

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Consulta sobre o projecto de orientações da Comissão para a Avaliação de Impacto

(2009/C 100/05)

Em 29 de Maio de 2008, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a:

«Consulta sobre o projecto de orientações da Comissão para a Avaliação de Impacto».

Em 8 de Julho de 2008, a Mesa do Comité Económico e Social Europeu incumbiu a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo da preparação dos correspondentes trabalhos.

Dada a urgência dos trabalhos, o Comité Económico e Social Europeu, na 448. reunião plenária de 21, 22 e 23 de Outubro de 2008 (sessão de 22 de Outubro de 2008) designou relator-geral Daniel RETUREAU e adoptou, por 83 votos a favor com 4 abstenções, o seguinte parecer:

1. Introdução

1.1 Na sua «Estratégia Política Anual para 2008» ⁽¹⁾, a Comissão considerou que «a simplificação e a melhoria do enquadramento regulamentar para as empresas e os cidadãos comunitários constituíam uma prioridade fundamental. Em 2007 serão introduzidas melhorias no sistema da avaliação do impacto, será iniciado um programa de acção para eliminar encargos administrativos desnecessários resultantes da legislação a nível da UE e dos Estados-Membros e será executado o programa de simplificação actualizado», assim como o seguimento da aplicação do direito comunitário ⁽²⁾. «A realização destas acções constituirá o principal objectivo para 2008.»

1.2 Esta estratégia é posta em prática no programa de trabalho, em que cada acção ou proposta do programa é acompanhada de uma ficha com várias questões precisas, cujas respostas, geralmente sucintas, reflectem os primeiros resultados da avaliação de impacto (AI) ou AI preliminar e calculam o impacto orçamental da acção ou da proposta individuais.

1.3 Quanto ao sistema de avaliação do impacto, a Comissão elaborou um projecto de orientações internas, cuja proposta é examinada no presente parecer ⁽³⁾, no seguimento da avaliação externa, realizada em 2007, do sistema sobre a avaliação de impacto, definido em 2002 e melhorado em 2005, tendo em conta a experiência e as lições extraídas da actividade do comité de avaliação do impacto (CAI). A Comissão pretende melhorar a metodologia geral para que esta seja bem definida, previsível, transparente e quantificável para o orçamento comunitário (dependendo da complexidade dos problemas, uma AI pode levar cinco a treze meses a ser concluída e necessita de recursos e meios que a Comissão pretende pôr à disposição dos serviços

para concretizar os objectivos do programa «Legislar melhor» no âmbito das AI).

1.4 As orientações revistas visam contribuir com orientações gerais para a condução das AI, desde a AI preliminar até à redacção das opções finais propostas à Comissão pela direcção-geral incumbida da realização da AI. O colégio dos comissários pode, portanto, exercer de forma esclarecida a sua competência de iniciativa legislativa, podendo mesmo propor uma alternativa à legislação ou decidir, ainda na fase da AI preliminar, não actuar ou elaborar uma comunicação, por definição, não normativa.

1.5 Cada AI é única, individual e caracterizada pelos objectivos a atingir inscritos no programa anual de trabalho da Comissão. As orientações apresentam, portanto, um rumo, processos e métodos de trabalho numa forma suficientemente flexível para se adaptar à diversidade de situações e de problemas, em função das competências comunitárias e das exigências da Comunidade, como previstas nos Tratados e em observância dos princípios da proporcionalidade e da subsidiariedade.

1.6 As AI podem ser realizadas numa das seguintes línguas oficiais comunitárias: alemão, inglês ou francês. Na prática, a quase totalidade das AI é redigida em inglês, por razões de ordem prática, que se prendem com a comunicação interna dentro e entre as DG e de comunicação externa, em particular na fase de consulta das partes interessadas. Cada projecto legislativo do plano de trabalho anual é sistematicamente acompanhado de anexos que incluem a AI completa e um resumo executivo, com a cota [SEC(ano) número], em língua inglesa. A proposta legislativa é, assim, escorada pela AI e por uma justificação que explica a escolha da Comissão.

⁽¹⁾ COM(2007) 65 final de Fevereiro de 2007.

⁽²⁾ Ver parecer do CESE, JO C 204 de 9.8.2008, p. 9.

⁽³⁾ COM, Maio de 2008, documento de trabalho sem número (http://ec.europa.eu/governance/impact/consultation/ia_consultation_fr.htm) — N.T.: Página disponível apenas em francês, inglês e alemão. Documento apenas em inglês).

2. Observações na generalidade

2.1 Qualquer proposta legislativa envolve um processo preliminar de avaliação que pode incluir momentos ou etapas destinados a avaliar a sua necessidade e a considerar o seu impacto tanto interno como externo, sob diferentes ângulos.

2.2 A legística, «ciência (aplicada) da legislação, que procura determinar as melhores formas de elaboração, redacção, promulgação e aplicação das normas»⁽¹⁾ não sujeita o legislador nacional aos mesmos imperativos que o legislador comunitário, que está, com efeito, mais longe dos cidadãos e parece, por vezes, mais afastado das suas preocupações imediatas. O legislador comunitário deve enunciar claramente todas as suas iniciativas e promover a informação e a participação segundo vias diferentes para reforçar a dimensão participativa da cidadania europeia, indissociável da cidadania nacional. Neste contexto político particular, as AI tornam-se parte integrante e componente importante do trabalho normativo e das acções da Comissão.

2.3 De entre as diversas questões teóricas e práticas consagradas à actividade legislativa na União Europeia, que não vale a pena especificar nem comentar no âmbito deste parecer que foca a prática legislativa na UE, há que sublinhar, pelo menos, que o trabalho dos legisladores está sujeito a «imperativos» incontornáveis, nomeadamente os Tratados fundadores, os princípios gerais do direito das sociedades democráticas economicamente desenvolvidas que são seus membros (ou pretendem vir a sê-lo), incluindo os seus princípios constitucionais e as interpretações de jurisprudência do direito primário e do direito derivado⁽²⁾.

2.4 Todos os povos da União aspiram agora à democracia, à resolução pacífica dos conflitos, a mais cooperação e solidariedade, à promoção dos direitos individuais e colectivos, a uma legislação realista e de qualidade claramente conforme aos Tratados e aos princípios gerais do direito aplicáveis em todos os Estados-Membros. As decisões políticas e as legislações inscrevem-se neste quadro global, que se deve forçosamente denominar de «constitucional», na medida em que define a natureza democrática das instituições políticas, assim como os limites das competências das instituições políticas, legislativas e administra-

tivas ou judiciais. Este «quadro constitucional», que distingue as políticas comunitárias derivadas de competências exclusivas das que são partilhadas com os Estados-Membros, bem como os procedimentos jurídicos a seguir por um governo, devendo, portanto, produzir legislação e regulamentação, deve permitir avaliar o acompanhamento da legislação, controlar a sua eficácia e a boa utilização dos recursos financeiros ou outros disponibilizados. Deve ainda permitir reavaliar periodicamente a legislação com vista a eventuais adaptações ou modificações ou para verificar se os objectivos fixados foram atingidos.

2.5 Esta simples enumeração evoca, sem a tomar realmente em devida conta, a complexidade das competências, das responsabilidades e das tarefas conferidas aos diversos actores da União.

2.6 A AI foi concebida, desde a origem, enquanto instrumento destinado a melhorar a qualidade e a coerência do processo legislativo de elaboração das políticas que contribuirá para um quadro regulamentar eficaz e eficiente, assim como para a aplicação coerente do processo de desenvolvimento sustentável. A AI presta apoio à competência política sem, no entanto, a substituir. Deve permitir identificar efeitos positivos e negativos prováveis de um projecto legislativo e atingir um consenso na realização de objectivos concorrentes. Na prática, a AI começou por ser aplicada apenas aos projectos mais importantes, sendo depois alargada a todos os projectos constantes da estratégia política anual e do programa de trabalho da Comissão. A comunicação de Junho de 2002 apresenta, em anexo, as principais componentes do método de avaliação de impacto e, separadamente, as orientações técnicas de aplicação publicadas no Outubro de 2002⁽³⁾. Em 2005, procedeu-se a uma revisão das orientações, seguida de outra em finais de 2007, culminando no projecto de Maio de 2008 em apreço.

2.7 O Comité Económico e Social Europeu (doravante o Comité) sempre apoiou as propostas da Comissão no sentido de legislar melhor. Geralmente apoia também as propostas para melhorar a realização e a apresentação das AI, que assumiram uma importância crescente na preparação dos projectos legislativos, assim como em outras práticas como a codificação, a simplificação (na medida do possível) da redacção e, sobretudo, a qualidade e a clareza dos conceitos jurídicos utilizados. O Comité nota ainda que a qualidade das traduções dos textos e o seguimento da aplicação do direito comunitário são essenciais para melhorar a harmonização e a observância das normas jurídicas.

⁽¹⁾ Chevallier, J. (1995), «L'évaluation législative: un enjeu politique» [A avaliação legislativa: Um desafio político], in Delcamp A. e al., *Contrôle parlementaire et évaluation* [Controlo parlamentar e avaliação], Paris, 1995, p. 15.

⁽²⁾ Há que ter, igualmente, em conta as diferentes experiências trágicas da história, durante as quais as noções de direito, em geral, e de direitos pessoais, em particular, foram violadas, por vezes, com graus de selvajaria inimagináveis.

⁽³⁾ COM(2002) 276 final de 5.6.2002.

2.8 Estão previstas três categorias principais de impactos:

- impactos sociais,
- impactos económicos,
- impactos ambientais.

O Comité observa que a categoria referente aos «impactos sociais» agrupa um conjunto muito vasto de questões que seria preferível tratar em duas categorias distintas: por um lado, os impactos sociais propriamente ditos e, por outro lado, os impactos de ordem «societal» (luta contra o terrorismo, segurança, justiça, etc.). As questões sociais propriamente ditas estão relacionadas com as questões económicas e dizem respeito aos actores sociais, à negociação colectiva e às condições de trabalho e de emprego, ao passo que as questões de sociedade dizem respeito a outros domínios (justiça, polícia, etc.) e envolvem mais os actores políticos, referindo-se a toda a sociedade.

2.9 A avaliação de impacto económico privilegia as análises custo-benefício e da concorrência. Porém, com a necessidade de um desenvolvimento sustentável, o Comité gostaria de sublinhar que os dados sobre os impactos qualitativos, bem como a consideração do cálculo económico devem ser vistos no longo prazo. Quanto à concorrência, o Comité recorda que é um meio e não um fim. Deve ainda considerar-se os imperativos da política industrial e a constituição de actores económicos e financeiros de dimensão internacional para resistirem num contexto de concorrência global. A dimensão mundial da economia e a cooperação económica com os países terceiros enquadram globalmente as AI económicas e financeiras.

2.10 A AI ambiental deve também recorrer a um conjunto de indicadores baseados em observações regulares e informações recolhidas em condições técnicas e contextuais comparáveis (qualidade do ar em meio urbano, aquecimento atmosférico, etc.). Para esta categoria de impactos trata-se, em particular, de combinar as análises qualitativas e os custos e benefícios. O Comité considera que não é obrigatório privilegiar as análises custo-benefício em relação aos outros resultados qualitativos. Deve ser possível apresentar dois tipos de resultados e fixar critérios prioritários, por exemplo no aferente ao impacto de determinados poluentes na saúde. É praticamente impossível quantificar em termos monetários os anos de vida humana ganhos com as medidas propostas, mas este dado permite a comparação no tempo, mesmo que os factores que intervêm na saúde sejam, na verdade, múltiplos e as comparações no tempo comportem sempre margens de erro significativas, no-

meadamente dada a intervenção na saúde de outros factores para além da qualidade do ar (modos de vida, dieta alimentar, efeitos de políticas de prevenção, etc.).

2.11 O papel da consulta das partes interessadas e das suas organizações representativas europeias e, em particular, do Comité das Regiões e do CESE, que representam a sociedade civil organizada e a sua expressão política local, é de extrema importância. Tendo em conta o reduzido lapso de tempo disponível e a unicidade da língua das AI, circunstâncias que colocam problemas a bom número de organizações, nomeadamente nacionais, os órgãos consultivos europeus têm uma responsabilidade acrescida quanto à qualidade das AI e da consulta em conformidade com os acordos interinstitucionais de cooperação. É importante que esta primeira consulta não constitua um obstáculo à consulta sobre os projectos que serão depois efectivamente apresentados ao legislador, a qual será sobretudo de natureza política.

2.12 O Comité saúda a abordagem complexa das AI, no plano horizontal quando envolve várias DG, e a sua definição no tempo (a curto, médio e longo prazo). O exercício de avaliação das AI *ex post* realizado em 2007 deveria levar à integração das verificações *ex post* no processo de realização das avaliações de impacto pelo CAI, de modo que permita uma reflexão aprofundada sobre os indicadores e a sua pertinência, bem como sobre a validade das avaliações, sejam elas do tipo custo-benefício ou baseadas em apreciações qualitativas. O Comité considera, em particular, que a questão dos indicadores deveria ser desenvolvida sobretudo nas OAI ⁽¹⁾ a partir de dados estatísticos disponíveis recolhidos pelo Eurostat ou graças a sondagens específicas realizadas pelos serviços da Comissão. O mesmo se aplica aos indicadores elaborados por outras organizações, nomeadamente pelas agências da ONU como o PNUD, ou derivados de investigação realizada nos países, quer pelos ministérios, quer pelas universidades.

2.13 As questões de ordem geral e transversais são tratadas na segunda parte do projecto de orientações: duração, consideração do ónus administrativo, que deve ser minimizado, imperativo de não subestimar os efeitos que podem ser imediatamente inscritos numa análise custo-benefício, nem as interacções entre os diferentes factores que influenciam o impacto. Convém ter em conta o impacto dos outros projectos legislativos adoptados ou em fase de realização da AI, sobretudo caso se trate de um pacote legislativo e de objectivos comunitários gerais (Estratégia de Lisboa, respeito pelos direitos fundamentais, estratégia europeia para a energia e os objectivos de desenvolvimento sustentável). Também não se devem negligenciar os impactos externos.

(¹) Orientações para as avaliações de impacto.

2.14 O impacto para as pequenas e médias empresas e indústrias (PME-PMI), como os custos eventualmente mais elevados da regulação em virtude da sua dimensão e os encargos administrativos que são um factor consideravelmente mais delicado para uma pequena estrutura do que para uma grande empresa, devem ser avaliados de forma específica. O Comité saúda que se tenha particularmente em conta o impacto para as PME-PMI e concorda com a recomendação da Comissão de prever medidas para reduzir estes impactos quando a AI revele que seriam desproporcionados ou excessivos.

2.15 Por último, as opções possíveis apresentadas nas AI não devem ser artificiais ou forçadas mas representar verdadeiras alternativas, credíveis e operacionais, que permitam exercer a escolha política mais adequada.

3. Reflexões críticas

3.1 A Comissão estabelece pormenorizadamente os processos e os prazos referentes a todas as avaliações de impacto. Contudo, esses processos e prazos são suficientemente flexíveis para englobar a multiplicidade de situações particulares.

3.2 Cada avaliação de impacto é um exercício *ad hoc*, apesar de haver um determinado número de regras e de imperativos incontornáveis, tanto para as AI preliminares como para as AI realizadas. Pode-se referir, por exemplo, a consulta interserviços, o prazo de realização de um estudo confiado a um consultante externo, a planificação orçamental ou o programa de trabalho da Comissão Europeia.

3.3 O Centro Comum de Investigação, cujos investigadores trabalham frequentemente em ligação com uma universidade ou com peritos, tendo por base os dados do Eurostat, é o órgão mais frequentemente associado à elaboração das AI. No entanto, estes investigadores efectuem, se necessário, a sua própria compilação de dados disponíveis para definirem um problema específico ou recorrem a métodos matemáticos e orçamentais, bem como a indicadores comuns. Podem também efectuar um inquérito ou sondagens para completar os procedimentos normais de consulta previstos neste contexto.

3.4 Uma tendência notável das AI, que responde às exigências metodológicas do anexo (trata-se, na verdade, de um novo manual ou guia para a elaboração das avaliações de impacto), consiste em quantificar em termos pecuniários os impactos de diversas opções possíveis, transformando-os em critério de decisão.

3.5 Ora, se os impactos ambientais⁽¹⁾, por exemplo, podem ser avaliados em termos de custos ou de economias, há determinados factores que devem ser tidos em conta, para além dos custos, por razões de ordem superior, nomeadamente de ordem qualitativa, impacto relativo nas alterações climáticas, respeito pelos direitos fundamentais, questões de ética, impacto na saúde a curto e longo prazo.

3.6 Os critérios qualitativos deveriam prevalecer com maior frequência, pois dão resposta a objectivos e a políticas da União. É certo que se traduzem, finalmente, em custos financeiros (indenização às vítimas do amianto, etc.), mas a prevenção responde a uma necessidade ética. Na verdade, mesmo que o amianto fosse uma solução eficaz e pouco onerosa para o isolamento dos edifícios, das máquinas ou das condutas, actualmente, o custo da sua remoção anula as vantagens financeiras conseguidas a curto prazo. O balanço é, portanto, deficitário e, décadas mais tarde, o poluidor não é forçosamente o pagador. O princípio de precaução deverá ser reiterado veementemente nas AI, sem, no entanto, servir de pretexto ao imobilismo.

3.7 Em retrospectiva, afigura-se que os principais problemas encontrados se referem à consulta das partes interessadas. Algumas expressões podem ser consideradas como individuais, quando o autor pode ser um pequeno empresário ou um trabalhador por conta própria cuja preciosa experiência não deve ser afastada para dar preferência a lóbis já estabelecidos e activos, susceptíveis de fornecer perícias ou informações por vezes orientadas⁽²⁾.

3.8 No âmbito de projectos muito complexos, os impactos podem ser particularmente difíceis de quantificar (REACH, por exemplo). Prevaleceu a escolha da protecção dos trabalhadores e dos utilizadores, apesar de o sector industrial ter conseguido encontrar apoios políticos suficientemente fortes para limitar o âmbito de acção da legislação.

3.9 Estas situações não são, todavia, anormais. Com efeito, os grupos afectados defendem os seus interesses, mas incumbe ao legislador fazer valer o interesse geral em relação aos interesses particulares a curto prazo. Algumas «limitações» a curto prazo podem ser vantagens comparativas a médio prazo, nomeadamente através do estabelecimento de normas europeias que se tornem universais no caso de progresso tecnológico (limites de emissão dos motores automóveis, esforço de promoção das energias alternativas menos poluentes e mais sustentáveis, por exemplo).

⁽¹⁾ Ponto 9.3.4 do anexo «*Environmental Impact Assessment Models*».

⁽²⁾ Esta questão é ilustrada pela consulta sobre a patenteabilidade dos inventos que implicam programas de computador (documento de consulta elaborado pelos serviços da Direcção-Geral do Mercado Interno de 19.10.2000).

3.10 O recurso aos Livros Verdes e Livros Brancos em vista da preparação de uma legislação é perfeitamente eficaz no âmbito do debate público para recolher os pontos de vista das partes interessadas e, mais geralmente, da sociedade civil organizada no CESE ou representada por ONG europeias especializadas. Por ocasião de um debate interno, o próprio legislador tem oportunidade de procurar compromissos dinâmicos.

3.11 Em contrapartida, o CESE constata que a precipitação ou a ideologia podem afectar projectos que acabam por ser rejeitados ou fortemente alterados, quando uma abordagem menos incisiva poderia conduzir a resultados aceitáveis para todas as partes (como aconteceu com o projecto de directiva referente aos serviços portuários elaborado na precipitação pela Comissão Europeia cessante que, na altura, não se deu ao trabalho de proceder a uma consulta, nem de procurar consensos).

3.12 A crise actual deveria incitar a uma maior prudência perante determinadas «ideias preconcebidas» e outros princípios de autoridade. O critério de validação pela prática é essencial para a construção de uma experiência colectiva da AI comandada quer pela prudência, quer pela criatividade. Esta abordagem está em oposição a conceitos pretensamente científicos como a concepção de que por um lado, um mercado não regulado é mais eficaz do que uma regulamentação adaptada com vista a assegurar a transparência e a evitar derivas ou fraudes e, por outro lado, que todos os auxílios estatais são automaticamente negativos. Deveria prevalecer uma visão realista e equilibrada em relação a ideias demasiado simplistas da economia e da finança.

4. Conclusões

4.1 O Comité considera que as avaliações de impacto contribuem para melhorar efectivamente a legislação e confirma a sua

disponibilidade para participar na plena medida das suas competências e dos seus recursos materiais e humanos. Trata-se, com efeito, de um desafio político essencial para assegurar a melhor recepção possível do direito comunitário no direito interno. Convém assegurar que o processo legislativo ou normativo quer se trate, portanto, do direito positivo (*hard law*) ou indicativo (*soft law*), seja compreendido o melhor possível pelos cidadãos. Além disso, as organizações não governamentais representativas devem ser associadas aos processos comunitários pela via tradicional dos questionários.

4.2 O Comité está convencido de que estas consultas devem ser alvo de maior atenção pelas DG, pois as reservas emitidas em relação a determinadas propostas legislativas não foram suficientemente tidas em conta, o que levou, por vezes, a revisões importantes das mesmas através de grandes alterações, ou mesmo à sua rejeição por um dos legisladores (o Conselho ou o Parlamento), atentos às reacções ou manifestações da sociedade civil. A democracia participativa pode permitir evitar estas situações que são, em última análise, muito onerosas tanto no plano político como orçamental.

4.3 O papel do legislador comunitário só pode ser valorizado através de um método moderno e eficaz de produção de normas.

4.4 Por fim, o Comité saúda os esforços e os meios utilizados há vários anos com vista a uma melhor legislação, ponto fulcral de uma União fundada no direito, e convida a Comissão a prosseguir estes esforços.

Bruxelas, 22 de Outubro de 2008.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Mario SEPI