



Bruxelas, 7.11.2019
COM(2019) 490 final

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

sobre a avaliação intercalar do programa Consumidores 2014-2020

{SWD(2019) 382 final}

1. INTRODUÇÃO E CONTEXTO

O artigo 169.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia exige que a UE contribua para a proteção da saúde, da segurança e dos interesses económicos dos consumidores, mediante ações no domínio da defesa do consumidor, e atenda às exigências neste domínio quando definir e executar as demais políticas e ações da União. Este objetivo pode ser alcançado através dos esforços para criar um mercado interno que funcione corretamente e em que tanto os consumidores como as empresas beneficiem equitativamente. A UE pode igualmente adotar medidas para apoiar, complementar e acompanhar as políticas seguidas a nível nacional para promover os direitos dos consumidores à informação, à educação e à organização para defesa dos interesses comuns.

A UE estabeleceu um conjunto de direitos e políticas para os consumidores que visam alcançar esse objetivo através de instrumentos horizontais ou de legislação setorial específica. Entre os esforços recentemente envidados para manter este enquadramento atualizado e adaptado à evolução dos mercados figura a revisão do regulamento relativo à cooperação no domínio da defesa do consumidor¹ e o balanço da qualidade da legislação da UE em matéria de proteção dos consumidores e de comercialização², que suscitaram a adoção, em abril de 2018, do Novo Acordo para os Consumidores³.

A concretização prática destas prioridades é apoiada por financiamento a título do orçamento da UE disponibilizado através do programa plurianual Consumidores para o período 2014-2020⁴. O referido programa dispõe de um montante de 188,8 milhões de EUR para o período 2014-2020, tendo sido adotado para apoiar a execução das prioridades políticas definidas na Agenda do Consumidor Europeu para incentivar a confiança e o crescimento⁵. O artigo 13.º, n.º 2, do Regulamento prevê que a Comissão transmita ao Parlamento Europeu e ao Conselho uma avaliação intercalar dos resultados do programa.

O Regulamento estabelece como **objetivo geral** «assegurar um elevado nível de proteção dos consumidores, habilitá-los e colocá-los no centro do mercado interno, no âmbito de uma estratégia global de crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. Para alcançar esse objetivo, o programa contribuirá para a proteção da saúde, da segurança e dos interesses jurídicos e económicos dos consumidores, bem como para a promoção do seu direito à informação, à educação e a organizarem-se em defesa dos seus interesses, apoiando a integração dos interesses dos consumidores noutros domínios de intervenção. O programa deve complementar, apoiar e acompanhar as políticas dos Estados-Membros.»

O programa procura tirar partido das ações financiadas ao abrigo do programa anterior para o período 2007-2013⁶. Assegura uma transição harmoniosa e a continuidade das medidas

¹ REGULAMENTO (UE) 2017/2394 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, de 12 de dezembro de 2017, relativo à cooperação entre as autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da legislação de proteção dos consumidores e que revoga o Regulamento (CE) n.º 2006/2004.

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R2394&from=PT>
³ <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/swd2017208f1staffworkingpaperenv3p1889270.pdf>

⁴ http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=620435

⁵ O programa Consumidores 2014-2020 foi criado pelo Regulamento (UE) n.º 254/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014.

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0254>
COM/2012/0225 final

⁶ Decisão n.º [1926/2006/CE](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISUM%3A132052) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de dezembro de 2006, que institui um programa de ação comunitária no domínio da política dos consumidores (2007-2013) (2007-2013) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISUM%3A132052>.

plurianuais, tendo simultaneamente em conta a avaliação intercalar dos domínios com mais êxito e daqueles que requerem mais atenção do programa anterior.

Desde o final de 2014, a execução do programa Consumidores 2014-2020 tem igualmente em conta as orientações fornecidas pelas seguintes prioridades da Comissão: um mercado interno aprofundado e mais equitativo, um mercado único digital conectado e uma União da Energia mais resiliente. O programa apoia ainda o contributo da política do consumidor para iniciativas de consumo sustentável/economia circular, nomeadamente no contexto do Plano de Ação da UE para a Economia Circular⁷.

2. ÂMBITO, OBJETIVO E METODOLOGIA DA AVALIAÇÃO

2.1. Âmbito e objetivo da avaliação

O objetivo da avaliação intercalar do programa Consumidores 2014-2020 é analisar a consecução dos objetivos de cada uma das medidas, fazer o ponto da situação quanto à execução das ações elegíveis previstas no artigo 4.º e das ações específicas referidas no anexo I. A avaliação incide sobre a repartição dos fundos pelos beneficiários, a eficiência na utilização dos recursos e o valor acrescentado europeu do programa, tendo em conta a evolução em matéria de proteção dos consumidores e das outras políticas da UE pertinentes para os consumidores, na perspetiva de se adotar uma decisão sobre a renovação, alteração ou suspensão dessas ações. As conclusões preliminares da avaliação foram tidas em conta na elaboração da proposta relativa ao programa do mercado único para o próximo quadro financeiro plurianual (QFP)⁸.

A avaliação aborda ainda as possibilidades de simplificação, a coerência interna e externa do programa, incluindo eventuais sinergias/complementaridades com outros programas da UE, a manutenção da pertinência de todos os objetivos, bem como o contributo das medidas para as prioridades da União em matéria de crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. Sempre que possível, na medida em que o programa ainda está a ser executado, foram avaliados os impactos a mais longo prazo e a sustentabilidade dos seus resultados, de modo a contribuir para a tomada de uma decisão quanto à eventual renovação, alteração ou suspensão de um programa subsequente, em termos de âmbito, natureza e custos.

A avaliação tem em conta a execução do programa em todos os Estados-Membros da UE (atendendo à data da adesão), assim como na Noruega e Islândia. O período de avaliação é o período que medeia entre 2014 e 2017.

⁷ COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES Fechar o ciclo – plano de ação da UE para a economia circular, COM/2015/0614 final

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52015DC0614>.

⁸ Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que estabelece o programa a favor do mercado único, da competitividade das empresas, incluindo as pequenas e médias empresas, e das estatísticas europeias e que revoga os Regulamentos (UE) n.º 99/2013, (UE) n.º 1287/2013, (UE) n.º 254/2014, (UE) n.º 258/2014, (UE) n.º 652/2014 e (UE) 2017/826 COM/2018/441 final - 2018/0231 (COD)

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1540389031742&uri=CELEX%3A52018PC0441>

2.2. Metodologia e limitações

A avaliação foi levada a cabo entre outubro de 2017 e abril de 2018. O relatório é acompanhado de um documento de trabalho dos serviços da Comissão que se baseou num estudo⁹ levado a cabo por um contratante externo.

Para efeitos da avaliação, foi recolhida, analisada e tratada uma vasta gama de relatórios, literatura académica e outra documentação sobre as ações e atividades financiadas ao abrigo do programa Consumidores. A fim de assegurar uma cobertura dos diferentes interesses tão ampla quanto possível, foi consultada uma grande diversidade de partes interessadas. Entre 10 de janeiro de 2018 e 9 de março de 2018 foi realizada uma consulta pública no âmbito de uma consulta sobre os fundos da UE no domínio do investimento, da investigação e inovação, das PME e do mercado único, a fim de preparar os programas de financiamento pós-2020.

Quando a avaliação foi efetuada, a maioria das ações financiadas encontrava-se ainda numa fase inicial de execução, o que condicionou a disponibilidade de dados sobre os resultados das ações e o impacto do programa. Consequentemente, a avaliação intercalar do programa teve por base sobretudo as opiniões das partes interessadas sobre a execução do programa e os resultados das ações financiadas no âmbito do programa Consumidores.

Sempre que possível, as conclusões das entrevistas foram confrontadas com uma análise quantitativa dos resultados e das ações. Na medida do possível, a análise das perguntas que compunham a avaliação assentou numa comparação com a situação inicial (final do período de programação anterior).

3. PRINCIPAIS ELEMENTOS E EXECUÇÃO DO PROGRAMA

3.1. Objetivos específicos e ações elegíveis do programa

Para prosseguir o objetivo geral do programa Consumidores, nos termos do artigo 3.º, o regulamento fixa **quatro objetivos específicos** a atingir através de uma série de ações elegíveis, designadamente:

Objetivo específico I – Segurança Ao abrigo deste objetivo específico, o programa procura consolidar e reforçar a segurança dos produtos graças a uma fiscalização eficaz do mercado em toda a União. Contribuem para este objetivo as seguintes ações elegíveis do programa Consumidores:

- Aconselhamento científico e análise dos riscos para a saúde e a segurança dos consumidores relativamente a produtos e serviços não alimentares, incluindo apoio às tarefas dos comités científicos independentes criados pela Decisão 2008/721/CE;
- Coordenação das ações de fiscalização do mercado e de aplicação coerciva da lei em matéria de segurança dos produtos no que diz respeito à Diretiva 2001/95/CE¹⁰, e ações destinadas a melhorar a segurança dos serviços aos consumidores;
- Manutenção e desenvolvimento das bases de dados sobre produtos cosméticos.

⁹ Publicado em 18 de janeiro de 2019

¹⁰ <https://publications.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/5e9ee253-22b0-11e9-8d04-01aa75ed71a1/language-en>
Diretiva 2001/95/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de dezembro de 2001, relativa à segurança geral dos produtos:
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX%3A32001L0095>.

Cada uma das ações supramencionadas é levada a cabo através de atividades específicas financiadas ao abrigo do programa Consumidores. As principais atividades financiadas a título do objetivo I são:

- Sistema de Alerta Rápido para os Produtos não Alimentares (RAPEX)
- Ações conjuntas de cooperação e de aplicação coerciva da lei no domínio da segurança dos produtos de consumo não alimentares;
- Intercâmbio de agentes responsáveis pela aplicação coerciva da lei no domínio da segurança dos produtos;
- Bases de dados da UE sobre produtos cosméticos (base de dados sobre os ingredientes dos produtos cosméticos e Portal de Notificação de Produtos Cosméticos).

Objetivo específico II – Informação e educação dos consumidores e apoio às organizações dos consumidores Ao abrigo deste objetivo específico, o programa visa melhorar a educação e a informação dos consumidores e sensibilizá-los para os seus direitos, com o intuito de desenvolver uma base de informações para a política dos consumidores e de prestar apoio às organizações de consumidores, tendo em conta as necessidades específicas dos consumidores mais vulneráveis. O objetivo II contempla as seguintes ações elegíveis:

- Criação e melhoria do acesso à base de dados para a definição de políticas nos domínios que afetam os consumidores, para a conceção de regulamentação «inteligente» e com objetivos específicos e para a identificação de disfuncionamentos ao nível do mercado ou de alterações das necessidades dos consumidores, que constitua uma base para desenvolver a política dos consumidores, identificar os domínios mais problemáticos para os consumidores e integrar os interesses dos consumidores noutras políticas da União;
- Apoio às organizações de consumidores à escala da União, através do seu financiamento, e às organizações de consumidores a nível regional, nacional e da União, através do reforço de capacidades, do aumento da transparência e da intensificação do intercâmbio das melhores práticas e de conhecimentos especializados;
- Maior transparência dos mercados de consumo e da informação aos consumidores, a fim de garantir que dispõem de dados comparáveis, fiáveis e de fácil acesso, inclusive nos casos transfronteiriços, que permitam comparar não só os preços, mas também a qualidade e sustentabilidade dos produtos e serviços;
- Melhoria da educação dos consumidores encarada como um processo de aprendizagem ao longo da vida, com particular incidência nos consumidores mais vulneráveis.

Cada uma das ações supramencionadas é levada a cabo através de atividades específicas financiadas ao abrigo do programa Consumidores. Principais atividades financiadas a título do objetivo II:

- Painéis de avaliação¹¹ e inquéritos ao consumidor (Painel de Avaliação das Condições dos Consumidores e Painel de Avaliação dos Mercados de Consumo);
- Estudos do mercado consumidor¹²;

¹¹ https://ec.europa.eu/info/policies/consumers/consumer-protection/evidence-based-consumer-policy/consumer-scoreboards_en

¹² https://ec.europa.eu/info/policies/consumers/consumer-protection/evidence-based-consumer-policy/market-studies_en

- Reforço das capacidades das organizações de consumidores (projeto para as melhores iniciativas europeias em matéria de consumo *Consumer Champion*);
- Apoio às organizações de consumidores à escala da UE;
- Campanhas de informação e de sensibilização dos consumidores da UE;
- Sistema europeu de registo de queixas dos consumidores e medidas de apoio conexas;
- Recursos da UE no domínio da educação dos consumidores (projeto de educação do consumidor *Consumer Classroom*).

Objetivo específico III - Direitos e reparação. O programa visa desenvolver e reforçar os direitos dos consumidores, em particular através de uma ação regulamentar inteligente e de um melhor acesso a vias de reparação simples, eficientes, rápidas e económicas, nomeadamente mecanismos de resolução alternativa de litígios. Contribuem para atingir esse objetivo as seguintes ações elegíveis do programa Consumidores:

- Preparação pela Comissão de legislação de defesa dos consumidores e outras iniciativas regulamentares, acompanhamento da sua transposição pelos Estados-Membros e subsequente avaliação de impacto, promoção de iniciativas de correção e autorregulação e análise do impacto efetivo dessas iniciativas nos mercados de consumo;
- Facilitação do acesso dos consumidores aos mecanismos de resolução de litígios, nomeadamente aos modos alternativos de resolução de litígios, através de sistemas em linha à escala da União e da ligação em rede das entidades nacionais neste domínio, prestando especial atenção a medidas adequadas às necessidades e direitos dos consumidores mais vulneráveis; Acompanhamento do funcionamento e da eficácia dos mecanismos de resolução de litígios para os consumidores, nomeadamente através do desenvolvimento e manutenção das ferramentas informáticas necessárias e do intercâmbio de melhores práticas e de experiências nos Estados-Membros.

Cada uma das ações supramencionadas é levada a cabo através de atividades específicas financiadas ao abrigo do programa Consumidores. Principais atividades financiadas a título do objetivo III:

- Estudos comportamentais (por exemplo, sobre as decisões tomadas pelos consumidores quanto a serviços de seguros, ou sobre a transparência das plataformas em linha; ou as práticas publicitárias nas redes sociais em linha);
- Outros estudos da UE em matéria de política dos consumidores (por exemplo, avaliações, estudos sobre as competências das autoridades com poderes coercivos na aplicação do Regulamento relativo à cooperação no domínio da defesa do consumidor);
- Organização da Cimeira do Consumidor;
- Organização do Fórum dos Cidadãos para a Energia;
- Manutenção e administração da plataforma de resolução de litígios em linha;
- Campanhas e iniciativas de comunicação em matéria de resolução alternativa de litígios ou de resolução em linha.

Objetivo específico IV – Aplicação coerciva: Este objetivo visa reforçar o exercício dos direitos pelos consumidores, aprofundando a cooperação entre os organismos com poderes coercivos nacionais e prestando aconselhamento aos consumidores. O objetivo IV é levado a cabo no âmbito das seguintes duas ações elegíveis do programa Consumidores:

- Coordenação das ações de fiscalização e de controlo da aplicação coerciva da lei no que respeita ao Regulamento (CE) n.º 2006/2004; e
- Contribuições financeiras para ações conjuntas com organismos públicos ou sem fins lucrativos que constituam redes da União de prestação de informação e assistência aos consumidores para os ajudar a exercer os seus direitos e a aceder a vias adequadas de resolução de litígios, incluindo mecanismos extrajudiciais de resolução de litígios em linha (Rede de Centros Europeus do Consumidor).

Cada uma das ações supramencionadas é levada a cabo através de atividades específicas financiadas ao abrigo do programa Consumidores. Principais atividades financiadas a título do objetivo IV:

- Rede de cooperação no domínio da defesa do consumidor (rede CDC), incluindo o sistema de cooperação e as ações conjuntas para fazer cumprir a legislação neste domínio;
- Intercâmbio de agentes das autoridades com poderes coercivos no domínio da defesa do consumidor;
- Formação de agentes das autoridades com poderes coercivos (*E-Enforcement Academy*);
- Apoio financeiro à Rede de Centros Europeus do Consumidor (rede CEC);
- Formação destinada à rede CEC.

3.2. Beneficiários e gestão do programa

O programa é executado através de programas de trabalho anuais adotados pela Comissão, com a assistência de um comité consultivo composto por representantes dos Estados-Membros¹³. Cada programa de trabalho anual estabelece as ações a levar a cabo num determinado ano, incluindo a repartição dos recursos financeiros pelas diferentes ações, bem como os critérios de seleção e de adjudicação para a atribuição dos fundos. As ações são levadas a cabo essencialmente através de concursos e de convites à apresentação de propostas.

Desde 2008, a Agência de Execução para os Consumidores, a Saúde, a Agricultura e a Alimentação (CHAFEA)¹⁴, estabelecida no Luxemburgo, executa uma parte importante dos programas plurianuais. Para cada programa de trabalho anual, a Agência e a Comissão devem acordar conjuntamente as ações do programa que a agência deverá levar a cabo.

Podem beneficiar das subvenções, contratos públicos e ações conjuntas os organismos públicos, os organismos privados sem fins lucrativos e as entidades privadas de qualquer Estado-Membro da UE. Os grupos-alvo incluem as autoridades públicas responsáveis pela proteção dos consumidores e outras entidades, os funcionários responsáveis por fazer cumprir a legislação de defesa do consumidor (por exemplo, intercâmbio de funcionários), as organizações europeias de consumidores, os estabelecimentos de ensino superior, os estudantes e os professores.

3.3. Orçamento e estado de execução do programa

A execução do programa Consumidores 2014-2020 encontra-se atualmente em curso, tendo sido atingida a maior parte dos seus objetivos para 2014, 2015, 2016 e 2017. Os programas de trabalho anuais de 2014, 2015, 2016 e 2017, com um orçamento de 21,9 milhões de EUR,

¹³ O comité é um órgão de caráter consultivo, tal como definido no Regulamento (UE) n.º 182/2011.

¹⁴ Para mais informações sobre a agência de execução, consultar:
<http://ec.europa.eu/chafea/about/about.html>.

22,5 milhões de EUR, 23,7 milhões de EUR e 24,7 milhões de EUR, respetivamente, foram executados, com uma taxa de execução final de 98,3 %, 99 %, 99,52 % e 94,4 %, respetivamente¹⁵. A execução dos programas de trabalho decorreu como previsto, excetuando o facto de a absorção do orçamento pelas autoridades dos Estados-Membros ter sido inferior ao previsto, tendo o saldo remanescente sido canalizado para campanhas de sensibilização. Sensivelmente a meio da sua execução, as ações específicas previstas no anexo I do Regulamento encontram-se bem encaminhadas. Só um número limitado de ações específicas ainda não foi levado a cabo ou só o foi parcialmente.

- **Objetivo específico I – Segurança dos produtos**

Foram gastos em atividades relacionadas com este objetivo específico 13,1 milhões de EUR (14 %) dos fundos autorizados ao abrigo do programa entre 2014 e 2017. As principais atividades em termos de fundos autorizados dizem respeito à cooperação conjunta e às ações de execução no domínio da segurança não alimentar (6,2 milhões de EUR, ou seja, 47 % dos fundos autorizados ao abrigo do objetivo I). Cerca de 2,9 milhões de EUR (aproximadamente 22 % dos fundos autorizados ao abrigo do objetivo I) foram afetados ao RAPEX. A atividade com o menor impacto orçamental (excluindo as atividades de redes e eventos ou outras medidas de apoio) é o intercâmbio de funcionários no domínio da segurança dos produtos (3 % dos fundos autorizados a título do objetivo I).

- **Objetivo específico II – Informação e educação dos consumidores e apoio às organizações dos consumidores**

Foram gastos em atividades relacionadas com este objetivo específico 35,1 milhões de EUR (37 %) dos fundos autorizados ao abrigo do programa entre 2014 e 2017. As principais atividades em termos de fundos autorizados entre 2014 e 2017 dizem respeito às campanhas de informação e de sensibilização dos consumidores da UE (9 milhões de EUR), que representam 26% dos fundos autorizados ao abrigo deste objetivo. Os painéis de avaliação e os inquéritos ao consumidor (8,9 milhões de EUR), assim como o apoio às organizações de consumidores à escala da UE (6 milhões de EUR), representam a segunda e a terceira atividades principais, respetivamente. A atividade com o menor impacto orçamental (excluindo as atividades de redes e eventos ou outras medidas de apoio) é o sistema europeu de registo de queixas dos consumidores (ECCRS) (2 % dos fundos autorizados a título do objetivo II).

- **Objetivo específico III - Direitos dos consumidores e reparação**

Foram gastos em atividades relacionadas com este objetivo específico 13 milhões de EUR (14 %) dos fundos autorizados ao abrigo do programa Consumidores entre 2014 e 2017.

47 % dos fundos autorizados ao abrigo do objetivo III dizem especificamente respeito à resolução de litígios em linha ou à resolução alternativa de litígios: as duas principais atividades financiadas ao abrigo deste objetivo são a manutenção e administração da plataforma de resolução de litígios em linha (cerca de 3 milhões de EUR), as campanhas de comunicação e as ações de promoção neste domínio (cerca de 3,1 milhões de EUR). Os estudos comportamentais (2,4 milhões de EUR) e outros estudos sobre os consumidores da UE (1,9 milhões de EUR) constituem igualmente uma parte substancial dos fundos autorizados ao abrigo do objetivo III. As atividades de menor dimensão financiadas entre

¹⁵ A execução do orçamento de 2018 ainda se encontra em curso em 2019.

2014 e 2017 são a Cimeira do Consumidor (7 % dos fundos atribuídos ao abrigo do objetivo III) e o Fórum dos Cidadãos para a Energia (0,4 %).

- **Objetivo específico IV – Aplicação coerciva**

Foram gastos em atividades relacionadas com este objetivo específico 30,2 milhões de EUR (31 %) dos fundos autorizados ao abrigo do programa Consumidores entre 2014 e 2017.

A principal atividade em termos de financiamento foi, de longe, a Rede de Centros Europeus do Consumidor. Com cerca de 24,8 milhões de EUR de fundos autorizados, representou 82 % das despesas a título do objetivo IV do programa Consumidores entre 2014 e 2017. As outras atividades principais em termos de dimensão foram a rede de cooperação no domínio da defesa do consumidor (rede CDC) (7 % dos fundos autorizados ao abrigo do objetivo IV) e a formação de agentes das autoridades com poderes coercivos pela *E-Enforcement Academy* (5 % dos fundos autorizados ao abrigo do objetivo IV). A atividade de menor dimensão (não incluindo as outras atividades de apoio) diz respeito ao intercâmbio de agentes das autoridades com poderes coercivos (1 % dos fundos autorizados ao abrigo do objetivo IV).

- **Atividades transversais**

Cerca de 4 % do orçamento corresponde à rubrica orçamental «Administração», utilizada para financiar atividades transversais, nomeadamente despesas de deslocação e alojamento dos participantes em eventos ou reuniões.

4. QUAIS OS RESULTADOS CONCRETOS DO PROGRAMA CONSUMIDORES?

Como demonstrado no documento de trabalho em anexo¹⁶, o programa Consumidores tem, em geral, alcançado bons resultados até esta fase intercalar quanto aos objetivos específicos. As partes a seguir apresentadas avaliam o funcionamento do programa em termos de eficácia, eficiência, pertinência, coerência e valor acrescentado da UE, expondo as opiniões das partes interessadas consultadas.

4.1. Eficácia

Objetivo I - Segurança dos produtos

As atividades levadas a cabo no âmbito do programa têm sido muito eficazes para consolidar e reforçar a segurança dos produtos, através da fiscalização do mercado na UE, permitindo realizar progressos substanciais na realização do objetivo I, comparativamente com a situação inicial. O intercâmbio de informações e a cooperação entre os Estados-Membros melhoraram, tendo sido reduzida a disparidade na aplicação da legislação em toda a UE.

O sistema de alerta rápido para produtos não alimentares perigosos (RAPEX) tornou-se um pilar eficaz e importante da arquitetura de fiscalização do mercado da UE. Os principais grupos-alvo na UE reconhecem e valorizam o sistema. As autoridades nacionais consideram eficazes as ações conjuntas, a formação e a criação de redes. Estas atividades geram abordagens coordenadas para problemas comuns, permitem estabelecer contactos diretos

¹⁶ SWD(2019) 382 - DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO que acompanha o RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES sobre a avaliação intercalar da execução do programa Consumidores durante o período 2014-2020.

entre as autoridades de diferentes países e promovem o intercâmbio de boas práticas. Além disso, ajudam as autoridades dos Estados-Membros a responder a novos desafios. Por exemplo, através da *E-Enforcement Academy* os Estados-Membros puderam cooperar, realizando investigações *on-line* através de ações de formação e materiais de aprendizagem de elevada qualidade.

As limitações existentes quanto aos recursos humanos e financeiros necessários para fiscalizar o mercado e fazer cumprir a legislação nos Estados-Membros prejudicam, contudo, os resultados alcançados, tal como referido pelos inquiridos. As partes interessadas consultadas durante a avaliação referiram que continuavam a existir produtos não seguros no mercado, bem como os riscos emergentes, por exemplo, de produtos novos tecnicamente complexos ou do comércio eletrónico com países terceiros, como prova de que a fiscalização do mercado necessita de ser permanentemente adaptada aos novos desafios.

Não obstante, a confiança dos consumidores na segurança dos produtos aumentou durante o período de vigência do programa. Cerca de três quartos dos retalhistas concordam que as autoridades públicas fiscalizam ativamente e asseguram o cumprimento da legislação em matéria de segurança dos produtos no respetivo setor.

De um modo geral, a perceção das partes interessadas quanto à eficácia das ações levadas a cabo nos primeiros quatro anos do atual programa Consumidores foi positiva, tendo sido igualmente positiva a perceção dos benefícios que a maior parte destas atividades teve nos Estados-Membros.

Objetivo II – Informação e educação dos consumidores, desenvolvimento de uma base de informações e apoio às organizações dos consumidores

Os painéis de avaliação dos consumidores e os estudos de mercado contribuíram significativamente para o desenvolvimento da base factual da política dos consumidores, permitindo a adoção de políticas pela UE. Conjuntamente, constituem ferramentas úteis para efeitos de avaliação comparativa a nível nacional. Além disso, a avaliação considerou eficaz o apoio prestado pelo programa ao Gabinete Europeu das Uniões de Consumidores (BEUC). Esta organização deu um contributo importante e coerente para representar os interesses dos consumidores a nível da UE.

A avaliação considerou os cursos de formação *Consumer Champion* pertinentes e muito apreciados pelos interessados. No entanto, o recurso aos cursos de aprendizagem em linha e à plataforma interativa não satisfaz as expectativas. A capacidade de intervenção das organizações de consumidores a nível nacional continuou a ser insuficiente, principalmente por falta de recursos. As campanhas de sensibilização dos consumidores financiadas ao abrigo do programa têm obtido bons resultados, tendo os seus objetivos sido alcançados em termos de respostas positivas ou de resultados. Os impactos a longo prazo são, contudo, difíceis de manter.

As metas estabelecidas para este objetivo no Regulamento relativo ao Sistema Europeu de Registo de Queixas dos Consumidores já foram atingidas¹⁷. No entanto, apesar dos valores positivos dos indicadores, os entrevistados salientaram os esforços necessários para fornecer dados de queixas e sugeriram que o sistema necessitava de melhorias/alterações.

¹⁷ Os objetivos para 2020 em termos de «número de organismos de tratamento de queixas (70) e número de países que apresentaram queixas ao ECCRS (20)» já haviam sido ultrapassados em 2015, com 73 organismos de 20 países diferentes.

Os principais fatores que influenciam o nível de consecução destes objetivos são muitas vezes de carácter externo. No domínio da informação e da educação dos consumidores, tais fatores incluem as limitações em termos de recursos humanos e financeiros disponíveis nos Estados-Membros, mas também a reduzida integração da educação do consumidor nos programas curriculares nacionais. Quanto ao reforço das capacidades das organizações de consumidores, as limitações de recursos das organizações em causa, que não poderão ser resolvidas com ações de formação, constituem o principal fator que obsta à realização de progressos.

Objetivo III - Direitos dos consumidores e reparação

A plataforma de resolução de litígios em linha teve algum êxito em atrair os consumidores para apresentarem reclamações. É provável que o objetivo para 2020 em termos de número de reclamações possa ser alcançado¹⁸.

A principal vantagem da plataforma de resolução de litígios em linha parece ser o facto de os comerciantes contactados através da plataforma poderem muitas vezes resolver informalmente o problema junto dos consumidores afetados, sem que seja necessário recorrer-se à resolução alternativa de litígios. O inquérito da UE revela tendências positivas quanto à acessibilidade e à satisfação dos consumidores com a resolução alternativa de litígios. Isto pode ser um resultado dos esforços dos Estados-Membros para melhorarem os mecanismos de resolução alternativa de litígios e assegurar um maior reconhecimento da mesma como meio de reparação eficaz.

Os estudos comportamentais são também um instrumento essencial para apoiar a elaboração de políticas baseadas em dados concretos, analisando a forma como os verdadeiros consumidores interagem em mercados reais com empresas reais, complementando os dados fornecidos pelos estudos jurídicos e económicos. No entanto, as partes interessadas consideram que os decisores políticos não recorrem suficientemente a esses estudos ou, pelo menos, que estes poderiam ser mais eficazmente promovidos. Vários estudos contribuíram diretamente para o desenvolvimento de iniciativas da UE em matéria de política dos consumidores, tendo o seu valor sido confirmado pelas partes interessadas.

Objetivo IV - Aplicação coerciva

A avaliação revelou progressos importantes em relação ao objetivo IV. Isto é evidenciado pelos bons resultados alcançados na consecução da maior parte dos objetivos do programa. As atividades financiadas são complementares e têm sido muito eficazes para facilitar o exercício dos direitos dos consumidores, reforçando a cooperação entre as autoridades com poderes coercivos nacionais e prestando aconselhamento aos consumidores.

As atividades relacionadas com a Rede de Cooperação no domínio da Defesa do Consumidor tornaram-se mais importantes e registaram melhorias em termos de consecução dos seus objetivos. No entanto, ainda se registam diferenças entre os Estados-Membros quanto à sua utilização e ao envolvimento nos pedidos formulados pelas autoridades com poderes coercivos.

¹⁸ O objetivo para 2020 quanto ao número de processos tratados pela plataforma é de 100 000, face ao cenário de base (2010) de 17 500 processos; tal como em 2017, a plataforma tratou 55 002 processos, número que, a confirmar-se, deverá permitir atingir os objetivos para 2020.

O intercâmbio de agentes das autoridades com poderes coercivos é uma atividade apreciada, que embora tenha registado um aumento da participação, não é utilizada com a mesma frequência por todos os Estados-Membros. Por outro lado, a *E-Enforcement Academy* recebeu uma avaliação muito boa das autoridades nacionais a que pertencem os agentes que participaram nas ações, embora a participação durante o primeiro ano de funcionamento tenha sido inferior ao previsto, em especial nos módulos através da Internet.

Os resultados alcançados pelos centros europeus do consumidor têm sido significativos e a qualidade e a pontualidade dos serviços por eles prestados também foram avaliadas positivamente na avaliação específica recentemente levada a cabo, apesar das disparidades existentes entre os centros dos diferentes Estados-Membros. O principal desafio que se coloca aos centros europeus do consumidor continua a ser a visibilidade.

A consulta levada a cabo durante a avaliação revelou que, paralelamente à execução das atividades no âmbito do programa Consumidores, aumentou a confiança que os consumidores depositam nas autoridades públicas para proteger os seus direitos e a expectativa de os retalhistas os respeitarem igualmente. Esta situação indica uma ligeira redução dos problemas enfrentados pelos consumidores. Dois terços dos retalhistas consideram que as autoridades públicas fiscalizam ativamente e asseguram o cumprimento da legislação de defesa do consumidor no respetivo setor. Esta percentagem registou, contudo, uma diminuição nos últimos anos.

As limitações em termos de recursos humanos e financeiros das autoridades de defesa do consumidor dos Estados-Membros são um fator determinante para os resultados alcançados quanto aos objetivos do programa. Outros fatores fundamentais incluem a rápida inovação em termos de produtos e serviços, bem como os novos canais de distribuição que dificultam a proteção eficaz dos consumidores. Embora este desenvolvimento ofereça muitas vantagens tanto para os consumidores como para as empresas, existem alguns riscos acrescidos de violação generalizada dos direitos dos consumidores e dificuldades para os fazer respeitar. O respeito efetivo dos direitos dos consumidores é um elemento fulcral do Novo Acordo para os Consumidores, lançado pela Comissão Europeia.

4.2. Eficácia

Com base nos dados limitados obtidos durante a avaliação, assim como nas reações das partes interessadas, os custos das atividades do programa e os benefícios conexos parecem ser, em grande medida, proporcionados. Em termos de eficiência das ações específicas, as reuniões e os eventos em rede foram avaliados pelas autoridades participantes e pelas organizações de consumidores como atividades que, apesar dos recursos limitados, obtiveram resultados muito positivos. Entre esses resultados incluem-se a melhoria da coordenação, a aprendizagem mútua e o intercâmbio de boas práticas em diferentes domínios da política dos consumidores da UE.

A avaliação demonstrou que a melhoria da capacidade das instituições e dos beneficiários contribuiu para aumentar a eficiência das atividades no âmbito do programa. Quando tal não sucedeu, as partes interessadas indicaram repetidamente as limitações em termos de recursos humanos e financeiros de algumas das autoridades nacionais e organizações de consumidores como o principal fator condicionante da eficácia de muitas das ações do programa.

Foram tomadas algumas medidas de simplificação em matéria de regras e procedimentos, nomeadamente a utilização de ferramentas eletrónicas para a apresentação e avaliação de propostas, a gestão das subvenções, a monitorização eletrónica e a elaboração de relatórios

eletrónicos. Embora tal exija muitos recursos no início para a conceção e o ensaio de instrumentos, o grau de satisfação dos requerentes e beneficiários das subvenções justifica tais esforços, prevendo-se que os benefícios financeiros surjam nos próximos anos. Não obstante, os inquiridos identificaram maior potencial de simplificação no que se refere aos processos de candidatura (59 %), aos requisitos de prestação de informações (54 %) e à gestão do programa (47 %). As reações das partes interessadas salientaram igualmente a necessidade de uma boa coordenação entre os serviços da Comissão e a agência de execução CHAFEA.

4.3. Pertinência

Os quatro objetivos e prioridades do programa Consumidores 2014-2020 continuam a ser pertinentes e satisfazem as necessidades dos consumidores e das partes interessadas (organizações de consumidores, autoridades dos Estados-Membros, organizações empresariais, etc.). Os quatro objetivos específicos e as 11 ações específicas ajudam a focalizar melhor as ações do programa e a prevenir eventuais sobreposições ou duplicações entre os diferentes objetivos. Ao mesmo tempo, as ações específicas têm flexibilidade para permitir sinergias que, em alguns casos, são claramente necessárias. Por exemplo, a *E-enforcement Academy* abrangia tanto os agentes das autoridades com poderes coercivos como os funcionários responsáveis pela segurança dos produtos.

O programa é, de facto, suficientemente flexível para ter em conta a evolução dos mercados e as novas necessidades dos beneficiários.

4.4. Coerência

As diferentes ações do programa Consumidores 2014-2020 são coerentes e complementares. As sobreposições e incoerências entre as atividades dos programas são minimizadas graças à sua conceção, utilizando uma estrutura hierárquica (ou «árvore») com quatro objetivos específicos, relacionados com 11 ações específicas, no âmbito dos quais são financiadas cerca de 30 atividades principais. Não foram identificadas sobreposições ou incoerências na análise das ações/atividades. As respostas das partes interessadas corroboram este facto.

O programa Consumidores 2014-2020 foi considerado pelos inquiridos como sendo coerente em grande medida com a política dos consumidores da UE em geral, como prevista na Agenda do Consumidor Europeu, e com os outros programas e políticas da UE com implicações nos consumidores, designadamente a Estratégia para o Mercado Único Digital, a União da Energia ou o Plano de Ação para a Economia Circular.

4.5. Valor acrescentado da UE, complementaridade e sustentabilidade

O valor acrescentado do programa Consumidores 2014-2040 é globalmente elevado. 93 % dos inquiridos atribuíram ao programa «Consumidores» um papel fundamental na concretização da política e da defesa do consumidor, considerando que este teve um impacto moderado ou significativo na definição das políticas nacionais neste domínio.

A interrupção ou suspensão desta iniciativa da UE implicaria que se perdesse uma boa oportunidade para demonstrar a importância do mercado único e, em geral, e da UE, em particular, junto dos cidadãos comuns. Sem esta intervenção da UE, os governos teriam de disponibilizar, a nível nacional, mais recursos para os esforços nacionais, ou acabar por não atualizar e não aplicar as regras por falta de recursos, ou atualizá-las e aplicá-las de diferentes

formas, prejudicando a segurança jurídica e a harmonização no mercado único. A cessação do apoio da UE poderia gerar grandes discrepâncias na representação dos consumidores, bem como na sua educação e informação, e uma perceção negativa da UE.

5. CONCLUSÕES E CAMINHO A SEGUIR

O programa Consumidores tem desempenhado um papel crucial no apoio à política dos consumidores da UE, permitindo realizar ações concretas em benefício dos consumidores europeus e das partes interessadas.

O presente relatório sobre a avaliação intercalar do programa Consumidores 2014-2020 confirma a importância do programa para assegurar um nível elevado e coerente de proteção dos consumidores em toda a União e para capacitar os consumidores enquanto atores fundamentais do mercado único.

Atendendo a que as questões dos consumidores assumem um carácter cada vez mais transnacional ou até à escala da UE, o programa também demonstra o seu valor acrescentado financiando ações que asseguram a proteção coerente de todos os consumidores europeus.

À medida que se intensificam as mudanças que têm afetado a economia, nomeadamente a crescente digitalização do mercado, o próximo programa da UE neste domínio deverá ser ainda mais flexível e suscetível de dar resposta a estas mudanças tão rápidas. Estas conclusões foram tidas em conta na preparação do próximo quadro financeiro plurianual (QFP) e dos futuros programas de financiamento da UE.