



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 29 de abril de 2021
(OR. en)

8323/21

BETREG 9
COMPET 304
IA 66
POLGEN 57

NOTA DE ENVIO

de:	Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Martine DEPREZ, diretora
data de receção:	29 de abril de 2021
para:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretário-geral do Conselho da União Europeia
n.º doc. Com.:	COM(2021) 219 final
Assunto:	COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES Legislar melhor: unir esforços para produzir melhores leis

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento COM(2021) 219 final.

Anexo: COM(2021) 219 final



Bruxelas, 29.4.2021
COM(2021) 219 final

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

Legislar melhor: unir as nossas forças para melhorar a legislação

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

Legislar melhor: unir esforços para produzir melhores leis

1. APOIAR A RECUPERAÇÃO DA UE ATRAVÉS DE UMA MELHOR REGULAMENTAÇÃO

O sistema da Comissão para legislar melhor é uma das abordagens regulamentares mais avançadas do mundo¹. A melhoria contínua do sistema nos últimos anos ajudou-nos claramente a obter melhores resultados.

Avalia de forma sistemática os impactos económicos, sociais e ambientais da ação política e garante uma qualidade consistentemente elevada da legislação proposta. Dado este programa ambicioso da Comissão e os desafios sem precedentes que estamos a enfrentar, a necessidade de uma análise robusta e de dados fiáveis é maior do que nunca. Por conseguinte, propomos uma série de melhorias adicionais, nomeadamente para garantir que as nossas políticas apoiam a recuperação e a resiliência da UE e a sua dupla transição da melhor forma possível. A Comissão irá:

- Convidar os Estados-Membros, as regiões e as principais partes interessadas a ajudarem a eliminar os obstáculos e as dificuldades burocráticas que estão a abrandar o desenvolvimento das infraestruturas do século XXI. Desta forma, será possível ajudar a acelerar os investimentos e a execução do NextGenerationEU. Uma melhor regulamentação desempenhará um papel crucial para esta ação e a Plataforma «Prontos para o Futuro» (F4F)² apoiará os esforços que visam simplificar e adaptar melhor as leis da UE às necessidades do futuro.
- Chamar a atenção dos decisores políticos sobre as implicações e os custos da aplicação da legislação, em especial para as pequenas e médias empresas (PME), introduzindo a abordagem «entra um, sai um» adaptada à elaboração das políticas no âmbito da UE.
- Integrar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável³ (ODS) das Nações Unidas ajudará a assegurar que todas as propostas legislativas contribuam para a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável; assegurar que o princípio que consiste em «não prejudicar significativamente» é aplicado em todas as políticas, em consonância com o empenho assumido no quadro do Pacto Ecológico Europeu.
- Em conformidade com a Comunicação relativa às orientações para a digitalização até 2030⁴, uma melhor regulamentação promoverá o princípio «digital por defeito» na futura legislação da UE enquanto instrumento importante de apoio à transformação digital.
- Integrar uma prospetiva estratégica na elaboração de políticas permitirá fazer com que a legislação, tanto existente como nova, da UE seja adequada ao futuro.

¹ OCDE (2018), *OECD Regulatory Policy Outlook 2018* (Publicações da OCDE, Paris).

² https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof/fit-future-platform-f4f_pt

³ <https://sdgs.un.org/goals>

⁴ Comunicação da Comissão intitulada, [Orientações para a Digitalização até 2030: a via europeia para a Década Digital](#), COM(2021) 118.

Legislar melhor é um objetivo comum e uma responsabilidade de todas as instituições da UE. Contactaremos o Parlamento Europeu e o Conselho relativamente aos seus esforços para avaliar e acompanhar o impacto da legislação da UE e dos programas de despesas da UE. Além disso, colaboraremos mais estreitamente com as autoridades locais, regionais e nacionais e com os parceiros sociais em matéria de elaboração de políticas da UE.

A ênfase será igualmente colocada na melhoria da nossa compreensão das necessidades e do impacto da legislação da UE dentro e fora da UE, por intermédio designadamente de um diálogo com os parceiros externos⁵. De modo a obtermos a participação dos cidadãos, das empresas e da sociedade civil, aumentaremos a sensibilização para as nossas consultas públicas e simplificaremos a respetiva utilização e participação. Por último, abordaremos as lacunas identificadas no nosso balanço de 2019⁶.

2. UM ESFORÇO COMUM

É fundamental que exista cooperação entre os legisladores da UE com os Estados-Membros e as partes interessadas, incluindo os parceiros sociais. Precisamos de reforçar os nossos esforços comuns de modo a melhorar a transparência da política assente em dados concretos, a aumentar a sensibilização para os benefícios da legislação e a reduzir os encargos da legislação da UE.

Avaliar os impactos⁷ e eliminar os custos desnecessários⁸

A Comissão só consegue determinar os impactos previstos, nomeadamente os custos e as poupanças, associados às suas próprias propostas legislativas. As alterações efetuadas às propostas no decurso das negociações com o Parlamento Europeu e o Conselho podem alterar significativamente as implicações da legislação da UE para os cidadãos e as empresas.

Como tal, reiteramos o apelo que lançámos ao Parlamento Europeu e ao Conselho para honrarem os seus compromissos assumidos no Acordo Interinstitucional sobre legislar melhor⁹. Em particular, instamos as duas instituições a documentarem o efeito das suas alterações no que diz respeito aos impactos previstos. Um relançamento do nosso diálogo político facilitará a troca de ideias, para que todas as partes possam honrar os compromissos assumidos no Acordo Interinstitucional.

A execução da legislação da UE por parte dos Estados-Membros também pode influenciar significativamente o seu impacto nos cidadãos e nas empresas. Pediremos aos Estados-Membros que nos apresentem as suas observações sobre as nossas estimativas dos benefícios e dos custos associados a atos legislativos específicos após a respetiva execução. Utilizaremos estes contributos nas nossas avaliações e revisões subsequentes da legislação.

⁵ Em consonância com o princípio de coerência das políticas a favor do desenvolvimento, artigo 208.º do TFUE.

⁶ Comunicação da Comissão [«Legislar melhor: fazer o ponto da situação e honrar os nossos compromissos»](#), COM(2019) 178.

⁷ Ver o ponto 6.

⁸ Ver o ponto 5.

⁹ Acordo interinstitucional entre o Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia, de 13 de abril de 2016, sobre legislar melhor ([JO L 123 de 12.5.2016, p. 1](#)).

Estamos plenamente conscientes da importância das PME para a economia da UE e o momento difícil que estas atravessaram devido à crise da COVID-19. O representante da UE para as PME¹⁰ ajudará a filtrar as iniciativas a fim de identificar em que domínios o impacto nas PME exige especial atenção. O representante ajudará ainda a moldar o programa de trabalho da Plataforma «Prontos para o Futuro»¹¹ e, juntamente com as RegHub do Comité das Regiões¹², concentrará as atividades na legislação que, na prática, é mais problemática.

Recolher dados e torná-los acessíveis

Uma das pedras angulares da nossa abordagem para legislar melhor é aprender com o passado através da avaliação da legislação vigente. O acompanhamento é crucial para o ciclo de políticas e exige uma recolha sistemática de dados. As cláusulas de acompanhamento e de revisão¹³ da legislação asseguram a recolha e a avaliação dos dados necessários. É uma responsabilidade comum dos legisladores certificarem-se de que estas disposições têm uma qualidade elevada, de modo a que a eficácia da legislação da UE nos Estados-Membros possa ser devidamente avaliada.

Os dados científicos são outra das pedras angulares para legislar melhor e são essenciais para estabelecer uma descrição exata do problema, conhecer verdadeiramente a causa-efeito e, como tal, definir uma lógica de intervenção, bem como para avaliar o impacto. Não é possível efetuar uma investigação de alta qualidade de um dia para o outro, razão pela qual é indispensável garantir a disponibilização de dados pertinentes, sempre que necessário, para antecipar e coordenar melhor as necessidades de dados concretos. Isso significa igualmente uma melhor mobilização e participação da comunidade de investigação no processo regulamentar desde o princípio, tal como fizeram vários governos durante a pandemia.

A Comissão, bem como o Parlamento Europeu e o Conselho, dispõe de várias bases de dados nas quais recolhem os dados utilizados no decurso do processo legislativo. Um esforço conjunto para criar um registo de dados comum¹⁴, o portal legislativo conjunto, garantiria um acesso simplificado aos dados subjacentes a uma determinada iniciativa política a todas as pessoas interessadas na elaboração de políticas da UE. Uma melhor cooperação através de um registo comum integraria diferentes esforços e permitiria uma comunicação mais eficaz entre os decisores políticos a nível europeu e nacional.

Envolver os cidadãos na elaboração de políticas da UE

Intensificaremos os esforços para divulgar as nossas consultas públicas¹⁵, de modo a atrairmos mais participantes e contributos de qualidade. Conforme anunciado na

¹⁰ Comunicação da Comissão [«Uma Estratégia para as PME com vista a uma Europa Sustentável e Digital»](#), COM(2020) 103.

¹¹ Ver o ponto 5.1.

¹² Na sequência do trabalho do Grupo de Trabalho Subsidiariedade, Proporcionalidade e «Fazer menos com maior eficiência», o Comité das Regiões introduziu a [rede RegHub](#). Trata-se de uma rede de regiões que analisa a forma como a legislação é executada a nível local, com recurso a inquéritos específicos. Na UE, a RegHub 2.0 conta com 46 membros locais e regionais («polos regionais»), 10 observadores e um organismo associado. Os polos são consultados por meio de sessões de trabalho, entrevistas e questionários que se destinam a recolher as suas experiências na execução de políticas específicas da UE.

¹³ Ver o ponto 6.3.

¹⁴ Ver o ponto 4.

¹⁵ Ver o ponto 3.

«Comunicação sobre o ponto da situação»¹⁶, colaboraremos mais estreitamente com o Comité das Regiões, o Comité Económico e Social Europeu, as autoridades nacionais, os parceiros sociais e outras associações representativas, com o objetivo de reforçar a sensibilização para as possibilidades de contribuir para a elaboração de políticas da Comissão. Por exemplo, pedir-lhes-emos que nos ajudem a divulgar os nossos «convites à apresentação de informações»¹⁷ a nível nacional e regional. As representações da Comissão nos Estados-Membros e as delegações da UE também apoiarão estes esforços.

3. MELHOR COMUNICAÇÃO COM AS PARTES INTERESSADAS E O PÚBLICO EM GERAL

Uma boa elaboração de políticas envolve as pessoas afetadas pelas decisões. Para preservar a confiança na União Europeia, as políticas da UE devem ter em conta e refletir os valores e as preocupações dos cidadãos. É essencial que haja uma participação ativa das partes interessadas, incluindo os cidadãos, sobretudo em momentos de incerteza. Ao mesmo tempo, as consultas não devem criar encargos desnecessários. Como tal, queremos que seja mais fácil para as partes interessadas darem contributos através das nossas consultas.

Durante a crise, as partes interessadas indicaram que sentiram dificuldades em dar contributos nos prazos fixados. Em resposta, a Comissão, sempre que possível, prorrogou até seis semanas as consultas públicas e as oportunidades de apresentar observações sobre as iniciativas que seriam realizadas em 2020 ou no início de 2021. A partir de agora, adotaremos um sistema mais agilizado, inclusivo e simples, com base num único «convite à apresentação de informações»¹⁸, e questionários mais claros, respeitando as prerrogativas dos parceiros sociais.

Um sistema agilizado e mais acessível: convites à apresentação de informações

A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE) considera que a Comissão tem a melhor abordagem ao processo de consulta. No entanto, queremos melhorar ainda mais a nossa abordagem.

O nosso atual sistema de consulta oferece inúmeras oportunidades para contribuir para a elaboração de políticas, incluindo períodos de recolha de opiniões para as avaliações de impacto iniciais e roteiros¹⁹, consultas públicas em linha²⁰, consultas específicas e períodos de recolha de opiniões sobre as propostas legislativas adotadas e os projetos de atos delegados e de atos de execução.

No entanto, a realização de múltiplas consultas sobre a mesma iniciativa pode ser onerosa e, por vezes, sobrecarregar os recursos das partes interessadas. É por isso que estamos a propor agora tornar o sistema de consulta mais orientado, mais claro e intuitivo. Consolidaremos as nossas consultas públicas num único «convite à

¹⁶ Comunicação da Comissão [«Legislar melhor: fazer o ponto da situação e honrar os nossos compromissos»](#), COM(2019) 178.

¹⁷ Ver o ponto 3.

¹⁸ O termo «dados» descreve várias fontes de dados, informações e conhecimentos, incluindo dados quantitativos como estatísticas e medições, dados qualitativos como pareceres, contributos de partes interessadas, conclusões de avaliações, bem como conselhos científicos e especializados.

¹⁹ Atualmente, as avaliações são anunciadas por roteiros e as avaliações de impacto por avaliações de impacto iniciais.

²⁰ Entre 2015 e 2018, a Comissão levou a cabo 417 consultas públicas.

apresentação de informações» no nosso portal da Internet «*Dê a sua opinião*»²¹. Conjugaremos duas etapas que têm sido, até agora, consecutivas: os períodos de retorno de informação sobre roteiros/avaliações de impacto iniciais, que continuarão a ser publicados em «*Dê a sua opinião*» como convites à apresentação de informações, e consultas públicas baseadas em questionários.

Os convites à apresentação de informações serão compostos por uma descrição da iniciativa e, se for caso disso, incluirão uma ligação para a consulta pública²². Regra geral²³, estarão disponíveis em todas as línguas oficiais da UE²⁴ e as pessoas terão 12 semanas para responder²⁵.

Facilitar os contributos das partes interessadas

Contribuir para as consultas públicas exige tempo e recursos dos participantes. Como tal, queremos facilitar os contributos das partes interessadas o mais possível e certificarmo-nos de que apenas consultamos o público quando tal for necessário.

A avaliação continuará a basear-se nas opiniões das pessoas em causa, mas, sempre que possível, consultaremos o público apenas uma vez quando efetuarmos uma revisão intercalar da legislação vigente e uma avaliação dos programas de despesas, ao invés de realizarmos consultas separadas para fins de avaliação e de avaliação de impacto. Evitaremos ainda as consultas públicas em questões demasiado técnicas de interesse limitado para o grande público, em que uma consulta específica das partes interessadas se afigura um método melhor para a recolha dos dados necessários²⁶.

O balanço em matéria de legislar melhor revelou que, atualmente, os questionários de consulta pública são extensos e demasiado técnicos e não têm o equilíbrio certo entre questões de resposta livre e de resposta fechada²⁷. Melhoraremos a estrutura, o conteúdo e a linguagem dos questionários para resolvermos estas preocupações.

Chegaremos mais longe

O portal da Internet «*Dê a sua opinião*» permite que as partes interessadas, incluindo os membros do público e os peritos científicos e técnicos, contribuam para as iniciativas à medida que estas ganham forma antes e após a adoção pela Comissão. O lançamento deste ponto de entrada único em 2017 constituiu um marco importante. Em julho de 2020, assistiu-se ao lançamento de uma nova versão com uma experiência de utilizador mais intuitiva e uma função de pesquisa significativamente superior. Em consonância

²¹ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_pt

²² A organização de consultas específicas continuará a ser responsabilidade das Direções-Gerais competentes.

²³ Se necessário, proceder-se-á, no entanto, a uma consulta em duas fases.

²⁴ Exceto no caso de iniciativas bastante técnicas e questionários especializados, em que esse esforço seria desproporcional ao contributo previsto.

²⁵ Por norma, durante as férias de verão este período é prorrogado para 14 semanas.

²⁶ As decisões serão tomadas com base numa análise casuística.

²⁷ «[REFIT Platform opinion on submissions XXII.4.a by the DIHK and XXII.4.b by a citizen on stakeholder consultation mechanisms](#)» [Parecer da Plataforma REFIT sobre as observações XXII.4.a, apresentadas pela Câmara de Comércio e Indústria Alemã, e XXII.4.b, apresentadas por um cidadão, sobre os mecanismos de consulta das partes interessadas](adotado a 7 de junho de 2017).

com a nossa Estratégia sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência²⁸, estamos a tornar o portal mais acessível para as pessoas com deficiência.

Contudo, precisamos de aumentar a sensibilização para o portal *«Dê a sua opinião»*, de modo a incentivar mais pessoas — incluindo aquelas que não possuem conhecimentos aprofundados sobre a elaboração de políticas da UE e a comunidade científica — a contribuir para os nossos «convites à apresentação de informações». Como tal, intensificaremos a promoção do portal *«Dê a sua opinião»*²⁹. Faremos um novo esforço para colaborar com a comunidade de investigação científica, com vista a incentivá-la a apresentar investigações científicas pertinentes no início do processo.

A Conferência sobre o Futuro da Europa também constitui uma excelente oportunidade para conduzir debates com os cidadãos em que sejam abordados os desafios e as prioridades da Europa. A plataforma deliberativa digital da Conferência é um novo método de colaboração com os cidadãos relativamente a questões que os preocupam.

Os inquiridos terão resposta da nossa parte

O respeito pelos contributos dos inquiridos para as consultas públicas exige que sejam disponibilizadas informações sobre a forma como foram utilizados no processo de elaboração de políticas³⁰. Como tal, manteremos os inquiridos informados sobre as opiniões que recebemos e o que acontece posteriormente.

Regra geral, publicaremos um relatório de síntese sobre cada consulta pública no prazo de oito semanas a contar da respetiva data de encerramento³¹. Os relatórios de síntese que acompanham todas as avaliações de impacto e as avaliações fornecerão uma panorâmica e uma análise de todas as atividades de consulta. Será possível distinguir melhor os contributos de diferentes tipos de partes interessadas (autoridades locais, regionais e nacionais, associações, sociedade civil, empresas de diferentes dimensões, a comunidade científica e os cidadãos). As avaliações de impacto e as avaliações refletirão melhor os contributos que obtivermos das consultas.

As notificações sobre novos desenvolvimentos de cada iniciativa, como a publicação da proposta da Comissão ou a adoção da legislação final na sequência de negociações entre o Parlamento Europeu e o Conselho e a Comissão, manterão as partes interessadas informadas ao longo do processo³².

²⁸ Comunicação da Comissão [«União da Igualdade: Estratégia sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência 2021-2030»](#), COM(2021) 101 final.

²⁹ Incluindo através das redes sociais

³⁰ No balanço de 2019, quase 40 % dos inquiridos da consulta pública mostraram-se (muito) insatisfeitos com a forma como a Comissão comunica o resultado das suas consultas públicas e as opiniões e o que faz com essas informações. A plataforma REFIT também pediu mais transparência nas opiniões dadas ([Parecer da Plataforma REFIT sobre as observações XXII.4](#)). Estas observações foram ainda confirmadas pelo Tribunal de Contas Europeu, que recomendou que a Comissão melhorasse a forma como reage aos dados recolhidos nas suas atividades de consulta (TCE, [Relatório Especial 14/2019: «Dê a sua opinião!»: as consultas públicas da Comissão implicam os cidadãos, mas as atividades de sensibilização ficam aquém do esperado](#)).

³¹ Isto apenas se aplica às consultas públicas. Este prazo de oito semanas diz respeito às consultas públicas com um grande número de respostas. As observações dos inquiridos sobre as propostas legislativas são publicadas em linha na altura da apresentação no portal *«Dê a sua opinião»*.

³² A Comissão está empenhada em proteger os dados pessoais dos inquiridos e em respeitar a sua privacidade. Uma única declaração de confidencialidade abrange todas as consultas públicas publicadas

4. AUMENTAR A TRANSPARÊNCIA

A transparência é fundamental para assegurar que os cidadãos possam desempenhar um papel ativo no processo de elaboração de políticas e responsabilizar as instituições da UE pelas suas decisões. Além disso, o acesso a dados científicos também é fundamental para dar resposta aos desafios mundiais.

Em conformidade com os objetivos da estratégia digital da Comissão³³, melhoraremos o acesso aos dados que fundamentam todas as propostas legislativas. O objetivo é garantir que, em todos os atos legislativos, a totalidade dos estudos, avaliações, conjuntos de dados, etc. conexos publicados serão fáceis de encontrar e consultar.

Melhoraremos os nossos diferentes registos de dados³⁴ e portais, como as publicações da UE³⁵, o EUR-Lex³⁶ e o portal «*Dê a sua opinião*», bem como as ligações entre eles. Além disso, tornaremos gradualmente as bases de dados e os repositórios internos acessíveis ao público³⁷, em conformidade com a nossa política de transparência de dados³⁸. Contactaremos o Parlamento Europeu e o Conselho para criar um registo de dados comum, o portal legislativo conjunto, que permitirá que todas as pessoas interessadas na elaboração de políticas da UE encontrem facilmente todos os dados subjacentes a uma determinada iniciativa.

A abertura dos dados científicos³⁹ a escrutínio público também é essencial para aumentar a confiança do público. Já tornámos o MIDAS⁴⁰ (o repositório de modelos da Comissão) acessível ao público, para que todas as pessoas interessadas possam entender os métodos e os pressupostos usados na nossa análise.

5. NOVOS INSTRUMENTOS PARA UMA MAIOR SIMPLIFICAÇÃO E REDUÇÃO DOS ENCARGOS

A legislação da UE é executada para trazer benefícios, ao contribuir de forma concreta e positiva para as vidas dos seus cidadãos, ao facilitar os negócios e ao ajudar a enfrentar os desafios atuais e futuros. Isto pode implicar custos, mas estes devem continuar a ser razoáveis e proporcionais.

A última versão da legislação é resultado das negociações políticas e dos compromissos que, tendencialmente, a tornam mais complexa e dispendiosa. Além disso, parte da

no portal «*Dê a sua opinião*», em conformidade com o Regulamento (UE) 2018/1725 do Parlamento Europeu e do Conselho.

³³ Comunicação da Comissão «[European Commission Digital Strategy: a digitally transformed, user-focused and data-driven Commission](#)» (Estratégia digital da Comissão Europeia: uma Comissão digitalmente transformada, focada no utilizador e orientada por dados), C(2018) 7118.

³⁴ O processo já foi iniciado para o registo dos documentos da Comissão e a base de dados dos estudos interinstitucionais.

³⁵ <https://op.europa.eu/pt/web/general-publications/publications>

³⁶ <https://eur-lex.europa.eu/>

³⁷ Sujeito a disposições em matéria de direitos de propriedade intelectual e de confidencialidade.

³⁸ «[Communication on Data, Information and Knowledge Management](#)» (Comunicação relativa à gestão de dados, informações e conhecimentos), C(2016)6626/F1 e Comunicação da Comissão «[Uma estratégia europeia para os dados](#)», COM(2020) 66 final

³⁹ Além disso, já foram disponibilizados ao público dados científicos através de vários portais específicos, por exemplo, dos organismos de avaliação científica da UE (como a Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos ou a Agência Europeia de Medicamentos).

⁴⁰ <https://web.jrc.ec.europa.eu/policy-model-inventory/>

legislação não tem o desempenho esperado quando executada na prática. O impacto global da legislação depende destas três camadas (propostas da Comissão, atos legislativos finais negociados e execução a nível nacional, regional e local).

A Comissão tem uma política de longa data de melhoria das regras da UE vigentes (ver a caixa 1). O objetivo do programa para a adequação e a eficácia da regulamentação (REFIT)⁴¹ é maximizar os benefícios para os cidadãos, as empresas e a sociedade em geral e, ao mesmo tempo, acabar com a burocracia e reduzir os custos. O programa procura igualmente tornar as leis da UE mais simples e fáceis de compreender.

Iremos intensificar o esforço de redução dos encargos através de um princípio «entra um, sai um» em que, ao introduzir novos encargos, sistemática e proativamente procuramos reduzir os encargos impostos pela legislação vigente. Para apoiar o trabalho de simplificação da legislação, a Comissão criou a Plataforma «Rumo ao Futuro» para receber aconselhamento sobre formas de assegurar que a legislação da UE seja fácil de cumprir, eficaz e esteja preparada para o futuro.

Caixa 1: calendário das medidas da Comissão para a redução dos encargos administrativos

Uma história das medidas de redução dos encargos regulamentares da UE

A Comissão conta com uma longa história de redução dos encargos regulamentares que começou em 2002. A abordagem para a redução dos encargos evoluiu ao longo dos anos, em particular, com a experiência acumulada no programa de ação de redução dos encargos administrativos para 2007-2012.

Na altura, chegou-se à conclusão de que uma abordagem para a redução de custos apresentava desvantagens consideráveis⁴², pelo que, em 2012, a Comissão lançou o programa REFIT, que se centra no equilíbrio entre os custos e os benefícios (quantificados ou não) aquando da revisão da legislação. Isto assegura que os motivos originais para a legislação, ou seja, os benefícios, façam parte da equação. O princípio «entra um, sai um» complementar o programa REFIT ao prestar especial atenção aos custos cumulativos para os cidadãos e as empresas num determinado domínio de intervenção e ao abranger novas iniciativas.

2002 — O programa «Legislar Melhor» constituiu um primeiro passo para a simplificação e melhoria da legislação da UE, prevendo a obrigação de efetuar avaliações de impacto e de consultar as partes interessadas relativamente a qualquer nova iniciativa proposta pela Comissão.

2005 — Foi lançado um programa continuado de simplificação que abrangia 164 medidas no período de 2005 a 2009 e se tornou parte do programa de trabalho anual da Comissão.

2007 — A Comissão lançou um programa de ação destinado a reduzir os encargos administrativos; foi criado um grupo de alto nível para prestar aconselhamento sobre a sua execução.

2012 — No final do programa de ação, a Comissão tinha atingido o seu objetivo de reduzir em 25 % os encargos administrativos suportados pelas empresas decorrentes da legislação da UE (poupança anual estimada em 30,8 mil milhões de EUR). Foi realizada uma consulta das 10 leis da UE mais onerosas para as PME.

2012 — Foi lançado o programa REFIT.

2015 — A Comissão publicou um estudo (*ABRplus*) para examinar a forma como as 12 medidas do programa de ação foram aplicadas e em que medida foram alcançados os benefícios esperados.

⁴¹ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly_pt

⁴² De uma forma geral, concluiu-se [SWD(2017) 675] que, por questões de disponibilidade, transparência e fiabilidade dos dados, estimar os encargos administrativos nos Estados-Membros era um exercício dispendioso e complexo. Embora o objetivo de redução dos encargos tivesse como base uma extensa recolha de dados, esta não conseguiu demonstrar claramente os seus benefícios concretos para as empresas.

- 2015 — A Comissão criou um grupo de alto nível incumbido de aconselhá-la sobre a forma de simplificar a legislação (a plataforma REFIT).
- 2017 — A Comissão melhorou o REFIT ao integrar a simplificação e a redução dos encargos em todas as avaliações e revisões da legislação vigente.
- 2018 — A Comissão publicou a primeira Análise anual dos encargos⁴³.
- 2020 — A Comissão criou a Plataforma «Prontos para o Futuro» para apoiar o trabalho em matéria de simplificação e redução dos encargos.
- 2021 — A Comissão complementou o programa REFIT com o princípio «entra um, sai um» para controlar os encargos recorrentes.

5.1. Princípio «entra um, sai um»

Nas suas orientações políticas, a presidente Ursula von der Leyen comprometeu-se a tornar a Europa mais verde, mais digital e mais resiliente, de forma a estarmos preparados para enfrentar os desafios do nosso tempo e beneficiar das oportunidades do progresso tecnológico.

A Comissão está mais empenhada do que nunca em conceber políticas e propostas que simplifiquem a vida dos cidadãos e das empresas. É nosso dever assegurar que a regulamentação crie benefícios, seja específica e fácil de cumprir, sem acrescentar encargos regulamentares desnecessários.

O princípio «entra um, sai um» (ver a caixa 2) implica compensar os novos encargos resultantes das propostas legislativas da Comissão através da redução equivalente dos encargos existentes no mesmo domínio de intervenção. Além disso, este princípio permitirá alargar o foco, passando dos encargos decorrentes de atos legislativos específicos para a acumulação dos encargos em cada domínio de intervenção, apresentando assim uma melhor visão dos custos impostos todos os anos ao conjunto dos domínios de intervenção.

A experiência adquirida nos Estados-Membros tem revelado⁴⁴ que a introdução de princípios como o «entra um, sai um» leva a que os decisores políticos não se limitem à consideração dos objetivos políticos. Chama a sua atenção para as questões práticas da execução das políticas. Com a introdução do princípio «entra um, sai um», pretendemos reforçar uma cultura de elaboração de políticas que não só assegura que alcançamos os nossos objetivos políticos, mas também presta mais atenção à *forma* como o fazemos. A este respeito, analisaremos a possibilidade de simplificar os processos conducentes aos resultados políticos esperados, tendo simultaneamente em conta a utilização de soluções digitais para promover uma execução mais fácil e menos onerosa das políticas.

Com esta mudança, deveremos não só reduzir os encargos impostos pela legislação, mas, de uma forma geral, melhorar a qualidade da legislação específica e, conseqüentemente, de todo o acervo legislativo. Desta forma, conseguiremos concentrar-nos melhor na eficácia legislativa, evitando os encargos que não são estritamente necessários para a consecução dos objetivos políticos.

⁴³ A [Análise anual dos encargos](#) é um relatório anual da Comissão que apresenta uma descrição geral dos esforços de redução dos encargos da Comissão.

⁴⁴ Em 2020, a Comissão realizou duas sessões de trabalho com os Estados-Membros e com os organismos de supervisão regulamentar europeus para recolher as experiências nacionais com os princípios «entra um, sai um».

Ao abrigo do programa REFIT, já analisamos a legislação vigente de uma forma sistemática para procurar oportunidades de simplificação e de redução dos encargos, preservando ao mesmo tempo os benefícios alcançados, por meio de soluções digitais.

Vários Estados-Membros já aplicaram o princípio «entra um, sai um» de várias formas⁴⁵. A Comissão precisa de adaptá-la às características do contexto jurídico e administrativo da UE, sendo que, muitas vezes, a legislação da UE interage com a legislação dos Estados-Membros. Para esse efeito, utilizamos as experiências dos Estados-Membros e das partes interessadas, bem como análises regulares pelos pares, sobre a melhor forma de medir os custos da legislação e melhorar a sua qualidade global.

Não aplicaremos a abordagem de modo mecânico, propondo, por exemplo, a retirada de um ato legislativo existente por cada ato novo. Em vez disso, procuraremos compensar os encargos impostos aos cidadãos e às empresas em algumas propostas legislativas com poupanças noutras no mesmo domínio de intervenção. Comunicaremos informações sobre a aplicação anual do princípio «entra um, sai um» no *inquérito anual sobre encargos*.

A Comissão lançará o princípio «entra um, sai um», a título experimental, já no segundo semestre de 2021 e começará a implementá-lo com o programa de trabalho da Comissão para 2022, que já se encontra em preparação.

Controlar os encargos e quantificá-los não é um fim em si mesmo. A Comissão continuará a propor legislação nova com o objetivo principal de conceder benefícios económicos, sociais e ambientais a longo prazo aos cidadãos e às empresas. O principal teste continuará a ser se os benefícios prevalecem sobre os custos, em conformidade com as boas práticas estabelecidas no nosso sistema para legislar melhor reconhecido internacionalmente. Os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade serão aplicados como habitualmente. Como tal, a aplicação do princípio «entra um, sai um» não implica, de forma alguma, uma diminuição dos padrões e objetivos económicos, sociais e ambientais elevados da UE, nem impede a adoção de novas iniciativas com um valor acrescentado evidente para a prossecução eficaz das prioridades políticas.

De modo a cumprir estes padrões e a tirar partido dos benefícios resultantes, muitas vezes as empresas têm de investir na modernização das linhas de produção, na redução dos danos causados ao ambiente, na melhoria da saúde pública ou no aumento do nível de proteção dos consumidores ou dos trabalhadores. Embora as empresas nem sempre beneficiem diretamente destas mudanças, podem tirar partido de novas oportunidades de negócios, obter uma vantagem competitiva ou retirar benefícios indiretos, como, por exemplo, condições equitativas no mercado único.

Nos domínios em que as necessidades de investimento são particularmente elevadas e refletem objetivos políticos importantes, a UE e/ou os Estados-Membros oferecem instrumentos específicos para acompanhar as adaptações necessárias⁴⁶. Estes instrumentos ajudam a tornar as economias e as sociedades da UE mais sustentáveis, resilientes e mais bem preparadas para os desafios e as oportunidades das transições ecológica e digital, sem esquecer ninguém. Por exemplo, a nova legislação pode exigir

⁴⁵ Para obter uma descrição geral, ver, por exemplo: [«One-In, X-Out: regulatory offsetting in selected OECD countries»](#) (Documento de trabalho sobre as políticas regulamentares da OCDE).

⁴⁶ Por exemplo, através do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, da política de coesão e dos fundos agrícolas e do Mecanismo para uma Transição Justa.

um investimento na nossa resiliência perante os impactos económicos ou ambientais cada vez maiores, as dependências e os riscos conexos, incluindo os riscos sistémicos.

Por último, a legislação da UE visa normalmente superar a fragmentação regulamentar em diferentes Estados-Membros através da substituição de 27 sistemas nacionais diferentes. Esses ganhos de eficiência serão tidos em conta como «saídas».

Para minimizar os encargos associados à consecução dos objetivos políticos da UE e aplicar o princípio «entra um, sai um», os custos previstos do cumprimento da legislação da UE serão quantificados de uma forma mais transparente e apresentados sistematicamente nas avaliações de impacto. Serão analisados pelo Comité de Controlo da Regulamentação e comunicados ao Parlamento Europeu e ao Conselho no âmbito das propostas da Comissão para fundamentar o debate político. Os custos incorridos pelas empresas e pelos cidadãos com a informação, o registo, o controlo e o acompanhamento serão compensados através da eliminação dos encargos equivalentes existentes no mesmo domínio de intervenção.

No caso dos custos que serão compensados no âmbito do princípio «entra um, sai um», serão introduzidos os seguintes mecanismos de modo a tornar o sistema mais flexível:

- **flexibilidade no período de comunicação** – se não for possível identificar uma «saída» no programa de trabalho do mesmo ano, será a mesma comunicada no ano seguinte;
- **«intercâmbio» em certas circunstâncias excecionais entre domínios de intervenção** – se a legislação proposta que impõe custos («entrada») for considerada necessária, mas não for possível encontrar uma «saída» no mesmo domínio, a Comissão pode decidir retirar a «saída» de um domínio de intervenção diferente; e
- **isenções em certas circunstâncias excecionais** – se existir vontade política de regular, mas não for possível identificar uma compensação no mesmo domínio (por exemplo, quando uma regulamentação diz respeito a domínios de intervenção emergentes em que é necessário colmatar uma lacuna regulamentar), a Comissão pode decidir isentar a regulamentação do princípio «entra um, sai um».

Caixa 2: aplicação prática do princípio «entra um, sai um»

Descrição do princípio «entra um, sai um» na Comissão

(serão fornecidas informações operacionais e metodológicas na caixa de ferramentas e nas orientações sobre legislar melhor revistas)

Objetivos a nível da UE:

- manter os encargos suportados pelos cidadãos e pelas empresas decorrentes da legislação da UE num valor mínimo;
- aumentar a sensibilização entre os decisores políticos para os custos e os benefícios da legislação da UE; e
- estimativas comparáveis dos custos entre diferentes domínios de intervenção.

Âmbito de aplicação:

- As iniciativas, tanto novas como revisões, que geram ou suprimem custos significativos e são

acompanhadas de uma avaliação de impacto.

- Fase piloto no segundo semestre de 2021; todas as propostas legislativas pertinentes da Comissão⁴⁷, a começar pelo programa de trabalho da Comissão para 2022;
- Caso uma iniciativa imponha alguns encargos e elimine outros, estes serão contabilizados como «entradas» (custos novos) e «saídas» (poupanças de custos), respetivamente;
- Todos os custos de conformidade⁴⁸ (isto é, os custos de ajustamento e os custos administrativos) serão analisados e quantificados no quadro das avaliações de impacto, caso isso seja exequível e proporcional.
 - Os custos administrativos serão compensados.
 - Os custos de ajustamento serão apresentados de forma transparente e sistemática em avaliações de impacto na medida em que tal seja exequível e proporcional. Serão tomadas outras medidas com vista a compensar, tanto quanto possível, esses custos.
- Os custos de conformidade serão analisados pelo Comité de Controlo da Regulamentação, disponibilizados ao público e sujeitos a debates no processo legislativo.

Comunicação de informações:

- A comunicação será efetuada na *Análise anual sobre encargos*.
- Em casos urgentes em que uma iniciativa é adotada pela Comissão sem uma avaliação de impacto, as informações referentes aos custos associados serão fornecidas após a publicação da proposta legislativa, para que possam ser incluídas no princípio «entra um, sai um».

5.2. Plataforma «Prontos para o Futuro»

A Comissão acolhe com imenso agrado os contributos dos Estados-Membros, dos parceiros sociais e das partes interessadas (conselhos e experiência prática) que visam ajudar a determinar se a legislação deixou de ser adequada à sua finalidade, se impõe encargos desnecessários, se exige uma intervenção futura para alcançar os objetivos pretendidos ou se pode ser simplificada. Pode haver alguma legislação adicional que precise de ser atualizada face à crise da COVID-19 e às suas consequências.

Até 2019, a plataforma REFIT apoiou os esforços da Comissão para melhorar a legislação da UE no contexto do programa REFIT⁴⁹. A plataforma forneceu informações valiosas sobre a aplicação prática e o impacto da legislação⁵⁰. No entanto, o seu trabalho teve uma visibilidade limitada e o seu potencial nem sempre foi plenamente explorado, o

⁴⁷ As alterações introduzidas pelo Parlamento Europeu ou pelo Conselho são tidas em conta durante a fase de avaliação, após a legislação ter sido aplicada nos Estados-Membros.

⁴⁸ Os custos de ajustamento englobam os investimentos e as despesas que as empresas, os cidadãos e as organizações da sociedade civil têm de suportar para ajustar a sua atividade aos requisitos incluídos numa norma jurídica. Os custos administrativos resultam de atividades administrativas realizadas para cumprir obrigações administrativas previstas nas normas jurídicas (por exemplo, obrigações de declaração para fins estatísticos e de controlo, informações de terceiros através da rotulagem ou outras, registo, certificação de produtos ou de processos).

⁴⁹ Comunicação da Comissão [«Adequação da regulamentação da UE»](#), COM(2012) 746.

⁵⁰ Comunicação da Comissão [«Legislar melhor: fazer o ponto da situação e honrar os nossos compromissos»](#), COM(2019) 178.

que levou a que a Comissão lançasse a Plataforma «Prontos para o Futuro» em maio de 2020⁵¹.

O objetivo da Plataforma «Prontos para o Futuro» continua a ser a simplificação e a potencial redução dos encargos. A plataforma também verifica a legislação vigente à luz das tendências e dos desafios emergentes à escala mundial, ajudando assim a Comissão a garantir que as políticas europeias estejam preparadas para o futuro, sejam inovadoras, identifiquem oportunidades para a digitalização e prestem especial atenção à «densidade legislativa»⁵².

A Plataforma «Prontos para o Futuro» reúne os conhecimentos especializados das administrações públicas, dos parceiros sociais, das pequenas e grandes empresas, dos peritos técnicos e das organizações de consumidores, de saúde e ambientais e de outras organizações não governamentais em reuniões regulares que têm como finalidade melhorar a legislação da UE vigente. O Comité das Regiões e o Comité Económico e Social Europeu desempenham um papel importante ao participarem no grupo dos governos e no grupo das partes interessadas da plataforma, respetivamente. A RegHub 2.0 do Comité das Regiões será sistematicamente envolvida na plataforma.

Para assegurar que o seu trabalho produza resultados atempados, visíveis e úteis, a plataforma trabalha com base num programa de trabalho anual. O seu programa de trabalho para 2021⁵³ centra-se na identificação do potencial para a digitalização, no apoio a obrigações de rotulagem, autorização e comunicação de informações eficazes e na melhoria da qualidade da legislação para evitar sobreposições e inconsistências, garantindo ao mesmo tempo a sua preparação para o futuro.

O programa de trabalho anual é elaborado pelos membros da plataforma e beneficia dos contributos da rede de Representantes das PME (representada pelo Representante da UE para as PME), dos Estados-Membros, do Comité Económico e Social Europeu, do Comité das Regiões e da RegHub 2.0.

6. MELHORAR O NOSSO CONJUNTO DE FERRAMENTAS

Mais de 20 anos depois de terem sido realizadas as primeiras avaliações de impacto e avaliações⁵⁴, estas ferramentas tornaram-se uma parte integrante do processo de elaboração de políticas da Comissão. Contudo, estes esforços não se devem limitar às propostas iniciais da Comissão, mas também devem ser aplicados à legislação tal como é adotada no final do processo de negociação. O Parlamento Europeu e o Conselho comprometeram-se a fazê-lo no Acordo Interinstitucional sobre legislar melhor de 2016.

⁵¹ [Decisão da Comissão C\(2020\) 2977, de 11 de maio de 2020, que cria a Plataforma «Prontos para o Futuro» \(JO C 163 de 12.5.2020, p. 3\).](#)

⁵² Isto diz respeito à determinação se é suficiente estabelecer princípios e objetivos ou se são necessárias prescrições técnicas pormenorizadas para alcançar esses objetivos, o que pode influenciar a margem de discricionariedade das autoridades nacionais, regionais e locais aquando da aplicação da legislação (ver o trabalho do Grupo de Trabalho Subsidiariedade, Proporcionalidade e «Fazer menos com maior eficiência»).

⁵³ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof/fit-future-platform-f4f/annual-work-programme_pt

⁵⁴ As avaliações de impacto setoriais foram preparadas na Comissão a partir da década de 1990.

Pela nossa parte, estamos a planear as seguintes melhorias das avaliações e das avaliações de impacto. Aguardamos com expectativa que os nossos parceiros institucionais nos informem de que forma pretendem redobrar os seus esforços, sobretudo no que diz respeito aos compromissos assumidos no Acordo Interinstitucional.

6.1. Integrar a prospetiva estratégica na elaboração de políticas

Para além de fazer face aos desafios do presente, a pandemia de COVID-19 mostrou que a UE deve envidar mais esforços para antecipar os desafios do futuro. Precisamos de políticas bem concebidas para reforçar a resiliência da UE, aproveitar as oportunidades em setores estratégicos e dar resposta às nossas vulnerabilidades em conformidade com os objetivos globais da UE. Queremos certificar-nos de que as políticas da UE são adequadas ao futuro, por exemplo, no que diz respeito à integração de megatendências emergentes⁵⁵, como a aceleração das mudanças tecnológicas, da hiperconectividade e das tendências demográficas relevantes e outras, bem como a utilização de exercícios de exploração de horizontes para identificar possíveis evoluções futuras em domínios específicos.

Neste contexto, a prospetiva estratégica e assente em dados científicos desempenhará um papel fundamental na elaboração de políticas da UE preparadas para o futuro ao garantir que as decisões tomadas no presente se fundamentem numa perspetiva a mais longo prazo, nomeadamente garantindo que os compromissos a longo prazo, como os objetivos de desenvolvimento sustentável sejam alcançados. Também proporcionará uma perspetiva dinâmica das sinergias e conflitos entre os objetivos políticos da UE, apoiando assim a coerência das suas políticas.

Uma prospetiva estratégica contribui para as principais iniciativas políticas e tornar-se-á uma parte integrante do programa «Legislar Melhor» da Comissão. Em domínios de intervenção sujeitos a mudanças estruturais rápidas, as avaliações de impacto, os balanços da qualidade e as avaliações importantes terão em conta, na medida do possível, as principais tendências, como as identificadas no *Relatório de prospetiva estratégica 2020*⁵⁶, bem como nas suas edições seguintes. As consultas públicas podem ainda incluir perguntas relacionadas com a prospetiva, de modo a recolher o ponto de vista das partes interessadas num determinado domínio de intervenção. O Comité de Controlo da Regulamentação terá em conta o papel mais proeminente da prospetiva estratégica aquando da análise das avaliações de impacto, dos balanços de qualidade e das avaliações importantes da Comissão. Além disso, a prospetiva estratégica contribuirá para o processo de avaliação da preparação para o futuro das leis da UE e permitirá inovações que se enquadram nos objetivos políticos da UE. Por último, as avaliações e os balanços da qualidade terão em conta a importância a longo prazo das políticas face a possíveis evoluções futuras.

6.2. Avaliações de impacto mais abrangentes e transparentes

Publicar a fundamentação de todas as propostas pertinentes

São realizadas avaliações de impacto no caso de iniciativas em que estão disponíveis alternativas às políticas, em que os impactos previstos podem ser previamente

⁵⁵ https://ec.europa.eu/knowledge4policy/foresight/tool/megatrends-hub_en

⁵⁶ Comunicação da Comissão «Relatório de prospetiva estratégica 2020 — definir o rumo para uma Europa mais resiliente», COM(2020) 493.

identificados e em que estes impactos são importantes para a sociedade. Contudo, por vezes, a necessidade de uma ação legislativa urgente não deixa tempo para a implementação de todos os passos estabelecidos nas orientações sobre legislar melhor da Comissão.

Durante a crise da COVID-19, a Comissão viu-se obrigada a propor uma série de iniciativas com caráter de urgência. Na sua maioria, tratou-se de decisões ou atos que, de qualquer das formas, não exigiam uma avaliação de impacto. Outras estariam normalmente sujeitas a consultas públicas e avaliações de impacto, mas o tempo era demasiado curto. As exposições de motivos estabeleceram a fundamentação subjacente às propostas, mas não foi possível avaliar previamente os impactos na totalidade devido à falta de tempo e à rápida evolução da situação.

Continuaremos a explicar a ausência de uma avaliação de impacto na exposição de motivos das propostas legislativas pertinentes (ou seja, aquelas sem a análise do Comité de Controlo da Regulamentação). Nesses casos⁵⁷, a análise e todos os elementos comprovativos serão estabelecidos num documento de trabalho dos serviços da Comissão publicado juntamente com a proposta ou, o mais tardar, no prazo de três meses a contar da sua publicação. Este documento descreverá claramente como e quando o ato será subsequentemente avaliado.

Melhoria da análise e da comunicação dos impactos

A recuperação da atual crise assistirá a mudanças de paradigma na elaboração de políticas e nos investimentos a uma escala sem precedentes que irão moldar o mundo na próxima geração. É essencial encarar esta crise de uma forma estratégica, de modo a que não só recuperemos, mas também aceleremos a dupla transição e tornemos o mundo num lugar melhor, mais resiliente e equitativo do que antes. Como tal, todas as nossas propostas legislativas devem contribuir para os objetivos globais.

No sentido de sermos bem-sucedidos nesta ação, identificaremos os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas pertinentes para cada uma das propostas e analisaremos a forma como a iniciativa apoiará a sua consecução⁵⁸. As ligações para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável serão incluídas nas avaliações e nas avaliações de impacto.

De modo a refletir os objetivos ambiciosos da Comissão de Ursula von der Leyen, melhoraremos a análise e a comunicação de alguns tipos de impactos, em particular aqueles que dizem respeito às transições ecológica e digital e à sua dimensão socialmente justa e equitativa⁵⁹. Dedicaremos maior atenção à dimensão da igualdade de género, bem como à igualdade para todos⁶⁰, de modo a considerá-la de forma consistente na elaboração de políticas. A avaliação dos impactos territoriais⁶¹ e a verificação rural⁶²

⁵⁷ Ou seja, quando uma avaliação de impacto deva ter sido elaborada de acordo com as disposições das orientações sobre legislar melhor, mas não na sequência de uma decisão discricionária da Comissão.

⁵⁸ Será aplicado o princípio da análise proporcionada; como tal, os impactos serão quantificados na medida em que tal seja exequível.

⁵⁹ Ver a Comunicação da Comissão [«Plano de Ação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais»](#), COM(2021) 102 final

⁶⁰ Em conformidade com o artigo 8.º e o artigo 10.º do TFUE.

⁶¹ Seguimento da Comunicação da Comissão [«Os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade: reforçar o seu papel no processo de elaboração de políticas da UE»](#), COM(2018) 703: *Os controlos da necessidade das avaliações dos impactos territoriais serão introduzidos no âmbito das ferramentas*

serão reforçadas, para ter melhor em conta as necessidades e as especificidades dos diferentes territórios da UE como, por exemplo, as zonas urbanas/rurais, as zonas transfronteiriças⁶³ e as regiões ultraperiféricas⁶⁴, para favorecer uma recuperação mais simétrica e a coesão na União. Ao mesmo tempo, esforçar-nos-emos por ter mais em consideração as implicações externas das políticas internas e os seus impactos significativos nos países terceiros; as partes interessadas serão tidos em conta de forma mais adequada. Sempre que pertinente, estes impactos serão analisados nas avaliações de impacto e apresentados nas exposições de motivos que acompanham as propostas da Comissão.

Além disso, as avaliações de impacto devem refletir os diversos efeitos da crise da COVID-19. Em particular, a definição do problema, a análise da subsidiariedade e da proporcionalidade, os valores de referência e a avaliação das opções políticas devem ter em conta as novas circunstâncias, incluindo os efeitos a mais longo prazo identificados pela prospetiva e a necessidade de reforçar a resiliência.

As PME foram gravemente afetadas pela crise. Uma avaliação cuidadosa dos impactos das propostas da Comissão nas PME garantirá que a ação seja direcionada, alcance os objetivos pretendidos e não acrescente custos desnecessários. Uma aplicação mais sistemática e proporcionada do «Teste PME»⁶⁵ ajudará a alcançar este objetivo.

Por último, pretendemos reformular os resumos das avaliações de impacto de modo a torná-los uma leitura atrativa para o público em geral. Também asseguraremos que as exposições de motivos descrevam claramente a fundamentação básica das propostas legislativas em causa.

Grelha de avaliação da subsidiariedade

Em parte, legislar melhor consiste em atuar a nível da UE apenas quando e na medida em que é necessário. Os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade são pedras angulares dos tratados da UE e são sistematicamente aplicados às propostas legislativas da Comissão.

O Grupo de Trabalho Subsidiariedade, Proporcionalidade e «Fazer menos com maior eficiência» e o balanço em matéria de legislar melhor salientaram que a Comissão precisa de comunicar mais claramente o motivo pelo qual considera necessária a ação a nível da UE em determinados casos. O Comité das Regiões desenvolveu um conjunto de perguntas-tipo sobre a subsidiariedade e a proporcionalidade⁶⁶ para permitir um entendimento comum destes princípios.

para que os serviços da Comissão consigam identificar em que momentos é importante realizar avaliações de impacto territorial

⁶² Comunicação da Comissão [«O futuro da alimentação e da agricultura»](#), COM(2017) 713 final

⁶³ Comunicação da Comissão — Impulsionar o crescimento e a coesão nas regiões fronteiriças da UE COM (2017) 534 final

⁶⁴ Na sua Comunicação [«Uma parceria estratégica reforçada e renovada com as regiões ultraperiféricas da UE»](#), COM(2017) 623 final, a Comissão comprometeu-se a garantir que as preocupações e os interesses das regiões ultraperiféricas sejam tidos em devida conta como pertinentes nas avaliações de impacto e nas avaliações das políticas.

⁶⁵ «Better Regulation Toolbox 2017» (Ferramentas para legislar melhor), [Ferramenta n.º 22](#).

⁶⁶ <https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Pages/Subsidiarityandproportionalityanalysisikit.aspx>

Em conformidade com os compromissos anteriores⁶⁷, publicaremos uma grelha de avaliação da subsidiariedade da qual constarão todas as propostas politicamente sensíveis ou importantes acompanhadas por uma avaliação de impacto⁶⁸. Deste modo, deverá ser mais fácil para as instituições políticas compreenderem quais os aspetos da necessidade de ação por parte da UE e dos moldes respetivos que são controversos. O debate é, deste modo, orientado para esses pontos.

Dupla transição

Através do Pacto Ecológico Europeu a Comissão comprometeu-se a melhorar a forma como as suas orientações sobre legislar melhor abordam e apoiam a sustentabilidade. Legislar melhor é também um instrumento importante para apoiar os progressos rumo a uma visão comum e a ações adequadas para que a UE tenha êxito na década digital. Este instrumento apoiará a transformação digital e a aplicação do princípio de «não causar danos significativos» da seguinte forma:

- As consultas das partes interessadas abrangem explicitamente os aspetos ambientais e digitais, caso tal seja pertinente;
- A avaliação da opção preferida nas avaliações de impacto será alargada de modo a abranger a análise dos princípios «não causar danos significativos» e «digital por defeito».
- Todas as avaliações pertinentes incluirão uma pergunta específica para avaliar se os impactos ambientais podem ser ainda mais minimizados e se pode ser feita mais qualquer coisa para uma transformação digital bem sucedida.
- A exposição de motivos que acompanha todas as propostas legislativas explicará de que forma cada iniciativa defende o princípio de «não prejudicar significativamente» e contribui para alcançar o caminho europeu para uma sociedade e economia digitais.

Ao fazê-lo, a Comissão assegurará o cumprimento das obrigações estabelecidas na Lei Europeia do Clima e cumprirá os objetivos e princípios estabelecidos na Comunicação relativa às orientações para a digitalização até 2030.

6.3. Otimizar as avaliações para melhorar a utilização das suas conclusões

Uma grande maioria das propostas legislativas da Comissão corresponde a revisões da legislação vigente, incluindo dos programas de despesas. De modo a que estas produzam os melhores resultados, precisamos de verificar se as políticas e os programas de financiamento da UE obtiveram os resultados pretendidos e continuam relevantes e adequados à sua finalidade. É assim que aprendemos.

Como tal, continuaremos firmemente empenhados em respeitar o princípio «primeiro avaliar». Mais de 80 % das avaliações de impacto da Comissão que apoiam as revisões legislativas são baseadas numa avaliação.

⁶⁷ Comunicação da Comissão [«Os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade: reforçar o seu papel no processo de elaboração de políticas da UE»](#), COM(2018) 703.

⁶⁸ Exceto nos domínios de competência exclusiva da UE em que não se aplica o princípio da subsidiariedade.

Cláusulas de acompanhamento e de revisão mais úteis

É claro que um ato legislativo da UE só pode ser avaliado com a participação das pessoas afetadas e apenas depois de ter sido aplicado na íntegra pelos Estados-Membros. Como tal, é necessário que passe tempo suficiente antes que a Comissão tenha a oportunidade de recolher dados suficientes para avaliar a eficácia da legislação.

Contudo, muitas vezes os legisladores introduzem alterações que resultam em requisitos pouco claros na legislação relativamente ao tipo de revisão a realizar ou na imposição de prazos para a avaliação (de partes) da legislação que expiram antes que haja experiência prática e informações suficientes sobre a sua execução e efeitos. O Tribunal de Contas Europeu levantou esta questão quando avaliou a política de avaliação da UE⁶⁹. As nossas propostas legislativas incluirão cláusulas de revisão que estão em conformidade com as recomendações dos auditores, mas o resultado final continua, em larga medida, nas mãos dos legisladores.

Para aumentar a consistência das cláusulas de revisão, a Comissão propõe aos nossos legisladores uma distinção mais clara entre os relatórios de execução e as avaliações⁷⁰. Os relatórios de execução abrangem o progresso na transposição, na execução e na aplicação da legislação, incluindo eventuais problemas encontrados nesse contexto. As avaliações avaliariam a legislação (incluindo os programas de despesas) alguns anos após o início da execução, nomeadamente os seus efeitos face aos critérios de avaliação estabelecidos⁷¹.

As avaliações e as avaliações de impacto subsequentes dependem significativamente da qualidade, da disponibilidade e da reutilização dos dados⁷². Como tal, é crucial acompanhar o desempenho das disposições legislativas na prática. Ao mesmo tempo, esse acompanhamento e as obrigações de comunicação conexas criam encargos administrativos para as empresas e as autoridades públicas. Por conseguinte, é necessário que haja um equilíbrio entre recolher apenas o que é estritamente necessário e dispor de dados suficientes para futuras avaliações. Por este motivo, instamos os legisladores a assegurarem que toda a legislação contenha cláusulas de acompanhamento e comunicação que garantam dados pertinentes suficientes para a respetiva avaliação.

A fim de trabalharmos no sentido de cláusulas de revisão coerentes e cláusulas de acompanhamento exequíveis, convidamos o Parlamento Europeu e o Conselho a desenvolverem definições comuns e a identificarem as melhores práticas através do nosso diálogo regular no âmbito do Acordo Interinstitucional sobre legislar melhor.

Em resposta à crise da COVID-19, as autoridades de estatística nacionais tomaram medidas temporárias para reduzir os encargos de comunicação impostos às empresas, por exemplo, adaptando alguns questionários e modos de apresentação das informações. Simultaneamente, o Eurostat e as autoridades de estatística nacionais continuaram a

⁶⁹ Tribunal de Contas Europeu, [Relatório Especial n.º 16/2018: «Revisão *ex post* da legislação da UE: um sistema bem estabelecido, mas incompleto»](#).

⁷⁰ Desta forma é possível evitar a invenção de categorias divergentes, por exemplo, «avaliação da experiência da execução», «realização de uma revisão da execução», «acompanhamento da aplicação do Regulamento ... [ao] examinar sobretudo a sua eficácia», «avaliação da execução», «relatório sobre a execução e o impacto», «revisão de todos os elementos», «revisão do funcionamento e da eficácia».

⁷¹ Eficácia, eficiência, relevância, coerência e valor acrescentado da UE.

⁷² Em conformidade com [«European Commission Digital Strategy»](#) e [«Uma estratégia europeia para os dados»](#).

fornecer estatísticas de alta qualidade necessárias para contribuir para os esforços de recuperação e para o acompanhamento quotidiano do desempenho das leis da UE.

Melhorar as avaliações e os balanços de qualidade para fundamentar melhor a elaboração de políticas

As avaliações são mais instrutivas quando resultam numa base factual robusta de sucessos e deficiências, identificando, ao mesmo tempo, as áreas de melhoria no que diz respeito às tendências e aos desafios emergentes. Mais importante ainda, devem esclarecer o *motivo* pelo qual os atos legislativos tiveram ou não os resultados esperados.

Como tal, as avaliações devem comunicar de forma precisa as conclusões fundamentadas sobre o desempenho da legislação e retirar conclusões claramente associadas à avaliação. Comunicaremos de uma forma mais clara quaisquer consequências acidentais ou desempenho insatisfatório das leis da UE (comparativamente aos objetivos pretendidos), de modo a que as avaliações possam fundamentar melhor a elaboração de políticas.

No âmbito do princípio «entra um, sai um», as avaliações verificarão inicialmente os custos e os benefícios estimados face aos resultados reais, na sequência das alterações dos legisladores e da execução nacional. Os balanços da qualidade de domínios de intervenção completos (ao invés de avaliações de atos legislativos específicos) são particularmente úteis nesta matéria. Para além de avaliarem em que medida uma iniciativa política está a alcançar os seus objetivos, estes balanços analisam os impactos cumulativos da legislação, as sobreposições e as incoerências e, como tal, apresentam uma imagem mais completa dos benefícios gerados para as empresas, os cidadãos e as administrações públicas, além dos encargos suportados pelos mesmos. Os balanços da qualidade de questões horizontais, como as obrigações de comunicação, já foram realizados num número limitado de domínios de intervenção (por exemplo, ambiente, agricultura) e identificaram um potencial significativo de simplificação dos requisitos e de redução dos custos de comunicação de informações. Esforçar-nos-emos por realizar mais balanços de qualidade horizontais no futuro, uma vez que provaram ser bastante úteis, apesar de exigirem esforços organizativos substanciais.

Os balanços da qualidade e as avaliações importantes são analisados pelo Comité de Controlo da Regulamentação, permitindo o controlo da qualidade para a avaliação do desempenho da legislação.

Por último, à semelhança das avaliações de impacto, tornaremos os resumos mais acessíveis e mais informativos em matéria de desempenho da legislação.

6.4. Um Comité de Controlo da Regulamentação forte

No seio da Comissão, o Comité de Controlo da Regulamentação avalia a qualidade das avaliações de impacto, das avaliações importantes e dos balanços da qualidade que fundamentam (mas não substituem) a tomada de decisões políticas. O Comité não pode questionar nem questiona os objetivos políticos e as escolhas apresentadas nos relatórios que acompanham os projetos de propostas, mas tem em conta a qualidade dos dados, a análise e a lógica da intervenção. No exercício das suas funções consultivas, o Comité continuará a prestar aconselhamento sobre a aplicação e interpretação das orientações para legislar melhor, tal como alteradas na sequência da presente comunicação, incluindo sobre a aplicação de isenções.

Caso o Comité determine que uma avaliação de impacto ou uma avaliação não cumpre os padrões estabelecidos nas orientações sobre legislar melhor, emite um parecer negativo. O relatório em causa tem de ser subsequentemente revisto. Caso o Comité emita dois pareceres negativos sobre uma determinada avaliação de impacto, apenas o vice-presidente das Relações Interinstitucionais e Prospetiva pode apresentar a iniciativa ao Colégio dos Comissários para uma possível adoção. Nenhum organismo de supervisão da qualidade da regulamentação dos Estados-Membros tem este grau de influência.

A presidente Ursula von der Leyen reviu a decisão que cria o Comité⁷³ para garantir o seu funcionamento ininterrupto quando o mandato dos seus membros terminar, bem como para reforçar as suas atividades de sensibilização, de modo a que o seu papel seja mais conhecido do público.

O Comité pode agora participar em atividades de sensibilização independentes. O Comité procurará aumentar a sensibilização para o seu trabalho fora das instituições políticas da UE e, como tal, reforçar a confiança na qualidade do trabalho da Comissão. Além disso, colaborará mais intensamente com organismos semelhantes nos Estados-Membros para desenvolver uma abordagem comum para legislar melhor.

Por último, o Comité desempenhará um papel importante na análise das avaliações de impacto e das avaliações tendo em conta o princípio «entra um, sai um», a prospetiva estratégica e os vários efeitos da crise da COVID-19.

7. O PAPEL FUNDAMENTAL DA EXECUÇÃO

A UE foi construída com base em regras definidas de comum acordo. Para que estas regras funcionem, os Estados-Membros devem aplicar e executar na íntegra estas regras em tempo útil. Os Estados-Membros devem posteriormente assegurar-se de que as regras são aplicadas e executadas corretamente, porque a não execução implica custos para os cidadãos e as empresas⁷⁴.

No seu papel de guardião dos Tratados, a Comissão auxilia os Estados-Membros na aplicação da legislação da UE e procede judicialmente contra violações graves das regras da UE. Como tal, a Comissão e os Estados-Membros partilham a responsabilidade pela execução da legislação da UE.

A aplicação, implementação e execução eficazes da legislação da UE constituem uma prioridade para a Comissão de Ursula von der Leyen. Conforme anunciado pelas orientações políticas da presidente Ursula von der Leyen, continuaremos a orientar e a apoiar os Estados-Membros nos seus esforços para transpor diretivas, executar regulamentos e aplicar devidamente as regras da UE. Os nossos controlos de conformidade verificam de que forma os Estados-Membros transpõem a legislação da UE para a legislação nacional. A fim de garantir um diálogo eficaz na fase de transposição, dependemos dos Estados-Membros para obter informações claras e precisas sobre a legislação nacional.

⁷³ Decisão C(2019) 5565 de 17 de julho de 2019 e P(2020) 2 de 23 de janeiro de 2020.

⁷⁴ A título de exemplo, os custos totais para a sociedade das atuais lacunas de aplicação da legislação ambiental rondam os 55 mil milhões de EUR por ano. Estudo da COWI para a Comissão Europeia [«Costs of not implementing EU environmental law»](#) (Custos associados ao incumprimento da aplicação da legislação ambiental na UE) (2019)

Na sua Comunicação «Identificar e Superar as Barreiras ao Mercado Único»⁷⁵, a Comissão destacou que o excesso de regulamentação se traduz com frequência em encargos regulamentares ou administrativos adicionais para os consumidores e as empresas, com um impacto especial sobre as PME. Contudo, os controlos de conformidade não conseguem identificar com precisão todas as disposições nacionais que ultrapassam as exigências da legislação da UE. Em alguns casos, a Comissão também não consegue avaliar com precisão qual a parte dos encargos regulamentares que resulta do facto de os Estados-Membros adicionarem elementos de importância nacional ao aplicarem as regras da UE. Em conformidade com o Acordo Interinstitucional sobre legislar melhor⁷⁶, a Comissão reitera o seu apelo aos Estados-Membros para que a informem sempre que decidirem aditar elementos que não resultem da legislação da UE.

A partir de agora, a Comissão pretende realizar um balanço das suas atividades de supervisão e execução, de modo a assegurar que continuem a ser adequadas para que a legislação da UE funcione na prática.

8. CONCLUSÕES

Dadas as oportunidades e os desafios que nos esperam, associados à recuperação da crise mais recente, é mais importante do que nunca legislar da forma mais eficaz possível. Como tal, apesar de a Comissão ter um dos melhores sistemas do mundo para legislar melhor, nós — o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão — ainda temos de fazer mais. É particularmente o caso na avaliação das grandes alterações introduzidas no decurso das negociações ou nos textos legislativos finais.

Em primeiro lugar, precisamos de certificar-nos de que as instituições da União Europeia, as autoridades locais, regionais e nacionais, os parceiros sociais, as empresas, a sociedade civil, a comunidade científica e o público em geral trabalham em conjunto para uma elaboração de políticas da UE de alta qualidade. Do nosso lado, continuaremos a melhorar a forma como consultamos e comunicamos com as partes interessadas e a aumentar a transparência. Em particular, aumentaremos a sensibilização das pessoas para o portal da Internet «*Dê a sua opinião*» e garantiremos que todas as pessoas possam utilizar as consultas do portal, mesmo que não possuam conhecimentos prévios.

Estamos a redobrar esforços para simplificar a legislação e reduzir os respetivos encargos através da criação do princípio «entra um, sai um» e da utilização dos conselhos da Plataforma «Prontos para o Futuro». Além disso, desenvolveremos a nossa caixa de ferramentas para legislar melhor a fim de utilizar melhor a perspectiva, integrar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e ter mais em conta a sustentabilidade e a importância da digitalização. Continuaremos a manter a nossa abordagem sob exame, a fim de garantir que a mesma produz os resultados pretendidos. Para o efeito, teremos em conta, em 2023, a forma como foi aplicada a abordagem «entra um, sai um» e analisaremos a sua implementação.

A melhor forma de progredir na elaboração de leis melhores (e produzir, assim, resultados melhores) é trabalhar em estreita cooperação ao longo dos próximos anos. Desta forma, conseguimos assegurar que a UE se torne mais forte e mais resiliente durante o mandato desta Comissão.

⁷⁵ Comunicação da Comissão [«Identificar e Superar as Barreiras ao Mercado Único»](#), COM(2020) 93.

⁷⁶ Ver o n.º 43 do Acordo.

A Comissão irá:

- colaborar com o Parlamento Europeu e com o Conselho sobre a plena aplicação do Acordo Interinstitucional «Legislar Melhor», nomeadamente sobre a melhoria da qualidade da legislação da UE, a fim de assegurar que esta seja clara, legível e compreensível;
- simplificar o seu processo de consulta, reduzindo o número de passos, mediante a introdução de um único convite à apresentação de informações, a melhoria dos questionários e uma única consulta aquando da revisão de um ato legislativo;
- tornar o portal da Internet «*Dê a sua opinião*» melhorado mais amplamente conhecido;
- apresentar observações sobre as consultas de uma forma célere e apresentar informações atualizadas subsequentes; refletir de uma forma mais precisa os contributos das autoridades locais, regionais e nacionais;
- simplificar o acesso aos dados associados a propostas legislativas através de uma melhor interligação das bases de dados e dos repositórios e da sua abertura gradual ao público;
- introduzir o princípio «entra um, sai um» para minimizar ainda mais os encargos quando a legislação é proposta e ter em conta o impacto cumulativo da legislação nos cidadãos e nas empresas;
- ter em conta os pareceres da Plataforma «Prontos para o Futuro» — um grupo de peritos de alto nível que auxilia a Comissão através da emissão de pareceres sobre como tornar a legislação da UE mais simples, mais eficaz, inovadora e preparada para o futuro;
- tornar a prospetiva uma parte integrante da elaboração de políticas e do programa «Legislar Melhor» através da respetiva inclusão nas avaliações de impacto e nas avaliações;
- para as iniciativas politicamente sensíveis e importantes para as quais não foi possível preparar uma avaliação de impacto, publicar a fundamentação e os dados no prazo de três meses;
- assegurar que uma melhor regulamentação apoie a aplicação dos princípios «não prejudicar significativamente» e «digital por defeito» em todas as políticas;
- melhorar a análise e a comunicação dos impactos das propostas (por exemplo, em matéria de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e PME, a sustentabilidade, a igualdade de género, a subsidiariedade e a proporcionalidade);
- distinguir mais claramente entre os relatórios de execução e as avaliações e convidar o Parlamento Europeu e o Conselho a desenvolverem definições comuns e a identificarem as melhores práticas para a consecução de cláusulas de revisão e de acompanhamento coerentes na legislação da UE;
- tornar as avaliações mais úteis para a melhoria das políticas e utilizar mais frequentemente balanços de qualidade para identificar as oportunidades de simplificação e de redução dos encargos;
- melhorar a qualidade e a disponibilidade dos quadros de acompanhamento e dos dados, a fim de permitir avaliações mais sólidas;
- recorrer ao Comité de Controlo da Regulamentação para analisar as avaliações de impacto, as avaliações e os balanços de qualidade, à luz do princípio «entra um, sai um» e da prospetiva; e
- realizar um balanço das suas atividades de supervisão e execução.