

Avaliação de Impacto Legislativo

Caracterização do projeto legislativo

[separador 1]

Título

Avaliação de Impacto Legislativo – Caracterização do projeto legislativo [separador 1]

Ferramentas e Guias Metodológicos

Data de publicação

Março de 2024

Autoria

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

Revisão e layout

Equipa Multidisciplinar de Comunicação Estratégica (EMCE) – PlanAPP

Nota

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

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

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

Rua Filipe Folque, 44

1069-123 Lisboa

utail@planapp.gov.pt

www.planapp.gov.pt

Índice

1.	Enquadramento.....	4
2.	Avaliação <i>ex ante</i> de impacto legislativo	5
3.	Afolha de informação	6
4.	Caracterização do projeto legislativo [separador 1].....	7

1. Enquadramento

A avaliação de impacto legislativo (AIL) foi implementada em Portugal pela Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 44/2017, de 24 de março, que aprovou o modelo de avaliação prévia de impacto legislativo designado “Custa Quanto?”.

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

Em 2018, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 74/2018, de 8 de junho, estabeleceu como definitiva a medida “Custa Quanto?”, definindo novas linhas de atuação política com vista ao reforço da avaliação de impacto legislativo. Assim, a AIL passou a aplicar-se a projetos de decreto-lei e a propostas de lei a aprovar pelo Governo e a quantificar os encargos, não só sobre as empresas, mas também sobre os cidadãos, perspetivando-se o futuro alargamento à avaliação dos encargos a suportar no âmbito da Administração Pública e à quantificação dos benefícios gerados. Adicionalmente, admitiu-se a possibilidade de ser feita uma avaliação *ex post* dos impactos gerados por determinados diplomas e previu-se um maior envolvimento da UTAIL no processo de negociação e transposição de diretivas europeias.

O exercício de avaliação de impacto legislativo ficou institucionalizado no Regime da Organização e Funcionamento do Governo (ROFG), inicialmente, em 2019, pelo Decreto-Lei n.º 169-B/2019, de 3 de dezembro, que estabeleceu o ROFG do XXII Governo Constitucional, e, em 2022, pelo Decreto-Lei n.º 32/2022, de 9 de maio, relativo ao ROFG do XXIII Governo.

Tal como acontece no diploma de 2019, o ROFG do XXIII Governo determina, no Artigo 53.º, a realização de uma avaliação prévia de impacto legislativo para todos os atos normativos do Governo, 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. No n.º 2 desse artigo, estabelece-se que o exercício de avaliação de impacto legislativo é assegurado pela Unidade Técnica de Avaliação de Impacto Legislativo.

Já a alínea i) do n.º 1 do artigo 55.º estipula que a avaliação de impacto deve contemplar as dimensões de avaliação de impacto: «económico e concorrencial; de género; sobre a deficiência; do impacto sobre a pobreza; sobre os riscos de fraude, corrupção e infrações conexas».

Para cumprir a missão de coordenar a implementação do modelo de avaliação de impacto legislativo, a UTAIL desenvolveu um conjunto de ferramentas de apoio à recolha da informação e, em particular, uma Folha de Informação (FI) que acompanha o projeto de diploma aquando da sua submissão. O relatório de avaliação de impacto legislativo (RAIL), elaborado pela UTAIL e que acompanha os projetos de diploma na fase final do circuito legislativo, reflete a informação recolhida nesta FI.

O presente guia é o primeiro de um conjunto de textos preparados para dar apoio no preenchimento da FI. Neste guia, abordam-se questões de enquadramento, explica-se a estrutura da FI e descreve-se o primeiro separador relativo à caracterização da proposta legislativa.

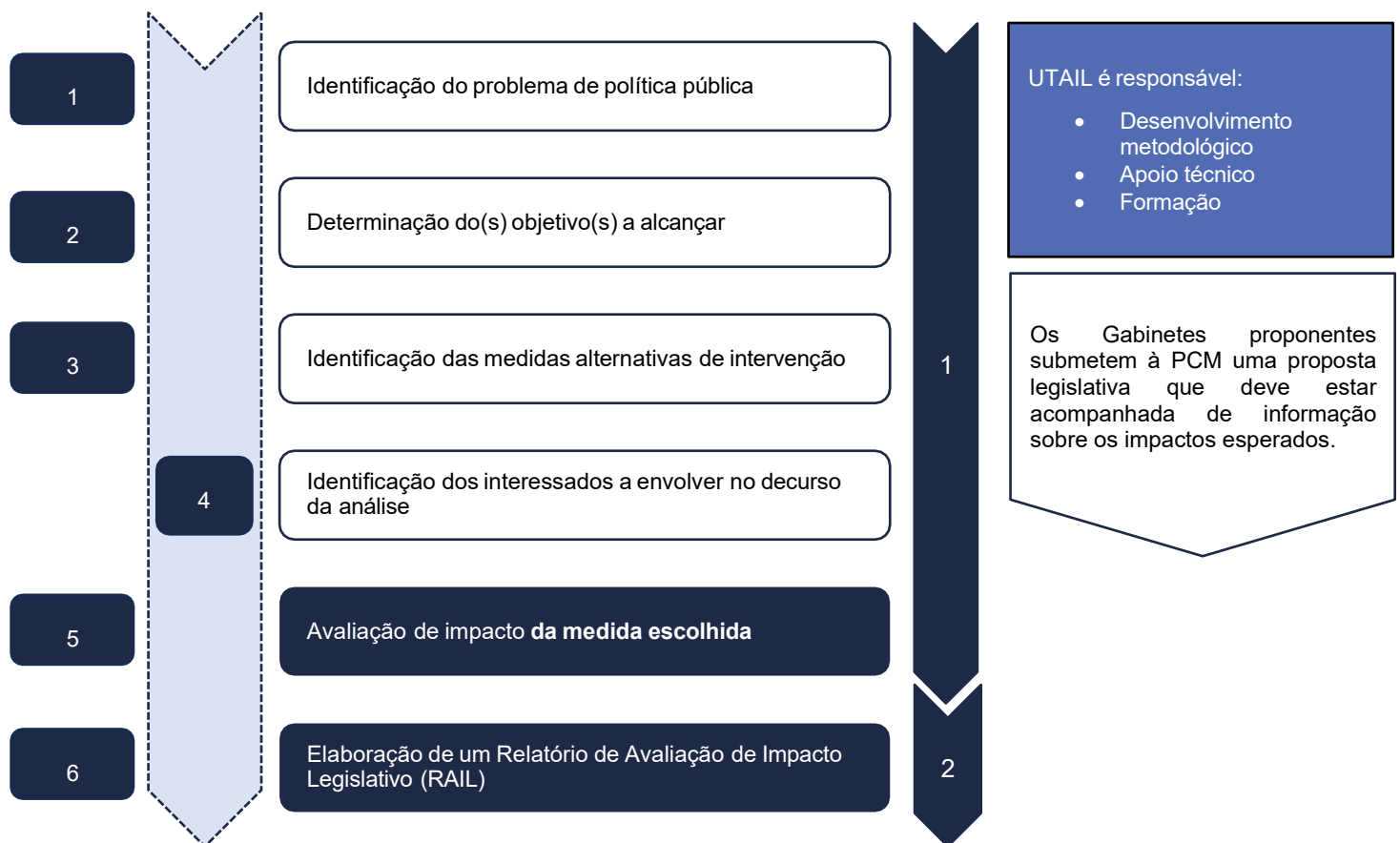
2. Avaliação *ex ante* de impacto legislativo

A AIL tem por objetivo fornecer ao decisor público informação relevante para a tomada de decisão, promovendo a adoção de medidas de política pública com base na evidência.

A AIL que se propõe no conjunto de ferramentas que integram a FI e os guias que a acompanham corresponde à avaliação de impacto *ex-ante*, i.e., que informa sobre os impactos esperados de uma proposta legislativa.

Decorre do quadro legal referido no ponto anterior que a AIL se concentra na avaliação dos atos normativos do Governo que refletem uma medida específica de política pública. Desta forma, o relatório RAIL informa sobre a medida escolhida e não necessariamente sobre as medidas alternativas que permitem atingir um mesmo objetivo.

Figura 1 – Passos da AIL



Admite-se que os gabinetes desenvolveram os primeiros passos do exercício de avaliação de impacto (tal como descrito no primeiro guia de introdução) e que informam, por via da FI, sobre os impactos esperados da proposta legislativa integrada no procedimento legislativo.

A UTAIL é responsável pela elaboração do RAIL e disponibiliza a metodologia de recolha e tratamento da informação necessária à avaliação de impacto.

3. A folha de informação

A FI é uma ferramenta desenvolvida para orientar a recolha de informação relevante para o exercício de AIL e para facilitar o cálculo da variação de encargos. Trata-se de um ficheiro em Excel que integra múltiplos separadores, de informação e para preenchimento, incluindo este último caso um separador de caracterização da iniciativa legislativa e vários para as diferentes dimensões de avaliação de impacto.

Quando aberta, a FI disponibiliza, apenas, três separadores:

- “capa”;
- “Legislar Melhor”, que apresenta um índice e alguma informação de base;
- “Informação INE”, que apresenta informação relativa à produtividade média do trabalho e à remuneração média do trabalho para 19 sectores económicos.

Note-se que o questionário é dinâmico: os referidos separadores vão-se abrindo em função das respostas e da informação introduzida. Por isso, para que os processos automáticos funcionem, é fundamental ativar as macros associadas. Neste sentido, certifique-se que aceita esta ativação quando abre o ficheiro.

No início do processo de recolha de informação, recomenda-se a gravação de uma cópia da FI circulada, atribuindo um nome ao ficheiro que esteja relacionado com o diploma em análise.

Para iniciar o processo de recolha de informação (i.e., de AIL), deve “clicar” na tecla “Avançar: Caract. Do Projeto Legislativo”.

Figura 2 – Legislar Melhor: Enquadramento

Legislar Melhor
Enquadramento A presente folha de informação dá apoio à implementação do programa “Legislar Melhor” nas suas diferentes dimensões de avaliação de impacto legislativo. Está configurada para recolher dados relevantes para cada uma daquelas dimensões de avaliação de impacto, de forma sequencial. Nos próximos separadores, encontra um conjunto de questões de resposta obrigatória (maioritariamente fechada, embora existam algumas perguntas de resposta aberta). O questionário é dinâmico, no sentido em que certas questões só surgirão mediante as respostas dadas previamente. Assegure-se, pois, de que tem as macros ativadas. São, ainda, incluídos campos opcionais de recolha de informação adicional, sob a forma de “observações”. Esta folha de informação faz-se acompanhar dos respetivos guias de preenchimento, disponíveis no site do PlanAPP. Para qualquer esclarecimento, por favor, contacte utail@planapp.gov.pt O questionário está organizado nos seguintes módulos (não sendo todos apresentados, em função das respostas dadas atendendo às características do projeto legislativo em análise): 1. Caracterização do Projeto Legislativo 2. Legislar Claro 3. Legislar para todos 4. Avaliação de Impacto Social 4.1. Avaliação de Impacto na Igualdade de Género 4.2. Avaliação de Impacto na dimensão social da Pobreza 4.3. Avaliação de Impacto nas Pessoas com deficiência 4.4. Avaliação de Impacto nos Riscos de Fraude, Corrupção e de Infrações Conexas 5. Avaliação de Impacto na Ação Climática 5.1. Avaliação de Impacto na Energia e/ ou Mobilidade 5.2. Avaliação de Impacto na Agricultura e Florestas 5.3. Avaliação de Impacto na Água, Resíduos e Economia Circular 5.4. Avaliação de Impacto na Saúde e Proteção de Pessoas e Bens 5.5. Avaliação de Impacto nos Incentivos económicos, Fiscalidade, Emprego, Capacitação e Inovação 6. Avaliação de Impacto Económico 6.1 Avaliação de Impacto Económico nos Cidadãos 6.2 Avaliação de Impacto Económico nas Empresas 7. Teste PME 8. Avaliação de Impacto Concorrencial

Avançar:
Caract. do Projeto Legislativo

4. Caracterização do projeto legislativo [separador 1]

Como passo inicial do processo AIL **[questão 1.1]**, pede-se informação sobre a origem do processo legislativo. Esta permite enquadrar as necessidades de recolha de legislação nacional e/ou europeia, bem como de outros documentos (tais como a avaliação de impacto desenvolvida pela Comissão) que possam ser relevantes.

O primeiro passo na AIL implica identificar o objetivo da intervenção pública em causa **[questão 1.2.1]**. Este exercício deve ser complementar a uma reflexão sobre o problema de política pública que se pretende resolver e tem repercussões em toda a avaliação, nomeadamente numa potencial avaliação *ex post*: por um lado, uma identificação clara dos objetivos facilita a caracterização da incidência, dos benefícios e dos custos; por outro, os objetivos, definidos de forma clara e, idealmente, quantificada, são o ponto de partida para qualquer avaliação *ex post*.

A **questão 1.2.2** pede informação sobre as consequências de uma “não intervenção”, isto é, a situação no caso de a intervenção legislativa não ocorrer. Esta descrição servirá de contrafactual para a determinação da variação de benefícios e de custos, numa comparação entre a legislação em vigor (regime vigente) e a legislação proposta (novo regime). Note-se que o propósito da avaliação de impacto é o de fornecer ao decisor público informação relevante para a tomada de decisão. Neste sentido, importa isolar os efeitos que lhe estão diretamente associados, ou seja, o exercício é feito numa lógica comparativa entre a proposta e o quadro legislativo que existiria sem a proposta, identificando as variações (positivas ou negativas, o delta) dos benefícios e dos custos.

Sublinhe-se que estes impactos deverão ser consequência direta da legislação em análise: neste exercício não se consideram impactos indiretos, nem os comportamentos de adequação e de reação dos agentes económicos que não sejam diretamente visados no diploma (análise que estaria integrada numa avaliação completa de custos e benefícios).

Apesar do atual enquadramento legal remeter para a avaliação de impacto legislativo de uma alternativa escolhida e plasmada num projeto legislativo que irá ser submetido a Reunião de Secretários de Estado (RSE) e/ou Reunião de Conselho de Ministros (RCM), este instrumento de apoio à decisão seria, idealmente, utilizado para comparar medidas alternativas de intervenção visando o mesmo objetivo de política pública. Desta forma, à semelhança do que sucede no processo de avaliação de impacto regulatório implementado no âmbito do programa europeu “Legislar Melhor” e da experiência de grande parte dos países que implementam programas análogos, a avaliação de impacto legislativo deve ser encarada como um instrumento que produz evidência sobre os impactos de medidas alternativas de intervenção, suportando a escolha política¹.

A **questão 1.2.3** remete para o exercício de identificação e comparação entre medidas alternativas, destacando-se que a FI pode ser utilizada como uma ferramenta para efetuar essa comparação entre os impactos esperados dessas diferentes alternativas.

¹ Este instrumento pode, igualmente, ser utilizado na avaliação *ex post*, para a qual foi preparado um guia específico.

Figura 3 – Caracterização do Projeto Legislativo

Caracterização do Projeto Legislativo						
1.1. Origem da iniciativa legislativa (é possível mais do que uma opção)						
☐ Direito Nacional ☐ Direito Europeu ☐ Direito Internacional						
1.2. Justificação da iniciativa legislativa e alternativas de intervenção						
1.2.1. Qual o objetivo de política pública que se pretende alcançar?						
1.2.2. Quais as consequências da não intervenção? Descreva o cenário de base, correspondente à não intervenção, <u>e que deverá ser tomado como contrafactual na identificação dos impactos.</u>						
1.2.3. Foram ponderadas outras alternativas para atingir o mesmo objetivo? ☐ SIM ☐ NÃO						
1.2.3.1. Se respondeu "sim" na pergunta 1.2.3, descreva as alternativas consideradas.						
Instrumento de intervenção [regulação pública (intervenção por comando e controlo, incentivos económicos, informação, outros), auto-regulação; co-regulação]	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="text-align: center; padding: 5px;">Descrição da alternativa ponderada</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td style="height: 20px;"></td></tr> <tr><td style="height: 20px;"></td></tr> <tr><td style="height: 20px;"></td></tr> <tr><td style="height: 20px;"></td></tr> </tbody> </table>	Descrição da alternativa ponderada				
Descrição da alternativa ponderada						
1.2.3.2. Se respondeu "sim" na pergunta 1.2.3, indique se as alternativas de intervenção foram objecto de uma avaliação de impacto comparativa. ☐ SIM ☐ NÃO						
Observações:						
Avançar: Legislar Claro						



www.planapp.gov.pt



[PlanAPP](#)



[@planapp_](#)



[Newsletter](#)