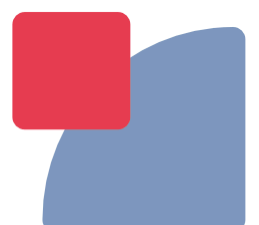




# **SIBER: Padronizar informação estatística para melhorar a avaliação de impacto legislativo**

Síntese



## FICHA TÉCNICA

### Título

SIBER: Padronizar informação estatística para melhorar a avaliação de impacto legislativo

Síntese

### Data de publicação

30 de junho de 2023

### Autoria

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

Equipa da OCDE afeta ao projeto

### Revisão e Layout

Equipa Multidisciplinar de Comunicação Estratégica (EMCE) – PlanAPP

### Nota

Este documento é uma síntese do relatório final do projeto [“SIBER: Padronizar informação estatística para melhorar a avaliação de impacto legislativo”](#), a divulgar em agosto de 2023.

### 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](mailto:utail@planapp.gov.pt)

[www.planapp.gov.pt](http://www.planapp.gov.pt)

# Siglas e acrónimos

AA	Atividades Administrativas
AIL	Avaliação de Impacto Legislativo
IaCC	Inquérito aos Custos de Contexto
IAT	Instrumento de Assistência Técnica
INE	Instituto Nacional de Estatística
IO	Obrigação de Informação
MPME	Micro, pequenas e m�dias empresas
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econ�mico
SCIE	Sistema de Contas Integradas das Empresas
SCM	<i>Standard Cost Model</i>
SIBER	<i>Standardised Statistical Information for Better Regulation</i>
UC	Custo unitário

# Sumário Executivo

- O projeto *Standardised Statistical Information for Better Regulation* (SIBER) é financiado pela União Europeia no quadro do Instrumento de Assistência Técnica (IAT), desenvolvido em cooperação com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e com a colaboração do Instituto Nacional de Estatística (INE) através da disponibilização de dados relativos ao Inquérito aos Custos de Contexto (IaCC). A Unidade Técnica de Avaliação de Impacto Legislativo (UTAIL), entretanto integrada no PlanAPP, é a beneficiária do projeto.
- O principal objetivo deste projeto visa a atualização da informação estatística que suporta a calculadora de custos utilizada pela Unidade Técnica de Avaliação de Impacto Legislativo (UTAIL) nos exercícios de Avaliação de Impacto Legislativo (AIL). Adicionalmente, foi ainda efetuado um levantamento de boas práticas sobre a utilização de estatística padronizada no apoio à AIL.
- O acesso a dados é fundamental para melhorar a tomada de decisão política, assim como para produzir legislação baseada em evidência. Desta forma, não basta garantir o seu acesso. Os dados devem estar devidamente tratados, de forma funcional, permitindo a sua oportuna utilização pelos diversos intervenientes no ciclo da política pública.
- A qualidade dos exercícios de AIL em Portugal tem sido condicionada pela falta de dados.
- A utilização de valores padronizados no âmbito da AIL reduz significativamente a discricionariedade do exercício, contribuindo para a fiabilidade e coerência da análise.
- Através do estudo realizado, foram produzidos valores padronizados para as componentes *tarifa*, *tempo* e *frequência* de cada Obrigação de Informação, considerando a edição de 2021 do IaCC.
- A UTAIL passa a dispor de dados padronizados para cada Obrigação de Informação (IO) e atividade administrativa (AA), desagregados por setor de atividade económica e dimensão de empresa.
- Os resultados deste estudo foram comparados com os dados padronizados no estudo prévio, tendo por base a edição do IaCC de 2017. A comparação das componentes *tempo* e *frequência* entre o ano de 2017 e 2021 permitiu demonstrar uma diminuição do número de entregas e do tempo, relativamente a algumas obrigações de informação.
- Como inovação metodológica do presente estudo, relativamente ao anterior, foram desenvolvidos ponderadores que permitiram estimar a componente *tempo* de cada atividade administrativa sem ter de se recorrer a um estudo de mercado.
- O exercício de recolha de dados de apoio aos exercícios de AIL deve ser promovido em todos os setores da administração pública, bem como junto do setor privado.

# Enquadramento

Os exercícios de AIL têm o potencial de contribuir para a competitividade e para o crescimento económico, através da promoção de um ambiente de melhoria regulatória e da redução de encargos administrativos e outros constrangimentos impostos aos cidadãos e empresas. A melhoria da qualidade regulatória contribui, também, para a melhoria das perspetivas económicas e de bem-estar social, assim como sustenta e fortalece a resiliência<sup>1</sup>.

Os modelos de Avaliação de Impacto Legislativo, na maioria dos países da OCDE, recorrem a dados recolhidos diretamente dos *stakeholders* sobre os quais a legislação incide, ou integram, de forma *ad hoc*, dados recolhidos em diferentes fontes de informação estatística. Alguns países desenvolveram, também, bases de dados ou ferramentas analíticas que são utilizadas nos exercícios de AIL.

Em termos metodológicos, em regra, a generalidade dos países da OCDE e da União Europeia efetuam exercícios de AIL atribuindo menor ênfase à quantificação e monetização de benefícios comparativamente com os custos. O cálculo de custos nos exercícios de AIL tem como base, por norma, o *Standard Cost Model*<sup>2</sup>.

Transversalmente, a qualidade dos exercícios de AIL é frequentemente limitada pela disponibilidade e acesso a dados e informação relevante.

Também em Portugal, a qualidade do exercício de AIL tem sido condicionada pela falta de dados disponíveis. Os diagnósticos anteriores, realizados pela OCDE em 2017 e 2019, no âmbito de projetos igualmente financiados pela Comissão Europeia através do IAT, então designado Programa de Apoio às Reformas Estruturais (PARE), demonstraram que dispor de tabelas de dados padronizados constitui um passo importante e necessário para calcular com precisão os custos associados ao cumprimento da legislação.

O projeto SIBER beneficiou dos dados recolhidos no Inquérito aos Custos de Contexto (IaCC) de 2021. O IaCC tem como principal objetivo avaliar o impacto dos custos de contexto no ciclo de vida das empresas. Os custos de contexto correspondem a efeitos negativos decorrentes de regras, procedimentos, ações e/ou omissões que prejudicam a atividade das empresas e que não são imputáveis ao investidor, ao seu negócio ou à sua organização<sup>3</sup>.

O principal objetivo deste projeto, financiado pela União Europeia no quadro do Instrumento de Assistência Técnica (IAT), é a atualização da informação estatística que suporta a calculadora de custos utilizada pela UTAIL – entretanto integrada no PlanAPP – nos exercícios de AIL. O presente documento resume o relatório final do projeto elaborado pela OCDE, que deverá ser divulgado em breve.

<sup>1</sup> Cf. OECD Better Regulation in Europe – The EU 15 project.

<sup>2</sup> The Standard Cost Model was first developed in 2005 to encourage governments to tackle business red-tape resulting from regulations (International SCM Network to reduce administrative burdens, 2005; [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-taking-stock-swd\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-taking-stock-swd_en_0.pdf)).

<sup>3</sup> Cf. [https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_publicacoes&PUBLICACOESpub\\_boui=243207368&PUBLICACOESmodo=2&xlang=pt](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=243207368&PUBLICACOESmodo=2&xlang=pt).

# Metodologia

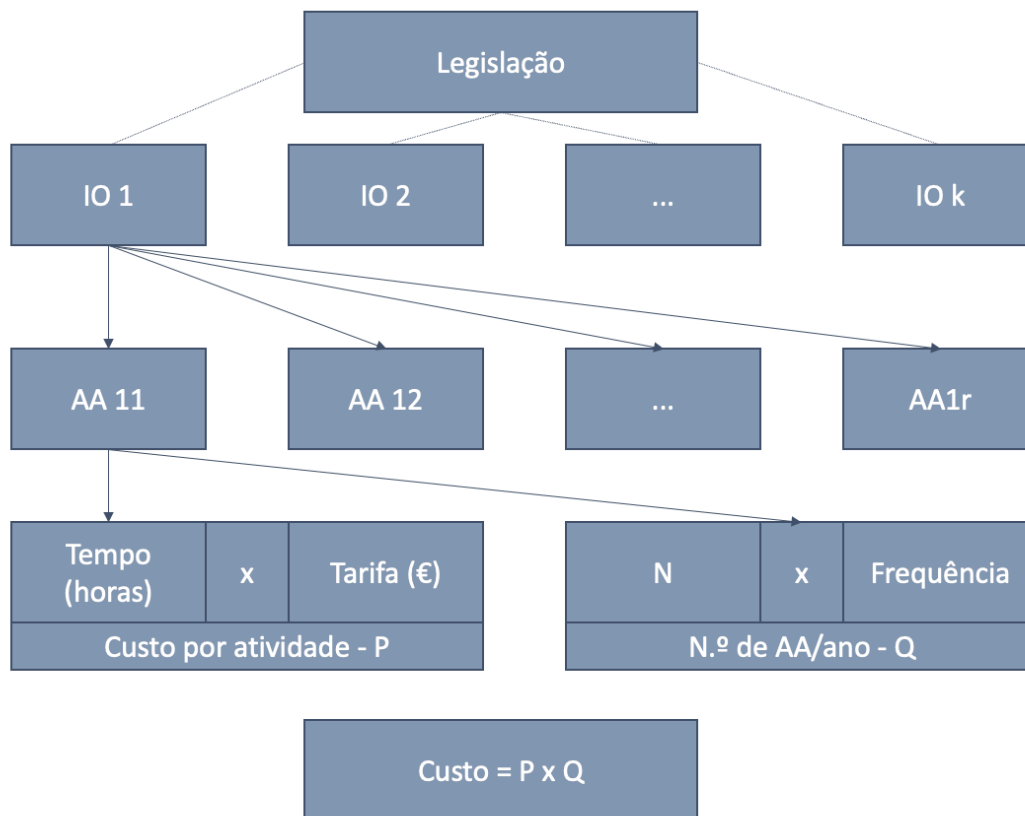
Após a fase de tratamento e limpeza dos dados, foram realizados testes de coerência e revistas as questões do Inquérito aos Custos de Contexto com o objetivo de identificar alguma possível incoerência nas respostas (para 2017 e 2021) e identificar possíveis melhorias para as questões. Posteriormente, foram definidas padronizações das componentes *tarifa*, *tempo* e *frequência* para cada IO e AA.

## Metodologia de estimação de custos de obrigações de informação (IO)

O cálculo de obrigações de informação obedece aos pressupostos genéricos do *Standard Cost Model*, que compreende duas componentes de custo (Figura 1).

- Tempo
- Tarifa

Figura 1 – Standard Cost Model



Fonte: elaboração dos autores com base no *framework* do SCM

Para estimar a componente *tarifa* são considerados o custo/hora (salário + *overhead*); produtividade; custo de oportunidade.

Para estimar a componente *tempo* consideram-se as atividades administrativas que são realizadas a fim de cumprir com a legislação.

## Bases de dados utilizadas

### Dados administrativos: Inquérito aos Custos de Contexto (IaCC)

O inquérito realizado pelo INE considera uma amostra estratificada de empresas do setor não financeiro em Portugal.

O IaCC analisa nove domínios onde os custos de contexto podem influenciar a atividade das empresas (e.g., início de atividade, licenciamentos, indústrias de redes, barreiras à internacionalização, carga administrativa, etc.).

Em 2017, foi adicionada ao IaCC uma nova secção de “Custos de Cumprimento das Obrigações de Informação”.

### Sistema de contas integradas das empresas (SCIE)

O Sistema de Contas Integradas das Empresas resulta de um processo de integração de dados estatísticos que abrange as empresas e assenta em dados administrativos, com destaque para a Informação Empresarial Simplificada (IES).

Estes dados são complementados com informação recolhida junto dos empresários em nome individual e trabalhadores independentes junto do Ministério das Finanças e do Registo Comercial do INE. O principal objetivo do SCIE é caracterizar o comportamento económico e financeiro das empresas. O SCIE abrange 1196102 empresas.

### Quadros de Pessoal (QP)

Os Quadros de Pessoal são produzidos pelo Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e decorrem das obrigações legais que estabelecem que todas as entidades com trabalhadores ao seu serviço são obrigadas a entregar relativamente ao seu pessoal;

O principal objetivo é fornecer informações sobre a estrutura societária, emprego, duração do trabalho, salários e regulamentação coletiva de trabalho.

## Tratamento de dados

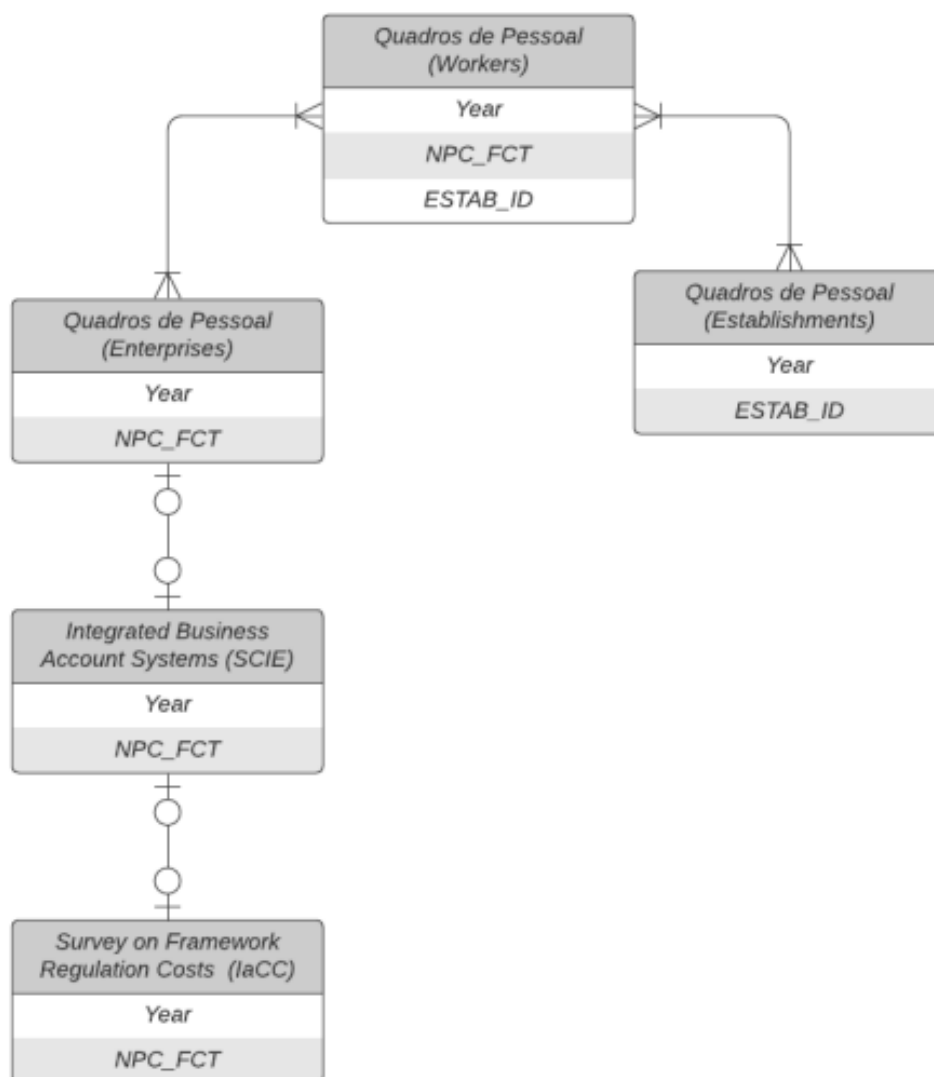
As bases de dados referidas anteriormente são relacionais. Uma base de dados relacional é uma coleção de informações que organiza dados em relações pré-definidas onde os dados são armazenados em um ou mais tabelas (ou “relações”) de colunas e linhas.

Resumidamente, a tabela “*Quadros de Pessoal*” (Trabalhadores) foi conectada com duas tabelas: “*Quadros de Pessoal*” (Empresas) e “*Quadros de Pessoal*” (Estabelecimentos).

A tabela “*Quadros de Pessoal*” (Empresas) foi conectada com a tabela do Sistema de Contas Integrado das Empresas (SCIE).

Por fim, a tabela do Sistema de Contas Integrado das Empresas (SCIE) foi conectada com a tabela do Inquérito aos Custos de Contexto (IaCC).

Figura 2 – Modelo de base de dados relacional



Fonte: elaboração dos autores

## Padronização de dados

O custo unitário (UC) de cada  $i$  é dado por:

$$UC_i = Tempo_i \times Tarifa_i \quad (1)$$

Onde o  $Tempo_i$  corresponde ao tempo despendido em tarefas para cumprir com a IO  $i$  e  $Tarifa_i$  corresponde ao Valor Acrescentado Bruto (VAB) a preços de mercado por hora trabalhada.

No que respeita aos custos administrativos (CA) de cada IO, estes são dados por:

$$CA_i = Freq_i \times UC_i \quad (2)$$

Onde a  $Freq_i$  corresponde ao número de entregas da IO  $i$  por ano.



O cálculo dos valores padronizados de  $Tempo_i$  e  $Freq_i$  compreende os seguintes passos:

1. Transformação dos campos em minutos para horas;
2. Winsorização dos dados, isto é, limitando os valores extremos na amostra para reduzir os efeitos de *outliers*. A winsorização foi realizada nos 5% superiores e inferiores da amostra;
3. Cálculo da média desagregado por setor de atividade económica e dimensão de empresa.

O custo das atividades administrativas foi aferido através das seguintes etapas:

1. Identificação de todas as AA relevantes que compõem o  $i$  IO;
2. Decomposição da componente  $Tempo$  desse IO (para a atividade económica e dimensão de empresa específica), de acordo com:

$$Tempo_i = \omega_{i1} T_{AAi1} + \omega_{i2} T_{AAi2} + \dots + \omega_{in} T_{AAin},$$

Onde  $T_{AAij}$  denota o tempo para cumprir o  $j$  AA da  $i$  IO, e  $\omega_{ij}$  é o respetivo peso (ponderador).

3. Com recurso ao método de interpolação linear (e aos dados de 2017) foram obtidos os  $\check{\omega}_{ij}$ , um estimador consistente para  $\omega_{ij}$ ;
4. Efetuou-se uma avaliação da qualidade das estimativas;
5. Foram repetidas as etapas 1 a 4 para empresas de outras dimensões e setores de atividade;
6. Cálculo do custo de cada AA considerando a *Tarifa* previamente estimada;
7. Foram repetidas as etapas 1 a 6 para as restantes IO.

# Resultados

A utilização de tabelas de dados padronizados constitui um avanço significativo no que concerne ao robustecimento do exercício de AIL, na medida em que é reduzida a discricionariedade da análise, até então associada à estimativa de custos administrativos e realizada de forma *ad hoc*. Assim, será possível efetuar estimativas de obrigações de informação e atividades administrativas sem incorrer em inconsistências e discrepâncias de valores.

Foram estimados valores padronizados para cada Obrigação de Informação e atividade administrativa, desagregados por setor de atividade económica e dimensão de empresa, considerando:

- Número de entregas (frequência)
- Tempo
- Tarifa

Com este estudo, a UTAIL dispõe, agora, de valores padronizados para as diversas obrigações de informação e atividade administrativas com vista a suportar os cálculos de custos administrativos nos exercícios de AIL, como o exemplo do Quadro 1 ilustra (em Anexo).

Com recurso à informação recolhida no laCC de 2021, foi ainda possível compreender de forma mais aprofundada a distribuição e a magnitude dos processos administrativos.

Posteriormente, os dados obtidos destinam-se a enriquecer a calculadora de custos utilizada pela UTAIL nos exercícios de AIL com vista a robustecer a análise de legislação já em vigor ou de propostas legislativas.

## Comparação entre 2017 e 2021

Os resultados obtidos no estudo para o ano 2021, quanto ao número de entregas e ao tempo associado para cada obrigação de informação, foram diretamente comparados com os valores padronizados estimados a partir do laCC de 2017.

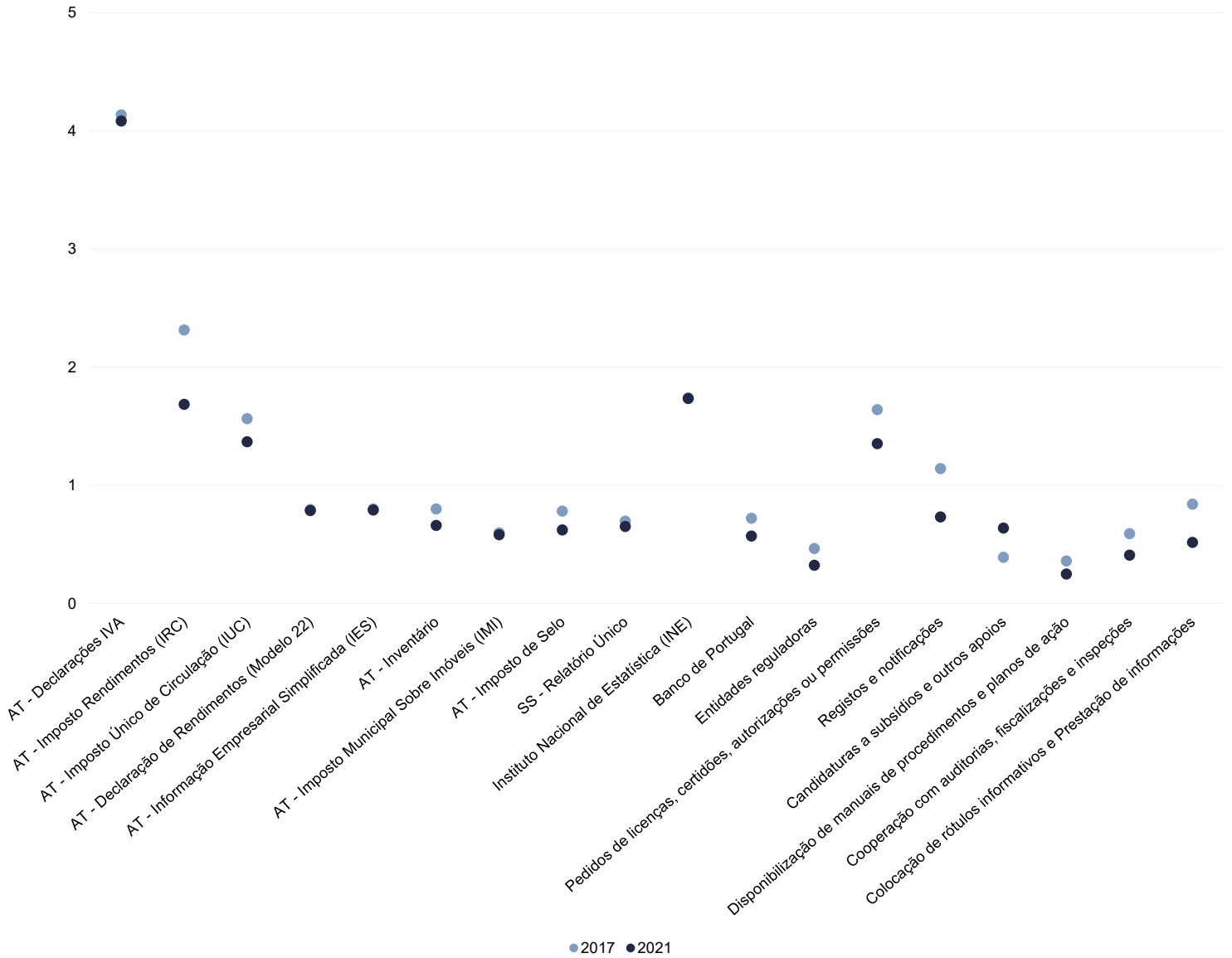
Para avaliar se a diferença entre os inquéritos de 2017 e 2021 foi estatisticamente significativa, realizámos um *t-test* para as duas amostras. No geral, os resultados não demonstram diferenças estatisticamente significativas.

No entanto, quando se verificam resultados estatisticamente significativos, é possível aferir que o número de entregas e/ou tempo para cada obrigação de informação diminuiu no ano de 2021 quando comparado com 2017. É o caso da redução do número de registos e notificações ou da diminuição do *tempo* associado à entrega da declaração periódica de IVA, o que se traduz numa redução da carga administrativa que incide sobre as empresas.

A título ilustrativo, as figuras seguintes apresentam a evolução temporal em termos de número de entregas e tempo associado por Obrigação de Informação para as microempresas, que representam 96% do tecido empresarial português. A mesma informação sobre as pequenas, médias e grandes empresas pode ser consultada no relatório final.

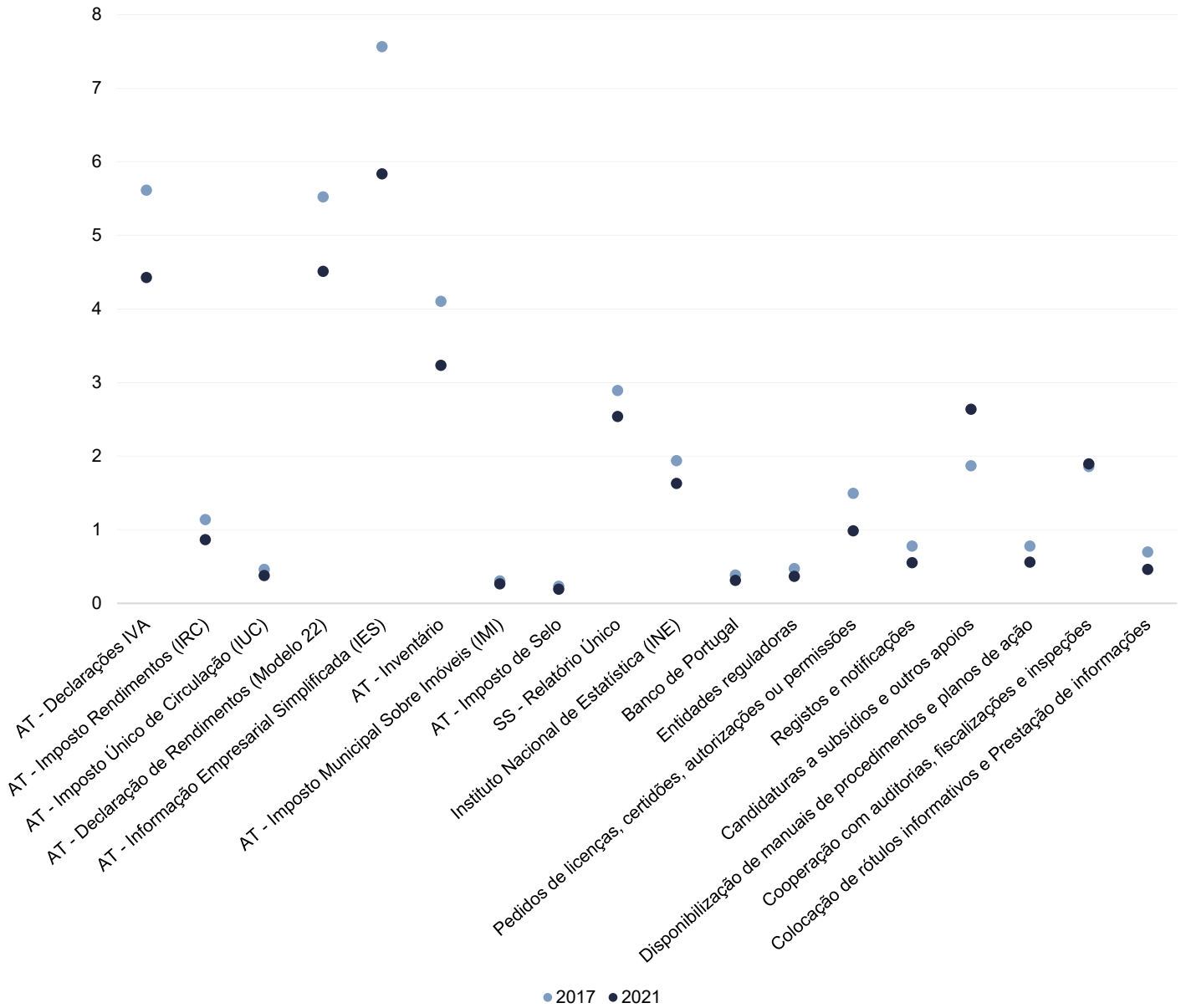
Os gráficos mostram uma redução em termos de número de entregas de determinadas obrigações de informações, como é caso dos registos e notificações, bem como se verifica, também, uma redução do tempo associado para efeitos de cumprimento com algumas Obrigações de Informação, como é o caso das declarações periódicas do IVA ou a IES.

**Figura 3 – Número de entregas por Obrigação de Informação (microempresas)**



Fonte: elaboração dos autores

**Figura 4 – Tempo em horas por Obrigação de Informação (microempresas)**



Fonte: elaboração dos autores

# Referências

INE. (2022). Inquérito aos custos de contexto.

[https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_destaquas&DESTAQUESdest\\_boui=540896991&DESTAQUESmodo=2&xlang=pt](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaquas&DESTAQUESdest_boui=540896991&DESTAQUESmodo=2&xlang=pt)

International SCM Network to reduce administrative burdens. (2005). International Standard Cost Model Manual Measuring and reducing administrative burdens for businesses. <http://www.administrative-burdens.com>

OECD. (2021). OECD Regulatory Policy Outlook 2021. OECD Publishing Paris.

<https://dx.doi.org/10.1787/38b0fdb1-en>

OECD. (2019). Report on the current RIA model and recommendations for its improvement.

# Anexo

**Quadro 1** - Exemplo de tabela de dados padronizados, em euros

Atividade Económica (CAE Rev.3)	Dimensão de empresa	Pedidos de licenças, certidões, autorizações ou permissões	Registos e notificações	Candidaturas a subsídios e outros apoios	Disponibilização de manuais de procedimentos e planos de ação	Cooperação com auditorias, fiscalizações e inspeções	Colocação de rótulos informativos e Prestação de informação a consumidores e outras entidades
Agricultura, produção animal, caça, floresta e pesca (CAE Rev.3 Secção A)	Grande	65	8	171	35	640	9
Indústrias Extractivas e Transformadoras (CAE Rev.3 Secção B e C)	Grande	460	189	1388	127	4138	71
Electricidade, gás, vapor, água quente e fria e ar frio; Captação, tratamento e distribuição de água; saneamento gestão de resíduos e despoluição (CAE Rev.3 SecçãoD e E)	Grande	729	439	2351	387	8212	333
Construção e Actividades Imobiliárias (CAE Rev.3 Secção F e L)	Grande	315	177	65	31	1518	10
Comércio por grosso e a retalho; reparação de veículos automóveis e motociclos (CAE Rev.3 Secção G)	Grande	148	78	189	28	1243	43
Alojamento, restauração e similares (CAE Rev.3 Secção I)	Grande	87	51	178	26	629	29
Transportes e armazenagem; Actividades de informação e de comunicação (CAE Rev.3 Secção H e J)	Grande	425	205	529	80	3208	18
Outras actividades e serviços (CAE Rev.3 Secção M, N, P, Q, R e S)	Grande	107	65	142	18	755	8
Agricultura, produção animal, caça, floresta e pesca (CAE Rev.3 Secção A)	Pequena e Média	52	23	91	14	207	30
Indústrias Extractivas e Transformadoras (CAE Rev.3 Secção B e C)	Pequena e Média	90	29	200	29	375	35
Electricidade, gás, vapor, água quente e fria e ar frio; Captação, tratamento e distribuição de água; saneamento gestão de resíduos e despoluição (CAE Rev.3 SecçãoD e E)	Pequena e Média	329	69	377	28	2920	57
Construção e Actividades Imobiliárias (CAE Rev.3 Secção F e L)	Pequena e Média	188	55	83	13	288	5
Comércio por grosso e a retalho; reparação de veículos automóveis e motociclos (CAE Rev.3 Secção G)	Pequena e Média	68	38	140	26	343	39
Alojamento, restauração e similares (CAE Rev.3 Secção I)	Pequena e Média	45	12	138	9	139	15

Atividade Económica (CAE Rev.3)	Dimensão de empresa	Pedidos de licenças, certidões, autorizações ou permissões	Registos e notificações	Candidaturas a subsídios e outros apoios	Disponibilização de manuais de procedimentos e planos de ação	Cooperação com auditorias, fiscalizações e inspeções	Colocação de rótulos informativos e Prestação de informação a consumidores e outras entidades
Transportes e armazenagem; Atividades de informação e de comunicação (CAE Rev.3 Secção H e J)	Pequena e Média	134	69	123	19	502	7
Outras actividades e serviços (CAE Rev.3 Secção M, N, P, Q, R e S)	Pequena e Média	77	29	203	31	281	13
Agricultura, produção animal, caça, floresta e pesca (CAE Rev.3 Secção A)	Micro	23	6	42	2	10	3
Indústrias Extractivas e Transformadoras (CAE Rev.3 Secção B e C)	Micro	4	2	8	1	7	2
Electricidade, gás, vapor, água quente e fria e ar frio; Captação, tratamento e distribuição de água; saneamento gestão de resíduos e despoluição (CAE Rev.3 Secção D e E)	Micro	42	24	25	6	134	5
Construção e Actividades Imobiliárias (CAE Rev.3 Secção F e L)	Micro	43	11	9	2	9	2
Comércio por grosso e a retalho; reparação de veículos automóveis e motociclos (CAE Rev.3 Secção G)	Micro	7	3	7	2	6	14
Alojamento, restauração e similares (CAE Rev.3 Secção I)	Micro	9	2	29	1	3	4
Transportes e armazenagem; Atividades de informação e de comunicação (CAE Rev.3 Secção H e J)	Micro	10	2	22	1	6	2
Outras actividades e serviços (CAE Rev.3 Secção M, N, P, Q, R e S)	Micro	10	5	22	2	14	2

Fonte: elaboração dos autores