

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Análise da transparência, da metodologia e dos recursos das avaliações de impacto que a Comissão Europeia está a efetuar para melhorar a qualidade da legislação europeia»

(parecer de iniciativa)

(2017/C 434/02)

Relator: **Denis MEYNENT**

Decisão da plenária	26.1.2017
Base jurídica	Artigo 29.º, n.º 2, do Regimento Parecer de iniciativa
Competência	Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo
Adoção em secção	5.9.2017
Adoção em plenária	20.9.2017
Reunião plenária n.º	528
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	142/0/5

1. Conclusões e recomendações

1.1. O Comité recorda que o objetivo principal do programa REFIT⁽¹⁾ consiste em melhorar a qualidade e a eficácia da legislação da UE e em elaborar regulamentos simples, compreensíveis e coerentes, sem pôr em causa os objetivos estratégicos estabelecidos nas políticas da UE nem agir em detrimento da proteção dos cidadãos, dos consumidores, dos trabalhadores, do diálogo social e do ambiente⁽²⁾. A regulamentação europeia é um fator de integração essencial. Se bem proporcionada, constitui uma garantia importante de proteção, promoção da legislação europeia e segurança jurídica para todos os intervenientes e cidadãos europeus⁽³⁾.

1.2. Apesar dos progressos registados até à data, nomeadamente sob a influência dos trabalhos do Comité de Controlo da Regulamentação (CCR), o Comité gostaria que o ecossistema europeu em matéria de avaliação de impacto evoluísse mais, com vista a reforçar a sua qualidade e a promover a tomada em consideração da sociedade civil organizada aquando da conceção e aplicação da legislação.

1.3. Por conseguinte, é essencial que:

- o caderno de encargos dos estudos preliminares ou complementares seja transparente, acessível, pluralista e incite à formulação de cenários alternativos, expondo de forma clara as consequências reais das diferentes opções possíveis,
- um registo europeu de avaliações de impacto, bem como todos os dados pertinentes disponíveis (científicos, estatísticos, etc.), incluindo o parecer das partes interessadas, seja facilmente consultável e acessível nas restantes línguas da UE, em particular os resumos das avaliações de impacto,
- se assegure o carácter equilibrado das avaliações de impacto de todas as propostas legislativas, reconhecendo a devida importância das dimensões económica, social e ambiental, incluindo das PME e microempresas.

⁽¹⁾ A sigla designa o programa para a adequação e a eficácia da regulamentação (REFIT).

⁽²⁾ JO C 303 de 19.8.2016, p. 45.

⁽³⁾ JO C 303 de 19.8.2016, p. 45.

1.4. O Comité apela para a adoção de uma abordagem qualitativa a par da avaliação quantitativa, que tome em consideração a procura dos benefícios esperados da legislação.

1.5. O Comité insta a Comissão a permanecer vigilante para que a redução dos encargos regulamentares e administrativos não afete a eficácia e a qualidade global das políticas da União, sobretudo nos domínios sociais e ambientais, da defesa dos consumidores e no que diz respeito às PME e microempresas.

1.6. Por último, no âmbito da avaliação de impacto, o Comité gostaria que:

- se siga uma abordagem metodológica convergente entre o Parlamento Europeu (PE), o Conselho e a Comissão em matéria de avaliações de impacto, que possa ser partilhada com os órgãos consultivos para facilitar o trabalho de cada instituição e permitir a formulação de propostas de alteração e pareceres,
- se reforce a participação do Comité no controlo da qualidade, oferecendo-lhe a possibilidade de analisar determinadas avaliações de impacto, do ponto de vista da metodologia e da tomada em consideração das dimensões social, ambiental e territorial. A este respeito, o Comité insiste que o artigo 9.º do TFUE seja sistematicamente tido em conta de forma concreta,
- que se realizem trocas de pontos de vista periódicas com o CCR sobre os métodos utilizados nas avaliações de impacto e as boas práticas, nomeadamente em matéria de emprego e coesão territorial ou com impacto nas PME e nas microempresas.

2. Introdução

2.1. A avaliação de impacto (AI) apresenta-se como uma abordagem de análise contínua e crítica das consequências positivas e negativas, a nível económico, social e ambiental, da regulamentação da UE, na fase de projeto. Quinze anos após o seu lançamento, a AI tornou-se num dos pilares da estratégia da UE «Legislar melhor».

2.2. O sistema de avaliação de impacto intervém numa fase muito precoce do ciclo político. A AI precede todas as iniciativas novas suscetíveis de terem consequências económicas, ambientais e sociais. Uma avaliação e um balanço de qualidade (*fitness check*) da legislação em vigor ou das políticas da União são igualmente efetuados regularmente. A fase da avaliação de impacto inicial (*inception impact assessment*) define as principais linhas da avaliação de impacto, percorrendo os diferentes tipos de opções (do *statu quo* a uma harmonização completa). Surge então a avaliação de impacto propriamente dita, cujo projeto é passado em revista pelo CCR. Após a fase de aplicação da legislação, uma avaliação analisa a eficácia, a eficiência, a pertinência e o valor acrescentado da legislação europeia em questão. O CCR passa em revista as principais avaliações da legislação da UE. A estratégia «Legislar melhor» está, por conseguinte, presente em todas as fases do processo e tende a abrir-se cada vez mais às partes interessadas, em cada fase, através de inúmeros mecanismos de consulta.

2.3. O acordo interinstitucional sobre legislar melhor (AII), de maio de 2015⁽⁴⁾, reflete a posição comum entre as três instituições no que se refere à AI. Em relação aos progressos, o Comité retira duas grandes lições:

- ausência de metodologia comum: cada instituição é responsável por definir o seu próprio método de avaliação, não obstante a AI da Comissão dever servir sempre de base para os trabalhos, a fim de assegurar uma abordagem convergente,
- compromisso do Conselho e do Parlamento no sentido de efetuarem uma avaliação de impacto prévia à apresentação de alterações «substanciais», sempre que necessário.

⁽⁴⁾ Acordo interinstitucional sobre legislar melhor, JO L 123 de 12.5.2016, p. 1.

2.4. Instituído em maio de 2015, o CCR demorou quase dois anos a ficar completo. Dispõe de uma autoridade reforçada e de amplas responsabilidades, entre as quais a análise da qualidade dos projetos de AI, do balanço de qualidade e das principais avaliações da legislação da UE em vigor ⁽⁵⁾. A profissionalização do CCR reduziu a desvalorização dos impactos sociais e ambientais. Em 2016, o CCR analisou 60 AI, das quais 25, ou seja, 42 %, foram alvo de um parecer inicial negativo, forçando os seus autores a apresentarem uma nova AI ao comité. Presentemente, o Comité limita os seus pareceres à avaliação de impacto. No futuro, poderá avaliar se a proposta legislativa reflete a avaliação de impacto e se a tem em consideração.

3. Avaliação do processo de AI

3.1. Uma avaliação de impacto multidimensional

3.1.1. A AI assenta num conjunto de critérios e de testes relacionados, nomeadamente, com o impacto:

- económico, social e ambiental,
- nos consumidores,
- nas pequenas e microempresas,
- no comércio e nos investimentos internacionais,
- nos encargos administrativos e regulamentares,
- em matéria de subsidiariedade e de proporcionalidade,
- a nível da coesão regional e territorial.

3.1.2. As avaliações de impacto da Comissão apresentam, em princípio, um carácter integrado que abrange, para cada caso, o impacto económico, social e ambiental mais significativo e pertinente.

3.1.3. Ao longo dos anos, o Conselho, e por vezes o PE, apelou para que se acrescentassem critérios suplementares:

- um teste à dimensão externa da competitividade (*competitiveness proofing*),
- um teste ao respeito pelos direitos fundamentais,
- um teste à compatibilidade das propostas com a economia digital,
- um teste ao respeito pelo princípio da inovação.

3.1.4. Esta diferença de critérios força por vezes a Comissão a ponderar os diferentes objetivos ou preocupações: hierarquizar os critérios entre si, decidir qual ou quais os critérios que, por serem decisivos, devem prevalecer sobre outros, fazer escolhas políticas tendo em conta critérios concorrentes:

- subsidiariedade *versus* harmonização,
- competitividade *versus* proteção social e qualidade do emprego,
- princípio da precaução *versus* princípio da inovação, etc.

3.1.5. O estudo sobre o sistema de AI da Comissão, realizado em 2007 pela *The Evaluation Partnership Limited* (TEP) ⁽⁶⁾, uma empresa de consultoria privada britânica, assinalava uma série de falhas, nomeadamente em matéria de proteção social e ambiental. De acordo com a TEP, a má qualidade das AI deve-se a erros na seleção do momento de intervenção, nos mecanismos de controlo da qualidade das avaliações, na falta de acompanhamento e assistência das AI (formação, coordenação, dados incompletos ou inexistentes, etc.). Em 2010, o Tribunal de Contas considerou que «na prática, os trabalhos de avaliação de impacto da Comissão eram assimétricos entre os três pilares e entre custos e benefícios» ⁽⁷⁾.

⁽⁵⁾ No seu relatório anual de 2016 https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_en#annual-reports

⁽⁶⁾ *The Evaluation Partnership Limited* (2007), http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/key_docs_en.htm

⁽⁷⁾ «A avaliação de impacto nas instituições da UE apoia o processo de tomada de decisão?» — Relatório especial n.º 3 do Tribunal de Contas Europeu, 2010, ponto 64, p. 36.

3.1.6. A este respeito, o Comité reitera o seu apelo no sentido de o artigo 9.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia ⁽⁸⁾ ser sistematicamente utilizado como base do trabalho de avaliação ⁽⁹⁾.

3.2. *A caixa de ferramentas «Legislar melhor» ⁽¹⁰⁾ no que se refere à proteção social e ao emprego*

3.2.1. Na sua comunicação ⁽¹¹⁾, de 19 de maio de 2015, sobre legislar melhor, a Comissão define uma caixa de ferramentas (*toolbox*). Apresenta um guia pormenorizado para a AI através de 59 instrumentos (ferramentas, critérios, testes, etc.) que deverão ajudar a Comissão, bem como as autoridades competentes dos Estados-Membros.

3.2.2. Das 59 ferramentas propostas, duas interessam em particular ao CESE. Trata-se das ferramentas 7 (*requirements for social partner agreements* — requisitos relativos aos acordos dos parceiros sociais) e 25 (*employment, working conditions, income distribution and inequality* — emprego, condições de trabalho, distribuição das receitas e desigualdades).

3.2.3. Na realidade, estas ferramentas assemelham-se mais a uma lista indicativa de perguntas a colocar no caso de uma iniciativa com impacto social ou no emprego. As perguntas são gerais, neutras e pouco mobilizadoras. A ferramenta n.º 25 coloca, entre outras, as seguintes perguntas:

- a opção conduz à criação direta de emprego ou à perda de emprego em setores específicos, profissões, níveis de competências, regiões, países (ou uma combinação destes) com consequências para grupos sociais e/ ou específicos? Quais?,
- a opção afeta direta ou indiretamente a proteção do emprego, em particular a qualidade dos contratos de trabalho, o risco de trabalho não declarado ou falso trabalho por conta própria?,
- a opção terá impacto nas desigualdades e na repartição das receitas e da riqueza na União ou numa das suas partes?

3.2.4. Estas perguntas limitam-se muitas vezes a descrever uma série de possíveis consequências, negativas e positivas. Incentivam pouco à apresentação de análises mais aprofundadas no que se refere, nomeadamente, à qualidade ou ao volume do emprego.

3.2.5. Afigura-se ainda que, em certos casos, os critérios sociais e ambientais não são referidos de forma sistemática e aprofundada nas AI da Comissão, uma situação que se mantém há vários anos ⁽¹²⁾, embora a Comissão alegue que tem em conta o impacto social em 70 % das AI e o impacto ambiental em 45 % dos casos.

3.3. *Uma metodologia da Comissão a especificar*

3.3.1. As direções-gerais (DG) são responsáveis pelos métodos analíticos e modelos nos quais se baseiam os serviços da Comissão para definir as suas propostas legislativas. Muitas vezes, as direções-gerais realizam avaliações de impacto a nível interno com base nas orientações para as AI ⁽¹³⁾ e na caixa de ferramentas. Em alguns casos, a DG em questão recorre a um consultor externo, escolhido com base num processo aberto e transparente, com vista a aprofundar um determinado aspeto da AI.

3.3.2. Das 59 ferramentas da caixa de ferramentas, apenas duas ou três se afiguram capazes de orientar a decisão no que se refere à qualidade do emprego, à proteção social, ao nível de remuneração, etc. Trata-se claramente de um domínio no qual a caixa de ferramentas deve ser reforçada.

⁽⁸⁾ O artigo 9.º do TFUE estipula o seguinte: «Na definição e execução das suas políticas e ações, a União tem em conta as exigências relacionadas com a promoção de um nível elevado de emprego, a garantia de uma proteção social adequada, a luta contra a exclusão social e um nível elevado de educação, formação e proteção da saúde humana».

⁽⁹⁾ JO C 24 de 28.1.2012, p. 29.

⁽¹⁰⁾ http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_tool_en.htm

⁽¹¹⁾ «Better regulation Guidelines» [Orientações sobre legislar melhor], SWD(2015) 111, de 19 de maio de 2015.

⁽¹²⁾ Renda A., Schrefler L., Luchetta G. e Zavatta R. (2013) — *Assessing the costs and benefits of regulation* [Avaliar os custos e os benefícios da regulamentação]. Um estudo do CEPS & Economisti Associati para a Comissão Europeia, http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/131210_cba_study_sg_final.pdf, citado por Isabelle Schömann em *EU Refit machinery «cutting red tape» at the cost of the acquis communautaire* [A máquina REFIT da UE a reduzir a burocracia à custa do acervo da UE], in Nota de informação 5/2015, ETUI, 2015.

⁽¹³⁾ As orientações da Comissão para a avaliação de impacto e outros documentos conexos estão disponíveis em https://ec.europa.eu/info/law-making-process/planning-and-proposing-law/impact-assessments_pt

3.4. *Transição gradual da AI para a redução de custos?*

3.4.1. *Quantificação dos encargos regulamentares e administrativos*

3.4.1.1. O programa REFIT tem como objetivo identificar encargos inúteis, incoerências ou medidas ineficazes e tomar as medidas necessárias para os corrigir. Em 2013, no âmbito do REFIT, foi realizado um levantamento de toda a legislação da UE.

3.4.1.2. O Conselho (Competitividade) da UE convidou a Comissão a desenvolver e pôr em prática objetivos de redução da carga regulamentar em domínios particularmente sobrecarregados, especialmente para as PME⁽¹⁴⁾.

3.4.1.3. O Conselho (Competitividade), de 26 de maio de 2016, saudou igualmente «o compromisso da Comissão, no âmbito do Acordo Interinstitucional, de prosseguir a quantificação dos seus esforços de simplificação e redução dos encargos administrativos, de apresentar uma análise anual dos encargos e, se possível, de quantificar a redução da carga regulamentar ou o potencial de economia de cada proposta ou ato jurídico»⁽¹⁵⁾.

3.4.2. O Comité insta a Comissão a permanecer vigilante para que as reduções dos encargos regulamentares não afetem a eficácia e a qualidade global das políticas da União, sobretudo nos domínios sociais, ambientais, da defesa dos consumidores e no que diz respeito às PME e microempresas.

4. **Propostas e recomendações**

4.1. Apesar dos esforços já envidados, o ecossistema europeu em matéria de AI ainda tem de evoluir. O CESE propõe sete pistas de melhoria com vista a reforçar a qualidade da AI e favorecer a tomada em consideração da sociedade civil organizada aquando da conceção e aplicação da legislação.

4.2. *Um caderno de encargos para os estudos em matéria de AI transparente, acessível e pluralista*

4.2.1. O Comité insta a Comissão a indicar com maior clareza a metodologia utilizada para calcular o impacto da sua iniciativa, o âmbito de aplicação do estudo, bem como os seus limites eventuais (limites territoriais, grupos-alvo, etc.).

4.2.2. Caso partes ou subpartes significativas da AI sejam externalizadas, o Comité apela à publicação do nome do adjudicatário.

4.2.3. É importante que as especificações do caderno de encargos descrevam, de forma clara, os cenários alternativos, expondo as consequências de todas as opções possíveis, incluindo:

- a competitividade da UE e das suas empresas,
- a proteção social ou ambiental,
- o desenvolvimento das pequenas e microempresas,
- a igualdade de género,
- a coesão territorial, etc.

4.2.4. Importa que se acabe por privilegiar uma proposta que combine da melhor forma as diferentes dimensões nos termos do artigo 3.º, n.º 3, do TUE⁽¹⁶⁾ e do artigo 9.º do TFUE⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁴⁾ Ponto 9 das conclusões do Conselho — Legislar melhor para reforçar a competitividade, documento 8849/16, de 18 de maio de 2016.

⁽¹⁵⁾ Ponto 7 das conclusões do Conselho, de 26 maio de 2016 — Legislar melhor para reforçar a competitividade, documento 8849/16, de 18 de maio de 2016.

⁽¹⁶⁾ «A União estabelece um mercado interno. Empenha-se no desenvolvimento sustentável da Europa, assente num crescimento económico equilibrado e na estabilidade dos preços, numa economia social de mercado altamente competitiva que tenha como meta o pleno emprego e o progresso social, e num elevado nível de proteção e de melhoramento da qualidade do ambiente. A União fomenta o progresso científico e tecnológico.»

⁽¹⁷⁾ Ver nota de rodapé n.º 6.

4.2.5. Com vista a ajudar os legisladores a redigirem as suas propostas de alteração, as AI devem prever pistas alternativas com, por exemplo, cenários mais favoráveis ao emprego, à proteção social ou ambiental, à coesão territorial ou à política dos consumidores.

4.3. Alargar o registo europeu de AI

4.3.1. A transparência constitui um pré-requisito para a boa governação. Um registo⁽¹⁸⁾ dos documentos da Comissão apresenta a lista das avaliações de impacto e dos pareceres correspondentes do CCR. Contudo, este registo é pouco conhecido e só está disponível em inglês.

4.3.2. O Comité apela à Comissão para que procure divulgar este sítio Web, em colaboração com as organizações intermediárias, e que nele inclua os pareceres das partes interessadas e os estudos pertinentes, nomeadamente os resumos das AI, e facilite a leitura noutras línguas da UE.

4.4. Necessidade de uma abordagem qualitativa

4.4.1. O CESE insta a que a abordagem quantitativa ou monetária funcione a par de uma abordagem qualitativa, que privilegie uma dimensão humana de proximidade, igualdade de género e contacto com a realidade. As razões que impelem ao investimento numa abordagem qualitativa são, nomeadamente, as seguintes:

- dificuldade em compreender os efeitos a médio e longo prazo para o interesse geral da UE. As abordagens centradas nos custos dificilmente conseguem captar as evoluções reais em termos sociais ou de desenvolvimento sustentável,
- ausência de dados disponíveis ou fiáveis. Os métodos econométricos e quantitativos não permitem calcular o impacto na sua totalidade. Na maioria das vezes, limitam-se a generalizar e a agregar dados, muitas vezes parciais e incompletos, ignorando elementos de informação não mensuráveis: a qualidade do diálogo social, a evolução da proteção social, o nível de integração regional, o nível real de precariedade e exclusão, etc.,
- impossibilidade de comparar dados. Os métodos quantitativos diferem por natureza. As amostras, os anos de referência e os dados científicos variam de método para método. Por conseguinte, é muitas vezes difícil fazer comparações entre os métodos e delas retirar ensinamentos úteis,
- confidencialidade. As abordagens confidenciais assentam em amostras, sondagens e inquéritos de opinião parciais. Por definição, estas abordagens omitem algumas informações confidenciais sobre o clima social de uma empresa, um ramo de atividade ou um setor.

4.4.2. As AI devem privilegiar sempre uma abordagem custo-benefício. A redução do número de doenças, danos, emissões poluentes e acidentes nunca poderá ser decidida com base em dados exclusivamente quantitativos. Uma concorrência mais equitativa, um comércio justo e melhores condições de trabalho não serão decididos com base em avaliações quantitativas. É crucial que a Comissão dê primazia à avaliação qualitativa, no interesse de todas as partes interessadas.

4.5. Necessidade de uma abordagem metodológica convergente a nível da matriz de investigação

4.5.1. Embora o AI tenha concluído que cada instituição pode desenvolver a sua própria metodologia, o Comité propõe uma reflexão de fundo entre o PE, o Conselho e a Comissão, aberta também ao Comité.

4.5.2. Trata-se, não tanto de propor uma metodologia uniforme, mas antes de um acordo prévio quanto a uma matriz metodológica convergente, nomeadamente no que diz respeito aos elementos metodológicos de base, tais como a definição do âmbito do estudo, a estratégia de investigação, a escolha das ferramentas, as opções privilegiadas, etc.

4.5.3. A prazo, a intenção é a de privilegiar um diálogo sobre as escolhas metodológicas privilegiadas pela Comissão, com vista a facilitar o trabalho de alteração realizado por cada instituição.

4.5.4. Desta forma, as propostas do Comité formuladas neste quadro poderão ser recebidas de forma mais positiva pelos legisladores.

⁽¹⁸⁾ Este registo pode ser consultado no sítio da Comissão Europeia, no seguinte endereço: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/?fuseaction=ia>

4.6. Avaliação específica da qualidade das AI pelo Comité

4.6.1. O CESE dispõe de uma unidade dedicada à avaliação qualitativa *ex post* de determinados atos legislativos europeus específicos. No futuro, esta unidade poderia facilitar a ação dos membros do Comité e analisar também determinadas AI, passar em revista os aspetos metodológicos e emitir um parecer quanto à eventual tomada em consideração das dimensões económica, social, ambiental ou territorial. Este trabalho permitiria igualmente facilitar a elaboração de eventuais pareceres consultivos do CESE associados a projetos legislativos elaborados pelas mesmas avaliações de impacto.

4.6.2. Deveria ser instituído um diálogo regular entre o CESE e a Comissão Europeia no que se refere às consultas e avaliações de impacto.

4.7. Cooperação entre o CESE e o CCR

4.7.1. Importa refletir sobre as vias de colaboração informal, mas, ainda assim, regular, entre o CCR e o Comité.

4.7.2. Além das trocas de pontos de vista informais e das cooperações pontuais, importa promover uma colaboração dinâmica com o Comité em duas vertentes:

- realização de trocas de pontos de vista periódicas sobre as abordagens metodológicas em matéria de AI e boas práticas, sobre a questão das alterações substanciais das propostas da Comissão, bem como sobre o exercício de simplificação e de redução dos encargos regulamentares,
- disponibilização de informações adequadas do Comité antes de qualquer iniciativa da Comissão que inclua uma maior dimensão social, de emprego, ambiental e de coesão territorial a nível da AI. Para tal, o Comité deve figurar entre os destinatários a quem a Comissão enviará as suas avaliações preliminares e as suas avaliações de impacto.

4.7.3. Por seu turno, o Comité elaborará, se for caso disso, um resumo das suas principais recomendações para o âmbito de aplicação da avaliação de impacto propriamente dita e partilhará os dados e as informações eventualmente pertinentes para o trabalho de AI da Comissão e o exame conexo do CCR.

4.7.4. O Comité disponibilizará igualmente a sua avaliação *ex post* relativa à execução e aplicação da legislação.

Bruxelas, 20 de setembro de 2017.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS
