

UTAIL – Unidade Técnica de Avaliação de Impacto Legislativo

JurisAPP

Relatório de atividade

Ano de 2018

Março de 2019

A UTAIL – Unidade Técnica de Avaliação de Impacto Legislativo, integrada no Centro de Competências Jurídicas do Estado (JurisAPP), é a entidade responsável pela implementação e coordenação da medida “Custa Quanto?”, que instituiu o modelo de avaliação prévia do impacto económico legislativo, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2017, de 24 de março, alterada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 74/2018, de 8 de junho.

Este Relatório refere-se à atividade da UTAIL no decurso do ano 2018.

Toda a informação pública relativa à medida “Custa Quanto?” encontra-se disponível em <https://www.jurisapp.gov.pt/custa-quanto/>.

Índice

Índice de Tabelas	4
Índice de Figuras	4
Índice de Esquemas	4
Lista de Abreviaturas	5
Enquadramento	6
1. Introdução	7
2. O desenvolvimento do processo de AIL no ano de 2018.....	8
2.1. A AIL e a RCM n.º 74/2018	8
2.2. O processo de AIL e a intervenção da UTAIL.....	9
2.3. Alteração da Folha de Informação	9
2.4. O alargamento da intervenção da UTAIL	11
2.5. Apoio à negociação de Diretivas	11
2.6. Estrutura organizacional.....	11
3. Estatísticas da atividade e resultados obtidos	12
3.1. Estatísticas relativas à Avaliação de Impacto Legislativo (AIL).....	12
3.2. Atividades de capacitação	19
3.3. Representação internacional.....	20
4. Perspetivas de desenvolvimento do procedimento de AIL	21
4.1. Projeto SRSP/OCDE.....	21
4.2. Projeto CRIA - SAMA.....	22
ANEXO: Análise por área governativa	24

Índice de Tabelas

TABELA 1: ATIVIDADE DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO LEGISLATIVO	13
TABELA 2: PROCESSOS DE AIL POR ÁREA GOVERNATIVA	18
TABELA 3: CAPACITAÇÃO RELACIONADA COM A AVALIAÇÃO DE IMPACTO LEGISLATIVO.....	19

Índice de Figuras

FIGURA 1: INCIDÊNCIA DOS DIPLOMAS SUBMETIDOS A AIL (COMPARAÇÃO ENTRE 2017-2018)	12
FIGURA 2: INCIDÊNCIA DOS DIPLOMAS SUBMETIDOS A AIL E RELATIVAMENTE AOS QUAIS FOI ELABORADO UM RAIL (2017-2018)	14
FIGURA 3: RAIL EMITIDOS COM IMPACTO NOS CIDADÃOS (2018)	15
FIGURA 4: RAIL EMITIDOS COM IMPACTO NAS EMPRESAS (2018)	15
FIGURA 5: AIL POR ÁREA GOVERNATIVA: RELATÓRIOS EMITIDOS EM % DAS AIL.....	17

Índice de Esquemas

ESQUEMA 1: DESENVOLVIMENTO DA MEDIDA “CUSTA QUANTO?”	23
--	----

Lista de Abreviaturas

AIC – Avaliação de Impacto Concorrencial

AIL – Avaliação de Impacto Legislativo

CRIA – Capacitar para o *Regulatory Impact Assessment*

FI – Folha de Informação

JurisAPP – Centro de Competências Jurídicas do Estados

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

PARE – Programa de Apoio às Reformas Estruturais

RAIL – Relatório de Avaliação de Impacto Legislativo

RAILP – Relatório de Avaliação de Impacto Legislativo Preliminar

RCM – Resolução de Conselho de Ministros/ Reunião de Conselho de Ministros

RSE – Reunião de Secretários de Estado

RIA – *Regulatory Impact Assessment*

REFIT – Programa para a Adequação e a Eficácia da Regulamentação

SAMA – Sistema de Apoios à Modernização Administrativa

SEPCM – Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros

SRSP – *Structural Reform Support Programme*

UTAIL – Unidade Técnica de Avaliação de Impacto Legislativo

Enquadramento

O ano de 2018 marca a consolidação da medida “Custa Quanto?” enquanto modelo de avaliação prévia de impacto económico da legislação reforçando esta dimensão do programa “Legislar Melhor”. A Resolução de Conselho de Ministros n.º 74/2018, de 8 de junho (adiante RCM n.º 74/2018), dá por concluído o projeto-piloto iniciado em 2017, estabelecendo em definitivo o modelo de avaliação prévia de impacto legislativo (AIL), expandindo o seu âmbito, alargando o campo de intervenção e apontando para desenvolvimentos futuros.

Com a RCM n.º 74/2018, a AIL passou a abranger todas as iniciativas legislativas do Governo, sejam propostas de lei ou projetos de decreto-lei. O exercício de avaliação de impacto foi expandido para incluir a estimação da variação de encargos a suportar pelos cidadãos, em complemento à análise que se centrava na variação de encargos para as empresas e que atribuía particular atenção aos impactos exercidos nas PME e à análise de impacto na concorrência. Estabelece-se, ainda, a possibilidade de avaliação sucessiva (*ex-post*) por decisão do Senhor Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros e promove-se um maior envolvimento das partes interessadas no processo de estimação de encargos e benefícios no âmbito da consulta pública ou das consultas diretas realizadas quanto a projetos legislativos.

Esta RCM vem ainda reforçar o papel da Unidade Técnica de Avaliação de Impacto Legislativo (UTAIL) no plano internacional, atribuindo-lhe a representação em fóruns de discussão sobre avaliação de impacto e o programa mais amplo de “legislar melhor” e a tarefa de apoio técnico no acompanhamento das fases de negociação e transposição de legislação europeia.

Olhando para o futuro, a RCM n.º 74/2018 determinou o alargamento do projeto, com a extensão da análise à avaliação dos encargos gerados para a Administração Pública, à avaliação prévia dos benefícios gerados pelos atos legislativos e à ponderação de custos-benefícios.

Face aos novos desafios que se colocam ao desenvolvimento da medida “Custa Quanto?”, a equipa da UTAIL foi reforçada, integrando hoje cinco colaboradores. O trabalho já iniciado em 2017, de acompanhamento técnico do exercício de avaliação de impacto e de elaboração dos Relatórios de Avaliação de Impacto Legislativo (RAIL) que se integram nas propostas legislativas, teve continuidade incorporando as novas componentes de análise e os novos desafios metodológicos. Importa salientar que, no decurso do ano de 2018, a atividade da UTAIL beneficiou do apoio de dois programas europeus de financiamento, que sustentaram um conjunto de esforços de desenvolvimento das metodologias.

Tal como sucedeu no término do ano de projeto-piloto, a UTAIL disponibiliza agora um relatório de atividades em que se apresentam os números de execução da medida “Custa Quanto?”.

1. Introdução

Com a Resolução de Conselho de Ministros n.º 44/2017, de 24 de março (adiante RCM nº 44/2017), concretizou-se a medida “Custa Quanto?”, constante do programa Simplex+2016, que consiste na implementação de um mecanismo apto a medir o impacto económico e concorrencial de novas iniciativas legislativas aprovadas pelo Conselho de Ministros. Para esse efeito, foi instituído um modelo de avaliação prévia de impacto económico legislativo e constituída a Unidade Técnica de Avaliação de Impacto Legislativo (UTAIL), integrada no Centro de Competências Jurídicas do Estado (JurisAPP), que assegura, em estreita articulação com os gabinetes ministeriais, os procedimentos necessários à Avaliação prévia de Impacto Legislativo (AIL).

Durante o primeiro ano, a medida «Custa Quanto?» foi implementada enquanto projeto-piloto, concentrando-se na avaliação do impacto sobre os encargos a suportar pelas empresas de projetos de decretos-leis. Este exercício dava particular relevo à avaliação de impacto sobre as PME e era complementado com um teste de avaliação de impacto concorrencial (AIC).

Em 2018, com a Resolução de Conselho de Ministros n.º 74/2018, de 8 de junho (RCM nº 74/2018), tornou-se estável e definitivo o exercício de avaliação de impacto e definiram-se novas linhas de atuação, alargando o âmbito da análise nos seguintes termos: (i) alargamento da avaliação às propostas de lei do Governo, (ii) passaram a ser quantificadas, não apenas as variações de encargos para as empresas, mas também as variações de encargos para cidadãos, e (iii) estabeleceu-se a possibilidade de avaliação sucessiva (*ex-post*). Por outro lado, determinou-se ainda o futuro desenvolvimento do projeto, com a extensão da análise: (i) à avaliação dos encargos gerados para a Administração Pública; (ii) à avaliação prévia dos benefícios gerados pelos atos legislativos; e (iii) à ponderação de custos-benefícios.

No que diz respeito à dimensão internacional, foram atribuídas à UTAIL tarefas de representação nacional em fóruns de discussão de *better regulation* e de apoio técnico na análise de estudos de avaliação de impacto regulatório desenvolvidos pela Comissão Europeia, com enfoque nas propostas de diretivas e de regulamentos. Visa-se, deste modo, permitir que a AIL consubstancie, em articulação com o sistema de alerta de diretivas, um instrumento de apoio à negociação ao nível da União Europeia, bem como ao posterior desenvolvimento dos projetos legislativos a nível nacional.

2. O desenvolvimento do processo de AIL no ano de 2018

2.1. A AIL e a RCM n.º 74/2018

A RCM n.º 74/2018, de 8 de junho, veio estabelecer como definitivo o modelo de avaliação prévia de impacto económico legislativo (AIL – Avaliação de Impacto Legislativo), alargando o seu âmbito de análise, o campo de intervenção e apontando para desenvolvimentos futuros. Desde junho de 2018, que a AIL analisa todas as iniciativas legislativas do Governo, sejam propostas de lei ou projetos de decreto-lei, avaliando os impactos:

- nos encargos suportados pelos cidadãos;
- nos encargos suportados pelas empresas, atribuindo atenção especial à análise dos impactos sobre as PME (Teste PME);
- na estrutura concorrencial dos mercados.

Proseguindo a metodologia já implementada no decurso da fase piloto, a AIL continuou a estar suportada na utilização de uma folha de cálculo, denominada internamente de Folha de Informação (FI), que é disponibilizada pela UTAIL em conjunto com um guia de avaliação e que tem vindo a ser desenvolvida tendo em atenção as melhores práticas internacionais e os comentários, críticas e contributos apresentados pela rede de organismos públicos envolvidos no exercício.

A RCM n.º 74/2018 introduziu ainda um alargamento do exercício de AIL à análise sucessiva de propostas de lei ou projetos de decretos-lei. Por indicação do Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros, pode ser conduzida uma avaliação *ex-post* quanto à aplicação de determinada lei ou decreto-lei, a fim de apoiar a monitorização dos seus efeitos, com base no apuramento dos encargos efetivos gerados. Esta avaliação *ex-post* pode ser utilizada, nomeadamente, para efeitos de monitorização de outros programas governativos, por exemplo, no âmbito do Programa SIMPLEX +.

Este alargamento na utilização do exercício de AIL reflete-se igualmente no acompanhamento do processo legislativo europeu, tendo-se estabelecido que, por solicitação dos gabinetes ministeriais competentes em função da matéria, a UTAIL pode prestar apoio técnico na análise dos estudos de avaliação de impacto regulatório desenvolvidos pela Comissão Europeia relativamente às propostas de diretivas e regulamentos europeus, de modo a permitir que a avaliação de impacto legislativo seja um instrumento de apoio à negociação nas instâncias europeias e ao posterior desenvolvimento do projeto legislativo nacional.

Refletindo a necessidade de desenvolvimento constante da medida “Custa Quanto?”, a RCM n.º 74/2018 cria as condições para o futuro alargamento do projeto, com a extensão da análise: (i) à avaliação dos encargos gerados para a Administração Pública; (ii) à avaliação prévia dos benefícios gerados pelos atos legislativos; e (iii) à ponderação de custos-benefícios. No mesmo espírito de alargamento da AIL, promove-se um maior envolvimento dos interessados no âmbito da consulta pública ou das consultas diretas realizadas quanto a projetos legislativos, em particular na recolha da informação necessária ao processo de estimação de custos e benefícios.

2.2. O processo de AIL e a intervenção da UTAIL

A UTAIL foi formalmente constituída enquanto equipa multidisciplinar do Centro de Competências Jurídicas do Estado (JurisAPP) em janeiro de 2018. Esta unidade assume a coordenação geral da AIL em articulação com os gabinetes ministeriais proponentes e com os respetivos serviços e organismos.

Compete ao gabinete ministerial proponente disponibilizar a informação necessária ao exercício de AIL e conseqüente elaboração dos RAIL que acompanham as iniciativas legislativas para as Reuniões de Secretários de Estado (RSE) e Reuniões de Conselho de Ministros (RCM). Na recolha e tratamento de informação que sustenta a AIL, o gabinete proponente pode recorrer aos serviços e organismos públicos da área governamental, que, face à sua experiência e à informação que detêm sobre o sector, constituem um elemento primordial no processo de avaliação de impacto.

A importância da relação entre os gabinetes proponentes, os serviços e organismos públicos da área governativa e a UTAIL no processo de AIL é cristalizada na RCM n.º 74/2018, onde se determina a constituição de “uma rede de pontos focais com um interlocutor indicado previamente por cada gabinete e um ou mais interlocutores dos serviços tutelados”.

Em todo este processo, a UTAIL exerce cinco funções essenciais:

- apoio técnico a todo o processo de AIL, assumindo a responsabilidade de elaboração dos RAIL;
- desenvolvimento da metodologia e disponibilização dos instrumentos necessários ao exercício, sejam os instrumentos de cálculo, sejam guias de apoio à execução;
- disseminação da metodologia e capacitação de toda a rede organismos públicos envolvidos na AIL;
- acompanhamento dos processos de negociação e de transposição da legislação europeia;
- divulgação da medida “Custa Quanto?” e acompanhamento dos fóruns internacionais dedicados ao tema da “Legislar Melhor” (*Better Regulation*).

Tal como já foi salientado, o desenvolvimento dos instrumentos de apoio à AIL tem por base a experiência entretanto adquirida, os comentários e contributos de toda a rede envolvida na análise, observando sempre as melhores práticas internacionais.

2.3. Alteração da Folha de Informação

O alargamento do âmbito da medida “Custa Quanto?” e o conseqüente desenvolvimento metodológico foi acompanhado de uma revisão da ferramenta de cálculo disponibilizada pela UTAIL. Não obstante o trabalho em curso de desenvolvimento de uma plataforma informática própria de apoio ao exercício de AIL, este processo continua a estar suportado numa folha de cálculo que agrega os elementos necessários ao processo de estimação da variação de encargos, permitindo a identificação de aumentos de custos e/ou de poupanças resultantes da iniciativa legislativa do Governo.

Esta nova versão da FI foi integrada no procedimento legislativo após a RCM n.º 74/2018 e continua a constar do conjunto de informação que é circulada em anexo aos projetos de decreto-lei, a par da Nota Justificativa. A FI agrega, genericamente, cinco conjuntos de informação fundamentais à elaboração dos RAIL:

- caracterização do projeto legislativo quanto à sua origem, objetivos e natureza da incidência;
- caracterização da incidência dos encargos gerados com a produção de efeitos do projeto de decreto-lei;
- informação necessária à estimação dos encargos;
- teste PME;
- teste AIC.

Com as alterações introduzidas na RCM n.º 74/2018, a FI sofreu as seguintes alterações:

- criação de separadores relativos à caracterização da incidência e estimação de encargos para os cidadãos (separadores que apenas são disponibilizados quando se identifica a existência de encargos a suportar pelos cidadãos no separador “Caracterização do Projeto Legislativo”).
- introdução de campos que permitem uma melhor identificação do objetivo da política pública e do cenário de base, i.e., de não intervenção.
- progressos na interface para um modelo mais *user-friendly*.
- otimização dos mecanismos de funcionamento.

Neste sentido, a segunda versão da FI, dotada de maiores valências e eficiência do ponto de vista do utilizador, contribuiu para a consolidação do procedimento da avaliação prévia em relação a todos os projetos de decreto-lei e propostas de lei do Governo que incidem sobre as empresas e cidadãos. Esta folha de cálculo terá ainda condições, enquanto decorre o processo de transição para uma plataforma informática, para ser adaptada no que concerne ao alargamento dos parâmetros avaliados: seja para incluir a avaliação dos encargos a suportar pela Administração Pública, seja para acompanhar o exercício de avaliação de impacto de suporte no processo de negociação e transposição de diretivas europeias ou à avaliação *ex-post*.

A opção pelo constante desenvolvimento deste instrumento, a par da revisão do guia de apoio e do constante esforço de divulgação e capacitação da rede de organismos envolvidos no exercício de AIL (gabinetes ministeriais e organismos de cada área governativa), concretiza uma estratégia de homogeneização de processos e conceitos, que foi adotada pela UTAIL desde o primeiro momento. Conscientes de que a AI já é efetuada por diversos organismos públicos em diferentes áreas governativas e a diferentes níveis de intervenção, considera-se fundamental promover não só uma maior transversalidade na sua utilização, como a utilização de uma metodologia e uma linguagem comum. Nesse sentido, toda a metodologia, e por consequência a própria FI, têm sido adaptadas e desenvolvidas tendo por base os objetivos técnicos que se impõem em cada momento de desenvolvimento da medida “Custa Quanto?”, mas também absorvendo as propostas e as experiências dos diferentes organismos envolvidos.

2.4. O alargamento da intervenção da UTAIL

Uma das consequências do processo de divulgação e alargamento da medida “Custa Quanto?” foi o de se ter conseguido um maior envolvimento no processo legislativo português.

No decurso do ano de 2018, foi solicitado à UTAIL a avaliação de Projetos de Lei provenientes da Assembleia da República.

Pese embora não se enquadrarem no âmbito das iniciativas legislativas do Governo, algumas iniciativas legislativas do Parlamento foram submetidas à UTAIL para AIL, por indicação do Gabinete do Sr. Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros e por iniciativa de diversos Grupos Parlamentares.

2.5. Apoio à negociação de Diretivas

Com a RCM n.º74/2018, a UTAIL passou a prestar apoio técnico na negociação e transposição de propostas legislativas com origem comunitária. Neste âmbito, destaca-se o apoio prestado por solicitação do Ministério do Ambiente e da Secretaria de Estado do Ambiente aquando da negociação da proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à redução do impacto de determinados produtos de plástico no ambiente.

2.6. Estrutura organizacional

Durante o ano de 2018, a dimensão da Unidade alterou-se substancialmente. Além do elemento que se juntou à equipa em 2017, e que tem como organismo de origem a Agência para a Modernização Administrativa, IP (AMA), a UTAIL passou a contar com um mais três recursos humanos, que completaram os quadros.

Tal como no projeto-piloto, a UTAIL beneficiou da colaboração direta e do apoio do Gabinete do Sr. Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros. Ainda em 2018, a equipa contou adicionalmente com o apoio de uma equipa da OCDE sediada em Paris e de uma segunda equipa de três elementos da OCDE com permanência em Lisboa.

Em suma, a UTAIL é atualmente composta por cinco elementos: um chefe de equipa multidisciplinar e quatro colaboradores, cujas responsabilidades e competências atribuídas se estendem desde o acompanhamento dos processos de AIL e elaboração de RAIL até à gestão, coordenação e implementação dos projetos SRSP/OCDE, assim como a representação nacional em organismos internacionais com atividade relacionada com *Regulatory Impact Assessment* (RIA) e a *Better Regulation*.

3. Estatísticas da atividade e resultados obtidos

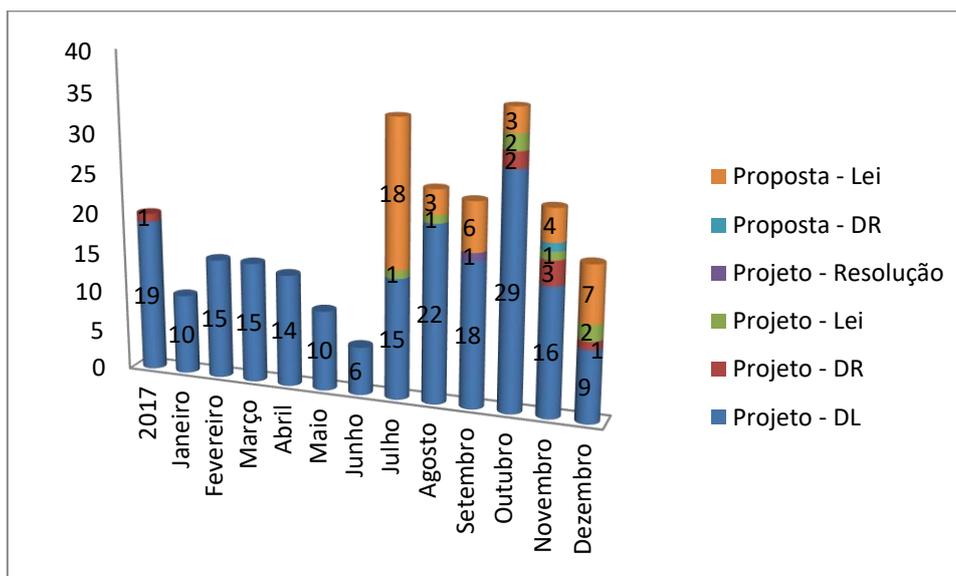
Neste ponto apresentam-se as estatísticas relativas à atividade da UTAIL no decurso do ano de 2018 no que se refere: ao procedimento de AIL, à atividade de capacitação e à atividade de representação no exterior.

3.1. Estatísticas relativas à Avaliação de Impacto Legislativo (AIL)

Durante 2018, foram submetidos à UTAIL para a AIL 235 projetos legislativos, foram concluídos 215 RAIL (incluindo relatórios de AIL submetidas em 2017) e 8 PAIL. A 31 de dezembro, permaneciam por concluir 32 processos, dez dos quais com RAIL preliminar, que não foram terminados por falta de informação (Tabela 1).

Verifica-se um claro aumento no exercício de AIL a partir de julho, com a publicação da RCM n.º 74/2018 e o alargamento do âmbito da análise (Figura 1). Foi igualmente nos últimos seis meses que foram submetidos para avaliação de impacto os projetos de Lei com origem na Assembleia da República.

Figura 1: Incidência dos diplomas submetidos a AIL (comparação entre 2017-2018)



Dados: UTAIL, 2018

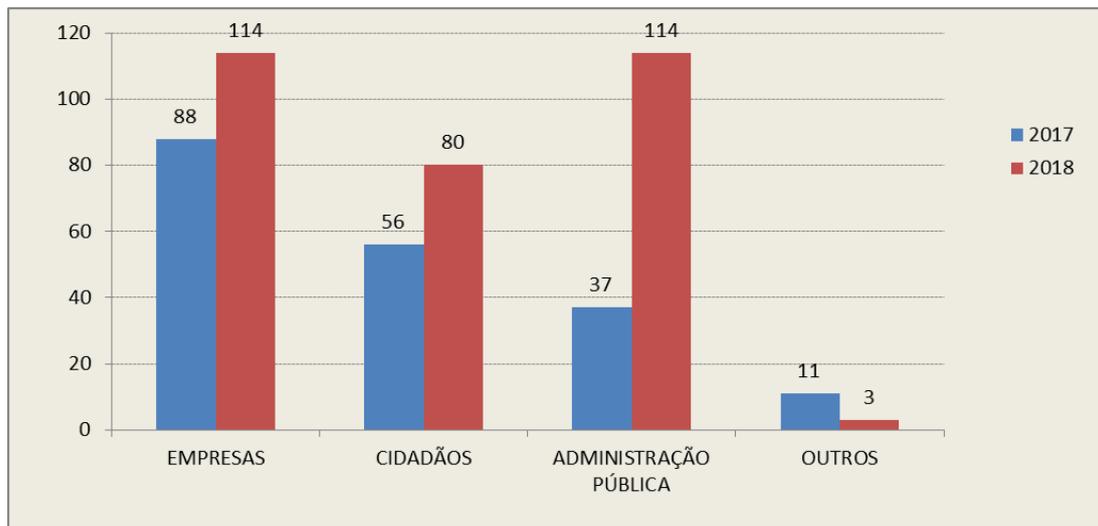
Dos RAIL concluídos, verificou-se que 114 projetos legislativos têm incidência sobre as empresas, 80 sobre cidadãos e 114 sobre a Administração Pública (Figura 2). Note-se que a mesma iniciativa legislativa pode ter diferentes tipos de incidência.

Tabela 1: Atividade de Avaliação de Impacto legislativo

Mês	Total de processos submetidos a AIL	Processos concluídos com impacto nas empresas				Processos concluídos com impacto nos cidadãos					Total RAIL	Total PAIL	Total de processos concluídos	Processos pendentes acumulados			Total acumulado de processos pendentes
		Projetos legislativos no âmbito				Projetos legislativos no âmbito				Projetos legislativos fora do âmbito				Aguarda info	Em análise	RAILP emitido	
		Com aumento de encargos	Com diminuição de encargos	Manutenção de encargos	Não foi possível estimar	Com aumento de encargos	Com diminuição de encargos	Manutenção de encargos	Não foi possível estimar								
2017														12	0	8	20
Janeiro	10	0	0	0	1					4	5		5	17	0	8	25
Fevereiro	15	1	0	4	2					6	9		9	22	1	8	31
Março	15	0	0	3	6					5	24		24	14	1	7	22
Abril	14	2	1	1	4					7	13		13	14	1	8	23
Maiο	10	0	1	2	2					1	8		8	15	0	10	25
Junho	6	1	0	0	1					1	6		6	13	0	12	25
Julho	34	0	0	4	2	1	2	2	2		11	1	12	25	9	13	47
Agosto	26	2	2	6	1	0	1	3	2		14	1	15	26	12	20	58
Setembro	25	2	1	10	3	0	0	8	2		38		38	23	1	21	45
Outubro	36	1	0	2	2	1	0	0	1		12	3	15	36	2	28	66
Novembro	25	0	1	2	2	0	0	1	1		15	1	16	38	8	29	75
Dezembro	19	6	2	6	25	2	3	9	15		60	2	62	21	1	10	32
Totais	235	15	8	40	51	4	6	23	23	24	215	8	223				

Dados: UTAIL, 2018

Figura 2: Incidência dos diplomas submetidos a AIL e relativamente aos quais foi elaborado um RAIL (2017-2018)



Dados: UTAIL, 2018

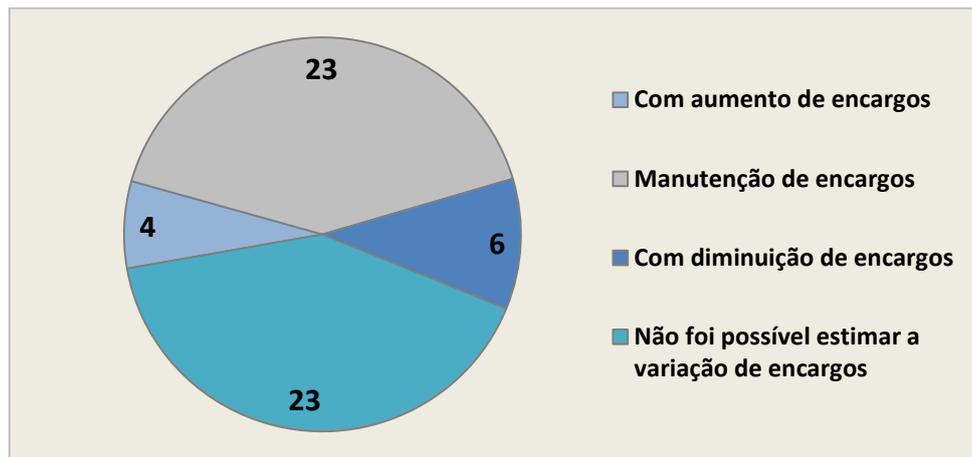
Comparativamente com o ano de 2017, em que vigorava o projeto-piloto de implementação da medida “Custa Quanto?”, regista-se um acréscimo substancial de diplomas que incidem sobre a Administração Pública e cuja entrada em vigor, por norma, implica custos de implementação, controlo e fiscalização (Figura 2).

Relativamente aos RAIL em que se verificou uma incidência sobre os cidadãos foi possível estimar os seguintes impactos: 23 diplomas apresentam uma manutenção de encargos, seis diplomas um aumento de encargos e quatro diplomas uma diminuição de encargos. Em 23 diplomas analisados, não obstante terem sido identificados impactos sobre os cidadãos, não foi possível produzir estimativas (Figura 3).

Ainda no que respeita aos RAIL em que se identificou um impacto nos cidadãos, foi possível calcular uma poupança estimada no valor de 22.020.169,00€. Quanto aos custos identificados para os cidadãos decorrentes dos diplomas analisados em 2018, resultam apenas custos administrativos e, como tal, de acordo com a metodologia seguida, não foram alvo conversão em moeda. Não obstante, foi possível aferir que os custos administrativos representam um acréscimo em termos de tempo despendido pelos cidadãos para efeitos de cumprimento da legislação expresso em 34.767 horas.

Das poupanças estimadas para os cidadãos, a quase totalidade (99,98%) está associada a legislação de origem nacional, com o restante (0,02%) a decorrer de legislação europeia. No que respeita às horas de poupança estimadas para os cidadãos, 88% resulta de legislação de origem Europeia, sendo que apenas 12% do valor global das poupanças para os cidadãos decorre de legislação europeia.

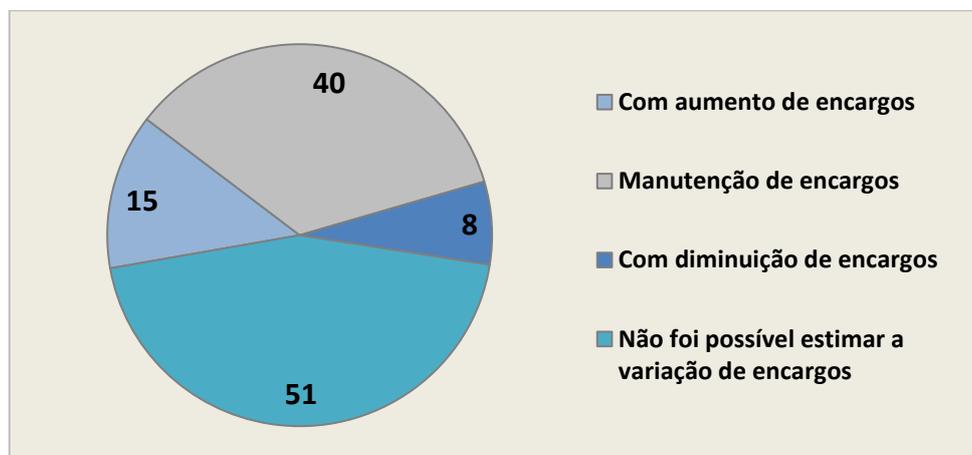
Figura 3: RAIL emitidos com impacto nos cidadãos (2018)



Dados: UTAIL, 2018

Considerando os RAIL com incidência para as empresas e elaborados em 2018, foi possível estimar os seguintes impactos: 15 diplomas podem provocar um aumento de encargos para as empresas, oito diplomas uma diminuição de encargos e 40 diplomas manutenção de encargos. Em 51 projetos legislativos foram identificados impactos nas empresas que, contudo, não foi possível estimar (Figura 4).

Figura 4: RAIL emitidos com impacto nas empresas (2018)



Dados: UTAIL, 2018

Nota: neste gráfico não estão incluídos os 24 RAIL elaborados antes de junho de 2018 em que, mesmo tendo sido identificado um impacto sobre os cidadãos, o mesmo não foi estimado por se encontrar fora do âmbito da análise.

A partir dos diplomas com impacto nas empresas, foi possível quantificar um aumento custos de 25.574.645,97€, uma poupança no valor de 18.508.462,45€, sendo que o resultado líquido da variação de encargos para as empresas decorrentes dos diplomas analisados em 2018 é de 7.066.183,52€.¹ As estimativas apresentadas referem-se às avaliações de impacto em que foi

¹ Atente-se que os cálculos apresentados não consideram os custos para as empresas do aumento da RMMG (usualmente designado como Salário Mínimo Nacional).

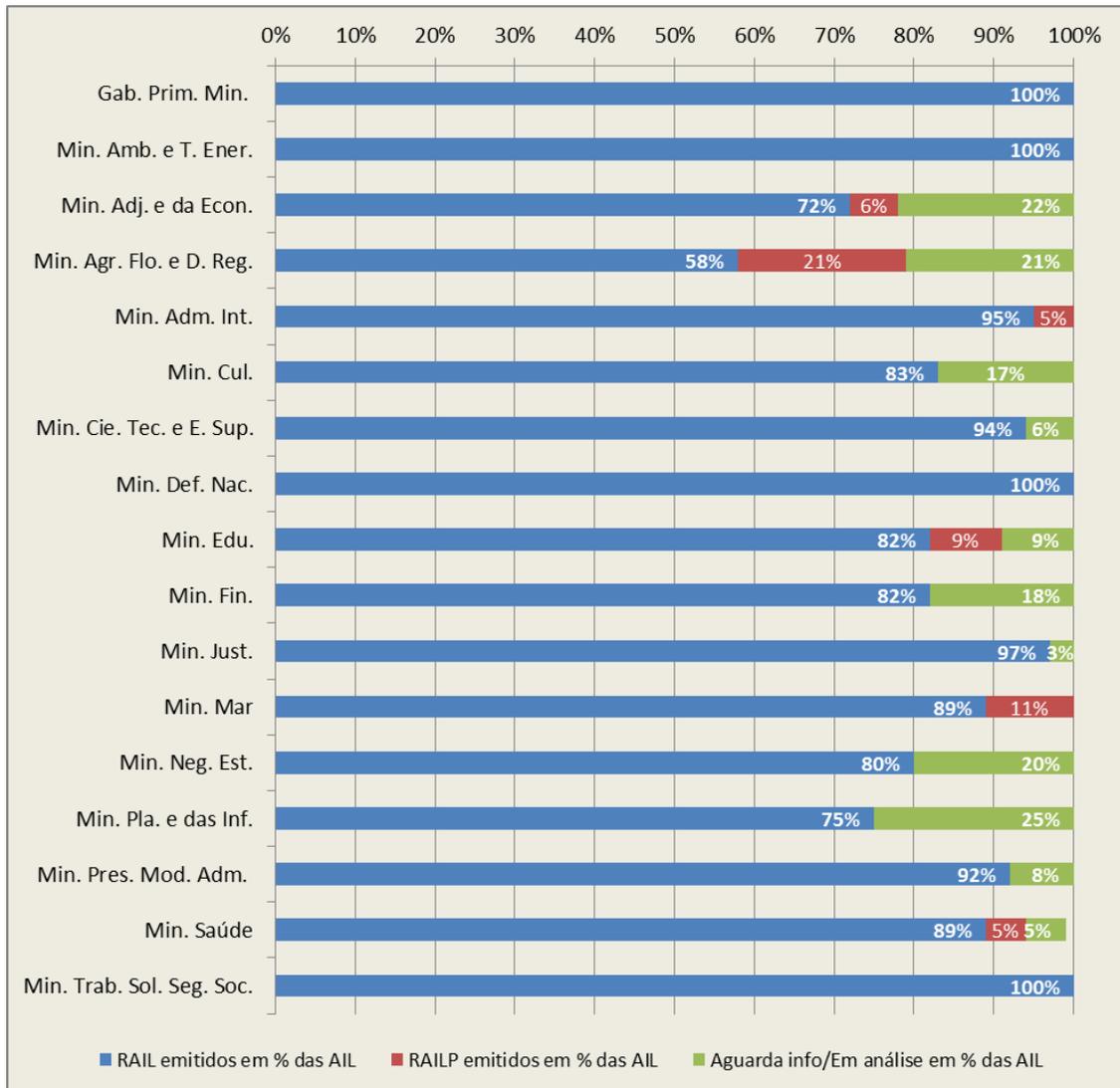
possível determinar valores totais para a população afetada pela iniciativa legislativa. Foram ainda produzidos relatórios com variações de custos (aumentos ou diminuições), em que apenas foi possível estimar valores unitários e que não se encontram refletidos nos cálculos globais.

Relativamente à origem da legislação que cria aumentos dos encargos a suportar pelas empresas, 54% dos custos apurados decorrem de legislação de origem nacional e 46% de legislação de origem na União Europeia. No que respeita às poupanças para as empresas, a quase totalidade dos diplomas avaliados (96%) resulta de legislação de origem nacional, sendo que apenas 4% do valor global das poupanças para as empresas decorre de legislação europeia.

Analisando a variação de encargos em termos de resultado líquido, é possível aferir que a legislação de origem nacional produz uma poupança de 3.874.365,66€ para as empresas, ao passo que a legislação de origem na UE tem um efeito contrário, na medida que implica um aumento de custos para as empresas no valor de 10.940.549,18€.

Tendo em atenção as iniciativas legislativas e os exercícios de AIL por área governamental, verificamos que foram emitidos RAIL para 88% dos projetos legislativos submetidos a AIL (Figura 5).

Figura 5: AIL por área governativa: relatórios emitidos em % das AIL



Dados: UTAIL, 2018

Acompanhando a atividade legislativa, as áreas governativas com maior número de projetos legislativos submetidos a AIL foram as da Administração Interna, da Justiça e das Finanças, conforme se pode aferir a partir da tabela seguinte (Tabela 2).

Tabela 2: Processos de AIL por área governativa

	Gab. Prim. Min.	Min. Amb. e T. Ener.	Min. Adj. e da Econ.	Min. Agr. Flo. e D. Reg.	Min. Adm. Int.	Min. Cul.	Min. Cie. Tec. e E. Sup.	Min. Def. Nac.	Min. Edu.	Min. Fin.	Min. Just.	Min. Mar.	Min. Neg. Est.	Min. Pla. e das Inf.	Min. Pres. Mod. Adm.	Min. Saúde	Min. Trab. Sol. Seg. Soc.	Global
Submetidos a AIL	1	11	16	18	37	6	15	6	10	22	30	7	2	9	5	17	15	227
Transitaram de 2017	0	2	2	1	2	0	2	0	1	0	0	2	3	3	0	2	0	20
AIL com origem da Assembleia da República	8																	
RAIL Emitido	1	13	13	11	37	5	16	6	9	18	29	8	4	9	4	17	15	215
PAIL Emitido	8																	
RAILP emitido	0	0	1	4	2	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	1	0	10
Aguarda info	0	0	4	4	0	1	1	0	1	4	0	0	1	3	1	1	0	21
Em análise	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
Incidência dos diplomas sujeitos a AIL	8																	
Empresas	0	10	10	11	7	2	12	1	2	12	19	5	0	7	2	10	4	114
Cidadãos	0	3	2	2	6	1	7	2	6	3	19	5	0	3	3	7	11	80
Administração Pública	1	5	5	1	31	4	4	5	4	9	18	3	4	1	3	8	8	114
RAIL emitidos com impacto sobre as empresas	0	10	10	11	7	2	12	1	2	12	19	5	0	7	2	10	4	114
Com aumento de encargos	0	2	1	1	0	0	1	0	0	5	0	0	0	0	1	3	1	15
Com diminuição de encargos	0	1	0	1	0	0	0	0	0	2	3	0	0	1	0	0	0	8
Manutenção de encargos	0	2	3	2	3	0	7	0	1	4	8	2	0	2	1	4	1	40
Não foi possível estimar a variação de encargos	0	5	6	7	4	2	4	1	1	1	8	3	0	4	0	3	2	51
RAIL emitidos com impacto sobre os cidadãos	0	3	2	2	6	1	7	2	6	3	19	5	0	3	3	7	11	80
Com aumento de encargos	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	2	4
Com diminuição de encargos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	2	0	1	0	0	0	6
Manutenção de encargos	0	0	0	1	3	0	2	0	1	1	5	0	0	0	0	3	7	23
Não foi possível estimar a variação de encargos	0	2	2	1	2	1	1	0	2	0	7	2	0	2	0	0	1	23
Fora do âmbito de avaliação	0	1	0	0	1	0	4	2	2	1	5	1	0	0	2	4	1	24

Dados: UTAIL, 2018

3.2. Atividades de capacitação

No decurso de 2018, a UTAIL prosseguiu o esforço de capacitação através de sessões de formação junto dos gabinetes ministeriais e de múltiplos organismos públicos envolvidos no exercício de AIL (tabela 3).

Estas sessões de capacitação podem subdividir-se em duas modalidades:

- Sessões de capacitação compostas por um módulo de apresentação da metodologia e um segundo módulo aplicado, relativo à utilização da Folha de Informação e a casos práticos;
- *Workshops* relacionados com o desenvolvimento da AIL em Portugal, realizados em parceria com a OCDE, no quadro do PARE - Programa de Apoio às Reformas Estruturais (SRSP - *Structural Reform Support Programme*). Estas ações de capacitação e divulgação tiveram a duração de dois dias, integrando um módulo conceptual mais introdutório da experiência portuguesa, bem como da experiência da OCDE e de outros países no que respeita à avaliação de impacto legislativo, sendo que o segundo dia incluía casos práticos nos quais era solicitada a intervenção dos participantes.
- 1º *workshop* - “Regulatory Impact Assessment in Portugal” - 18 e 19 de abril
- 2º *workshop* – “Stakeholder engagement for RIA” – 18 e 19 de outubro

Tabela 3: Capacitação relacionada com a Avaliação de Impacto Legislativo

Tabela Resumo		
Tipologia	Número de ações	Número de intervenientes
Sessões de Capacitação	9	141
Outras ações (Workshops/Missões)	11	286
Total	20	427

Dados: UTAIL, 2018

Ao todo, no decurso do ano de 2018, realizaram-se nove sessões de capacitação, que envolveram 141 participantes de gabinetes de Ministros e de Secretários de Estado, de serviços e organismos públicos diretamente envolvidos no procedimento de AIL. Em igual período, decorreram ainda outras ações e missões da UTAIL, os dois *workshops*, bem como missões da OCDE no âmbito do projeto PARE. A acrescer às entidades anteriormente já referidas, destaca-se a participação e o envolvimento, sobretudo nos *workshops*, de grupos de interessados da sociedade civil.

3.3. Representação internacional

Para além da atividade acima descrita, a UTAIL tem ainda a responsabilidade de acompanhar, em estreita cooperação com o Ministério dos Negócios Estrangeiros e a Representação Permanente de Portugal em Bruxelas e em Paris, os trabalhos inerentes à *Better Regulation* do Grupo da Competitividade e Crescimento do Conselho da UE, da Plataforma REFIT, do grupo informal *Better Regulation Network* e do Comité de Política Regulatória da OCDE.

O acompanhamento dos trabalhos destes grupos é, sem dúvida, relevante para a partilha de boas práticas, para a discussão de opções metodológicas e constrangimentos das avaliações, bem como para a criação de redes informais de contacto que permitem rápida troca de informação em casos de necessidade.

Neste âmbito, a UTAIL desenvolve as seguintes atividades:

- Apoio à representante nacional nos diferentes grupos e comités da União Europeia na interpretação e crítica aos exercícios de avaliações de impacto realizados pela Comissão Europeia;
- Apoio aos gabinetes responsáveis pela transposição de diretivas para o ordenamento jurídico nacional, na análise das avaliações de impacto realizadas pelas instituições europeias (Comissão e Conselho da UE, sempre que aplicável);
- Apoio na AIL e identificação de eventuais casos de *gold plating* durante o processo de elaboração do diploma de transposição de diretivas;
- Identificação de aspetos relevantes de Diretivas que careçam de revisão ou avaliação pontual em matérias de encargos administrativos e apresentação de propostas nacionais na Plataforma REFIT;
- Apresentação de informação harmonizada aos Gabinetes Ministeriais e de Secretários de Estado em matérias de *Better Regulation*;
- Representação em grupos de trabalho especialmente dedicados aos temas da avaliação de impacto, no âmbito da Comissão Europeia e da OCDE.

4. Perspetivas de desenvolvimento do procedimento de AIL

Os anos de 2018 e 2019 ficaram ainda marcados pela implementação de dois projetos financiados por programas europeus e que integram um conjunto de iniciativas de desenvolvimento da medida “Custa Quanto?” (o Esquema 1 apresenta a implementação destes dois projetos, interligando-os com o trabalho em curso).

Com recurso ao PARE, desenvolveu-se um projeto em cooperação com a OCDE (projeto SRSP/OCDE) focado no relatório de avaliação do ano de projeto-piloto e na recolha de informação estatística relevante ao exercício de AIL. Este projeto de cooperação poderá ser estendido para 2019, em resultado de um segundo financiamento do mesmo programa. Neste segundo projeto, mantém-se o objetivo de desenvolvimento metodológico da medida “Custa Quanto?” e de criação e informação estatística de apoio à sua implementação.

Por recurso ao Fundo Social Europeu, obteve-se ainda financiamento para implementar o projeto CRIA - Capacitar para o RIA (*Regulatory Impact Assessment*), que suporta a transformação da medida “Custa Quanto?” em três dimensões: desenvolvimento da plataforma informática, aperfeiçoamento das metodologias de avaliação de impacto e divulgação da medida.

4.1. Projeto SRSP/OCDE

O primeiro projeto, implementado desde dezembro de 2017 e que decorre até fevereiro de 2018, enquadra-se no PARE (SRSP) e foi desenvolvido em cooperação com a OCDE.

Este projeto integra três objetivos:

- 1.º Obter uma perspetiva crítica e externa sobre o primeiro ano de implementação da medida “Custa Quanto?”: neste sentido a OCDE produziu o relatório anexo, cujas conclusões serão destacadas no decurso do próximo ponto deste relatório.
- 2.º Propor alterações à metodologia de avaliação de impacto sobre as empresas, tanto no que se refere ao procedimento em implementação, como à Folha de Informação utilizada;
- 3.º Apoiar na recolha e tratamento de informação estatística relevante ao exercício de AIL sobre as empresas e, em particular, estatística que possa ser utilizada na estimação dos custos administrativos e da implementação do Teste PME.

A equipa da OCDE está repartida entre Paris e Lisboa, com a presença permanente na PCM de dois a quatro elementos. Ainda no âmbito deste projeto, previa-se a realização de três sessões públicas relacionadas com a avaliação de impacto regulatório.

Relativamente à execução do projeto, por um lado, registam-se os contributos da OCDE do ponto de vista teórico de apoio e suporte à metodologia de AIL, através de relatórios e, por outro, a componente de divulgação através de *workshops*/conferências. Dos eventos previstos, foram realizados dois *workshops*: um no mês de abril, que decorreu em Lisboa, e outro no mês de outubro, que decorreu no Porto. Ainda dentro do âmbito deste projeto,

está igualmente prevista a realização de uma conferência em Lisboa no próximo mês de fevereiro de 2019.

4.2. Projeto CRIA - SAMA

No quadro do Aviso N.º 02/SAMA2020/2017, foi submetida uma candidatura ao Fundo Social Europeu para um projeto de capacitação da Administração Pública, enquadrável, de acordo com o disposto no artigo 83.º do RECI (Portaria n.º 57-A/2015, de 27 de fevereiro), na tipologia de operações elegíveis de estudos e implementação de estratégias de racionalização de estruturas e de fomento das sinergias entre serviços públicos, em particular pela alínea i. ações de diagnóstico, avaliações de impacto regulatório e demais iniciativas visando a simplificação legislativa e racionalidade processual.

Com esta candidatura, procura-se implementar o projeto CRIA (Capacitar para o RIA), que propõe três grandes linhas de desenvolvimento do procedimento de AIL em implementação:

1.º Expansão do objeto de avaliação de impacto para incluir:

- a) a avaliação de impacto sobre os cidadãos – objeto de avaliação já integrada na medida “Custa Quanto?”;
- b) a avaliação de impacto sobre a Administração Pública – novo objeto de avaliação que remete para a questão: “quanto custa”; e
- c) a quantificação de benefícios – numa abordagem de desenvolvimento metodológico da avaliação de custo/benefício.

Está em causa o desenvolvimento metodológico dos diferentes pontos e a implementação dos pontos a) e b).

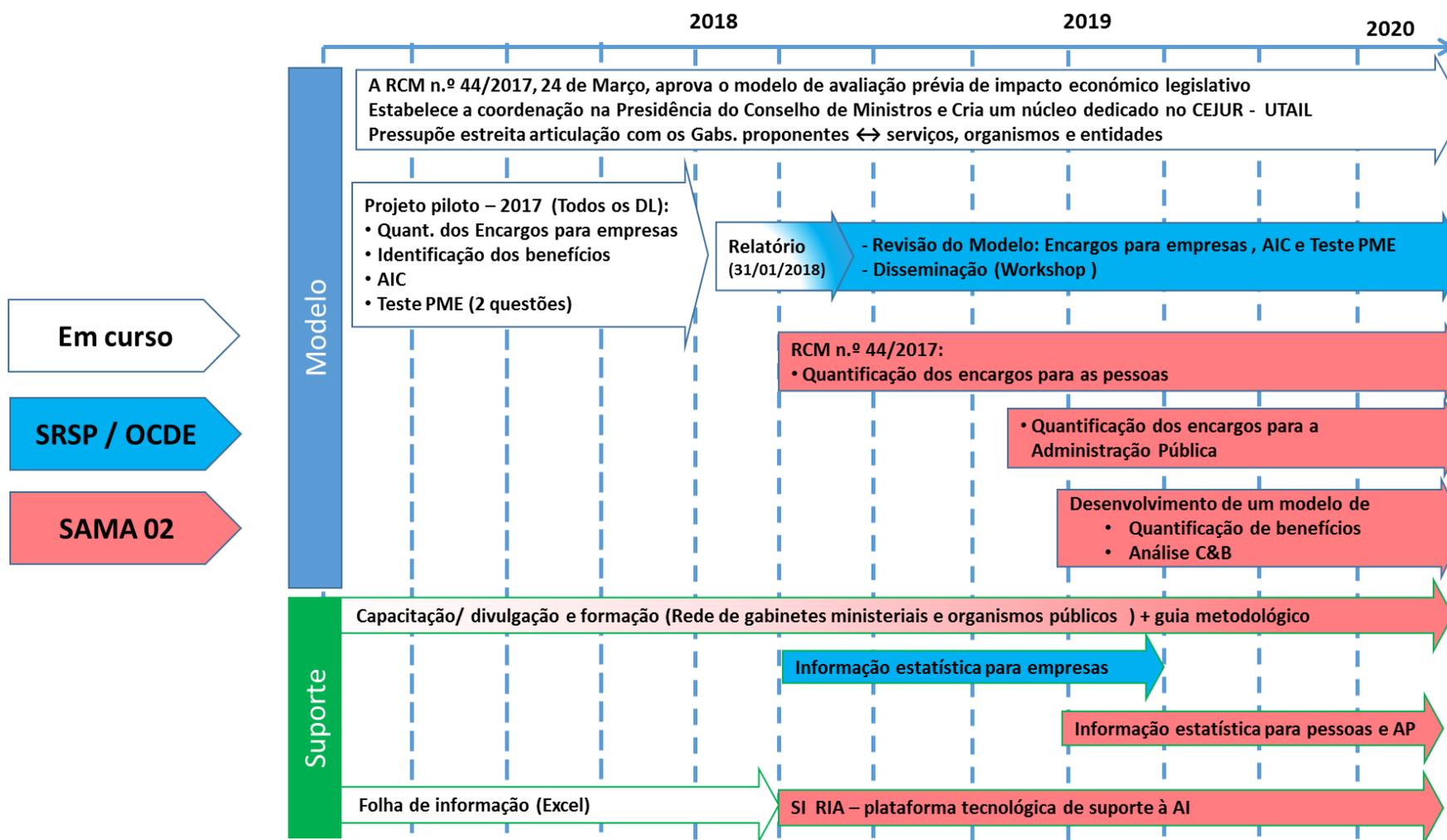
2.º Desenvolvimento de uma plataforma tecnológica que apoie o processo de avaliação de impacto (SI RIA):

- permitindo a troca de informação entre toda a rede envolvida no exercício de avaliação de impacto;
- substituindo a Folha de Informação (integrando os novos módulos de avaliação) por um instrumento de suporte ao exercício de avaliação mais flexível e eficiente;
- agilizando a comunicação entre a rede de organismos públicos envolvidos e entre esta e a UTAIL no decurso do processo de avaliação de impacto.
- promovendo uma ainda melhor gestão documental e da informação produzida.

3.º Capacitação da rede de organismos públicos envolvidos no exercício de avaliação de impacto, para a utilização da metodologia e da plataforma tecnológica.

Pretende-se que o programa de capacitação seja abrangente, pelo que se prevê a realização de 44 sessões, das quais 12 serão fora da área metropolitana de Lisboa.

Esquema 1: Desenvolvimento da medida “Custa Quanto?”

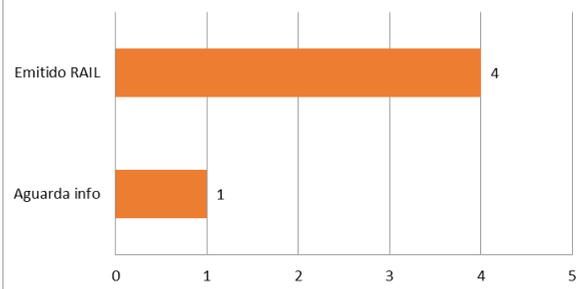


ANEXO: Análise por área governativa

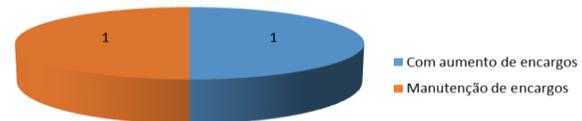
(Diplomas que geram variação de encargos para as empresas e/ou cidadãos)

Dados estatísticos de Avaliação de Impacto Legislativo de 2018

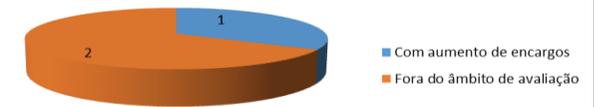
AIL por estado



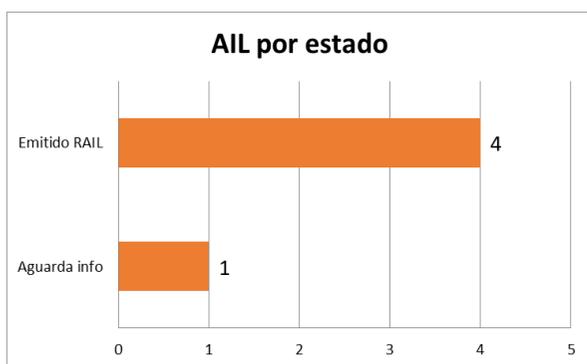
Resultados do impacto sobre as empresas



Resultados do impacto sobre os cidadãos



Dados estatísticos de Avaliação de Impacto Legislativo de 2018

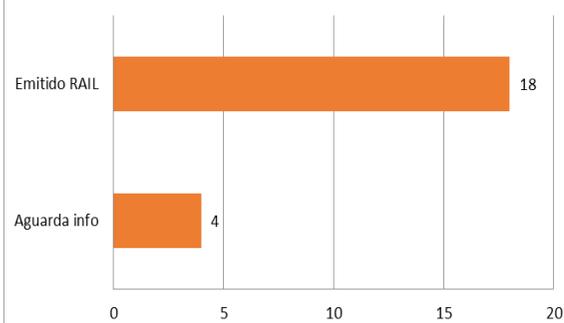


FINANÇAS

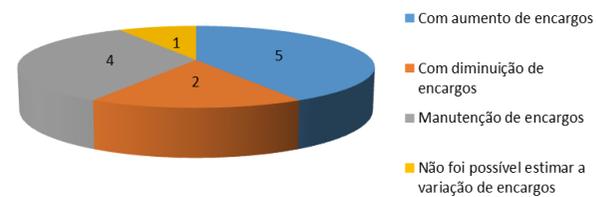


Dados estatísticos de Avaliação de Impacto Legislativo de 2018

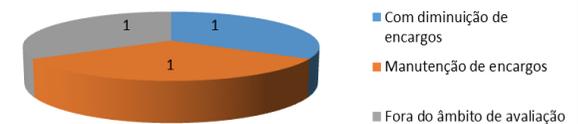
AIL por estado



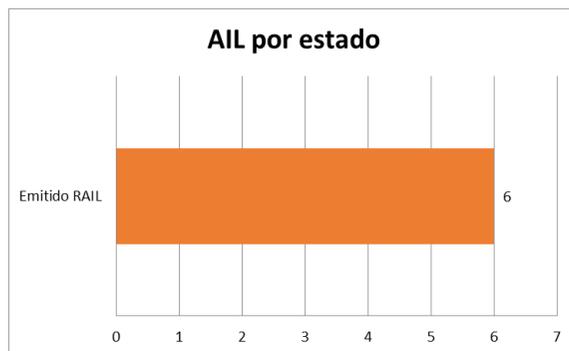
Resultados do impacto sobre as empresas



Resultados do impacto sobre os cidadãos

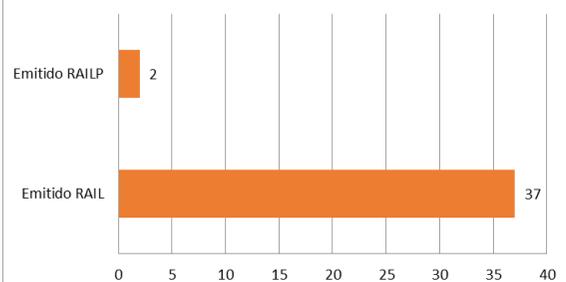


Dados estatísticos de Avaliação de Impacto Legislativo de 2018

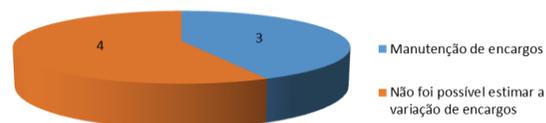


Dados estatísticos de Avaliação de Impacto Legislativo de 2018

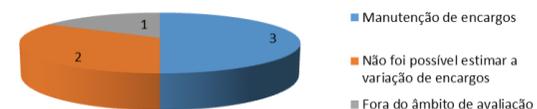
AIL por estado



Resultados do impacto sobre as empresas

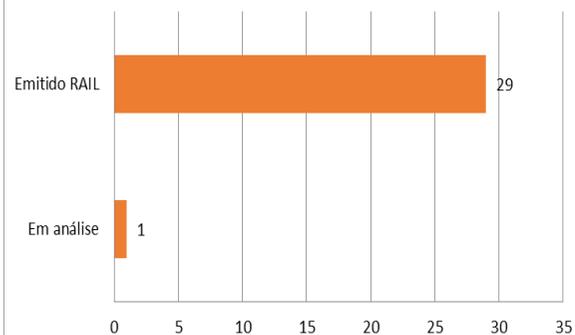


Resultados do impacto sobre os cidadãos

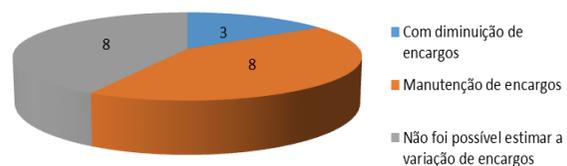


Dados estatísticos de Avaliação de Impacto Legislativo de 2018

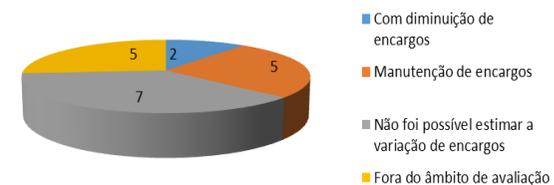
AIL por estado



Resultados do impacto sobre as empresas

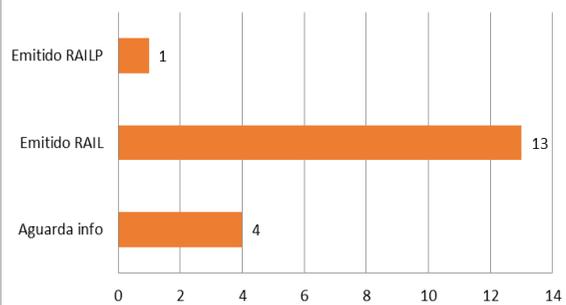


Resultados do impacto sobre os cidadãos

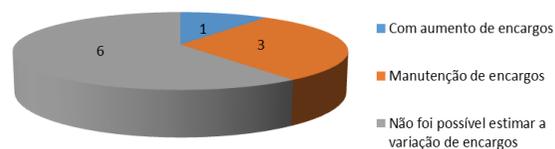


Dados estatísticos de Avaliação de Impacto Legislativo de 2018

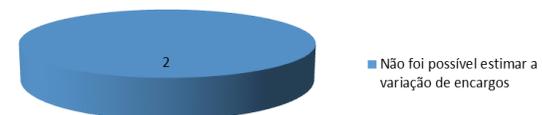
AIL por estado



Resultados do impacto sobre as empresas



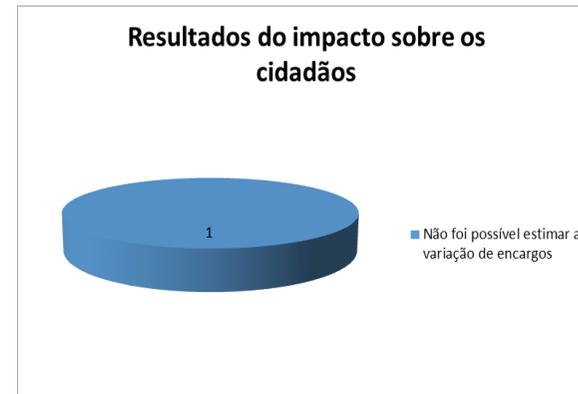
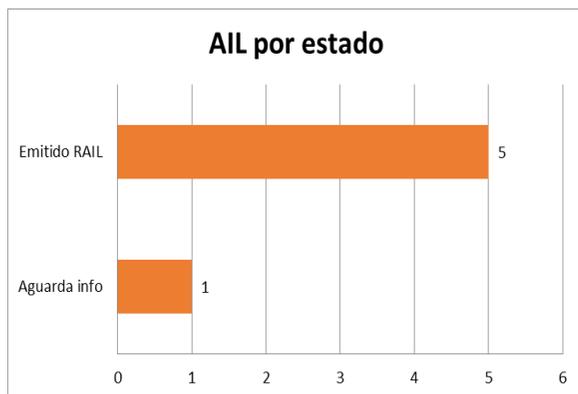
Resultados do impacto sobre os cidadãos



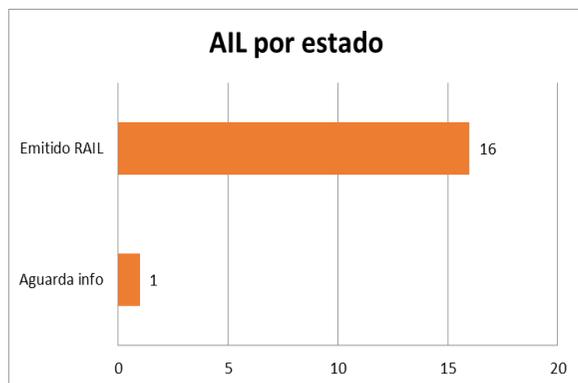
CULTURA



Dados estatísticos de Avaliação de Impacto Legislativo de 2018



Dados estatísticos de Avaliação de Impacto Legislativo de 2018

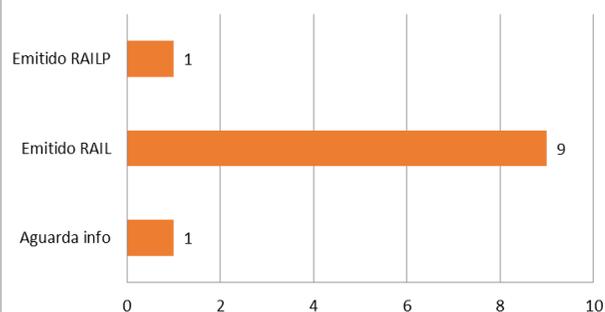


EDUCAÇÃO

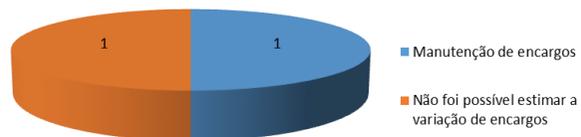


Dados estatísticos de Avaliação de Impacto Legislativo de 2018

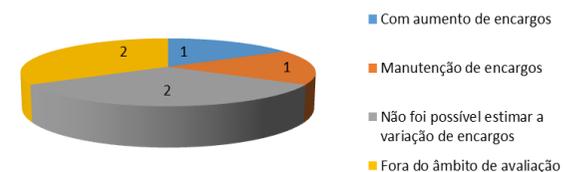
AIL por estado



Resultados do impacto sobre as empresas

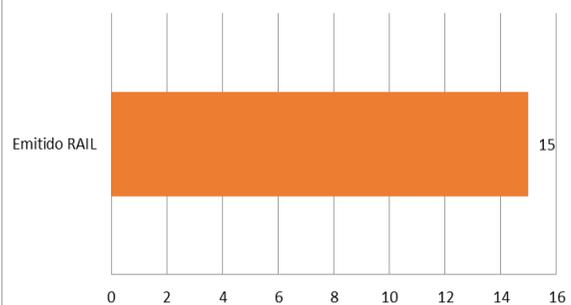


Resultados do impacto sobre os cidadãos

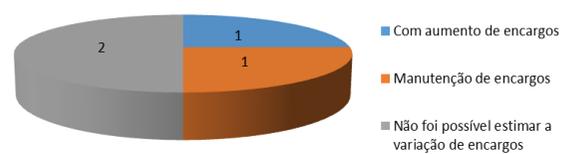


Dados estatísticos de Avaliação de Impacto Legislativo de 2018

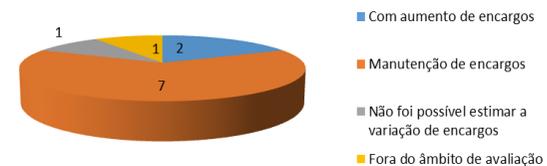
AIL por estado



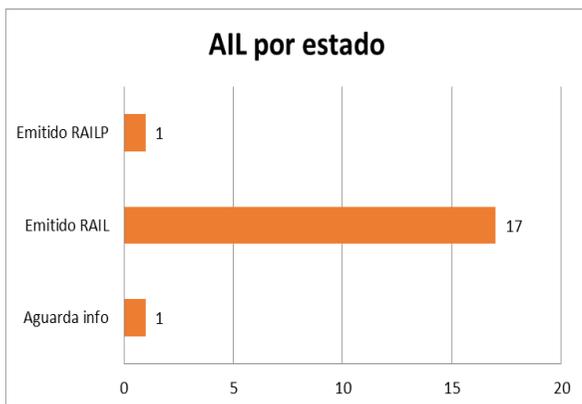
Resultados do impacto sobre as empresas



Resultados do impacto sobre os cidadãos

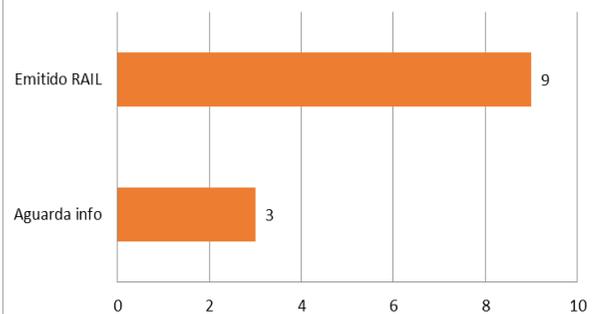


Dados estatísticos de Avaliação de Impacto Legislativo de 2018

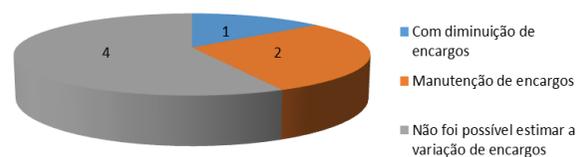


Dados estatísticos de Avaliação de Impacto Legislativo de 2018

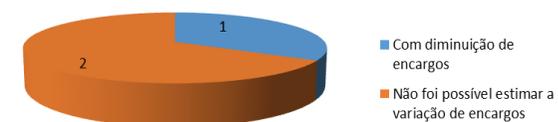
AIL por estado



Resultados do impacto sobre as empresas

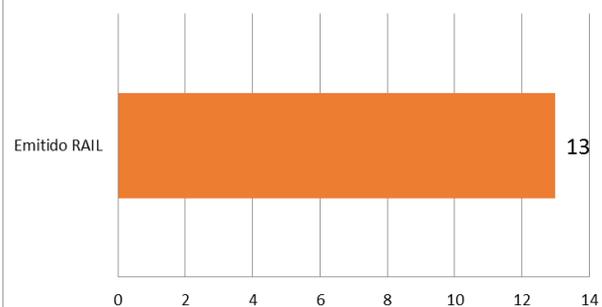


Resultados do impacto sobre os cidadãos

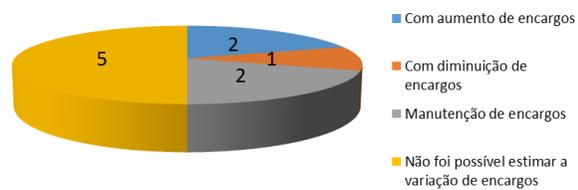


Dados estatísticos de Avaliação de Impacto Legislativo de 2018

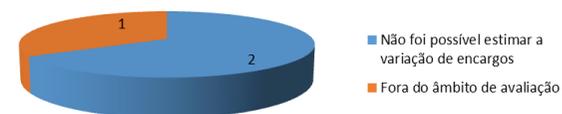
AIL por estado



Resultados do impacto sobre as empresas

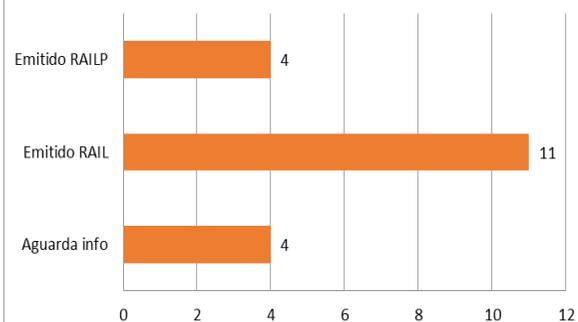


Resultados do impacto sobre os cidadãos

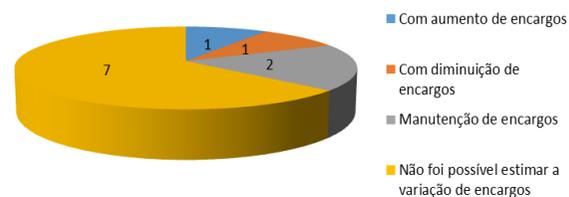


Dados estatísticos de Avaliação de Impacto Legislativo de 2018

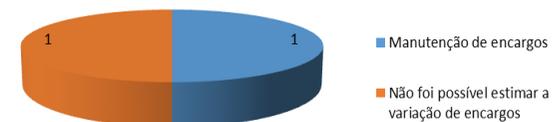
AIL por estado



Resultados do impacto sobre as empresas



Resultados do impacto sobre os cidadãos



MAR



Dados estatísticos de Avaliação de Impacto Legislativo de 2018

