



Avaliação de Impacto Legislativo

Introdução ao exercício

Título

Avaliação de Impacto Legislativo – Introdução ao exercício

Ferramentas e Guias Metodológicos

Data de publicação

Março de 2024

Autoria

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

Revisão e layout

Equipa Multidisciplinar de Comunicação Estratégica (EMCE) – PlanAPP

Nota

O presente guia integra um conjunto de oito textos sobre avaliação de impacto legislativo, providenciando um enquadramento conceptual do propósito do exercício e das suas fases. Os demais guias foram preparados para dar apoio à utilização do instrumento desenvolvido para a sua concretização – a folha de informação.

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

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

Rua Filipe Folque, 44

1069-123 Lisboa

utail@planapp.gov.pt

www.planapp.gov.pt

Índice

1.	Avaliação de impacto em Portugal	4
2.	As fases (e o momento) de avaliação.....	5
2.1.	Identificação do problema de política pública	6
2.2.	Determinação dos objetivos a alcançar	6
2.3.	Identificação das medidas alternativas de intervenção	7
2.4.	Identificação dos interessados a envolver no decurso da análise.....	8
2.5.	Avaliação de impacto.....	9
2.6.	Elaboração de um relatório de avaliação de impacto	11
	Referências Bibliográficas.....	12

1. Avaliação de impacto em Portugal

A “avaliação de impacto” é um exercício de análise sistemática dos impactos das normas resultantes de legislação primária ou derivada, sobre a sociedade, a economia e o ambiente.

Tem por objetivo apoiar o processo de decisão política, informando sobre os impactos esperados das medidas de intervenção pública que estão a ser ponderadas. Não é um instrumento de desregulamentação ou um obstáculo à intervenção pública. Pelo contrário, é uma ferramenta que permite melhorar a eficácia, a eficiência e a equidade das políticas públicas, contribuindo para uma decisão sustentada em evidência e conhecimento. Isto não só aumenta a qualidade da intervenção política, como gera informação que permite melhorar a implementação e a comunicação com a sociedade.

O exercício de avaliação de impacto legislativo acompanha o ciclo legislativo, desde a fase inicial de conceção e adoção das normas até à avaliação e (eventual) revisão, passando pela fase da sua implementação e monitorização. Em cada momento, a produção de informação é fundamental no apoio às decisões e ao acompanhamento das políticas públicas: a avaliação de impacto diz-se prévia (*ex ante*) quando acompanha a primeira fase do ciclo, informando sobre as medidas alternativas que podem ser adotadas e os processos de implementação; diz-se sucessiva (*ex post*) quando avalia a implementação das normas, aferindo a sua eficácia e a necessidade de renovação ou revisão face a alterações nas condições que justificaram a intervenção inicial.

De acordo com o estabelecido na seção II do capítulo III do Regime da Organização e Funcionamento do Governo (ROFG), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 32 /2022, de 9 de maio, a Avaliação de Impacto Legislativo (AIL) integra o procedimento legislativo governamental na fase de planificação legislativa e de monitorização. O artigo 53.º estabelece que “[o]s projetos de atos normativos do Governo devem ser sujeitos a uma avaliação prévia de impacto legislativo, que procure estimar a variação de benefícios e de encargos impostos sobre a vida das pessoas e relativos à atividade das empresas, em especial pequenas e médias empresas, bem como outros impactos de natureza não económica.”

Define, assim, a AIL como um exercício de avaliação de impacto *ex ante* que fornece ao Governo informação sobre os benefícios e encargos para cidadãos e empresas, no âmbito de impactos económicos e não económicos, que resultam de todas as normas que emite.

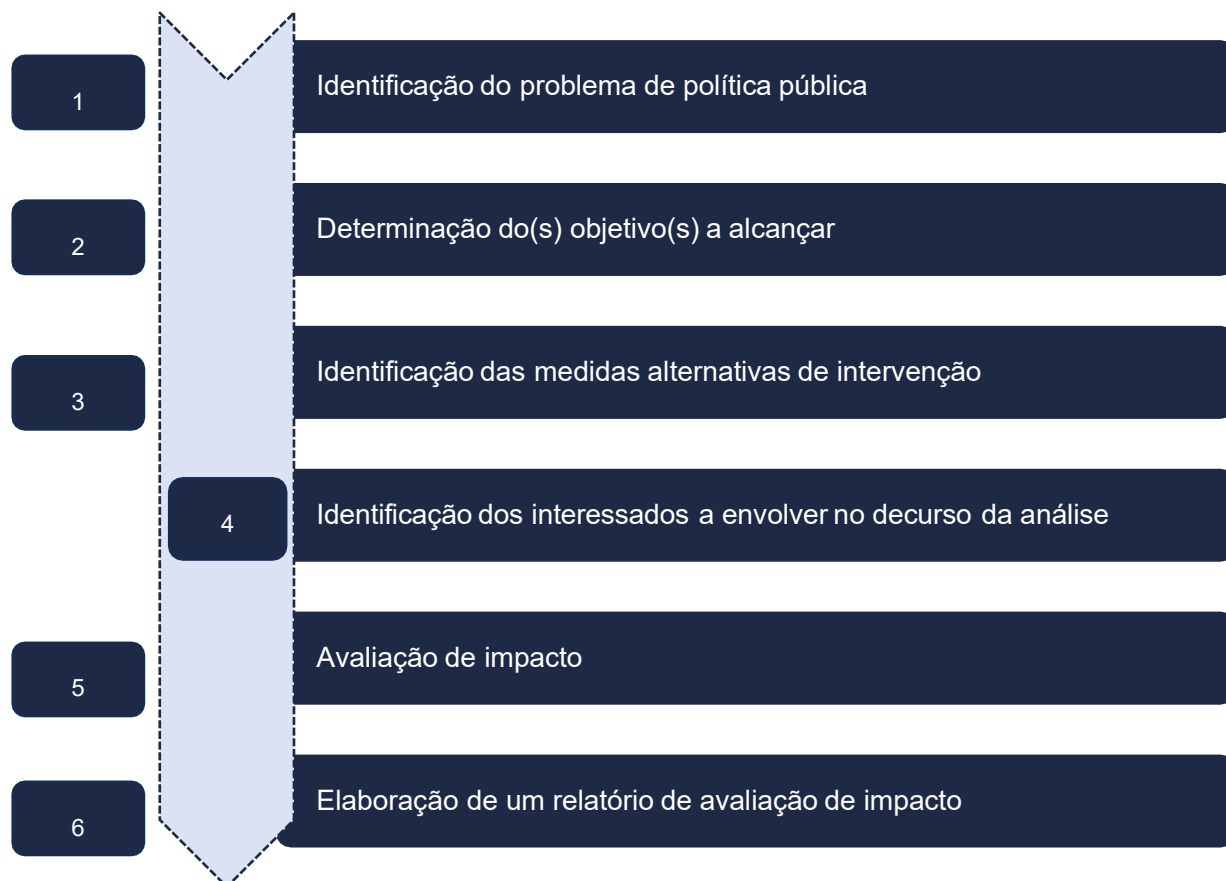
Figura 1 – Ciclo legislativo e a avaliação de impacto



2. As fases (e o momento) de avaliação

De acordo com as melhores práticas internacionais, a avaliação de impacto desenvolve-se ao longo de seis passos.

Figura 2 – Passos da avaliação de impacto



2.1. Identificação do problema de política pública

O primeiro passo do exercício de avaliação de impacto é fundamental, não apenas por uma questão de clarificação da intervenção, mas também por razões técnicas relacionadas com o desenvolvimento de todo o processo de avaliação.

Neste sentido, há, primeiro, que estabelecer qual o problema de política pública que se pretende resolver e, dessa forma, qual a justificação para a intervenção pública.

A teoria da regulação, na perspetiva do bem-estar, remete para uma reflexão sobre a incapacidade do mercado para promover o bem-estar quando se verifica, pelo menos, uma das seguintes situações: necessidade de fornecimento de bens com características de bem público (i.e., de consumo não exclusivo e não egoísta), existência de externalidade(s), estruturas de mercado que favorecem a existência de monopólios naturais ou onde a manutenção de um ambiente concorrencial é difícil, condições de informação imperfeita (seja por questões de iliteracia, por assimetria de informação ou decorrentes das características dos bens transacionados). Esta é a perspetiva das falhas de mercado.

A discussão anterior deve ser estendida a questões de carácter social, que refletem preocupações de eficácia e de equidade (inter e intrageracional) da intervenção pública relativamente às quais o mercado não responde. Incluem-se nesta dimensão, entre outras, preocupações de universalidade de acesso a serviços, riscos de discriminação, proteção de grupos sociais vulneráveis, combate à pobreza e redistribuição de recursos, legalidade e combate à corrupção.

Não obstante existir uma orientação política para a intervenção, esta reflexão ajuda a clarificar os seus motivos, permitindo uma melhor comparação face ao cenário alternativo de não intervenção. Acresce que possibilita estabelecer com maior exatidão questões como:

- qual a incidência direta, isto é, sobre quem vão recair os benefícios e as obrigações da norma, tanto no que se refere aos grupos de cidadãos e sectores económicos, como na dimensão geográfica;
- qual a incidência indireta, ou seja, que cidadãos ou atividades económicas podem ser, positiva ou negativamente, afetados pela norma no decurso da sua implementação, enquanto efeito secundário;
- de que forma a administração pública vai ser afetada, que organismos da administração pública serão chamados a intervir nas fases da implementação, monitorização e fiscalização.

Note-se que esta reflexão, clarificando as razões para a intervenção e a incidência, facilita a comunicação para o exterior, sustenta a intervenção e cria a base para todo o exercício de avaliação de impacto.

2.2. Determinação do(s) objetivo(s) a alcançar ¹

Uma vez definido o problema de política pública sobre o qual se pretende intervir e identificada a incidência da intervenção, importa estabelecer os objetivos que se pretende alcançar.

Há que distinguir entre:

- os objetivos gerais, que integram o programa de governo;

¹ Este ponto acompanha o Tool #15 da "Better Regulation Tool Box" da Comissão Europeia. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/br_toolbox-nov_2021_en.pdf

- os objetivos específicos de uma determinada intervenção, que são definidos no início do ciclo legislativo, quando ainda está em aberto qual a medida concreta a implementar, e que vão orientar a identificação das alternativas de intervenção;
- os objetivos operacionais, definidos quando a medida preferida já está estabelecida, e que são convertidos em indicadores que permitam o exercício de monitorização e, mais tarde, a avaliação *ex post*.

Para que se possam concretizar em critérios de avaliação, os objetivos operacionais devem obedecer a uma lógica *SMART*:

- Específicos (*Specific*): precisos e concretos e que não sejam abertos a interpretações alternativas;
- Mensuráveis (*Measurable*): idealmente quantificáveis e, quando quantitativos, associáveis a escalas de classificação;
- Atingíveis (*Attainable*): realistas e justificáveis;
- Relevantes (*Relevant*): relacionados causalmente com o problema de política pública definido
- Temporalmente bem definidos (*Time Based*): associados a um calendário de execução que possa ser monitorizado.

2.3. Identificação das medidas alternativas de intervenção

O exercício de avaliação de impacto, enquanto instrumento de apoio à decisão, deve acompanhar o processo de escolha dos instrumentos de intervenção, i.e., das medidas que vão ser adotadas. Não se trata de uma discussão sobre a bondade da intervenção, mas antes sobre qual instrumento de intervenção que permite atingir os objetivos definidos de forma mais eficiente.

Genericamente, as alternativas de intervenção são arrumadas em dois níveis.

Primeiro, a opção coloca-se sobre a responsabilidade da intervenção, que pode ser integralmente pública – genericamente denominada de regulação pública ou heterorregulação –, partilhada com entidades privadas – corregulação – ou entregue a agentes privados – autorregulação.

Os modelos de regulação que integram entidades privadas no processo de intervenção são particularmente relevantes em áreas técnicas ou em situações de incerteza quanto ao desenvolvimento tecnológico e ao funcionamento dos mercados, em que os conhecimentos necessários à compreensão daquelas dinâmicas são próprios dos profissionais das áreas específicas e dificilmente adquiridos por entidades públicas².

Num segundo nível de reflexão, estão disponíveis diferentes tipos de instrumentos de intervenção, que agrupamos em quatro grupos:

- Instrumentos de “comando e controlo”, em que se definem padrões técnicos ou comportamentais ou obrigações administrativas a cumprir e que são, posteriormente, objeto de monitorização e de fiscalização;
- Instrumentos económicos, que influenciam/condicionam/motivam comportamentos por parte dos decisores económicos (cidadãos e empresas), atuando sobre os preços, as condições de entrada e de saída de mercado ou a capacidade de decidir no mercado;

² A título de exemplo, a corregulação foi uma solução utilizada na década de 90, nas primeiras medidas de gestão das fileiras de resíduos recicláveis, e é hoje discutida para abordar a regulação dos novos mercados tecnológicos e dos dados; a autorregulação é a solução na regulação de algumas áreas profissionais.

- Apoio económico, ou seja, instrumentos de apoio direto à ação dos cidadãos e das empresas no mercado, tais como subsídios diretos ou programas de apoio financeiro;
- Informação e formação, que são instrumentos horizontais em que a intervenção pública se concentra na criação de conhecimento e na disponibilização de informação sobre o mercado e as consequências das decisões adotadas por cidadãos e empresas (estes instrumentos são orientados para corrigir questões de iliteracia, de assimetria de informação ou de incerteza).

A identificação de medidas alternativas é um passo fundamental do exercício de avaliação de impacto, facultando ao decisor uma visão alargada das opções que lhe são colocadas. Para que o exercício fique completo, as medidas de intervenção devem ser comparadas com a opção de não intervenção, i.e., de manutenção do estado atual de ação (exista ou não uma intervenção em curso). Esta opção constitui, por um lado, uma alternativa de política a ponderar (não deixa de ser uma decisão política) e, por outro, constitui o cenário contrafactual que compara com as alternativas de intervenção.

Note-se, por último, que as medidas de intervenção devem ser concebidas tendo presentes as exigências que se colocam no que se refere à implementação e à monitorização, bem como as dimensões comportamentais de reação de cidadãos e empresas. Em particular, quando está em causa a transposição de experiências de outros países ou regiões, tenha-se atenção às dificuldades que podem decorrer das particularidades nacionais no que toca aos aspetos mencionados.

2.4. Identificação dos interessados a envolver no decurso da análise

A informação prestada ao decisor público será tanto mais útil quanto melhor refletir a realidade social e económica. Seja no exercício inicial de avaliação *ex ante* ou na avaliação *ex post*, os relatórios apresentados aos decisores têm de informar sobre os impactos esperados ou verificados no terreno. O conhecimento e a informação necessária para produzir estes relatórios pode estar disponível nos organismos públicos que acompanham cada área de intervenção governativa, mas é fundamental ouvir e recolher dados junto dos cidadãos e das empresas que atuam e que são os destinatários das intervenções.

Neste sentido, importa identificar os grupos de cidadãos e de empresas que podem contribuir para o sucesso do exercício de avaliação, dando uma perspetiva real da situação sobre a qual se pretende intervir e dos impactos esperados que podem resultar (ou que resultaram) da intervenção.

Não obstante termos colocado este momento a meio do exercício de avaliação, na verdade, a participação do grupo de interessados é relevante em todas as fases do exercício: ajudam a compreender o problema em causa e a identificar os objetivos; dão um contributo na identificação de medidas de intervenção que possam ser efetivas; vão ser fundamentais na criação de informação sobre os impactos e na previsão/antecipação de reações/comportamentos do mercado; são centrais no comentário sobre a qualidade do relatório final de avaliação de impacto e na forma como se prevê a eficiência, eficácia e equidade das alternativas.

A escolha destes grupos de interessados deve ter em atenção alguns princípios:

- os grupos devem ser representativos dos impactos diretos e dos impactos indiretos;
- há que integrar representantes de áreas que possam ser instrumentais para a implementação;
- convém ter presente que alguns grupos de interessados podem ter maior dificuldade em se fazer representar por falta de recursos ou por falta de consensos (é natural que grupos mais pequenos que reflitam posições homogéneas e que agreguem recursos económicos tenham maior capacidade de organização);
- articulado com o último ponto, importa ter a representação dos chamados “grupos silenciosos”, que integram as gerações presentes e as gerações futuras.

Por último, tenha-se em atenção que os interessados são formalmente integrados no exercício de produção legislativa quando são chamados a pronunciar-se sobre uma proposta legislativa no portal de consulta pública.

2.5. Avaliação de impacto

A avaliação de impacto *ex ante* é o exercício pelo qual se produz informação sobre os impactos esperados de uma intervenção pública. Já dissemos que esta informação deve contemplar um conjunto de medidas alternativas, permitindo ao decisor optar pela melhor intervenção.

A avaliação de impacto pode integrar informação sobre os impactos económicos, sociais, ambientais e outros que sejam relevantes para a tomada de decisão. O seu nível de complexidade deve ser proporcional à relevância da decisão e dos impactos esperados, tendo presente que o exercício em si utiliza recursos e, em particular, exige tempo.

Quanto à diversidade de temas a ponderar na análise de impacto, note-se que:

- A avaliação dos benefícios: como já referimos, a intervenção tem por objetivo primário a criação de bem-estar. Neste sentido, há, primeiro, que identificar os benefícios esperados e, se possível, quantificá-los.
- A análise dos impactos económicos pode considerar diferentes custos a suportar pelos cidadãos ou empresas. A prática internacional remete para os seguintes tipos de custos:
 - Custos diretos: integram os encargos suportados com taxas, emolumentos ou outros pagamentos ao Estado realizados na aplicação do princípio sinalagmático.
 - Custos administrativos: encargos que correspondem ao tempo e recursos utilizados para cumprir com obrigações administrativas (em muitas circunstâncias, obrigações de informação) que são impostas a cidadãos ou empresas.
 - Outros encargos: integram as despesas de investimento em ativos tangíveis ou intangíveis, despesas correntes em equipamento ou despesas de contratação de serviços externos (por exemplo, consultoria ou formação) específicos ao cumprimento dos deveres previstos na proposta de legislação.
 - Nesta rubrica de outros encargos, ainda podem ser considerados os custos oportunidade, custos indiretos ou outros tipos de custos.
- Custos suportados pela administração pública: encargos para a administração pública com a implementação da medida. Podem ter duas naturezas:
 - Custos com as atividades dependentes das obrigações de cidadãos/empresas: são as atividades que resultam do cumprimento de obrigações pelos cidadãos e/ou empresas. 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 administração pública que são um reflexo das tarefas realizadas pelas empresas e/ou cidadãos para o cumprimento de obrigações decorrentes de um projeto legislativo.
 - Custos com as 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. Esta categoria inclui tarefas de implementação, fiscalização e auditoria e tarefas associadas ao cumprimento de obrigações de informação impostas à própria AP.

- A determinação dos impactos económicos centrada nos custos deve ser feita com o propósito de estimar variações e, neste sentido, pode refletir um aumento ou uma diminuição.
- A avaliação de impacto económico pode ainda incluir outras dimensões de impacto das iniciativas legislativas, tais como:
 - teste PME, que concentra a análise de impacto económico nas PME, assumindo que as empresas de pequena dimensão suportam, em termos relativos, uma maior carga de custos, o que justifica maior atenção no processo de avaliação de impacto;
 - sobre a concorrência, i.e., o impacto sobre a estrutura de mercado e a capacidade de empresas e cidadãos para tomar decisões;
 - sobre a inovação, nas dimensões de promoção da inovação e de alerta para situações em que se possam estar a criar entraves à inovação.
- Os impactos sociais consideram as consequências das intervenções públicas sobre diferentes tipos de dimensões, tais como a igualdade de género, a pobreza ou o tratamento de pessoas com deficiência.
- Os impactos sobre o ambiente têm em atenção as consequências da intervenção pública sobre os diferentes serviços ambientais, entendidos como os benefícios que o ambiente disponibiliza ao homem e que podem ser materiais, recursos naturais ou a capacidade de absorção de poluição, ou imateriais, como a existência de uma área de lazer. Uma análise completa do impacto ambiental remete para o conceito de desenvolvimento sustentável.
- Outras dimensões de análise podem integrar, por exemplo, a avaliação de impacto na corrupção ou na informalidade.

O exercício de avaliação de impacto pode ser desenvolvido recorrendo a diferentes metodologias, mais ou menos complexas, que representam diferentes exigências de recursos humanos e técnicos e, em particular, de tempo, a saber:

- Avaliações de impacto qualitativas, que exigem, apenas, uma discriminação dos impactos e que podem, ou não, ser complementadas por uma qualificação desses impactos (o que, numa versão mais complexa, remete para uma avaliação multicritério).
- Modelo de custo padrão (*Standard Cost Model*, SCM), que se concentra na estimação dos encargos a suportar pelas empresas quando estas têm de cumprir com obrigações administrativas que lhes são impostas por uma iniciativa legislativa. Este método preocupa-se, fundamentalmente, com a competitividade das empresas. Numa versão estendida, a mesma aproximação metodológica pode ser aplicada à análise dos encargos suportados pelas empresas e pela administração pública.
- Análise custo-eficácia: propõe uma metodologia de ordenação das medidas alternativas de intervenção, informando sobre o custo por unidade de objetivo (custo/objetivo) ou sobre os objetivos concretizados por unidade de custo (objetivo/custo). Esta metodologia exige, apenas, a

quantificação dos custos e a quantificação dos objetivos, em unidade, que permitam aferir a sua concretização.

- **Análise custo-benefício:** metodologia mais complexa que propõe que uma intervenção pública só deve ser adotada quando se demonstrar que os benefícios esperados superam os custos para a sociedade. O que se pretende, nesta análise, é criar informação, quantificada e idealmente monetizada, sobre os benefícios e os custos, diretos e indiretos, que decorrem de uma determinada intervenção pública.

Como já referimos, a escolha da metodologia deve ser proporcional aos impactos esperados, atendendo à relevância e volume, o que justificou, em alguns países, a implementação de um teste de proporcionalidade, isto é, um teste que estabelece limiares de impacto ou tipos de impactos que justificam avançar de uma análise mais simples, qualitativa ou centrada no SCM, para uma análise mais alargada e complexa.

2.6. Elaboração de um relatório de avaliação de impacto

O propósito de todo o exercício é fornecer ao decisor político informação de apoio à decisão, o que se concretiza no relatório de avaliação de impacto legislativo (RAIL).

Idealmente, este relatório integra informação sobre os impactos esperados das medidas alternativas, informando sobre a sua eficiência, eficácia e equidade (inter e intrageracional), i.e., os recursos necessários para a sua concretização, a capacidade para atingir os objetivos e a forma como os custos e benefícios são distribuídos pelas gerações presentes e futuras.

A opção final por uma medida concreta de intervenção ou pela não intervenção é política e, nesse sentido, depende e responsabiliza o decisor. O relatório informa e ordena os impactos de acordo com os impactos esperados no apoio àquela decisão. Em Portugal, o RAIL é elaborado pela Unidade Técnica de Avaliação de Impacto Legislativo, em articulação com os gabinetes ministeriais proponentes e com os respetivos serviços e organismos, consoante sejam indicados por aqueles (*cf.* alínea *i*) do número 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 21/2021, de 15 de março, e número 8 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 74/2018, de 8 de junho).

Referências Bibliográficas

- European Commission. (2017). *Guidelines on impact assessment. In Guidelines on Better Regulation (Issue Chapter III)*, disponível em <http://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives>
- European Commission. (2021). “Better regulation guidelines”, in *Fire Prevention and Fire Engineers Journals* (Issue SWD (2021) 305 final).
- European Commission (2021). *Better Regulation TOOLBOX 2021*, disponível em https://doi.org/10.1057/9780230321359_10
- OCDE (2020). *OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy Regulatory Impact Assessment*, disponível em <https://doi.org/10.1787/7a9638cb-en>
- OECD (2008). *Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA)*.
- Radaelli, C. M. (2004). “The diffusion of regulatory impact analysis – Best practice or lesson-drawing?”, in *European Journal of Political Research* (Vol. 43).
- Renda, A. (2006). “Impact assessment in the EU: the state of the art and the art of the state”, Centre for European Policy Studies (Brussels), disponível em <http://www.ceps.be>
- SCM Network (2004). *The Standard Cost Model A framework for defining and quantifying administrative burdens for businesses*, disponível em www.compliancecosts.com
- SCM Network (2006). *International Standard Cost Model Manual Measuring and reducing administrative burdens for businesses International SCM Network to reduce administrative burdens*, disponível em www.administrative-burdens.com.



www.planapp.gov.pt



[PlanAPP](#)



[@planapp_](#)



[Newsletter](#)