

# CONSULTA PÚBLICA 139

## ENQUADRAMENTO

Proposta de Metodologia de Avaliação  
de Impacto Regulatório da ERSE

SETORES ELÉTRICO, GÁS, GÁS DE PETRÓLEO LIQUEFEITO, COMBUSTÍVEIS,  
BIOCOMBUSTÍVEIS, MOBILIDADE ELÉTRICA



Este documento está preparado para impressão em frente e verso

Rua Dom Cristóvão da Gama n.º 1-3.º

1400-113 Lisboa

Tel.: 21 303 32 00

Fax: 21 303 32 01

e-mail: [erse@erse.pt](mailto:erse@erse.pt)

[www.erse.pt](http://www.erse.pt)

## ÍNDICE

1	CONTEXTO.....	1
2	PRÁTICAS CONSOLIDADAS NA ERSE DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO REGULATÓRIO .....	4
3	O QUE É A AVALIAÇÃO DE IMPACTO REGULATÓRIO.....	6
4	PROPOSTA DE METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO REGULATÓRIO DA ERSE .....	8



## 1 CONTEXTO

O setor energético em Portugal transformou-se substancialmente ao longo dos últimos 25 anos. Durante este período, a ERSE necessitou de promover agilidade na adaptação das práticas de governação e regulação às novas tendências e desafios, importantes para a regulação de um sector em rápida transformação, impulsionado tanto pelo progresso tecnológico como pela visada descarbonização da economia portuguesa.

Porque o ritmo de transformação se acelera e os desafios se complexificam, as entidades reguladoras devem manter uma visão de futuro nas suas decisões e facilitar a experimentação e a inovação, mantendo, simultaneamente, o sentido de continuidade e a previsibilidade histórica. Uma monitorização permanente dos objetivos estratégicos e a comunicação do seu desempenho a uma vasta gama de partes interessadas será fundamental para a continuidade da demonstração do mérito da regulação económica independente, sobretudo em setores transversais, como o da energia.

Para apoiar os reguladores a encarar estes desafios, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) desenvolveu um quadro de análise para avaliar e fortalecer o desempenho organizacional e as estruturas de governação, que analisa a sua governação interna e externa. Deste quadro de análise, denominado PAFER – *Performance Assessment Framework for Economic Regulators* –, resulta um relatório que descreve, para as entidades analisadas, as estruturas organizacionais, comportamento, responsabilidade, processos, relatórios e gestão de desempenho, bem como a clareza das funções, relações, distribuição de poderes e responsabilidades com outras partes interessadas, governamentais e não governamentais.

Da aplicação recente deste quadro à ERSE, constatou-se que a instituição demonstra práticas amadurecidas de regulação, sustentadas em processos permanentes de auscultação dos seus *stakeholders*, assim como uma utilização avançada de boas práticas regulatórias através dos seus três conselhos consultivos – Conselho Consultivo, Conselho para os Combustíveis e Conselho Tarifário –, que funcionam como um fórum para a criação de consenso entre as partes interessadas, além de fazer uso permanente de consultas e audições públicas abertas e abrangentes, desde o arranque das suas missões regulatórias.

A ERSE assumiu sucessivamente novas funções ao longo das últimas duas décadas e meia, face ao desenvolvimento do setor energético português, gerando resultados para os consumidores.

O quadro de análise PAFER reportou resultados que, além do já citado, constataram oportunidades de melhoria e potencialidades que podem ser exploradas para reforçar a ação regulatória da ERSE, a sua

transparência, eficácia e a robustez dos processos de decisão. Para tal, foram formuladas diversas recomendações, sendo uma delas a adoção de uma metodologia de Avaliação de Impacto mais robusta.

O relatório resultante da análise PAFER, «*Driving Performance at Portugal's Energy Services Regulatory Authority*»<sup>1</sup>, foi aprovado pelo organismo da OCDE focado na área da regulação económica – o NER, *Network of Economic Regulators* – em novembro de 2020.

É a metodologia de avaliação de impacto regulatório, que a ERSE vem colocar à Consulta Pública, com o objetivo de recolher sensibilidades, opiniões, visões e contributos dos seus *stakeholders*.

#### COMO PARTICIPAR NA CONSULTA PÚBLICA

As respostas que se pretendem fomentar no âmbito desta Consulta Pública apoiarão a ERSE na definição de procedimentos detalhados de avaliação de impacto e no seu ajustamento à realidade regulatória da ERSE. Pretende-se auscultar os vários agentes, nomeadamente:

- **os consumidores**, que apesar de já atualmente consultados sobre as matérias em fase de decisão, frequentemente não dispõem de ferramentas que lhes permitam compreender em todo o seu alcance o impactos das medidas tomadas;
- **as empresas do setor**, cujos contributos podem melhor contribuir para densificar as metodologias de decisão atualmente em perspetiva;
- **a sociedade em geral**, que poderá participar na definição da forma como será produzida a antevisão dos impactes, não apenas económicos, mas igualmente sociais, ambientais e outros, e que poderá encontrar nela uma fonte de motivação para uma participação mais efetiva noutras consultas públicas que a ERSE ou outras entidades de regulação ou governação setorial produzam sobre matérias conexas.

A presente consulta pública decorre entre o dia 11 de fevereiro de 2026 e o dia 13 de março de 2026, sendo este último dia o prazo admissível para a receção de contributos – comentários, análises, sugestões de alteração - por correio eletrónico ou por via postal, para os seguintes endereços:

- para a caixa de correio eletrónico [consultapublica@erse.pt](mailto:consultapublica@erse.pt)

---

<sup>1</sup> O relatório encontra-se publicado em [https://www.oecd.org/en/publications/driving-performance-at-portugal-s-energy-services-regulatory-authority\\_05fb2fae-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/driving-performance-at-portugal-s-energy-services-regulatory-authority_05fb2fae-en.html)

- por via postal para o endereço:

Rua D. Cristóvão da Gama, n.º 1, 3.º piso - 1400 113 Lisboa

No campo «Assunto» do e-mail, ou na epígrafe da carta, deverá ser mencionada a Consulta a que se encontra a responder: **CP 139** ou **Consulta Pública 139**.

No encerramento da Consulta Pública é efetuado e publicado um relatório onde são sumarizados os contributos recebidos, observando o legalmente estabelecido sobre Proteção de Dados, e devendo os contribuintes **indicar expressamente se pretendem ou não que a) a sua identificação e b) os seus contributos sejam divulgados**.

Este relatório sistematizará os contributos e o resultado da ponderação da ERSE sobre os mesmos na formulação das futuras orientações internas de avaliação de impacto regulatório.

## 2 PRÁTICAS CONSOLIDADAS NA ERSE DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO REGULATÓRIO

Na sequência das recomendações do PAFER, a ERSE constituiu diversos grupos de trabalho internos com vista a dar acolhimento às missões que identificou como prioritárias, tendo criado uma unidade específica que se encarregou de levar a cabo trabalhos de pesquisa e revisão de literatura, estudo de melhores práticas e promover a elaboração de metodologias de avaliação de impacto regulatório.

Nessa sequência, promoveu-se uma candidatura ao IAT (Instrumento de Assistência Técnica) da Comissão Europeia, que apoia com transferência de conhecimento medidas de promoção de reformas propostas por organismos dos Estados Membros. A candidatura foi aprovada, tendo sido selecionado pela Comissão Europeia como consultor técnico (através da SG Reform, gestora do IAT) a OCDE, entidade especializada em metodologias de Avaliação de Impacto Regulatório e Legislativo, que efetuou diversos estudos neste âmbito em vários países do mundo.

A ERSE, acompanhou em estreita colaboração todos os trabalhos da OCDE. Esta colaboração permitiu também a realização de *workshops* e *papers* sobre práticas de avaliação de impacto regulatório entre os reguladores de energia europeus, no âmbito do CEER – *Council of European Energy Regulators*. Estes trabalhos culminaram na publicação, através do CEER, de um Guia de Boas Práticas para ajuda na decisão regulatória (*Guidelines of Good Practice on the Regulatory Decision-Making Process*)<sup>2</sup>.

Após aprovação da candidatura da ERSE ao IAT, e tendo a OCDE iniciado o seu trabalho de reconhecimento e análise de lacunas, foi efetuado o mapeamento da situação atual da ERSE relativamente a boas práticas de consulta pública, auscultação de *stakeholders*, fluxos dos processos de tomada de decisão, tarefas e recursos envolvidos, de forma a identificar oportunidades de melhoria. Foram coligidos documentos e efetuadas reuniões e entrevistas com *stakeholders*, como empresas reguladas, organismos do setor, associações de consumidores, membros dos Conselhos da ERSE, e definidos fluxogramas que permitiram compreender os fluxos chave e detetar os pontos fortes e aqueles que beneficiariam de otimização.

Na sequência deste processo de *scanning* a OCDE elaborou algumas recomendações, nomeadamente um maior envolvimento prévio dos *stakeholders* nas decisões a avaliar e a definição de métodos para uma comparação mais robusta de alternativas de opções de regulação. A OCDE, mediante o diagnóstico

---

<sup>2</sup> Disponível em <https://www.ceer.eu/publication/guidelines-of-good-practice-on-the-regulatory-decision-making-process/>

efetuado, produziu então um projeto de Metodologia de Avaliação de Impacto, objeto da presente consulta.

### 3 O QUE É A AVALIAÇÃO DE IMPACTO REGULATÓRIO

A Avaliação de Impacto Regulatório (RIA, na designação anglo-saxónica *Regulatory Impact Analysis*), pode ser entendida como um conjunto de ferramentas e um “quadro” para uma melhor tomada de decisões. Uma RIA baseada em boas práticas estabelece processos específicos que garantem que as decisões se baseiam em evidências objetivas e que os decisores e as partes interessadas estão cientes dos impactos, compromissos e pressupostos relevantes.

Enquanto conjunto de ferramentas, fornece aos técnicos formas de estruturar, conduzir e comunicar a sua avaliação de impactos, incluindo formas de qualificar e quantificar os impactos para o contexto relevante. Enquanto “quadro”, a RIA fornece um processo global para a tomada de decisões, integrando todas as etapas necessárias desde o momento da identificação inicial do problema regulamentar, passando pela identificação de possíveis soluções, a sua análise e a consulta das partes interessadas, até à decisão final.

De um modo geral, a RIA implica a adoção de uma atitude que considera um processo informado e baseado em evidências como necessário para uma melhor regulação e melhores resultados, consciente de que essa abordagem pode aumentar o tempo e os recursos necessários para finalizar uma decisão. Devido ao facto de a literatura se centrar na análise custo-benefício (ACB), a RIA é frequentemente associada a uma avaliação técnica quantitativa do impacto, baseada nos princípios da economia do bem-estar. No entanto, a utilização da ACB é apenas uma das formas que a RIA pode assumir (numa das fases, a fase de avaliação) e a aplicação da lógica RIA, acima descrita, pode incluir outras abordagens menos técnicas ou a comparação qualitativa.

Uma significativa parte dos esforços da ERSE em matéria de RIA tem sido, até ao momento, no desenvolvimento de estudos de benchmarking relativamente às práticas de RIA das suas congéneres europeias, problemas enfrentados e principais benefícios e metas alcançadas. Para o efeito foram desenvolvidos alguns estudos no âmbito do CEER, que contaram com a colaboração de elementos de outras congéneres, na área da definição de boas práticas e *guidelines* de boas práticas de implementação <sup>3</sup>.

Desta forma, pôde concluir-se que a metodologia de RIA desenvolvida para a ERSE, embora adaptada às necessidades e especificações da ERSE, poderá ser relevante e de interesse para as entidades reguladoras

---

<sup>3</sup> Veja-se o estudo do CEER atrás referenciado, *Guidelines of Good Practice on the Regulatory Decision-Making Process*.

congêneres europeias, especialmente as que atuam nos setores da eletricidade, gás, combustíveis e mobilidade elétrica, dados os desafios comuns verificados.

É, portanto, esperado que os resultados obtidos sejam objeto de partilha com outros reguladores congêneres, de forma a fomentar uma cultura de RIA que permita o fortalecimento mútuo de procedimentos e práticas. Tal irá igualmente fomentar uma melhoria de longo prazo do processo regulatório no setor energético europeu.

Ao incorporar critérios de impactos social e ambiental no processo de decisão, as decisões refletirão também de forma mais evidente os objetivos adotados pelo *Green Deal* Europeu e pela Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

Os objetivos de descarbonização do setor energético, de acordo com o Plano Nacional de Energia e Clima 2030 (PNEC 2030), são uma das principais estratégias para a redução de emissões. As decisões que impactam o transporte e a distribuição de energia e a regulação dos mercados, em transformação, irão determinar o sucesso da transição verde, e deverão atender a aspetos sociais e ambientais, além dos económicos.

## 4 PROPOSTA DE METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO REGULATÓRIO DA ERSE

A Metodologia proposta pela OCDE define as principais fases, opções e considerações para a realização de uma Avaliação do Impacto Regulatório.

Dois aspetos específicos – como incorporar critérios sociais e ambientais e criar uma metodologia adequada para ser utilizada por uma entidade reguladora independente (em vez de uma agência governamental central) – diferenciam o âmbito desta metodologia de outras orientações fornecidas para os Governos.

A metodologia baseou-se em duas etapas iniciais: em primeiro lugar, na análise dos atuais mecanismos institucionais e de governação, incluindo ferramentas e métodos, relacionados com a RIA e a sua prontidão para a formulação de decisões regulamentares integradas e baseadas em evidências – a “análise institucional” – e, em segundo lugar, na comparação das práticas atuais da ERSE com as normas e exemplos de boas práticas internacionais, especialmente as implementadas por outras entidades reguladoras – a “análise de lacunas”.

A metodologia RIA proposta pela OCDE estabelece o processo e os instrumentos, e detalha os passos essenciais RIA que os quadros da ERSE devem seguir para integrar a RIA nos seus processos de decisão regulamentar, bem como as ferramentas disponíveis para o conseguir.

A metodologia RIA, agora colocada em Consulta Pública, é apresentada no documento anexo, em que cada capítulo corresponde a uma fase-chave do processo de RIA. Apresenta-se o documento original elaborado pela OCDE, em inglês, assim como a respetiva tradução em português, igualmente da responsabilidade da OCDE.

As fases-chave da RIA e as tarefas associadas a uma das fases são as seguintes:

### 1. Definição do Problema

- Descrever a natureza e a extensão do problema a ser abordado, utilizando de preferência dados quantitativos e evidências.
- Fundamentar a intervenção da ERSE, considerando as suas atribuições, objetivos organizacionais e práticas comparadas.
- Definir o(s) objetivo(s) e a(s) meta(s) da intervenção.

## 2. Identificação de Contrafactuais e Opções

- Definir o cenário contrafactual (ou «não fazer nada»), utilizando evidências e fundamentando com análises sempre que possível.
- Desenvolver opções de intervenção, incluindo alternativas não regulamentares e alternativas regulamentares mais flexíveis, se relevantes.
- Definir e justificar uma lista restrita de opções plausíveis e significativamente diferentes para avaliação.

## 3. Avaliação

- Identificar os impactos relevantes (custos e benefícios) das opções relevantes pré-selecionadas.
- Escolher a metodologia de avaliação adequada, considerando abordagens quantitativas e qualitativas.
- Considerar a necessidade de analisar os impactos específicos e os impactos mais vastos.
- Efetuar análises, recorrendo a consultoria especializada, sempre que necessário.
- Resumir os resultados.

## 4. Execução e viabilidade

- Testar a execução e a viabilidade de uma perspectiva institucional.
- Testar a coerência da(s) opção(ões) preferida(s) com as boas práticas na conceção de regimes de *compliance* e de aplicação da lei.
- Avaliar a viabilidade de conceber um quadro adequado de monitorização e avaliação para a(s) opção(ões) preferida(s).

## 5. Proposta de Decisão

- Identificar a opção preferida após avaliação/consulta.
- Elaborar uma apresentação clara do processo e dos resultados da RIA para as partes interessadas (pré/pós-consulta).
- Alinhar a apresentação e finalização da RIA com a política de consulta pública e as diretrizes de comunicação da ERSE.

Em cada fase, a metodologia define as diferentes tarefas, opções e abordagens disponíveis e assinala as ferramentas e recursos relevantes para os técnicos.

Antes de discutir as etapas, a metodologia aborda a questão da triagem e a aplicabilidade da RIA aos processos da ERSE. A RIA deve ser utilizada de forma proporcional, uma vez que nem todas as decisões da ERSE necessitam do mesmo nível de escrutínio ou profundidade de análise. A escolha de realizar uma RIA deve, ela própria, ser objeto de avaliação (“alvo de triagem”) para garantir que não é imposta uma sobrecarga indevida à ERSE e a todas as partes interessadas. Na maior parte dos casos, a RIA constituirá um quadro útil para estruturar o processo de tomada de decisões e para organizar as atividades já prosseguidas pela ERSE.

Um último capítulo do documento anexo aborda a aplicação de mecanismos de garantia de qualidade.

Esta metodologia será apoiada pelas Guias de Implementação internas que fornecerão orientações complementares aos técnicos sobre a implementação da metodologia no contexto organizacional da ERSE. Estas diretrizes suplementares incluem especificações técnicas de monitorização da RIA, sobre os facilitadores de implementação (recolha de dados, participação das partes interessadas e processos de comunicação) e sobre as ferramentas de implementação referenciadas ao longo da metodologia, bem como outras orientações técnicas para a realização de análise económica (incluindo *insights* comportamentais).

A adoção de uma abordagem proporcional à RIA garantirá que o quadro e as ferramentas sejam utilizados de forma adequada e que os benefícios sejam aproveitados, sem que a sobrecarga administrativa aumente desproporcionadamente.

O processo RIA é iterativo – algumas etapas podem ser repetidas à medida que se recebe *feedback* – e os processos de recolha de dados, consulta e comunicação devem ser entendidos como um esforço variável, mas contínuo.

Assegurar uma correta apropriação dos métodos e objetivos da avaliação e impacto por parte do *staff* é uma das prioridades da ERSE, assim como apostar num desenvolvimento faseado, que se inicie ao nível dos projetos piloto e que abranja progressivamente todas as áreas de decisão nas quais a ERSE é chamada a intervir. Uma das estratégias será criar equipas multidisciplinares e ir criando núcleos de especialização dentro das unidades orgânicas cuja atividade tenha um desempenho mais relevante em processos de decisão.

O desenvolvimento de uma metodologia e a sua testagem e progressiva adaptação às condições reais, de forma proporcional à importância das decisões em matéria de impactos não apenas estritamente económicos, mas igualmente sociais e ambientais, é uma estratégia que permite ir aumentando capacidades internas, amadurecendo e adaptando os procedimentos às características dos setores regulados.

A integração progressiva das metodologias de RIA nos ciclos regulatórios, incluindo avaliações *ex ante*, monitorizações, recolha de dados e avaliações *ex post*, permitirá fortalecer a governança e aumentar a qualidade da regulação, fornecendo uma base para melhorias e ajustes futuros.

O aumento de interações com os *stakeholders*, nomeadamente empresas reguladas e consumidores, permitirá robustecer as práticas de RIA, aumentar a transparência e a confiança nas decisões regulatórias.

O projeto de metodologia de RIA da ERSE elaborado pela OCDE e agora submetido a discussão pública, deu origem a um documento mais generalista, «*Applying regulatory impact assessment at regulatory authorities*», publicado como documento da OCDE em outubro de 2025<sup>4</sup>.

Para a presente consulta, apresenta-se o documento original em inglês elaborado pela OCDE para a ERSE, «*Regulatory Impact Assessment Methodology*», assim como a respetiva tradução em português, igualmente da responsabilidade da OCDE. Os comentários poderão ser recebidos em qualquer das línguas, mas serão objeto de relatório unicamente em português.

---

<sup>4</sup> Em [https://www.oecd.org/en/publications/applying-regulatory-impact-assessment-at-regulatory-authorities\\_0b5ea522-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/applying-regulatory-impact-assessment-at-regulatory-authorities_0b5ea522-en.html)

---

ERSE - ENTIDADE REGULADORA DOS SERVIÇOS ENERGÉTICOS

Rua Dom Cristóvão da Gama n.º 1-3.º

1400-113 Lisboa

+351 213 033 200

[erse@erse.pt](mailto:erse@erse.pt)

[www.erse.pt](http://www.erse.pt)

