

ENTIDADE REGULADORA DOS SERVIÇOS ENERGÉTICOS
CONSELHO CONSULTIVO
PLENÁRIO

PARECER CC PL EXT Nº 1/2026

“Proposta de Metodologia de Avaliação de Impacto Regulatório da ERSE”
Consulta pública n.º 139

I. INTRODUÇÃO

Nos termos da alínea b) do n.º 4 do artigo 43.º dos Estatutos da Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE), aprovados pelo Decreto-Lei n.º 97/2002, de 12 de abril, republicados pelo Decreto-Lei n.º 84/2013, de 25 de junho, com a última atualização introduzida pelo Decreto-Lei n.º 57-A/2018, de 13 de julho, o Conselho de Administração (CA) da ERSE solicitou parecer ao Conselho Consultivo (CC) sobre a proposta de Metodologia de Avaliação de Impacto Regulatório da ERSE, CP 139.º da ERSE.

Além da documentação disponibilizada, o CC beneficiou dos esclarecimentos prestados pela ERSE na apresentação realizada no passado dia 2 de março.

O CC agradece a oportunidade para se manifestar na presente consulta pública.

II. ENQUADRAMENTO

Para apoiar os reguladores, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) desenvolveu um quadro de análise – designado PAFER – *Performance Assessment Framework for Economic Regulators* - para avaliar e fortalecer o desempenho organizacional e as estruturas de governação.

Da aplicação recente do quadro de análise PAFER 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.

Não obstante as boas práticas regulatórias já implementadas, foram identificadas 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 Regulatório mais robusta.

No seguimento das recomendações do PAFER, a ERSE constituiu diversos grupos de trabalho internos e promoveu 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 a Comissão Europeia selecionado a OCDE como consultor técnico, entidade especializada em metodologias de Avaliação de Impacto Regulatório e Legislativo.

A OCDE iniciou 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.

Finalizado este trabalho, a OCDE elaborou algumas recomendações, nomeadamente um maior envolvimento prévio dos *stakeholders* nas propostas de decisão a avaliar e a definição de métodos para uma comparação mais robusta de alternativas de opções de regulação. Posteriormente, a OCDE produziu então um projeto de Metodologia de Avaliação de Impacto, objeto da presente consulta pública.

III. PROPOSTA DE METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO REGULATÓRIO DA ERSE

A avaliação de impacto regulatório, adiante designada RIA (Regulatory Impact Assessment), consiste numa *“coleção de ferramentas e um “quadro” para uma melhor tomada de decisões – implica a adoção de uma atitude mental que vê um processo informado e baseado em evidências como necessário para uma melhor regulamentação e melhores resultados, aceitando simultaneamente que essa abordagem pode aumentar o tempo e os recursos necessários para finalizar uma decisão.*

Segundo o documento em consulta pública, o projeto de metodologia RIA tem as seguintes fases, precedidas da questão da triagem e aplicabilidade da RIA aos processos da ERSE:

- **Triagem** - a opção/decisão de realizar uma RIA deve ser objeto de avaliação/ triagem.

A RIA é obrigatória quando é exigida por lei (aplicações obrigatórias); deve realizar-se uma RIA quando se prevê que a intervenção regulamentar proposta tem um impacto significativo ou resulte em medidas muito inovadoras ou controversas (aplicações recomendadas); pode realizar-se uma RIA nas situações em que a avaliação do impacto seria benéfica para aplicar ou desenvolver, na sequência de uma análise anterior, ou para apoiar a análise pós-implementação (circunstâncias especiais);

A RIA não é necessária quando a ERSE está a implementar ações administrativas exigidas por lei (estabelecidas em legislação primária ou secundária); quando é responsável pela implementação de regimes públicos já sujeitos a uma avaliação do impacto regulamentar por parte do Governo; quando está a tomar medidas coercivas com base em normas existentes e quando a ERSE está a resolver litígios e a tratar de reclamações.

- **Definição do Problema** - descrição da natureza e do problema a resolver utilizando preferencialmente dados quantitativos e evidências; identificação daqueles que são afetados.

Nesta fase, a ERSE fundamenta ainda a necessidade da sua intervenção, tendo em consideração as suas atribuições, objetivos organizacionais e práticas comparadas, avaliando o porquê de o problema não estar a ser resolvido pelo atual quadro regulamentar e qual o risco de nada se fazer.

Por fim, são também identificadas as partes interessadas e definidos os objetivos e metas de intervenção.

- **Definição do contrafactual e das opções** - definição do cenário contrafactual (ou “não fazer nada”, ou seja, o que aconteceria se a ERSE não atuasse) e de uma lista restrita de opções plausíveis e significativamente diferentes para resolver o problema.

As opções para avaliação devem ser consideradas viáveis e exequíveis e estarem dentro da competência da ERSE. Por exemplo, nas situações em que há uma dependência de alterações legislativas, a ERSE pode entender dialogar com a entidade governamental para identificar alternativas, não podendo estas opções serem consideradas para efeitos do processo interno RIA.

Nesta fase, as opções devem ser desenvolvidas tendo em vista as medidas que serão necessárias (por exemplo, campanhas de informação, orientações documentadas, apoio por linha telefónica, ferramentas digitais, etc).

- **Avaliação** - é o processo de examinar as diferentes opções de intervenção, através da identificação dos impactos relevantes (custos e benefícios) das opções pré-selecionadas. Nesta fase deve escolher-se a metodologia mais adequada a utilizar para avaliar os impactos e comparar opções alternativas.

- **Execução e viabilidade** – testar a execução e viabilidade das opções finais preferidas - objetivo é antecipar e resolver potenciais estrangulamentos na execução e fazer ajustamentos antes de o regulamento ser proposto e adotado.

Nesta fase é necessário avaliar a probabilidade de as potenciais entidades reguladas cumprirem o regulamento proposto e o seu carácter executório na prática.

Um dos resultados do processo de RIA pode ser a sugestão de um período de experimentação regulatória – o lançamento de “sandboxes”, bancos de ensaio e programas-piloto – para aprender com as abordagens regulatórias e adaptá-las antes da sua plena aplicação.

- **Proposta de Decisão** - Identificação da opção preferida após avaliação / consulta. Elaboração de 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.

O CC considera, em termos gerais, que esta metodologia de avaliação de impacto regulatório é positiva e contribuirá para garantir um maior envolvimento das partes interessadas e melhorar o processo de decisão regulamentar da ERSE.

IV. CONSIDERAÇÕES/ OPORTUNIDADES DE MELHORIA

O CC começa por reconhecer positivamente a transparência que, genericamente, já é possível encontrar atualmente nos processos de consulta pública da ERSE, nomeadamente através da publicação e arquivo na página das justificações das propostas, por via dos documentos justificativos, e das decisões finais, com os relatórios de encerramento, assim como dos comentários emitidos pelos participantes. Ainda assim, o CC considera positiva a adoção da metodologia proposta nesta consulta pública.

Aspetos positivos destacados pelo CC

O CC considera uma boa prática a inclusão de critérios sociais transversais ao longo de todo o processo de RIA, como a melhoria da equidade e do bem-estar, a redução da pobreza, a garantia da segurança pública ou a transição ecológica.

O CC considera fundamental a evolução no sentido dos stakeholders serem auscultados numa fase inicial do processo, de forma que na elaboração das propostas a ERSE já incorpore sugestões, recomendações, preocupações, resultando num maior alinhamento com os interesses de todas as partes interessadas.

Em particular, antevendo que as avaliações do RIA venham a requerer dados e informações de várias fontes do setor, o CC recomenda que, para cada avaliação, a ERSE promova uma adequada articulação com os agentes que venha a ser necessário envolver, com a antecedência adequada.

O CC não pode deixar de tomar boa nota da importância dada pela ERSE ao não aumento da carga regulatória e dos custos administrativos associados.

O CC regista positivamente as várias referências à análise dos potenciais impactos regulatórios para os consumidores domésticos, em especial os mais vulneráveis.

O CC considera ainda positivo prever-se a elaboração e disponibilização de um documento com a síntese de todo o processo RIA, com linguagem simples e acessível, para um público mais vasto e não apenas técnico, de modo a garantir, em especial, que as decisões são compreendidas pelos consumidores, promovendo transparência, maior participação e eficácia das decisões regulatórias.

O CC reconhece o esforço da ERSE em promover a discussão e apresentação pública de temas relevantes do setor energético — nomeadamente através de iniciativas como a ConVERSE — previamente à sua formalização em processos de consulta pública ou de auscultação das partes interessadas.

Oportunidades de melhoria

O CC ressalva a sua preocupação por, ao longo de todo o documento, não encontrar referências ao impacto regulatório nos clientes profissionais (i.e. não domésticos).

Em particular nota que, na fase de avaliação, em específico no quadro 6¹, deveria ser dado destaque ao inevitável impacto associado ao efeito cascata na economia nacional da variação dos custos de clientes profissionais.

O CC nota ainda, a omissão relativa aos impactos regulatórios na competitividade da economia nacional face aos seus mercados concorrentes. Este impacto é ainda de maior importância para os setores que estão sujeitos à concorrência internacional e em que o peso dos custos de energia no negócio é elevado.

O CC considera importante, em particular no momento de identificação de opções, que a ERSE proceda a uma análise de melhores práticas internacionais, focando-se em especial na harmonização de regras com outros Estados-Membros da União Europeia. Esta análise é ainda mais importante quando os impactos regulatórios se refletem nos preços da energia final suportada por todos os clientes.

Relativamente ao processo de consulta pública, e face ao aumento de documentação a analisar, o CC alerta a ERSE para a necessidade de serem fixados prazos adequados para receção dos comentários, sob pena de as respostas/comentários carecerem da profundidade desejada.

V. PARECER

O Conselho Consultivo, reunido em Plenário, vota favoravelmente, com declaração de voto dos conselheiros em anexo, o Parecer sobre a proposta de Metodologia de Avaliação de Impacto Regulatório da ERSE – CP 139.^o.

Nesta conformidade o Conselho Consultivo recomenda que sejam ponderadas as sugestões apresentadas neste Parecer.

Este Parecer, aprovado em reunião do Conselho Consultivo de 12 de março, vai assinado pelo Presidente do Conselho Consultivo.

O Presidente do Conselho Consultivo

(Mário Ribeiro Paulo)

¹ Documento em consulta “Avaliação de Impacto Regulatório Metodologia”, página 31.