

Estrasburgo, 19.5.2015
COM(2015) 215 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO
CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ
DAS REGIÕES**

Legislar melhor para obter melhores resultados - agenda da UE

{SWD(2015) 110 final}
{SWD(2015) 111 final}

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES

Legislar melhor para obter melhores resultados - agenda da UE

1. OBTER MELHORES RESULTADOS: MUDAR A NOSSA FORMA DE TRABALHAR A NÍVEL EUROPEU

A Comissão está decidida a mudar o que a União Europeia (UE) faz e a forma como o faz. A UE, as suas instituições e o seu acervo legislativo existem para servir os cidadãos e as empresas, que devem constatar-lo no seu quotidiano e nas operações que efetuam. Temos de restabelecer a confiança na nossa capacidade de obter resultados.

A Comissão Juncker constitui um novo ponto de partida. A nossa prioridade é encontrar soluções para os grandes problemas que os Estados-Membros não podem resolver sozinhos: um plano de investimento para mobilizar 315 000 milhões de euros com vista a reforçar o emprego e o crescimento; uma união da energia para garantir um aprovisionamento energético seguro, a preços acessíveis e sustentável; um programa de segurança interna para enfrentar ameaças comuns, nomeadamente terrorismo e crime organizado; um mercado único digital para desbloquear oportunidades disponíveis em linha; e uma agenda da migração. As nossas novas iniciativas decorrem de verdadeiras prioridades políticas. A Comissão não pode, nem deve, intervir cada vez que surge um problema na UE. O primeiro programa de trabalho da Comissão reflete esta mudança de paradigma. Inclui apenas 23 novas iniciativas importantes, todas elas em estreita consonância com as prioridades políticas acordadas. As restantes ações de rotina que se seguirão durante o ano refletirão também a mesma linha e a mesma finalidade. A iniciativa «Orçamento da UE orientado para os resultados» terá igualmente por objetivo demonstrar o valor acrescentado do orçamento da UE para os cidadãos da UE.

As prioridades políticas guiam a ação da Comissão para os desafios que a UE enfrenta atualmente. Legislar melhor é uma ferramenta destinada a proporcionar uma base para a tomada de decisões políticas fundamentadas e em tempo útil, mas nunca poderá substituir as decisões políticas.

Estamos atualmente a esboçar novas medidas destinadas a melhorar as regras para obter melhores resultados. Alargaremos igualmente o processo de tomada de decisões e escutaremos e interagiremos melhor com aqueles que aplicam a legislação da UE e dela beneficiam. Analisaremos todos os domínios de intervenção numa nova perspetiva, a fim de determinar se as medidas vigentes devem ser melhoradas.

Vamos prosseguir como começámos: concentrar-nos naquilo que realmente deve ser feito pela UE e garantir que é bem feito. A aplicação dos princípios de «legislar melhor» assegurará que as medidas se baseiam em dados concretos, são bem concebidas e oferecem benefícios palpáveis e sustentáveis aos cidadãos, às empresas e à sociedade no seu conjunto.

Estes princípios aplicam-se quer aos novos atos legislativos quer ao vasto acervo legislativo da UE em vigor. Esta legislação é essencial para o desenvolvimento sustentável, para a realização do mercado único, que constitui o motor da nossa economia, e para a mobilização dos investimentos necessários ao apoio do emprego e do crescimento. Constitui a base do modelo social europeu e confere sentido aos direitos e às liberdades que os cidadãos valorizam, designadamente a segurança e o direito à justiça. Além disso, ajuda-nos a dar

resposta a desafios comuns, como a segurança energética e a proteção do ambiente e do clima. Em muitos casos, um conjunto de regras da UE substitui uma manta de retalhos de 28 regras nacionais diferentes, facilitando a vida dos cidadãos e das empresas, simplificando o quadro jurídico, reduzindo os encargos regulamentares em todo o mercado único e aumentando a previsibilidade da regulamentação.

O acervo legislativo da UE não só é necessário como constitui a nossa grande força, tornando a UE qualitativamente distinta de qualquer outro modelo de governação coletiva no mundo. É por este motivo que é tão importante que cada medida do acervo legislativo da UE seja adequada para o objetivo a que se destina, moderna, eficaz, proporcionada, operacional e tão simples quanto possível. A legislação deve permitir alcançar a finalidade a que se destina, ser de fácil aplicação, garantir a segurança e a previsibilidade e evitar quaisquer encargos desnecessários. Precisamos de regras sensatas e realistas, corretamente aplicadas e executadas em toda a UE, de regras que cumprem a sua missão de satisfazer os nossos objetivos comuns – nem mais, nem menos.

Legislar melhor não significa «mais» ou «menos» legislação da UE; também não é uma questão de desregulamentar ou deixar de conceder prioridade a determinados domínios de intervenção ou de comprometer os valores que nos são caros: proteção social e ambiental e direitos fundamentais, inclusive saúde, para citar apenas alguns exemplos. Legislar melhor significa assegurar a consecução efetiva dos objetivos políticos ambiciosos que nos propusemos alcançar.

Ao longo da última década, a UE criou um conjunto abrangente de ferramentas e procedimentos para garantir o objetivo de legislar melhor. Estas mudanças importantes já estão a produzir resultados, mas a atual Comissão decidiu ir mais longe.

O nosso compromisso de melhorar a legislação deve aplicar-se a todos os níveis, baseando-se nos progressos já alcançados a nível da avaliação de impacto e do programa para a adequação e a eficácia da regulamentação (REFIT). As políticas não devem ser impostas mas devem ser preparadas de uma forma inclusiva, basear-se numa transparência e num compromisso totais e estar à escuta dos pontos de vista daqueles que são afetados pela legislação, para que esta seja facilmente aplicável. Estamos recetivos aos comentários e ao controlo externos para garantir que faremos as coisas como deve ser. As políticas da UE devem também ser reapreciadas periodicamente: temos de ser transparentes e responsáveis, reconhecendo claramente se estamos ou não a cumprir os nossos objetivos políticos, o que funcionou bem e o que deve mudar.

Legislar melhor não é um exercício burocrático. Os cidadãos, as empresas e outras partes interessadas julgam a UE com base nos impactos das suas ações: não só as iniciativas novas, mas, mais importante ainda, as regras já em vigor. A Comissão compromete-se a assumir a responsabilidade política de aplicar no âmbito dos seus trabalhos princípios e processos tendentes a legislar melhor e insta as restantes instituições da UE e os Estados-Membros a procederem do mesmo modo.

2. ABERTURA E TRANSPARÊNCIA

2.1. Consultar mais e escutar melhor

O alargamento do processo de tomada de decisões pode tornar a UE mais transparente e responsável, assegurando igualmente que as políticas se baseiam nos melhores dados disponíveis, tornando-as mais eficazes. A todos os níveis – local, regional, nacional e da

União –, as pessoas afetadas pela legislação compreendem melhor o impacto que esta terá e podem facultar os elementos necessários para a melhorar.

A Comissão tenciona escutar mais atentamente os cidadãos e as partes interessadas e estar recetiva aos comentários destes, em todas as fases do processo – desde a ideia inicial até ao momento em que a Comissão apresenta uma proposta, passando pela adoção de legislação e pela respetiva avaliação. A Comissão tenciona criar um portal Web que permita seguir cada iniciativa.

Baseando-se nas atuais regras mínimas de consulta¹, as novas orientações da Comissão sobre legislar melhor reforçam o nosso compromisso de efetuar consultas de alta qualidade e transparentes, que sejam extensivas a todas as partes interessadas e visem os elementos necessários à tomada de boas decisões. Tal objetivo será alcançado de duas formas principais.

Em primeiro lugar, as partes interessadas poderão manifestar os seus pontos de vista ao longo de todo o ciclo de vida de uma política. Os «roteiros» e as «avaliações de impacto iniciais» concederão às partes interessadas a possibilidade de apresentarem comentários e incitá-las-ão a comunicar informações pertinentes, desde o início dos trabalhos sobre uma nova iniciativa². Serão igualmente efetuadas consultas públicas ao longo de um período de doze semanas por ocasião da elaboração de novas propostas e durante a avaliação e realização de «balanços de qualidade» da legislação vigente. Após a adoção de uma proposta pela Comissão, os parlamentos nacionais têm a possibilidade de apresentar pareceres fundamentados sobre a subsidiariedade. Além disso, a Comissão convidará os cidadãos e as partes interessadas a apresentarem os seus comentários no prazo de oito semanas³: a fim de introduzir estes pontos de vista no debate legislativo, a Comissão procederá à respetiva recolha e apresentação ao Parlamento Europeu e ao Conselho.

Em segundo lugar, todas as partes interessadas poderão formular comentários sobre atos que estabelecem elementos técnicos ou específicos necessários à aplicação da legislação adotada pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho. Pela primeira vez, os projetos de atos delegados ficarão abertos ao grande público no sítio Web da Comissão por um período de quatro semanas, para além de serem alvo da consulta de peritos nos Estados-Membros. Os atos de execução importantes, que são objeto do parecer de um comité, ficarão igualmente acessíveis ao público por um período de quatro semanas, o que permitirá às partes interessadas apresentar as suas observações antes de qualquer votação dos Estados-Membros no comité competente⁴. A Comissão publicará em linha uma lista indicativa dos atos em preparação, para que as partes interessadas possam elaborar com antecedência os respetivos planos. Serão igualmente necessárias avaliações de impacto proporcionadas, sempre que os impactos sejam previsivelmente significativos.

¹ COM(2002) 704 complementada pela COM(2012) 746, pelo SWD(2012) 422 e pela COM(2014) 368.

² Estes roteiros e avaliações de impacto iniciais serão divulgados através de um sistema de alerta automático nos seguintes endereços: <https://webgate.ec.europa.eu/notifications/homePage.do>; <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do>

³ Sem prejuízo de disposições específicas aplicáveis às propostas da Comissão ao abrigo do artigo 155.º, n.º 2, do TFUE.

⁴ Serão aplicáveis determinadas exceções aos projetos de atos delegados e de atos de execução: quando o projeto de ato de execução se prende com a gestão financeira e, em ambos os tipos de atos, quando o poder discricionário relativamente ao conteúdo é nulo (ou limitado); quando já tiver sido efetuada uma ampla consulta durante a preparação do ato (como a realizada por uma agência da UE); quando a urgência impede tais consultas; ou por outros motivos devidamente justificados.

Tendo em conta o papel e a autonomia dos parceiros sociais, serão aplicáveis disposições específicas às consultas da Comissão ao abrigo do artigo 154.º do TFUE e às suas propostas ao abrigo do artigo 155.º do TFUE.

2.2. Explicar melhor o que fazemos e porquê

Em todo o caso, temos de explicar melhor os motivos da nossa intervenção, os resultados que esperamos alcançar e os possíveis impactos. Uma exposição de motivos melhorada acompanhará cada proposta da Comissão⁵. Para além de explicar a finalidade da medida proposta, esclarecerá a forma como foram aplicados os princípios de «legislar melhor»: razão pela qual a iniciativa é necessária, por que constitui a melhor ferramenta à disposição da UE, o que pensam as partes interessadas e quais os previsíveis impactos ambientais, sociais e económicos, nomeadamente na competitividade e nas pequenas e médias empresas (PME). Incluirá igualmente uma explicação mais exaustiva da forma como a iniciativa satisfaz os duplos testes de subsidiariedade (por que razão o objetivo não pode ser alcançado somente pelos Estados-Membros) e de proporcionalidade (por que razão a medida proposta se limita ao estritamente necessário para alcançar o seu objetivo). Este aspeto é essencial para promover a responsabilização.

2.3. De que forma o direito da UE afeta as pessoas, as empresas e a sociedade no seu conjunto – possibilidade de todos exprimirem a sua opinião

A Comissão quer que as partes interessadas possam apresentar comentários, não só em etapas de controlo precisas do processo de elaboração de uma determinada política, mas, a qualquer momento, sobre todos os aspetos da política e da legislação da UE. Queremos saber de que forma o direito da UE afeta as pessoas e as empresas e de que modo podemos melhorar a sua eficácia.

Para além das consultas formais estabelecidas pela Comissão, uma nova funcionalidade «Alivie o fardo – Exprima a sua opinião», disponível no sítio Web «Legislar melhor» da Comissão, concederá a todos a possibilidade de exprimir os seus pontos de vista e formular observações sobre a legislação e as iniciativas da UE. Diga-nos o que considera irritante, oneroso ou que carece de melhoria. Comprometemo-nos a responder, dando seguimento direto ou enviando as suas observações para ulterior análise pela nova plataforma das partes interessadas, descrita abaixo. Deste modo, os cidadãos, os parceiros sociais e as empresas da Europa terão ao seu dispor um meio direto de compreender e influenciar a política da UE, recorrendo a ferramentas interativas adaptadas à era digital.

3. FAZER MELHOR: MELHORES INSTRUMENTOS PARA MELHORES POLÍTICAS

3.1. Alcançar os nossos objetivos: Legislar melhor - uma agenda equilibrada

Legislar melhor não significa favorecer determinadas políticas ou objetivos em detrimento de outros. Trata-se de possuir objetivos claros, sejam eles quais forem, de assegurar que a solução política constitui a melhor forma e a menos onerosa de alcançar tais objetivos e de sermos claros relativamente à eficácia das soluções. Todos os impactos significativos – sejam eles positivos ou negativos, quantificáveis ou não – devem ser analisados e ponderados.

⁵ É necessária uma exposição de motivos para todas as propostas legislativas e atos delegados, mas não para os atos de execução.

As novas orientações integradas sobre legislar melhor serão, a partir de hoje, aplicáveis aos trabalhos da Comissão⁶. Assegurarão que os impactos económicos, sociais e ambientais continuam a ser tidos em conta, paralelamente, em toda a atividade analítica da Comissão, do mesmo modo que os direitos fundamentais. Renovam o compromisso da Comissão de utilizar os melhores dados disponíveis, incluindo científicos, e reforçar o empenho na criação de planos de acompanhamento e aplicação claros antes da adoção das medidas. Garantirão igualmente que a preservação da competitividade e do desenvolvimento sustentável da UE continua a ser uma prioridade em tudo aquilo que fazemos.

Quando analisarmos soluções políticas, tomaremos em consideração tanto os meios regulamentares como os meios não regulamentares devidamente concebidos⁷, bem como as melhorias na aplicação e execução da legislação em vigor. Asseguraremos soluções que tirem partido de todas as possibilidades que as tecnologias digitais e de outro tipo podem oferecer hoje e poderão oferecer amanhã, sem restringir a inovação e funcionando de forma eficaz tanto no mundo digital como no físico.

Estamos especialmente atentos às regras que afetam as PME que, frequentemente, se sentem entravadas pela burocracia. Porém, nem todas estas regras provêm de Bruxelas. Acresce que muitas regras da UE são tão pertinentes para as empresas mais pequenas como para as de maior dimensão: o trabalhador de uma pequena empresa de fabrico de produtos artesanais tem o mesmo direito à proteção da saúde e da segurança que o operário de uma grande fábrica. Porém, se a estrutura legislativa é demasiado complicada, demasiado onerosa ou demasiado burocrática, existe o risco de as empresas mais pequenas não conseguirem pura e simplesmente respeitá-la – pelo que os trabalhadores não serão protegidos ou as empresas mobilizarão recursos escassos exclusivamente na aplicação das regras, em vez de os direcionar para o crescimento e a criação de emprego.

Aplicaremos, de forma mais exaustiva, o princípio «Pensar primeiro em pequena escala» na preparação de iniciativas: teremos em conta os interesses das pequenas e médias empresas na conceção e avaliação das políticas, prevendo, sempre que possível e pertinente, um regime simplificado para estas empresas e uma isenção total para as microempresas⁸. Quando tal não for possível, por exemplo porque não permitiria a consecução efetiva dos objetivos sociais, ambientais e económicos da legislação proposta, a Comissão explicará os motivos dessa impossibilidade.

3.2. Uma Comissão aberta ao controlo

Os compromissos acima referidos constituem uma mudança ambiciosa da forma como trabalhamos. O controlo pode ajudar-nos a respeitar os nossos princípios em matéria de

⁶ Será aplicável um período de transição, até ao final de 2015, às iniciativas que já se encontram numa fase muito avançada. Ao remeter para as novas exigências enunciadas nas orientações sobre legislar melhor, o novo Comité de Controlo da Regulamentação procederá a uma avaliação pragmática nas suas análises da qualidade, tendo em conta a cronologia do processo de preparação para cada avaliação de impacto e a avaliação principal objeto do seu controlo. A consulta pública sobre projetos de atos delegados e atos de execução, bem como a publicação do respetivo planeamento, serão introduzidas gradualmente, a par dos necessários requisitos de tratamento interno.

⁷ Ver os princípios de uma melhoria da autorregulamentação e da co-regulamentação e a prática comunitária nesta matéria: <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/communities/better-self-and-co-regulation>

⁸ Para as definições de pequenas, médias e microempresas, consultar: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/sme-definition/index_en.htm

legislar melhor, garantindo que as propostas se baseiam nos melhores dados e nas melhores análises disponíveis.

Desde 2006, o Comité das Avaliações de Impacto cumpriu este papel de controlo. Assegurou a qualidade do trabalho de avaliação de impacto que a Comissão realiza antes de tomar decisões sobre novas iniciativas. Conforme anunciado em dezembro de 2014⁹, um novo Comité de Controlo da Regulamentação substituirá o atual comité e terá um papel reforçado.

O novo comité avaliará a qualidade das avaliações de impacto que informam a tomada de decisões políticas. Caso a Comissão decida tomar medidas na ausência de uma adequada avaliação de impacto em seu apoio, explicará publicamente os motivos da sua decisão. Ao contrário do que sucedeu no passado, o comité controlará igualmente as grandes avaliações e «balanços de qualidade» da legislação vigente.

A composição do comité permitir-lhe-á formular um parecer imparcial com base num conhecimento abrangente dos métodos analíticos pertinentes. Consequentemente, o novo comité será composto por um presidente e seis membros que, pela primeira vez, trabalharão em regime de tempo completo e estarão isentos de quaisquer responsabilidades políticas dentro da Comissão. Por outro lado, três destes membros serão recrutados a prazo e por um período não renovável fora das instituições da UE. Todos os membros serão selecionados, com base nas suas competências, mediante procedimentos rigorosos e objetivos.

3.3. Um compromisso conjunto das instituições da UE

As propostas da Comissão não passam disso – propostas –, destinando-se a ser analisadas e adotadas pelos co-legisladores. Raramente emergem intactas do processo legislativo: o Parlamento Europeu e o Conselho introduzem-lhes alterações. Uma vez aprovado, o ato legislativo é transposto pelos Estados-Membros para a ordem jurídica nacional ou regional. Tudo isto pode ter consequências, positivas ou negativas, a nível dos benefícios e dos custos.

A Comissão tem um papel fundamental a desempenhar na consecução do objetivo de legislar melhor, mas não pode fazê-lo sozinha. O direito de alterar a legislação incumbe naturalmente ao Parlamento Europeu e ao Conselho, como parte do processo democrático – do mesmo modo que lhes cabe a responsabilidade de atender aos impactos das respetivas alterações. O Parlamento Europeu e o Conselho devem, por conseguinte, tomar por modelo o compromisso de legislar melhor assumido pela Comissão, do mesmo modo que os Estados-Membros quando transpõem e aplicam o direito da UE.

O Acordo Interinstitucional «Legislar melhor» de 2003 define as modalidades de cooperação do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão Europeia para garantir a melhor preparação possível da legislação da UE. Porém, estas boas intenções não se traduziram de forma coerente. Entre 2007 e 2014, por exemplo, a Comissão produziu mais de 700 avaliações de impacto; no mesmo período, o Parlamento Europeu avaliou o impacto de cerca de 20 das suas alterações, ao passo que o Conselho não avaliou nenhuma delas. Os co-legisladores só raramente iniciam a análise de uma proposta pelo exame adequado da avaliação de impacto da Comissão. Além disso, sobretudo nas fases finais das negociações, obtêm-se acordos sem ter plenamente em conta os impactos diretos e indiretos que as alterações de compromisso podem provocar.

⁹ Ver IP/14/2761.

No passado, o Parlamento Europeu e o Conselho hesitaram, por vezes, em aprovar medidas que reduziriam os encargos administrativos. Uma proposta de declaração normalizada de IVA, por exemplo, diluiu-se e foi obstruída pelos Estados-Membros reunidos em sede do Conselho – pondo em causa 15 000 milhões de euros de poupanças. Os Estados-Membros também ultrapassam, muitas vezes, o estritamente requerido pela legislação da UE, quando a transpõem para a ordem jurídica interna («sobreterregulamentação»), o que pode reforçar os benefícios, mas igualmente acrescentar custos desnecessários para as empresas e as entidades públicas, que são indevidamente associados à legislação da UE.

Porém, a Comissão reconhece que o novo espírito político que reina no Parlamento Europeu e no Conselho concede a todos a possibilidade não só de se comprometerem a aderir aos princípios de «legislar melhor» como de os respeitar.

Só um compromisso conjunto assumido entre todas as instituições da UE e cada um dos Estados-Membros permitirá uma verdadeira mudança. A Comissão propõe a celebração de um novo acordo com o Parlamento Europeu e o Conselho, tendo por objetivo que todas as partes se comprometam a legislar melhor e a cooperar mais no sentido de que os cidadãos, as empresas e a sociedade no seu conjunto possam constatar os benefícios da UE no seu quotidiano. Consideramos que legislar melhor é uma importante prioridade política – do ponto de vista das novas propostas e da legislação em vigor. Tendo em conta a nossa responsabilidade conjunta face ao grande público da UE, solicitamos às restantes instituições que façam o mesmo que nós e cooperem na consecução deste objetivo.

Concretamente, apelamos ao Parlamento Europeu e ao Conselho no sentido de:

- Concederem prioridade a iniciativas que simplifiquem ou melhorem a legislação vigente, designadamente as identificadas no programa REFIT da Comissão, para conseguir alcançar mais rapidamente os benefícios previstos;
- Procederem a uma avaliação de impacto de quaisquer alterações substanciais propostas pelo Parlamento Europeu ou pelo Conselho no decurso do processo legislativo. Se o Parlamento Europeu e o Conselho obtiverem um acordo substancialmente diferente da proposta inicial da Comissão, deverão avaliar o impacto económico, social e ambiental e os encargos regulamentares prováveis antes de qualquer decisão definitiva;
- Aceitarem que a legislação deve ser compreensível e clara, permitir às partes inteirar-se facilmente dos seus direitos e das suas obrigações, incluir requisitos adequados de informação, acompanhamento e avaliação, evitar custos desproporcionados e ser de aplicação prática;
- Aceitarem que cada instituição pode exigir um painel independente para proceder a uma avaliação destes fatores na sequência de qualquer alteração substancial da proposta da Comissão. Esta avaliação deveria ser concluída e tornada pública dentro de um prazo razoável e ter em conta os eventuais trabalhos de avaliação de impacto. Cada instituição designaria um membro do painel que estaria apto a comprovar as competências específicas necessárias e a ausência de conflito de interesses e que atuaria de forma independente da entidade que o designou;
- Reconhecerem que a legislação já em vigor foi devidamente avaliada, por forma a determinar se as ferramentas existentes podem ser utilizadas para o objetivo pretendido – antes de ponderar novas iniciativas;

- Incluírem sistematicamente em cada novo ato legislativo disposições que permitam o acompanhamento e a avaliação futura;
- Instarem os Estados-Membros a evitar uma «sobre-regulamentação» injustificada das regras da UE aquando da sua transposição para a ordem jurídica interna. Embora possa contribuir para alcançar os objetivos da legislação no contexto local ou destinar-se a aumentar os benefícios, esta prática pode igualmente impor encargos adicionais significativos. Os Estados-Membros devem ser convidados a explicar os motivos de tal sobre-regulamentação;
- Aceitarem um novo entendimento comum sobre atos delegados, incluindo critérios que permitam efetuar uma distinção entre atos delegados e atos de execução¹⁰;
- Serem mais transparentes e participativos;
- Comprometerem-se a redigir melhor os atos jurídicos, para que a legislação da UE seja correta, compreensível, clara e coerente e para que todos compreendam facilmente e com certeza os seus direitos e as suas obrigações;
- Promoverem a «reformulação» da legislação, para que esta continue a ser clara e bem estruturada, mesmo depois de ter sido alterada; e
- Tornarem o direito da UE tão acessível quanto possível, para que todos possam consultar a legislação que os afeta – em linha, atualizada, fiável, completa e consolidada.

A proposta de novo acordo interinstitucional apresentada pela Comissão constitui uma base sólida para as negociações e a Comissão espera que as três instituições consigam finalizar um novo acordo até ao final deste ano.

4. RENOVAR O ACERVO LEGISLATIVO VIGENTE

O exame dos benefícios e dos custos não pode constituir apenas um «instantâneo» do momento em que nasce uma política: a análise e a avaliação devem prosseguir durante o ciclo de vida de uma política, para garantir que esta continua a ser adequada para o objetivo a que se destina. Significa isto que, após uma política ter sido aplicada, é necessário fazer uma retrospectiva do seu impacto real em setores específicos e propor formas de atenuar os encargos sem reduzir a ambição política. Tal avaliação implicará, geralmente, uma consulta pública aberta.

Temos de ser claros relativamente aos casos em que os resultados foram dececionantes e as consequências inesperadas, sejam elas económicas, sociais ou ambientais. Temos de estar dispostos a reexaminar e a melhorar, sempre que necessário. Impõe-se igualmente encontrar novas formas de debater e chegar a acordo com o Parlamento Europeu e o Conselho sobre o que funcionou ou não. Caso contrário, qualquer tentativa séria de redução da burocracia ou de introdução das alterações legislativas necessárias será inútil.

A tendência natural dos políticos é concentrar-se em novas iniciativas. Porém, a UE é julgada não só com base nas novas iniciativas políticas mas também nos benefícios e encargos

¹⁰ Estes critérios seriam formulados tendo em conta o relatório Szájer do Parlamento Europeu (sobre o acompanhamento da delegação de poderes legislativos e do controlo pelos Estados-Membros do exercício das competências de execução da Comissão). A adaptação do procedimento de regulamentação com controlo ao Tratado de Lisboa poderia seguir-se ao acordo sobre um novo entendimento comum.

inerentes à legislação da UE em vigor. Consequentemente, gerir ativamente o direito da UE em vigor é tão importante do ponto de vista político como preparar novas iniciativas.

Ao longo do tempo, mesmo uma legislação bem concebida pode tornar-se obsoleta, mais onerosa do que necessário ou deixar de alcançar os objetivos a que se destina. A título de exemplo, a evolução do mercado pode tornar a legislação inútil, não pertinente ou pouco adaptada ao seu objetivo. A evolução tecnológica pode oferecer a possibilidade de alcançar o objetivo político de uma forma mais eficaz – por exemplo, permitindo a apresentação em linha de um formulário. Os ensinamentos retirados da aplicação de uma política graças a um acompanhamento e a uma avaliação melhorados podem igualmente oferecer novos indícios de qual a melhor solução política.

4.1. O programa REFIT – manter o direito da UE adaptado ao objetivo a que se destina

O programa para a adequação e a eficácia da regulamentação (REFIT) é o programa da Comissão que garante que a legislação da UE continua a ser adequada para o objetivo a que se destina e produz os resultados esperados pelos legisladores da UE. O programa REFIT não pretende desregulamentar mas regulamentar *melhor*. O seu objetivo é revelar os benefícios do direito da UE aos cidadãos, às empresas e à sociedade no seu conjunto da forma mais eficiente e eficaz, eliminando simultaneamente a burocracia e reduzindo os custos sem comprometer os objetivos políticos. O REFIT não consiste numa análise pontual: trata-se de um compromisso duradouro de manter o acervo legislativo da UE sóbrio e saudável.

O programa REFIT deve ser acompanhado de políticas ambiciosas. As avaliações objetivas da legislação vigente servirão, frequentemente, para destacar meios de aliviar a carga regulamentar por forma a melhorar a aplicação e a aumentar o nível das normas. Podem igualmente identificar novos desafios políticos emergentes num mundo em rápida mutação que a legislação mais antiga não está devidamente preparada para enfrentar.

Desde o seu lançamento, em 2012, o REFIT já fez incidir mais a tónica nos desafios quotidianos que o acervo legislativo em vigor representa para os cidadãos e as empresas. Os progressos são acompanhados através do recurso ao painel de avaliação REFIT, cuja última versão é publicada hoje¹¹. Baseando-se nesta dinâmica, a Comissão tenciona reforçar o REFIT, por forma a obter resultados melhores e mais palpáveis. O REFIT será mais:

- *Direcionado* – colocando a tónica nas mais importantes fontes de ineficiência e encargos desnecessários;
- *Quantitativo* – cada proposta REFIT será acompanhada de estimativas dos potenciais benefícios e economias de custos; na sequência da adoção da legislação, será publicada uma atualização das estimativas; a Comissão cooperará com os Estados-Membros e as partes interessadas a fim de verificar se este potencial se está a traduzir em impactos reais no terreno;
- *Inclusivo* – a nova plataforma REFIT constituirá uma fonte inestimável de sugestões para melhorar a legislação da UE;

¹¹ SWD(2015) 110.

- *Incorporado no processo de tomada de decisões políticas* – o REFIT assumirá um papel proeminente no programa de trabalho anual e no diálogo político estabelecido entre a Comissão e as restantes instituições da UE antes e após a adoção do programa de trabalho.

O programa REFIT constitui uma responsabilidade conjunta. A Comissão convida o Parlamento Europeu e o Conselho a concederem um forte apoio às iniciativas destinadas a melhorar a eficácia e a eficiência do acervo legislativo vigente.

4.2. O REFIT em ação

Todas as futuras iniciativas REFIT refletirão esta nova abordagem reforçada, baseando-se nos trabalhos da nova plataforma REFIT e nos resultados das avaliações em curso, nomeadamente as avaliações e os balanços de qualidade identificados como prioritários no âmbito do REFIT.

Os ensinamentos retirados destas análises contribuirão para influenciar a conceção de **futuras propostas legislativas**. Caso os custos regulamentares sejam considerados desproporcionados relativamente aos objetivos prosseguidos, serão examinadas abordagens alternativas para alcançar os mesmos objetivos. A título de exemplo, as futuras revisões das regras relativas ao regime especial de IVA para as pequenas empresas, a janela única aduaneira da UE e as superfícies de interesse ecológico poderão conduzir a economias significativas.

Iniciativas novas e em curso para reduzir os encargos

Ainda este ano, serão anunciadas diversas **iniciativas novas** no âmbito do programa de trabalho da Comissão. No entanto, a Comissão **já está a trabalhar ativamente** para reduzir os encargos em domínios como:

- Contratos públicos: a Comissão proporá um formulário de dados normalizado para solucionar as dificuldades encontradas pelas PME, confrontadas com a necessidade reiterada de preencher documentação morosa e complexa relacionada com os contratos públicos.
- Estatísticas das empresas: a Comissão avaliará as economias de custos para as empresas e procurará concretizá-las no contexto de um regulamento-quadro relativo à integração das estatísticas das empresas e das estatísticas sobre o mercado único.
- Legislação relativa aos produtos químicos: a legislação da UE relativa aos produtos químicos trouxe uma economia de custos considerável para as empresas que operam no mercado único. No entanto, as pequenas empresas consideram difícil e dispendioso cumprir os requisitos administrativos conexos. A Comissão abordará estas preocupações através da simplificação das regras aplicáveis às substâncias utilizadas em pequenas quantidades e da apresentação de um plano de ação destinado a ajudar as PME a cumprir o prazo-limite de 1 de junho de 2018 para registo destas quantidades. Em 2015, serão apresentadas propostas para simplificar o procedimento de autorização, reduzir a quantidade de informações requeridas e aumentar a previsibilidade do processo.

Revogar a legislação obsoleta

Além disso, a Comissão continuará a examinar a legislação setorial para identificar e propor a revogação de legislação obsoleta, que já não cumpre o seu objetivo ou é excessivamente onerosa. Foram identificados vinte e três atos candidatos a revogação em diversos domínios

de intervenção¹². Nas áreas da agricultura e das pescas, são efetuados exercícios anuais para identificar atos obsoletos. Estas boas práticas serão alargadas a toda a Comissão.

Avaliações e balanços de qualidade

Além disso, estão em curso análises e avaliações globais, preparando o terreno para uma possível ação futura numa vasta gama de políticas e de legislação – por exemplo, em matéria de pagamentos em atraso e pesticidas; alegações nutricionais e de saúde; seguro automóvel; regulamentação da UE sobre produtos derivados e regulamento relativo aos requisitos de fundos próprios.

Outros trabalhos de avaliação em curso no âmbito do programa REFIT estão igualmente em vias de conclusão, nomeadamente:

- O balanço de qualidade da legislação alimentar geral (Regulamento (CE) n.º 178/2002) avaliará se os seus princípios fundamentais e as definições foram aplicados de forma eficaz e se as novas responsabilidades dos operadores são adequadas para o objetivo a que se destinam, tendo em conta as regras e normas estabelecidas pela legislação subsequente, a sua execução e os consequentes efeitos cumulativos e potenciais sobreposições.
- No seguimento da avaliação global da saúde e da segurança no trabalho que deverá concluir-se no final de 2015, a Comissão identificará as lacunas que devem ser colmatadas e elaborará medidas específicas para aliviar os encargos das PME e as ajudar a cumprir os requisitos da UE. Serão ponderadas eventuais medidas destinadas a melhorar a coerência e a compatibilidade entre a legislação sobre saúde e segurança no trabalho e a legislação em matéria de produtos químicos (REACH).
- De igual modo, os resultados do balanço de qualidade sobre a legislação relativa aos produtos químicos não contemplados pelo REACH (a concluir em 2016) identificarão eventuais novas medidas de redução dos encargos.

Melhorar a aplicação

Reduzir os encargos administrativos não significa apenas alterar a legislação. Existem muitos outros meios de contribuir para a melhoria da forma como o direito da UE é aplicado. A título de exemplo, a Comissão irá:

- Lançar uma ampla reapreciação dos requisitos de informação para identificar o modo como os encargos podem ser atenuados. Esta reapreciação concederá um destaque particularmente significativo aos domínios em que as partes interessadas manifestaram recentemente as suas preocupações, como a agricultura, a energia, o ambiente e os serviços financeiros.
- Cooperar com os Estados-Membros na análise dos melhores meios de assegurar o cumprimento do direito da UE a nível nacional, designadamente com os que estão a analisar em que medida a regulamentação da UE e a dos Estados-Membros se conjugam para contribuir para a proteção do ambiente (como no caso da iniciativa «Make It Work»). O objetivo é identificar soluções para reforçar a eficácia da aplicação do direito da UE a

¹² Para informações mais pormenorizadas, ver painel de avaliação REFIT.

nível nacional e local, reduzindo a sua complexidade e mantendo simultaneamente o seu nível de proteção.

- Concluir os trabalhos sobre uma base de dados que conceda uma visão global e fiável dos requisitos da UE e dos Estados-Membros em matéria de rotulagem dos alimentos, a fim de ajudar especialmente as PME.
- Continuar a acompanhar atentamente a transposição das diretivas da UE de forma clara, correta e atempada e a aplicação e execução adequadas das regras da UE em todos os Estados-Membros, aumentando a segurança jurídica e permitindo que os cidadãos e as empresas tirem partido das oportunidades do mercado único.

Simplificar o financiamento da UE

Por último, há muito que a Comissão defende a simplificação da gestão dos fundos da UE, por forma a contribuir para a otimização dos benefícios destes e a manter simultaneamente normas rigorosas de gestão financeira. Os progressos em matéria de simplificação são acompanhados através de um painel de avaliação para a simplificação administrativa, publicado periodicamente pela Comissão¹³. A complexidade das regras administrativas para a aplicação do orçamento da UE, tanto a nível da União como dos Estados-Membros, aumenta a burocracia, os atrasos, o custo dos controlos e os erros. A simplificação é um elemento crucial da nova iniciativa «Orçamento da UE orientado para os resultados» e a Comissão prosseguirá este trabalho, por exemplo nos domínios seguintes:

- A política agrícola comum, no contexto da qual a Comissão simplificará a gestão da organização comum de mercado, nomeadamente procedendo à fusão de 200 regulamentos da Comissão em vigor em 40 atos de execução e atos delegados.
- Os fundos estruturais e de investimento europeus, no âmbito dos quais a Comissão instituirá um grupo de alto nível para acompanhar a simplificação levada a cabo pelos Estados-Membros; lançará uma série de estudos destinados a analisar novas opções de redução de custos e simplificação; e criará uma base de dados interativa de textos jurídicos e documentos de orientação para os Estados-Membros, os beneficiários e as partes interessadas.
- Aplicação do programa Horizonte 2020, no contexto do qual se encontra em preparação uma segunda vaga de medidas de simplificação para o programa-quadro de investigação e inovação.

4.3. Uma abordagem inclusiva

A Comissão procurará ativamente obter contributos das partes interessadas sobre o modo de melhorar a legislação da UE.

Paralelamente ao novo sítio Web «Alivie o fardo - Exprima a sua opinião» acima mencionado, a Comissão está a criar uma nova «plataforma REFIT», que brevemente concederá aos cidadãos a possibilidade de exprimirem a sua opinião e constituirá a base para um trabalho inclusivo sobre um programa comum. Participarão na plataforma peritos de alto nível das empresas, dos parceiros sociais e da sociedade civil, designados através de um processo aberto e transparente, bem como peritos dos 28 Estados-Membros, do Comité

¹³ Painel de avaliação definitivo no âmbito do programa de simplificação com vista ao QFP 2014-2020, COM (2014) 114 final de 3.3.2014.

Económico e Social Europeu e do Comité das Regiões. Qualquer parte interessada que tenha preocupações ou sugestões a formular, poderá apresentar à plataforma os seus pontos de vista sobre o impacto da legislação da UE e propor meios de melhorar a legislação. A plataforma terá em conta estas sugestões, solicitará pareceres sobre temas específicos (por exemplo, obstáculos à digitalização ou à inovação) e formulará sugestões concretas à Comissão.

O Primeiro Vice-Presidente da Comissão presidirá à plataforma. A Comissão reagirá a todas as sugestões da plataforma e explicará, de forma sistemática, a forma como tenciona dar-lhes seguimento. A Comissão convidará os Estados-Membros a fazerem o mesmo, nos casos em que as sugestões se prendem com a transposição e a aplicação a nível nacional.

5. CONCLUSÃO

A presente comunicação define uma série de ações que demonstram o compromisso renovado da Comissão de aplicar os princípios de «legislar melhor» à sua atividade diária. O objetivo é trabalhar de forma mais transparente e inclusiva para produzir propostas de maior qualidade e assegurar que as regras em vigor permitem alcançar importantes objetivos sociais de forma mais eficaz.

No entanto, a Comissão, por si só, não pode legislar melhor. Consequentemente, é necessário um compromisso partilhado de todas as instituições da UE, dos Estados-Membros e de outros intervenientes, como os parceiros sociais. O Parlamento Europeu e o Conselho têm especial responsabilidade de legislar melhor. A Comissão convida-os a iniciar rapidamente as negociações com base na proposta de novo acordo interinstitucional apresentada pela Comissão –, tendo por objetivo finalizá-lo até ao final de 2015.