

## **A PROPOSTA DA QUALIDADE NAS POLÍTICAS INTERNACIONAIS DE REFORMA REGULATÓRIA E NAS METODOLOGIAS DE AVALIAÇÃO DO SEU IMPACTO**

---

**Maria do Céu Colaço dos Santos**

**João de Abreu Faria Bilhim**

[www.cedipre.fd.uc.pt](http://www.cedipre.fd.uc.pt)

 [/fduc.cedipre](https://www.facebook.com/fduc.cedipre)

# **A PROPOSTA DA QUALIDADE NAS POLÍTICAS INTERNACIONAIS DE REFORMA REGULATÓRIA E NAS METODOLOGIAS DE AVALIAÇÃO DO SEU IMPACTO**

**Maria do Céu Colaço dos Santos**

Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (FDUC)

**João de Abreu Faria Bilhim**

Centro de Administração e Políticas Públicas (CAPP)  
do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas  
da Universidade de Lisboa (ISCSP\_UL)



TÍTULO	A proposta da qualidade nas políticas internacionais de reforma regulatória e nas metodologias de avaliação do seu impacto
AUTOR(ES)	Maria do Céu Colaço dos Santos · João de Abreu Faria Bilhim
IMAGEM DA CAPA	Coimbra Editora
COMPOSIÇÃO GRÁFICA	Ana Paula Silva
EDIÇÃO	CEDIPRE Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra 3004-528 COIMBRA   PORTUGAL Tel.: +351 916 205 574 E-mail: cedipre@fd.uc.pt
PARA CITAR ESTE ESTUDO	A proposta da qualidade nas políticas internacionais de reforma regulatória e nas metodologias de avaliação do seu impacto, Publicações, CEDIPRE Online — 43, <a href="http://www.cedipre.fd.uc.pt">http://www.cedipre.fd.uc.pt</a> , Coimbra, junho de 2021

COIMBRA  
JUNHO 2021

# A PROPOSTA DA QUALIDADE NAS POLÍTICAS INTERNACIONAIS DE REFORMA REGULATÓRIA E NAS METODOLOGIAS DE AVALIAÇÃO DO SEU IMPACTO

Maria do Céu Colaço dos Santos · João de Abreu Faria Bilhim

Resumo · Introdução · Reforma Regulatória · O primado da eficiência e da qualidade · Considerações finais · Bibliografia

## Resumo

As reformas regulatórias iniciadas pelos organismos internacionais e nacionais visam uma maior independência do regulador face aos agentes políticos e conseqüentemente apontam para “melhor regulação”, “melhores políticas para uma vida melhor” e “melhores políticas para um desenvolvimento sustentável”. Neste sentido, uma melhor atividade regulatória obedece a um conjunto de princípios que faz dela uma “regulação de qualidade”. Melhor regulação é aquela que atinge os seus propósitos de independência e autonomia a um custo reduzido. A análise custo-benefício tem sido uma prática adotada pelos organismos internacionais e nacionais para avaliação do impacto da lei. Incentiva-se a avaliação sistemática do impacto, num ciclo *ex-ante* e *ex-post* do processo legislativo, com o intuito de diagnosticar e reduzir os encargos desnecessários para as empresas e cidadãos.



## Introdução

A União Europeia entende que uma *better regulation* se consubstancia em “políticas e leis que alcancem os seus objetivos a um mínimo custo (...) e que as decisões políticas são preparadas de forma aberta, transparente, informadas nas melhores evidências e apoiadas através do envolvimento dos *stakeholders*. Isto é necessário para que as Nações acolham os princípios de subsidiariedade e proporcionalidade” (EC, 2015, p.4).

A qualidade da regulação e do seu impacto depende grandemente da qualidade do processo de desenho da regulação, obedecendo, pois, a uma avaliação *ex-ante* que considere os potenciais efeitos da regulação, da lei e de outros tipos de “regras”, medindo os benefícios e os custos dos objetivos pretendidos e alinhando o propósito da regra com o crescimento inclusivo, o desenvolvimento sustentável e a construção da verdade e integridade da lei (OECD, 2018). A avaliação do impacto da regulação efetiva – avaliação *ex-post* – faz-se no momento posterior à sua implementação, no sentido da viabilidade e eficiência do seu propósito e correção de eventuais desvios.

Este texto tem como objetivo informar sobre os princípios subjacentes à reforma regulatória e à sua medição, referindo as metodologias e indicadores de mensuração. Por fim, algumas considerações aos fatores de impacto na avaliação da sustentabilidade e à *performance* de Portugal no contexto da União Europeia e OCDE.

## Reforma Regulatória

A reforma regulatória é marcada pela transição do milénio e traz no seu cerne uma visão sistémica da intervenção do Estado na sociedade. Uma relação de interdependência com os cidadãos e os agentes económicos na salvaguarda dos interesses públicos gerais, tais como a proteção dos recursos naturais, proteção dos trabalhadores, potencial criativo e inovador das empresas, criação de emprego, e melhor qualidade de vida. A reforma regulatória recai sobre políticas regulatórias que protejam e promovam o desenvolvimento social e económico da população, através de requisitos proporcionais, informação transparente, qualidade do controlo e eficiência do processo (cf. Arndt, Baker, Querbach & Schultz, 2015; OECD, 2015; WBG, 2016).

Em Portugal, a redução do peso do Estado-produtor e a liberalização de determinados setores da atividade económica têm sido acompanhados por um alargamento do papel do Estado como regulador (Bilhim, 2014). No entanto, a reforma regulatória só foi possível após as sucessivas revisões constitucionais de 1982, 1989 e 1992 da matéria económica da Constituição de 1976 (Moreira, 1997). Todo o regime de regulação implica três vertentes essenciais: o estabelecimento de regras; a sua implementação concreta; e a sanção às infrações (Marques, Almeida & Forte, 2005). Acresce que a CRP, no seu artigo 81.º, alínea f) atribui ao Estado, sob a epígrafe “Incumbências Prioritárias” a obrigação de assegurar o funcionamento eficiente dos mercados, de modo a garantir a equilibrada concorrência entre empresas, a contrariar as formas de organizações monopolistas e reprimir os abusos de posição dominante e outras práticas lesivas do interesse geral.

Na verdade, quer o funcionamento eficiente dos mercados, quer a concorrência equilibrada, quer ainda as formas de organização monopolistas, incluindo abusos e posição dominante e outras práticas lesivas do interesse geral exigem do Estado uma melhor regulação (Bilhim, 2008).

Desde finais dos anos oitenta, assiste-se na Europa a uma mudança de paradigma, visando aumentos de produtividade, orientação para o cidadão, através da descentralização, da criação de entidades reguladoras e agencificação das tradicionais estruturas administrativas (Araújo, 2000). Nesse sentido vai a recomendação do Conselho da OCDE de 2012 sobre política regulatória e governança (*recommendation of the OECD Council on regulatory quality and governance, 2012*) foi adotada em 22 de março para todos os países membros da OCDE e da União Europeia. Em linhas gerais, a recomendação desdobra-se em 12 princípios em matéria de regulação:

- i) compromisso político na qualidade regulatória;
- ii) transparência e participação no processo regulatório;
- iii) estabelecer mecanismos para supervisionar os procedimentos da política regulatória;
- iv) integrar a avaliação do impacto regulatório desde os estágios iniciais do processo;
- v) revisão sistemática das políticas regulatórias vigentes, aferindo a sua atualização, a justificação dos custos e a sua consistência;
- vi) publicação regular de desempenhos da política regulatória, incluindo a avaliação do impacto regulatório;

- vii) desenvolver uma política consistente envolvendo as agências reguladoras nas decisões que se pretendem objetivas e imparciais e evitando o conflito de interesses e influências indevidas;
- viii) assegurar a efetividade dos sistemas de revisão da legalidade e imparcialidade processual das regulações;
- ix) avaliação dos efeitos da regulação através da avaliação dos riscos, gestão dos riscos e estratégia de comunicação dos riscos;
- x) promover a coerência regulatória através de mecanismos de regulação entre os diferentes níveis: supranacional, nacional e subnacional do governo;
- xi) fomentar a capacidade de gestão e desempenho regulatório nos níveis subnacionais do governo;
- xii) considerar os padrões internacionais e estruturas de cooperação no desenvolvimento de medidas regulatórias e os seus efeitos fora da sua jurisdição.

A recomendação da OCDE de 2012 é um reforço às anteriores iniciativas e recomendações internacionais deste Organismo sobre a qualidade da lei e da avaliação do seu impacto, apesar desta Recomendação ser “... o primeiro documento abrangente sobre política regulatória desde a crise” (Angel Gurría - OCDE, 2012).

Já antes, em 1995, a OCDE tinha recomendado a adoção do planeamento legislativo com recurso à consulta e à sua avaliação de impacto (*reccomendation of the Council of the OECD on improving the quality of government regulation*, 1995) e logo depois, em 1997, publicou a avaliação de impacto legislativo dos países da OCDE em resultado das orientações de 1995 (*Regulatory Impact Analysis – Best Practices in OECD countries*, 1997). A partir de então, a OCDE publica assiduamente a performance comparada dos países membros e da média da União Europeia relativa a um conjunto de indicadores considerados relevantes na prossecução de uma “agenda global” sustentada na qualidade e eficiência da política regulatória e de governança.

Por parte da Europa, e apesar das já iniciativas regulatórias que primam a simplificação legislativa, foi no Conselho Europeu de Lisboa, em 2000 (*Lisbon Strategy, March, 2000*) que a qualidade e eficiência legislativa surgem como predicativos de engrenagem do desenvolvimento económico e da prosperidade das nações, assim como de uma Europa mais competitiva. Na decorrência da concertação dos países, no primado da qualidade e eficiência regulatória, foi constituído um grupo de trabalho (*Mandelkern group*) para projetar as decisões políticas em ma-

téria de uma melhor regulação. Em resultado desta *task force* surge o relatório *Mandelkern group on better regulation – final report*, em novembro de 2001, onde se arrogava os princípios da qualidade e eficiência regulatória em torno da necessidade, proporcionalidade, subsidiariedade, transparência, responsabilidade, acessibilidade e simplicidade. A partir daqui, os trabalhos da Comissão Europeia, na forma de programas e recomendações para uma melhor regulação tornaram-se constantes ao longo do tempo: programa *Better Lawmaking* (2002), programa *Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union* (2005), programa *Smart Regulation* (2011), programa *Strategic Review of Better Regulation in the European Union*, programa *Better Regulation Agenda* (2015), programa *Better Regulation for Better Results* (2015), programa *Regulatory Fitness and Performance –REFIT* (2016)<sup>1</sup>, entre outras iniciativas.

Mais recentemente, em abril de 2021, através do programa “*Better Regulation: joining forces to make better EU laws and to prepare for the future*” (EC, 2021), a Comissão Europeia propõe um conjunto de ações para melhorar o processo de feitura da lei nos Estados Membros da comunidade europeia que integre as políticas de recuperação e resiliência. A saber:

- i) remover os obstáculos e burocracia que desaceleram o investimento e construção de infraestruturas para o século XXI, trabalhando com os Estados Membros, regiões e *stakeholders*;
- ii) simplificar e melhorar a consulta pública introduzindo uma única “*calls for evidence*” (pedidos de evidências) aprimorando o portal “*have your say*” (dê a sua opinião);
- iii) introduzir a abordagem “*one in, one out*” que assegure que os custos introduzidos por uma nova legislação sejam proporcionalmente eliminados na mesma área de jurisdição;
- iv) garantir que as propostas legislativas contribuem para os objetivos propostos na agenda do desenvolvimento sustentável 2030 da EU;
- v) melhorar a forma como o programa *Better Regulation* aborda e apoia a sustentabilidade e a transformação digital;

---

<sup>1</sup> O programa REFIT da EU é parte integrante do programa *Better Regulation* e tem como propósito assegurar que as leis da EU atinjam os seus objetivos a um custo mínimo para os cidadãos e empresas. Os princípios “*one-in, one-out*”, simplificação e a redução da burocracia são aplicados ao REFIT. O relatório anual “*Annual Burden Survey*” da União Europeia, apresenta os resultados do programa REFIT (*REFIT – making EU law simpler, less costly and future proof, EU, 2021*) e foi publicado pela primeira vez no ano 2018.

- vi) integrar conhecimento estratégico na formulação de políticas para garantir que estas sejam adequadas no futuro, por exemplo, tendo em consideração as megatendências nos contextos do digital, do ambiente, geopolítico e socioeconómico.

O debate futuro precisa de se centrar no contexto da nova governança pública. Os mecanismos de salvaguarda da “boa governança pública”, ao serviço do interesse público

e da prevenção e mitigação do risco de captura particularista e clientelar no plano da regulação parecem, pois, estar indissolúvelmente ligados às dinâmicas de codificação, coordenação e negociação interorganizacional (Santos & Bilhim, 2017).

## **O primado da eficiência e da qualidade**

A reforma regulatória reconhece que são necessárias “melhores políticas para uma vida melhor” (OECD, 2011, 2015) e “melhores políticas para um desenvolvimento sustentável” (OECD, 2016). A reforma regulatória, materializada em medidas políticas, é uma das ferramentas alcançáveis para os governos conseguirem o “crescimento inclusivo<sup>2</sup>”, um dos objetivos estratégicos da OCDE desde 2011 (OECD, 2011, 2015) e na agenda política para o ano 2030 (OECD, 2016).

A reforma regulatória é entendida “como a mudança que melhora a qualidade da regulação, providencia oportunidades reais para estimular a atividade económica, desbloqueia a produtividade e aumenta os ganhos (...)” (OECD, 2015).

A qualidade regulatória engloba todos os domínios da sociedade:

- i) a regulação económica no sentido de tornar os mercados mais eficientes, assegurando que as empresas produzem os bens e serviços que são preferidos pelos consumidores e a um menor preço possível. Nesta área da regulação, o governo pode impor às empresas restrições sobre os preços, quantidades, serviços, entradas e saídas;
- ii) a regulação social serve o propósito de proteger o bem-estar e os direitos da sociedade no seu todo. Nesta área, destaque-se a proteção do ambiente, através do controlo da poluição

---

<sup>2</sup> Entende-se por “crescimento inclusivo” o crescimento económico que cria oportunidades para todos os segmentos da população e que distribui, de forma justa pela sociedade, o aumento dessa prosperidade em termos monetários e não monetários (OECD, 2016)

emitida pela produção industrial, a fim de manter “limpo” o ar, a água e os solos. Destaque-se, ainda, a regulação das condições de trabalho e de higiene e segurança. A este respeito, a regulação incide sobre os direitos dos trabalhadores no que concerne às limitações das horas de trabalho, ao recrutamento e à contratação;

- iii) a regulação administrativa que está diretamente relacionada com a gestão das operações entre o setor público e o setor privado. Neste domínio, inclui-se regulações relativas a taxas, operações dos negócios, sistema de distribuição e direitos de propriedade intelectual (cf. OECD, 2014).

Uma melhor atividade regulatória obedece a um conjunto de princípios que orientam um processo cíclico de análise, tomada de decisão e avaliação política. Entende a OCDE (2015: p.23) que a qualidade regulatória deve ser norteadada pelos seguintes princípios:

- i) processos - a forma como as regulações são desenvolvidas e reforçadas, obedecendo ao princípio da consulta, da transparência, da prestação de contas, e baseadas na evidência;
- ii) resultados - regulações que sejam eficientes e eficazes ao alcançarem os seus objetivos;
- iii) coerência - regulações enquadradas no regime regulatório visto como um todo;
- iv) simplicidade - que as regulações, e as regras para a sua implementação, sejam claras e de fácil entendimento para as partes interessadas.

Postula-se, então, que as motivações regulatórias tragam, no seu propósito, benefícios para a sociedade e seus agentes (e.g., proteção do ambiente, crescimento económico e bem-estar da sociedade).

A qualidade e eficiência da lei avalia-se através do desempenho custo-benefício. Um custo é “qualquer item que torna a pessoa pior ou lhe reduz o bem-estar, e isto inclui as oportunidades perdidas por uma particular medida política ter sido implementada” (Renda et al, 2013: p.22). A eficiência, por sua vez, considera os recursos que foram empregues para atingir o propósito. A OCDE (2015; p.23) oferece a seguinte definição: a “qualidade regulatória avalia-se através do desempenho, do custo-benefício, da qualidade legal e das formalidades administrativas. Esta definição de qualidade regulatória abrange os processos, i.e., regulações que sejam eficazes a concretizarem os seus objetivos, a eficiência (que não imponham custos desnecessários), a coerência (quando considerada no âmbito total do regime regulatório), e a simplicidade (a

regulação em si e as regras para a sua implementação devem ser claras e fáceis de entender)”

Na sequência das recomendações da Organização para a Cooperação Económica e Desenvolvimento (OCDE) e da União Europeia (UE), a partir dos anos 90 do século XX, vários países encetaram modelos de avaliação para medir a qualidade regulatória. As metodologias amplamente adotadas são as recomendadas pela OECD e UE: O *Regulatory Impact Assessment* (RIA) e o *Standard Cost Model* (SCM). O RIA mede o impacto da regulação (da lei) *ex-ante* (antes da sua aplicação e/ou implementação) e o impacto *ex-post* (efeito da lei), numa perspetiva dinâmica de análise dos custos-benefícios. O SCM analisa os custos administrativos impostos às empresas para cumprimento das obrigações de informação e, regra geral, é aplicado na avaliação do impacto *ex-post* (Renda et al, 2013). À semelhança das iniciativas da OCDE e CE, também o Banco Mundial (BM) passou a monitorar a performance regulatória das economias mundiais (WBG, 2003). Hoje analisa a performance de 190 economias descortinando os entraves e as melhores práticas regulatórias nacionais para se fazer negócio. O WBG (2018) regista um total de 3 180 reformas regulatórias governamentais, dentre as quais 920 foram inspiradas no relatório anual intitulado “*Doing Business*”<sup>3</sup>.

### **Os Custos e benefícios da Regulação: avaliação do impacto**

As iniciativas políticas conducentes ao ato legislativo acarretam custos e benefícios para a administração pública, para os cidadãos em geral e para as empresas. O primado do ato legislativo é que um novo ato regulatório, na forma de lei, obedeça a princípios de melhor eficiência dos recursos e a uma melhor eficácia da regulação. A eficácia da regulação é medida em termos de resultados sociais, económicos e ambientais, isto é, melhor qualidade de vida para os cidadãos, competitividade das empresas e um ambiente favorável ao crescimento sustentável.

---

<sup>3</sup> O Relatório anual *Doing Business* mede 12 indicadores de regulação pública dos negócios de 190 economias nacionais. 10 desses indicadores são contabilizadas no *score* e *ranking* da “facilidade em fazer negócio” e são: abertura de empresas, obter alvarás de construção, obter eletricidade, registo de propriedades, obter crédito, proteger investidores minoritários, pagar impostos, comércio internacional, execução de contratos e resolver insolvências. As outras 2 áreas dizem respeito à contratação: regulação na contratação de trabalhadores e na contratação pública. (WBG, 2020). O *Doing Business* analisa a regulação que incentiva e apoia a iniciativa de negócios. O primeiro *Doing Business* foi publicado em 2003, com 5 indicadores e 133 economias.

Evidentemente que o ato regulatório para um determinado fim ou objetivo tem um manancial de opções. Qualquer uma das opções escolhidas e, portanto, implementadas, têm um impacto distributivo, quer dizer, transporta custos e benefícios. Ora, é neste sentido que as iniciativas internacionais levadas a cabo pela OCDE e UE encetaram num esforço conjunto de uma “melhor regulação” (“*better regulation*”) através da identificação e da análise dos custos e benefícios das iniciativas políticas e atos legislativos, numa avaliação *ex-ante* e *ex-post* da lei.

Uma “melhor regulação” significa para a UE um trabalho que assegure que as decisões políticas sejam preparadas de forma aberta e transparente, baseadas nas melhores evidências disponíveis e apoiadas no envolvimento das partes interessadas (*stakeholders*). Uma melhor regulação significa, ainda, políticas e leis que alcancem os seus objetivos a um custo mínimo (CE, 2015).

Nesta linha, o ato legislativo deve obedecer a uma avaliação e monitorização antes e depois da sua implementação. Regra amplamente difundida pela CE, o ciclo ou processo do ato legislativo obedece a uma avaliação que contempla referenciais ao “livro branco” (*white paper on european governance*), ao “livro verde” (*green paper government report*), ao propósito do ato legislativo, à sua transposição e implementação, à monitorização e reforço, à conformidade, e à avaliação posterior (impacto na sociedade) durante um período de tempo, no sentido de ser conferido o(s) propósito(s) da sua conceção.

A metodologia adotada para a avaliação do impacto da lei pela OCDE e UE denomina-se RIA – *Regulatory Impact Assessment* ou simplesmente IA – *Impact Assessment*. Em virtude da amplitude e sofisticação desta metodologia na análise do impacto da lei, desde a sua feitura ao processo de desenvolvimento, incluindo a participação e consulta das partes interessadas, e culminado na avaliação da sua implementação ou transposição, o RIA é a metodologia internacionalmente mais adotada, apesar de fracamente aplicada a todo o ciclo da política regulatória (cf. OECD, 2015). Em reforço (ou alternativa) ao RIA, a metodologia *Standard Cost Model* (SCM, 2004, 2006), comumente aceite e adotada pelos Estados Membros da União Europeia, permite quantificar os custos administrativos que os cidadãos e as empresas incorrem para cumprirem as obrigações de informação explícitas na lei. Os custos administrativos são uma das componentes dos custos de cumprimento (*compliance*) e dos encargos da regulação.

Por mais meritória que a lei seja nos seus princípios e propósitos (qualidade e eficácia), ela engloba um lanceiro de custos. A avaliação do impacto da lei (IA) considera os seguintes custos da regulação (cf. Renda *et al*, 2013):

- i) Os custos de cumprimento.  
Os custos de cumprimento (“*compliance costs*”) podem subdividir-se em três análises distintas:
  - a) a carga financeira da regulação mensurável pelas taxas, multas e carga fiscal;
  - b) os custos de cumprimento substantivo, ou custos financeiros indiretos, mensuráveis pelos encargos e/ou investimentos das empresas e cidadãos para cumprirem as obrigações legais;
  - c) os custos administrativos para as autoridades públicas, cidadãos e empresas decorrentes das atividades administrativas necessárias para o cumprimento das obrigações legais.
- ii) Os custos de “irritação” associados à vida empresarial e também aos cidadãos em geral e são medidos em termos de “entraves” ou “constrangimentos” burocráticos, tais como período de espera, disposições legais redundantes e corrupção.

O *Standard Cost Model* (SCM) é uma ferramenta amplamente utilizada para contabilizar os custos administrativos da lei<sup>4</sup>. Esta ferramenta apura os custos administrativos que as empresas incorrem para puderem cumprir as obrigações decorrentes da lei, isto é, obrigações de informação. O SCM não determina os custos financeiros diretos (e.g., taxas e impostos), nem os custos de cumprimento substantivos (e.g., investimentos específicos inerentes ao cumprimento da lei). A metodologia do SCM obedece a linhas de orientação comuns e internacionalmente “padronizadas”. O manual *International Standard Cost Model* resulta do esforço e coordenação de vários países no desenvolvimento de uma metodologia para avaliação dos custos imputados às empresas e decorrentes da lei. O SCM tem sido aplicado com algumas adaptações ao nível das nações (cf. Renda et al, 2013).

O SCM foi desenhado com o intuito de identificar, avaliar, comparar e verificar (corrigir) os custos administrativos decorrentes da regulação, por país e ministério, durante um certo período de tempo. Segundo o *International Working Group on Administrative Burdens* (IWGAB, 2004, p.18), o SCM permite, em simultâneo, uma análise das *performances* a nível nacional e internacional:

---

<sup>4</sup> A redução dos custos administrativos está limitada à simplificação dos requisitos de informação, não afetando o desenho legal (EU, 2006).

- i) Ao nível nacional o SCM permite:
  - Obter uma compreensão mais detalhada dos encargos administrativos por lei;
  - Obter conhecimento do ponto de partida e dados básicos, permitindo que as propostas (efeitos) de redução sejam devidamente identificadas;
  - Cálculo de custos de alternativas legislativas e regulatórias e os seus efeitos;
  - Elaborar relatórios de forma mais rápida e confiável (ao nível da lei) sobre o desenvolvimento dos encargos administrativos durante um período de tempo.
- ii) Ao nível internacional o SCM permite:
  - Sistema de benchmarking e regulação entre os países com identificação das melhores práticas;
  - Benchmarking de como as Diretivas da EU foram transpostas na regulação nacional pelos diferentes países.

## Considerações finais

O uso da metodologia RIA – *Regulatory impact assessment* ou simplesmente IA – *impact assessment* adotada no ciclo político no quadro da OCDE e UE, quer para a feitura de uma nova regulamentação (*ex-ante*) quer para avaliar o impacto de regulação existente (*ex-post*), implica um balanço entre os custos e benefícios esperados ou provocados pelo efeito de determinado ato legislativo. Em primeiro lugar, o principal benefício é o motivo e/ou objetivo político de tal ato legislativo, pois pretende ajustar ou alterar comportamentos que beneficiem a sociedade no seu todo ou uma determinada classe ou segmento antes desfavorecida ou desprotegida. O princípio do bem comum está subjacente ao interesse público e, por conseguinte, nos atos governamentais, em particular nas decisões e políticas regulatórias.

Apesar do expetável bem comum e do interesse público que motiva os atos legislativos (novos ou renovados), a avaliação do impacto utiliza um conjunto de variáveis e indicadores para medir os custos-benefícios da regulamentação. Os países membros da OCDE, no período entre 1998 e 2014 integraram na avaliação do impacto da regulação um conjunto de fatores: impacto no orçamento, impacto na competição, impacto no “mercado livre”, impacto nas pequenas empresas, impacto em áreas regionais específicas, impacto em grupos sociais específicos, impacto em grupos do setor não lucrativo, impacto no setor público, impacto na igualdade de género, impacto na pobreza. No que se refere à avaliação

do impacto das primeiras leis, as dimensões alvo da análise custo-benefício seguem a seguinte ordem: setor público, orçamento, ambiente, pequenas empresas, competição, objetivos sociais, sustentabilidade e desenvolvimento, “livre mercado”, igualdade de género, grupos sociais específicos, desigualdade de rendimentos, comércio, pobreza, inovação, áreas regionais específicas, setor não lucrativo, jurisdição estrangeira (Smith, Erbací, e Kauffmann, 2016). A Comissão Europeia (EC, 2016) recomenda ainda outros fatores a observar na análise da avaliação do impacto regulatório: competitividade setorial, pesquisa & inovação, pequenas e médias empresas, mercado interno, comércio externo e investimento, tecnologia, economia digital e sociedade, direitos fundamentais & direitos humanos, emprego e condições de trabalho, educação cultura e juventude, saúde, consumidores, território e eficiência de recursos.

Apesar da multiplicidade de fatores de impacto possíveis de integrar no RIA para a análise do custo-benefício dos atos legislativos, e das recomendações internacionais (UE e OCDE) para integrar o impacto social, económico e ambiental, as três dimensões da avaliação da sustentabilidade, os países membros da UE pobremente consideram as três dimensões prioritárias (e.g., Backlund, 2009; Santos & Bilhim, 2018). Por outro lado, indicadores de saúde e de educação, dimensões de avaliação do crescimento inclusivo (OECD, 2014) tendem a incluir-se no impacto social (e.g., Smith, et al., 2016).

Assim, não obstante as Recomendações internacionais e as iniciativas governamentais para a política regulatória, as expectativas ficam aquém do esperado. Além disso, a trilogia da regulação económica-social-administrativa tem sido alavancada na perspetiva unidimensional da reforma regulatória económica: a avaliação do impacto da regulação no setor económico (cf. OECD, 2015; WBG, 2016; OECD, 2018). Não surpreende que a intervenção de maior impacto na “qualidade de vida” e no “crescimento inclusivo” seja o desenvolvimento económico das sociedades, como facilitador de mais e melhor emprego, do acesso a bens e serviços e na qualidade de vida em geral: o desiderato internacional (i.e., OCDE e UE) para as nações e a missão para 2030. Ainda, e nesta linha, o Banco Mundial (WBG, 2015, p.33) advoga que “uma melhor regulação está fortemente associada a uma melhor perceção da qualidade do ambiente de negócios numa determinada economia”.

Os relatórios da OCDE (2015, 2018) sobre política regulatória indicam que a metodologia RIA é fracamente utilizada para avaliar o impacto prospetivo da regulação (i.e., antes da implementação da lei – *ex-ante*). No que respeita ao envolvimento dos *stakeholders* no processo de auscultação pública e para a fase inicial do processo de regulação (i.e.,

durante o projeto e desenvolvimento) os Estados Membros da UE são pouco ou nada providentes (OECD, 2018). A este propósito (recurso à consulta pública), Portugal ocupa a 2.<sup>a</sup> posição mais baixa, entre o Chile e Israel, na Europa dos 28, e muito abaixo da média europeia (EU, 2018). Discriminadamente, e ainda no que respeita a uma auscultação atenta, mais próxima dos *stakeholders*, no sentido de recolher *insights* para uma melhor decisão política durante o processo da regulação, Portugal, na categoria da “feitura das primeiras leis” e em “regulações subordinadas”, encontra-se abaixo da média da OCDE nos indicadores i) da “metodologia utilizada” – que recolhe informação do método utilizado em cada área (e.g., avaliação do impacto) ou a frequência de diferentes formas de consulta utilizadas; ii) na “transparência”, que recolhe informação sobre o princípio do governo aberto, i.e., de que forma as decisões governamentais são disponibilizadas publicamente; iii) e na “supervisão e controlo da qualidade” que reporta o papel dos organismos de supervisão e a avaliação pública disponibilizada. O último indicador contabilizado nesta categoria é a “adoção sistemática” que regista os requisitos formais e a frequência com que esses requisitos são conduzidos e aplicados na prática. Portugal, neste último indicador, posiciona-se na média da OCDE<sup>5</sup>. O mesmo cenário se repete para Portugal ao considerar a categoria “indicadores do RIA”. As pontuações melhoram um pouco na categoria “indicadores *ex-post*”, onde Portugal se situa na média da OCDE na “metodologia” e na “transparência” e mantém-se abaixo da média na “adoção sistemática” e na “supervisão e controlo da qualidade”.

A Recomendação da OCDE de 2012 sobre Política Regulatória e Governança, no princípio 4, recomenda a integração da avaliação do impacto regulatório nos estágios iniciais do processo político, identificando claramente os objetivos da política ou lei, da sua necessidade, e como ela pode ser mais eficiente para atingir esses objetivos; (4.1.) que sejam adotadas práticas de avaliação do impacto *ex-ante* que sejam proporcionais à significância do regulamento e inclua análise de custos-benefícios que considerem os impactos de bem-estar da regulamentação, tendo em consideração os impactos económicos, sociais e ambientais, incluindo os efeitos distributivos ao longo do tempo, e identificando quem eventualmente beneficiará e quem provavelmente arcará com os custos; (4.2.)

---

<sup>5</sup> A metodologia utilizada no processo de desenvolvimento de indicadores de política e governança regulatória considera 4 categorias (metodologia, supervisão e controlo da qualidade, adoção sistemática, e transparência). Cada uma destas categorias subdivide-se em 3 indicadores compósitos: impacto da avaliação regulatória (RIA), envolvimento dos *stakeholders*, e avaliação *ex-post* (Arndt et al, 2015).

que as políticas de avaliação *ex-ante* devem exigir a identificação de uma necessidade política específica e o objetivo da regulamentação, como a correção de uma falha do mercado ou a necessidade de proteger os direitos dos cidadãos que justifiquem o uso da regulamentação (...) (OECD, 2012). Apesar da Recomendação, a análise do impacto prospetivo (*ex-ante*) de um ato legislativo é menos adotado que a avaliação da sua implementação (*ex-post*), tendência geral na Europa dos 28 e preeminente em Portugal. A adoção *ex-post* é notória na transposição das Diretivas da UE no contexto doméstico pelos Estados Membros (OECD, 2018). Na adoção da avaliação do impacto regulatório como uma ferramenta central na gestão da Regulação, dados da OCDE de 2018 colocam Portugal na 2.<sup>a</sup> pior posição, seguido da Letônia (OECD, 2018).

A análise do impacto regulatório é uma componente do ciclo político na gestão pública, que engloba a análise prospetiva ou planeamento, i.e., que informe qual o problema que a intervenção regulatória resolve, quem serve, quais os eventuais custos-benefícios e como deve ser implementada. A avaliação do impacto da implementação regulatória deve cobrir o custo e eficiência da intervenção, eventuais desvios e uso desse conhecimento para melhorar futuros projetos. A avaliação do impacto regulatório fica pobre sem a fase de planeamento, onde é possível identificar com clareza o problema e inventariar racionalmente soluções, consciencializar a afetação de recursos e prever impactos económicos, sociais e ambientais, baseada na evidencia e conhecimento científico. As consequências de uma decisão ou solução regulatória sem a fase *ex-ante* do ciclo político podem conduzir, e ditam as evidências, a custos superiores aos benefícios (OECD, 2018).

A propósito, o WBG no relatório “*Doing Business*” de 2020 refere que 26 países tornaram-se menos favoráveis aos negócios porque introduziram 31 mudanças regulatórias que sufocaram a eficiência e qualidade da regulação (WBG, 2020). O mesmo relatório refere que os países com melhor pontuação em “facilidade em fazer negócio” tendem a beneficiar de níveis elevados de empreendedorismo e baixos níveis de corrupção (WBG, 2020)<sup>6</sup>, em virtude de uma melhor regulação, mais eficiente e transparente e que justifica as razões económicas como principais motores da reforma.

---

<sup>6</sup> No relatório “*Doing Business*” de 2020, com dados relativos a maio de 2018 a maio de 2019, Portugal posiciona-se na 39.<sup>a</sup> posição das 190 economias, 5 posições abaixo da edição anterior. Os principais retrocessos verificados na performance regulatória registam-se nos indicadores “Obter crédito” e “Resolver insolvências”. Na Europa-28, Portugal ocupa a 14.<sup>a</sup> posição.

As opções de determinados tipos de impactos (ou variáveis mensuráveis) em detrimento de outros, obedecem a contornos políticos periféricos. O contexto político legal motiva as decisões de opção entre os diferentes tipos de impactos e a sua importância relativa.

## **Bibliografia:**

- Araújo, J. F. (2000). "O modelo de agência como Instrumento de reforma da administração". In *Reforma do Estado e administração pública gestonária*. Lisboa: ISCSP.
- Arndt, C., Baker, C.B., Querbach, T., & Schultz, R. (2015). *2015 indicators of regulatory policy and governance: Design, methodology and key results. OECD Regulatory Policy Working Paper, 1*. OECD Publishing.
- Bäcklund, A-K. (2009). Impact assessment in the European Commission – a system with multiple objectives. *Environmental Science & Policy, 12(8)*, 1077-1087.
- Bilhim, J. (2008). *Ciência da Administração*. Lisboa: Universidade Aberta.
- Bilhim, J. (2014). Política e administração: em que medida a atividade política conta para o exercício de um cargo administrativo. *Sociologia, XXVIII*, 11-31.
- EC (2001). *European Governance - a white paper*, COM (2001-428 final). European Commission, 25.7.2001.
- EC (2001). *European Governance - a white paper*, COM (2001-428 final). European Commission, 25.7.2001.
- EC (2012). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*. 12.12.2012 COM(2012) 746 final.
- EC (2012) *Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the EU Final Report EU Regulatory Fitness. Commission Staff Working Document*. COM (2012) 746 final SWD (2012) 422 final. Strasbourg, 12.12. 2012 423 final.
- EC (2015). *Legislar melhor para obter melhores resultados – agenda da EU. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico Social Europeu e ao Comité das Regiões* (SWD 2015-100 final e SWD 2015-111 final). European Commission, Estrasburgo, 19.05.2015.
- EC (2016). *Regulatory Fitness and Performance Programme REFIT and the 10 Priorities of the Commission. Commission Staff Working Document*. European Commission. Strasbourg, 25.10.2016 SWD(2016) 400 final Part 2/2.
- EC (2017). *Regulatory Fitness and Performance Programme REFIT Scoreboard Summary*. European Commission. 24 October 2017.
- EC (2019). *The EU's efforts to simplify legislation – 2019 Annual Burden survey*. European Commission.

- EC (2020) *A Union of vitality in a world of fragility*. Commission Work Programme Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels, 19.10.2020 COM(2020) 690 final.
- EC (2021). *Better Regulation: joining forces to make better laws*. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European and Social Committee and the Committee of Regions. EC, 29 April, 2021.
- IWGAB (2004). *The Standard Cost Model - A framework for defining and quantifying administrative burdens for business*. International working group on administrative burdens (IWGAB). European Commission, 2004.
- MGBR (2001). *Mandelkern Group on Better Regulation Final Report*, 13 march, 2001. Marques, M. M. L.; Almeida, J.P.S.; Forte, A.M. (2005). *Concorrência e Regulação*. Coimbra: Coimbra editora.
- Moreira, V. (1997). *Auto-Regulação Profissional e a Administração Pública*. Coimbra: Almedina.
- OECD (1995). *Reccomendation of the Council of the OECD on improving the quality of government regulation*. OECD, 1995.
- OECD (1997). *Regulatory Impact Analysis – Best Practices in OECD countries*. OECD, 1997.
- OECD (2011a). *OECD Better Policies for Better Life*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2011b). *How's Life? Measuring Well-being*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2012). *Recommendation of the Council on Regulatory Quality and Governance. Better Policy for Better lives*. OECD, 22 March, 2012.
- OECD (2014). *OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance*. OECD Publishing.
- OECD (2015). *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2016). *OECD Better Policies for Sustainable Development*. OECD Publishing, Paris.
- Renda, A., Schrefler, L., Luchetta, G., & Zavatta, R. (2013). *Assessing the cost and benefits of regulation*. Study for European Commission, Secretariat General. Brussels.
- Santos, G.C. & Bilhim, J. (2017). A Tensão entre Independência e Controlo Político: O Caso das Entidades Portuguesas de Regulação. *Quaestio Iuris*. vol. 10, nº. 03, Rio de Janeiro, pp. 1736 -1759. DOI: 10.12957/rqi.2017.28048.
- Santos, M.C.C. & Bilhim, J. (2018). Impact Assessment of Environmental Law on the Administrative Costs of Enterprises Using SCM Methodology: A Case Study. *Journal of Public Administration and Governance*, 8(3), 129-162. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2009.04.003>.
- Smith, D, Erbacci, A., e Kauffmann, C. (2012). *Promoting inclusive growth through better regulation*. *OECD Regulatory Policy Working papers N.º 3*. OECD Publishing.

WBG (2015). *Doing Business 2015: Going Beyond Efficiency*. World Bank Group: A World Bank Group Flagship Report.

WBG (2018). *Doing Business 2018: Reforming to create jobs*. World Bank Group: A World Bank Group Flagship Report.

WBG (2020). *Doing Business 2020: Tackling burdensome regulation*. World Bank Group: A World Bank Group Flagship Report.