



FEUC FACULDADE DE ECONOMIA  
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

**Francisco Cepêda Ferreira de Araújo**

# Avaliação do Impacto Legislativo

## Quanto custa legislar

Entidade: CEJUR – Centro Jurídico da Presidência do Conselho de Ministros

Orientador: Professor Doutor Pedro Bação

Coimbra, 2017

Versão final do Relatório de Estágio, no âmbito do Mestrado em Economia, com especialização em Economia Financeira, apresentado à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra para obtenção do grau de Mestre.



## **Agradecimentos**

Finalizando o meu percurso académico, com o Relatório de Estágio que aqui se apresenta, não poderia deixar de prestar uma pequena homenagem àquelas que foram as pessoas que contribuíram para esta última fase de estudos.

Agradeço ao Professor Pedro Bação, pela orientação prestada e pela ajuda para que este trabalho ficasse o mais claro possível, ao meu supervisor Manuel Cabugueira e aos meus colegas de escritório, pela simpatia e espírito de equipa, à minha família, que se revelou indispensável para concluir esta meta académica, aos meus amigos pela camaradagem e motivação que me deram e, de resto, a todas as outras pessoas que de alguma forma deram o seu contributo para tornar a minha vida mais simples e que sempre me acompanharam.

Saudando os belíssimos tempos passados na cidade de Coimbra, entrego este último ato académico.



## Resumo

O principal objetivo deste Relatório de Estágio, é dar a entender qual foi o papel do estagiário no decorrer da sua atividade na entidade de acolhimento (a Unidade Técnica de Avaliação de Impacto Legislativo). Um núcleo de analistas de políticas públicas que tem a principal função de avaliar o impacto causado por atos legislativos na variação de encargos para as empresas, ou criação de novos. Para tal, realiza-se uma minuciosa análise da entidade, descrevendo o meio que a envolve e a sua atividade. Pretende-se também fazer uma distinção cronológica e uma caracterização das tarefas que foram levadas a cabo na UTAIL, desde o apoio na solidificação da entidade, no Centro Jurídico da Presidência do Conselho de Ministros, até ao lançamento de Relatórios de Avaliação de Impacto Legislativo. Sendo esta, uma unidade em fase de projeto-piloto, é importante referir as metodologias adotadas para avaliar o impacto das leis nas empresas, em especial, os métodos de estimação de custos incorridos pelas empresas, para cumprir com atos legislativos. Para elaborar este modelo, foi importante retirar ideias de outros. Por essa razão, foi feita uma pesquisa relativa aos modelos de avaliação do impacto regulatório do Peru, República-Checa, Reino-Unido, entre outros, tendo em atenção os seus métodos, e as metodologias internacionais que lhes serviram de inspiração. Caso disso, é o caso do *Internacional Standard Cost Model*, um modelo que estima impacto das leis com elevado grau de detalhe, sobretudo no que toca aos custos necessários para as cumprir. Posteriormente, para se notarem as vantagens desta atividade, no apoio à decisão política, colocam-se em análise casos práticos de procedimentos de avaliação de hipotéticos Projetos de Decretos-Lei.

Nota: Todas as ideias expressas neste documento são da responsabilidade do autor, não refletindo a posição das instituições onde foi realizado o Estágio.

**Palavras-Chave:** Avaliação do Impacto Legislativo, UTAIL, *Standard Cost Model*, Projeto de Decreto-Lei, Medida "Custa Quanto?".

**Classificação JEL:** G18, G28, G38



## **Abstract**

The main goal of this Internship Report is to give an understanding about the role that the trainee played in his activity in the host entity (the Technical Unit for Legislative Impact Assessment), a group of public policy analysts whose primary function is assessing the impact of legislative acts by creating, augmenting or decreasing business burdens. To do this, it is necessary to perform a detailed analysis about the entity, describing its surroundings, purpose and activity. It is also intended to make a chronological distinction of the tasks carried out by trainees and a brief characterization of them, from the support in the solidification of the entity, in the Legal Center of the Presidency of the Council of Ministers framework, until the submission of Reports of Regulatory Impact Assessment. As a unit in a pilot stage, it is important to mention the methodologies adopted, made to measure the impact of laws in companies, especially the cost estimation models to comply with legislative acts. To elaborate that model, it was important to withdraw ideas from others. For this reason, a study was made regarding the models to evaluate the regulatory impact of Peru, Czech Republic, United Kingdom, among others, considering also the international methodologies that served to these, as an inspiration. For instance, the International Standard Cost Model, a model that estimates the impact of laws with a high degree of detail, especially what concerns to costs. Furthermore, to clarify the advantages of this activity, practical cases of hypothetical legislative acts' impact are putted into assessment.

Note: All the ideas expressed in this document are those of the authors and do not necessarily reflect the position of the institutions where the internship was made.

**Key-Words:** Legislative Impact Assessment, UTAIL, Standard Cost Model, Decree-Law project, "Custa Quanto?" measure.

**JEL Classification:** G18, G28, G38.





# Índice

Agradecimentos .....	iii
Resumo.....	v
Abstract .....	vii
I. Introdução .....	1
II. Descrição da entidade .....	3
III. Descrição das tarefas .....	7
IV. As experiências de avaliação do impacto legislativo .....	11
V. Standard Cost Model.....	15
VI. Casos Práticos .....	21
i. Novos métodos de cálculo das especificações químicas nos biocombustíveis .....	21
ii. Formação de técnicos de diagnóstico, nos cuidados de saúde .....	22
iii. Equipamento de redução de emissões de CO <sub>2</sub> na indústria extrativa de petróleo bruto .....	25
iv. Outros exemplos, sem encargos .....	27
VII. Conclusão.....	29
Bibliografia .....	29
Anexos .....	31
Anexo 1 – Exemplo da Folha de Recolha de Informação preenchida, dos Países Baixos .....	31



## **I. Introdução**

Com base naquele que é o procedimento normal de tarefas a realizar no Mestrado em Economia Financeira, apresenta-se neste documento um Relatório de Estágio, que descreve com detalhe a entidade e a sua atividade, explica as tarefas e o contributo necessário para o seu eficiente funcionamento e, por fim, explora o tema referido nesta redação, com as respetivas conclusões e fontes bibliográficas.

Como as tarefas desempenhadas no CEJUR (Centro Jurídico da Presidência do Conselho de Ministros), mais concretamente, na UTAIL (Unidade Técnica de Avaliação de Impacto Legislativo), se prendem sobretudo com a avaliação de impacto legislativo e com o apoio à sua implementação no processo de decisão política, devem ser tidos em conta os benefícios e os encargos impostos pela legislação, tanto para as empresas como para o Estado. Contudo, e tendo em conta as normais dificuldades que decorrem da implementação de um projeto-piloto, tanto no que toca à adaptação dos gabinetes ministeriais, como à recolha de dados, é necessária uma abordagem progressiva, que passará inicialmente pela análise dos encargos para as empresas.

No que concerne à estimação dos encargos incorridos pelas empresas, no sentido de cumprir com determinado projeto legislativo, ou seja, a avaliação do impacto legislativo sobre as empresas, é necessário ter em atenção os diferentes tipos de Projetos de Decreto-Lei, com diferentes naturezas e objetivos. De facto, tanto se podem avaliar Projetos que provocam variação de encargos, numa empresa, num setor de atividade, como se pode avaliar um Projeto que seja transversal a toda a economia e que, por isso, abranja todas as empresas, em todos os setores. Da mesma forma, também é possível que haja diplomas que não criem encargos e outros que sejam altamente dispendiosos para as empresas, provenientes de diferentes tipos de custo e de diferentes naturezas.

Existem também diferenças relativamente aos modelos de avaliação de políticas públicas adotados em cada país, que serão analisados e comparados àquele que é, atualmente, o modelo português. Servirão de termo de comparação, o modelo do Peru, por realizar uma análise

tipo custo-benefício, a República Checa, por avaliar o impacto das leis de uma forma semelhante à portuguesa, e o Reino Unido, que possui um modelo altamente desenvolvido e detalhado.

Neste trabalho apresenta-se também um breve esclarecimento relativo ao *Standard Cost Model*, um modelo de estimação de custos, criado no Norte da Europa e, posteriormente, adotado e adaptado para medir as despesas administrativas impostas pela legislação, noutros países, membros da OCDE. Este modelo apresenta-se como um exemplo a seguir, no que toca ao método de cálculo.

Portanto, com isto em mente, pretende-se explicar neste trabalho a atividade diária da Unidade Técnica de Avaliação do Impacto Legislativo do CEJUR e demonstrar o porquê da sua atividade ser um importante instrumento de apoio à decisão política.

No anúncio de aprovação da medida “Custa Quanto”, em 8 de fevereiro de 2017, Maria Manuel Leitão Marques, Ministra da Presidência e da Modernização Administrativa, disse que esta medida “É um filtro à entrada de novos encargos”<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Consultar notícia de 8 de fevereiro de 2017, em <https://www.publico.pt>, nomeadamente, em <https://www.publico.pt/2017/02/08/politica/noticia/governo-vai-lancar-custa-quanto-para-medir-impacto-economico-de-nova-legislacao-1761358>.

## **II. Descrição da entidade**

Antes de avançar para a problemática, importa contextualizar fisicamente a entidade onde foi realizado o Estágio. Trata-se da Presidência do Conselho de Ministros, o departamento central incumbido de auxiliar o Conselho de Ministros, o Primeiro-Ministro e os restantes membros do Governo nele integrados e promover a coordenação entre os ministérios dos diferentes departamentos governamentais. Este organismo estatal está sediado na Rua Professor Gomes Teixeira, nº2, 1399-022, Lisboa.

No âmbito da Presidência do Conselho de Ministros, está incluído o Centro Jurídico (CEJUR), um serviço central da administração direta do Estado, com autonomia administrativa, que depende do Primeiro-Ministro ou do membro do Governo em que este delegar. De acordo com a Lei Orgânica do Centro Jurídico da Presidência do Conselho de Ministros (Decreto-Lei n.º 2/2012, de 16 de janeiro), o CEJUR tem por principal função prestar apoio jurídico ao Conselho de Ministros, ao Primeiro-Ministro e aos restantes membros do Governo inseridos na Presidência do Conselho de Ministros, nomeadamente, através da:

- a) representação em juízo, através de consultores jurídicos designados para o efeito, do Conselho de Ministros, do Primeiro-Ministro ou de qualquer outro membro do Governo organicamente integrado na PCM, no âmbito do contencioso administrativo;
- b) preparação dos projetos de resposta nos processos de fiscalização da constitucionalidade ou legalidade das normas que constam nos diplomas assinados pelo Primeiro-Ministro ou por qualquer dos membros do Governo integrados na PCM;
- c) prestação de apoio jurídico aos membros do Governo não integrados na PCM, quando determinado pelo membro do Governo responsável pelo CEJUR;
- d) elaboração de estudos legislativos e outros de carácter jurídico;
- e) avaliação regular do funcionamento do sistema de avaliação preventiva e sucessiva do impacto dos atos normativos;

- f) solicitação do membro do Governo, para análise e preparação de projetos de diplomas legais e regulamentares, contribuindo para a boa qualidade dos atos normativos e para a simplificação legislativa e regulamentar;
- g) interligação com outros serviços e organismos no âmbito das atribuições que prossegue, nomeadamente nos domínios da formação;
- h) participação e desenvolvimento relações de cooperação, no âmbito das atribuições que prossegue, nos domínios do aperfeiçoamento e da simplificação dos atos normativos, com outras entidades nos planos interno e internacional, nomeadamente no quadro da União Europeia, dos países de língua oficial portuguesa e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico;
- i) execução das demais atribuições que lhe sejam cometidas por lei.

A este serviço, através de um núcleo de avaliação do impacto legislativo, que incorporou o autor, como estagiário, foi acrescentada uma nova tarefa, que passa pela avaliação prévia do impacto económico das leis, realizada em articulação com os gabinetes ministeriais proponentes e com os serviços, organismos e entidades indicados de cada área governativa, a quem compete, nomeadamente, disponibilizar informação necessária a essa avaliação do impacto legislativo.

Para iniciar formalmente a atividade deste núcleo e alcançar os objetivos europeus de legislar melhor, para obter melhores resultados, numa União mais forte (European Commission, 2016), e os objetivos simplificação legislativa e de modernização administrativa do Governo, da Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2017, publicada em Diário da Republica n.º60, de 24 de março de 2017, deu-se cumprimento à medida designada por «Custa Quanto?», presente no programa Simplex+2016, que consiste na implementação de um modelo 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 (preâmbulo da Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2017, publicada em Diário da Republica n.º60, de 24 de março de 2017).

O «Custa Quanto?» é, portanto, um sistema institucionalizado que permite identificar, medir e estimar, com base em critérios e parâmetros standardizados, de modo organizado e numa fase precoce do procedimento legislativo, os encargos decorrentes da legislação. Tem assim como objetivos:

- Eliminar, reduzir e/ou mitigar encargos criados por legislação que não são considerados essenciais, possibilitando a ponderação de medidas que atinjam o mesmo efeito de forma menos dispendiosa para os destinatários das normas;
- Aumentar a eficiência e racionalidade económica dos atos legislativos;
- Fortalecer a cultura de avaliação e simplificação, bem como promover a modernização administrativa;
- Aperfeiçoar as práticas legislativas e a qualidade dos atos legislativos;
- Apoiar o processo de decisão política; e
- Reforçar a comunicação das iniciativas aprovadas pelo Governo.

Clarificando, os “encargos” são todos os custos em que os cidadãos e/ou empresas possam incorrer para realizarem as tarefas necessárias para cumprir com os deveres ou para aceder a benefícios decorrentes da legislação (Governo da República Portuguesa, 2017).

O modelo anteriormente referido encontra-se, após a Resolução, em fase de projeto-piloto, tendo por objetivos a estimação de encargos, avaliação de benefícios, o «Teste PME» (que serve para averiguar se existe a possibilidade de aplicar diferentes regimes jurídicos às micro, pequenas e médias empresas e para promover a sua participação nas fases antecedentes à aprovação de decretos-leis) e a avaliação de impacto concorrencial. Cabe ao mesmo núcleo de avaliação de impacto legislativo a responsabilidade de assegurar os procedimentos necessários à avaliação prévia de impacto legislativo em articulação com os gabinetes ministeriais e com os respetivos serviços, organismos e entidades. Atualmente este núcleo é coordenado pela área da Presidência e da Modernização Administrativa, responsável pelo procedimento legislativo do Governo.





### **III. Descrição das tarefas**

O objetivo deste Estágio Curricular, que começou a 13 de fevereiro de 2017 e terminou a 21 de junho, foi proporcionar ao estagiário um trabalho que permitisse iniciar a atividade profissional qualificada e uma oportunidade para aplicar e aprofundar conhecimentos, na área da avaliação do impacto regulatório.

Nesta secção, será explicado o modo como foi realizada a introdução do estagiário na UTAIL (mas mais propriamente, no CEJUR, dado que à data de entrada nas suas instalações, a UTAIL ainda não estava formalmente criada), como foram delegadas as tarefas e como foi desenvolvido o trabalho, passo por passo.

Antes de se tornar um projeto-piloto - assim definido na Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2017, publicada a 24 de março, no Diário da República, durante o ano de 2017 - as primeiras tarefas passaram pela solidificação da entidade, com vista a credibilizar a sua função e explicar a sua utilidade no meio em que está inserida. Nesta fase, as tarefas passavam pela ajuda na construção do Manual, que seria posteriormente distribuído pelos gabinetes ministeriais, onde se pretendia, sumariamente, descrever a ordem de trabalhos a que um Projeto de Decreto-Lei seria sujeito, para iniciar, desenvolver e finalizar uma Avaliação do Impacto Legislativo, caracterizando a população abrangida (neste caso, as empresas), a sua inserção em determinado setor de atividade, o tipo de encargos (novos ou variação), o tipo de incidência (pessoas ou empresas), a sua origem (direito nacional, europeu ou internacional), a justificação para avançar com o Projeto de Decreto-Lei (benefícios e a sua natureza), a possibilidade de isenção ou criação de um regime distinto de implantação nas micro, pequenas e médias empresas, e o possível impacto na concorrência.

Igualmente para solidificar a entidade, era necessário que a sua atividade fosse compreendida. Para tal, foram realizadas inúmeras formações a grupos de cerca de 20 formandos, incluindo os membros dos gabinetes ministeriais, secretarias de Estado, bem como outros serviços públicos setoriais. Os formadores foram os coordenadores responsáveis pela UTAIL, tendo o estagiário prestado apoio. Estas formações dividiam-se em três partes: a parte

teórica, de introdução à unidade e à avaliação do impacto legislativo; a parte prática, na qual os formandos aprendiam a lidar com a “Folha de Informação” (descrita no parágrafo abaixo), através da análise de casos práticos; e parte dedicada à discussão do processo de avaliação, que servia para esclarecimento de dúvidas e para receber sugestões sobre como melhorar o modelo, de acordo com as necessidades encontradas pelos formandos.

A partir de 24 de março, já em projeto-piloto, o autor, como estagiário, ajudou a criar um suporte que facilitasse a ordem de trabalhos da PCM, de preenchimento digital com os dados obtidos e cálculo automático dos custos, simples e intuitivo, no formato Excel, conhecido na entidade como “Folha de Informação”. Esta mesma Folha tinha como principal objetivo agregar todos os encargos identificados e quantificados, esclarecer de que forma seria possível criar o mencionado regime distinto ou isenção para PMEs e explicar como o Projeto de Decreto-Lei impactaria a concorrência. Portanto, em suma, é o meio mais importante para elaborar um relatório de Avaliação de Impacto Legislativo (AIL), por agregar toda a informação disponibilizada pelo Gabinete Ministerial Proponente.

Para verificar a conformidade dos dados submetidos pelos gabinetes, é necessário efetuar uma análise minuciosa dos textos legislativos, neste caso, dos Decretos-Lei (tarefa realizada na fase inicial do Estágio) ou dos Projetos de Decreto-Lei (tarefa realizada na fase final do Estágio), também para aferir com rigor a sua inserção no âmbito da AIL. É, portanto, um processo demorado, dada a complexidade normativa em causa.

Note-se que a UTAIL fez análises *ex-ante* a Projetos de Decreto-Lei, trabalhando com dados de natureza confidencial, que foram recolhidos, tratados e analisados para o efeito, bem como análises, na mesma perspetiva *ex-ante*, mas a Decretos-Lei já publicados, procurando estimar o impacto da sua implementação. Com efeito, inicialmente foram feitas análises de Decretos-Lei, publicados no ano de 2016, como casos de estudo, durante o ano de arranque da medida “Custa Quanto”. Os resultados, de uma e outra forma de avaliação do impacto regulatório, apenas servem para uso interno do governo, como apoio à decisão política. Com a generalização da aplicação da análise *ex-ante*, a componente de análise *ex-post* deverá ser desenvolvida no futuro, deixando de ser apenas uma análise dos custos resultantes da iniciativa

legislativa, para passar a fazer um confronto entre os resultados esperados (identificados no âmbito da análise *ex-ante*) e os efetivos (identificados no âmbito da análise *ex-post*).

Aquela análise minuciosa prévia dos textos legislativos fundamentaria a decisão de aceitar como suficientes os dados disponibilizados pelos gabinetes, ou de, pelo contrário, pedir esclarecimentos ou dados adicionais. Caso estivesse em falta algum componente, seria necessário solicitá-lo, enviando um Pedido de Elementos, o nome dado ao que começou por ser uma ficha curta, com um conjunto de perguntas, em formato Word e que, com a evolução do processo, passou para um documento mais intuitivo, organizado por secções (com pedido de identificação de benefícios, setores ou grupos de incidência, identificação de custos, etc.), no mesmo formato.

Após resposta ao Pedido de Elementos, obter-se-ia uma resposta por parte dos gabinetes ministeriais. Esta resposta pode ser elucidativa ou exigir novos esclarecimentos. Consoante o caso, a informação disponibilizada deve ser tomada em consideração para elaborar o Relatório Final. No caso ser necessário aclarar algum aspeto da análise, devem seguir-se novos Pedidos de Elementos, até ter dados suficientes para elaborar o Relatório e prepará-lo para ser submetido à Presidência do Conselho de Ministros. Esta submissão ocorre por intermédio do Coordenador da UTAIL, que, neste contexto, discute o Relatório com a equipa que acompanhou a análise do Projeto de Decreto-Lei, procedendo às alterações necessárias para que a versão final do Relatório esteja clara e bem justificada.

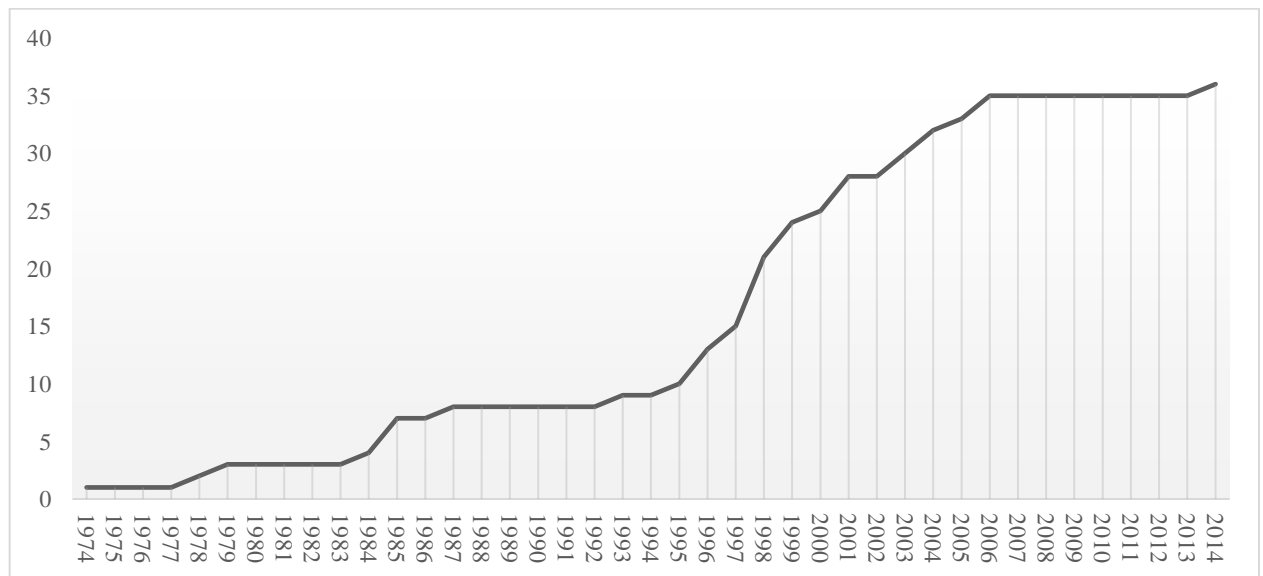


#### IV. As experiências de avaliação do impacto legislativo

A avaliação do impacto regulatório é uma abordagem sistêmica para medir, de forma crítica, os efeitos positivos e negativos das propostas de Decretos-Lei (*ex-ante*) e dos que estão já em vigor (*ex-post*). Na OCDE, os países têm utilizado diferentes metodologias para quantificar os encargos originados pelas iniciativas legislativas, mas o objetivo é sempre o mesmo: o apoio à decisão política utilizando estimativas dos custos de implementação de um Decreto-Lei.

Na análise da OCDE<sup>2</sup>, o uso do *RIA* (*Regulatory Impact Assessment*) ou AIL (Avaliação do Impacto Legislativo) de forma sistemática pode assegurar a eficiência e eficácia da regulação num mundo complexo e em constante mudança. Por essa razão, há já vários países a adotarem o *RIA*. Na Figura 1 é possível constatar este aumento, ano após ano, em valores acumulados, desde 1974 até 2014, com os Estados Unidos da América a tomar a dianteira neste movimento<sup>3</sup>.

**Figura 1: Número acumulado de países que adotaram o *RIA* na OCDE**



Fonte: (Francesco, 2013).

<sup>2</sup> Consultar análise em <http://www.oecd.org>, nomeadamente, em <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ria.htm>.

<sup>3</sup> Consultar Francesco (2013), pp. 161-162, sobre os anos de adoção da avaliação do impacto regulatório pelos membros da OCDE e EUA.

Um dos países que adotaram o *RIA* foi o Peru: após um acordo com a OCDE e, no âmbito do "*Programa País*", o *RIA* passou a fazer parte dos processos administrativos dos órgãos reguladores do Peru (OECD, 2016). Em 2001, o *Osinermin* (*Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería*) começou a implementar os princípios de ação, tendo por base uma análise de custo-benefício. No início de 2014, a mesma entidade formou uma equipa especializada (*task force*), a fim de estabelecer as diretrizes para a adoção de um esquema de avaliação do impacto regulamentar em linha com as melhores práticas internacionais. Este esforço levou ao desenvolvimento das primeiras diretrizes para analisar o impacto económico das políticas de regulamentação em matéria de energia e mineração (Osinermin, 2016).

Também na República Checa foi sentida a necessidade de desenvolver uma unidade de avaliação de impacto regulatório, com base no *RIA*. A direção seguida neste país é semelhante à que está a ser seguida na avaliação do impacto legislativo em Portugal, mas de momento situa-se num nível superior de complexidade. Vejam-se os passos seguintes, que constam da secção da metodologia do índice do documento<sup>4</sup> "*General Principles Of Regulatory Impact Assessment (RIA)*" da República-Checa, traduzidos para português. «1. Título > 2. Razão para submissão e objetivos (2.1. definição do problema > 2.2. identificação dos grupos abrangidos > 2.3. descrição do resultado esperado > 2.4. descrição das leis já existentes > 2.5. avaliação do risco) > 3. seleção das opções de solução > 4. avaliação dos custos e benefícios (4.1. delimitação dos grupos e setores afetados pela regulação > 4.2. identificação dos custos e benefícios > 4.3. custos > 4.4. benefícios > 4.5. avaliação dos custos e benefícios de cada opção) > 5. implementação, reforço, revisão da eficiência legislativa > 6. estipulação da sequência de opções > 7. contactos e declaração de aprovação pelo *RIA* > 8. relatório final».

Já no Reino Unido, Tony Blair escreveu, enquanto Primeiro-Ministro, no prefácio do guia "*Better Policy Making: A Guide To Regulatory Impact Assessment*", de 2003:

*"In August 1998, I announced that no proposal for regulation which has an impact on businesses, charities or voluntary bodies, should be considered by Ministers*

---

<sup>4</sup> Consultar <http://www.mvcr.cz/mvcren/article/ria-guidelines.aspx>, nomeadamente, os ficheiro em hiperligação que diz respeito a "*Regulatory Impact Assessment (RIA) Guidelines*", em <http://www.mvcr.cz/mvcren/ViewFile.aspx?docid=38283>.

*without a regulatory impact assessment being carried out.*” – Tony Blair, ex-Primeiro-Ministro

Este repto deixou um eco no escrutínio da regulação, que ficou para o futuro. O mesmo documento refere também que o *RIA*, na perspetiva britânica, é um instrumento que informa as decisões políticas e uma avaliação que se faz ao impacto das opções em termos de custos, benefícios e riscos de uma proposta de Decreto-Lei (HM Treasury, 2013).

Pode afirmar-se que Portugal está numa fase inicial (formalmente, em projeto-piloto) o que leva a crer que há a possibilidade de encontrar a sua linha de avaliação do impacto legislativo com base nos pontos positivos e negativos de outros casos e chegar, no futuro, a uma análise mais clara e mais simples – ou mais complexa, se for entendido como benéfico – do que aquela que se faz noutros países. Por isso, a novidade é interessante, mas também desafiante.

Para tornar esta tarefa mais fácil para Portugal e para outros países que queiram adotar esta forma minuciosa de examinar *ex-ante* as políticas públicas, foi elaborado, pela OCDE, um guia de avaliação dos “custos de contexto” impostos pela regulação, denominado “*OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance*”. Este guia, publicado em 2014, resultou de pesquisa e de sucessivas discussões sobre como medir e reduzir os “custos de contexto”. Para o elaborar, foi necessário criar um grupo de trabalho, formado por representantes de países como a Áustria, República-Checa, Alemanha, México, Países Baixos, Noruega, Reino Unido e também por representantes da Comissão Europeia (OECD, 2014). Este documento é um contributo muito importante para a iniciativa agora tomada em Portugal e, efetivamente, é um dos documentos que serviram como base para a criação do modelo português, dando ideias sobre que fórmulas utilizar e alertando para os custos mais importantes a estimar no processo de avaliação do impacto legislativo.





## V. *Standard Cost Model*

Outro elemento que ajudou a desenvolver o modelo português foi o *Standard Cost Model*, que será posto em análise neste capítulo, dada a impossibilidade de expor a metodologia adotada em Portugal, por razões de confidencialidade.

O *Standard Cost Model (SCM)*, é descrito ao mais ínfimo detalhe no manual “*International Standard Cost Model Manual – Measuring and reducing administrative burdens for businesses*”, e tem por objetivo providenciar uma maneira simples e consistente de medir os encargos administrativos para as empresas, impostos por políticas públicas de diferentes naturezas, colocando em análise as componentes necessárias, para chegar a um resultado que possa ser medido. Serve, portanto, para estimar os custos da aplicação das iniciativas legislativas, sem dar qualquer parecer qualitativo sobre se a política é ou não uma boa política.

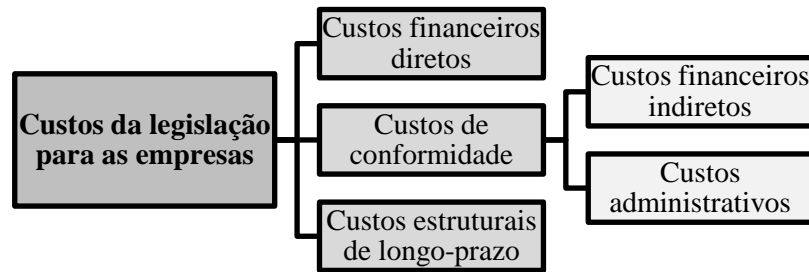
De acordo com o mesmo guia, para garantir que este método é consistentemente aplicado, é necessário um grupo de trabalho especializado, que abranja diferentes entidades, nomeadamente, empresários, organizações empresariais e industriais, especialistas (p.e. contabilistas) e diferentes departamentos do Governo, coordenados com a ajuda de consultores organizados numa unidade central de coordenação deste tipo de tarefas.

Estas unidades centrais de coordenação podem estar presentes em departamentos diferentes, consoante a escolha de cada país. No caso português, esta unidade (UTAIL) insere-se na Presidência do Conselho de Ministros, mais concretamente, no seu Centro Jurídico. Mas na Dinamarca, por exemplo, enquadra-se na divisão da *Better Business Regulation*, na Agência Dinamarquesa de Comércio e Empresas. Nos Países Baixos, está presente no Ministério das Finanças. Na Suécia, na Agência Sueca para o Crescimento Económico e Regional. Na Noruega, a unidade encontra-se no Ministério do Comércio e Indústria. E no Reino Unido, insere-se no *Better Regulation Executive*, no *Cabinet Office*.

O método propriamente dito, que foi inicialmente desenvolvido pelos Países Baixos e foi depois adotado por países de todo o mundo, divide-se em quatro fases principais, que se desdobram em diferentes tarefas:

1. *Start-up*, que serve para clarificar o que vai ser analisado;
2. Análise preparatória, ou seja, a recolha de dados, onde se pretende:
  - a. Identificar as obrigações de informação, os requisitos de aceder a dados e atividades administrativas e classificação por origem;
  - b. Identificar e demarcar a legislação relacionada;
  - c. Classificação das obrigações de informação por tipo;
  - d. Identificar os setores empresariais;
  - e. Identificar a população de empresas ou a percentagem alvo do projeto e a frequência com que se tem de cumprir com a tarefa;
  - f. Entrevistas às empresas e respetiva avaliação
  - g. Identificação dos parâmetros dos custos relevantes
  - h. Preparação de um guião para entrevistas
  - i. Revisão dos dados recolhidos de *a.* a *h.*
3. Captação de dados sobre o tempo e o custo e standardização
  - j. Seleção de uma amostra de empresas para entrevista
  - k. Entrevistas
  - l. Acabamento e standardização do tempo e recursos estimados para cada setor de atividade
  - m. Revisão dos passos *j* a *l*
4. Cálculo, submissão dos dados e reporte
  - n. Extrapolação dos dados validados para valores a nível nacional
  - o. Reporte e transferência para a base de dados

Quanto aos custos, o manual sugere a existência de custos de três tipos, ilustrados na Figura 2.

**Figura 2: Custos da legislação para as empresas**

Fonte: Traduzido de (OECD, 2004).

Os custos financeiros diretos resultam da obrigação direta de transferir determinada quantia de dinheiro para o Estado ou para a autoridade competente; numa perspetiva aplicada<sup>5</sup>, assumiram a designação de custos diretos. Como exemplos deste tipo de custos podemos apontar as taxas, emolumentos, contribuições financeiras ou outros custos previstos na legislação e que resultem da transferência financeira em contrapartida da prestação de um serviço, ou da remoção de entraves ao exercício de uma atividade.

Os custos de conformidade são os custos que uma empresa tem de ter para que a sua atividade esteja conforme aquilo que é imposto indiretamente pela legislação. Este tipo de custos subdivide-se em dois grupos: o dos custos financeiros indiretos e o dos custos administrativos.

Na mesma perspetiva aplicada<sup>6</sup>, os custos financeiros indiretos designam-se custos financeiros específicos e não específicos. São os custos associados ao investimento em ativos específicos ou não específicos para cumprimento das obrigações previstas na legislação, p.e., filtros para colocar nas chaminés das fábricas para cumprir os requisitos máximos de emissão de gases de efeito de estufa para a atmosfera, ou a aquisição de instalações, ou o seu melhoramento, para cumprir com as condições de trabalho impostas pela legislação, ou uso de *softwares* informáticos, infraestruturas ou equipamentos necessários para cumprir a lei mas que podem ter outras finalidades.

<sup>5</sup> Estes conceitos de custos foram abordados na UTAIL e correspondem a conceitos ainda sujeitos a discussão.

<sup>6</sup> Ver nota de pé de página n.º 5.

Os custos administrativos são os custos incorridos para implementar procedimentos que se destinam ao cumprimento da lei, p.e., a perda de produtividade que advém de a empresa ter de alocar recursos a determinada tarefa, impedindo a execução de outra à qual esse tempo estava predestinado. Na Figura 3, encontra-se a sequência de fórmulas de cálculo dos custos administrativos, segundo o SCM, que será utilizada mais à frente na discussão de alguns exemplos de avaliação de iniciativas legislativas.

**Figura 3: Fórmulas para o cálculo dos custos administrativos**

$$\textit{tarifa} * \textit{tempo} + \textit{custo do equipameno} = \textit{custo por atividade}$$

$$\textit{número de empresas} * \textit{frequência} = \textit{número de atividades por ano}$$

$$\textit{custos administrativos} = \textit{custo por atividade} * \textit{número de atividades por ano}$$

Fonte: Traduzido de (OECD, 2004).

Nas fórmulas da Figura 3, a *tarifa* é o custo por hora do trabalhador que lida com a obrigação de prestar informações, o *tempo* é o número de horas que esse trabalhador leva a realizar essa tarefa, o *número de empresas* é o número de empresas às quais se aplica a legislação e a *frequência* é o número de vezes por ano que a empresa deve proceder à realização da tarefa em causa.

Este método é útil não só para a avaliação do impacto da legislação em termos gerais, mas também para comparar os custos administrativos entre os diferentes setores de atividade que podem ser abrangidos pela legislação, o que pode vir a justificar algum aperfeiçoamento da iniciativa legislativa.

Ainda que a exposição anterior seja um levantamento de tópicos importantes, trata-se apenas de uma síntese do SCM. No [Anexo 1](#), é possível constatar o elevado grau de detalhe com que se avaliam os custos de legislar, neste caso, nos Países Baixos.

Portanto, o SCM tem vantagens, em primeiro lugar porque torna evidentes os custos para as empresas, medindo-os com a maior exatidão possível, e em segundo lugar porque é um processo uniforme, fiável e transparente, que dá aos decisores políticos um instrumento que

podem usar para comparar políticas e decidir da melhor forma. Mas, apesar de tudo, também tem desvantagens, dado que é altamente moroso, por envolver um número elevado de colaboradores especializados, e tem um âmbito de análise limitado, focando-se apenas nos custos e deixando de parte os benefícios, a par do que acontece nesta fase inicial da UTAIL.

Ao compararmos o caso dos Países Baixos com o caso português, é necessário ter em conta a fase em que está cada um. Os Países Baixos têm instalada esta avaliação nos seus procedimentos legislativos desde 1985, enquanto que, em Portugal, este método está ainda em fase de projeto-piloto, o que significa que há de facto um caminho longo a percorrer.

Ainda assim, Portugal está neste momento bastante à frente do que seria de esperar inicialmente, graças à colaboração dos gabinetes ministeriais, às entidades e organizações empresariais que disponibilizam a informação e ao trabalho desenvolvido na UTAIL.



## **VI. Casos Práticos**

A avaliação do impacto legislativo é aplicada a Projetos de Decreto-Lei com naturezas completamente distintas entre si. Esta é uma das razões pelas quais a avaliação do impacto legislativo é uma atividade desafiante, interessante e sobretudo pouco rotineira. De seguida, seguem-se exemplos de AIL. Dada a confidencialidade que lhes é inerente, não é possível usar casos reais da atividade da UTAIL. Os exemplos abaixo apresentados são baseados em casos reais, mas alterados de forma a poderem ser mencionados neste trabalho, denominando-se, por esse motivo, de Projetos Hipotéticos (de Decretos-Lei).

### **i. Novos métodos de cálculo das especificações químicas nos biocombustíveis**

Este primeiro exemplo, consiste na avaliação do impacto de um Projeto Hipotético A que estabelece novos métodos de cálculo e reporte no que se refere às especificações químicas do biocombustível. Neste caso, estabelece-se desde logo, que seja criado um método mais simples para as PME e outro mais complexo para as grandes empresas.

Estas alterações têm, à partida, um impacto positivo no ambiente, pela redução da emissão de gases de efeito de estufa (GEE) para a atmosfera. Em contrapartida, criam encargos tanto para as PME e como para as grandes empresas, embora de forma distinta. Para as PME, estima-se que o método simplificado, que consiste no reporte da origem e local de aquisição dos biocombustíveis, leva, em média, uma hora a ser executado; já para as grandes empresas, estima-se que o método mais complexo, que consiste no reporte da intensidade de emissão de gases com efeito de estufa por parte dos fornecedores, exija seis horas.

Se este encargo fosse, por hipótese, suportado por mil PME e duas grandes empresas do setor da energia, sabendo que a produtividade média por hora deste setor, segundo o INE<sup>7</sup>, é de 268,30€ por hora, então a estimativa dos custos incorridos seria a que aparece na Tabela 1.

Tabela 1: Estimativa dos custos para as empresas

	PME	Grandes empresas
Custos administrativos unitários	268,30 €	1.609,80 €
Custos administrativos totais	268.300 €	3.219,60 €
<b>Total</b>		<b>271.519,60 €</b>

Ou seja, de uma forma simplificada, para cumprir com este Projeto Hipotético A, estima-se que as empresas teriam de gastar 271.519,60€ em custos administrativos, apenas para rastrear os produtos e alterar registos informáticos. Este valor seria tido em conta posteriormente, quando se estivesse a tomar uma decisão política sobre a aprovação, ou não, do Projeto Hipotético A.

## ii. Formação de técnicos de diagnóstico, nos cuidados de saúde

Neste segundo exemplo, o Projeto Hipotético B estabelece normas de qualidade, impondo, em particular, a realização de determinada formação dirigida aos técnicos de diagnóstico, nos cuidados de saúde, sobre como manobrar as Câmaras Gama usadas na medicina nuclear. Consequentemente, no âmbito da análise do Projeto Hipotético B, apenas são tidas em conta as empresas que possuem este tipo de equipamento.

A medida proposta iria desenvolver as competências dos técnicos de diagnóstico, permitindo-lhes realizar diagnósticos não-invasivos de forma mais rápida, fiável e eficiente, nas várias especialidades médicas abrangidas, como a Endocrinologia, Neurologia, Nefro-urologia, Cardiologia, Oncologia, Ortopedia, Pediatria, Gastrenterologia, entre outras. O benefício

<sup>7</sup> Consultar [www.ine.pt](http://www.ine.pt), nomeadamente, [https://www.ine.pt/ngt\\_server/attachfileu.jsp?look\\_parentBoui=289193349&att\\_display=n&att\\_download=y](https://www.ine.pt/ngt_server/attachfileu.jsp?look_parentBoui=289193349&att_display=n&att_download=y).



decorrente, do Projeto Hipotético B, seria o aumento da qualidade do diagnóstico e a garantia da segurança do doente.

Uma norma desta natureza poderia incidir sobre dois grupos distintos de técnicos: o dos “técnicos de diagnóstico qualificados” e o dos “técnicos de diagnóstico não qualificados”. Há 43 empresas de Medicina Nuclear existentes em Portugal<sup>8</sup>. Para efeitos deste exemplo, suporemos que apenas 25 possuem uma Câmara Gama nas suas instalações. Suporemos ainda que nestas 25 empresas há, em média, três técnicos de diagnóstico que lidam com o equipamento, dois dos quais são “técnicos de diagnóstico não qualificados” e um é “técnico de diagnóstico qualificado”.

Sabendo que a formação imposta teria um custo para “técnicos de diagnóstico não qualificados” de 400 euros e um custo para “técnicos de diagnóstico qualificados” de 150 euros, então é possível calcular o custo que cada empresa terá de suportar (custos financeiros específicos unitários) e o custo que o conjunto das empresas terá (custos financeiros específicos totais) – ver Tabela 2.

Tabela 2: Custos de formação dos técnicos de diagnóstico

	<b>Técnicos de diagnóstico qualificados (um por empresa)</b>	<b>Técnicos de diagnóstico não qualificados (dois por empresa)</b>	<b>Total</b>
<b>Custos financeiros específicos unitários</b>	150,00 €	800,00 €	<b>950,00 €</b>
<b>Custos financeiros específicos totais (25 empresas)</b>	3.750,00 €	20.000,00 €	<b>23.750,00 €</b>

Neste exemplo, está em causa uma formação obrigatória de certos trabalhadores, com custos para a empresa empregadora. Porém, é necessário ter em atenção que existe também um custo adicional para a empresa, que está associado ao período de tempo que os trabalhadores

<sup>8</sup> Consultar <https://www.racius.com>, nomeadamente, <https://www.racius.com/pesquisa/?q=medicina+nuclear>.

dedicam à formação. Esse custo deve ser mensurado partindo da mesma base de dados mencionada no exemplo anterior.

A formação exige 6 horas do trabalho dos “técnicos de diagnóstico qualificados” e 16 horas dos “técnicos de diagnóstico não qualificados”. Continuando a supor que existem em média dois “técnicos de diagnóstico não qualificados” e um “técnico de diagnóstico qualificado” por empresa, e que, segundo a série estatística do INE<sup>9</sup>, a produtividade média do setor das Atividades de Saúde Humana é de 16,38 €, por hora, então podemos calcular os custos administrativos (assumem esta designação, por serem custos incorridos pelas empresas, na implementação de procedimentos, que permitem executar as tarefas previstas na legislação), resultantes de os técnicos frequentarem a formação em vez de desempenharem as suas funções na empresa. Os resultados, usando o mesmo valor da produtividade média por hora para todos os técnicos, estão na Tabela 3.

Tabela 3: Custos administrativos associados à formação dos técnicos

	<b>Técnicos de diagnóstico qualificados (um por empresa)</b>	<b>Técnicos de diagnóstico não qualificados (dois por empresa)</b>	<b>Total</b>
<b>Custos administrativos unitários</b>	98,28 €	524,16 €	<b>622,44 €</b>
<b>Custos administrativos totais</b>	2.457,00 €	13.104,00 €	<b>15.561,00 €</b>

Para certificar que os trabalhadores cumpriram com esta obrigação, é necessário ainda incorrer num custo direto relacionado com o pagamento do certificado de frequência de formação profissional, no valor hipotético de 50€, por cada técnico de diagnóstico qualificado ou não qualificado. Sabendo que, por empresa, em média, são 3 os técnicos a formar, então as empresas terão de suportar ainda os custos apresentados na Tabela 4.

<sup>9</sup> Ver nota de pé de página n.º 7.

Tabela 4: Custos da certificação dos técnicos de diagnóstico

<b>Técnicos de diagnóstico qualificados e não qualificados (três por empresa)</b>	
<b>Custo direto unitário</b>	150,00 €
<b>Custo direto total</b>	3.750,00 €

Isto significa que cada empresa terá de gastar, em média, cerca de 1.722,44€ para cumprir com o exigido, no Projeto Hipotético B. Um total de 43.061,00€ para o universo das 25 empresas ligadas à Medicina Nuclear, que utilizam Câmaras Gama para realizar diagnósticos. Este valor seria depois discutido pelos decisores políticos, para aprovação ou não do Projeto Hipotético B.

### **iii. Equipamento de redução de emissões de CO<sub>2</sub> na indústria extrativa de petróleo bruto**

Admita-se outro exemplo, o Projeto Hipotético C, na área do ambiente, que implica a instalação de um equipamento de redução de emissões de dióxido de carbono na indústria extrativa de petróleo bruto, impondo também uma medição e reporte trimestral dessas emissões e o pagamento do comprovativo de instalação.

Neste caso, os custos com a aquisição e a instalação do equipamento são considerados custos financeiros específicos, uma vez que se referem a um investimento realizado com a função específica de dar cumprimento à obrigação legal. Já as despesas trimestrais de recolha de informação, com a utilização da mão-de-obra da empresa, correspondem a custos administrativos. A taxa associada à certificação constitui um custo direto.

Sabendo que são cinco as empresas que se dedicam à extração de petróleo bruto<sup>10</sup> e que a aquisição e instalação do equipamento de redução de emissões de dióxido de carbono tem,

<sup>10</sup> Consultar [www.racius.pt](http://www.racius.pt), nomeadamente, <https://www.racius.com/petroleo-bruto/>

por hipótese, um custo total de 20.000,00€ por empresa, o custo total será de 100.000,00€ para todo o setor da indústria extrativa de petróleo bruto, a comportar apenas no primeiro ano.

Para certificar que o equipamento foi corretamente instalado e que está em funcionamento, as empresas terão de gastar 1.000,00€ cada uma, para obter o comprovativo. É um custo direto total de 5.000,00€ para todo o setor de extração de petróleo bruto, incorrido apenas uma vez, no primeiro ano

Relativamente aos custos administrativos relacionados com as despesas trimestrais de recolha de informação, estima-se que seja necessário abdicar de 24 horas de 5 trabalhadores, no primeiro trimestre, e 20 horas, por trimestre, a partir do segundo, para familiarização com as obrigações de prestação de informação (apenas no primeiro trimestre), recolha de informação, análise de dados, tratamento e prestação de informação, verificação e correção de dados, elaboração de reportes e descrição de dados, deslocações para reuniões internas e externas, acompanhamento de inspeções, análise e resposta a relatórios externos, formação e revisão de procedimentos e para reporte e submissão de informação.

De acordo com a base de dados do INE<sup>11</sup>, a produtividade média do setor da Indústria extrativa de petróleo bruto (na base de dados, refere-se apenas a “Indústria”) é de 16,17€ por hora. Tendo as cinco empresas de alocar cada uma, hipoteticamente, cinco trabalhadores ao cumprimento desta tarefa de prestação de informação, então temos os custos apresentados na Tabela 5

---

<sup>11</sup> Ver nota de pé de página n.º 7.

Tabela 5: Custos para reduzir as emissões de CO2

	1º Trimestre	2º Trimestre	3º Trimestre	4º Trimestre	Total no primeiro ano	Total no segundo ano e ss.
<b>Custos administrativos unitários</b>	1.940,40€	1.617,00 €	1.617,00 €	1.617,00 €	<b>6.791,40 €</b>	<b>6.468,00 €</b>
<b>Custos diretos unitários</b>	1.000,00 €	-	-	-	<b>1.000 €</b>	<b>0 €</b>
<b>Custos financeiros específicos unitários</b>	20.000,00 €	-	-	-	<b>20.000,00 €</b>	<b>0 €</b>
<b>Total unitário</b>	<b>22.940,40 €</b>	<b>1.617,00 €</b>	<b>1.617,00 €</b>	<b>1.617,00 €</b>	<b>27.791,40 €</b>	<b>6.468,00 €</b>
<b>Custos administrativos totais</b>	9.702,00 €	8.085,00 €	8.085,00 €	8.085,00 €	<b>33.957,00 €</b>	<b>32.340,00€</b>
<b>Custos diretos totais</b>	5.000,00 €	-	-	-	<b>5.000,00 €</b>	<b>0 €</b>
<b>Custos financeiros específicos totais</b>	100.000,00 €	-	-	-	<b>100.000,00 €</b>	<b>0 €</b>
<b>Total do setor</b>	<b>114.702,00 €</b>	<b>8.085,00 €</b>	<b>8.085,00 €</b>	<b>8.085,00 €</b>	<b>138.957,00 €</b>	<b>32.340,00€</b>

Resumindo e concluindo, o Projeto Hipotético C irá criar novos encargos para as empresas, num valor estimado, por empresa, de 27.791,40€, no primeiro ano, e 6.468,00€, por ano, nos seguintes. Para o total das cinco empresas do setor da indústria extrativa de petróleo bruto, este ato legislativo provocará um aumento de custos de 138.957,00€, no primeiro ano, e 32.340,00€ nos anos seguintes. Estes são os valores a ter em atenção aquando da decisão final sobre a aprovação ou não do Projeto Hipotético C.

#### iv. Outros exemplos, sem encargos

Nesta secção, apresenta-se um conjunto de exemplos de Decretos-Lei que não passaram pela UTAIL. A lista de exemplos está no Quadro 1, que são casos reais de Decretos-

Lei que foram já aprovados em Conselho de Ministros<sup>12</sup> e que não provocaram variação nem criação de encargos para as empresas, pelo que não foram alvo de Avaliação de Impacto Legislativo.

Quadro 1: Exemplos de Decretos-Lei não avaliados pela UTAIL

<b>Decreto-Lei</b>	<b>Data</b>	<b>Sumário</b>	<b>Ministério</b>	<b>Justificação</b>
<b>30/2017</b>	22 de março de 2017	Aprova o Estatuto dos Militares da Guarda Nacional Republicana.	Ministério da Administração Interna	Envolve apenas funcionários da esfera pública.
<b>34/2017</b>	24 de março de 2017	Procede à criação, por cisão, do sistema multimunicipal de saneamento de águas residuais do Tejo Atlântico e do sistema multimunicipal de saneamento da Península de Setúbal, e das respetivas entidades gestoras.	Ministério do Ambiente	Envolve apenas empresas da esfera pública.
<b>36/2017</b>	28 de março de 2017	Cria o Gabinete de Prevenção e Investigação de Acidentes com Aeronaves e de Acidentes Ferroviários e extingue, por fusão, o Gabinete de Investigação de Segurança e de Acidentes Ferroviários e o Gabinete de Prevenção e Investigação de Acidentes com Aeronaves.	Ministério do Planeamento e das Infraestruturas	Envolve apenas entidades da esfera pública.
<b>39/2017</b>	4 de abril de 2017	Altera as atribuições da Cooperativa António Sérgio para a Economia Social - Cooperativa de Interesse Público de Responsabilidade Limitada.	Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	Envolve apenas cooperativas de interesse público.
<b>41/2017</b>	5 de abril de 2017	Procede à criação do Julgado de Paz do Oeste.	Ministério da Justiça	Envolve apenas parcerias públicas.
<b>44/2017</b>	20 de abril de 2017	Altera o Sistema Integrado de Gestão do Acesso dos utentes dos serviços de saúde.	Ministério da Saúde	Alterações impostas ao SNS, órgão público.

<sup>12</sup> Todos os Decretos-Lei foram publicados e podem ser consultados em <https://dre.pt/>, através de uma pesquisa rápida pelo Decreto-Lei.

## **VII. Conclusão**

Na medida do possível, dadas as restrições de confidencialidade existentes, este Relatório descreveu o trabalho realizado, pelo autor, enquanto estagiário no CEJUR.

Durante o Estágio Curricular, no CEJUR, as funções desempenhadas, pelo estagiário, foram de grande envolvimento no desenvolvimento desta metodologia, fazendo com que este fosse um Estágio muito proveitoso para todas as partes envolvidas.

Nos primeiros meses de atividade formal (assim definida, desde que foi promulgada na Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2017, publicada em Diário da República n.º 60, de 24 de março de 2017), a UTAIL demonstrou uma forte capacidade de formar avaliações de impacto legislativo independentes. Contudo, isto não teria sido possível se, para fazer chegar a informação necessária, a UTAIL não entrasse em contacto direto, muitas vezes pela primeira vez, com diferentes órgãos públicos (previamente sujeitos a formação, para melhor entenderem o procedimento de recolha de dados para efeitos de AIL) e em contacto indireto com organizações empresariais de diferentes setores de atividade da economia portuguesa, por intermédio dos gabinetes ministeriais proponentes.

O modelo português para a avaliação do impacto legislativo ainda está em desenvolvimento; com efeito, trata-se ainda de um projeto-piloto. A construção do modelo português tem procurado seguir as melhores práticas internacionais, nomeadamente as que são sugeridas pela OCDE. O processo de avaliação do impacto legislativo pode tornar-se muito complexo, pois em rigor exige não só a identificação, mas também a quantificação dos potenciais impactos decorrentes da aplicação da nova legislação. Para poder alcançar esse objetivo, algumas hipóteses simplificadoras serão sempre necessárias, nomeadamente a utilização de valores médios para o sector de atividade, tal como ficou evidente nos casos práticos apresentados neste trabalho.

Os resultados do processo de avaliação do impacto legislativo servirão para os decisores políticos terem informação acerca da previsível magnitude dos custos que as iniciativas legislativas poderão impor, em média, às empresas abrangidas por essas iniciativas

legislativas. O facto de tomarem consciência desses custos, poderá levar a repensar a iniciativa legislativa.

O trabalho desenvolvido na UTAIL, de avaliação prévia das iniciativas legislativas, e a sua integração no processo de decisão política, poderá ajudar a criar uma nova mentalidade – “avaliar antes de aprovar” – e contribuir para “filtrar” a entrada de novos encargos para as empresas e para os cidadãos.



## Bibliografia

- European Commission. (2016). *Better Regulation: Delivering better results for a stronger Union*. Brussels.
- Ferreira, L. M. (2017, março 2). "Custa Quanto?": Governo quer avaliar impacto antecipado das medidas. Retrieved from Jornal Económico:  
<http://www.jornaleconomico.sapo.pt/noticias/custa-quanto-governo-quer-avaliar-impacto-antecipado-das-medidas-128581>
- Francesco, F. D. (2013). *Transnational policy innovation: The OECD and the diffusion of regulatory impact analysis*. Colchester, UK: ECPR Press.
- Governo da República Portuguesa. (2017). *Sobre a presidência do Conselho de Ministros*. Retrieved maio 9, 2017, from República Portuguesa:  
<http://www.portugal.gov.pt/pt/ministerios/mpma/quero-saber-mais/sobre-a-pcm.aspx>
- HM Treasury. (2013). *The Green Book - Appraisal and Evaluation in Central Government*.
- OECD. (2004). *International Standard Cost Model Manual*. Paris: OECD.
- OECD. (2014). *OECD Publishing*. Retrieved Março 19, 2017, from OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209657-en>
- OECD. (2016). *Regulatory Policy in Peru: Assembling the Framework for Regulatory Quality, OECD Reviews of Regulatory Reform*. Paris: OECD Publishing.
- Osinermin. (2016). *Guía de Política Regulatoria N°1: Guía Metodológica para la realización de Análisis de Impacto Regulatorio en Osinermin*. Lima: Osinermin.
- Presidência do Conselho de Ministros. (2017, março 2). Resolução do Conselho de Ministros n.º44/2017. *Diário da República*, pp. 1583-1584.
- Regulatory Impact Unit Cabinet Office. (2003). *Better Policy Making: A Guide to Regulatory Impact Assessment*. London.



## Anexos

### Anexo 1 – Exemplo da Folha de Recolha de Informação preenchida, dos Países Baixos

<b>Subject:</b>	Community license for passenger transport
<b>EU information obligation:</b>	License application for international transport with touring cars and buses
<b>EU legislation:</b>	98/76 & 96/26 & 11/98 & 684/92
<b>1. Explanation European information obligation in activities</b>	
<i>Below a detailed description <u>in activities</u> of the European information obligation under survey here.</i>	
<p>For exercising international road passenger transport a Community license is needed. For the application of a Community license the applicant must:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Fill out the tender requirements (application form).</li><li>▪ Show that he/she possesses a entrepreneur license for collective passenger transport or coach services. For this, the entrepreneur shall:<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Be of good repute.</li><li>▪ Be of appropriate financial standing.</li><li>▪ Satisfy the condition as to professional competence.</li></ul></li></ul> <p>To keep a Community license, the good-repute requirement, the requirement of appropriate financial standing and the requirement of professional competence should be proofed at least once every 5 years.</p>	

## 2. National implementation

*Below a detailed description in activities and visualization of the national implementation of the EU information obligation.*

For exercising international road passenger transport a Community license is needed. To obtain a community license, one must obtain a National license (only valid for national transportation) for which applies the same application requirements as described above. Both licenses (National and Community) can be applied for at the same time and on the same application form.

A detailed description of each step in the process is given below, followed by a visualization of the process in a graph.

### Ad 1. Fill out the tender requirements (application form)

The application form can be asked for at the Transport and Water Management Inspectorate. To obtain a license one has to fill out the application form and one has to meet requirements that will be described in the next paragraphs. The tender requirements are based on EU-legislation. One requirement however is added: the applicant must produce a list with the license plate registrations of all company buses.

When transporting passengers by bus on a regular basis on a regular route within Europe, an additional license must be applied for. The tender requirements to produce, are:

- A time table of services.
- Tariffs.
- An official stamped copy of the Community license.
- Any specialties.
- A map with official route, drop off/pick-up places.
- A travelling schedule, which will give the opportunity to check the drive and rest times.

*Ad 2a. Obtain proof of good repute*

To obtain proof of being of good dispute a declaration of good dispute must be shown. To obtain this declaration, an application for the declaration must be sent to the municipality where the company is residing together with a letter from NIWO stating that the declaration is really needed. The municipality will then send the application to Central Organization Declaration Concerning Repute (COVOG), which will then judge the application and give (or refuses) the declaration. When applying for a Community license the declaration may not be older than 3 months.

*Ad 2b. Obtain proof of good financial standing*

To obtain a proof of appropriate financial standing, the company must produce (1) a financial statement with a detailed balance sheet signed by an accountant or (2) a detailed report in a format that is given by the accountants organization National Institute For Register Accountants (NIVRA) and Dutch Order for Accountants-Administrationconsultants (NOvAA). The minimum risk caring company capital should be € 36.302 plus € 4.992<sup>7</sup> per vehicle, with a minimum of € 45.378 for a license for one vehicle.

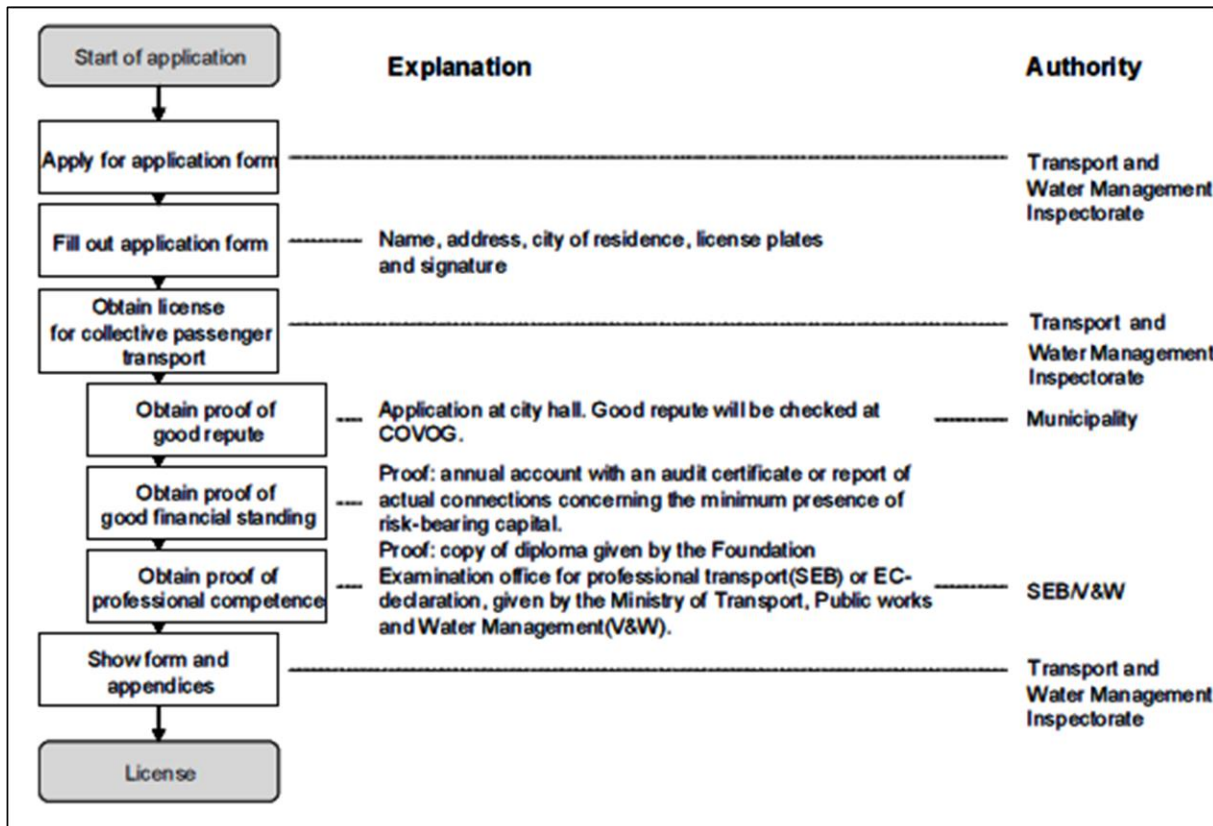
Ad 2c. Professional competence

To satisfy the condition concerning professional competence, the entrepreneur needs to have a diploma given by the (Foundation Examination office for Professional Transport (SEB). The exam will consist of the following modules: Company management, Financial management, Truck management, Personnel management, Calculation and a specific course (Taxi, bus, road haulage or international road haulage).

The total cost of the exams are approximately € 300,-. Training for the exams will take 8 full days. The person that is in charge on a daily basis must satisfy the condition concerning professional competence. If more than one person is in charge, at least one must satisfy the condition. Other ways of proving professional competence are:

- A declaration from an authorized institution that the requirement from 96/26 has been met.
- Proof that the company had a license for transporting groups on 1 January 1982.

To keep a Community license, the good-repute requirement, the requirement of appropriate financial standing and the requirement of professional competence should be proofed at least once every 5 years.



<b>3. Administrative burdens and key characteristics (national)</b>	
<i>Below a description of the relevant national administrative burdens and other key characteristics of the national implementation of the EU information obligation under survey here (eg frequency, thresholds &amp; exemption of target groups).</i>	
Description & size target group:	International Bus transport companies; 220 in Holland
Thresholds & exemptions for target groups:	-
Frequency:	Once every 5 years
Administrative costs of information obligation (P):	Unscheduled transport € 59,- Scheduled transport € 272,- Shuttle transport € 545, -
Time to fulfil the information obligation (T):	Unscheduled transport: 1 hour and 18 minutes Scheduled transport: 4 hours Shuttle transport: 12 hours
<b>4. Other relevant remarks</b>	

<p><u>Costs</u></p> <p>National license (CPV): € 663,-</p> <p>Community license: € 322,-</p> <p>Actualise license: € 17,- (also the price of every officially stamped copy of a licence).</p>
---

Fonte: OECD (2004), pp. 60-63. Este exemplo foi retirado do Anexo 3, do *International Standard Cost Model Manual*, disponível em <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/34227698.pdf%20>.

