificar cada obrigação de informação quanto à sua origem, atendendo aos regulamentos que a definem.

Tendo em conta a existência das regiões autónomas da Madeira e Açores, com poderes legislativos, bem como o facto de Portugal estar integrado na União Europeia, as obrigações de informação podem ser classificadas quanto à sua origem numa das seguintes 3 categorias:

I – Obrigações de informação impostas exclusivamente por **actos jurídicos da União Europeia** (Regulamentos e Directivas) **ou regulamentações internacionais**, ou seja, obrigações de informação que são directamente aplicáveis a partir da legislação internacional ou que tenham sido transpostas para o ordenamento jurídico nacional.

P – Obrigações de informação decorrentes de **regulamentação nacional** e que têm aplicabilidade no continente e nas regiões autónomas dos Açores e da Madeira.

A ou M – Obrigações de informação que são consequência exclusiva de **actos jurídicos regionais**, ou seja, de regulamentações das regiões Autónomas dos Açores (A) ou da Madeira (M).

2.3) Desagregação das obrigações de informação em elementos de informação requeridos

Após a identificação das obrigações de informação, estas devem ser desagregadas nos elementos de informação (EI) específicos que são requeridos para cumprir com essa obrigação de informação. O nível de desagregação deve ser o suficiente para se compreender, de entre os elementos de informação requeridos, quais os que mais contribuem para o encargo da obrigação de informação.

O detalhe de cada elemento de Informação dependerá do detalhe de cada OI. Se a OI consiste em submeter uma declaração de rendimentos, então cada um dos anexos é um EI. Se a OI consiste em submeter um formulário simples, então cada conjunto lógico de campos (dados identificação; dados de produtos, etc.) constitui um EI.

Na caixa abaixo encontram-se alguns exemplos de elementos de informação requeridos em obrigações de informação.

Exemplos de Elementos de Informação Requeridos

Registo da prestação de contas – Desde 2007 que a obrigação de prestar informação as contas está integrada na IES (Informação Empresarial Simplificada), devendo cada empresa preencher um conjunto de diferentes anexos. Neste caso, o “registo da prestação de contas” constitui a obrigação de informação, e cada um dos anexos constitui um “elemento de informação”.

Candidatura a um concurso público – Aquando do envio de uma proposta de prestação de serviços, no âmbito de um concurso público, é requerido às empresas, que submetam várias declarações/documentos comprovando o cumprimento dos critérios de selecção bem como declarações/documentos comprovando negativamente os critérios de exclusão. Neste caso, a obrigação de informação é a “submissão de documentos relacionados com os critérios de selecção e exclusão” enquanto que cada uma das declarações ou documentos requeridos constituem os elementos de informação.

Informar chegada de navio a porto – Todos os navios que pretendam entrar num porto nacional têm de efectuar o aviso de chegada para efeitos de autorização de entrada em porto, operações de manobra e operações de carga/descarga das mercadorias e serviços ao navio, devendo para tal enviar informação sobre o navio e comandante, carga a bordo, operações e serviços a efectuar no porto e informação sobre a escala do navio. Neste caso, o “aviso de chegada” constitui a obrigação de informação do comandante do navio e os dados do navio, do comandante, da carga, das operações e da escada solicitados constituem os elementos de informação requeridos.

Declaração de exportação – A submissão do Documento Único Administrativo (DAU) para efeitos de exportação pressupõe a disponibilização, num único formulário, de um conjunto distinto de elementos de informação, nomeadamente Identificação do exportador (nome, sede, etc.), do país de destino da

mercadoria, da mercadoria (marcas, quantidade, peso e valor), etc.

2.4) Identificação das actividades administrativas necessárias a cada elemento de informação requerido

Para cada elemento de informação requerido devem identificar-se as actividades administrativas que, com maior probabilidade, serão necessárias executar pelas empresas para preparar o elemento de informação e cumprir com a obrigação de informação. Podem ser necessárias várias actividades para completar um elemento de informação, de entre aquelas que se apresentam na tabela seguinte.

| Actividades Administrativas | Exemplos de Actividades Administrativas |
|--|--|
| Familiarização com a obrigação de informação | <ul style="list-style-type: none"> • Leitura da legislação donde provém a OI, frequência de cursos de formação específicos para adaptação à nova OI, ler instruções ou circulares emitidas por organismos públicos, consultar regulamentação emitida anualmente com novas tabelas/valores de referência ... |
| Recolha de dados | <ul style="list-style-type: none"> • Pedidos de documentos/informações a terceiros, recolha de informação guardada em bases de dados ou arquivo, ... |
| Ajustar dados | <ul style="list-style-type: none"> • Análise e avaliação dos dados recolhidos, cálculos/estimativas, verificação e correcção de dados, ... |
| Produzir novos dados | <ul style="list-style-type: none"> • Elaboração de documentos como relatórios, notificações, ... |
| Preenchimento de formulários | <ul style="list-style-type: none"> • Preenchimento de formulários on-line ou físicos, ... |
| Reuniões | <ul style="list-style-type: none"> • Reuniões internas (directores, administradores) ou externas (advogados, solicitadores), ... |
| Inspecções e monitorizações | <ul style="list-style-type: none"> • Presença durante inspecções, monitorização de emissões ou qualidade do ar ambiente, ... |
| Impressões e/ou cópias | <ul style="list-style-type: none"> • Impressão de documentos, distribuição de cópias pelos trabalhadores, ... |
| Pagamentos | <ul style="list-style-type: none"> • Realização de pagamentos de taxas |
| Arquivo de informação | <ul style="list-style-type: none"> • Arquivo de documentos originais e cópias, ... |
| Deslocações | <ul style="list-style-type: none"> • Deslocações efectuadas para submeter informações, ... |
| Tempos de espera | <ul style="list-style-type: none"> • Tempo despendido num serviço público a aguardar por atendimento para submissão de informações, ... |
| Submissão e/ou envio da informação | <ul style="list-style-type: none"> • Envio de documentos às autoridades, entrega presencial de documentos (atendimento em balcão), submissão on-line de informação ou formulários... |

Por exemplo, para uma obrigação de informação do tipo “registos internos”, as actividades administrativas mais prováveis de ser executadas pelas empresas são a “produção de documentos”, o “preenchimento de formulários” e as “impressões e arquivo”. Embora possam ser executadas outras actividades pelas empresas, a identificação das actividades mais prováveis garante que, na fase de entrevista, essas actividades serão analisadas.

Passo 3 – Definição de segmentos

Este passo consiste na segmentação da população-alvo, de acordo com critérios (ex. dimensão da empresa, utilização de tecnologia, recurso a *outsourcing*, etc.) que afectam o tipo e a abrangência de recursos dedicados ao cumprimento das obrigações de informação e ao fornecimento dos elementos de informação requeridos e que, conseqüentemente, afectam o custo da obrigação de informação.

A segmentação visa possibilitar a extrapolação dos encargos apurados para empresas ou eventos semelhantes (passo 11), que será executada na fase de quantificação.

Deve, racionalizar-se o n.º de segmentos a considerar nas análises, já que quanto maior o n.º de segmentos maior o esforço e a dificuldade da sua caracterização (em termos de custo, população, frequência, etc.).

Outro critério relevante na segmentação prende-se com diferenciação entre as entidades legalmente obrigadas a cumprir com a obrigação de informação (empresas) e aquelas que efectivamente asseguram o seu cumprimento (intermediários subcontratados). No caso em que as empresas tenham uma reduzida intervenção nos processos e no cumprimento das OI a estes associados, devem considerar-se os intermediários como população-alvo (ex: despachantes; agentes de navegação; etc.), já que a avaliação sob a perspectiva das empresas se limitaria ao apuramento dos custos externos incorridos com serviço de subcontratação.

Na caixa abaixo apresentam-se alguns exemplos de segmentação:

Exemplos de segmentação para uma mesma Obrigação de Informação (OI)

OI: Obter autorização de introdução de medicamentos no mercado

População alvo: Indústria farmacêutica

Existem diferenças significativas nos custos suportados por **empresas de diferentes dimensões** com o cumprimento das OI específicas desta indústria: as grandes empresas beneficiam de economias de escala e de experiência ou de software específico, muitas vezes adquirido por grupos internacionais. Também o **tipo de produto** comercializado determina encargos distintos para as empresas deste sector: uma empresa de genéricos tem mais informação disponível sobre o seu medicamento, e tem de realizar menos estudos e testes do que uma empresa de medicamentos inovadores.

OI: Elaborar o Plano de Segurança e Saúde (PSS)

População alvo: Empresas de construção civil

O PSS avalia os riscos da construção e descreve as medidas de mitigação para esses riscos, estando a sua complexidade associada ao n.º e tipo de riscos ou seja, ao tipo e **complexidade de obra**: as grandes obras (ex. construção de uma ponte) comportam riscos elevados, enquanto que nas obras simples (ex. restauro de uma fachada de uma pequena habitação) os riscos são menores. Também o **tipo de recursos** afectos ao cumprimento da OI (recursos internos vs subcontratação) tem impacto nas avaliações efectuadas. Assim, neste caso, poder-se-iam ter 4 segmentos, combinando as variáveis complexidade (ou risco) e tipo de recurso afecto à elaboração do plano.

OI: Entregar a Declaração de exportação

População alvo: Exportadores

O preenchimento e submissão da declaração aduaneira para exportação é, normalmente, assegurado na íntegra por empresas especializadas (despachantes), subcontratadas pelos exportadores sobre quem, legalmente, recai a obrigação de informação. Neste caso, sendo estes **intermediários** quem, na realidade, executam as actividades administrativas e beneficiam de quaisquer medidas de simplificação propostas/implementadas, o(s) segmento(s) de empresas considerado(s) para avaliação desta obrigação de informação é constituído pelos intermediários

Passo 4 – Identificação da população e frequência

Para cada segmento reconhecido na fase anterior (um ou mais segmentos), procede-se com a identificação da população afectada por cada obrigação de informação (n.º de empresas) e da frequência da obrigação de informação. Caso não seja possível definir uma frequência deverá ser aferida a taxa real de cumprimento, ou seja, o n.º de ocorrências.

A determinação da população (P) e frequência (F) consideradas nas análises efectuadas nos passos anteriores



é necessária para a extrapolação dos encargos a nível nacional (no passo 11).

Para as actividades a desenvolver neste passo, considera-se:

População (P)– Número de empresas afectadas pela obrigação de informação em análise e/ou que executam as actividades administrativas necessárias ao seu cumprimento.

Frequência (F)– Frequência anual de cumprimento de uma obrigação de informação ou elemento de informação requerido. A frequência poderá estar claramente definida na legislação (ex: a submissão da declaração de IRC é anual), ou depender da regularidade com que certos eventos ocorrem (ex: inspecções ou pedidos de certidões).

ou

Ocorrências (O)– Nos casos em que a frequência anual de cumprimento da OI pelas empresas é variável (referidos no ponto anterior), deve optar-se pelo número anual de ocorrências a nível nacional, ou seja, pelo n.º efectivo de casos verificados em toda a população (ex.: número de produtos alimentares rotulados ou n.º de certidões de empresas solicitados/emitidos).

Quantidade = População (n.º empresas) * **Frequência** (n.º de vezes que uma empresa cumpre com a obrigação de informação)

ou

Quantidade = Ocorrências (n.º de casos verificados em toda a população a nível nacional, num determinado ano)

A avaliação de cumprimento total (*full compliance*) deve ser adoptada para as obrigações de informação cuja frequência esteja previamente determinada.

- Numa avaliação de cumprimento total, considera-se toda a população P (empresas) obrigada ao cumprimento da OI e a frequência F (conhecida e determinada) dessa obrigação. Por exemplo: a submissão da IES é anual e obrigatória para todas as empresas, sem excepção.

A avaliação de cumprimento efectivo (*actual compliance*) deve ser uma opção para as restantes situações.

- Numa avaliação de cumprimento efectivo (*actual compliance*) deve considerar-se o n.º de total de ocorrências O para o total da população analisada, já que se trata da análise que incorpora menos desvios face à realidade avaliada. Por exemplo: a solicitação de certidão permanente dependente do n.º de empresas requerentes e do n.º de certidões solicitadas por cada uma dessas empresas.

No quando seguinte apresentam-se alguns exemplos de população e frequência a utilizar em diferentes situações.

Exemplos de população e frequência a utilizar

Inspecções a barcos de pesca – Em 2007 foram realizadas aproximadamente 11.000 inspecções a embarcações de pesca, existindo aproximadamente 8.700 embarcações em Portugal. Neste caso, devem considerar-se 11.000 ocorrências e não a população de 8.700 embarcações.

Inquérito às plantações de árvores de fruto – Em 2002 foram inquiridas 6.311 explorações frutícolas, sendo que este inquérito se realiza de 5 em 5 anos. Neste caso, deve considerar-se uma população de 6.311 e a frequência (bem definida) de 0,2 (1 inquérito/ 5 anos)

Relatórios periódicos de segurança – As empresas farmacêuticas têm de submeter semestralmente um relatório periódico de segurança sobre cada medicamento comercializado em Portugal. Em 2006 existiam 11.984 medicamentos autorizados em Portugal. Neste caso deve considerar-se um n.º de ocorrências de 11.984 * 2.

A determinação da população e frequência deve ser efectuada, sempre que possível, por recurso a estatísticas oficiais publicadas pelo INE ou pelos organismos envolvidos em cada um dos eventos a avaliar (ex: Direcção Geral das Pescas e Aquicultura, Instituto dos Registos e Notariado, etc.). Nas situações em que não seja possível obter estes valores através de entidades oficiais (por inexistência de dados estatísticos oficiais centralizados), pode optar-se por consultar outras fontes de informação ou efectuar estimativas com especialistas, sendo sempre necessário confirmar os elementos estatísticos assim obtidos com os organismos responsáveis e conhecedores do processo/evento em análise. As fontes de recolha da informação a adoptar deverão ser as seguintes, por ordem de preferência:

1. Dados estatísticos oficiais, facultados por entidades oficiais (INE, BdP e outros organismos públicos)
2. Dados estatísticos de associações sectoriais, estudos e inquéritos
3. Estimativas efectuadas por especialistas do sector em análise

Passo 5 – Transferência

Neste momento os trabalhos que até agora foram executados por uma equipa composta pelos organismos responsáveis pelos processos sob os quais recai esta avaliação e pela Agência para a Modernização Administrativa, são transferidos para uma entidade externa que, de forma independente, irá proceder à medição dos encargos administrativos associados ao processo antes e após a sua simplificação.

É então necessário realizar uma reunião para partilha e transferência dos trabalhos executados até ao momento.

Neste passo será fundamental discutir o processo mapeado e as obrigações de informação identificadas, assegurando um correcto entendimento dos mesmos e do respectivo impacto nas empresas que serão entrevistadas.

Neste momento deverá ser também recolhida a informação de caracterização das fases anteriores e discutidas as questões relevantes para os passos seguintes, nomeadamente: as características da população e possíveis segmentos relevantes para cada OI (empresas ou intermediários; grandes ou pequenas, etc.); associações empresariais existentes; entidades normalmente envolvidas no cumprimento da OI; taxas de cumprimento (cumprimento efectivo vs cumprimento total), se a OI tem uma frequência fixa ou se será avaliada pelo número real de ocorrências etc. Em suma, deve ser discutida toda a informação qualitativa que tenha influência directa na forma como a Obrigação de Informação é cumprida.

Passo 6 – Identificação dos parâmetros de custo relevantes

Para cada uma das actividades administrativas podem considerar-se 5 parâmetros de custo com influência no custo final da obrigação de informação:

- **Custos internos** – Custos com os recursos humanos envolvidos na execução das actividades administrativas, apurados por multiplicação do n.º de minutos necessários para realizar cada actividade administrativa de determinada obrigação de informação pela remuneração horária do funcionário que as execute. A tabela de remunerações por código CAE e por qualificação é fornecida pelo Instituto Nacional de Estatística.
- **Aquisição de serviços externos** – Custos cobrados pelas empresas externas (contratadas) por uma determinada peça de trabalho necessária ao cumprimento de uma determinada obrigação de informação (horas de trabalho ou produtos).
- **Outras aquisições** – Despesas com aquisições incorridas pela empresa de modo a cumprir com a obrigação de informação, como a aquisição de determinado equipamento e/ou software específico, aquisições de formulários específicos, etc.
- **Custos de operação (*overhead*)** – Parte dos custos indirectos suportados pelas empresas no cumprimento das obrigações de informação, como por exemplo, despesas de telefone, electricidade, tecnologias de informação não específicas, etc. Com base nas medições já realizadas pela Comissão Europeia e por outros Estados-Membros a percentagem de custos de operação recomendada é de 25%.
- **Gestão Corrente (*business as usual*)** – Existem obrigações de informação, ou algumas actividades administrativas executadas para cumprir com determinadas obrigações de informação, que as empresas executariam mesmo que não houvesse legislação a determiná-lo. Eventualmente poderá ser aplicada uma percentagem destes custos de gestão corrente a cada obrigação de informação, em quantidade proporcional à percentagem da obrigação de informação que as empresas executariam de qualquer forma, mesmo que a isso não fossem obrigadas. Na maioria dos casos será necessário proceder a uma estimativa para determinar a percentagem de custos de gestão corrente a aplicar.

Na caixa seguinte apresenta-se um exemplo de cálculo do custo de uma obrigação de informação com maior grau de complexidade, por incluir vários parâmetros de custo.

Exemplo de cálculo dos vários parâmetros de custo de uma obrigação de informação

Para cumprir com determinada obrigação de informação anual, um trabalhador de uma empresa necessita despende **9 horas** e utilizar um software adquirido especificamente para cumprir com esta OI.

O software, com uma vida útil de **10 anos**, teve um custo de aquisição de **1.000€**. O trabalhador, altamente qualificado, tem uma remuneração média horária de **5€/hora**.

Para cumprir com esta mesma obrigação de informação, a empresa subcontrata ainda os serviços de um advogado (**3 horas**), cujos serviços têm um custo de **20€/hora** e adquire um estudo a uma empresa especializada pelo valor de **300€**.

Para elaborar este estudo, a empresa especializada requer vários documentos internos, os quais são recolhidos por uma administrativa, que despende **2 horas** nesta actividade e cuja remuneração média horária é de **2,5€/hora**.

Tanto o estudo elaborado pela empresa especializada (**100%**) como uma pequena parte do documento (~**10%**) elaborado pelo advogado, apesar de requeridos por lei, salvaguardam a posição da empresa no mercado no caso de algo imprevisto acontecer.

Para a situação descrita, os custos suportados pela empresa no cumprimento da obrigação de informação são:

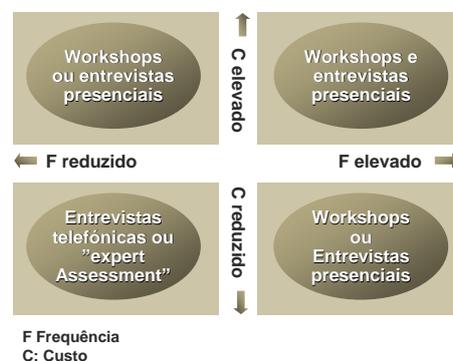
- **Custos internos:** profissional altamente qualificado $9h \times 5€/h = 45€$ e administrativa $2h \times 2,5€/h = 5€$
- **Custos de serviços externos:** advogado $3h \times 20€/h = 60€$ e estudo 300€
- **Outras aquisições:** software $1000€/10anos = 100€/ano$
- **Gestão Corrente:** atendendo a que o estudo e parte do documento do advogado são importantes para salvaguardar o negócio da empresa, podemos considerar que estes ($10\% \times 60€ + 100\% \times 300€$) integram a gestão corrente da empresa ou seja, podemos estimar 306€ são de gestão corrente (o que corresponde a cerca de 60% da OI).
- **Custos de Operação:** 25%

O custo total desta OI é de: $(45 + 5 + 60 + 300 + 100 - 6 - 300) \times 1,25 = 255€$

Passo 7 – Definição de campanhas e preparação das entrevistas a realizar a empresas

7.1) Selecção do método de avaliação mais adequado

A selecção do método mais adequado para avaliação das OI abrangidas por um determinado evento/processo em análise deve atender à frequência (F) e custo estimado (C) associados a essas obrigações de informação. A realização de entrevistas presenciais ou workshops prevê-



se sempre que o custo ou frequência das OI sejam elevados e a realização de entrevista telefónica ou avaliação por *expert assessment* nos restantes casos, consistindo este último método na quantificação dos custos por especialistas na matéria (como por exemplo, associações profissionais, empresas de auditoria/ consultoria especializadas, etc.).

A tabela seguinte resume os prós e os contras de cada um dos principais métodos de entrevista.

| | Prós | Contras |
|-----------------------|---|---|
| Workshop | <ul style="list-style-type: none"> • Recomendado para cobrir OI complexas • Grande probabilidade de recolha de oportunidades de melhoria concretas • Maior precisão dos dados recolhidos, pois existe a possibilidade de confrontação directa entre diferentes opiniões • Possibilidade de simular situações no momento | <ul style="list-style-type: none"> • Dificil agendamento (conciliação de datas e horários entre vários intervenientes) • Implica deslocações dos entrevistados • Não pode ser aplicado a OI sensíveis pelo facto de estarem juntas empresas do mesmo sector (concorrência) • Maior consumo de tempo para preparação do workshop |
| Entrevista telefónica | <ul style="list-style-type: none"> • Recomendado para cobrir OI simples e/ou sensíveis • Possibilidade de realizar várias entrevistas num curto espaço de tempo • Requer pouco tempo despendido por parte das empresas | <ul style="list-style-type: none"> • Não aplicável para OI complexas • Dificil validação das respostas • Desconfiança em responder a este tipo de estudos por telefone, duvidando das intenções de quem está a recolher a informação |
| Entrevista Presencial | <ul style="list-style-type: none"> • Aplicável a OI fáceis, complexas e/ou sensíveis • Recomendado para detalhar processos, medidas de simplificação e problemas • Evita deslocações das empresas • Possibilidade de entrevistar mais do que uma pessoa no momento | <ul style="list-style-type: none"> • Dificuldade em conseguir agendar as entrevistas (empresas têm pouco tempo disponível) • Dificuldade em conciliar mais do que 2 entrevistas por dia por entrevistador, devido aos tempos despendidos em deslocações e entrevista (tendem a prolongar-se para além do previsto) |

As entrevistas podem, quando necessário, ser complementadas por validações com os organismos e associações empresariais representativas das empresas inquiridas, de modo a confirmar os valores obtidos.

7.2) Definição das campanhas (quando aplicável)

Uma campanha caracteriza-se pelo agrupamento de obrigações de informação de diferentes eventos que recaem sobre um mesmo grupo alvo. Desta forma assegura-se uma melhor

rentabilidade do tempo despendido pelas empresas, garantindo simultaneamente a adequada cobertura dos elementos de informação a recolher (ex. numa só entrevista a uma empresa é possível conjugar a recolha de informação sobre dois eventos distintos como a entrega das declarações de IVA e o registo da prestação de contas).

Quando, no contexto de uma análise *ex-post*, se pretenda efectuar, simultaneamente, a avaliação das realidades antes e após implementação das medidas de simplificação, a definição de campanhas deve ainda procurar acomodar estas duas realidades, racionalizando o número de entrevistas e tirando o maior proveito de cada uma das entrevistas realizadas (ex: submissão de Informação Empresarial Simplificada vs prestação de contas).

7.3) Preparação das entrevistas

A preparação das entrevistas a realizar com as empresas envolve a preparação de, pelo menos, dois documentos:

- Uma **carta/email de apresentação** do projecto e da equipa, identificando os objectivos do estudo, a entidade governamental responsável pelo mesmo, a metodologia de entrevista que será adoptada, as obrigações de informação a analisar, etc. Esta carta/ email deverá ser enviada a todas as empresas recrutadas para as entrevistas (passo 9).
- Um **template de suporte à entrevista** que assegure a recolha de todos os parâmetros relevantes para o apuramento do custo de forma consistente e uniforme para todas as empresas, designadamente 'perfil do funcionário' e 'tempo dispendido', mas também de informação genérica que permita aferir a dimensão da empresa (ex. número de empregados e volume de negócios). Este template deve ainda suportar o registo de propostas de simplificação ou desmaterialização, problemas com que a empresa se tenha defrontado, boas práticas implementadas na empresa, e outras informações qualitativas que permitam caracterizar os custos recolhidos. Na figura seguinte apresenta-se o template de suporte a entrevista que poderá ser utilizado.

| Processo: <Nome do Processo> | | | | | | | |
|------------------------------|-------------------|---------------------------------------|-----------------------------|-----|-----------------------------|-----------------------|-----------------|
| Tipo: <Tipo de OI> | | Obrigação de Informação: <Nome da OI> | | | | | |
| | Empresa Inquirida | Actividade Administrativa 1 | Actividade Administrativa 2 | ... | Actividade Administrativa n | Custos com Aquisições | Custos Externos |
| Minutos | Empresa 1 | <minutos despendidos> | | | | | |
| Perfil/ Qualificação | | <perfil do interveniente> | | | | | |
| Minutos | Empresa 2 | | | | | | |
| Perfil/ Qualificação | | | | | | | |
| Tipo: <Tipo de OI> | | Obrigação de Informação: <Nome da OI> | | | | | |
| | Empresa Inquirida | Actividade Administrativa 1 | Actividade Administrativa 2 | ... | Actividade Administrativa n | Custos com Aquisições | Custos Externos |
| Minutos | Empresa 1 | | | | | | |
| Perfil/ Qualificação | | | | | | | |
| Minutos | Empresa 2 | | | | | | |
| Perfil/ Qualificação | | | | | | | |

A informação sobre o '*perfil de interveniente*'³, recolhida nas entrevistas, quando cruzada com o sector e dimensão da empresa permite extrair, da tabela de salários disponibilizada pelo Instituto Nacional de Estatística, os valores de tarifa horária. Esta tarifa será, por sua vez, aplicado à informação '*minutos dispendidos*'.



Para tornar as entrevistas mais céleres e precisas, no template de suporte à entrevista, devem ser realçadas as actividades administrativas mais prováveis para cada obrigação de informação/ elemento de informação, ou seja, aquelas que se prevê que sejam as executadas ao cumprir com a obrigação de informação em análise (conforme o passo 2).

2.3. FASE 3: Quantificação de Tempos e Custos

Terminada a fase 2, inicia-se a recolha da informação junto das empresas, de modo a alimentar o modelo.

Passo 8 – Selecção da amostra de empresas para entrevista

Definidos os segmentos (passo 3), os métodos de avaliação e as campanhas a efectuar (passo 7), é necessário seleccionar uma amostra de empresas, representativa dos principais segmentos, que será sujeita a entrevista.

No modelo SCM isto significa que a amostra deve integrar as empresas padrão (empresas mais representativas do universo ou segmento definido), pois este modelo não pretendendo representatividade estatística, baseia-se na determinação do custo incorrido por uma empresa de eficiência média (uma empresa padrão), extrapolado para o universo de empresas.

De modo a viabilizar a identificação da empresa de eficiência média, serão necessárias 5 observações para cada obrigação de informação, ou seja, terão de ser entrevistadas 5 empresas por campanha ou grupo de obrigações de informação a quantificar.

A definição da amostra base (identificação de um conjunto de empresas para entrevista), sempre que possível, deve ser efectuada com o grupo de trabalho ministerial, de acordo com os princípios de segmentação e com as campanhas definidas nos passos anteriores, rentabilizando o

³ O perfil será atribuído numa escala de 1 a 3, representando diferentes perfis dos colaboradores envolvidos na tarefa, em que o perfil 1 corresponde a um cargo de direcção, o perfil 2 a um técnico ou colaborador especializado e o perfil 3 a um administrativo ou operário.

conhecimento existente sobre o sector em análise. Também as associações sectoriais poderão apoiar na selecção da amostra de empresas e na intermediação dos contactos.

As entrevistas a especialistas também poderão constituir-se como uma forma de cobrir várias campanhas (ex. técnicos oficiais de contas, despachantes alfandegários, solicitadores, etc.). Estes podem revelar os custos dos serviços que prestam às empresas (aquisições de serviços externos), bem como estimar os custos internos que as empresas suportam com as restantes actividades administrativas.

Passo 9 – Entrevistas

Este passo consiste na realização das entrevistas junto das empresas seleccionadas na fase anterior.

Normalmente, após o primeiro contacto telefónico com as empresas para agendar a entrevista, é requerida a formalização do pedido de contacto e a explicitação dos objectivos da entrevista, momento em que se procede ao envio da carta/email preparados no passo 7.

Durante o agendamento das entrevistas é importante requerer a presença dos executantes das actividades administrativas na entrevista, pois são quem detêm um melhor conhecimento sobre os tempos despendidos na sua execução. Alternativamente, a entrevista poderá ser realizada com alguém que, apesar de não executar as actividades em análise, tenha uma visão geral sobre todo o processo e saiba quantificar as várias actividades administrativas executadas para cumprir com cada obrigação de informação.

Durante as entrevistas deve ser recolhida toda a informação necessária para completar o template de entrevista (passo 7), ou seja, todos os custos internos, externos, aquisições e informações qualitativas.

No quadro seguinte apresenta-se um exemplo real, não exaustivo, das questões colocadas na entrevista a uma empresa farmacêutica sobre os procedimentos de autorização para fabrico de medicamentos de uso humano.

Exemplo de questões colocadas numa entrevista para recolha da informação

Informação genérica qualitativa:

- Quantos trabalhadores tem a empresa em Portugal?
- Qual o volume de negócios da empresa em Portugal?
- Quantos produtos comercializam em Portugal?
- ...

Informação quantitativa:

- Qual o tempo necessário para recolher toda a informação a submeter para obter autorização de fabrico? Quem/qual o perfil da pessoa que executa essa recolha?
- Quanto tempo despense a organizar/ajustar toda a informação recolhida? Quem/qual o perfil da pessoa que executa essa actividade?
- Como é submetida a documentação (correio, email, em mão)? Quais os custos que o envio comporta (correio, papel, CDs, deslocações)?
- Após a submissão do pedido de autorização de fabrico, quanto tempo demora a auditoria do INFARMED? Quem/qual o perfil da pessoa que está presente durante a auditoria?
- ...

Por vezes poderá ser difícil aos entrevistados indicarem os custos, de forma individualizada, para cada uma das 13 actividades administrativas (por lhes ser difícil distinguir claramente algumas das actividades). Nesses casos deve ser solicitado ao entrevistado que indique percentagens de esforço associado a cada actividade, ou confrontar o entrevistado com tempos indicativos (ex. uma hora? Uma semana? Um mês?), já que os entrevistados, mesmo que não tenham noção exacta dos tempos despendidos, têm mais sensibilidade para os estimar do que o entrevistador.

Ao longo das entrevistas poder-se-ão confrontar os entrevistados com os resultados de entrevistas realizadas noutras empresas (ex. tempos despendidos, problemas, sugestões de melhoria, etc.), de modo a validar resultados e perceber as diferenças que possam existir.

Passo 10 – *Estandardização dos valores quantitativos e compilação das informações qualitativas recolhidas nas entrevistas*

10.1) Estandardização dos valores e identificação da empresa de eficiência média

O SCM tem por objectivo determinar os custos administrativos de uma empresa típica (empresa padrão ou de eficiência média). Este passo visa determinar o tempo e os recursos consumidos por uma empresa normalmente eficiente para cumprir com determinada obrigação de informação e, desta forma, identificar o padrão a considerar nas análises posteriores,

Assim, para efeitos da extrapolação a realizar para o universo de empresas, será seleccionada a empresa mediana⁴ (em termos estatísticos) e não na empresa média, evitando que empresas com valores excepcionais (e não representativos) distorçam a análise do cumprimento de determinada obrigação de informação.

⁴ Estatisticamente, a mediana é o valor central ou do meio.

Para tal, com base na informação recolhida nas entrevistas para cada segmento de empresas, procede-se à avaliação qualitativa do tempo despendido por cada empresa em cada actividade administrativa desenvolvida para cumprir com um elemento de informação ou obrigação de informação, de modo a determinar o custo estimado de uma empresa de eficiência normal com um determinado evento/ processo (ver exemplos abaixo). É necessário proceder a uma avaliação crítica dos resultados individuais e decidir quais os resultados mais fiáveis, documentando as escolhas efectuadas.

Quando não seja possível, a partir da informação já recolhida nas 5 primeiras observações, determinar o valor padrão para uma ou mais actividades, devem efectuar-se entrevistas adicionais a um novo conjunto de empresas, até que esse valor possa ser determinado (podendo ser suficiente efectuar entrevistas a menos do que 5 empresas).

Actividade Administrativa 1

| | |
|-----------|--------|
| Empresa 1 | 10 min |
| Empresa 2 | 10 min |
| Empresa 3 | 10 min |
| Empresa 4 | 10 min |
| Empresa 5 | 10 min |

Padrão: 10 min

Actividade Administrativa 3

| | |
|-----------|--------|
| Empresa 1 | 10 min |
| Empresa 2 | 20 min |
| Empresa 3 | 10 min |
| Empresa 4 | 20 min |
| Empresa 5 | 15 min |

Padrão: 15 min

Actividade Administrativa 2

| | |
|-----------|--------|
| Empresa 1 | 10 min |
| Empresa 2 | 20 min |
| Empresa 3 | 50 min |
| Empresa 4 | 2 min |
| Empresa 5 | 5 min |

Requer alargar o nº de entrevistas

Actividade Administrativa 4

| | |
|-----------|--------|
| Empresa 1 | 10 min |
| Empresa 2 | 20 min |
| Empresa 3 | 25 min |
| Empresa 4 | 20 min |
| Empresa 5 | 15 min |

Padrão: 20 min

Apurados os valores padrão de cada actividade administrativa associada a determinada obrigação de informação, é seleccionada como empresa padrão, para essa OI, a empresa cujos resultados sejam os que mais se aproximam dos valores padrão obtidos para o conjunto de actividades desenvolvidas para cumprir com essa OI.

Nas abordagens seguidas por muitos países simplifica-se o processo de standardização, considerando cada actividade administrativa individualmente (ou seja, para cada actividade administrativa é seleccionada a empresa cujo resultado corresponde ao valor padrão obtido). No entanto, no mundo real as actividades desenvolvidas por uma empresa estão relacionadas entre si, pelo que deve ser seleccionada a empresa cujos resultados em cada actividade administrativa se aproximem dos valores padrão obtidos (ou seja, a empresa que mais se aproxime dos valores padrão de todas as actividades administrativas).

10.2) Sistematização da informação qualitativa

Neste momento deve também proceder-se à compilação e avaliação crítica da informação qualitativa recolhida nas entrevistas sistematizando todas as sugestões de oportunidades de melhoria, os problemas reportados pelas empresas com o cumprimento das OI e as boas práticas implementadas em algumas empresas, entre outras informações.

10.3) Validação de resultados

Durante a standardização e sistematização da informação poder-se-ão detectar informações inconsistentes entre as diferentes entrevistas, para as quais não existam explicações documentadas. Estas situações podem acontecer, por exemplo, porque a empresa possui uma determinada característica que influencia os custos e essa característica não foi detectada na entrevista, ou porque os dados fornecidos não foram os mais correctos.

Detectadas estas inconsistências, devem efectuar-se contactos com vista ao esclarecimento junto das respectivas empresas (por telefone), preferencialmente rápidos e focados no ponto a esclarecer.

Os resultados da standardização devem ser discutidos e validados com os organismos responsáveis, de modo a identificar necessidades de entrevistas adicionais.

2.4. FASE 4: Cálculo e Reporte

Passo 11 – Extrapolação dos dados a nível nacional

Após a aprovação dos custos standardizados por segmento procede-se à extrapolação dos dados ao nível nacional, para cada actividade administrativa e segmento populacional. A extrapolação efectua-se pela multiplicação dos custos de uma empresa de eficiência normal num determinado segmento pela população desse segmento e pela frequência (ou seja, custos administrativos x (frequência x população do segmento de empresas)).

Quando, no contexto de uma avaliação de cumprimento efectivo (*actual compliance*) se considere o n.º de total de ocorrências indicado para o universo de empresas considerado (e não a frequência de cumprimento de uma empresa padrão), então a extrapolação far-se-á com base nesse valor (custos administrativos x ocorrências total da população).



Devem-se ainda produzir sub-totais e totais necessários à elaboração do relatório final, incluindo os encargos totais por segmento (ex. custo para as grandes empresas com o cumprimento com a IES),

por obrigação de informação (ex. custo do registo da prestação de contas), por segmento e obrigação de informação, por evento ou processo (ex. custo da IES para as empresas em Portugal).

Passo 12 – Avaliação comparativa (antes e após medidas de simplificação)

Nos casos em que se pretenda avaliar o impacto da implementação de determinada medida de simplificação (custo antes da implementação vs custo depois da implementação), será necessário efectuar uma análise comparativa entre os encargos associados ao cumprimento das obrigações de informação decorrentes do processo anterior e os encargos associados ao cumprimento das obrigações de informação do novo processo. Desta forma será possível determinar e quantificar o impacto que essa medida de simplificação teve nos encargos administrativos que impõe às empresas.

De modo a possibilitar a comparação entre diferentes realidades (antes e depois) e determinar o impacto efectivo das medidas de simplificação, é necessário fixar as variáveis do modelo que não foram directamente impactadas pela medida de simplificação (tipicamente as variáveis quantidade e tarifa), fazendo variar apenas as variáveis da fórmula SCM que são directamente sensíveis à medida de simplificação: **Custo = Tempo x Tarifa x Quantidade (população x frequência)**

Exemplo do cálculo do impacto com base na variação do tempo despendido a cumprir com a OI:

$$\text{Impacto} = \underbrace{\text{Tempo}_n \times \text{Tarifa}_{n+1} \times \text{Quantidade}_{n+1}}_{\text{Antes}} - \underbrace{\text{Tempo}_{n+1} \times \text{Tarifa}_{n+1} \times \text{Quantidade}_{n+1}}_{\text{Depois}}$$

As medidas de simplificação podem ter impacto numa ou mais variáveis do modelo:

- **Tempo** – desmaterialização, simplificação do processo de cumprimento com a OI, eliminação de certos elementos de informação requeridos, ...
- **Tarifas** – eliminação da obrigatoriedade de elaboração de determinado documento por um perito qualificado, passando a ser possível qualquer pessoa elaborar esse documento
- **População Alvo** – eliminação da obrigatoriedade das micro-empresas cumprirem com determinada obrigação de informação
- **Frequência** – alteração da frequência de semestral para anual

Complementarmente, de modo a avaliar o impacto económico real de determinada medida num determinado ano, deve efectuar-se o cálculo sem fixar nenhuma variável:

Exemplo do cálculo do impacto com base na variação de múltiplas variáveis:

$$\text{Impacto} = \left[\text{Tempo}_n \times \text{Tarifa}_n \times \text{Quantidade}_n \right]_{\text{Antes}} - \left[\text{Tempo}_{n+1} \times \text{Tarifa}_{n+1} \times \text{Quantidade}_{n+1} \right]_{\text{Depois}}$$

Passo 13 – Relatório final

O relatório final deverá conter a análise dos custos efectuada no passo anterior, bem como explicar a metodologia e as opções adoptadas na análise, os problemas encontrados e decisões tomadas ao longo do estudo. Deverá ainda explicitar as *baselines* utilizadas para as análises comparativas antes e após a implementação de medidas de simplificação.

Assim sendo a estrutura deverá conter, nomeadamente:

- Principais objectivos e conclusões – onde se apresentam brevemente os eventos em estudo, a metodologia e um resumo das principais conclusões da avaliação efectuada (Obrigações de Informação que comportam mais encargos, actividades administrativas que comportam mais encargos, etc.).
- Análise detalhada por evento/processo – onde se contextualiza cada evento/obrigação de informação e detalham os custos por obrigação de informação, por segmento e por evento.
- Abordagem metodológica – onde se resume o processo de medição efectuado, nomeadamente o período em que o mesmo decorreu, o n.º de entrevistas realizadas e de segmentos identificados, os problemas encontrados e os pressupostos assumidos, etc.
- Sugestões e recomendações – onde se descrevem as oportunidades de melhoria identificadas e as sugestões de simplificação administrativa apresentadas pelas empresas entrevistadas, as obrigações de informação consideradas particularmente “irritantes” ou onerosas e as boas práticas identificadas.
- Anexos – onde se apresenta a lista de legislação abrangida pelo evento em medição, as obrigações de informação, os valores de referência utilizados na quantificação e extrapolação, os elementos estatísticos recolhidos, os custos standardizados considerados na extrapolação,

No final dos trabalhos de cálculo e reporte, principalmente quando estes tenham sido desenvolvidos por entidades externas, deve promover-se uma sessão de apresentação e validação dos resultados com os principais organismos envolvidos nos eventos processos analisados e associações empresariais representativas das empresas impactadas.

3. ANEXOS

3.1. Glossário

Actividade Administrativa - Actividade que a empresa tenha de executar de modo a cumprir com uma obrigação de informação. Podem ser necessárias várias actividades para completar um elemento de informação requerido.

Análise ex-ante – Procedimento prévio de verificação da existência de encargos administrativos e do seu peso para as empresas, constituindo um instrumento para avaliar as normas jurídicas contidas nos projectos de actos normativos. A análise é semelhante a uma medição SCM normal (*ex-post*) com a diferença de que os custos e tempos têm de ser estimados. Esta análise vai ao encontro do conceito de *better regulation*.

Análise ex-post – Análise destinada a medir os encargos administrativos derivados de regulamentação já em vigor. Esta análise permite evidenciar a regulamentação que mais tem sobrecarregado as empresas e identificar oportunidades de melhoria que possam ser implementadas e que venham a reduzir os encargos actuais.

Baseline – Data ou datas a que se refere a medição. Estas datas determinam os anos a que os valores de população se devem referir. Apenas existirão duas datas nos casos em que se esteja a fazer uma análise comparativa entre o antes e depois da implementação de determinada medida de simplificação

Cumprimento total (*full compliance*): Medição dos encargos que todas as empresas têm (teriam) em seguir integralmente as regras definidas, assumindo-se uma taxa de cumprimento com a obrigação de informação de 100%. Não se trata assim de medir o número real de empresas que efectivamente respeitam uma determinada regra, mas sim captar os custos que normalmente teriam ao cumprir com as regras que estão obrigados. Por exemplo, todas as empresas estão obrigadas a submeter a IES, embora possam existir empresas que o não façam. Neste caso deve considerar-se na medição o n.º total de empresas obrigadas a cumprir com o OI (*full compliance*) e não o n.º de empresas que efectivamente o faz (*actual compliance*). Deve ser utilizada para obrigações de informação em que a frequência seja bem definida (ex: submissão de IES)

Cumprimento efectivo (*actual compliance*): Medição dos encargos reais que as empresas têm em seguir as regras. A população considerada para os cálculos abrange exclusivamente o número de empresas que, na realidade, cumprem com a regra (apesar de um maior número de empresas serem obrigadas a observá-la). Deve ser utilizado para as obrigações de informação que não tenham frequência claramente definida (ex. notificação de acidentes)

Custos internos – Custos com os recursos humanos envolvidos na execução das actividades administrativas, apurados por multiplicação do n.º de minutos necessários para realizar cada actividade administrativa de determinada obrigação de informação pela remuneração horária do funcionário que as execute.

Custos de aquisição de serviços externos – Custos cobrados pelas empresas externas (contratadas) por uma determinada peça de trabalho necessária ao cumprimento de uma determinada obrigação de informação (horas de trabalho ou produtos).

Custos de operação (overhead) – Parte dos custos indirectos (25%) suportados pelas empresas no cumprimento das obrigações de informação, como por exemplo, despesas de telefone, electricidade, tecnologias de informação não específicas, etc.

Custos de gestão corrente (business as usual ou anyway costs) – Custos com obrigações de informação ou algumas actividades administrativas que as empresas executariam mesmo que não houvesse legislação a determiná-lo.

Elementos de informação requeridos (data requirements) – Todos os elementos distintos que constituem uma obrigação de informação e que devem ser facultados para cumprir com a OI. Os elementos de informação requeridos podem referir-se, entre outros, à empresa (nome da empresa, morada, NIPC.), à sua actividade de produção (volumes produzidos, taxas de emissão de gases), ao pessoal (salários, regime laboral, formação), a informação de aquisições ou vendas (valores de aquisições/ vendas; movimentações de stocks.), a dados dos produtos ou serviços desenvolvidos (peso, componentes, etc.) ou ainda a informação financeira. Dependendo da obrigação de informação que integram, pode tratar-se de um conjunto de dados de identificação da empresa (nome, morada, etc.) ou de um documento ou relatório mais complexo.

Estandardização - Processo de avaliação do tempo e dos recursos consumidos por uma empresa normalmente eficiente para dar cumprimento à Obrigação de Informação.

Frequência – Número de vezes em que é necessário cumprir com uma obrigação de informação, no intervalo de tempo de um ano.

Grupo Alvo – empresas que estão, segundo a regulamentação, obrigadas a cumprir com a obrigação de informação (ex. médias empresas, empresas farmacêuticas, transportadores, empresas gestoras de infra-estruturas ferroviárias, empresas de construção civil, empresas com mais de 500 trabalhadores)

Obrigação de informação – A obrigação de adquirir ou preparar informação e torná-la disponível para uma entidade pública, bem como o dever de facilitar a recolha e preparação de informação por terceiros (por exemplo, cooperar com uma auditoria, visita ou inspecção). Excluem-se deste conceito informações que seriam produzidas e/ou recolhidas pelas empresas mesmo que não existisse regulamentação que estipulasse essa obrigatoriedade. Incluem-se neste conceito informações que sejam transferidas quer para autoridades públicas quer para entidades privadas; também se incluem tanto aquelas que apenas tenham que ser guardadas e/ou estar disponíveis para inspecção como as que tenham de ser submetidas se tal for requerido.

Outras aquisições – Despesas com aquisições incorridas pela empresa de modo a cumprir com a obrigação de informação, como a aquisição de determinado equipamento e/ou software específico, despesas de portes de correio, aquisições de formulários específicos, etc.

Segmento - A população de uma determinada obrigação de informação pode ser dividida em vários segmentos, de modo a assegurar que a correcta avaliação dos encargos administrativos para empresas de diferentes segmentos, com processos diferenciados

Standard Cost Model - Metodologia que suporta a medição dos encargos administrativos impostos às das empresas por normas legais e regulamentares criada pelo governo e pelo sector público.