

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Harmonização das alegações destinadas aos consumidores nos produtos cosméticos (parecer de iniciativa)

(2011/C 318/06)

Relator: **Krzysztof OSTROWSKI**

Em 20 de Janeiro de 2011, o Comité Económico e Social Europeu decidiu emitir, nos termos do n.º 2 do artigo 29.º do Regimento, um parecer de iniciativa sobre a

Harmonização das alegações destinadas aos consumidores nos produtos cosméticos.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo que emitiu parecer em 23 de Junho de 2011.

Na 473.ª reunião plenária de 13 e 14 de Julho de 2011 (sessão de 13 de Julho), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 115 votos a favor, com 7 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE considera que a rápida adopção de critérios comuns e orientações práticas aplicáveis às alegações sobre os produtos cosméticos beneficiarão as empresas que operam no mercado interno, os consumidores e os organismos de controlo.

1.2 Por esse motivo, o CESE congratula-se com o facto de a Comissão Europeia já ter começado a desenvolver critérios comuns para as alegações sobre os produtos cosméticos e que as orientações para a aplicação dos critérios comuns se encontrem numa fase de elaboração avançada.

1.3 Nos termos do Regulamento n.º 1223/2009 relativo aos produtos cosméticos, a Comissão deve apresentar ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório sobre a utilização de alegações com base nos critérios comuns aprovados. O CESE considera, contudo, que o prazo para a apresentação do relatório ao Parlamento europeu e ao Conselho, estipulado para Julho de 2016, deveria ser antecipado.

1.4 Assim, o CESE convida a Comissão a acelerar o processo de aprovação dos critérios comuns, permitindo que o relatório seja elaborado, pelo menos, um ano antes.

1.5 Solicita à Comissão que pondere a utilização de novas orientações relativas a alegações comerciais de carácter ético e ambiental (por exemplo, com base nas novas orientações elaboradas pelo Provedor do Consumidor da Dinamarca), até que sejam estabelecidos critérios aplicáveis às «alegações ecológicas» pela Organização Internacional de Normalização (ISO).

2. Observações na generalidade

2.1 Alegações sobre produtos cosméticos

2.1.1 Entende-se por «alegações sobre produtos cosméticos» as afirmações feitas, geralmente na publicidade, em relação às

funções do produto (R. Schueller e P. Romanowski, C&T, Janeiro de 1998). Uma alegação pode ser uma palavra, uma frase, um parágrafo ou uma mera insinuação como, por exemplo, a afirmação «reduz o aparecimento de linhas de expressão e de rugas em 10 dias» ou, simplesmente, o termo «anti-envelhecimento». Outros exemplos de alegações são: «cobre 100 % os cabelos brancos», referente a uma tinta de cabelo, ou «70 % das mulheres afirmou que a caspa tinha desaparecido após uma aplicação» de um estudo de opinião dos consumidores sobre um champô anti-caspa.

2.1.2 As alegações e a publicidade aos produtos, incluindo outras formas de comunicação comercial (que se designam, no seu conjunto, por «alegações sobre o produto»), são instrumentos essenciais para informar os consumidores sobre as características e qualidades de produtos e para ajudá-los a escolher os produtos que melhor correspondem às suas necessidades e expectativas. Dada a grande relevância dos produtos cosméticos para os consumidores, é muito importante facultar aos consumidores informações claras, úteis, compreensíveis, comparáveis e fiáveis, para que estes possam tomar decisões esclarecidas.

2.1.3 As alegações sobre o produto são também instrumentos essenciais para as empresas de cosméticos distinguirem os seus produtos dos da concorrência. Assim, podem contribuir para o funcionamento do mercado interno, estimulando a inovação e também fomentando a concorrência entre as empresas.

2.1.4 Para que as alegações sobre o produto possam cumprir devidamente a sua finalidade, ou seja, servir os interesses dos consumidores e das empresas de cosméticos acima indicados, é importante haver um enquadramento eficaz para garantir que as alegações sobre os produtos são justas e não induzem o consumidor em erro, tendo em conta o contexto e os instrumentos de comercialização em que essas alegações estão patentes (seja em anúncio impresso, anúncio televisivo ou através de qualquer um dos novos meios de comunicação, como a Internet e os telefones inteligentes).

2.2 *Legislação aplicável às alegações sobre os produtos cosméticos na UE*

2.2.1 O regulamento relativo aos produtos cosméticos (Regulamento (CE) n.º 1223/2009) substituirá totalmente a Directiva 76/768/CEE relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes aos produtos cosméticos, até Julho de 2013. Este novo regulamento visa essencialmente garantir um elevado nível de protecção dos consumidores e assegurar o bom funcionamento do mercado interno. Segundo o regulamento, «o consumidor deverá ser protegido contra alegações enganosas em relação à eficácia e a outras características dos produtos cosméticos».

2.2.2 O regulamento visa apenas os produtos cosméticos e não os medicamentos, os dispositivos médicos ou os produtos biocidas. Para efeitos do regulamento, entende-se por «produto cosmético», qualquer substância ou mistura destinada a ser posta em contacto com as partes externas do corpo humano ou com os dentes e as mucosas bucais, tendo em vista, exclusiva ou principalmente, limpá-los, perfumá-los, modificar-lhes o aspecto, protegê-los, mantê-los em bom estado ou corrigir os odores corporais. Não se consideram produtos cosméticos as substâncias ou misturas que se destinem a ser ingeridas, inaladas, injectadas ou implantadas no corpo humano.

Entre os produtos cosméticos contam-se, por exemplo, produtos destinados a cuidar do cabelo (champôs, amaciadores, etc.), da pele (loções corporais, cremes de rosto, produtos para unhas, etc.), da higiene pessoal (produtos de banho e duche, pasta de dentes, desodorizantes/antitranspirantes, etc.), os cosméticos de cor (tintas para o cabelo, maquilhagem, etc.) e as fragrâncias (perfumes, águas de toilette, etc.).

2.2.3 O artigo 20.º do regulamento estabelece que «na publicidade dos produtos cosméticos, o texto, as denominações, marcas, imagens ou outros sinais, figurativos ou não, não podem ser utilizados para atribuir a esses produtos características ou funções que não possuem».

2.2.4 No que diz respeito a alegações enganosas, serão igualmente tidos em conta artigos pertinentes da Directiva 2005/29/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Maio de 2005, relativa às práticas comerciais desleais das empresas face aos consumidores no mercado interno (doravante designada Directiva PCD).

2.2.5 O artigo 6.º da Directiva PCD (acções enganosas) estabelece que «é considerada enganosa uma prática comercial se contiver informações falsas, sendo inverídicas ou que por qualquer forma, incluindo a sua apresentação geral, induza ou seja susceptível de induzir em erro o consumidor médio, mesmo que a informação seja factualmente correcta, em relação, por exemplo, às características principais do produto, tais como a adequação ao fim a que se destina, as utilizações, ou os resultados que podem ser esperados da sua utilização, ou os resultados e as características substanciais dos testes ou controlos efectuados sobre o produto».

2.2.6 O artigo 7.º da Directiva PCD (omissões enganosas) estipula que «uma prática comercial é considerada enganosa quando, no seu contexto factual, tendo em conta todas as suas características e circunstâncias e as limitações do meio de comunicação, omita uma informação substancial que, atendendo ao contexto, seja necessária para que o consumidor médio possa tomar uma decisão de transacção esclarecida». As principais características do produto incluídas numa alegação sobre o mesmo serão consideradas como informação substancial (na medida adequada ao meio de comunicação e ao produto).

2.2.7 Além disso, os anunciantes deverão também cumprir as regras estabelecidas na Directiva 2006/114/CE relativa à publicidade enganosa e comparativa.

2.3 *Práticas actuais no mercado interno*

2.3.1 Os actuais processos judiciais e regulamentares na Europa mostram que diferentes autoridades dos Estados-Membros interpretam de maneiras diferentes a mesma legislação supra-mencionada, ou seja, não existe uma interpretação uniforme das regras aplicáveis às alegações sobre produtos cosméticos. Este facto representa uma carga bastante pesada para as empresas de cosméticos que operam no mercado comum, pois é possível que a sua publicidade, que é legal, por exemplo, em França, seja contestada pelas autoridades nacionais competentes na Hungria ou no Reino Unido. A maior parte dos casos ocorridos resultou em coimas pesadas para as empresas de cosméticos. Em 2007, por exemplo, a Autoridade da Concorrência húngara afirmou que, visto que os testes clínicos eram realizados nos EUA e em França, não seria permitido utilizar na Hungria quaisquer informações relativas à eficácia dos produtos cosméticos apoiadas por alegações expressas em percentagem com base nesses testes clínicos. Esta organização considera que há diferenças nos tipos de pele de pessoas de diferentes países e zonas geográficas. Consequentemente, os resultados desses testes – realizados em diferentes condições climáticas e de humidade, em mulheres com diferentes hábitos alimentares – não fornecem aos consumidores húngaros informações adequadas sobre a eficácia desses produtos cosméticos. Até agora, nenhum outro Estado-Membro chegou a essa conclusão. Além disso, há requisitos diferentes a nível local para produtos «naturais», «biológicos» ou «orgânicos». Interpretações divergentes da lei são igualmente desvantajosas para os consumidores, já que estes poderão estar mais protegidos num Estado-Membro do que noutro.

2.3.2 Uma vez que existem interpretações diferentes, devido à falta de critérios comuns e de orientações práticas para as alegações sobre os produtos, as empresas de cosméticos que operam no mercado interno necessitam de rever e verificar, elas próprias, todas as alegações e os anúncios publicitários em cada Estado-Membro para se certificarem de que estão a cumprir a lei em cada país. Assim, estas empresas incorrem em despesas adicionais significativas, que poderiam ser reduzidas pela aplicação de orientações comuns para as alegações sobre os produtos cosméticos na UE, e os montantes poupados poderiam ser utilizados para inovação e investigação ou para baixar os preços dos produtos. É de notar que o mercado europeu de cosméticos representa quase um terço do mercado mundial de cosméticos, com mais de 4 000 empresas de produção de cosméticos na União Europeia, que empregam directa e indirectamente 1,7 milhões de pessoas.

A necessidade de as empresas que operam no mercado interno reverem e verificarem todas as alegações e os anúncios publicitários em cada Estado-Membro também significa que o mercado interno não existe neste segmento de mercado.

2.3.3 As diferenças de interpretação, devido à falta de orientações comuns aplicáveis às alegações sobre os produtos cosméticos na UE, também não são benéficas para os consumidores, uma vez que estes não podem ter a certeza do significado correcto das alegações ao adquirirem o mesmo produto num Estado-Membro diferente, o que poderá gerar alguma confusão. Não havendo um critério comum para a definição de, por exemplo, produtos «naturais», «biológicos» ou «orgânicos», os consumidores terão dúvidas em relação à verdadeira qualidade do produto. No actual ambiente cibernáutico, os consumidores também podem adquirir facilmente produtos além-fronteiras, tendo à sua disposição diferentes produtos em diferentes países «à distância de um clique». A título de exemplo, se um produto anti-celulite alega, num país, que «reduz o aparecimento da celulite em apenas 10 dias», sem qualquer outra explicação e, noutros países, esta afirmação é seguida de uma nota explicativa «com exercício físico regular e dieta», os consumidores podem ficar confusos acerca da verdadeira eficácia do produto em causa. Critérios comuns aplicáveis às alegações são necessários também para que os consumidores tenham a possibilidade de comparar diferentes produtos da mesma categoria (por exemplo, dois tipos de creme de rosto). Assim, os consumidores devem ter a possibilidade de verificar facilmente todas as alegações com base em critérios comuns. Apenas as alegações claras, concretas e baseadas em métodos geralmente aceites permitem aos consumidores comparar produtos e fazer uma escolha esclarecida que melhor corresponda às suas necessidades.

2.4 Necessidade de orientações práticas comuns na UE

2.4.1 De acordo com o artigo 20.º do regulamento, a Comissão deve, em cooperação com os Estados-Membros, e após consulta do Comité Científico da Segurança dos Consumidores ou de outras autoridades pertinentes, elaborar um plano de acção e aprovar uma lista de critérios comuns para as alegações que podem ser usadas em relação aos produtos cosméticos, tendo em conta a Directiva PCD.

2.4.2 No ano passado, a Comissão Europeia começou a desenvolver critérios comuns para as alegações sobre os produtos cosméticos e está, actualmente, a colaborar com partes interessadas (autoridades nacionais, organizações de consumidores, indústria de cosméticos, indústria fornecedora, PME, etc.). O CESE saúda os progressos desse trabalho, visto que as orientações se encontram numa fase avançada de elaboração.

2.4.3 Até 11 de Julho de 2016, a Comissão apresentará ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório sobre a utilização de alegações com base nos critérios comuns aprovados. Se o relatório concluir que as alegações relativas aos produtos cosméticos não respeitam os critérios comuns, a Comissão tomará medidas mais rigorosas adequadas para garantir o respectivo cumprimento em cooperação com os Estados-Membros. Nesse caso, a Comissão poderá necessitar de repensar o alcance das orientações e passar de orientações gerais para uma abordagem mais concreta (por exemplo, acção legislativa tal como aplicada no caso de alegações sobre géneros alimentícios).

2.4.4 O CESE apoia firmemente a ideia de introduzir critérios comuns que proporcionem um quadro harmonizado a nível da UE para justificar a utilização de alegações em todos os produtos cosméticos. Os critérios serão aplicáveis a todas as alegações sobre os produtos cosméticos, sejam estas de tipo primário ou secundário, em todos os meios de comunicação, e permitirão adaptar as especificações a cada produto, à sua embalagem, às alegações e ao seu contexto, sem prejuízo da inovação e garantindo, simultaneamente, que são respeitadas as mesmas normas.

2.4.5 No entanto, o CESE considera que a Comissão Europeia deveria acelerar este processo. Se a elaboração das orientações para os critérios comuns se encontra, de facto, numa fase avançada, o CESE é de opinião que a Comissão Europeia deveria viabilizar a sua operacionalidade, de preferência, no início de 2012, permitindo a apresentação do relatório ao Parlamento Europeu muito antes de 2016.

2.4.6 As orientações provisórias da Comissão Europeia para os critérios comuns não fazem uma referência específica a «alegações ecológicas». Esta questão está a ser debatida ao nível da ISO. Contudo, actualmente, é difícil saber se as normas acordadas serão adequadas para utilizar na União Europeia e quando estarão disponíveis. O CESE insta, por isso, à Comissão Europeia que pondere a utilização de novas orientações relativas a alegações comerciais de carácter ético e ambiental até essa altura (por exemplo, com base nas novas orientações elaboradas pelo Provedor do Consumidor da Dinamarca).

2.4.7 O CESE considera que as alegações devem assentar ou em estudos científicos objectivos (por exemplo, estudos clínicos), ou em estudos de percepção do consumidor subjectivos. No entanto, ambos os tipos de estudos têm de cumprir critérios geralmente aceites (número de consumidores inquiridos, representação adequada, etc.), de modo que não induzam os consumidores em erro.

Bruxelas, 13 de Julho de 2011

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON