

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 273/2004 relativo aos precursores de drogas

[COM(2012) 548 final — 2012/0261 (COD)]

(2013/C 76/10)

Relator: **David SEARS**

Em 15 de outubro de 2012 e em 22 de outubro de 2012, respetivamente, o Conselho e o Parlamento Europeu decidiram, nos termos do artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 273/2004 relativo aos precursores de drogas

COM(2012) 548 final – 2012/0261 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 8 de janeiro de 2013.

Na 486.^a reunião plenária de 16 e 17 de janeiro de 2013 (sessão de 16 de janeiro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 130 votos a favor, 1 voto contra e 7 abstenções o seguinte parecer:

1. Resumo e recomendações

1.1 A proposta em apreço visa colmatar determinadas deficiências detetadas na legislação da UE respeitante à fiscalização e ao controlo do comércio de anidrido acético entre empresas na UE, uma substância química aplicada em diversas utilizações legítimas, mas que pode ser desviada para ser utilizada, como precursor, no fabrico ilícito de heroína a partir da morfina, em geral no Afeganistão. O CESE reconhece a necessidade de alterar este regulamento e apoia vivamente a proposta.

1.2 O CESE secunda igualmente a proposta que visa a criação de uma base de dados europeia de operadores e utilizadores finais registados, bem como a melhoria da apresentação pelos Estados-Membros de relatórios sobre apreensões e interceções de remessas ilícitas de todos os precursores de drogas, inventariados ou não.

1.3 A extensão da legislação vigente em matéria de registo não apenas aos «operadores», mas também aos «utilizadores», requer algumas novas definições ou a revisão das atualmente existentes. O presente parecer chama a atenção para problemas menores e formula recomendações. Os utilizadores finais deverão ser devidamente informados do objetivo e das vantagens do registo. Tal como para os operadores, dever-se-á garantir às autoridades competentes os mesmos direitos de acesso às instalações das empresas dos utilizadores finais.

1.4 O CESE reconhece que as novas propostas só serão eficazes se forem devidamente comunicadas e não resultarem em encargos financeiros desnecessários para todas as partes

envolvidas. Por conseguinte, apoia vivamente a proposta que visa isentar as microempresas do pagamento de taxas de registo.

1.5 Por último, o CESE nota que todas as partes envolvidas na Europa respeitaram plenamente os requisitos da Convenção das Nações Unidas de 1988, em particular o seu artigo 12.º, no que respeita ao desenvolvimento de um trabalho conjunto para a concretização dos objetivos definidos. Esta colaboração foi bem-sucedida, dentro e fora da UE, no combate à criminalidade, na proteção da saúde dos cidadãos, na manutenção do comércio legítimo e na salvaguarda da reputação das organizações e das empresas envolvidas. Os procedimentos seguidos, a relação de respeito mútuo e de confiança, bem como o estilo e o teor das comunicações transmitidas às partes em questão devem, todos eles, ser reconhecidos como modelos de regulação e observância, a nível da UE e não só. Espera-se que as propostas planeadas para controlos de substâncias e de «drogas de design» sintéticas, efetuados no âmbito de políticas de saúde pública sólidas, focalizadas e baseadas em factos, particularmente no domínio da prevenção a nível europeu e nacional, sigam um padrão semelhante. O CESE disponibiliza-se a contribuir para estas propostas a seu tempo.

2. Introdução

2.1 Os precursores de drogas são substâncias produzidas, comercializadas e utilizadas em todo o mundo em vários processos legítimos e importantes, mas que são suscetíveis de desvio para utilização no fabrico ilícito de estupefacientes como a cocaína, a heroína, o *ecstasy* ou as metanfetaminas. Durante muito tempo, considerou-se essencial desenvolver esforços no sentido de controlar estas substâncias devido às suas propriedades físicas, ou seja, à possibilidade de serem utilizadas como solventes para extrair princípios ativos presentes em plantas, ou como agentes químicos para alterar a natureza e o efeito dos fármacos resultantes.

2.2 A Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e de Substâncias Psicotrópicas, de 1988, oferece o quadro internacional para as ações a empreender neste domínio. O seu artigo 12.º frisa a importância da cooperação entre as autoridades reguladoras e as empresas para se alcançarem os resultados pretendidos.

2.3 Ao nível da União Europeia, a redução do desvio de precursores de drogas é um importante objetivo tanto da Estratégia da UE de Luta contra a Droga (2005-2012) como do Plano de Ação da UE de Luta contra a Droga (2009-2012). O Regulamento (CE) n.º 273/2004, cuja gestão é assegurada pela DG ENTR (Direção-Geral Empresa e Indústria), e o Regulamento (CE) n.º 111/2005 do Conselho, cuja gestão incumbe à DG TAXUD (Direção-Geral Fiscalidade e União Aduaneira), constituem o quadro jurídico para o comércio interno e o comércio externo, respetivamente. O Regulamento (CE) n.º 1277/2005, com a redação que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 297/2009 e pelo Regulamento (UE) n.º 225/2011, define normas de execução detalhadas a adotar pelas autoridades competentes e pelos operadores económicos.

2.4 Estes regulamentos impõem aos Estados-Membros a obrigação de coligir e notificar informações sobre os volumes de determinadas substâncias, inventariadas (ou seja, especificamente fiscalizadas e controladas) ou não inventariadas (fiscalizadas numa base voluntária), que tenham sido intercetadas (antes da entrega) ou apreendidas (durante ou após a entrega). Estas quantidades podem, assim, ser vistas em relação com o volume total destas substâncias intercetadas ou apreendidas em todo o mundo. Um aumento inesperado das quantidades declaradas ou uma alteração na frequência e na distribuição das substâncias intercetadas ou apreendidas pode dever-se a uma fiscalização mais atenta, mas também pode ser sinal de que um dado mercado se tornou num alvo preferencial para atividades ilícitas, eventualmente devido a controlos menos rigorosos, reais ou presumidos.

2.5 Os dados consolidados para 2008 revelam, em relação a 2007, um aumento de sete vezes nas quantidades notificadas para um precursor específico, nomeadamente o anidrido acético, usado para transformar morfina (derivada do ópio) em heroína. As 241 toneladas apreendidas na UE representavam mais de 75% das apreensões a nível mundial, o que suscitou críticas reiteradas por parte do Conselho Internacional de Controlo de Estupefacientes das Nações Unidas. Um relatório da Comissão sobre a implementação e o funcionamento da legislação nesta matéria [COM(2009) 709] concluiu que, apesar de os resultados terem sido de um modo geral satisfatórios, continuava a haver algumas deficiências, pelo que formulou várias recomendações, em particular no que diz respeito à fiscalização e ao controlo da comercialização de anidrido acético na UE.

2.6 Durante este processo, a Comissão e todas as partes interessadas reconheceram que o anidrido acético é essencial

como agente alquilante na síntese de uma vasta gama de materiais revestidos, películas, plásticos, produtos farmacêuticos (por exemplo, a aspirina) e outros produtos de consumo. A maior parte da totalidade da produção mundial (atualmente cerca de 1 milhão de toneladas por ano) é supostamente utilizada pelos próprios produtores, restando uma pequena parte - menos de um terço - que é vendida a utilizadores finais terceiros. A quantidade necessária para uso ilícito, essencialmente no Afeganistão, é estimada entre 380 e 570 toneladas por ano. Por seu turno, esta quantidade permite produzir 380 toneladas de heroína no Afeganistão, das quais 70% se destinam ao fornecimento de utilizadores de drogas na Europa. Segundo dados existentes, na Europa, o preço médio da heroína vendida na rua é de 40 euros por grama, sendo que todos os anos o comércio ilícito movimenta cerca de 3 mil milhões de euros. O valor de mercado do anidrido acético necessário é insignificante em comparação com estes montantes - e em comparação com o valor do comércio legítimo ou o custo da perda de reputação dos indivíduos ou das empresas implicadas em desvios para fins ilícitos. O programa «*Responsible care*» (atuação responsável), uma iniciativa da indústria química a nível mundial, contribui para assegurar que estes elementos são conhecidos dos operadores legítimos que entram no mercado pela primeira vez.

2.7 Também se reconhece que, mesmo que fosse possível impedir todas as tentativas de desvio na Europa, continuará sempre a haver desvios noutras partes do mundo. Os ganhos financeiros conseguidos pelos produtores de drogas, como atrás referido, são simplesmente colossais. Contudo, os controlos efetuados continuam a justificar-se plenamente e servem de modelo a seguir. Desde que considerados rentáveis, têm todo o apoio dos setores industriais em causa, interessados em prosseguir as suas atividades comerciais legítimas na UE.

2.8 Face ao exposto, a Comissão elaborou uma série de abordagens alternativas, apresentadas na avaliação de impacto, e consultou os organismos representativos dos setores visados - principalmente o Conselho Europeu da Indústria Química (CE-FIC), para os produtores («operadores») e alguns grandes utilizadores finais, e a Associação Europeia de Distribuidores de Produtos Químicos (FECC), para os distribuidores e pequenos utilizadores finais, bem como representantes dos Estados-Membros aos quais incumbirá assegurar a execução das propostas. Houve um consenso generalizado de que a atual proposta constituía a opção preferível.

3. Síntese da proposta da Comissão

3.1 A proposta da Comissão visa a extensão da legislação em vigor exigindo o registo não apenas dos operadores, distribuidores e comerciantes de anidrido acético, mas também dos seus «utilizadores» finais industriais, ou seja, as empresas que compram anidrido acético para utilização própria ou para processos na UE.

3.2 O objetivo é prosseguir os esforços para restringir as tentativas de desvio de anidrido acético na UE, a fim de reduzir a utilização ilícita fora da UE e proporcionar uma maior segurança jurídica às empresas que operam legitimamente na UE.

3.3 A categoria 2 que abrange as substâncias inventariadas, tal como consta do Regulamento (CE) n.º 273/2004, é, por conseguinte, dividida em duas partes, ficando a categoria 2a reservada ao anidrido acético e a categoria 2b reservada a quatro outros produtos químicos não afetados por esta alteração. As definições da categoria 1, que agrupa substâncias químicas especiais com um volume de produção mais baixo, sujeitas a controlos ainda mais rigorosos do que os precursores-chave de drogas mais problemáticos, assim como as definições da categoria 3 referente a produtos químicos a granel para diversos fins, restam inalteradas.

3.4 A proposta visa igualmente a criação de uma base de dados europeia de precursores de drogas com o objetivo de assegurar uma recolha de dados mais eficaz sobre apreensões e remessas intercetadas e de manter uma lista de operadores e utilizadores da UE titulares de uma licença ou registados que produzam, comercializem ou utilizem legitimamente precursores de drogas.

3.5 A proposta também clarifica algumas definições existentes, prevê que as microempresas beneficiem de isenções do pagamento de taxas de registo, adapta as disposições de comitologia às novas regras do Tratado de Lisboa e elimina a necessidade de um processo formal de adoção na elaboração das orientações. A proposta também clarifica os direitos dos Estados-Membros a adotarem medidas complementares para obtenção de informação e, se necessário, a terem acesso às instalações profissionais dos operadores, a fim de obter provas de transações suspeitas com substâncias não inventariadas.

3.6 A base jurídica da proposta é o artigo 144.º do TFUE, que, pelo menos na sua forma atual, tem em conta os requisitos de subsidiariedade e proporcionalidade da UE.

3.7 O regulamento entraria em vigor no vigésimo dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia* e seria obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável em todos os Estados-Membros. O regulamento prevê um período de transição de até 18 meses de modo a permitir às autoridades competentes levar a cabo os processos necessários e a dar tempo a alguns utilizadores finais para procederem ao primeiro registo. Os processos de registo para todos os utilizadores tornaram-se mais rigorosos e, doravante, o registo pode ser recusado se a informação prestada às autoridades competentes for considerada insuficiente.

3.8 A proposta é acompanhada de uma exposição de motivos e de um documento de trabalho dos serviços da Comissão (avaliação do impacto). Dela consta igualmente uma síntese da avaliação de impacto. As páginas Web pertinentes da DG ENTR e da DG TAXUD apresentam sucintamente a evolução da legislação da UE em matéria de fiscalização e controlo dos precursores de drogas na UE e entre a UE e países terceiros, para além de conterem linques para todos os documentos relacionados, partes interessadas e organizações visadas.

3.9 Estes sítios Web contêm igualmente os relatórios da Comissão sobre remessas intercetadas e apreensões de precursores de drogas, baseados nos dados fornecidos pelos Estados-Membros para o período de 2006-2010, que expõem os motivos das atuais propostas. Em 16 de outubro de 2012, a DG ENTR fez uma apresentação ao grupo de trabalho «União Aduaneira» do Conselho, fornecendo informações suplementares. Nessa ocasião, foi também disponibilizado, em envelope separado, um exemplar das «Orientações para operadores», publicadas conjuntamente pela DG ENTR e a DG TAXUD, destinadas exclusivamente a serem transmitidas pelas autoridades nacionais competentes às empresas de confiança envolvidas no comércio legítimo, de longo prazo, de substâncias classificadas e não classificadas.

3.10 Outros relatórios, como, por exemplo, o «Relatório sobre precursores e substâncias químicas frequentemente utilizados no fabrico ilícito de estupefacientes e de substâncias psicótropas» do Conselho Internacional de Controlo de Estupefacientes das Nações Unidas, e o «Relatório sobre a Estratégia Internacional de Controlo de Estupefacientes de 2012» do Departamento de Estado norte-americano, dão uma panorâmica externa mais global. Admite-se agora, por exemplo, que o Afeganistão não tem nenhum pedido legítimo de anidrido acético e que, portanto, todas as importações são ilícitas. Segundo dados existentes, as forças de coligação apreenderam cerca de 20 toneladas num total muito mais elevado de importações em 2011. As principais fontes ilícitas seriam a China, a Coreia do Sul, a Europa, os Estados da Ásia Central e a Índia. Obviamente que ainda há muito por fazer e que é fundamental manter uma cooperação internacional estreita e a confiança mútua que tanto custou a ganhar.

4. Observações na generalidade

4.1 No seu parecer sobre o COM(2002) 494 final, adotado em 26 de fevereiro de 2003 ⁽¹⁾, o CESE subscreve plenamente as propostas da Comissão relativas aos controlos de precursores de drogas. Tal foi devidamente mencionado na versão final, ou seja, no Regulamento (CE) n.º 273/2004, publicado em fevereiro de 2004 ⁽²⁾.

⁽¹⁾ JO C 95 de 23.4.2003, p. 6.

⁽²⁾ JO L 47 de 18.2.2004, p. 1.

4.2 O CESE também apoia vivamente as propostas que visam a redução da utilização de drogas dentro e fora da UE, conforme deixou bem claro no seu parecer, de maio de 2012, em resposta à Comunicação da Comissão intitulada «Para uma resposta europeia mais eficaz na luta contra a droga»⁽³⁾. Esta destacava a necessidade de manter um equilíbrio justo entre a oferta e a procura. Reduções na oferta, que podem ser apenas temporárias, têm de ser apoiadas por políticas eficazes de saúde pública, particularmente no domínio da prevenção nacional a nível europeu e nacional (artigo 168.º, n.º 1, do TFUE). A cooperação e o intercâmbio de boas práticas entre os Estados-Membros são essenciais. As políticas devem basear-se em dados e factos e não o inverso.

4.3 Por conseguinte, o CESE apoia vivamente a atual proposta, que visa intensificar a fiscalização e o controlo do comércio de anidrido acético entre empresas da UE e reforçar as medidas de apoio à fiscalização e ao controlo de precursores de drogas em geral, sobretudo através da criação de uma base de dados europeia de operadores e utilizadores finais titulares de uma licença ou registados e da prestação, pelos Estados-Membros, de informação sobre interceções e apreensões de substâncias desviadas para fins ilícitos, em particular o fabrico de estupefacientes e de substâncias psicotrópicas, normalmente fora da UE. Particularmente preocupante é o desvio de pequenas quantidades de anidrido acético para produção de heroína.

4.4 O CESE insta também a Comissão e todas as partes envolvidas na aplicação da legislação vigente e nos subsequentes processos de revisão e consulta a cooperarem de forma estreita e continuada com os Estados-Membros, as autoridades reguladoras, as forças policiais, os produtores, os transportadores e os utilizadores finais, de acordo com o disposto no artigo 12.º da Convenção das Nações Unidas de 1988. Daqui resultaram propostas focalizadas, bem informadas e documentadas, economicamente eficazes e claramente apoiadas, sendo, por isso, provável que venham a ser integralmente postas em prática por todas as partes diretamente interessadas.

4.5 Esta cooperação já resultou numa redução das quantidades de precursores de drogas intercetadas ou apreendidas na UE – esperando-se que isso possa significar que a UE deixou de ser considerada um alvo fácil. Segundo dados existentes, a fiscalização voluntária de substâncias não inventariadas tem-se revelado particularmente eficaz. A flexibilidade é fundamental para fazer face a este tipo de criminalidade inovadora, persistente e altamente rentável. Aqui, pelo menos, todos perseguem o mesmo objetivo. Isto é plenamente reconhecido por todas as partes envolvidas e, eventualmente, poderia servir de modelo à

elaboração de legislação da UE economicamente rentável noutros domínios, com forte impacto nas empresas, nos trabalhadores e nos consumidores.

4.6 A legislação também funciona porque os produtores, os distribuidores e os utilizadores finais envolvidos já são alvo de toda uma série de controlos similares aplicáveis a matérias radioativas, agentes biológicos, substâncias químicas de duplo uso e exportações que exigem consentimento informado prévio, entre outros. No que respeita aos precursores de explosivos, está em vias de ser adotada nova legislação. No entanto, isto implica duas medidas, nomeadamente harmonizar os vastos requisitos e reduzir a lista das substâncias sujeitas a registo ou licença ao mínimo necessário. Por conseguinte, a proposta atual – ao contrário de outras alternativas menos focalizadas ou mais onerosas – tem hipóteses de ser eficaz, pelo menos no que toca ao seu objetivo bem delimitado de reduzir ainda mais os desvios de anidrido acético para fins ilícitos durante o comércio legítimo dentro da UE.

4.7 O CESE também concorda com a Comissão quando esta afirma que a proposta não afeta as condições de trabalho na indústria nem os direitos dos consumidores em geral, exceto na medida em que, enquanto indivíduos, apoiam uma redução da disponibilidade de heroína e de produtos afins na Europa e no resto do mundo. Infelizmente, quaisquer reduções, caso as haja, são difíceis de quantificar. Contudo, esta proposta não depende de um equilíbrio entre os benefícios e os custos, devendo ser posta em prática, na sua forma atual, o mais rapidamente possível.

4.8 Por último, o CESE declara-se disposto a contribuir para futuras iniciativas da UE neste domínio e, por conseguinte, insta a Comissão a apresentar o mais rapidamente possível novas propostas, em particular quanto às substâncias psicotrópicas e às «drogas de *design*» puramente sintéticas, que estão, cada vez mais, a substituir as drogas clássicas, como a heroína, e a invadir o mercado.

5. Observações na especialidade

5.1 O CESE nota que a definição de «operador» pode sobrepor-se à de «utilizador», na medida em que, num dado momento, todos os «operadores» envolvidos «estarão na posse de substâncias inventariadas». Dada a necessidade de distinguir claramente as duas definições, poder-se-ia aditar «não é um operador mas» após «qualquer pessoa singular ou coletiva que» na primeira linha da nova alínea h) do artigo 2.º.

⁽³⁾ COM (2011) 689 final, parecer do CESE in JO C 229 de 31.7.2012, p. 85.

5.2 É também importante frisar que isto diz especificamente respeito a utilizadores que operam na forma de empresas dentro da UE. As vendas e/ou remessas destinadas a utilizadores fora da UE são objeto de legislação à parte. Para assegurar o bom funcionamento do mercado interno dever-se-á também esclarecer junto dos Estados-Membros onde deve ser feito o registo obrigatório dos operadores e dos utilizadores, por exemplo, no lugar onde o operador ou utilizador está estabelecido ou no lugar onde o produto (anidrido acético) é comercializado.

5.3 A obrigação de registo imposta aos utilizadores finais poderia, a curto prazo, perturbar o comércio legítimo. Esta situação pode ser resolvida através de comunicações proativas emitidas pelos operadores e distribuidores durante os 18 meses do período de transição, de preferência com base em notas explicativas redigidas de forma clara e inteligível pelas autoridades competentes de cada Estado-Membro. As «Orientações para operadores» existentes constituem um excelente modelo para este tipo de comunicações. No ato de registo deve ficar claro qual o seu objetivo e que vantagens apresenta, de modo que os utilizadores finais, e também os operadores, fiquem cientes das possibilidades de desvio e possam, assim, contribuir para minimizar os riscos. As autoridades competentes devem ter os mesmos direitos de acesso às instalações profissionais tanto dos utilizadores finais como dos operadores.

5.4 O CESE apoia a proposta da Comissão que visa isentar as microempresas do pagamento de taxas de registo, uma medida fundamental para assegurar não só a continuação do comércio legítimo (no interesse das microempresas e dos seus trabalhadores) como também a compreensão dos controlos e a sua aplicação o mais ampla possível. Uma vez que as quantidades necessárias para o fabrico ilícito são relativamente pequenas, os pequenos utilizadores estão mais sujeitos ao risco de ofertas demasiado atraentes para serem recusadas. É portanto essencial

que haja uma boa comunicação, em suporte papel ou eletrónico, disponível em todas as línguas locais pertinentes.

5.5 O CESE nota que o requisito de notificação e de prestação de outras informações exigido para substâncias não inventariadas reflete a sua natureza voluntária, ou seja, os Estados-Membros «podem» – não «devem» – seguir os procedimentos propostos. Obviamente que isto não é ideal para o mercado interno, mas pode ser preferível a adicionar ainda mais substâncias à lista de precursores de drogas prioritários já identificados. Esta situação deverá ser cuidadosamente analisada por todas as partes interessadas.

5.6 Por último, relativamente à proposta de criação de uma base de dados europeia, o CESE acolhe favoravelmente a intenção da Comissão e encoraja-a a prosseguir nesta via, com a única reserva de que a mesma deveria ser dotada de meios suficientes que permitam uma atualização e utilização a longo prazo por todas as partes interessadas, e concebida para produzir resultados e não apenas para acumular dados obsoletos ou incompletos. A qualidade dos dados recolhidos é tão importante como a quantidade. Neste contexto, é fundamental continuar a apoiar as forças policiais nos Estados-Membros.

5.7 O acesso aos dados tem obviamente que ser restrito às partes que se empenham resoluta e continuamente no comércio legítimo – em princípio, às que estão registadas na base de dados. No intuito de preservar o mercado interno e minimizar os custos, dever-se-iam harmonizar sempre que possível os requisitos de registo aplicáveis aos operadores, distribuidores, comerciantes e utilizadores finais. Contudo, tal não pode ser contrário ao objetivo principal da proposta em apreço, que é identificar e limitar o desvio ilícito de precursores de drogas e, como se espera, deter os responsáveis.

Bruxelas, 16 de janeiro de 2013

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON