



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 5.6.2002
COM (2002) 276 final

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO

SOBRE

A AVALIAÇÃO DE IMPACTO

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO

SOBRE A AVALIAÇÃO DE IMPACTO

Maio de 2002

1. INTRODUÇÃO

A Comissão pretende lançar a avaliação de impacto enquanto instrumento destinado a melhorar a qualidade e a coerência do processo de elaboração de políticas. Contribuirá para a criação de um ambiente regulador efectivo e eficaz e, além disso, para uma execução mais coerente da Estratégia Europeia de Desenvolvimento Sustentável. A avaliação de impacto identifica as prováveis consequências positivas e negativas de propostas de acção, possibilitando a formulação de um juízo político informado sobre a proposta e a identificação de soluções de compromisso para a consecução de objectivos concorrentes. Permite igualmente concluir a aplicação do protocolo relativo aos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade anexo ao Tratado de Amesterdão.

A presente comunicação expõe a forma como, gradualmente a partir de 2003, será conduzido o processo de avaliação de impacto na Comissão para todas as **iniciativas de envergadura**, ou seja, aquelas que são apresentadas na Estratégia Política Anual ou, posteriormente, no Programa de Trabalho da Comissão. Em anexo, figuram os principais componentes do método de avaliação de impacto. As orientações técnicas de aplicação serão publicadas em Setembro de 2002.

1.1. Contexto político

Na presente comunicação, a Comissão define um novo método integrado para a avaliação de impacto, tal como acordado nos Conselhos Europeus de Göteborg e Laeken. A avaliação de impacto é uma medida integrada no Plano de Acção para a melhoria do ambiente regulador (consulte-se o documento COM (2002) 278).

Muito recentemente, no Conselho de Laeken, e na sequência do seu Livro Branco sobre a Governança Europeia, a Comissão assumiu compromissos no sentido de aplicar princípios de melhor regulação, designadamente um mecanismo de avaliação de impacto da regulação.

A Comissão está igualmente a cumprir os compromissos de Göteborg, que previam o fomento do desenvolvimento sustentável e a criação de um instrumento para avaliações de impacto sobre o desenvolvimento sustentável. Em relação a este último aspecto, a Comissão incluiu uma dimensão externa na abordagem comunitária do desenvolvimento sustentável através da sua Comunicação 'Para uma parceria global no domínio do desenvolvimento sustentável', de Fevereiro de 2001.

O novo método de avaliação de impacto integra num único instrumento global todas as avaliações sectoriais relacionadas com as repercussões directas ou indirectas de uma determinada proposta, afastando-se assim do quadro actual de um conjunto de avaliações parciais e sectoriais. O novo método fornece um núcleo comum de questões de base, normas analíticas mínimas e um modelo comum para a apresentação de relatórios, mantendo-se, no

entanto, suficientemente flexível para atender à diversidade das políticas da Comissão e para levar em consideração as características específicas dos diversos domínios políticos.

1.2. O valor acrescentado da introdução da avaliação de impacto

A avaliação de impacto consiste num processo de análise sistemática das potenciais repercussões de uma intervenção por parte das autoridades públicas. Como tal, é parte integrante do processo de elaboração de propostas políticas e de consciencialização dos decisores e do público para as prováveis repercussões.

A avaliação de impacto é um contributo para a tomada de decisão, não substituindo o juízo político. Efectivamente, o juízo político implica considerações complexas que vão muito para além do impacto previsto de uma determinada proposta. De uma avaliação de impacto não resultarão necessariamente conclusões ou recomendações claramente definidas. Contudo, constitui um contributo significativo, na medida em que fornece informação aos decisores sobre as consequências das opções políticas.

A avaliação de impacto é também um instrumento de comunicação útil e eficaz. As consultas às partes interessadas irão gerar um debate profícuo e trazer ao processo informação e análises valiosas. Ao proceder a uma avaliação de impacto, a Comissão irá procurar obter um amplo leque de perspectivas e dará mostras de abertura e transparência no processo, tal como afirma na sua Comunicação sobre princípios gerais e normas mínimas em matéria de consulta.

1.3. Desenvolver um processo integrado de avaliação de impacto

A presente abordagem da avaliação de impacto visa integrar, reforçar, racionalizar e substituir todos os diferentes mecanismos de avaliação de impacto existentes para as propostas da Comissão.

- A Comissão possui uma experiência considerável nas avaliações de impacto sectorial. Os instrumentos existentes abrangem, por exemplo, o impacto sobre as empresas, as trocas comerciais, o ambiente, a saúde, a integração das questões de género e o emprego. No entanto, estas avaliações de impacto são muitas vezes parciais, atentando apenas em determinados tipos de repercussões. Esta abordagem parcial dificultou aos responsáveis pela elaboração de políticas a apreciação de soluções de compromisso e a comparação entre diferentes hipóteses no momento de decidir um rumo de acção específico.

Esta avaliação de impacto substituirá os critérios existentes para o estudo de impacto sobre as empresas, sobre as questões de igualdade entre homens e mulheres, sobre o ambiente, sobre as pequenas e médias empresas, sobre as trocas comerciais, sobre a regulação, etc. Efectivamente, o novo instrumento integrado de avaliação de impacto baseia-se nas práticas existentes, que aliás incorpora.

- É evidente que o âmbito de aplicação e a metodologia de avaliação de impacto variarão consoante a iniciativa em questão. Em termos concretos, a avaliação de impacto para alguns programas de despesa, directrizes de negociação para acordos internacionais e Livros Brancos exigirá uma adaptação da abordagem utilizada para a avaliação de impacto de iniciativas reguladoras.

O processo de avaliação de impacto representa um passo importante nos esforços da Comissão para reforçar a sua cultura de avaliação. Contudo, importa notar que a avaliação *ex ante* (orçamental) e a avaliação de impacto desempenham funções e servem propósitos

diversos. **A avaliação *ex ante* centra-se primordialmente nas questões de rendibilidade, isto é, na relação custo-benefício para o orçamento comunitário de todos os programas de despesa/acções propostos. Em contrapartida, a avaliação de impacto rege-se por políticas, centrando-se em determinar se o impacto de propostas políticas de envergadura é sustentável e conforme aos princípios de melhoria do ambiente regulador.**

Nos termos do Regulamento Financeiro, mantém-se a obrigatoriedade de levar a cabo avaliações *ex ante* para todas as propostas que envolvam despesas orçamentais. Por outro lado, a avaliação de impacto pode ser aplicada a determinadas propostas que impliquem despesas orçamentais. Nestes casos, tendo em conta a sobreposição parcial dos métodos dos dois procedimentos, os aspectos específicos da avaliação *ex ante* serão incorporados na avaliação de impacto geral, que abrange as questões de melhoria do ambiente regulador e de sustentabilidade. Assim, na prática, a avaliação de impacto assimilará os elementos específicos da avaliação *ex ante* que, em alguns casos, podem não ser contemplados (designadamente no que se refere a questões de rendibilidade). Desta forma, **evitar-se-á a duplicação de procedimentos** e serão cumpridos os requisitos do Regulamento Financeiro.

1.4. Aplicação - Introdução gradual dos procedimentos integrados de avaliação de impacto

Os procedimentos de avaliação de impacto serão introduzidos gradualmente.

Para garantir a introdução faseada, a Comissão, a começar na adopção do seu Programa de Trabalho para 2003, identificará determinadas propostas que serão submetidas a uma avaliação de impacto exaustiva, tal como definida no ponto 3.2.

A avaliação preliminar definida no ponto 3.1 será exigida para todas as propostas apresentadas no âmbito da Estratégia Política Anual para 2004, que a Comissão adoptará em **Fevereiro de 2003**. Nesta decisão, e com base nas avaliações preliminares, a Comissão seleccionará igualmente as propostas que requerem avaliações exaustivas para a Estratégia Política Anual e para o Programa de Trabalho de 2004. O sistema deverá estar plenamente operacional em 2004/2005.

Uma vez que o processo será introduzido de forma progressiva, é compreensível que, no seu primeiro ano de funcionamento, os relatórios de avaliação de impacto sejam menos pormenorizados. Prevê-se que o nível máximo de detalhe seja atingido apenas em 2004.

As orientações técnicas para a avaliação de impacto estarão disponíveis em **Setembro de 2002**. Basear-se-ão nas orientações existentes dos serviços da Comissão, nomeadamente para a avaliação *ex ante*.

1.5. Participação de outras instituições e dos Estados-Membros

Tal como sugerido pela Comissão ao Conselho de Laeken e ao Parlamento Europeu, importa incentivar outras instituições a adoptarem novos métodos de trabalho semelhantes, designadamente quando se trate de alterações substanciais a propostas da Comissão (consulte-se o ponto 2.3 do Plano de Acção para a melhoria do ambiente regulador, COM(2002) 278).

Os Estados-Membros deverão proceder a avaliações de impacto quando exercem o direito de iniciativa para a apresentação de nova legislação (Justiça e Assuntos Internos). Além disso, os Estados-Membros deverão realizar uma análise de impacto dos projectos de regulamentação nacional que transmitem à Comissão. No seguimento das recomendações formuladas pelo grupo Mandelkern, a Comissão espera que, no caso de terem sido realizadas avaliações de impacto sobre a regulação a nível nacional, estas acompanhem, de forma sistemática, os projectos de disposições comunicados. Além disso, os Estados-Membros deverão também ser incentivados a definir normas de consulta e de avaliação de impacto para a transposição das Directivas que lhes concedem ampla margem de manobra em termos de aplicação.

O resultado desta análise deverá ser comunicado à Comissão, por forma a garantir uma repercussão a nível comunitário.

Tal como previsto na Comunicação sobre o plano de acção que visa “simplificar e melhorar o ambiente regulador” (Introdução, página 4), a Comissão tenciona promover debates com outras instituições para concluir um acordo sobre os aspectos interinstitucionais.

A introdução de um processo integrado de avaliação de impacto contribuirá para melhorar a qualidade e a coerência da concepção de políticas. Reforçará igualmente a transparência, a comunicação e a informação sobre as propostas da Comissão: por conseguinte, não se substitui à decisão política.

O novo método racionalizado será introduzido gradualmente, com a flexibilidade necessária para atender às diferenças entre os diversos tipos de iniciativas políticas e substituirá os instrumentos de avaliação existentes, por forma a evitar a duplicação de acções.

2. ÂMBITO DE APLICAÇÃO

A avaliação de impacto aplica-se às principais iniciativas, isto é, aquelas que foram apresentadas pela Comissão na sua Estratégia Política Anual ou no seu Programa de Trabalho.

No âmbito do objectivo geral de ‘legislar melhor’, o processo de avaliação de impacto visa demonstrar que a Comissão baseia as suas decisões numa análise sólida das potenciais consequências para a sociedade e numa ponderação equilibrada dos diversos instrumentos políticos disponíveis.

O princípio é o de que todas as propostas legislativas da Comissão e todas as outras propostas de acção avançadas para inclusão na Estratégia Política Anual ou no Programa de Trabalho da Comissão, tal como estabelecido no quadro do ciclo de programação e planeamento estratégico¹, serão objecto de um procedimento de avaliação de impacto, desde que possuam um potencial impacto económico, social e/ou ambiental e/ou requeiram alguma medida regulamentar para a sua aplicação. Por conseguinte, o critério de base é a apresentação de uma proposta para inclusão na Estratégia Política Anual e/ou no Programa de Trabalho da Comissão.

¹ Estabelecido na Comunicação de 25 de Julho de 2001 - SEC (2001) 1197

Um segundo princípio prevê que, entre as propostas apresentadas para inclusão na Estratégia Política Anual e/ou no Programa de Trabalho, apenas será requerida uma avaliação de impacto para:

- propostas reguladoras, tais como directivas e regulamentos, e
- outras propostas formalmente adequadas, tais como livros brancos, programas de despesa e directrizes de negociação para acordos internacionais com impacto económico, social ou ambiental.

No entanto, geralmente, determinadas propostas estarão isentas do procedimento de avaliação de impacto: por exemplo, livros verdes em que a formulação política ainda esteja em curso, decisões e relatórios periódicos da Comissão, propostas decorrentes de obrigações internacionais e decisões de gestão tais como decisões de aplicação, decisões regulamentadoras e actualizações técnicas, designadamente adaptações ao progresso técnico. As medidas da Comissão decorrentes dos seus poderes de controlo da aplicação do direito comunitário estão igualmente isentas. No entanto, em alguns casos, a Comissão pode decidir da realização de uma avaliação de impacto.

Além disso, importa notar que, em circunstâncias imprevistas ou em situações de força maior, a Comissão aplicará com a necessária flexibilidade os critérios enunciados na presente Comunicação. A este respeito, serão tidas na devida consideração as obrigações que podem decorrer de situações de emergência, de obrigações internacionais, de questões ligadas aos direitos humanos e à segurança.

Proceder-se-á a uma avaliação de impacto em relação a todas as principais iniciativas apresentadas pela Comissão na sua Estratégia Política Anual ou no seu Programa de Trabalho, quer se trate de propostas de regulação ou de outras propostas com impacto económico, social e ambiental.

3. AS DUAS FASES DO PROCESSO DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO

O procedimento de avaliação de impacto será integrado no ciclo de programação e planeamento estratégico/gestão baseada em actividades².

O processo de avaliação de impacto da Comissão dividir-se-á em duas fases.

3.1. Avaliação preliminar:

(a) Alcance

A avaliação preliminar fornece uma primeira perspectiva do problema identificado, das eventuais opções e dos sectores afectados. Funcionará como um filtro que ajudará a Comissão a identificar as propostas que serão objecto de uma avaliação de impacto exaustiva (vide infra 3.2). A avaliação preliminar constitui uma condição para a inclusão de propostas na Estratégia Política Anual ou, sempre que a natureza de uma iniciativa não possa ser definida em pormenor nesta fase inicial, a sua inclusão no Programa de Trabalho. A decisão da Comissão confirmará a selecção das principais propostas que serão submetidas a avaliações de impacto exaustivas na Estratégia Política Anual.

² Definido na Comunicação relativa à Gestão Baseada em Actividades - SEC (2001) 1197

Da primeira fase de avaliação resultará uma **sinopse** (vide proposta que figura no Anexo 1), centrada nos seguintes factores fundamentais:

- Identificação do problema, dos objectivos e dos resultados pretendidos;
- Identificação das principais opções de acção disponíveis para atingir o objectivo em questão, levando em consideração os princípios de proporcionalidade e subsidiariedade e as indicações preliminares relativamente ao impacto previsto;
- Descrição das medidas preparatórias já tomadas e previstas (consultas, estudos); indicação quanto à necessidade de uma avaliação de impacto exaustiva³.

A avaliação preliminar deverá seguir o método que será descrito nas orientações gerais e o relatório deverá responder às questões-tipo formuladas acima para a avaliação preliminar.

(b) Calendário:

A avaliação de impacto preliminar deverá ser realizada numa fase inicial do processo de elaboração política como condição para a inclusão de uma determinada proposta legislativa ou de acção na Estratégia Política Anual, preparada em Fevereiro para o ano seguinte e ultimada, no máximo, até Novembro, antes de ser integrada no Programa de Trabalho. As fichas de avaliação de impacto preliminar para todas as propostas deverão ser facultadas à Comissão para serem analisadas no momento da adopção do seu Programa de Trabalho.

3.2. Avaliação de impacto exaustiva

a) Decisão da Comissão

Com base na avaliação preliminar, a Comissão decide, na sua Estratégia Política Anual ou, como limite máximo, no seu Programa de Trabalho para o ano seguinte, quais as propostas que exigirão uma avaliação de impacto exaustiva. Na tomada de decisão, a Comissão levará em consideração, entre outros, os seguintes critérios:

- Se a proposta terá um impacto económico, ambiental e/ou social significativo sobre um sector específico ou vários, e se a proposta terá um impacto significativo sobre algumas das principais partes interessadas;
- se a proposta representa uma reforma política importante em um ou mais sectores.

b) Alcance

Geralmente, o objectivo de uma avaliação de impacto exaustiva é duplo:

- Levar a cabo uma análise mais aprofundada das potenciais repercussões sobre a economia, a sociedade e o meio ambiente;

³ Sempre que se justifique, indicação quanto à necessidade, numa fase posterior, de realizar nova avaliação de impacto - por exemplo, no momento de propor medidas de aplicação.

- Consultar as partes interessadas e os peritos pertinentes, observando as normas mínimas de consulta previstas nas orientações dadas pela Comissão nessa matéria, atendendo devidamente às exceções em caso de requisitos de consulta específicos previstos pelos Tratados ou por acordos internacionais. Este aspecto é importante para efeitos de recolha de dados e informação, assim como para validação. Além disso, o processo de consulta deverá permitir uma discussão de questões mais vastas - por exemplo, éticas e políticas. Os principais resultados desta consulta deverão ser sintetizados no relatório de avaliação de impacto.

Na elaboração de uma avaliação de impacto exaustiva, importa ponderar a forma de coligir a informação adicional necessária para responder completamente a questões fundamentais⁴. Sempre que não seja possível recolher todos os dados pertinentes num prazo razoável, serão utilizados dados qualitativos ou parciais. Nestes casos, dever-se-á prever expressamente uma avaliação intercalar e/ou *ex post*, no máximo, a tempo da revisão seguinte da legislação (a avaliação intercalar ou *ex post* deverá observar as normas definidas na Comunicação relativa à avaliação, tal como especificadas no ponto 5 do Anexo 2).

O serviço responsável da Comissão deverá apresentar os resultados da análise num relatório de avaliação de impacto integrado no processo de consulta interserviços para a proposta em causa. Após a adopção da proposta pela Comissão, esse relatório deverá igualmente ser enviado como documento de trabalho às outras instituições. A exposição de motivos deverá conter um resumo das principais conclusões.

(c) Calendário

Na maioria dos casos, a avaliação de impacto exaustiva será levada a cabo após a decisão sobre a Estratégia Política Anual, na Primavera. Em seguida, as Direcções-Gerais deverão apresentar relatórios em que dão conta dos progressos das avaliações de impacto exaustivas como condição para a inclusão de uma determinada proposta no Programa de Trabalho, no Outono.

A avaliação de impacto exaustiva terá de estar concluída, no máximo, até à altura em que a proposta seja objecto de consulta interserviços e todos os relatórios de avaliação de impacto deverão ser anexados à documentação da consulta interserviços.

(d) Organização da avaliação de impacto exaustiva

No caso das propostas que a Comissão decidiu submeter a uma avaliação de impacto exaustiva, o processo diferirá em dois aspectos: o grau de pormenor exigido e as disposições organizativas.

- A avaliação de impacto será levada a cabo de acordo com o princípio de análise proporcional, isto é, o grau de pormenor varia em função dos efeitos prováveis de uma determinada proposta. Isto significa que **a profundidade** da análise será proporcional à dimensão do impacto potencial. Por conseguinte, as medidas propostas passíveis de terem efeitos secundários muito negativos ou de afectarem particularmente determinados grupos

⁴ A avaliação de impacto exaustiva seguirá as orientações técnicas que serão formuladas, sob a autoridade do Secretário-Geral, no Outono de 2002, bem como o método geral descrito no Anexo 2 da presente Comunicação. Sempre que necessário, os serviços podem recorrer a peritos externos.

sociais deverão ser objecto de uma análise mais minuciosa do que alterações técnicas menores a regulamentos. Do mesmo modo, a análise será adaptada a circunstâncias particulares do domínio político em causa, de forma a levar em consideração as diferenças entre os tipos de acções realizadas pelos serviços e as obrigações regulamentares específicas.

- Por via de regra, a Direcção-Geral responsável realizará a avaliação exaustiva, informando o Secretariado-Geral e implicando outras Direcções-Gerais que possam ser afectadas pela proposta (recorrendo a peritos externos sempre que se justifique).

Em determinados casos, para as propostas com um impacto transversal mais significativo e que se revestem de maior importância política, a Comissão pode decidir que a DG responsável pela avaliação de impacto seja assistida por um grupo interserviços, ao qual normalmente preside e que inclui as DG mais directamente envolvidas, bem como o SG. A Comissão zelará por que no processo de concepção destas propostas se levem em consideração o mais cedo possível os aspectos multissetoriais horizontais, designadamente o impacto económico, social e ambiental. A missão desse grupo interserviços consiste em definir o alcance da avaliação exaustiva, acompanhar a sua evolução e supervisionar a redacção de relatórios de avaliação de impacto referentes a propostas transversais.

Se a realização da avaliação de impacto é da responsabilidade dos serviços que acionaram o processo, é ao Secretariado-Geral que cabe a coordenação da estrutura logística de base para os novos procedimentos de avaliação de impacto, através do ciclo de programação e planeamento estratégico/gestão baseada em actividades e respectiva rede, nomeadamente no que se refere à selecção e ao acompanhamento das propostas que serão objecto de uma avaliação de impacto exaustiva. O Secretariado-Geral coordenará a formulação de documentos de orientação, a organização de acções de formação, o intercâmbio de boas práticas e controlará a qualidade final das avaliações de impacto efectuadas.

- Os resultados serão apresentados num relatório de avaliação de impacto, que deverá ser integrado na documentação de consulta interserviços. Esta avaliação substituirá as avaliações existentes levadas a cabo pelas DG, tais como avaliações de impacto regulador, avaliações de impacto sobre as empresas, avaliações de impacto ambiental, etc. (veja-se o ponto 1.3), que agora serão abrangidas pelos requisitos para esta categoria.

O princípio da análise proporcional será a força motriz do processo de avaliação de impacto.

Este dividir-se-á em duas fases: a primeira consistirá num exercício de filtragem com base numa sucinta avaliação preliminar de todas as propostas apresentadas no Programa de Trabalho; a segunda será uma avaliação exaustiva das propostas seleccionadas.

4. UM CONTRIBUTO PARA A OPÇÃO POLÍTICA DEFINITIVA

A avaliação de impacto é um contributo para a tomada de decisão, não substituindo o juízo político.

Os principais componentes da avaliação de impacto exaustiva são descritos no Anexo 2.

Quanto à escolha política, as opções definitivas (isto é, um projecto de proposta da Comissão apresentado para aprovação pelo Colégio) emergirão no decurso do processo de avaliação de impacto. Por vezes, a avaliação de impacto poderá revelar, numa fase inicial do processo, uma abordagem de base privilegiada e o instrumento político mais adequado. A análise posterior centrar-se-á, então, no aumento da eficácia da proposta no que respeita às alterações introduzidas aos parâmetros essenciais de concepção ou níveis de exigência. Poderá igualmente identificar medidas de acompanhamento destinadas a maximizar os efeitos positivos e a minimizar os negativos.

As justificações que sustentam as opções políticas privilegiadas deverão ser claramente enunciadas no relatório de avaliação de impacto. Os instrumentos alternativos que permitem atingir o mesmo conjunto de objectivos políticos deverão sempre ser considerados numa fase inicial do processo de elaboração das propostas.

Relativamente à escolha de instrumentos, entre os tipos gerais que podem ser considerados, contam-se:

- medidas reguladoras prescritivas (por exemplo, definição de normas relativas à qualidade do ar);
- Abordagens de co-regulação (por exemplo, diálogo social);
- instrumentos baseados no mercado (por exemplo, transacção de direitos de emissão, fiscalidade);
- intervenções financeiras (por exemplo, fiscalidade, subvenções, co-financiamento, capital de risco ou de arranque);
- acções orientadas para os acordos voluntários ou para a auto-regulação;
- actividades de informação, de articulação em rede ou de coordenação;
- directivas-quadro, tal como previsto pelo Plano de Acção para a melhoria do ambiente regulador;
- o método aberto de coordenação.

É óbvio que a selecção de um instrumento deverá ser compatível com as disposições pertinentes do Tratado. Deverá igualmente ser considerada uma combinação dos instrumentos supracitados, tendo em conta as competências da Comunidade e dos Estados-Membros, tal como previstas no Tratado.

A avaliação de impacto é um contributo para a tomada de decisão, não substituindo o juízo político.
--

Após a ponderação de alternativas, o relatório de avaliação justificará a opção política seleccionada.

5. APRESENTAÇÃO E PUBLICAÇÃO

As fichas de avaliação de impacto preliminar deverão ser anexadas ao Programa de Trabalho de Comissão como documentos de trabalho dos serviços.

Os relatórios finais de avaliação de impacto deverão ser apensos à documentação da consulta interserviços (consulte-se a descrição do Anexo 3). Além disso, os resultados intercalares das avaliações de impacto exaustivas deverão ser partilhados logo que possível com as Direcções-Gerais mais directamente implicadas.

Os principais resultados das avaliações preliminares e/ou exaustivas deverão ser sintetizados na exposição de motivos. Os relatórios finais de avaliação de impacto (preliminar ou exaustiva) deverão ser anexados à decisão proposta quando esta for apresentada à Comissão para uma decisão final, sem prejuízo da obrigação de apresentar uma ficha financeira legislativa. Assim, os relatórios de avaliação de impacto serão adoptados pela Comissão como documentos de trabalho complementares dos serviços e transmitidos juntamente com a proposta às outras instituições.

A Comissão zelará pela total transparência relativamente aos resultados da avaliação de impacto, tanto preliminar como exaustiva.

ANEXOS:

- (1) MODELO DE FICHA PARA A AVALIAÇÃO DE IMPACTO PRELIMINAR**
- (2) COMPONENTES DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO**
- (3) MODELO INDICATIVO DE RELATÓRIO PARA A AVALIAÇÃO DE IMPACTO EXAUSTIVA**

ANEXO 1
Ficha de Avaliação de Impacto Preliminar

1. IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA

Descrever o problema ao qual a medida política/proposta deverá fazer face:

Indicar as evoluções potencialmente insustentáveis relacionadas com o problema em termos

- Económicos:

- Sociais:

- Ambientais:

Indicar as potenciais incompatibilidades entre estas três dimensões ou com outras políticas:

2. OBJECTIVO DA PROPOSTA

Qual é o objectivo político geral da proposta no que respeita ao impacto previsto?

3. OPÇÕES POLÍTICAS

Qual é a abordagem de base aventada para atingir o objectivo fixado?

Quais os instrumentos políticos considerados?

De que forma as opções identificadas respeitam os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade?

Que opções podem ser excluídas na presente fase inicial?

4. TIPOS DE IMPACTO – POSITIVO E NEGATIVO

A título prévio, queira indicar quais as repercussões positivas e negativas previstas das opções seleccionadas, nomeadamente quanto a consequências económicas, sociais e ambientais.

Queira indicar quem é afectado pela proposta e as eventuais repercussões mais severas sobre grupos sociais, sectores económicos ou regiões em particular (dentro ou fora da UE) a curto, médio e longo prazo.

5. ACOMPANHAMENTO

Quais as medidas preparatórias já tomadas (consultas, estudos)?

Recomenda-se uma avaliação de impacto exhaustiva? Sim/Não

Está previsto um processo de consulta? Sim/Não

ANEXO 2

Os principais componentes de uma avaliação de impacto exaustiva

Ao proceder a uma avaliação de impacto exaustiva, importa colocar as seguintes questões:

- (1) Qual o problema a que a medida política/proposta pretende dar resposta; qual seria o valor acrescentado de uma acção a nível comunitário?
- (2) Qual é o principal objectivo que a medida política/proposta pretende atingir?
- (3) Quais são as principais opções políticas disponíveis para atingir o objectivo?
- (4) Quais as repercussões - positivas e negativas – que se prevê possam ser provocadas pelas diferentes opções identificadas?
- (5) Como podem os resultados, bem como os impactos da medida política/proposta, ser acompanhados e avaliados?

A análise pode ser iterativa, pelo que estas questões não têm necessariamente de seguir uma sequência rigorosa.

1. ANÁLISE DA QUESTÃO

O primeiro aspecto a ter em conta no processo de avaliação de impacto prende-se com a identificação e análise do ou dos problemas em um ou mais domínios políticos. A descrição deverá fazer-se em termos económicos, sociais e ambientais, sendo expressa tão concretamente quanto possível de um ponto de vista qualitativo, quantitativo e, sempre que possível, monetário. A urgência de acção e quaisquer riscos inerentes⁵ à situação inicial deverão também ser identificados.

É essencial traçar um quadro rigoroso e objectivo dos nexos de causalidade, dado que, com uma frequência maior do que seria desejável, a análise é prejudicada pelo facto de, nesta primeira fase, pressupor em vez de estabelecer as relações entre causas e efeitos. Deverá também fazer referência aos resultados de consultas prévias - por exemplo, os ensinamentos retirados de Livros Verdes.

2. IDENTIFICAÇÃO DO OBJECTIVO

Com base na análise do problema, os objectivos políticos serão enunciados em termos de resultados previstos dentro de um determinado calendário (ou seja, em termos de 'fins', não de 'meios'). Sempre que se afigure pertinente, os objectivos previamente estabelecidos (por exemplo, no Tratado, na legislação e políticas vigentes, em solicitações do Conselho Europeu, etc.) serão igualmente indicados, bem como a possível base jurídica para uma determinada proposta.

⁵ Normalmente, entende-se por «risco» uma situação que pode ter resultados negativos ou indesejados. Caracteriza-se pela probabilidade de materialização dessa situação e o conseqüente impacto, caso se verifique. Em conjunto, estes dois factores produzem um **nível de exposição ao risco**. A análise deve incidir sobre o grau de exposição ao risco e a melhor forma de o gerir.

Na sequência da análise efectuada no âmbito dos pontos 3.3 a 3.6, o ou os objectivos iniciais poderão ser revistos ou apurados.

3. IDENTIFICAÇÃO DE OPÇÕES E INSTRUMENTOS POLÍTICOS ALTERNATIVOS

As alternativas em termos de opções ou instrumentos para atingir o(s) objectivo(s) político(s) proposto(s) deverão, por sistema, ser consideradas numa fase inicial da elaboração de propostas políticas.

Ao longo do processo de avaliação de impacto, importará levar em consideração e explorar mais profundamente os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade: devem ser devidamente assinaladas as razões que levam a uma abordagem europeia do problema e qual o valor acrescentado da intervenção da Comunidade, em comparação com a ausência de qualquer acção reguladora ou com uma acção a nível dos Estados-Membros.

A hipótese de não proceder a qualquer alteração de política ("no policy change") deverá ser sempre ponderada na análise como ponto de referência ("situação contrafactual"), com o qual as outras opções são cotejadas.

A expressão "opção política" (para uma acção a nível comunitário) abarca combinações de três elementos estreitamente relacionados, que serão analisados em simultâneo:

(a) Considerar várias possibilidades ("abordagens de base") para alcançar o objectivo.

Em muitos casos, poderá haver diversas possibilidades para atingir os objectivos propostos que deverão ser consideradas no processo de identificação das diversas opções.

(b) Considerar vários instrumentos políticos.

A escolha dos instrumentos deverá observar as disposições pertinentes do Tratado. Deverá também ser considerada a possibilidade de conjugar os diferentes instrumentos, levando em conta as competências da Comunidade e dos Estados-Membros, tal como definidas pelo Tratado.

Além disso, importa considerar de que forma é que a proposta se enquadra nas normas e políticas vigentes e, quando sejam conhecidas, nas futuras.

(c) Ponderar opções realistas

Uma análise pormenorizada deverá centrar-se num conjunto restrito das opções mais pertinentes e realistas, avaliadas em função, por exemplo, dos seguintes critérios:

- pertinência para o problema;
- eficácia na consecução dos objectivos (sempre que possível, este aspecto deverá ser quantificado e fundamentado);
- coerência com os objectivos económicos, sociais e ambientais mais vastos;
- interacção com outras intervenções comunitárias previstas ou em curso;
- custo (recursos necessários) e acessibilidade.

Apenas deverão ser objecto de uma análise mais aprofundada as opções que melhor cumprirem estes critérios, rejeitando-se as demais.

4. ANÁLISE DO IMPACTO

Para a opção política escolhida e, sempre que possível, para as alternativas seleccionadas, a análise de impacto deverá dar conta de todas as repercussões relevantes - positivas e negativas -, com um destaque específico para as dimensões ambiental, económica e social. Este processo divide-se em duas fases: primeiro, procede-se à identificação dos efeitos relevantes, que, em seguida, são avaliados em termos qualitativos, quantitativos e/ou monetários.

4.1. Identificação de repercussões (“screening”)

A avaliação de impacto deverá identificar as repercussões directas e indirectas das opções seleccionadas e deverá explicitar as dificuldades que se poderão deparar à identificação dessas repercussões.

Tanto quanto possível, o impacto será expresso em termos económicos, sociais e ambientais, embora possa ser difícil enquadrar determinadas repercussões em alguma destas categorias. A tarefa principal residirá em identificar todos os efeitos pertinentes (positivos e negativos), nomeadamente aqueles que foram identificados no âmbito da Estratégia Europeia de Desenvolvimento Sustentável, tanto no que se refere à sua dimensão interna como externa (incluindo a política internacional de desenvolvimento da UE).

Entre os exemplos de repercussões económicas, sociais e ambientais, incluem-se:

- Impacto económico: repercussões macroeconómicas e microeconómicas, designadamente a nível do crescimento económico e da competitividade, ou seja, alterações nos custos de conformidade, encargos administrativos para as empresas/PME, custos de aplicação para as autoridades públicas, consequências para o potencial em matéria de inovação e de desenvolvimento tecnológico, oscilações no investimento, nas quotas de mercado e nos padrões comerciais, bem como subidas e descidas nos preços aos consumidores, etc.
- Impacto social: repercussões sobre o capital humano, repercussões sobre os direitos fundamentais/humanos, compatibilidade com a Carta Europeia dos Direitos Fundamentais, alterações às taxas de emprego ou à qualidade do emprego, alterações que afectem a igualdade entre homens e mulheres, a exclusão social e a pobreza, impacto sobre a saúde pública, os direitos dos consumidores, o capital social, a segurança (nomeadamente a criminalidade e o terrorismo), a educação, a formação e a cultura, bem como efeitos distributivos, nomeadamente consequências para o rendimento de determinados sectores, grupos de consumidores ou trabalhadores, etc.
- Impacto ambiental: repercussões positivas e negativas sobre a evolução do ambiente, tais como alterações climáticas, poluição do ar, da água e dos solos, alterações à utilização dos solos e perda de biodiversidade, alterações a nível da saúde pública, etc.

Consoante a questão em apreço, importará clarificar qual o grupo social, o sector económico ou a região que serão afectados por determinada repercussão; sempre que tal se afigure

pertinente, serão analisadas os efeitos distributivos mais significativos, demonstrando-se separadamente o impacto interno (na União) e externo (fora da União).

4.2. Avaliação de repercussões (“scoping”)

Para a avaliação de impacto, pode ser utilizado um conjunto de métodos analíticos, todos diferentes em termos de filosofia e de âmbito de aplicação (por exemplo, análise da relação custo-benefício, análise da relação custo-eficácia, análise de custos de conformidade, análise multicritérios e avaliação de riscos). A escolha de método e o grau de pormenor variarão em função da natureza do problema e dos pareceres quanto à exequibilidade. Em Setembro de 2002, serão emitidas orientações técnicas para a análise de impacto que levarão em consideração as melhores práticas e os instrumentos de avaliação existentes.

A seguir, enunciam-se os princípios que a Comissão seguirá nas avaliações de impacto:

- O impacto económico, social e ambiental identificado para a acção proposta deverá ser analisado e apresentado segundo um modelo que facilite uma melhor compreensão das soluções de compromisso entre objectivos económicos, sociais e ambientais concorrentes. Para demonstrar e facilitar a comparação dos diversos tipos de impacto, bem como identificar situações de compromisso e de vantagem para todas as partes, de forma transparente, é desejável uma quantificação em termos materiais e, sempre que pertinente, monetários (para além de uma apreciação qualitativa). No entanto, o impacto que não puder ser descrito em termos quantitativos ou monetários não deverá ser encarado como menos relevante, uma vez que poderá comportar aspectos significativos para o processo de decisão política. Tão-pouco se pode exigir que os resultados finais sejam sempre expressos numa única estimativa que mostre as vantagens e os custos líquidos da opção em apreço.
- A avaliação de impacto centrar-se-á nas repercussões potencialmente mais significativas e/ou que terão efeitos distributivos mais importantes. Numa avaliação integrada, cumprir evitar a dupla contagem (por exemplo, os custos que recaem sobre os consumidores sob a forma de preços mais elevados não deverão ser contabilizados como custos também para as empresas).
- A dimensão temporal (impacto a curto, médio e longo prazo) será também objecto de análise neste contexto, por exemplo, através de um cotejo dos efeitos negativos a curto prazo com os efeitos positivos a longo prazo, recorrendo a uma taxa de actualização, sempre que os efeitos negativos e positivos possam ser expressos em termos monetários. Será igualmente indicado se os efeitos são pontuais ou evolutivos.
- Na avaliação de impacto, a análise custo-benefício, por si só, poderá nem sempre fornecer a informação mais pertinente; haverá que considerar também, por exemplo, o grau de irreversibilidade. O princípio da precaução deverá ser aplicado sempre que se justifique⁶. O impacto dos objectivos políticos fixados, sempre que disponíveis, deverá igualmente ser avaliado.
- A avaliação de impacto é um processo complexo devido à dificuldade de formular previsões fiáveis. Por conseguinte, sempre que apropriado, a comparação entre as diversas opções será secundada por uma análise de sensibilidade dos resultados a alterações das

⁶ Conforme as orientações da Comissão relativas à aplicação do princípio da precaução – COM(2000) 1

principais variáveis internas e externas. Como mínimo, devem ser destacados os principais factores que podem influenciar a direcção do impacto.

- Na avaliação de impacto, deverá ser igualmente levado em consideração o facto de peritos diferentes recorrerem a métodos diferentes.

5. APLICAÇÃO, ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO *EX POST*

A avaliação de impacto deve identificar quaisquer eventuais dificuldades na aplicação das opções avaliadas e descrever a forma como elas são tidas em conta, por exemplo, na definição dos períodos de aplicação ou da entrada em vigor progressiva de uma determinada medida.

Deverá ser solicitada informação aos Estados-Membros sobre os problemas que se lhes irão deparar na aplicação da proposta (por exemplo, implicações para as administrações públicas e entidades responsáveis pela aplicação).

Terão ainda de ser descritas as modalidades de acompanhamento da aplicação da opção escolhida. As posteriores avaliações intercalares ou *ex post* observarão os critérios enunciados na Comunicação sobre avaliação⁷, isto é, uma avaliação global intercalar ou *ex post* com uma periodicidade que não ultrapassará os seis anos, consoante a natureza de cada actividade.

Deverão ser descritos os procedimentos para a obtenção de dados de acompanhamento.

⁷ SEC(2000) 1051

ANEXO 3

Modelo Indicativo de Relatório para a Avaliação de Impacto Exaustiva

1. QUAL O ASPECTO/PROBLEMA A QUE A MEDIDA POLÍTICA/PROPOSTA DEVERÁ FAZER FACE?

- Qual é o problema/aspecto num determinado domínio político expresso em termos económicos, sociais e ambientais, incluindo as tendências insustentáveis?
- Quais são os riscos inerentes à situação inicial?
- Qual é ou quais são a(s) dinâmica(s) subjacente(s)?
- O que aconteceria caso não se verificasse qualquer alteração de política (“no policy change”)?
- Quem é afectado?

2. QUAL É O PRINCIPAL OBJECTIVO QUE A MEDIDA POLÍTICA/PROPOSTA DEVERÁ ATINGIR?

- Qual é o objectivo político global em termos de efeitos esperados?
- Foram levados em consideração quaisquer objectivos previamente estabelecidos?

3. QUAIS SÃO AS PRINCIPAIS OPÇÕES POLÍTICAS DISPONÍVEIS PARA ATINGIR O OBJECTIVO?

- Qual é a abordagem de base para atingir o objectivo?
- Quais os instrumentos políticos que foram considerados?
- Quais são as soluções de compromisso relacionadas com a opção proposta?
- Quais as “concepções” e “níveis de exigência” que foram considerados?
- Quais as opções que foram eliminadas numa fase inicial?
- De que forma são levadas em consideração a subsidiariedade e a proporcionalidade?

4. QUAL O IMPACTO – POSITIVO E NEGATIVO – ESPERADO DAS DIVERSAS OPÇÕES IDENTIFICADAS?

- Qual o impacto positivo e negativo esperado das opções seleccionadas, particularmente no que se refere às consequências económicas, sociais e ambientais, incluindo os efeitos sobre a gestão de riscos? Existem potenciais conflitos e incoerências entre as repercussões

económicas, sociais e ambientais que possam motivar soluções de compromisso e decisões políticas conexas?

- Qual a dimensão dos efeitos adicionais ("marginais") passíveis de serem imputados à proposta, isto é, os efeitos para além da hipótese de "no policy change"? Descrever em termos qualitativos e, sempre que possível, também em termos quantitativos e monetários.
- Prevê-se um impacto especialmente severo sobre um grupo social, sector económico (incluir categorias de empresas segundo a sua dimensão) ou região específicos?
- Prevê-se um impacto fora da União - nos países candidatos e/ou outros países ("impacto externo")?
- Qual o impacto a prazo?
- Quais os resultados de eventuais análises quanto a hipóteses, riscos ou sensibilidade?

5. COMO ACOMPANHAR E AVALIAR OS RESULTADOS E O IMPACTO DA PROPOSTA APÓS A SUA APLICAÇÃO?

- De que forma será executada a medida política?
- De que forma será acompanhada a medida política?
- Quais as disposições previstas para uma avaliação *ex post* da medida política?

6. CONSULTA DAS PARTES INTERESSADAS

- Quais as partes interessadas que foram consultadas, em que fase do processo e para que efeito?
- Quais os resultados dessa consulta?

7. PROJECTO E JUSTIFICAÇÃO DA PROPOSTA DA COMISSÃO

- Qual a opção política definitiva e que razões levaram à sua escolha?
- Quais as razões que levaram a não se enveredar por uma opção mais/menos ambiciosa?
- Quais são as soluções de compromisso relacionadas com a opção efectuada?
- Na eventualidade de presente escassez de dados ou de informação, por que razão é tomada agora uma decisão, em vez de ser adiada até se encontrarem disponíveis os elementos em falta?
- Foram tomadas quaisquer medidas de acompanhamento para maximizar o impacto positivo e minimizar o impacto negativo?