


Janeiro de 2023

# Relatório de Avaliação *ex post* da medida “Cooperativa na Hora”



## FICHA TÉCNICA

### **Título**

Relatório de Avaliação *ex post* da medida “Cooperativa na Hora”

### **Data**

06 de janeiro de 2023

### **Autoria**

Unidade Técnica de Avaliação de Impacto Legislativo (UTAIL)

### **Revisão e *layout***

Unidade Técnica de Gestão de Conhecimento e Comunicação (UTGCC)

### **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)

## Agradecimentos

Um exercício de avaliação *ex post*, por definição, implica o envolvimento das diferentes partes interessadas. Pese embora algumas vicissitudes na recolha de informação relevante, não podemos deixar de agradecer a todos quantos participaram, em particular à CASES – Cooperativa António Sérgio para a Economia Social, que, desde o primeiro momento, se disponibilizou para colaborar, particularmente, através do envio de informação, de dados e de contactos relevantes. Sem a disponibilidade e colaboração da CASES, não seria possível realizar esta avaliação.

Legislar melhor implica não só efetuar reformas no processo legislativo, mas também auscultar os destinatários diretos da intervenção pública. Por isso, agradecemos aos beneficiários que responderam ao inquérito que lhes foi endereçado.

## Índice

Agradecimentos .....	3
Índice de Figuras .....	5
Índice de Quadros e Tabelas .....	5
Siglas e acrónimos.....	6
1. Enquadramento .....	7
2. O sector cooperativo em Portugal.....	8
3. O processo de criação de cooperativas .....	11
4. Abordagem metodológica .....	13
4.1. Enquadramento da metodologia de Avaliação de Impacto Legislativo (AIL) .....	13
4.2. Metodologia de AIL aplicada à avaliação <i>ex post</i> da medida “Cooperativa na Hora” .....	15
5. Resultados .....	19
5.1. Pespetiva dos beneficiários da medida (Cooperativas).....	19
5.1.1. Poupança de custos diretos para os beneficiários .....	20
5.1.2. Poupança de custos administrativos para os beneficiários .....	20
5.1.3. Índices de perceção .....	21
5.2. Pespetiva da Administração Pública (AP).....	23
5.2.1. Diminuição de receita para a AP.....	23
5.2.2. Poupança de custos administrativos para a AP .....	23
5.3. Análise SWOT .....	26
5.4. Análise preditiva da evolução da medida para o período 2022-2026 .....	27
6. Conclusão .....	30
Referências Bibliográficas.....	32

## Índice de Figuras

Figura 1 - Cooperativas constituídas e extintas, por ramo (2021) .....	9
Figura 2 - Principais utilizadores, beneficiários ou clientes de cooperativas (% , 2018).....	9
Figura 3 - Principais meios de financiamento das cooperativas (% , 2018).....	10
Figura 4 - Distribuição do ganho médio horário das pessoas ao serviço nas cooperativas, por sexo e total (2014 e 2018) .	10
Figura 5 - Análise comparativa de procedimentos entre os dois regimes.....	11
Figura 6 - Cooperativas constituídas entre 2018-2021 (em % do total).....	12
Figura 7 - Custos totais sobre AP decorrentes de um projeto legislativo.....	14
Figura 8 - Sistematização da análise para a AP .....	16
Figura 9 - Estruturação da análise.....	18
Figura 10 - Distribuição da amostra por NUTS II (em %) .....	19
Figura 11 - Distribuição da amostra por ramo da cooperativa (em %).....	19
Figura 12 - A medida “Cooperativa na Hora” ao possibilitar a criação e o registo de cooperativas no mesmo dia e num único balcão foi positiva .....	22
Figura 13 - Avaliação da experiência no que respeita à medida “Cooperativa na Hora”? .....	22
Figura 14 - Os 5 “Balcões Cooperativa na Hora” existentes são suficientes (Opinião de Cooperativas criadas na Hora) ....	22
Figura 15 - Os 5 “Balcões Cooperativa na Hora” existentes são suficientes (Opinião de Cooperativas criadas através do Regime Tradicional).....	22
Figura 16 - Matriz SWOT .....	26
Figura 17 - Previsão de evolução do registo de Cooperativas criadas na hora (2022-2025) .....	28
Figura 18 - Previsão de poupança para os beneficiários (2022-2025) .....	28
Figura 19 - Previsão de poupança para a Administração Pública (2022-2025).....	29

## Índice de Quadros e Tabelas

Quadro 1 - Questões de Avaliação (QA).....	15
Quadro 1 - Atividades administrativas para entidades públicas na criação de uma cooperativa segundo o regime tradicional .....	24
Tabela 1 - Custo para as entidades públicas da criação de uma cooperativa segundo o regime tradicional .....	25
Tabela 2 - Poupança de custos administrativos para a Administração Pública .....	25

## Siglas e acrónimos

AIL	Avaliação de Impacto Legislativo
AP	Administração Pública
AT	Autoridade Tributária
CASES	Cooperativa António Sérgio para a Economia Social
ES	Economia Social
INE	Instituto Nacional de Estatística
IRN	Instituto dos Registos e do Notariado
NIPC	Número de Identificação Coletiva
RNPC	Registo Nacional de Pessoas Coletivas
SCM	<i>Standard Cost Model</i>
SS	Segurança Social
UTAIL	Unidade Técnica de Avaliação de Impacto Legislativo
VAB	Valor Acrescentado Bruto

# 1. Enquadramento

O Programa do XXI Governo Constitucional referia que “a burocracia é geradora de consumos, de tempo e dinheiro que prejudicam o investimento, criam custos de contexto excessivos e prejudicam a dedicação da empresa e dos empresários à criação de negócios, riqueza e emprego”<sup>1</sup>. Tendo por objetivo responder e ultrapassar estes constrangimentos, o XXI Governo lançou o programa SIMPLEX. Assim, no âmbito do programa SIMPLEX+, dando continuidade ao esforço de simplificação de procedimentos que materializam a relação dos cidadãos e empresas com os serviços públicos, bem como prosseguindo um caminho assente na modernização administrativa, concretizou-se a criação de um regime especial de constituição imediata de cooperativas, denominado “Cooperativa na Hora”.<sup>2</sup>

Com efeito, esta medida veio incluir as cooperativas no amplo movimento de simplificação administrativa, implementando um regime semelhante ao que já vigorava em Portugal, desde 2005, para a constituição de sociedades comerciais e civis, denominado “Empresa na Hora”.

Com a “Cooperativa na Hora”, passou a ser possível aos cidadãos e pessoas coletivas criarem uma cooperativa num único dia e sem deslocações aos serviços de finanças e da segurança social. A “Cooperativa na Hora” permitiu, ainda, o acesso a outros serviços úteis para os cidadãos, nomeadamente, o registo automático de um domínio na Internet a partir da denominação da Cooperativa, podendo a cooperativa criada usufruir, desde logo, do acesso a ferramentas tecnológicas indispensáveis ao desenvolvimento das respetivas atividades.

A “Cooperativa na Hora” permitiu a eliminação de várias formalidades nas diversas áreas de registo comercial e registo civil, traduzindo-se num potencial benefício económico para os destinatários da medida.

A presente avaliação *ex post* da “Cooperativa na Hora” tem por objetivo aferir os impactos reais da medida no período 2018-2021, à luz dos objetivos iniciais que fundamentaram a sua criação.

O presente relatório encontra-se estruturado em 6 capítulos. Seguindo-se a este enquadramento, o segundo capítulo efetua uma contextualização do sector cooperativo em Portugal. No terceiro capítulo são destacadas especificidades do processo de criação de cooperativas. No quarto capítulo, é explicada a abordagem metodológica na base do exercício de avaliação, que permite obter os resultados apresentados no quinto capítulo. Por fim, no sexto capítulo, são elencadas as conclusões do exercício de avaliação.

1 Cf. Programa do XXI Governo Constitucional, pág. 16. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/ficheiros-geral/programa-do-governo-pdf.aspx>

2 Cf. Decreto-Lei n.º 54/2017, de 2 de junho. Disponível em: <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-lei/2017-108037607>

## 2. O sector cooperativo em Portugal

As cooperativas são pessoas coletivas autónomas, de livre constituição, de capital e composição variáveis, que, através da cooperação e entreajuda, com obediência aos princípios cooperativos, visam, sem fins lucrativos, a satisfação das necessidades e aspirações económicas, sociais ou culturais dos seus membros. A estrutura das cooperativas pode assumir diferentes configurações, distinguindo-se entre cooperativas de 1º grau, isto é, aquelas cujos cooperadores são pessoas singulares ou coletivas, e cooperativas de grau superior, cujos cooperadores são uniões, federações e confederações de cooperativas<sup>3</sup>.

O sector cooperativo compreende os seguintes ramos de atividade, sem prejuízo de outros que venham a ser consagrados na lei, admitindo-se, ainda, a possibilidade de criação de cooperativas multisectoriais: Agrícola, Artesanato, Comercialização, Consumidores, Crédito, Cultura, Ensino, Habitação e Construção, Pescas, Produção Operária, Serviços e Solidariedade Social<sup>4</sup>.

Em Portugal, o sector cooperativo e social coexiste com os sectores público e privado, estando assim consagrados na Constituição da República Portuguesa<sup>5</sup> três sectores de propriedade. As cooperativas são parte integrante da economia social, cujas atividades desempenham um papel complementar aos sectores público e privado.

Não obstante as entidades da economia social não terem como objetivo primário o lucro, observando os dados da Conta Satélite da Economia Social apurados pelo INE e pela CASES, constata-se que o Valor Acrescentado Bruto (VAB) da economia social representou 3% do VAB da economia nacional, tendo aumentado 14,6%, em termos nominais, face a 2013<sup>6</sup>. Este crescimento foi superior ao observado no conjunto da economia (8,3%), no mesmo período. As cooperativas representaram 12,5% do VAB da economia social e 0,4% do VAB da economia nacional.

O mesmo estudo do INE e da CASES indica que o conjunto da economia social representou 5,3% das remunerações e do emprego total da economia nacional. Face a 2013, as remunerações e o emprego total da economia social aumentaram, respetivamente, 8,8% e 8,5%, evidenciando, mais uma vez, maior dinamismo do que o total da economia (7,3% e 5,8%, respetivamente). Já as cooperativas representaram 13,2% das remunerações e 10,6% do emprego da economia social e 0,7% das remunerações e 0,5% do emprego total da economia nacional.

Em termos demográficos, para dados referentes a 2021, 26,8% das cooperativas criadas são do ramo da Cultura, 21,4% da Solidariedade Social e 17,9% do ramo dos Serviços. Já no que concerne às cooperativas extintas, no mesmo ano, 24,5% são do ramo agrícola, 22,3% da Habitação e Construção e 19,1% pertencem ao ramo dos Serviços (Figura 1).

<sup>3</sup> Cf. Lei n.º 119/2015, de 31 de agosto, artigos 2.º e 5.º.

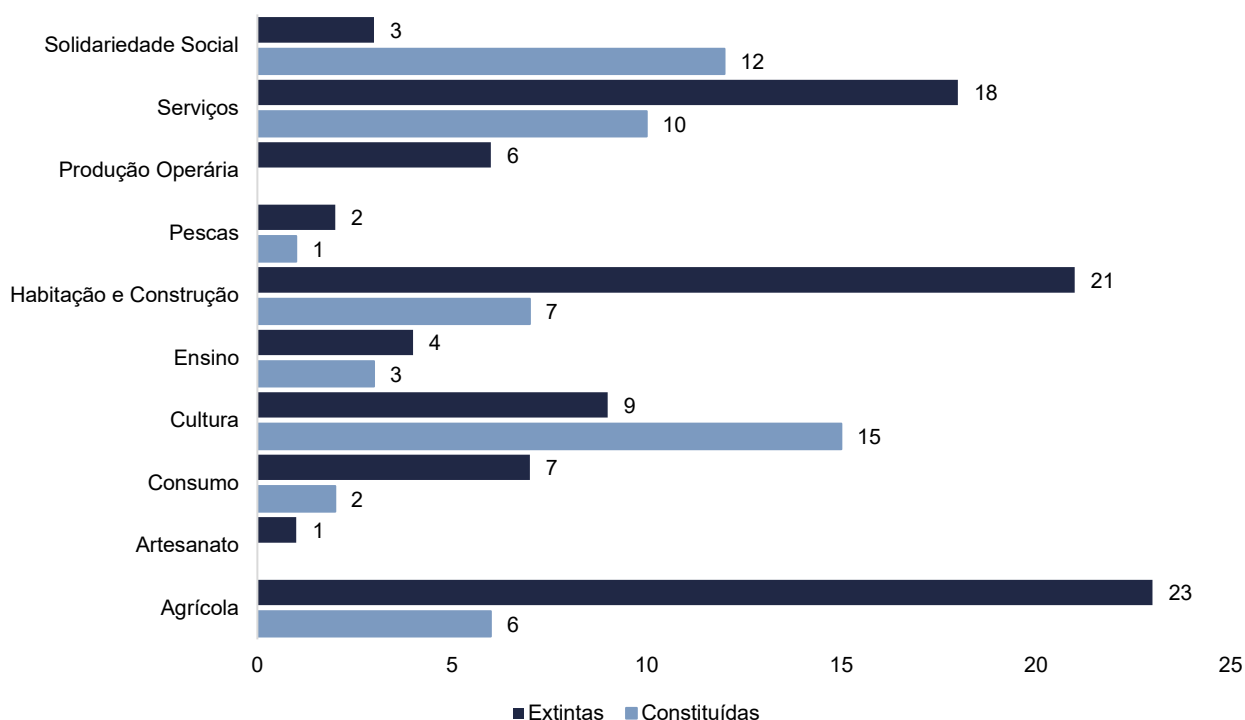
<sup>4</sup> Cf. Lei n.º 119/2015, de 31 de agosto, artigo 4.º.

<sup>5</sup> Cf. Constituição da República Portuguesa, artigos 80.º e 82.º.

<sup>6</sup> Estes dados têm origem na Conta Satélite da Economia Social (CSES), cuja terceira edição foi publicada em 2019, com dados relativos a 2016, sendo que a versão anterior utiliza dados de 2013, com os quais é comparada a evolução dos diferentes indicadores.



**Figura 1 - Cooperativas constituídas e extintas, por ramo (2021)**

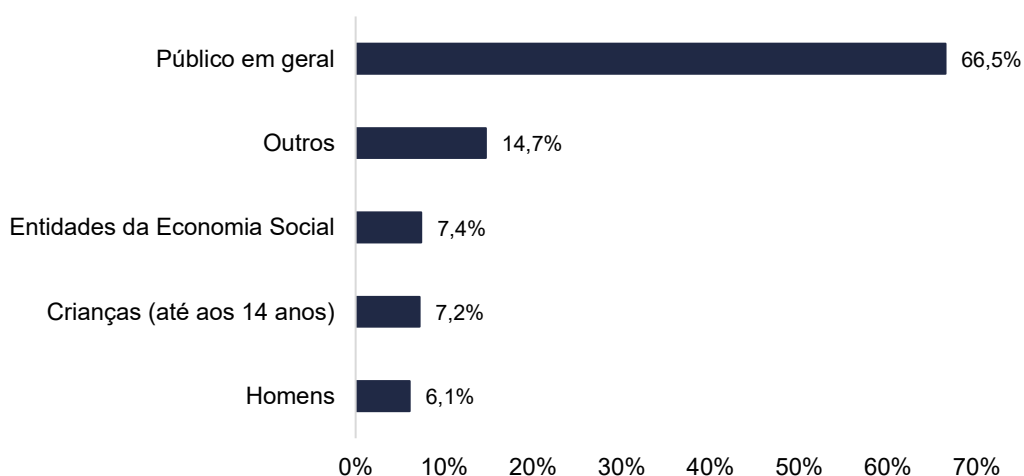


Fonte: CASES

No Inquérito ao Sector da Economia Social – 2018, o INE apurou que estavam inscritos em cooperativas 104.777 cooperadores registados como pessoas coletivas e 828.454 registados como pessoas singulares. No que respeita ao desenvolvimento do trabalho em rede, 28,1% das cooperativas indicaram como parceiras outras cooperativas, 23,9% indicaram parcerias com o sector empresarial e 23,1% com o sector público.

Considerando a atividade que desempenham, ainda no estudo supramencionado, as cooperativas identificam como principal utilizador, beneficiário ou cliente, o público em geral (66,5%), assumindo especial relevância também as entidades da economia social (7,4%), as crianças (7,2%) e os homens (6,1%) [Figura 2].

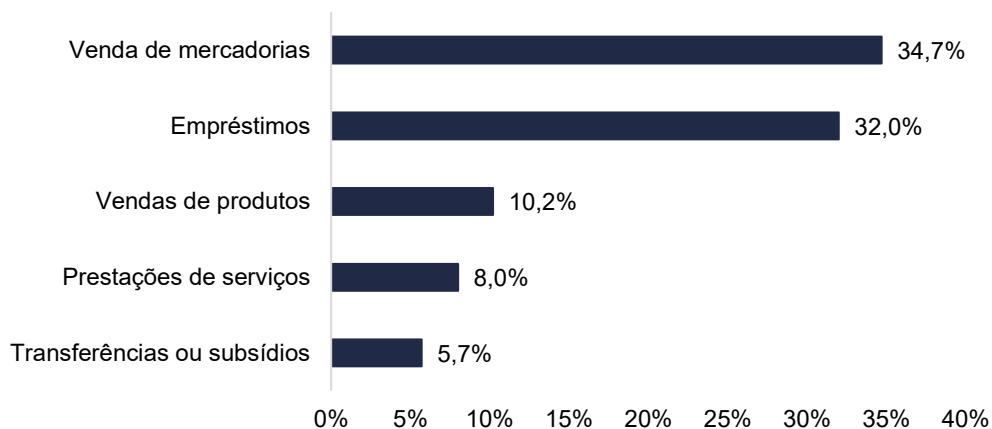
**Figura 2 - Principais utilizadores, beneficiários ou clientes de cooperativas (% , 2018)**



Fonte: INE, Inquérito ao Sector da Economia Social

Já no que respeita a fontes/meios de financiamento, a venda de mercadorias representou 34,7% do total, seguindo-se os empréstimos com 32% e a venda de produtos com 10,2% do total. 10,9% das cooperativas referiram ter obtido financiamento de fontes estrangeiras, onde se incluem fundos comunitários (Figura 3).

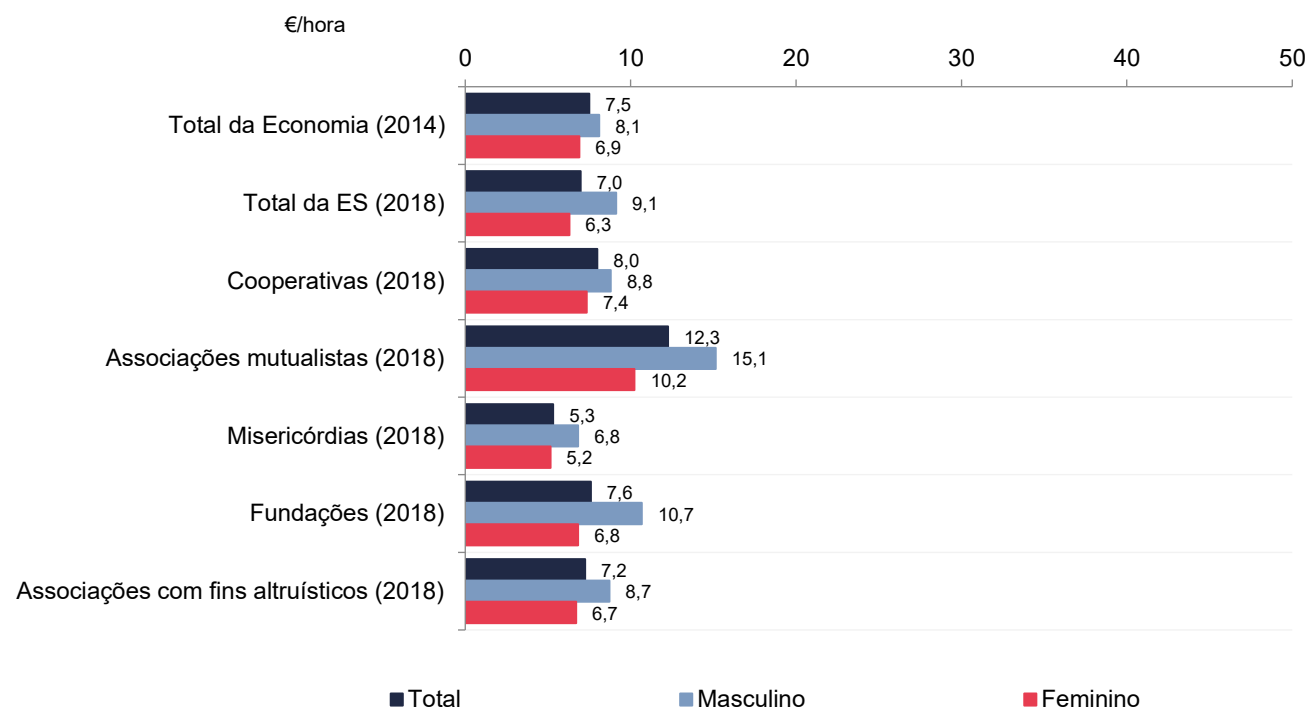
**Figura 3 - Principais meios de financiamento das cooperativas (% , 2018)**



Fonte: INE, Inquérito ao Sector da Economia Social

Por fim, no que respeita a ganhos médios horários das pessoas ao serviço nas cooperativas, estes situam-se acima do valor observado para o total da economia nacional (Figura 4)<sup>7</sup>.

**Figura 4 - Distribuição do ganho médio horário das pessoas ao serviço nas cooperativas, por sexo e total (2014 e 2018)**



Fonte: INE, Inquérito ao Sector da Economia Social

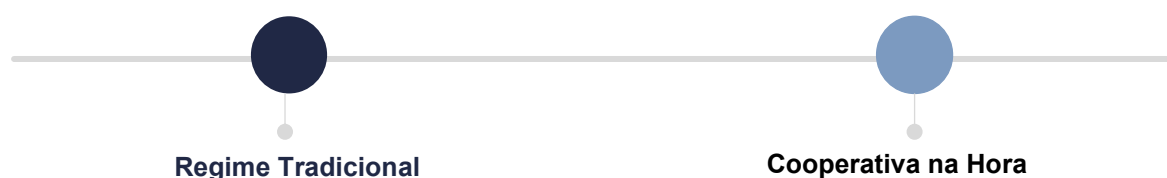
<sup>7</sup> Dados obtidos pelo INE através do cruzamento de informação de dados dos Quadros de Pessoal do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social 2018 com a amostra de cooperativas auscultadas no âmbito do Inquérito ao Setor da Economia Social.

## 3. O processo de criação de cooperativas

Atualmente, uma cooperativa pode ser constituída ao abrigo do regime tradicional (por Instrumento Particular ou por Escritura Pública) ou através da “Cooperativa na Hora”. A “Cooperativa na Hora” entrou em vigor em junho de 2017. No entanto, para efeitos de avaliação da medida foram selecionados os quatro anos (completos) subsequentes, considerando os dois regimes paralelamente existentes.

Uma vez que dois regimes de criação de cooperativas passaram a coexistir, importa efetuar uma comparação genérica entre ambos:

**Figura 5 - Análise comparativa de procedimentos entre os dois regimes**



O **Regime Tradicional** prevê dois tipos de procedimento:

→ **Procedimento por Instrumento Particular** (que prevê os seguintes passos):

1. Requisição do certificado de Admissibilidade de Firma ou Denominação/NIPC.
2. Realização da Assembleia de Fundadores. (composta, no mínimo, por 3 pessoas, singulares ou coletivas).
3. Realização do Registo Comercial (feito em conservatória do Registo Comercial).
4. Publicação Obrigatória do Ato de Constituição (promovido pelo Conservador/a do Registo Comercial).

→ **Escritura Pública**

A escritura pública é realizada nos cartórios notariais e obriga à apresentação dos seguintes documentos:

- Certificado de Admissibilidade de Denominação.
- Ata da Assembleia de Fundadores.
- Estatutos assinados por todos os fundadores.

Ambos os procedimentos implicam, depois, deslocações à Segurança Social e ao Serviço de Finanças.

A **Cooperativa na Hora** prevê o seguinte procedimento:

1. Agendamento através de marcação prévia.
2. Constituição da cooperativa no Balcão Cooperativa na Hora.

Para constituir uma cooperativa na hora torna-se apenas necessário agendar, num dos balcões de atendimento criados, o dia e hora para se proceder à constituição da cooperativa.

Importa referir que o processo tem algumas limitações, designadamente quanto à não aplicação do regime especial de constituição imediata de cooperativas<sup>8</sup>:

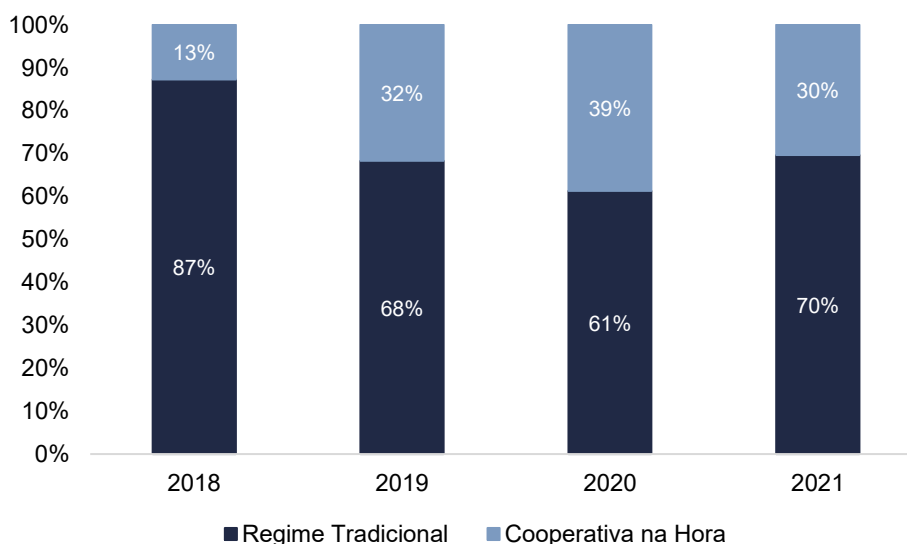
- a) Às Cooperativas de crédito;
- b) Às Cooperativas de ensino superior;
- c) Às Cooperativas de Seguros;
- d) Às Cooperativas de grau superior;
- e) Às Cooperativas de interesse público;
- f) À Sociedade Cooperativa Europeia;
- g) Às cooperativas cujo capital seja realizado com recurso a entradas em espécie;
- h) Às cooperativas que integrem membros investidores.

Nos casos em que não se opte por denominações pré-definidas é necessário um certificado de admissibilidade. Já no que respeita à realização de escritura pública, apenas é necessária quando a entrada de capital é realizada com recurso a bens sujeitos a escritura, como é o caso de imóveis.

Desta forma, como se observa na , é possível identificar diferenças consideráveis entre os dois regimes. Destaca-se, naturalmente, na “Cooperativa na Hora”, a supressão significativa de atividades prévias ao processo, assim como a redução das interações necessárias com os serviços públicos para criar uma cooperativa.

No que respeita ao processo de criação de cooperativas de uma forma agregada, entre 2018 e 2021, foram constituídas 214 cooperativas, das quais, 61 foram constituídas através da “Cooperativa na Hora” e 153 através do regime tradicional. O peso de cooperativas constituídas na hora em relação ao total cresceu significativamente em 2019 e 2020, e regrediu em 2021 para valores próximos da média dos quatro anos, que se cifrou em 29% (Figura 6).

**Figura 6 - Cooperativas constituídas entre 2018-2021 (em % do total)**



Fonte: CASES

<sup>8</sup> Cf. Decreto-Lei n.º 54/2017, de 2 de junho, artigo 2.º

## 4. Abordagem metodológica

O presente capítulo expõe a abordagem metodológica adotada no exercício de avaliação de impacto, efetuando-se, numa primeira secção, uma descrição da metodologia de avaliação de impacto legislativo de uma forma geral, cuja aplicação concreta à avaliação *ex post* da medida “Cooperativa na Hora” constitui uma segunda secção.

### 4.1. Enquadramento da metodologia de Avaliação de Impacto Legislativo (AIL)

A avaliação do impacto legislativo tem sido adotada pelas economias desenvolvidas e por grande parte das economias em desenvolvimento como um instrumento de apoio à decisão política e de promoção de uma intervenção pública com base na evidência. Em diferentes situações, estes programas estão associados a esforços de simplificação administrativa e de redução dos custos de contexto, que têm por objetivo melhorar a eficiência das economias e contribuir para a sua competitividade.

Na prática, o exercício de avaliação de impacto legislativo corresponde a uma análise sistemática dos efeitos das medidas de intervenção pública materializadas através da legislação. Esta análise incide sobre diversos domínios, económicos e sociais, e contempla diferentes incidências, particularmente, empresas e cidadãos.

A avaliação de impacto é um instrumento de apoio à tomada de decisão política que cria informação para o decisor público, que assim dispõe de dados sobre os impactos da intervenção. Numa perspetiva circular da intervenção pública, a avaliação de impacto permite ao decisor ponderar, previamente, as medidas de intervenção, tendo em consideração os objetivos de interesse público em questão (avaliação *ex ante*) e, *a posteriori*, avaliar a execução efetiva da intervenção realizada, contrapondo-a com os objetivos iniciais, a fim de identificar o respetivo alinhamento e a eficácia das medidas adotadas e, eventualmente, considerar a revisão da intervenção (avaliação *ex post*).

Na dimensão de análise económica, a metodologia de AIL centra-se sobre as alterações nos custos ou benefícios que são suportados pelos cidadãos, empresas ou administração pública decorrentes da intervenção legislativa que se está a analisar. Considerando o caso particular da “Cooperativa na Hora”, no que se refere aos custos, podem ocorrer variações nos:

- **Custos Diretos:** consistem em pagamentos ao Estado por contrapartida da prestação de um serviço ou da remoção de um obstáculo ao exercício de uma atividade, incluindo-se nesta categoria as taxas, os emolumentos e as contribuições financeiras.
- **Custos Administrativos:** correspondem ao tempo despendido na execução de um conjunto de tarefas que permitem cumprir as obrigações previstas na legislação, normalmente relacionadas com atividades administrativas ou com a prestação de informação.

Neste relatório, apresenta-se uma estimativa da variação de custos diretos e administrativos.

Tendo por base a experiência internacional na aplicação do exercício de AIL à esfera da Administração Pública e considerando as obrigações impostas por uma iniciativa legislativa, subdividem-se estas, para efeitos de sistematização dos impactos, em duas categorias de atividades:

- **Atividades Dependentes das obrigações de cidadãos/empresas:** consistem em atividades que a AP tem que desempenhar para que os cidadãos e/ou empresas possam cumprir com as obrigações que lhes são impostas. Esta categoria de atividades abrange todas as tarefas administrativas que resultam do processamento de obrigações impostas aos cidadãos e/ou empresas. Assim, consideram-se as tarefas da AP que são um reflexo das tarefas realizadas pelas empresas e/ou cidadãos para o cumprimento de obrigações decorrentes de um projeto legislativo.
- **Atividades Independentes das obrigações de cidadãos/empresas:** são as atividades desenvolvidas pela AP resultantes de um projeto legislativo e que não decorrem diretamente do cumprimento de obrigações dos cidadãos e/ou empresas. São atividades que ocorrem por iniciativa do organismo público ou porque a imposição incide sobre a Administração Pública. Esta categoria inclui tarefas de implementação, fiscalização e auditoria e tarefas associadas ao cumprimento de obrigações de informação impostas à própria AP.

Desta forma, os custos totais para a AP ( $CT^{AP}$ ) decorrentes de um projeto legislativo são aferidos pela soma dos custos totais associados às atividades dependentes ( $CT^{AD}$ ) e dos custos totais associados às atividades independentes ( $CT^{AI}$ ):

**Figura 7 - Custos totais sobre AP decorrentes de um projeto legislativo**



**Fonte:** Relatório do grupo de trabalho para acompanhamento do desenvolvimento da metodologia de avaliação de impacto legislativo sobre a Administração Pública

A avaliação *ex post* constitui uma ferramenta útil para garantir que a legislação permanece adequada ao objetivo inicial e pode servir como garantia de que as empresas ou os cidadãos não são desnecessariamente sobrecarregados por obrigações impostas pelo Estado.

Os exercícios de avaliação *ex post* não se limitam ao cálculo de custos. Por definição, focam-se na consecução dos objetivos, contemplando, igualmente, impactos indiretos e efeitos não previstos e têm em consideração alternativas possíveis, quando aplicável. A realização de uma avaliação *ex post* implica, também, consultar as partes interessadas (*stakeholders*)<sup>9</sup>, na medida em que o seu envolvimento constitui um dos domínios-chave para melhorar os ambientes regulatórios nos respetivos países<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Cf. Conclusões da 9ª Conferência sobre medição de desempenho regulatório. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Proceedings-9th-Conference-MRP.pdf>

<sup>10</sup> Cf. *Regulatory Policy Outlook 2018* da OCDE. Disponível em: <https://www.oecd.org/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2018-9789264303072-en.htm>

## 4.2. Metodologia de AIL aplicada à avaliação ex post da medida “Cooperativa na Hora”

O presente exercício de avaliação ex post pretende dar resposta às seguintes questões de avaliação (Quadro 1):

**Quadro 1 - Questões de Avaliação (QA)**

<b>QA 1:</b>	Que problema justificou a intervenção pública, quais as suas causas e o que se esperava alcançar com a implementação da medida?
<b>QA 2:</b>	Este motivo/causas/problema de política pública mantém-se?
<b>QA 3:</b>	Face ao problema previamente identificado, quais os objetivos de política pública que foram estabelecidos?
<b>QA 4:</b>	Como se concretizou a aplicação da medida?
<b>QA 5:</b>	Como evoluiu a implementação da medida desde 2018?
<b>QA 6:</b>	Em que medida foi a intervenção bem-sucedida? É possível determinar em que medida os seus objetivos foram ou estão a ser alcançados?
<b>QA 7:</b>	Durante a vigência do novo regime, detetaram constrangimentos ou limitações de acesso, isto é, barreiras de acesso devidas à tecnologia, de natureza material ou outra(s) que de alguma forma limitaram o acesso/procura ao “serviço” disponibilizado?
<b>QA 8:</b>	É possível determinar se os custos com a medida são proporcionais aos benefícios alcançados?
<b>QA 9:</b>	Justifica-se a manutenção da medida?
<b>QA 10:</b>	Há alternativas mais eficazes ou eficientes para alcançar os objetivos estabelecidos?

Uma vez que se trata de uma medida SIMPLEX+, a abordagem metodológica da presente avaliação procura também aferir, com o maior detalhe possível, a eficácia da medida, atribuindo particular atenção à variação de encargos resultante das:

1. Alterações nas exigências administrativas/tarefas que têm de ser cumpridas para efeitos de conformidade com a legislação;
2. Alterações nos pagamentos a efetuar ao Estado para iniciar a atividade.

Note-se que os efeitos de medidas SIMPLEX+ não se restringem à variação de custos administrativos para os beneficiários. Se possibilitam às empresas e/ou cidadãos poupanças do ponto de vista económico, também provocam alterações procedimentais na própria Administração Pública, o que resulta, por norma, na redução ou em atividades suprimidas, tal como em alterações na afetação de recursos humanos a essas atividades.

No processo de criação de cooperativas, as atividades administrativas executadas pela Administração Pública resultam de interações com os beneficiários da medida, pelo que, para efeitos de avaliação da medida na ótica da Administração Pública, apenas são consideradas atividades dependentes.

Por outro lado, a redução dos pagamentos ao Estado efetuados pelos beneficiários que criaram cooperativas na hora traduz-se diretamente numa diminuição de receita para a Administração Pública.

Desta forma, para estimar cada uma das variáveis é necessário sistematizar um conjunto de pressupostos de base explanados na Figura 8.

**Figura 8 - Sistematização da análise para a AP**

Pressupostos de análise	
<b>Pressuposto 1</b>	<p><b>Entidades abrangidas:</b></p> <p>São envolvidas 3 entidades da AP:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• IRN, I.P.</li> <li>• Autoridade Tributária</li> <li>• Segurança Social</li> </ul>
<b>Pressuposto 2</b>	<p><b>Componentes consideradas:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• No que respeita à poupança em termos de custos administrativos penas se consideram atividades administrativas dependentes</li> <li>• É também considerada a diminuição de receita para a AP</li> </ul>
<b>Pressuposto 3</b>	<p><b>Alterações procedimentais:</b></p> <p>Com a “Cooperativa na Hora” desaparecem interações com:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Autoridade Tributária</li> <li>• Segurança Social</li> <li>• Parte das interações com o IRN, I.P</li> </ul>
<b>Pressuposto 4</b>	<p><b>Atividades administrativas abrangidas:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Processamento de informações relacionadas com informações comerciais e fiscais</li> <li>• Processamento de informações relacionadas com licenças, certificados, autorizações ou permissões</li> <li>• Processamento de registos e notificações</li> </ul>
<b>Pressuposto 5</b>	<p><b>Duração das atividades:</b></p> <p>A duração de cada atividade (hora) é estimada com recurso a valores padronizados para os custos administrativos na Administração Pública</p>
<b>Pressuposto 6</b>	<p><b>Remuneração:</b></p> <p>A remuneração utilizada para monetizar a poupança para a AP tem por base a média da remuneração dos assistentes técnicos para os anos 2018-2021 da DAGEP. Ao valor médio da remuneração aplica-se um <i>overhead</i> [ver nota de rodapé 20]</p>



Desta forma, a metodologia aplicada segue uma abordagem integrada, tendo por base a complementaridade entre as seguintes perspetivas:

1. Dos beneficiários; e
2. Da Administração Pública.

Por sua vez, estas duas perspetivas de análise congregam dimensões de impacto da medida “Cooperativa na Hora”, que consistem em:

- **Dimensão quantitativa:** respeita ao cálculo efetivo da variação de custos associados ao processo de criação de uma cooperativa, através do qual se pretende obter estimativas do impacto da medida “Cooperativa na Hora” em termos económicos. Foram ainda criados índices de perceção que resultam das apreciações dos beneficiários quanto à satisfação e concordância em relação a determinadas características da medida, capturadas através de inquérito. Por fim, é apresentada uma análise preditiva da evolução da medida até 2025.
- **Dimensão qualitativa:** respeita à identificação dos pontos fortes e fracos da medida (análise SWOT).

No que concerne ao cálculo da variação de custos, a abordagem metodológica segue as regras do exercício de avaliação de impacto legislativo *ex ante*, que tem como base a adequação da metodologia comumente associada a exercícios de avaliação de impacto legislativo, nomeadamente de mensuração de custos administrativos, como é o caso do *Standard Cost Model*<sup>11</sup>. Em particular, foram analisadas interações entre os cooperadores (beneficiários da medida) e os serviços da Administração Pública, concretamente no que respeita ao tempo despendido no processo de criação de uma cooperativa, bem como tendo em conta os pagamentos de taxas associadas ao processo. Os dados para tais cálculos foram obtidos através de um questionário endereçado aos potenciais beneficiários.

O questionário incluiu, igualmente, questões cujas respostas permitiram aferir outros benefícios percecionados, relacionados com a avaliação feita pelos beneficiários em termos de satisfação e concordância com determinadas características da “Cooperativa na Hora”. Foi com base nestas perceções que foi possível enriquecer a análise com fatores adicionais que contribuem para o impacto global da “Cooperativa na Hora”, além da quantificação das expectáveis poupanças adstritas aos custos de contexto assumidos pelos beneficiários<sup>12</sup>.

A abordagem qualitativa foi complementada pela avaliação qualitativa da medida à luz dos objetivos iniciais que fundamentaram a sua implementação.

Uma vez definidos os traços gerais da abordagem metodológica, o presente exercício de avaliação *ex post*, em termos de operacionalização dos trabalhos, subdividiu-se em três fases subsequentes (Figura 9).

---

<sup>11</sup> Cf. International Standard Cost Model Manual. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/34227698.pdf>

<sup>12</sup> Entendem-se por custos de contexto “os efeitos negativos decorrentes de regras, procedimentos, ações e/ou omissões que prejudicam a atividade das empresas e que não são imputáveis ao investidor, ao negócio ou à organização.” Mais informação disponível em: [https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_destaquas&DESTAQUESdest\\_boui=316542708&DESTAQUESmodo=2](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaquas&DESTAQUESdest_boui=316542708&DESTAQUESmodo=2)

**Figura 9 - Estruturação da análise**

Estruturação da análise	
Fase 1	<p><b>Fase inicial:</b></p> <p>A fase inicial centrou-se no processo de recolha de informação, cujo desenvolvimento contínuo permitiu dar resposta às questões de avaliação, bem como obter informação direta de uma amostra de beneficiários, por sua vez essencial no sentido de avaliar a eficiência e eficácia da medida. Desta forma, o desenvolvimento da Fase 1 cumpriu os seguintes pressupostos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Definição dos interlocutores/peritos;</li> <li>• Preparação e submissão do pedido de elementos necessários ao profícuo desenvolvimento dos trabalhos;</li> <li>• Desenho do inquérito e subsequente distribuição do inquérito a amostra dos beneficiários;</li> <li>• Recolha de informação e levantamento de dados.</li> </ul>
Fase 2	<p><b>Desenvolvimento dos trabalhos, análise e tratamento de dados:</b></p> <p>Uma vez concluído o processo de recolha de informação, a Fase 2 compreendeu as seguintes tarefas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tratamento de dados recebidos no inquérito;</li> <li>• Estimativa de resultados;</li> <li>• Construção de índices de perceção.</li> </ul>
Fase 3	<p><b>Produção de relatório e discussão de resultados</b></p> <p>A última fase do exercício de avaliação consistiu no desenvolvimento dos trabalhos indicados:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboração do relatório preliminar;</li> <li>• Discussão com os interlocutores dos resultados preliminares;</li> <li>• Elaboração do relatório final.</li> </ul>

## 5. Resultados

A apresentação dos resultados está organizada em quatro secções: a) perspetiva dos beneficiários; b) perspetiva da administração pública; c) análise SWOT; e d) análise preditiva da evolução da “Cooperativa na Hora”.

### 5.1. Perspetiva dos beneficiários da medida (Cooperativas)

O inquérito aos beneficiários permitiu seleccionar respostas válidas ao inquérito dirigido às cooperativas de um universo populacional superior a 20% das cooperativas criadas no período 2018-2021. Trata-se de uma amostra aleatória considerando os dois regimes de criação de cooperativas, garantindo a representatividade estatística necessária para a realização da presente avaliação. A dispersão territorial da amostra (Figura 10), assim como a caracterização por ramo da cooperativa (Figura 11) são as seguintes:

Figura 10 - Distribuição da amostra por NUTS II (em %)

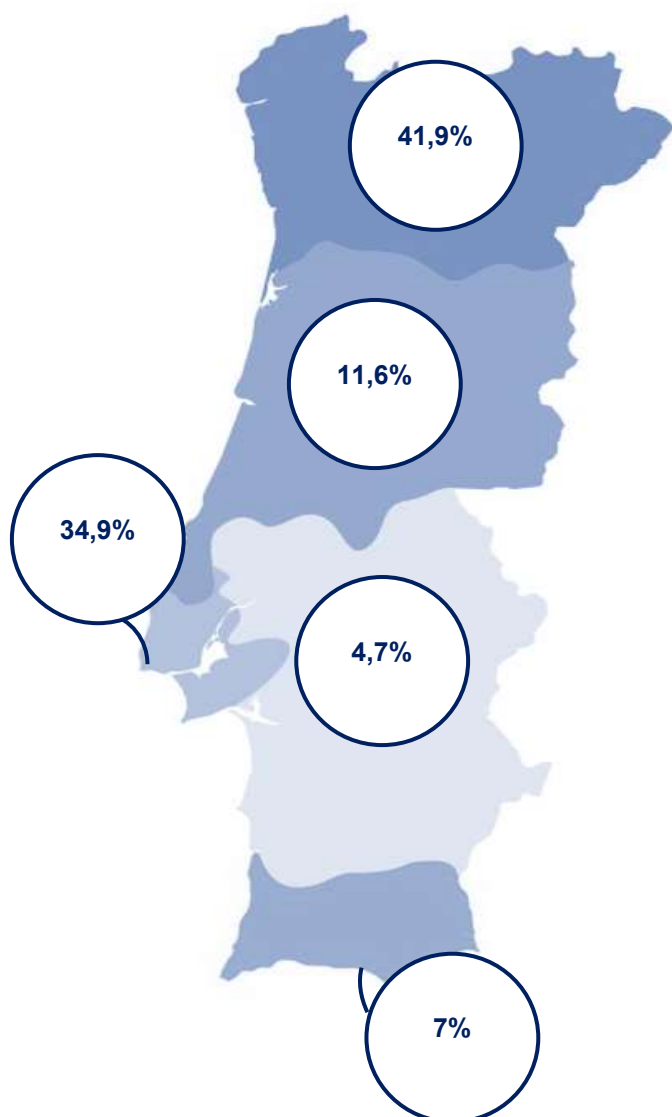


Figura 11 - Distribuição da amostra por ramo da cooperativa (em %)

Agricultura	7%
Comercialização	2,3%
Consumidores	2,3%
Cultura	25,6%
Habitação e construção	7%
Pescas	2,3%
Serviços	20,9%
Solidariedade Social	32,6%

Fonte: Inquérito às Cooperativas, elaboração dos autores

Atendendo às alterações que a medida “Cooperativa na Hora” provocou na relação dos beneficiários com os serviços públicos, na ótica dos beneficiários, a presente avaliação compreende a evolução de duas componentes: a) poupança de custos diretos para os beneficiários; e b) poupança de custos administrativos para os beneficiários. Por último, são apresentados índices de perceção construídos a partir da informação recolhida através do inquérito aos beneficiários.

### 5.1.1. Poupança de custos diretos para os beneficiários

Com a criação da medida “Cooperativa na Hora” foram suprimidas diversas formalidades constantes no regime tradicional. Essa supressão traduz-se numa redução de encargos diretos.

Na ausência da medida “Cooperativa na Hora”, as cooperativas teriam sido criadas de acordo com o regime tradicional. A introdução da “Cooperativa na Hora” permitiu, contudo, uma poupança passível de ser quantificada através da seguinte fórmula:

$$\Delta CD = (v_{RT} - v_{CH}) \times f_{CH}$$

onde:

$\Delta CD$  = variação de custos diretos

$v$  = valor do custo unitário

$f$  = frequência

O valor apurado para os custos diretos decorrentes do processo de criação de uma cooperativa no regime tradicional ( $v_{RT}$ ) é de 562,50 EUR, compreendendo as seguintes componentes<sup>13</sup>:

- certificado de admissibilidade: 75 EUR;
- registo de constituição e designação dos titulares dos órgãos sociais: 487,50 EUR.

No que concerne ao processo de criação de uma cooperativa através da “Cooperativa na Hora” ( $v_{CH}$ ), o custo direto total apurado é de 360 EUR<sup>14</sup>, valor que inclui, além do título constitutivo, o registo comercial, a publicação obrigatória e o código de acesso à certidão permanente.

Existe assim uma poupança unitária de 202,50 EUR entre os dois regimes. Considerando que, entre 2018 e 2021, foram constituídas 61 cooperativas ao abrigo da medida “Cooperativa na Hora”, estima-se que os beneficiários que criaram cooperativas na hora pouparam 12 532,50 EUR em pagamentos ao Estado.

### 5.1.2. Poupança de custos administrativos para os beneficiários

Como explicado, a “Cooperativa na Hora” é uma medida de simplificação administrativa, em que se eliminaram várias das formalidades nas diversas áreas de registo comercial e registo civil necessárias para constituir uma cooperativa. Logo, um dos impactos esperados seria a redução do tempo despendido na execução do conjunto de tarefas previstas na legislação para a criação de uma cooperativa, isto é, uma diminuição dos custos administrativos.

<sup>13</sup> Em alguns casos, é necessário efetuar uma escritura pública, com o custo unitário de 110 €; a aquisição de um cartão da empresa em suporte físico, pelo valor de 14 €, é facultativa. Sendo estes custos de caráter excepcional, não são considerados para apuramento do valor total.

<sup>14</sup> Este valor é idêntico ao custo da constituição de uma empresa através da “Empresa na Hora”. É fixado pelo ponto 3.3 do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 322 A/2001, de 14 de dezembro, que aprova o Regulamento Emolumentar dos Registos e Notariado. Disponível em: <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-lei/2001-34475775-108037678>

Novamente considerando que, sem a “Cooperativa na Hora”, as cooperativas criadas no âmbito desta medida tê-lo-iam sido segundo o regime tradicional, é possível estimar a poupança em termos de custos administrativos através da seguinte fórmula:

$$\Delta CA = (t_{RT} - t_{CH}) \times p \times f_{CH}$$

onde:

$\Delta CA$  = variação de custos administrativos  
 $t$  = tempo, em horas  
 $p$  = produtividade média do trabalho (€/h)  
 $f$  = frequência

Para ambos os regimes, os dados relativos ao tempo que demorou todo o processo de criação da cooperativa, incluindo os tempos para obtenção e preparação da documentação, bem como tempos para deslocação aos serviços da Administração Pública e de espera nestes, foram obtidos através do questionário.

Concretamente, a componente *tempo* resultou do apuramento da mediana<sup>15</sup> que as cooperativas inquiridas indicaram. Este foi de 24 h para as cooperativas constituídas de acordo com o regime tradicional e de 10 h para as que surgiram segundo o “Cooperativa na Hora”. Ou seja, em termos de tempo, a medida permitiu uma poupança de 14 horas, o que, dado o número médio de horas de trabalho semanal em Portugal entre 2018 e 2021, correspondente a 1,7 dias<sup>16</sup>.

Tendo em conta que os diferentes ramos de cooperativa correspondem também a sectores de atividade económica distintos, na monetização do tempo poupado, recorreu-se à produtividade média do trabalho para o conjunto da economia, que, de acordo com as tabelas de produtividade média do trabalho do INE, é de 17,25 EUR/h<sup>17</sup>. Assim, a redução de 14 horas no procedimento corresponde a uma poupança de 241,50 EUR por cada cooperativa constituída.

Considerando as 61 cooperativas criadas na hora, está-se perante uma poupança de 14 731,50 EUR.

### 5.1.3. Índices de perceção

Através do inquérito endereçado aos beneficiários da medida, foram obtidos dados que posteriormente foram utilizados para alimentar um modelo construído para representar a perceção destes beneficiários relativamente a diferentes aspetos da “Cooperativa na Hora”. Estes índices de perceção espelham o grau de satisfação dos beneficiários, bem como a concordância com a aplicabilidade/especificidades da medida. Os índices produzidos estão numa escala de 0 a 40 e, quanto à amplitude das respostas, variam entre uma apreciação muito negativa e muito positiva.

Destaca-se, em primeiro lugar, a elevada concordância com a afirmação de que a medida “Cooperativa na Hora” foi positiva (Figura 12). Os beneficiários que criaram cooperativas ao abrigo desse regime simplificado expressam elevada satisfação quanto à experiência que tiveram (Figura 13).

<sup>15</sup> Para efeitos de apuramento de tempos foram utilizadas medidas de tendência central, neste caso a mediana, devido ao facto de ser estatisticamente mais robusta do que a média.

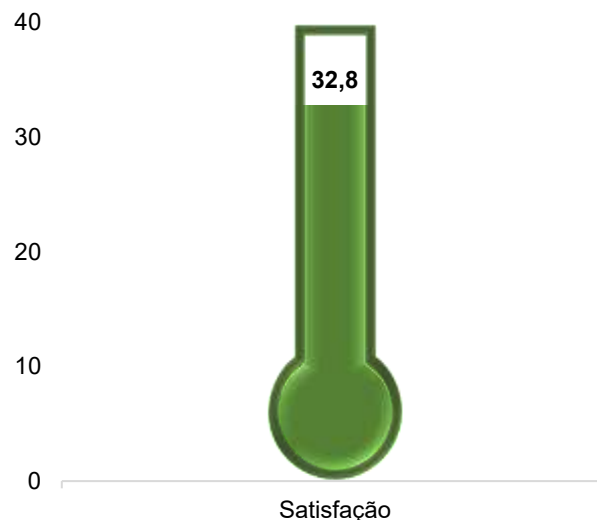
<sup>16</sup> O número médio de horas de trabalho semanal o período de 2018-2021 foi obtido com base na média dos valores avançadas pelo Eurostat para Portugal, que corresponde a 41,5 dias/semana, i.e., 8,3h/dia. Para mais informação, ver dados disponíveis em: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00071/default/table?lang=en>

<sup>17</sup> A produtividade média do trabalho/hora é referente a 2019. Face à ausência de dados para 2021, optou-se por utilizar valores para 2019, tal como é efetuado no exercício de AIL *ex ante*. Este valor estimado pelo INE está disponível através da seguinte ligação: [www.ine.pt/quadroA.0.3](http://www.ine.pt/quadroA.0.3)

Em contrapartida, relativamente à localização geográfica dos 5 “Balcões Cooperativa na Hora” atualmente existentes, foram construídos dois índices de perceção: um envolvendo cooperativas que usufruíram da “Cooperativa na Hora” (Figura 14) e outro abrangendo cooperativas criadas ao abrigo do designado regime tradicional (Figura 15). Ambos os beneficiários concordam que os balcões atualmente existentes não são suficientes. No entanto, essa perceção negativa é mais acentuada quando questionadas as cooperativas criadas através do regime tradicional. Ou seja, o facto de existirem apenas 5 balcões, sobretudo considerando que o Instituto dos Registos e do Notariado (IRN) disponibiliza 297 balcões em todo o país e Regiões Autónomas para a criação de empresas na hora<sup>18</sup>, pode ser interpretado como um entrave maior para a criação das cooperativas através da “Cooperativa na Hora”.

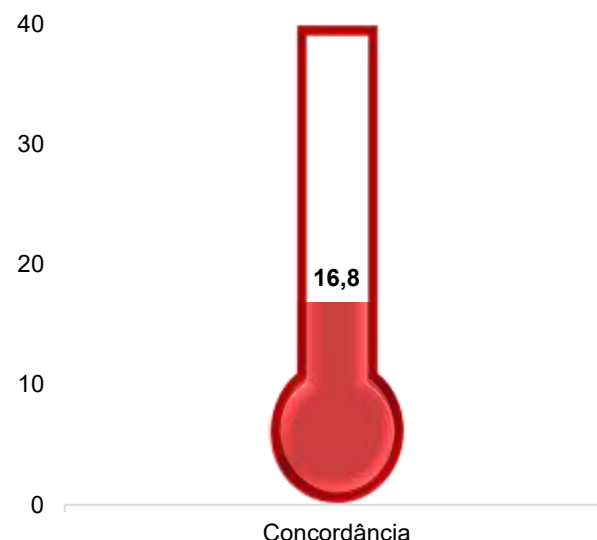
**Figura 12** - A medida “Cooperativa na Hora” ao possibilitar a criação e o registo de cooperativas no mesmo dia e num único balcão foi positiva

**Figura 13** - Avaliação da experiência no que respeita à medida “Cooperativa na Hora”?



**Figura 14** - Os 5 “Balcões Cooperativa na Hora” existentes são suficientes (Opinião de Cooperativas criadas na Hora)

**Figura 15** - Os 5 “Balcões Cooperativa na Hora” existentes são suficientes (Opinião de Cooperativas criadas através do Regime Tradicional)



■ Muito negativo [0;10] ■ Negativo [10;20] ■ Positivo [20;30] ■ Muito positivo [30;40]

<sup>18</sup> Cf. <https://justica.gov.pt/Servicos/Empresa-na-Hora/Contactos>

## 5.2. Perspetiva da Administração Pública (AP)

Atendendo aos pressupostos referidos na descrição da metodologia aplicada ao presente exercício, a avaliação da execução da “Cooperativa na Hora” na ótica da AP compreende a evolução de duas componentes: a) diminuição da receita, e b) poupança de custos administrativos para a AP.

### 5.2.1. Diminuição de receita para a AP

Os custos diretos correspondem a pagamentos ao Estado. Daqui resulta claro que uma redução de custos diretos para os beneficiários equivale, na razão 1:1, a uma diminuição da receita para as entidades públicas. Na secção anterior, foi calculado que os beneficiários da medida “Cooperativa na Hora” pouparam 12 352,50 EUR em pagamentos ao Estado. Este montante representa uma perda de receita para a Administração Pública.

### 5.2.2. Poupança de custos administrativos para a AP<sup>19</sup>

A eliminação de várias formalidades de registo comercial e de registo civil necessárias, no âmbito da “Cooperativa na Hora”, representou também uma poupança de custos administrativos para a Administração Pública. Esta variação, assumindo que as cooperativas criadas na hora teriam seguido o regime tradicional se não houvesse a medida, é dada pela seguinte fórmula:

$$\Delta CA^{AP} = (CA_{RT}^{AP} - CA_{CH}^{AP}) \times f_{CH}$$

Os custos administrativos suportados pela AP em cada um dos regimes resultam do somatório do custo das várias obrigações que cada regime implica. Por sua vez, o custo de cada uma das obrigações é calculado pelo produto do tempo gasto para realizar cada uma das tarefas necessárias pela remuneração do funcionário que a executa<sup>20</sup>. Ou seja:

$$CA_j^{AP} = \sum_{i=1}^N CA_{ji}^{AP} = \sum_{i=1}^N (t_{ji} \times r_{ji})$$

onde

$CA_j^{AP}$  = custo administrativo para a AP do regime  $j$

$CA_{ji}^{AP}$  = custo administrativo para a AP da obrigação  $i$  no âmbito do regime  $j$

$t_{ji}$  = tempo, em horas, necessário ao cumprimento da obrigação  $i$  no âmbito do regime  $j$

$r_{ji}$  = vencimento horário do funcionário que cumpre a obrigação  $i$  no âmbito do regime  $j$

<sup>19</sup> Atente-se que alguns valores calculados neste capítulo podem surgir com uma ligeira disparidade devido aos arredondamentos.

<sup>20</sup> A este valor é acrescido um *overhead*, que reflete o custo que a Administração Pública suporta ao colocar ao serviço do cumprimento da obrigação recursos internos para além dos recursos humanos (por exemplo, enquadram-se neste âmbito equipamentos e instalações). Este valor é calculado por referência ao valor de base dos custos administrativos determinados com base na remuneração média e, seguindo a prática da Comissão Europeia, aplica-se a percentagem de acréscimo de custos de 25%. Cf. Better Regulation Toolbox da Comissão Europeia, pág. 523. Disponível em:

[https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/br\\_toolbox-nov\\_2021\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/br_toolbox-nov_2021_en_0.pdf)

Na determinação da variável *tempo*, recorreu-se a tabelas de tempos padronizados para as atividades administrativas.<sup>21</sup> Já para a definição do valor hora, foi tida em conta a informação que consta do Sistema Remuneratório da Administração Pública, calculada através da fórmula<sup>22</sup>:

$$r_{ji} = (Rb \times 12)/(52 \times n)$$

onde:

*Rb* = remuneração base mensal

*n* = número de horas da normal duração semanal do trabalho

No caso das cooperativas constituídas segundo o regime tradicional, tendo por referência as atividades administrativas que os beneficiários necessitam de cumprir, são consideradas as seguintes obrigações correspondentes para a AP (Quadro 2):

**Quadro 2 -** Atividades administrativas para entidades públicas na criação de uma cooperativa segundo o regime tradicional

Obrigação para as Cooperativas	Atividades dependentes da AP ( <i>proxy</i> )	Entidade
Registo da Cooperativa (Registo e envio para publicação na página das Publicações do sítio <i>web</i> do Ministério da Justiça)	Processamento de informações relacionadas com licenças, certificados, autorizações ou permissões	IRN, I.P.
Registo de inscrição/Início de Atividade	Processamento de informações relacionadas com informações comerciais e fiscais	AT
Registo de Inscrição	Processamento de informações relacionadas com licenças, certificados, autorizações ou permissões	Segurança Social

Com recurso ao Sistema Remuneratório da Administração Pública da DGAEP<sup>23</sup> e admitindo-se que todas as obrigações são cumpridas por funcionários públicos na carreira de assistentes técnicos, determinou-se um valor/hora de 6,20 EUR, que é a média da remuneração/hora compreendendo todos os níveis remuneratórios para o período de 2018-2021; acrescido o *overhead*, o valor/hora cifra-se aproximadamente em 7,75 EUR. Com base neste e na mencionada tabela de tempos padronizados para as atividades administrativas, foi possível estimar o custo para a AP de criar uma cooperativa no regime tradicional (Tabela 1).

<sup>21</sup> Estes valores padronizados para as Atividades Administrativas foram obtidos através da fusão dos dados recebidos por organismos da administração pública e pelo recurso ao método de Delphi, através de *Judgmental Forecasts*, a partir das quais foi efetuada uma consulta a um painel de peritos heterogéneo e com experiência na avaliação de impacto legislativo e/ou com um profundo conhecimento da Administração Pública portuguesa. Este procedimento envolveu três rondas de consulta até atingir o consenso.

Ver, a este propósito, Sauro, J., & Lewis, J. R. (2016). *Quantifying the user experience: Practical statistics for user research* e Delbeq et al. (1971)

<sup>22</sup> Cf. Artigo 152.º da Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas (LTFP), aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho.

<sup>23</sup> Ver, a título de exemplo, o Sistema Remuneratório da Administração Pública 2021. Disponível em: [https://www.dgaep.gov.pt/upload/catalogo/SRAP\\_2021.pdf](https://www.dgaep.gov.pt/upload/catalogo/SRAP_2021.pdf)



**Tabela 1** - Custo para as entidades públicas da criação de uma cooperativa segundo o regime tradicional

Atividades dependentes da AP ( <i>proxy</i> )	Tempo (horas)	Custo
Processamento de informações relacionadas com licenças, certificados, autorizações ou permissões	18,12	140,37 EUR
Processamento de informações relacionadas com informações comerciais e fiscais	9,61	74,45 EUR
Processamento de informações relacionadas com licenças, certificados, autorizações ou permissões	18,12	140,37 EUR
<b>Total</b>	<b>45,85</b>	<b>355,19 EUR</b>

Após a criação da cooperativa, o serviço competente comunica eletronicamente o registo de constituição à Autoridade Tributária e à Segurança Social. Assim, supõe-se que, em relação ao procedimento ao abrigo do regime tradicional, são suprimidas as interações diretas com a AT e com a Segurança Social, assim como parte das interações diretas com o IRN, I.P.<sup>24</sup>. Ou seja, para a AP, a constituição de uma cooperativa na hora tem um encargo administrativo de 140,37 EUR (18,12 horas), apenas para o IRN, I.P., logo a medida acarreta uma poupança de aproximadamente 214,82 EUR (27,73 horas) por cooperativa.

Atendendo às 61 cooperativas constituídas entre 2018 e 2021 com recurso à “Cooperativa na Hora”, estima-se que a medida permitiu uma poupança de 13 103,87 EUR em termos de custos administrativos, que se distribui pelas três entidades públicas como é patente na Tabela 2.

**Tabela 2** - Poupança de custos administrativos para a Administração Pública

Entidade	Poupança unitária	Poupança total
IRN, I.P.	- EUR	- EUR
AT	74,45 EUR	4 541,22 EUR
Segurança Social	140,37 EUR	8 562,54 EUR
<b>Total</b>	<b>214,82 EUR</b>	<b>13 103,87 EUR</b>

<sup>24</sup> A comunicação entre serviços competentes não desonera a cooperativa de apresentar a declaração de início de atividade junto dos serviços de finanças e da segurança social, que pode ser feita eletronicamente. A diferença em termos de regimes é que deixa de existir obrigatoriamente uma interação direta com os beneficiários.

### 5.3. Análise SWOT

A dimensão qualitativa da presente avaliação centra-se no diagnóstico das partes interessadas acerca da execução da medida.

Com o inquérito aos beneficiários, bem como às entidades da economia social, foi possível reunir um conjunto de elementos qualitativos relevantes sobre a execução da medida no período em análise. Este diagnóstico é apresentado numa análise SWOT, que sistematiza as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças que se colocam à implementação da medida “Cooperativa na Hora”.

**Figura 16 - Matriz SWOT**



A limitação geográfica dos Balcões da “Cooperativa na Hora” foi apontada pelos beneficiários como uma das principais razões para não terem criado a cooperativa através da medida. Neste momento, no território nacional, há cinco balcões que dispõem do serviço “Cooperativa na Hora”, sendo os seguintes: Conservatória do Registo Comercial de Lisboa, do Porto, de Coimbra e de Évora e ainda junto do Registo Nacional de Pessoa Coletivas, também em Lisboa.

Outra das desvantagens evidenciadas é o facto do regime instituído pela “Cooperativa na Hora” não ser aplicável à constituição de todos os tipos de cooperativas, não obstante já se encontrarem abrangidas a maior parte, pois podem ser constituídas por esta via, por exemplo, cooperativas agrícolas, de habitação e construção, de serviços, de consumidores, de comercialização, de produção operária, de artesanato, de pescas, de cultura, de ensino, de solidariedade social. Mas, de facto, de acordo com o artigo 2.º do diploma que cria a medida<sup>25</sup>, este regime não abrange as cooperativas de crédito, as cooperativas de ensino superior, as cooperativas de seguros, as cooperativas de grau superior, bem como as cooperativas de interesse público. Também não é aplicável à constituição da Sociedade cooperativa europeia. Por outro lado, fica vedado o acesso a este procedimento especial, seja qual for o tipo de cooperativa, caso os cooperadores pretendam realizar as suas entradas em espécie ou se se tratar de cooperativas que integrem membros investidores.

De igual forma, apurou-se que há determinadas conjunções de multissectorialidade que condicionam a elegibilidade para efeitos de criação de cooperativas no balcão cooperativa na hora. Também com desvantagem, verifica-se que a opção pela constituição de uma cooperativa na hora pressupõe ainda que os cooperadores optem por ato constitutivo de acordo com as minutas aprovadas pelo Instituto dos Registos e do Notariado, o que, segundo alguns beneficiários, pode gerar constrangimentos a médio e longo prazo.

Não obstante algumas debilidades evidenciadas, a pertinência da medida continua a justificar-se dada a desburocratização e conseqüente melhoria efetiva da relação entre os beneficiários e os serviços da AP. Assim, para fazer face às adversidades identificadas, verificam-se diversas oportunidades de ajuste e melhoria que poderão ser feitos.

## 5.4. Análise preditiva da evolução da medida para o período 2022-2026

Tendo como referência os registos de execução da “Cooperativa na Hora” entre 2018-2021, foi aplicado um exercício de previsão simplificado com base na linha de tendência registada, a partir da qual se apresentam estimativas para a evolução das seguintes variáveis no quadriénio 2022-2025: a) registos efetuados através da “Cooperativa na Hora”, b) poupança para os beneficiários; e c) poupança para a Administração Pública.

A análise preditiva foi efetuada com recurso ao *Power BI*<sup>26</sup>. Neste caso concreto, foi efetuada uma previsão aplicada a séries temporais que se baseia em modelos de previsão de alisamento exponencial (*Exponential Smoothing Models*). Estes modelos permitem captar tendências e detetar padrões de forma automática. Sendo assim, no contexto da medida “Cooperativa na Hora”, foi aplicado o algoritmo *Non-Seasonal algorithm* (ETS AAN)<sup>27</sup>. A utilização deste algoritmo é efetuada automaticamente, uma vez que a série temporal apenas reflete uma tendência resultante de um processo linear com flutuações aleatórias, sem qualquer sazonalidade<sup>28 29</sup>.

<sup>25</sup> Cf. Decreto-Lei n.º 54/2017, de 2 de junho. Disponível em: <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-lei/2017-108037607>

<sup>26</sup> Mais informação disponível em: <https://powerbi.microsoft.com/pt>

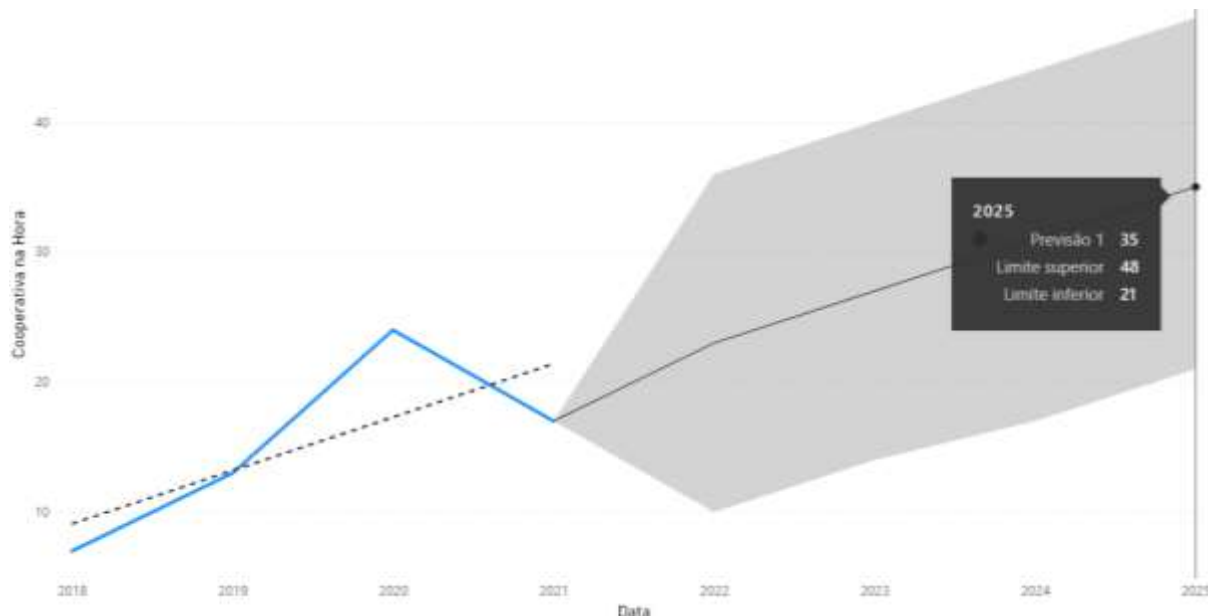
<sup>27</sup> Mais informação em: <https://otexts.com/fpp2/ets-forecasting.html#tab:pitable>

<sup>28</sup> Ver, a este propósito, <https://powerbi.microsoft.com/es-mx/blog/describing-the-forecasting-models-in-power-view/>

<sup>29</sup> Note-se que esta análise tem um intervalo de confiança de 95%, ou seja, existe 95% de hipótese de o valor realmente registado se enquadrar dentro do intervalo de previsão (região sombreada nos gráficos).

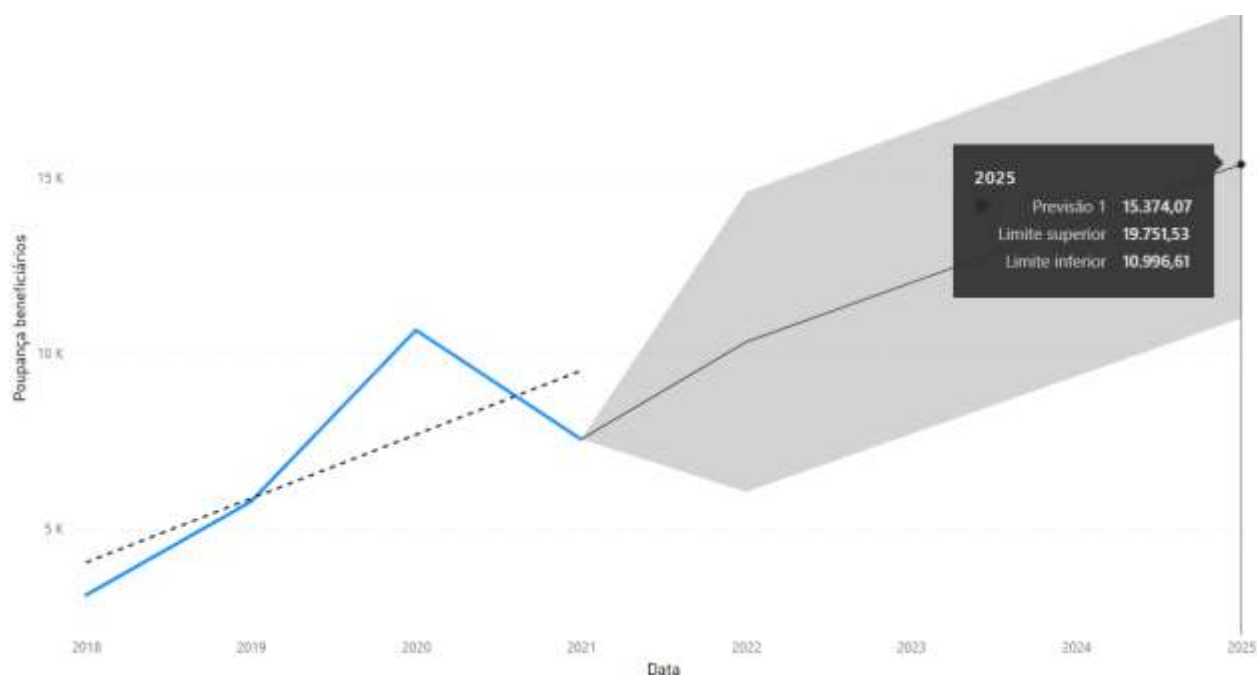
Tendo como referência os registos de execução da medida entre 2018 e 2021, prevê-se que em 2025 sejam criadas na hora 35 cooperativas (Figura 17).

**Figura 17** - Previsão de evolução do registo de Cooperativas criadas na hora (2022-2025)



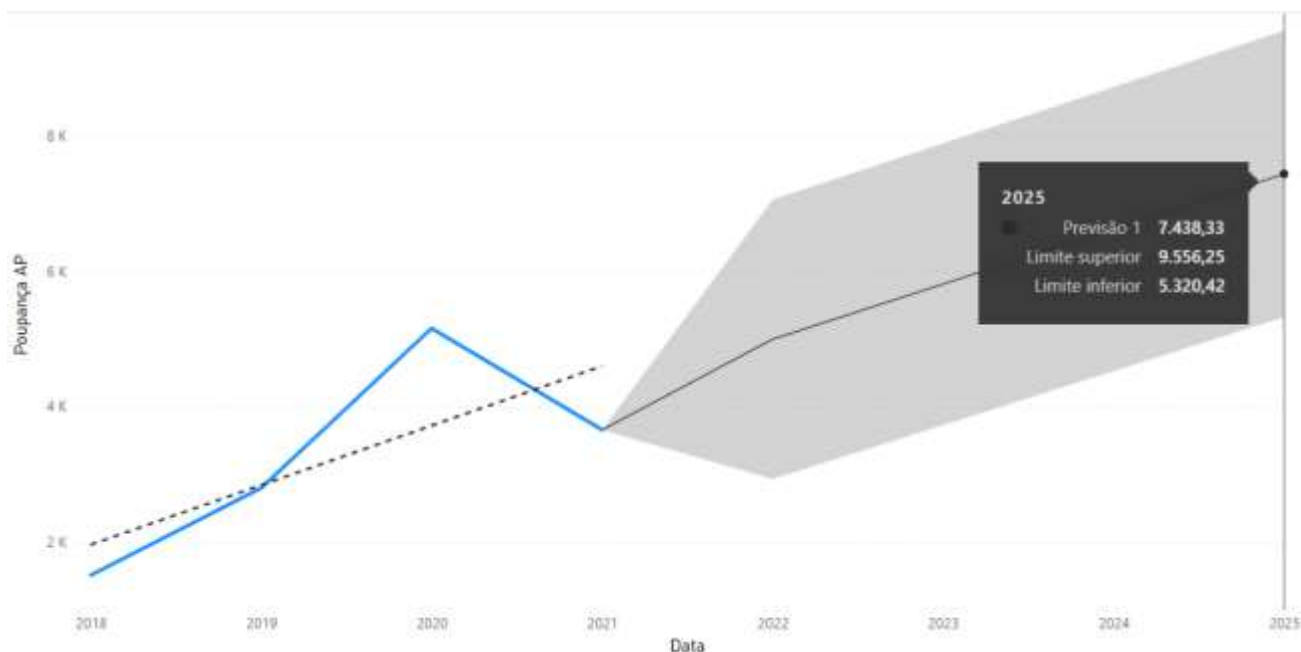
Considerando essa previsão e as variações de custos anteriormente estimadas, prevê-se uma evolução positiva da poupança para os beneficiários, que ascenderá a 15 374,07 EUR em 2025, sendo o somatório das poupanças de custos diretos e custos administrativos (Figura 18).

**Figura 18** - Previsão de poupança para os beneficiários (2022-2025)



De igual forma, prevê-se uma evolução positiva da poupança em termos de custos administrativos para Administração Pública, que deverá atingir 7 438,33 EUR no ano de 2025, valor este que representa mais de metade de toda a poupança registada no quadriénio 2018-2021, mas com a particularidade de que respeita apenas a um ano (Figura 19).

**Figura 19 - Previsão de poupança para a Administração Pública (2022-2025)**



## 6. Conclusão

A medida “Cooperativa na Hora” veio alargar às cooperativas os benefícios resultantes do amplo esforço de simplificação e desburocratização da relação que os cidadãos e empresas mantêm com a administração pública.

Nos primeiros quatros anos completos de execução da medida, entre 2018 e 2021, a “Cooperativa na Hora” contribuiu para poupanças em termos de custos diretos para os beneficiários, reduzindo o custo de criação de uma cooperativa em 202,50 EUR, o que, tendo em conta todas as cooperativas criadas na hora, representa uma poupança total de 12 352,50 EUR.

A medida contribuiu, também, para gerar poupanças em termos de tempo despendido no processo de criação da cooperativa para os beneficiários, tempo esse que foi reduzido de 24 horas para 10 horas, quando comparado com o regime tradicional. Em termos globais, a poupança foi de 854 horas, o que, considerando a produtividade média do trabalho para todos os sectores de atividade económica, representa uma poupança de custos administrativos de 14 731,50 EUR.

Deste modo, agregando as poupanças de custos diretos e custos administrativos, conclui-se que a “Cooperativa na Hora” gerou uma poupança total de 27 084,00 EUR para os beneficiários da medida.

No que respeita à Administração Pública, a “Cooperativa na Hora” representou uma poupança unitária de 27,73 horas. Considerando todas as cooperativas criadas na hora, a poupança total foi de 1 691,53 horas. Desta forma, a “Cooperativa na Hora” gerou uma poupança para a AP de 1,3 dias de trabalho por recurso humano alocado ao processo de criação da cooperativa, o que considerando a média da remuneração da categoria de assistente técnico (acrescida de *overhead*), permite estimar uma poupança de custos administrativos para a AP de 13 103,87 EUR.

Por outro lado, a “Cooperativa na Hora” representou um decréscimo de receita para as entidades públicas diretamente proporcional à poupança de custos diretos para os beneficiários, que se cifrou em 12 352,50 EUR.

Para além dos impactos na esfera económica, através dos índices de perceção construídos pela UTAIL, foi possível concluir que os destinatários da medida concordam com a instituição do modelo da “Cooperativa na Hora” e que a experiência dos beneficiários que usufruíram realmente da medida é muito positiva.

Apesar dos resultados positivos, a baixa adesão à medida (em média, 29% do total das cooperativas constituídas entre 2018 e 2021 foram com recurso à “Cooperativa na Hora”), bem como o número total de cooperativas criadas (muito distante do registado no que respeita à demografia das empresas), faz com que as poupanças totais sejam pouco representativas até para a realidade económica do sector cooperativo.

Em termos de evolução, desde a implementação em 2018, a medida não sofreu alterações. O acesso à “Cooperativa na Hora” é feito através dos “Balcões Cooperativa na Hora”, que funcionam atualmente em 5 serviços de registo do IRN. A ideia inicial de, gradualmente, se proceder ao seu alargamento a todo o território nacional, até ao momento, não se concretizou.

A baixa adesão à medida “Cooperativa na Hora” está relacionada com vários fatores evidenciados pelos beneficiários, tais como: a limitação geográfica dos “Balcões Cooperativa na Hora”, o facto de apenas existirem 5 balcões, limitações quanto ao número de cooperadores, a inelegibilidade de determinados ramos ou de certa multissectoriedade<sup>30</sup>, a desatualização e insuficiência dos modelos constitutivos atualmente vigentes, uma vez que são anteriores ao atual Código Cooperativo, a falta de informação prévia aos promotores quanto à natureza e funcionamento das cooperativas, o desconhecimento da existência da medida.

Embora necessite de melhorias, este modelo continua a ser o que responde de forma mais eficaz e eficiente aos objetivos estabelecidos.

---

<sup>30</sup> Foram assinaladas dificuldades na constituição de cooperativas multissectoriais que integrem ramos que dispõem de modelos específicos, designadamente dos ramos agrícola, habitação e construção e serviços.

## Referências Bibliográficas

- Canotilho, J.J.G. & Moreira, V. (2014), *Constituição da República Portuguesa - Anotada - Volume I*. Coimbra Editora.
- CASES (2019), *Guia Prático da Economia Social*. Disponível em: [https://www.cases.pt/wp-content/uploads/2019/09/Guia\\_Pr%C3%A1tico\\_da\\_Economia\\_Social.pdf](https://www.cases.pt/wp-content/uploads/2019/09/Guia_Pr%C3%A1tico_da_Economia_Social.pdf)
- Comissão Europeia (2021), *Better Regulation Toolbox*. Disponível em: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/br\\_toolbox-nov\\_2021\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/br_toolbox-nov_2021_en_0.pdf).
- Delbecq, A. L., & Van de Ven, A. H. (1971). *A group process model for problem identification and program planning*. The Journal of applied behavioral science, 7(4), 466-492.
- Eurostat (2021), *Hours worked per week of full-time employment tables*. Dados disponíveis em: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00071/default/table?lang=en>.
- INE (2018), *Inquérito aos Custos de Contexto (IaCC)*. Disponível em: [https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_destaquas&DESTAQUESdest\\_boui=316542708&DESTAQUESmodo=2](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaquas&DESTAQUESdest_boui=316542708&DESTAQUESmodo=2).
- INE (2019), *Conta Satélite da Economia Social (CSES)*. Disponível em: [https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_destaquas](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaquas).
- INE (2020), *Inquérito ao Sector da Economia Social (ISES)*. Disponível em: [https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_publicacoes&PUBLICACOESpub\\_boui=451607836&PUBLICACOESmodo=2](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=451607836&PUBLICACOESmodo=2).
- OCDE (2012), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*. Disponível em: <https://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/49990817.pdf>.
- OCDE (2017), *Conclusões da 9ª Conferência sobre medição de desempenho regulatório*. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Proceedings-9th-Conference-MRP.pdf>.
- OCDE (2018), *Regulatory Policy Outlook*. Disponível em: <https://www.oecd.org/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2018-9789264303072-en.htm>.
- Programa do XXI Governo Constitucional. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/ficheiros-geral/programa-do-governo-pdf.aspx>.
- Sauro, J., & Lewis, J. R. (2016). *Quantifying the user experience: Practical statistics for user research*. Morgan Kaufmann.
- SCM Network (2006), *International Standard Cost Model Manual*. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/34227698.pdf>.



## Legislação relevante<sup>31</sup>

Decreto-Lei n.º 129/98, de 13 de maio, que aprova o Registo Nacional de Pessoas Coletivas. Disponível em: <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-lei/1998-34526475>.

Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de dezembro, que aprova o Regulamento Emolumentar dos Registos e Notariado. Disponível em: <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-lei/2001-34475775-108037678>.

Decreto-Lei n.º 403/86, de 3 de março, que aprova o Código do Registo Comercial. Disponível em: <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-lei/1986-34444675>.

Decreto-Lei n.º 54/2017, de 2 de junho, que estabelece um regime especial de constituição imediata de cooperativas. Disponível em: <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-lei/2017-108037607>.

Lei n.º 119/2015, de 31 de agosto, que aprova o Código Cooperativo. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/119-2015-70139955>.

Portaria n.º 657-A/2006, de 29 de junho, que aprova o Regulamento do Registo Comercial. Disponível em: <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/portaria/2006-34470975>.

## Hiperligação Útil

- Inquérito aos beneficiários:  
[https://forms.office.com/pages/responsepage.aspx?id=4qC4zR0Y402Jbm5VDvHq\\_wGWgXZyl0hOjq\\_HL47276IUQkVOMUxSMkVHVU5ERjdCT1Q0N0hIOFFDTC4u&web=1&wdLOR=c06839F20-FBC8-41EB-B4F1-7CE19EC16FEA](https://forms.office.com/pages/responsepage.aspx?id=4qC4zR0Y402Jbm5VDvHq_wGWgXZyl0hOjq_HL47276IUQkVOMUxSMkVHVU5ERjdCT1Q0N0hIOFFDTC4u&web=1&wdLOR=c06839F20-FBC8-41EB-B4F1-7CE19EC16FEA)

---

<sup>31</sup> Note-se que, para além da legislação acima referenciada, se aplica, ainda, a legislação que regula cada um dos ramos do setor cooperativo.