



Estrasburgo, 24.10.2017
COM(2017) 651 final

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

Completar o Programa Legislar Melhor: melhores soluções para melhores resultados

{SWD(2017) 675 final}

1. INTRODUÇÃO: LEGISLAR MELHOR NA COMISSÃO

A meio do mandato, a atual Comissão continua empenhada em concretizar as iniciativas prioritárias para apoiar a realização das suas dez prioridades políticas¹, no interesse dos cidadãos da União, assim como favorecer o crescimento e o emprego, melhorar o funcionamento do mercado interno, combater as ameaças à segurança, proteger os consumidores e os trabalhadores, e melhorar a saúde pública e o ambiente. O programa de trabalho para 2018² mostra, uma vez mais, o interesse da Comissão em privilegiar as grandes questões que exigem soluções europeias. O programa inclui medidas destinadas a pôr em prática o Mercado Único Digital e a União da Energia, garantir uma tributação equitativa das empresas e justiça social, concluir a União dos Mercados de Capitais, reforçar a União Económica e Monetária e a União Bancária, lutar contra o terrorismo e estabelecer o modelo para o próximo quadro financeiro plurianual da União.

O princípio de legislar melhor está subjacente a todas as ações da Comissão no intuito de assegurar que a UE faz o necessário e fá-lo bem. Para o efeito, em 2015³, a Comissão identificou um conjunto de princípios e medidas equilibradas que se articulam em torno de três pilares fundamentais:

- ***Avaliação de impacto***: as novas propostas são acompanhadas de avaliações de impacto que exploram a forma de alcançar os objetivos políticos com a maior eficiência possível, sem imposição de encargos desnecessários.
- **«Primeiro avaliar»**: todas as revisões da legislação em vigor irão avaliar as possibilidades de simplificar e reduzir os custos desnecessários com base em análises e contribuições das partes interessadas.
- ***Participação das partes interessadas***: o programa «Legislar melhor» apoia-se na participação ativa da sociedade civil, o que requer contributos das partes interessadas em todas as fases de elaboração das políticas, por meio de uma série de instrumentos de informação e atividades de consulta.

Esta abordagem no sentido de legislar melhor beneficiou de um amplo apoio das partes interessadas, incluindo do Parlamento Europeu⁴ e do Conselho⁵. Já em 2015, a OCDE classificou os sistemas de avaliação e de avaliação de impacto da Comissão em terceiro e quinto lugar, respetivamente, entre os membros da OCDE⁶. Desde que esta classificação foi efetuada, a Comissão introduziu outras melhorias em maio de 2015, tendo, em 2016, o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão celebrado o acordo interinstitucional

¹ https://ec.europa.eu/commission/index_en

² COM(2017) xxx [a completar quando for conhecida]

³ COM(2015) 215 de 19 de maio de 2015. *Legislar melhor para obter melhores resultados - agenda da UE*

⁴ Resolução do Parlamento Europeu, de 12 de abril de 2016, sobre o programa para a adequação e a eficácia da regulamentação (REFIT): Situação atual e perspetivas.
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P8-TA-2016-0104>

⁵ Legislar melhor para reforçar a competitividade Conclusões do Conselho, 26 de maio de 2016;
<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/05/26-conclusions-better-regulation/>

⁶ OCDE (2015), *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, Publicações da OCDE, Paris;
<http://www.oecd.org/publications/oecd-regulatory-policy-outlook-2015-9789264238770-en.htm>

«Legislar melhor»⁷. Além disso, em dezembro de 2016, a Comissão apresentou uma abordagem mais estratégica para a aplicação da legislação da UE⁸. No decurso de 2017, verificaram-se três novos desenvolvimentos significativos na forma como a Comissão aborda a iniciativa «Legislar melhor».

- Em primeiro lugar, a Comissão tem intensificado os seus esforços no sentido de aumentar a transparência, a legitimidade e a responsabilização do seu trabalho, em especial no que se refere ao processo de consulta e à possibilidade de as partes interessadas se pronunciarem sobre as suas propostas (ponto 2.2 infra). Até ao final de 2017, a Comissão terá lançado o sítio Internet «Contribuir para o processo legislativo» que permitirá às partes interessadas participar plenamente nos trabalhos da Comissão ao longo de todo o ciclo de elaboração das políticas⁹.
- Em segundo lugar, em 2017, a Comissão levou a cabo uma importante atualização das orientações e das ferramentas que permitem legislar melhor ao longo de todo o ciclo de elaboração das políticas¹⁰. Embora a sua principal função consista em explicar e explorar as ligações entre as várias etapas do processo de tomada de decisões, a nível interno da Comissão, e a apoiar os respetivos serviços no trabalho de melhoria da regulamentação, as referidas orientações e ferramentas são igualmente postas à disposição do Parlamento Europeu, do Conselho, dos Estados-Membros e de todas as partes interessadas. O objetivo é facilitar uma maior participação de todos estes intervenientes no processo de tomada de decisões da União.
- Em terceiro lugar, no início de 2017, o Comité de Controlo da Regulamentação concluiu o recrutamento do seu pessoal, e inclui agora os três membros que não pertencem a instituições europeias. Este órgão independente¹¹ verifica a qualidade das avaliações de impacto e de uma seleção de avaliações da legislação em vigor e publica todos os seus pareceres. Cada avaliação de impacto exigirá, em princípio, um parecer positivo para que a iniciativa possa prosseguir. Caso decida tomar medidas na ausência de tal parecer, a Comissão explica publicamente o motivo por que decidiu prosseguir. Além disso, o Comité está a prestar aconselhamento metodológico prático aos serviços da Comissão. Atualmente o Comité examina igualmente avaliações selecionadas, pretendendo sistematicamente saber se, em consonância com o «princípio avaliar primeiro», foi feita uma avaliação para apoiar o relatório de avaliação de impacto, caso um ato legislativo seja alterado.

A Figura 1 apresenta um panorama das principais atividades do programa «Legislar melhor» e expõe o importante trabalho efetuado nos últimos doze meses. A parte restante da presente comunicação contém mais pormenores sobre estas evoluções, sobre o

⁷ Acordo interinstitucional entre o Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia sobre legislar melhor. JO L 123 de 12 de maio de 2016, p.1. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:2016:123:TOC>

⁸ COM(2016) 8600 de 21 de dezembro de 2016. *Direito da UE: Melhores resultados através de uma melhor aplicação.*

⁹ «Contribuir para o processo legislativo»: https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_pt

¹⁰ https://ec.europa.eu/info/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en

¹¹ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_en

trabalho em curso com a plataforma REFIT para recolher, analisar e fazer progredir as opiniões das partes interessadas sobre a forma de simplificar a legislação existente. Responde também aos compromissos assumidos pela Comissão no Acordo Interinstitucional «Legislar Melhor» (em especial o n.º 48) e às conclusões do Conselho¹² e apresenta novas medidas destinadas a concretizar a ambiciosa agenda «Legislar melhor» da Comissão. O documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha a presente comunicação fornece informações adicionais sobre os esforços de simplificação.

Figura 1. Panorâmica das atividades respeitantes ao programa «Legislar melhor» desde o seu lançamento na Comissão

	<i>Em 31 de agosto de 2016</i>	<i>Em 31 de agosto de 2017</i>
Avaliações	688	798
Avaliações de impacto	975	1028
Consultas públicas	704	814
Pareceres da Plataforma REFIT	17	58

2. APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DO PROGRAMA «LEGISLAR MELHOR» PRINCIPAIS RESULTADOS:

2.1. Dar importância às questões importantes: no respeito dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade

A Comissão Juncker concentra-se num conjunto básico de dez prioridades políticas, continuando empenhada em agir apenas se necessário a nível da UE e propor só o que é essencial para produzir os resultados pretendidos. Com base em elementos recolhidos através de vários instrumentos para legislar melhor, a Comissão atua onde é preciso e sempre que isso contribua com algum valor acrescentado. A figura 2 ilustra esta prioridade da Comissão que também facilita a integração de objetivos horizontais, como a sustentabilidade, em todos os domínios políticos. Por último, nos casos em que foram prosseguidas abordagens setoriais em vários domínios, como a energia e o clima, os transportes, o mercado único digital e o mercado interno, foram aplicados instrumentos para legislar melhor, a fim de garantir a coerência e evitar custos desnecessários e a sobreposição de custos nesses setores.

Foram preparadas avaliações de impacto para a grande maioria destas iniciativas. No entanto, nem sempre é possível dispor das informações e das provas necessárias para realizar uma avaliação de impacto de ações em que é necessária uma resposta política imediata. Foi o que aconteceu ao longo do último ano nos domínios da migração e da

¹² Conclusões do Conselho de dezembro de 2014 (doc. 16000/14): «...Convida a Comissão a desenvolver e pôr em prática – com base nos contributos dos Estados-Membros e das partes interessadas – objetivos de redução da carga regulamentar em domínios particularmente carregados, especialmente para as PME, no âmbito do programa REFIT. Esta abordagem não deverá exigir uma medição de referência e deverá tomar em consideração, ao mesmo tempo, os custos e os benefícios da regulamentação.» e as conclusões do Conselho de 26 de maio de 2016 sobre «Legislar melhor para reforçar a competitividade», que «insta a Comissão a avançar rapidamente em [...] a introdução de objetivos de redução em 2017, tendo sempre em conta um elevado nível de proteção dos consumidores, da saúde, do ambiente e dos trabalhadores e a importância de um mercado único em pleno funcionamento.»

segurança, por exemplo. Nestes casos, a Comissão forneceu, no entanto, elementos na medida do possível para apoiar o que tenciona fazer e, nos poucos casos em que tal não foi possível, explicou a razão.

Figura 2. Número de iniciativas prioritárias na Comissão de Juncker 2015-2018 em comparação com o último ano do seu antecessor



Além de se concentrar em prioridades fundamentais, a Comissão também prossegue os seus esforços no sentido de garantir que as medidas que toma são proporcionadas. A Comissão elabora anualmente um relatório sobre o trabalho substancial que desenvolve no domínio da subsidiariedade e da proporcionalidade. Um dos instrumentos importantes é a análise independente das opções políticas pelo Comité de Controlo da Regulamentação antes de a Comissão adotar as suas propostas. O Comité verifica as opções exploradas com vista a simplificar a legislação e todos os impactos pertinentes (como os que afetam as PME), o que pode contribuir para abordagens mais eficazes, eficientes, ou proporcionadas que evitem custos desnecessários. A caixa 1 apresenta alguns exemplos.

Caixa 1. Exemplos de casos em que a iniciativa «Legislar melhor» contribuiu para iniciativas mais proporcionadas

- **Proposta sobre a livre circulação de dados no mercado único digital (COM(2017) 495).** O Comité de Controlo da Regulamentação manifestou preocupações quanto à necessidade e proporcionalidade da possibilidade de intervir em contratos entre empresas para tornar mais eficiente a transferência («portabilidade») dos dados entre prestadores de serviços em nuvem. Por conseguinte, a Comissão decidiu promover a autorregulação através de códigos de conduta sobre as informações a facultar aos utilizadores de serviços de armazenamento ou de outros tratamentos de dados. Além disso, decidiu que as modalidades da mudança de prestador e da portação devem ser determinadas pela autorregulação para a definição das respetivas boas práticas.
- **Proposta de diretiva relativa à promoção das fontes de energia renováveis (COM(2016) 767).** Tal como explicado na exposição de motivos da proposta, foram propostas medidas menos intrusivas, devido às preocupações expressas pelo Comité de Controlo da Regulamentação sobre a proporcionalidade (e em conformidade com o princípio da subsidiariedade) das medidas destinadas a promover as energias renováveis nos setores do aquecimento e arrefecimento.
- **Política da UE em matéria de normalização.** As partes interessadas baseiam-se em normas técnicas harmonizadas a nível da UE para as suas atividades. A publicação atempada das referências a essas normas no Jornal Oficial da UE tem sido problemática. Com base nas recomendações da Plataforma REFIT, a Comissão e as organizações europeias de normalização acordaram entre si um plano de ação para resolver este problema.

2.2. Transparência, legitimidade e responsabilização

No decurso de 2016 e 2017, a Comissão colocou especial ênfase no reforço da legitimidade da sua atuação. A Comissão está empenhada em manter os mais elevados níveis de transparência e responsabilização no interesse da legitimidade democrática, em conformidade com a Prioridade 10 das suas orientações políticas («Uma União da mudança democrática»). O público e as partes interessadas esperam, com razão, ter capacidade de influenciar a tomada de decisões, examinar os elementos concretos e saber quem está a tentar influenciar o processo de tomada de decisões. A Comissão deu um exemplo de transparência na interação com os representantes dos grupos de interesse, ao aplicar o princípio de que os Comissários, os membros dos seus gabinetes e os diretores-gerais só se reunirão com representantes de grupos de interesses que estejam inscritos no Registo de Transparência, e que publiquem informações sobre essas reuniões nos respetivos sítios Internet. Além disso, a inscrição no Registo de Transparência também é agora um requisito para as organizações de partes interessadas e peritos independentes que representam interesses comuns a ser nomeados como membros dos grupos de peritos que aconselham a Comissão. Em setembro de 2016, a Comissão apresentou uma proposta relativa a um Acordo Interinstitucional juridicamente vinculativo para a criação de um Registo de Transparência obrigatório, que abrangerá a Comissão, o Parlamento Europeu e, pela primeira vez, o Conselho. Trata-se de um importante passo em frente no sentido de obter uma maior transparência dos grupos de interesses.

A Comissão está fortemente empenhada em dialogar com as partes interessadas e os cidadãos ao longo de todo o ciclo de elaboração das políticas,¹³ tendo investido numa série de ferramentas a fim de melhorar a comunicação acerca das atividades que desenvolve. Apesar de os referidos instrumentos se encontrarem disponíveis, é evidente que o nível de participação não atingiu o seu pleno potencial e algumas partes interessadas ainda manifestam vontade ou capacidade de participar no processo. A Comissão tomou medidas suplementares para resolver este problema. Em especial:

- Para atender às preocupações das partes interessadas, incluindo a plataforma REFIT¹⁴ – que consideram que nem sempre é claro o que a Comissão faz com os contributos – e mostrar em que medida as contribuições foram tidas em conta, a Comissão informará melhor sobre os pontos de vista das partes interessadas nas avaliações de impacto, avaliações e relatórios de consulta.
- Para garantir que são eficazmente visadas as partes interessadas certas a fim de recolher as suas opiniões e dados importantes, a Comissão reforçou as suas orientações para os serviços da Comissão sobre a preparação de uma estratégia de consulta clara para cada iniciativa que será apresentada em roteiros e avaliações de impacto iniciais.
- Para chegar a um público tão vasto quanto possível e facilitar o retorno de informações, vão ser disponibilizadas em todas as línguas oficiais da UE consultas públicas relativas a iniciativas importantes, enquanto outras serão apresentadas, pelo menos, em inglês, francês e alemão. Esta iniciativa dá resposta

¹³ Base de dados-piloto da OCDE sobre as práticas de participação das partes interessadas: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/EC-Stakeholder-Engagement.pdf>

¹⁴ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/xxii4ab_on_stakeholder_consultation_mechanisms.pdf

às preocupações manifestadas pelo Parlamento Europeu, o Provedor de Justiça Europeu, as partes interessadas e os cidadãos.

- Em 1 de julho de 2016, a Comissão lançou um sítio na Internet que constitui um ponto de entrada central para os cidadãos e as partes interessadas encontrarem informações sobre o processo de tomada de decisão, e para poderem participar no processo¹⁵. Esta iniciativa permite-lhes expressar mais facilmente os seus pontos de vista, e confere maior transparência ao processo de tomada de decisões, uma vez que as contribuições são automaticamente publicadas. Cumpre-se assim um compromisso importante do programa «Legislar Melhor» de 2015.
- Os comentários podem ser agora transmitidos num sítio Internet único sobre as ideias iniciais da Comissão para novas iniciativas (roteiros e avaliações de impacto iniciais), as propostas adotadas, e sobre os projetos de legislação de nível superior (atos delegados e atos de execução). Trata-se de uma melhoria significativa em matéria de transparência e consulta em relação ao que tem sido tradicionalmente um processo complexo e opaco, que contava apenas com a participação de peritos e representantes dos Estados-Membros. A figura 3 apresenta uma panorâmica da situação atual.

Figura 3. Sítio Internet «Contribuir para o processo legislativo»: Panorâmica desde o seu lançamento em 1 de julho de 2016

<i>Atos publicados no sítio Internet Europa para reações das partes interessadas</i>	<i>Em 31 de agosto de 2017</i>
Projeto de atos delegados	98
Projeto de atos de execução	126
Roteiros e avaliações de impacto iniciais	225
Propostas legislativas adotadas pela Comissão	194

A Comissão continuará também a incentivar ainda mais a participação das partes interessadas, especialmente no que diz respeito a propostas prioritárias, através dos meios de comunicação social [# **EUHaveYourSay** (Exprima a sua opinião)]. Esta iniciativa contribuiu para um aumento constante do número de visitantes do sítio «Contribuir para o processo legislativo», atingindo mais de 47 000 visitantes, em agosto de 2017 (figura 4). As contribuições recebidas conduziram, por exemplo, a alterações da proposta da Comissão sobre as regras em matéria de utilização leal de itinerância ou de telecomunicações móveis¹⁶ ou informaram o legislador, como no caso da resposta do público em relação à proposta da Comissão sobre armas de fogo¹⁷.

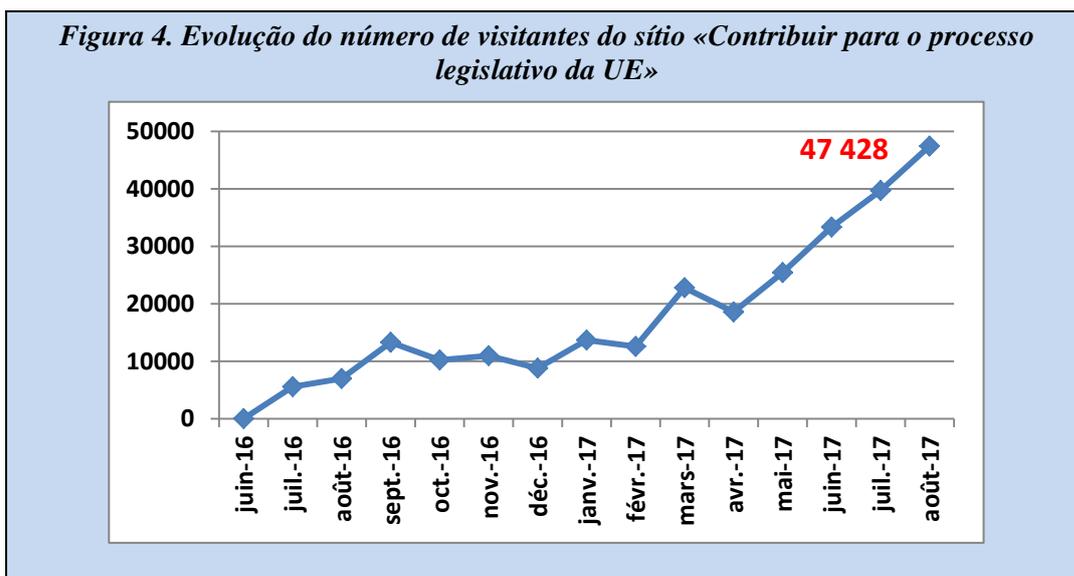
A Comissão continuará a melhorar o sítio Internet até ao final de 2017. Estas melhorias incluirão um «calendário», que proporcionará antecipadamente mais informações sobre

¹⁵ https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_pt

¹⁶ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/roaming-implementing-regulation>

¹⁷ COM(2015) 0750 final. *Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 91/477/CEE do Conselho relativa ao controlo da aquisição e da detenção de armas.*

cada iniciativa futura, e incorporarão o acesso a todas as consultas públicas em linha lançadas anualmente.



2.3. Simplificar a legislação e reduzir os custos desnecessários

Desde o início do seu mandato, a presente Comissão salientou que gerir ativamente o direito da UE em vigor é tão importante como preparar novas iniciativas. É essencial garantir que a legislação continue a ser adequada à sua finalidade e a produzir os resultados que os legisladores da UE pretendiam. No centro dos seus esforços para a simplificação da legislação, a Comissão está concentrada em reduzir os custos desnecessários e eliminar encargos administrativos sem comprometer os objetivos políticos. Tornar a legislação mais simples e desburocratizada também melhora a sua aplicação e execução e, em última análise, produz melhores resultados.

A Comissão está convicta de que a redução dos custos desnecessários é realizada mais eficazmente numa base casuística, de modo a que os objetivos pretendidos da legislação sejam integralmente mantidos. A Comissão tem sido consistente na sua opinião de que legislar melhor não significa desregular. Caso se verifique uma necessidade clara de regulamentar para alcançar importantes objetivos sociais, seja, por exemplo, no domínio dos mercados de trabalho, da saúde e segurança no trabalho, proteção do ambiente, ou para lidar com o impacto das novas tecnologias na vida privada, fá-lo-á com o nível de ambição adequado. Haverá sempre que efetuar algumas despesas para assegurar a eficácia da legislação, e estas têm de ser vistas no contexto dos benefícios gerais que a legislação trará. Para assegurar a responsabilização e a transparência democráticas, é essencial que as decisões políticas, para determinar se os custos são legítimos para atingir os objetivos políticos, se baseiem em factos decorrentes de uma avaliação casuística que responda às preocupações das partes interessadas e dos cidadãos.

A abordagem da Comissão, ao invés da de muitos Estados-Membros, baseia-se no princípio de «primeiro avaliar». Antes da revisão da legislação ou da introdução de nova legislação, a Comissão assumiu o compromisso de avaliar o que já existe para identificar o potencial de simplificação e de redução de custos. Estas avaliações podem referir-se a atos legislativos isolados ou a vários atos legislativos em conjunto que abrangem um determinado setor («balanços de qualidade») e identificam domínios suscetíveis de gerar possíveis economias de custos relativos à legislação específica em

causa. Esta análise é, portanto, realizada no âmbito do processo de avaliação de impacto que identifica a forma como estas alterações podem ser implementadas da melhor forma e quantifica esse impacto, sempre que possível. Estes exercícios são realizados com base em elementos concretos, recolhidos através de consultas das partes interessadas, do trabalho da plataforma REFIT, e de contributos que podem ser enviados para o sítio Internet «Alivie o fardo»¹⁸. Este processo é essencial para assegurar a legitimidade global do exercício e para garantir que os objetivos políticos não sejam negativamente afetados por esforços de redução de custos. Em 2016, foram realizadas avaliações para pouco menos de metade das avaliações de impacto e, em 2017, este número aumentou para quase 70 %. Trata-se de um resultado importante, desde que o conceito foi introduzido.

Caixa 2. Avaliações importantes e balanços de qualidade, 2016-2017

- Balanço de qualidade das obrigações de acompanhamento e comunicação de informações na política de ambiente da UE.
- Avaliação do Fundo para as Fronteiras Externas para o período 2011-2013.
- Avaliação do programa Horizonte 2020.
- Avaliação do regulamento relativo ao reconhecimento mútuo de mercadorias.
- Avaliação das disposições em matéria de fiscalização do mercado do Regulamento (CE) n.º 765/2008.
- Balanço de qualidade em matéria de direito dos consumidores.
- Verificação da adequação setorial do setor da construção.
- Convite à apresentação de contribuições sobre o funcionamento do quadro regulamentar da UE no domínio dos serviços financeiros.

Um desafio fundamental consiste em quantificar com exatidão suficiente os custos e benefícios das alterações propostas. Esta quantificação é difícil, sobretudo porque os dados disponíveis, incluindo os dados que os Estados-Membros possam recolher sobre a execução da legislação, são frequentemente limitados. Assim, torna-se difícil produzir estimativas rigorosas dos impactos em 28 Estados-Membros. Apesar dos desafios, a Comissão apresenta, no entanto, informações quantificadas em cerca de metade das suas avaliações de impacto e em quase todas as incluídas no programa REFIT. Em geral, a prática da Comissão em termos de quantificação coaduna-se perfeitamente com as abordagens aplicadas por outras instâncias e está bem avançada no que se refere à estimativa dos benefícios decorrentes da aplicação das políticas.

Esta abordagem está a produzir resultados. No âmbito do seu programa para a adequação e a eficácia da regulamentação, a Comissão lançou mais de 137 iniciativas de simplificação desde 2015. A plataforma REFIT tem desempenhado um papel importante ao centrar o trabalho da Comissão nos aspetos mais importantes para as partes interessadas. Desde o início de 2016, a plataforma REFIT adotou 58 pareceres e contribuiu nomeadamente para a simplificação da Política Agrícola Comum, dos Fundos Estruturais e de Investimento Europeus, das regras em matéria de IVA e no domínio do mercado único. A caixa 3 apresenta vários exemplos em que a Comissão identificou potenciais economias de custos para as empresas, bem como para os cidadãos e as administrações nacionais, com a ajuda da plataforma REFIT. No documento de trabalho

¹⁸ http://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/lighten-load_en

dos serviços da Comissão, publicado juntamente com a presente comunicação, são fornecidos mais pormenores sobre estes exemplos e todas as outras propostas REFIT. O programa de trabalho para 2018 enumera as principais propostas para reduzir custos desnecessários que a Comissão tenciona apresentar antes do final do seu mandato.

Caixa 3. Exemplos de simplificação regulamentar da legislação em vigor¹⁹

- **Proposta de modernização do IVA no comércio eletrónico transfronteiras B2C (empresas-consumidores) (COM(2016) 757).** A proposta visa simplificar as complexas obrigações em matéria de IVA relacionadas com o comércio eletrónico transfronteiras e criar condições equitativas para as empresas da UE e de países terceiros, que frequentemente realizam vendas não conformes isentas de IVA. A presente proposta deverá reduzir os custos de conformidade do IVA para as empresas **em 2,3 mil milhões de EUR por ano a partir de 2021** e, ao mesmo tempo, aumentar as receitas de IVA para os Estados-Membros até **7 mil milhões de EUR**.
- **Proposta de Regulamento relativo à criação de Portal Digital Único para a prestação de informação, procedimentos, serviços de assistência e de resolução de problemas (COM(2017)256).** Existem obstáculos significativos, tanto para os cidadãos como para as empresas, que pretendam mudar-se para comercializar produtos ou prestar serviços noutra país da UE. Encontrar informações relevantes, precisas e compreensíveis em linha, aceder aos procedimentos administrativos e cumprir as formalidades administrativas em linha é fundamental para quem pretenda beneficiar das vantagens do mercado único, mas tal continua a ser muitas vezes complexo, moroso e dispendioso, quando viável. No que diz respeito às informações, as empresas poderiam **poupar entre 11 e 55 mil milhões de EUR por ano** ao pesquisar apenas nove temas empresariais. A opção preferida **reduziria em 60 % as 1,5 milhões de horas** que os cidadãos despendem atualmente ao pesquisar sete temas essenciais em linha antes de irem para o estrangeiro.
- **Proposta de Regulamento relativo às estatísticas das empresas europeias (COM(2017) 114).** O atual sistema de produção de estatísticas das empresas está fragmentado em regulamentos setoriais específicos. Esta situação conduz a incoerências nos dados recolhidos e a ineficiências na sua produção. A nova proposta revogará 10 atos e estabelecerá um quadro jurídico comum para a produção e compilação de estatísticas das empresas. A proposta deverá fornecer estatísticas de melhor qualidade e contribuir para uma racionalização dos processos de elaboração das estatísticas nacionais e uma redução da carga estatística sobre os inquiridos que fornecem dados. A nova proposta deverá gerar uma **redução de encargos administrativos para as empresas de, pelo menos, 13,5 % por ano**, em grande parte devido a poupanças relativas à produção de estatísticas do comércio intra-UE.
- **Revisão do Regulamento relativo à Infraestrutura do Mercado Europeu (Regulamento sobre derivados do mercado de balcão, contrapartes centrais e repositórios de transações) (COM(2017)208).** A proposta estabelece uma série de alterações específicas da regulamentação em vigor, em especial para simplificar as regras e eliminar custos e encargos desproporcionados para as pequenas empresas do setor financeiro, sem pôr em risco a estabilidade financeira. O efeito combinado de todas as opções preferidas, calculado exclusivamente para efeitos da avaliação de impacto, ascende a **reduções de custos que variam entre 2,3 mil milhões de EUR a 6,9 mil milhões de EUR em custos fixos (pontuais) e entre 1,1 mil milhões de EUR e 2,66 mil milhões de EUR em custos operacionais**.
- **Proposta de regulamento relativo à Governação da União da Energia (COM(2016) 759).** A proposta contribuirá para uma redução significativa dos encargos administrativos para os

¹⁹ Exemplos selecionados a partir do painel de avaliação REFIT. Para mais informações, consultar o documento de trabalho dos serviços da Comissão associado.

Estados-Membros, a Comissão e outras instituições da UE, mediante a racionalização dos atuais requisitos de planeamento e de informação no domínio da energia e do clima que estão dispersos por uma série de instrumentos jurídicos distintos com diferentes ciclos de relatórios. A proposta integra, racionaliza ou revoga mais de 50 serviços de ordenamento existentes, obrigações de monitorização e comunicação de informações. Prevê-se que venha a gerar **mais de 3,4 milhões de EUR de poupanças em custos administrativos**.

- **Proposta relativa à interoperabilidade dos sistemas eletrónicos de portagem rodoviária que facilita o intercâmbio transfronteiras de informações sobre o não pagamento de taxas rodoviárias na União (COM(2017) 280)**. A proposta dá resposta à deficiente interoperabilidade dos sistemas de portagens rodoviárias e de infraestruturas, na medida em que facilita a entrada no mercado de novos prestadores de serviços e permite o fornecimento de unidades de bordo tecnicamente menos complexas aos proprietários de veículos (não equipados de GPS). Calcula-se que a escassa interoperabilidade implique custos desnecessários de cerca de 334 milhões de EUR por ano.
- **Proposta de alteração relativa à restrição do uso de determinadas substâncias perigosas em equipamentos elétricos e eletrónicos (COM(2017) 38)**. As medidas propostas irão restaurar o mercado secundário e aumentar a disponibilização de peças sobresselentes de determinados equipamentos. Haverá uma redução dos custos e encargos administrativos para as empresas e as autoridades públicas, outras oportunidades de mercado para os setores de reparação e para as vendas secundárias, um impacto social positivo, incluindo para os hospitais da UE, **que permitiria poupar cerca de 170 milhões de EUR após 2019**, já que se manteria a possibilidade de revenda e compra de dispositivos médicos usados. A exclusão dos órgãos de tubos do âmbito de aplicação da diretiva ajudará a evitar a perda de cerca de 90 % dos postos de trabalho no setor e a perda anual de 65 milhões de EUR até 2025.

2.4. Avaliação de abordagens alternativas para a simplificação e redução de custos

A redução dos encargos regulamentares desnecessários é uma prioridade política desta Comissão, que está a ser concretizada graças a uma abordagem que dá efetivamente resposta às preocupações das partes interessadas, assegura uma adequada responsabilização democrática e fomenta uma quantificação precisa, sem que dela dependa. Em consonância com o compromisso assumido no Acordo Interinstitucional «Legislar Melhor», a Comissão avaliou, todavia, abordagens alternativas, incluindo a fixação de objetivos de redução dos encargos em setores específicos. As suas conclusões são resumidas na caixa 4 e apresentadas mais pormenorizadamente no documento de trabalho dos serviços da Comissão.

Caixa 4. Abordagens alternativas para a simplificação da regulamentação

- Uma das abordagens possíveis para reduzir os custos associados à regulamentação consiste na fixação prévia de objetivos em matéria de redução dos encargos, quer para a economia no seu conjunto quer para setores específicos. Para serem credíveis e eficazes, os objetivos devem basear-se numa metodologia que permita determinar o nível global dos custos, bem como numa análise do que pode realisticamente ser reduzido (o «cenário de base»). A recolha de dados é uma tarefa dispendiosa, leva bastante tempo e não é necessariamente representativa, uma vez que os dados são, frequentemente, limitados. Devido a estas incertezas, afigura-se difícil aferir o grau de ambição de qualquer objetivo prévio, quer para a economia no seu conjunto quer para um determinado setor. Esta dificuldade é ainda maior quando se trata do

nível europeu, como o demonstra a experiência da própria Comissão com a redução dos encargos administrativos no período 2007-2013²⁰.

- Algumas partes interessadas sugeriram que devem ser estabelecidas objetivos «a nível político», e não com base numa metodologia, sem justificação clara para a forma como poderiam ser calculados, ou por que razão devem ser aplicados apenas em determinados setores. A Comissão receia que uma abordagem desta natureza venha a criar pressões de desregulamentação e diminua a sua responsabilidade política para garantir o que precisa de ser feito e quando precisa de ser feito (considere-se, por exemplo, a necessidade, no passado, de reagir à crise financeira e os esforços desenvolvidos mais recentemente para dar resposta a questões de segurança, ao desafio da migração, ou aos problemas de proteção da vida privada suscitados pelas novas tecnologias). A Comissão também não está convicta de que tal abordagem seria amplamente aceitável para as partes interessadas. A diversidade de pontos de vista sobre esta questão dos objetivos prévios é bem ilustrada pelos resultados da consulta da plataforma REFIT²¹.
- As mesmas considerações valem para o sistema de «one-in-one out» sempre que um novo ato ou os custos adicionais introduzidos por um novo ato legislativo têm de ser acompanhados por uma redução equivalente através da revisão de um ato legislativo existente ou da sua revogação. Os custos da regulamentação devem ser reduzidos com base em elementos concretos e não em simples objetivos numéricos. Embora a Comissão possa apresentar uma proposta para revogar um ato legislativo, o legislador pode não concordar; e a revogação propriamente dita pode resultar em 28 abordagens, eventualmente diferentes a nível nacional.

A experiência da própria Comissão, bem como os elementos concretos que registou de outros sistemas, não implica necessariamente que uma abordagem baseada em objetivos de redução *ex ante* venha a produzir melhores resultados do que a sua atual abordagem, em termos de redução dos custos desnecessários e de prestação de benefícios concretos para as partes interessadas. Esta abordagem tem por base uma avaliação casuística dos atos legislativos em vigor para identificar concretamente o que pode ser simplificado, racionalizado ou eliminado. A abordagem da Comissão baseia-se em dados concretos e a legitimidade é assegurada pelo facto de implicar a participação ativa das partes interessadas. Ela assegura que não há risco de desregulamentação injustificada ou de ter um impacto negativo em objetivos políticos fundamentais.

Por conseguinte, a Comissão centrará os seus esforços no sentido de melhorar esta abordagem. Em especial, com base nas suas avaliações da legislação, a Comissão compromete-se a assegurar que cada avaliação de impacto relativa a uma revisão da legislação apresenta claramente os potenciais níveis de economia de custos, quantificados na medida do possível, estabelecendo, assim, um objetivo claro de redução dos encargos a ter em conta pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho no seu trabalho²². Caso estas instituições alterem as propostas da Comissão ou reduzam ou acrescentem elementos de simplificação, a Comissão convidá-las-á a explicar, de forma transparente, os motivos das alterações e a avaliar o seu impacto, em consonância com o Acordo Interinstitucional «Legislar Melhor». Este objetivo de redução dos encargos poderá também orientar os Estados-Membros aquando da transposição e aplicação da legislação da União.

²⁰ <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/257ede84-dd11-4873-be36-77aaca2faeab> (programa ABRplus)

²¹ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/overview-law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/reducing-burdens-and-simplifying-law/refit-platform/refit-platform-recommendations_en

²² Ver Dica # 12 sobre o formato do relatório de avaliação de impacto: ferramentas «Legislar melhor»; https://ec.europa.eu/info/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en

Além disso, a Comissão renovou as suas ferramentas para legislar melhor, com orientações pormenorizadas para os serviços da Comissão em matéria de quantificação, e intensificou a formação interna disponibilizada. A Comissão pretende igualmente consultar as partes interessadas de forma mais sistemática sobre a necessidade ou possibilidade de simplificar a legislação no âmbito das suas atividades de consultoria que acompanham as análises e avaliações de impacto.

A Comissão colaborará igualmente com as duas instituições no sentido de conferir maior eficácia aos pontos 22 e 23 do Acordo Interinstitucional, para estabelecer uma abordagem mais sistemática para o acompanhamento e a avaliação da eficácia da legislação em vigor, com vista a assegurar a disponibilidade dos dados necessários para boas avaliações e quantificações. A Comissão incluirá disposições adequadas nas suas propostas.

Além disso, os Estados-Membros dispõem de uma margem de manobra considerável quanto à aplicação da legislação da União a nível nacional, regional e local. A perceção das empresas em relação aos encargos regulamentares varia consideravelmente em toda a União, o que sugere que este poder de apreciação é importante. A Comissão continuará a trabalhar com os Estados-Membros sobre esta questão, por exemplo, através de planos de execução para facilitar a aplicação. Em conformidade com o pedido no âmbito do Acordo Interinstitucional, os Estados-Membros devem prestar esclarecimentos, aquando da transposição da legislação da União para o direito nacional, quando acrescentam elementos que não estão relacionados com a referida legislação.

2.5. Nova abordagem em matéria de aplicação do direito da União

Para obter os efeitos pretendidos, é essencial garantir a aplicação eficaz do direito da UE. É indispensável que os Estados-Membros assumam as suas responsabilidades no sentido de fazer respeitar e aplicar as regras que os próprios contribuíram para redigir e aprovar. A Comissão continuará a apoiar os Estados-Membros nos seus esforços para transpor, aplicar e executar o direito da UE. Ao mesmo tempo, na sua qualidade de guardião dos Tratados, a Comissão intensificará os esforços para garantir o respeito do direito da UE.

Em consonância com as ações prioritárias anunciadas em 2016, a Comissão apresentou a sua nova política de execução na Comunicação «Direito da UE: Melhores resultados através de uma melhor aplicação»²³. A comunicação define uma abordagem mais estratégica da política da Comissão em matéria de infrações, centrada em problemas sistémicos, sempre que uma intervenção de carácter coercivo da Comissão possa ter uma importância decisiva. Assim, será prioritário investigar casos em que os Estados-Membros transpuseram de forma incorreta a legislação da UE para o direito nacional, ou que não o fizeram de todo. A importância que a Comissão atribui à transposição atempada do Direito da União reflete-se na sua abordagem reforçada no que diz respeito às sanções financeiras aplicáveis nesses casos. A Comissão tentará também sistematicamente ações por incumprimento nos casos em que os Estados-Membros não tenham dado cumprimento a um acórdão do Tribunal de Justiça, ou tenham causado graves prejuízos para os interesses financeiros da UE, ou violado a competência exclusiva da UE. Estes incumprimentos negam aos cidadãos e às empresas direitos e benefícios que lhes são conferidos pelo direito europeu. Em conformidade com esta nova política, a Comissão arquivará certos processos, quando o considere adequado do ponto

²³ C(2016) 8600, JO C 18 de 19 de janeiro de 2017.

de vista estratégico. Uma recente ficha de informação, que acompanha o discurso do Presidente sobre o estado da União, ilustra a evolução da atividade de execução²⁴.

O objetivo da nova política da Comissão em matéria de infrações é garantir uma conformidade mais célere onde é preciso, a fim de poder cumprir as suas prioridades políticas. Esta nova política em matéria de infrações não é uma iniciativa isolada, mas insere-se firmemente numa série de outras medidas que a Comissão irá tomar para apoiar os Estados-Membros na transposição do direito da UE e para trabalhar em estreita parceria com os mesmos para garantir que a legislação da UE seja aplicada atempada, correta e eficazmente. A Comissão promoverá um diálogo mais sistemático com os Estados-Membros no âmbito da iniciativa «Legislar melhor» sobre a conformidade com o direito da UE e questões associadas à aplicação e considerações políticas mais vastas, em toda a gama dos domínios legislativos.

A aplicação deficiente da legislação da União implica que todos os benefícios esperados não se concretizem na prática. A título de exemplo, a plena aplicação da legislação da UE no domínio do ambiente poderá poupar à economia europeia 50 mil milhões de EUR por ano em custos de saúde e custos diretos para o ambiente. O reexame da aplicação da política ambiental²⁵ foi lançado como uma nova ferramenta para melhorar a aplicação da política europeia do ambiente e das normas acordadas em comum. Trata-se do início de um novo processo com os Estados-Membros para identificar e resolver as causas dos insucessos na aplicação e tentar encontrar soluções antes de os problemas assumirem o caráter de urgência. Em fevereiro de 2017, a Comissão publicou o primeiro conjunto de 28 relatórios por país, a fim de fazer um levantamento dos pontos fortes, das oportunidades e dos pontos fracos a nível nacional, no que respeita à execução, juntamente com uma comunicação que identifica os desafios comuns e as medidas apontadas para melhorias para todos os Estados-Membros da UE²⁶. Em última análise, este modelo, se for bem-sucedido, poderá ser mais amplamente aplicado em outros domínios de intervenção.

2.6. Trabalhar em conjunto com outras instituições

O Acordo Interinstitucional «Legislar Melhor» reconhece a responsabilidade conjunta de todas as instituições da UE em produzir uma legislação da União de elevada qualidade. Por seu turno, a Comissão cumpriu progressivamente a maioria dos seus compromissos, assumidos no âmbito do acordo, praticamente durante os últimos doze meses. A Comissão aguarda com expectativa o primeiro balanço político com o Parlamento Europeu e o Conselho para ver onde é necessário desenvolver mais esforços para melhorar o processo de tomada de decisões e a adequação da legislação da UE.

Caixa 5. Cumprimento dos compromissos assumidos pela Comissão no âmbito do Acordo Interinstitucional «Legislar Melhor» (IIABL)

- Em conjunto com o Parlamento Europeu e o Conselho, foi acordada para 2017 uma declaração conjunta de prioridades políticas, que está agora a ser aplicada.

²⁴ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/better-regulation-factsheet_en.pdf

²⁵ Comunicação «Tirar o melhor partido das políticas ambientais da UE através de um reexame periódico da sua aplicação» (COM(2016) 316 final)

²⁶ Comunicação «Reexame da aplicação da política ambiental da UE: Desafios comuns e combinação de esforços para obter melhores resultados» (COM/2017/063 final).

- As propostas de atualização das regras de comitologia nos atos da União de acordo com os requisitos do Tratado de Lisboa foram efetuadas.
- As novas regras relativas à consulta de peritos dos Estados-Membros, aquando da preparação de atos delegados, encontram-se atualmente em vigor. Foram iniciadas negociações entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão sobre os critérios de delimitação para os atos delegados.
- Prevê-se que o projeto de TI para a criação de um novo registo de atos delegados esteja em funcionamento até ao final de 2017, tal como previsto.
- As três instituições desenvolveram e estão a avançar com um plano para o novo portal interinstitucional comum destinado a melhorar a transparência do processo legislativo.
- Foram iniciadas as negociações entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão para a definição das modalidades práticas para a condução das negociações internacionais.
- As orientações da Comissão para legislar melhor e as ferramentas associadas foram revistas e atualmente incluem todas as questões abrangidas pelo IIA-BL (Acordo Interinstitucional-Legislar melhor), como a reformulação, a codificação, o «custo da não-Europa» e as disposições legais em matéria de acompanhamento e avaliação, etc.
- Foi criada uma capacidade informática para aceitar os relatórios dos Estados-Membros sobre as medidas de transposição nacionais que vão para além das exigências do direito da União.
- A presente comunicação diz respeito aos compromissos em matéria de simplificação da legislação e avaliação da viabilidade do estabelecimento de objetivos com vista a reduzir custos desnecessários em setores fundamentais.

3. CONCLUSÕES E PRÓXIMAS ETAPAS PARA CONCRETIZAR O PROGRAMA «LEGISLAR MELHOR»

Hoje, mais do que nunca, importa assegurar que o processo de tomada de decisões assente em factos e dados concretos. O mundo e os problemas que temos pela frente são demasiado complexos para procurar soluções sem averiguar primeiro os dados concretos de uma forma estruturada e abrangente.

A abordagem da Comissão funciona bem e alcançou resultados positivos. A iniciativa «Legislar melhor» é uma ferramenta que serviu de base para a tomada de decisões estratégicas atempadas e sólidas e a concretização das prioridades políticas que impulsionam a ação da Comissão para enfrentar os desafios que a UE atualmente enfrenta. As consultas públicas, as avaliações, as avaliações de impacto e o programa REFIT permitiram apreciar sistematicamente as novas propostas e a legislação em vigor, de modo a obter os resultados requeridos e evitar custos de regulamentação desnecessários. Esta abordagem permite que o mérito da legislação seja avaliado de forma exaustiva, com base em dados concretos e de forma sistemática. É flexível e permite à Comissão concentrar-se nos atos específicos que as partes interessadas sublinham que necessitam de ser melhorados.

Tal garante que a iniciativa «Legislar melhor» permite escolhas políticas esclarecidas e oferece-lhes maior legitimidade e responsabilização. Obriga os decisores políticos, bem como as partes interessadas a argumentar com base em elementos concretos e impactos previstos e, finalmente, oferece uma série de ferramentas para colaborar ativamente com todos os setores da sociedade.

Não obstante, a Comissão está sempre disposta a aperfeiçoar a sua política de «Legislar melhor». Em especial, no que diz respeito ao programa REFIT, a Comissão decidiu intensificar esforços para quantificar o impacto das suas propostas e assegurar que todas as revisões da legislação em vigor procurem sistematicamente simplificar e reduzir os custos desnecessários. Tal encontra-se previsto na versão revista das orientações e das ferramentas para legislar melhor que entraram em vigor em julho do corrente ano. A partir de 1 de novembro, todas as avaliações de impacto devem, na medida do possível, quantificar e apresentar, de forma coerente, os resultados do trabalho do REFIT, assim como todas as informações sobre os custos e benefícios da iniciativa.

A Comissão fornecerá uma avaliação global da forma como o seu programa «Legislar melhor» foi implementado ao longo do presente mandato da Comissão.

Caixa 6. Ações de acompanhamento

- No que respeita às revisões da legislação em vigor, cada avaliação de impacto apresentará de uma forma clara qual o potencial de economia a nível dos custos, na medida do possível quantificado, estabelecendo, assim, um objetivo claro de redução dos encargos a ser tido em conta pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho no processo legislativo, assim como pelos Estados-Membros no que diz respeito à transposição e aplicação da legislação.
- Além disso, em 2017 e 2018, haverá propostas importantes, com uma dimensão significativa em matéria de simplificação, nomeadamente:
 - **Tributação e IVA:** Um pacote de iniciativas sobre o sistema definitivo do IVA e a simplificação para as PME, o que irá reduzir os encargos administrativos que recaem sobre as pequenas empresas, a fim de contribuir para a criação de um ambiente mais propício ao seu crescimento e ao comércio transfronteiriço e assegurar condições de concorrência equitativas.
 - **Reduzir os encargos para as empresas:** Este pacote relativo ao direito das sociedades permitirá simplificar os procedimentos relacionados com o direito das sociedades e reduzir os respetivos encargos administrativos para as empresas e as autoridades públicas (por exemplo, utilizando procedimentos digitais).
 - **Apoiar as autoridades públicas:** Os requisitos de informação no domínio da legislação ambiental serão racionalizados com base nos resultados do balanço de qualidade.
 - **Ajudar os consumidores:** Simplificação das regras em vigor no organismo de direito relacionado com os consumidores, tais como requisitos de informação e comunicação à distância com consumidores. Tal proporcionaria algumas reduções de custos e reduziria os encargos administrativos.
- Continuar a avaliar a legislação da União periodicamente com o objetivo de a manter adequada à sua finalidade. As avaliações atualmente em curso referem-se à legislação em matéria de substâncias químicas, legislação marítima e legislação alimentar geral.
- Garantir que as partes interessadas sejam convidadas sistematicamente a apresentar os seus pontos de vista sobre a necessidade e o potencial para simplificar a legislação (por exemplo, consultas públicas que acompanham as análises e avaliações de impacto).
- Em conjunto com o Parlamento Europeu e o Conselho, intensificar os esforços para aplicar as disposições do Acordo Interinstitucional «Legislar Melhor», de modo a incluir na nova legislação mecanismos de acompanhamento e avaliação proporcionados.