



Bruxelas, 30.11.2020
COM(2020) 768 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

Avaliação dos Regulamentos da UE sobre precursores de drogas

1. CONTEXTO

A produção de drogas ilícitas como a heroína, a cocaína e as anfetaminas implica a utilização de substâncias químicas. No entanto, estas substâncias químicas têm uma grande variedade de utilizações legítimas, nomeadamente na produção de medicamentos, cosméticos, plásticos e perfumes. Estas substâncias químicas são denominadas precursores de drogas. Os precursores de drogas raramente são produzidos pelos criminosos que os tencionam utilizar no fabrico ilícito de drogas, uma vez que a sua produção exige frequentemente uma infraestrutura industrial substancial. Os criminosos tentam, portanto, desviar estas substâncias do comércio lícito. Este padrão (que até agora tinha informado a legislação internacional e da UE em matéria de precursores de drogas) está a sofrer alterações com o advento dos chamados precursores de síntese (ver p. 4 e seguintes).

O comércio de precursores de drogas não é, em si mesmo, proibido, tendo em conta as suas importantes utilizações legítimas. A monitorização e o controlo efetivos do comércio legítimo destas substâncias químicas é a melhor forma de combater o seu desvio para o fabrico de drogas ilícitas. Com este objetivo, foi criado um quadro regulamentar específico, tanto a nível internacional como a nível da UE.

A nível internacional, a Convenção das Nações Unidas de 1988 contra o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e Substâncias Psicotrópicas (a seguir, «Convenção da ONU de 1988») foi adotada em Viena, em 19 de dezembro de 1988, e contém disposições destinadas a impedir o desvio de substâncias frequentemente utilizadas no fabrico ilícito de drogas.

A nível da UE, o *Regulamento (CE) n.º 111/2005 do Conselho, de 22 de Dezembro de 2004, que estabelece regras de controlo do comércio de precursores de drogas entre a União e países terceiros*¹ («regulamento relativo ao comércio externo») e o *Regulamento (CE) n.º 273/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de fevereiro de 2004, relativo aos precursores de drogas («regulamento relativo ao comércio intra-UE»)*², bem como os respetivos regulamentos delegados e de execução, foram adotados com este propósito. Serão a seguir designados por «regulamentos».

As medidas de luta contra o desvio e o tráfico de precursores de drogas constituem uma parte essencial do Plano de Ação da UE de Luta contra a Droga 2017-2020, criado no âmbito da Estratégia da UE de Luta contra a Droga para o período 2013-2020³. O controlo dos

¹ Regulamento (CE) n.º 111/2005 do Conselho, de 22 de dezembro de 2004, que estabelece regras de controlo do comércio de precursores de drogas entre a Comunidade e países terceiros (JO L 22 de 26.1.2005, p. 1).

² Regulamento (CE) n.º 273/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de fevereiro de 2004, relativo aos precursores de drogas (JO L 47 de 18.2.2004, p. 1).

³ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012XG1229\(01\)&from=pt](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012XG1229(01)&from=pt)

precursores de drogas é uma das prioridades identificadas no capítulo relativo à redução da oferta de droga. O combate ao desvio e ao tráfico de precursores de drogas é também um dos objetivos da Agenda e do Plano de Ação da UE de Luta contra a Droga 2021-2025⁴. As medidas em causa estão incluídas na prioridade estratégica geral de reforçar a segurança através do desmantelamento dos mercados da droga.

O presente relatório apresenta os resultados da avaliação dos regulamentos que se realizou entre 2017 e 2019. A avaliação foi apoiada por um estudo encomendado pela Comissão a um contratante externo. Também se realizaram consultas das partes interessadas e consultas públicas, entrevistas e um seminário com partes interessadas.

A avaliação aborda a exigência, incluída em ambos os regulamentos, de apresentar, até 31 de dezembro de 2019, «ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório sobre a aplicação e o funcionamento destes dois regulamentos nomeadamente sobre a eventual necessidade de medidas adicionais para monitorizar e controlar transações suspeitas com substâncias não inventariadas»⁵.

2. RESULTADOS DA AVALIAÇÃO

A avaliação aprecia a aplicação, a eficácia, a eficiência, a pertinência, a coerência e o valor acrescentado da UE dos regulamentos.

2.1. Aplicação

Os regulamentos relativos aos precursores de drogas são diretamente aplicáveis nos Estados-Membros. Por conseguinte, não é necessário que os Estados-Membros os transponham para a legislação nacional.

Os intervenientes mais importantes na prevenção do desvio são os operadores do comércio legal (fabricantes, distribuidores, intermediários, importadores, exportadores e grossistas). A legislação obriga-os a tomar medidas contra o furto, a aferir a boa fé dos seus clientes, a detetar transações suspeitas e a alertar as autoridades. Uma parceria eficaz entre a indústria e as autoridades é, por conseguinte, a pedra angular da aplicação do quadro regulamentar.

Os regulamentos aplicam-se aos precursores de drogas definidos como «substâncias inventariadas», que estão incluídos nos anexos dos regulamentos. No entanto, os regulamentos contêm também algumas disposições aplicáveis às «substâncias não inventariadas», em especial a necessidade de comunicar transações suspeitas às autoridades. Os precursores de drogas não inventariados são substâncias que, embora não constem da

⁴ Comissão Europeia, *Comunicação da Comissão Europeia ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, Agenda e Plano de Ação da UE de Luta contra a Droga 2021-2025*, COM(2020) 606 final.

⁵ Ver artigo 16.º, n.º 3, do Regulamento n.º 273/2004 e artigo 32.º, n.º 4, do Regulamento n.º 111/2005.

legislação da UE relativa aos precursores de drogas, podem ser utilizadas para a produção de drogas ilícitas. As substâncias não inventariadas mais frequentemente utilizadas estão incluídas na lista de monitorização facultativa de substâncias não inventariadas. Esta lista é confidencial e distribuída apenas a operadores económicos de confiança; é-lhes pedido que comuniquem às autoridades transações suspeitas que envolvam as substâncias constantes da lista.

As substâncias são «inventariadas» — ou seja, formalmente incluídas nos regulamentos — quando o custo da inventariação para os operadores e as autoridades competentes não ultrapassa os benefícios de um controlo mais rigoroso, ou porque a substância pode ser facilmente substituída no fabrico de drogas ilícitas.

Os requisitos dos regulamentos são modulados de acordo com a pertinência e a importância das substâncias para o fabrico de drogas ilícitas, agrupadas em várias categorias (três categorias para o comércio intra-UE e quatro categorias para o comércio externo).

A avaliação mostrou que a aplicação dos regulamentos varia substancialmente entre os Estados-Membros. Tal deve-se, nomeadamente, às diferenças nas quantidades de recursos humanos consagrados a estas tarefas pelos vários Estados-Membros, às diferenças significativas na frequência dos controlos no local aos titulares de licenças ou de registos, às diferenças nas interpretações da definição de misturas que contêm precursores de drogas, ao nível das sanções aplicáveis às infrações aos regulamentos, bem como às grandes diferenças no número de notificações de transações suspeitas em vários Estados-Membros. Um grau significativo de variabilidade pode, contudo, ser explicado pela existência de circunstâncias específicas a nível dos Estados-Membros. Por exemplo, há enormes diferenças entre os Estados-Membros no que toca à escala e ao desenvolvimento das indústrias químicas. Além disso, a escala da produção de drogas ilícitas varia bastante entre os Estados-Membros, o que tem impacto na importância dada à política em matéria de precursores de drogas. As grandes diferenças em relação às drogas ilícitas que causam mais problemas de saúde ou sociais são outro motivo pelo qual os Estados-Membros prestam uma atenção diferente à vigilância de determinados precursores de drogas. Por exemplo, um Estado-Membro onde a produção ou o consumo ilícitos de metanfetaminas é inexistente ou marginal pode não dar grande prioridade ao controlo dos precursores de drogas necessários para a produção ilegal de metanfetamina. No entanto, algumas destas diferenças — por exemplo, a considerável variação das sanções por infrações à legislação da UE em matéria de precursores de drogas — podem exigir maior atenção, em especial para avaliar se as sanções são dissuasivas, eficazes e proporcionadas.

2.2. Eficácia

Análises a partir da suspeita de fabrico de drogas ilícitas

Para avaliar a eficácia global dos regulamentos, é estabelecida uma distinção entre os principais tipos de precursores de drogas que são relevantes para as políticas da UE e as regiões em que são normalmente utilizados para o fabrico de drogas ilícitas.

a) Fabrico de drogas sintéticas na UE (principalmente MDMA e anfetaminas⁶)

Principais precursores de drogas⁷

De um modo geral, os principais precursores de drogas — que, no processo de fabrico, se incorporam na totalidade ou em parte da molécula da droga (ou seja, do produto final) e que, por conseguinte, são total ou parcialmente responsáveis pelos efeitos psicotrópicos que o consumidor da droga procura — não são produzidos na UE, sendo por isso legalmente ou ilegalmente importados para a UE.

A avaliação indica que estes precursores de drogas não são «desviados» de forma tradicional. Os principais precursores de drogas para produção de anfetaminas e de MDMA na UE são agora quase exclusivamente precursores de síntese. Do ponto de vista químico, os precursores de síntese são parentes próximos dos precursores de drogas inventariados, utilizados para contornar os controlos das autoridades e geralmente não têm qualquer utilização legítima conhecida. Além disso, a metanfetamina é também frequentemente produzida na UE com base nos principais precursores efedrina e pseudoefedrina. Em muitos casos, estas substâncias são extraídas de medicamentos que as contêm e que foram legalmente adquiridos sem receita nas farmácias de determinados Estados-Membros. Por outras palavras, também estes precursores não são «desviados» no sentido tradicional. Por conseguinte, no que diz respeito ao fornecimento de substâncias químicas essenciais para a produção de drogas sintéticas ilícitas na UE, podemos concluir que, de um modo geral, a prevenção do desvio de precursores de drogas tem sido eficaz. No entanto, o êxito da prevenção do desvio, combinado com a emergência de novas técnicas de produção que não exigem substâncias inventariadas, muito provavelmente levou os traficantes a cada vez mais usar precursores de síntese (ver Pertinência).

Precursores de drogas auxiliares⁸

Para além dos principais precursores de drogas, a produção de drogas sintéticas na UE exige também grandes quantidades e diferentes tipos de precursores de drogas auxiliares, como os reagentes, os solventes e os agentes de separação ou de dispersão, que são utilizados no decurso de uma síntese química, mas que não são incorporados na droga.

A avaliação revela que muitos destes precursores de drogas auxiliares são tradicionalmente desviados de canais legais para canais ilegais na UE. Esta constatação é corroborada pelo facto de as autoridades aduaneiras da UE quase nunca apreenderem precursores de drogas auxiliares nas fronteiras externas da UE, o que sugere a sua origem no interior da UE.

⁶ As anfetaminas incluem a anfetamina e a metanfetamina.

⁷ Geralmente, substâncias das categorias 1 e 2 nos regulamentos.

⁸ Geralmente, substâncias da categoria 3 nos regulamentos.

Estas substâncias químicas, muitas das quais são «produtos químicos a granel», são geralmente produzidas e comercializadas em grandes volumes, o que torna particularmente difícil a prevenção do desvio. Uma pequena percentagem do volume total produzido e comercializado é suficiente para abastecer os produtores de drogas sintéticas ilícitas. Quer isto dizer que, mesmo se a esmagadora maioria dos operadores cumpre plenamente os regulamentos, basta apenas um número muito limitado de operadores descuidados ou corruptos para fornecer aos fabricantes de drogas ilícitas os precursores de drogas auxiliares que lhes são solicitados. No entanto, isto sugere que, no que respeita ao fabrico de drogas sintéticas na UE e aos químicos auxiliares, a prevenção do desvio de precursores de drogas não tem sido eficaz na UE.

b) Fabrico de heroína, tipicamente na Ásia Central e no Sudeste Asiático

O anidrido acético (AA) é utilizado como agente de acetilação para transformar morfina em heroína, e está sujeito ao controlo internacional de precursores de drogas devido a este papel fundamental no fabrico de heroína⁹. Trata-se de um dos precursores de drogas que recebe mais atenção por parte das autoridades de todo o mundo, uma vez que a heroína é uma das drogas mais viciantes, sendo responsável por uma parte desproporcionalmente significativa dos problemas de saúde e de mortalidade associados ao consumo de drogas, e também porque se suspeita que a produção de heroína no Afeganistão esteja associada ao financiamento do terrorismo.

O fabrico e o comércio legítimos de AA a nível mundial é grande e está em expansão e isso, aliado ao facto de serem necessários montantes relativamente reduzidos para o fabrico ilegal de heroína (cerca de 0,01 %), dificulta muito o combate ao desvio para fins ilícitos. Em dezembro de 2013, a UE reforçou a sua legislação em matéria de precursores, tendo introduzido um requisito de registo dos utilizadores finais de AA, com o objetivo de reduzir o desvio na UE. Contudo, apesar dos controlos rigorosos, o desvio de AA continua a ocorrer na UE. A Turquia, em particular, apreende regularmente AA que alegadamente é proveniente da UE e se destina ao Afeganistão. Além disso, os últimos relatórios do Órgão Internacional de Controlo de Estupefacientes¹⁰ chamaram a atenção para este problema e apelaram às autoridades da UE para que tomassem medidas adequadas.

Além disso, em alguns Estados-Membros da UE, foram descobertos laboratórios ilegais que produzem heroína a partir da morfina. A razão para esta localização atípica da produção — geralmente a heroína é sintetizada mais perto das regiões onde crescem as plantas a partir das quais é produzida, nomeadamente as papoilas — é, segundo especialistas, que o AA é mais

⁹ As principais etapas do processo de produção de heroína são as seguintes: Papoila (cultura) → ópio → morfina → heroína

¹⁰ Relatórios anuais sobre precursores (2018 e 2019) — precursores e substâncias químicas frequentemente utilizados no fabrico ilícito de estupefacientes e de substâncias psicotrópicas, OICE.

barato e mais fácil de obter na UE do que no Afeganistão ou noutras regiões tradicionais de produção de heroína. Tal sugere que a prevenção do desvio de AA na UE não foi eficaz.

Análise a partir do número de apreensões e remessas intercetadas

Uma análise das apreensões e das remessas intercetadas ao longo do tempo também pode dar uma visão da evolução do desvio e da eficácia da política da UE em matéria de precursores de drogas¹¹. As apreensões são remessas retidas com base numa instrução emitida por um tribunal ou por uma autoridade competente. As remessas intercetadas são remessas permanentemente retidas por iniciativa de um operador ou das autoridades competentes, por haver fundamentos razoáveis para crer que a transação pode constituir uma tentativa de desvio de precursores de drogas.

Foi realizada uma análise semelhante no contexto desta avaliação. Contudo, praticamente a única conclusão geral que se pode retirar é que a apreensão continuada, ainda que errática, de quase todas as substâncias precursoras inventariadas indica que se continua a verificar um desvio do comércio legal. Além disso, e embora o reforço de alguns regulamentos (por exemplo, a reclassificação, em 2013, do AA como categoria 2A com obrigações de registo para os utilizadores finais e para os operadores) tenha resultado no reforço dos controlos de acompanhamento, registaram-se ainda níveis significativos de apreensões após a aplicação destas alterações.

Outra forma de analisar o fenómeno é através das apreensões de substâncias químicas essenciais, geralmente inventariadas na categoria 1, juntamente com as substâncias não inventariadas que podem ser utilizadas como substituto. Tal foi feito num relatório recente das autoridades aduaneiras neerlandesas¹². De acordo com esse relatório, em 2017 e 2018 foram apreendidas na UE pelo menos 189 toneladas de substâncias químicas essenciais. A partir de 189 toneladas de substâncias químicas essenciais, poderiam ser produzidas cerca de 170 milhões de pastilhas de MDMA e 103 toneladas de pasta de anfetamina.

No entanto, a extensão real do desvio ou do contrabando é provavelmente muito maior. Pode chegar-se a essa conclusão a partir dos muitos pacotes vazios encontrados nos laboratórios ilegais, e do grande número de locais de descarga de substâncias químicas usadas. De acordo com o Instrumento europeu de reporte sobre sítios relacionados com a produção sintética (ERISSP), foram comunicados 311 locais de descarga em 2018.

¹¹ Note-se que este indicador deve ser interpretado de forma cuidadosa. Um aumento do número de apreensões e/ou das quantidades apreendidas pode, à primeira vista, ser considerado positivo, uma vez que significa que as autoridades têm sido mais eficazes a impedir o uso das substâncias químicas no fabrico de drogas ilícitas. Contudo, este aumento também pode significar apenas que o desvio aumentou e que o «problema» se agravou. Em contrapartida, uma redução do número de apreensões ou das quantidades apreendidas não significa necessariamente que as autoridades tenham sido menos eficazes no combate ao desvio. Pode significar que o desvio está a diminuir, o que seria obviamente uma evolução positiva.

¹² «*The smuggling of (pre-)precursors for the production of synthetic drugs – Situation Report 2017-2018*» (O contrabando de (pré-)precursores para a produção de drogas sintéticas — Relatório de situação 2017-2018), Douane Belastingdienst, 2019.

Uma consequência adicional desta grande produção de drogas sintéticas na UE, que pode ser deduzida das quantidades significativas de substâncias químicas essenciais que têm sido descobertas, é que ainda mais substâncias auxiliares (solventes, reagentes, etc.) devem de alguma forma ter chegado aos laboratórios ilegais — e, por conseguinte, devem ter sido desviadas¹³. De acordo com as informações das autoridades responsáveis pela aplicação da lei, a maioria das substâncias auxiliares nos laboratórios ilegais são obtidas na UE, uma vez que quase nunca são apreendidas pelas autoridades aduaneiras nas fronteiras externas da UE. Em conclusão, é muito provável que o número de casos de desvio de substâncias auxiliares no interior da UE seja muito elevado a nível da União. Assim se confirma a conclusão acima referida de que a prevenção do desvio de substâncias auxiliares na UE não foi eficaz.

2.3. Eficiência

A eficiência tem geralmente em conta a relação entre os recursos utilizados por uma intervenção e as alterações por ela geradas. No contexto desta avaliação específica, não foi possível estabelecer uma relação clara. Não há nenhum método com um grau de rigor razoável que permita a quantificação monetária dos efeitos em termos de redução da oferta de drogas resultante da prevenção do desvio dos precursores necessários para a sua produção.

Embora não seja possível quantificar monetariamente a principal vantagem (a prevenção do desvio), a avaliação oferece indicações suficientes de que a eficiência dos regulamentos não suscita dúvidas. Os custos que estes geram para as autoridades e os operadores não podem ser considerados excessivos e o seu contributo para a obtenção de benefícios significativos (embora não seja passível de quantificação) foi amplamente reconhecido.

No entanto, a avaliação mostrou igualmente que pode haver margem para melhorar a eficiência, em especial no domínio do comércio externo, reduzindo os prazos para as notificações prévias de exportação e introduzindo limiares para uma série de obrigações e um sistema eletrónico para autorizações de importação e exportação («eLicensing») e para automatizar a validação dessas autorizações pelas autoridades aduaneiras nacionais no contexto da iniciativa relativa ao Ambiente de Janela Única Aduaneira da UE¹⁴.

2.4. Pertinência

Uma vez que o mercado de drogas ilícitas é muito dinâmico, com constantes alterações nas drogas ilícitas disponíveis e nos precursores utilizados na sua produção, a pertinência da legislação relativa aos precursores de drogas é determinada pela medida em que continua a

¹³ Por exemplo, a acetona é utilizada no fabrico de cocaína, heroína, dietilamida do ácido lisérgico (LSD) e de derivados de anfetamina e metanfetamina. São necessárias várias dezenas de litros daquela substância para obter 1 kg destas drogas (Fonte: Brochura sobre precursores de drogas, da autoria da DG TAXUD, 2012).

¹⁴ https://ec.europa.eu/taxation_customs/general-information-customs/electronic-customs/eu-single-window-environment-for-customs_en

limitar o fornecimento de precursores para a produção ilícita de drogas, contribuindo assim para limitar a quantidade de drogas ilegais produzidas e posteriormente fornecidas à nossa sociedade.

Rapidez com que novos precursores de drogas podem ser incluídos nos regulamentos

Desde a revisão da legislação em 2013, é possível acrescentar substâncias aos regulamentos (processo também denominado «inventariação») através de um regulamento delegado da Comissão. Reduziu-se assim o tempo necessário para adaptar os regulamentos, que é agora de 12 a 15 meses. Embora a situação tenha melhorado significativamente em comparação com o período anterior a 2013, quando os aditamentos só eram possíveis através do processo legislativo ordinário (que frequentemente demorava vários anos), 12 a 15 meses continua a ser um período considerado demasiado longo. A demora oferece aos criminosos ligados às drogas um período de tempo considerável durante o qual podem continuar a utilizar a substância para o fabrico de drogas ilegais e, além disso, permite-lhes desenvolver alternativas, enquanto o processo de inventariação de novas substâncias está a ser concluído.

Por conseguinte, pode concluir-se que os regulamentos são, em certa medida, capazes de fazer face ao aparecimento de novas substâncias utilizadas no fabrico de drogas ilegais, mas que é igualmente necessário continuar a explorar formas de acelerar o processo de inventariação, tendo em conta a rapidez e a facilidade com que os fabricantes de drogas ilegais podem desenvolver novos produtos que não são abrangidos pelo âmbito de aplicação dos regulamentos.

São os regulamentos capazes de fazer face ao aumento da utilização de substâncias não inventariadas, em especial dos «precursores de síntese»?

Tal como referido anteriormente, os produtores de drogas ilegais sintéticas na UE utilizam hoje em dia quase exclusivamente precursores de síntese.

As autoridades responsáveis pela aplicação da lei e os especialistas em química explicam que praticamente não há limites às inovações dos produtores de precursores de síntese. Por outras palavras, cada vez que uma nova substância é inventariada, os criminosos poderão «ajustar umas moléculas» e apresentar um novo precursor de síntese. O tempo necessário para tal pode ser curto e, em todo o caso, é frequentemente mais curto do que o período necessário para inventariar uma nova substância. Portanto, as autoridades nunca poderão reagir com rapidez suficiente para resolver este problema dentro do quadro legislativo existente.

Para ilustrar este mecanismo, veja-se a evolução do principal precursor utilizado na UE para a produção de anfetamina nos últimos dez anos. Antes de 2010, o fabrico ilegal desta droga na UE baseava-se principalmente na substância precursora inventariada BMK. No entanto, presumivelmente devido às medidas de controlo e acompanhamento eficazes por parte das autoridades, os produtores de drogas ilícitas procuraram alternativas. Isto levou ao subsequente desenvolvimento de APAAN, depois de APAA e, finalmente, de MAPA; todos

estes produtos são precursores de síntese utilizados para substituir a BMK no fabrico de anfetamina. Entretanto, há indícios de que a quantidade de anfetamina produzida ilegalmente na UE continua a aumentar. Este processo revela claramente os limites e os desafios de uma abordagem de controlo dos precursores de drogas, que se baseia principalmente na inventariação substância a substância.

Deve também notar-se que as técnicas tradicionais de «prevenção do desvio de substâncias» que têm utilização jurídica se tornaram portanto desatualizadas, e são muito menos eficazes neste contexto. Particularmente problemática é a cooperação com a indústria química através da obrigação de notificar transações suspeitas, que é um elemento fundamental da abordagem da UE em matéria de precursores de drogas. Os operadores económicos envolvidos na produção destes precursores de síntese estão muito provavelmente a operar ilegalmente de forma deliberada, pelo que nunca irão cooperar com as autoridades ou notificar transações suspeitas.

Durante a revisão da legislação em 2013, os legisladores já estavam conscientes deste problema (o surgimento da APAAN ocorrera antes de 2013) e, por conseguinte, promulgaram as chamadas disposições «vassoura» nos regulamentos. O objetivo destas disposições era permitir às autoridades competentes intervir nos casos em que substâncias não inventariadas, incluindo os precursores de síntese, fossem comercializadas ou contrabandeadas com vista à sua utilização no fabrico de drogas ilícitas.

A disposição «vassoura» do regulamento relativo ao comércio externo obriga as autoridades competentes dos Estados-Membros da UE a proibir a introdução de remessas de substâncias não inventariadas no território aduaneiro da UE, ou a saída das mesmas, quando haja elementos de prova suficientes de que essas substâncias se destinam ao fabrico ilegal de estupefacientes ou de substâncias psicotrópicas. No regulamento relativo ao comércio intra-UE, cada Estado-Membro da UE pode adotar as medidas necessárias para que as suas autoridades competentes possam controlar e acompanhar transações suspeitas que envolvam substâncias não inventariadas e, em especial, quando necessário, reter e apreender remessas para impedir a utilização de substâncias não inventariadas para o fabrico ilícito de estupefacientes ou de substâncias psicotrópicas.

No entanto, a experiência adquirida desde a entrada em vigor destas disposições demonstrou que a maioria dos Estados-Membros não aplica ou não pode aplicar estas disposições «vassoura», sobretudo devido à falta de clareza quanto ao que constitui «elementos de prova suficientes».

Os problemas com as disposições «vassoura» e as possíveis formas de os ultrapassar foram objeto de muitos debates do grupo de peritos da UE sobre precursores de drogas nos últimos anos. Todos os peritos e autoridades responsáveis pela aplicação da lei concordam que há uma necessidade absoluta e urgente de dispor de um método que possa abordar eficazmente a questão das substâncias não inventariadas, em especial os precursores de síntese, sem necessidade de inventariar as substâncias em questão.

Contudo, deve também notar-se que, embora seja necessário desenvolver formas alternativas de responder ao desafio colocado pelos precursores de síntese, a «prevenção do desvio» de substâncias químicas essenciais tradicionais, como safrole, BMK e PMK, continua a ser relevante, uma vez que os traficantes utilizarão sempre o caminho mais fácil. Qualquer flexibilização por parte das autoridades será imediatamente explorada pelos criminosos, o que levará os produtores de drogas ilegais a regressar à utilização de safrole, BMK, PMK, etc.

Pode, por conseguinte, concluir-se que o atual regime de controlo e acompanhamento de precursores de drogas já não é capaz de responder com êxito às necessidades globais da sociedade que visa satisfazer.

Neste contexto, há que salientar que o desvio e o tráfico de precursores de drogas é um fenómeno global para o qual é necessária a cooperação internacional. A nível multilateral, a base jurídica para essa cooperação está prevista na Convenção da ONU de 1988, e é a Comissão dos Estupefacientes (CND) das Nações Unidas e o grupo de missão para os precursores do Órgão Internacional de Controlo dos Estupefacientes (OICE) que lhe dão forma. Quanto ao problema dos precursores de síntese, há consenso entre todas as partes relativamente à inexistência de uma solução imediata, e também quanto à necessidade de abordagens inovadoras, nomeadamente através da cooperação internacional.

Além disso, a UE celebrou acordos relativos aos precursores de drogas com 11 países terceiros, entre os quais a China, os EUA, o México, a Colômbia e a Turquia. Neste momento, a cooperação com a China é a mais importante porque, ao que se sabe, todos os precursores de síntese utilizados no fabrico de drogas ilícitas na UE têm origem nesse país.

No entanto, a avaliação da cooperação internacional está fora do âmbito desta avaliação. Note-se que a avaliação em curso do acordo de cooperação e de assistência mútua em matéria aduaneira UE-China incide na necessidade de reforçar a cooperação aduaneira entre a UE e a China relativamente aos precursores de drogas.

São os regulamentos capazes de fazer face à utilização abusiva de plataformas de comércio em linha?

Uma preocupação assinalada pelas partes interessadas da indústria durante a avaliação foi a falta de controlo das plataformas de comércio em linha. Essas plataformas podem assumir várias formas: algumas limitam-se a prestar informações sobre o comprador e o fornecedor, a título oneroso ou gratuito, e não estão envolvidas nas transações; outras atuam como plataformas de negociação e participam diretamente nas vendas; e os fabricantes vendem frequentemente os seus produtos através dos sítios em linha das suas empresas.

No entanto, neste momento, há muito poucas informações fiáveis disponíveis sobre este tema. Se estas plataformas de comércio em linha devem ou não ser reguladas por disposições especiais dos regulamentos é uma questão difícil e depende também da forma exata que assumem ou dos serviços que prestam. Este tema terá de ser analisado de forma mais

aprofundada. Neste contexto, será importante garantir a coerência com a estratégia digital europeia.

2.5. Coerência

A avaliação da coerência no que se refere aos regulamentos relativos aos precursores de drogas examinou várias dimensões.

Como funcionam os regulamentos a nível interno e um com o outro?

A consulta pública e as consultas específicas realizadas permitiram identificar uma série de críticas concretas relativas à coerência interna da legislação em avaliação. As críticas tinham a ver com os seguintes aspetos: a definição de misturas; o facto de as substâncias da categoria 4¹⁵ (enumeradas no anexo do regulamento relativo ao comércio externo) não serem abrangidas também pelo regulamento relativo ao comércio intra-UE; e a conveniência de fundir os dois regulamentos existentes.

A análise destas críticas (que foram formuladas apenas por uma minoria de inquiridos) levou à conclusão de que não chegam para pôr em causa a coerência interna dos regulamentos enquanto tais. As dificuldades relacionadas com a definição de misturas não são imputáveis a contradições ou ambiguidades nos textos jurídicos, mas antes à sua aplicação não uniforme. A ausência de substâncias da categoria 4 do regulamento relativo ao comércio intra-UE não impede de forma alguma a eficácia das disposições pertinentes do regulamento relativo ao comércio externo, uma vez que este último estabelece obrigações relacionadas com estas substâncias apenas no que diz respeito às exportações, ou seja, cujos efeitos se fazem sentir fora da UE. No que diz respeito à possível fusão dos dois regulamentos, todas as razões invocadas para essa decisão foram informadas por considerações de conveniência, não tendo sido identificadas disposições específicas que estejam a gerar incerteza quanto à ação exigida, e muito menos disposições contraditórias.

De que forma se relacionam os regulamentos com outras intervenções a nível da UE?

Ao tomar medidas para evitar o desvio de substâncias químicas essenciais para a produção de drogas, os regulamentos contribuem para a realização de um dos cinco objetivos da Estratégia da UE de Luta contra a Droga 2013-2020, nomeadamente «contribuir para o desmantelamento do mercado das drogas ilícitas e para reduzir, de forma quantificável, a oferta desse tipo de drogas». O número de apreensões e de remessas intercetadas de precursores de drogas indica que a atual legislação nesta matéria conduz a uma redução da oferta de canais ilícitos para os precursores de drogas e, conseqüentemente, à redução do

¹⁵ Medicamentos e medicamentos veterinários que contêm efedrina e/ou pseudoefedrina ou os seus sais.

fornecimento de drogas ilícitas. Contudo, não é possível quantificar com exatidão o impacto desta legislação na redução global dos precursores de drogas desviados para canais ilícitos.

No entanto, continuará a ser importante que a política da UE em matéria de precursores de drogas permaneça plenamente alinhada com a Agenda e o Plano de Ação da UE de Luta contra a Droga. Um aspeto particularmente importante neste contexto tem a ver com o potencial apoio do Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência (OEDT) em termos de recolha, consolidação e análise dos dados relacionados com os precursores de drogas.

Podem os regulamentos coexistir sem tensões com as intervenções nacionais conexas que são permitidas pelos Tratados da UE?

Um potencial problema de coerência tem origem no facto de uma substância específica, a gama-butirolactona (GBL), ser simultaneamente um precursor de droga e um fármaco por si só. O estatuto ambíguo da substância conduziu a uma situação em que esta é regulamentada de formas muito diferentes entre os Estados-Membros. Além disso, foram identificadas várias substâncias que estão inventariadas como drogas na legislação sobre os estupefacientes a nível dos Estados-Membros e como precursores de drogas nos regulamentos. Por si só, estas questões não afetam a eficácia dos regulamentos, mas, em casos específicos, podem colocar problemas à integridade do mercado interno da UE. Tal, no entanto, não se deve às disposições dos próprios regulamentos, nem é possível eliminar esta ameaça através da alteração dos regulamentos. Com efeito, as substâncias incluídas nos quadros da Convenção da ONU de 1988 devem continuar a estar inventariadas nos regulamentos relativos aos precursores de drogas, independentemente de alguns deles serem considerados (e tratados) como drogas por alguns Estados-Membros. Do ponto de vista dos regulamentos, é importante assegurar que a inventariação de substâncias é feita de acordo com critérios aplicados de forma coerente, embora tal não possa ser garantido com total certeza, tendo em conta as obrigações vinculativas decorrentes do texto da Convenção da ONU de 1988.

Compatibilidade dos regulamentos com obrigações internacionais

Os regulamentos incorporam as obrigações que a Convenção da ONU de 1988 impõe aos seus signatários, nomeadamente a obrigação de tomar medidas para impedir o desvio de substâncias especificamente designadas para efeitos de fabrico ilícito de drogas (artigo 12.º, n.º 1, da Convenção) e a obrigação de estabelecer e manter um sistema de monitorização do comércio internacional de substâncias especificamente designadas [artigo 12.º, n.º 9, alínea a)].

Quanto às substâncias relativamente às quais estas obrigações se aplicam, há algumas diferenças entre as substâncias enumeradas nos quadros I e II da Convenção das Nações Unidas de 1988 e as substâncias inventariadas nos regulamentos. No entanto, estas diferenças existem porque a legislação da UE, além de inventariar todas as substâncias enumeradas na Convenção das Nações Unidas de 1988, inclui substâncias adicionais que foram inventariadas para resolver problemas específicos identificados na UE. Como tal, não parece haver problemas de coerência com a Convenção da ONU de 1988. Para além das obrigações decorrentes da Convenção das Nações Unidas de 1988, a CND adota regularmente resoluções sobre o controlo e o acompanhamento dos precursores de drogas. Estas resoluções não são vinculativas e, além disso, em muitos casos a UE aplica as recomendações das resoluções ainda antes da sua adoção, uma vez que, com frequência, a UE é pioneira na adoção de «boas práticas» ou abordagens inovadoras na política em matéria de precursores de drogas.

Como conclusão geral, a avaliação não levou à identificação de problemas graves de coerência relacionados com os regulamentos relativos aos precursores de drogas. Em especial, não parecem haver elementos de incoerência a nível interno e à luz das obrigações internacionais que vinculam a UE neste domínio.

2.6. Valor acrescentado da UE

O exame do valor acrescentado que os regulamentos relativos aos precursores de drogas trouxeram tem duas especificidades importantes:

- devido à existência da Convenção da ONU de 1988, que conta todos os Estados-Membros da UE como signatários, seria de qualquer forma necessário legislar neste domínio, seja a nível nacional ou da UE,
- o cenário contrafactual de uma intervenção a nível da UE (ou seja, os Estados-Membros aplicarem medidas a nível nacional) é impossível do ponto de vista jurídico ou viável apenas em circunstâncias estritamente definidas.

Deve igualmente salientar-se que a regulamentação a nível da UE do comércio externo de precursores de drogas é a consequência direta da competência exclusiva da UE nesta matéria, e as considerações de coerência tornam desejável a regulamentação simétrica do comércio intra-UE.

Não obstante o facto de a margem para intervenções a nível nacional ser, de qualquer modo, limitada, há razões imperiosas pelas quais a intervenção a nível da UE é intrinsecamente preferível. Em especial, os regulamentos relativos aos precursores de drogas fazem referência à assistência mútua entre as autoridades administrativas dos Estados-Membros e à cooperação entre estes e a Comissão. Trata-se de um instrumento extremamente valioso (e quase indispensável) para uma intervenção regulamentar cujo objetivo é evitar que bens específicos sejam desviados para canais ilícitos e utilizados para atividades criminosas, uma vez que tais atividades não são, por definição, do conhecimento público, e as informações que lhes dizem respeito só podem ser obtidas pelas autoridades competentes e são frequentemente confidenciais.

Os questionários específicos forneceram informações adicionais sobre os benefícios concretos decorrentes do controlo dos precursores de drogas a nível da UE, tais como a existência de definições, critérios e abordagens comuns, que asseguram uma maior coerência na aplicação dos controlos e proporcionam também regras claras e previsíveis para os operadores económicos.

Os efeitos negativos atribuídos à intervenção da UE dizem respeito à lentidão das alterações dos regulamentos para inventariar substâncias adicionais (ver Pertinência) e aos problemas que surgem quando os Estados-Membros têm diferentes prioridades quanto às substâncias que pretendem colocar sob controlo.

No entanto, as respostas recebidas das autoridades dos Estados-Membros e dos operadores económicos salientaram muito mais benefícios do que consequências negativas.

A avaliação também demonstrou de forma convincente que as intervenções legislativas a nível nacional, além de estarem intrinsecamente limitadas pelas disposições dos Tratados, tendem a ser inferiores à intervenção a nível da UE, não só do ponto de vista da segurança jurídica, mas também do da eficácia.

3. CONCLUSÕES

A avaliação demonstrou a necessidade de novas ações no que respeita às substâncias não inventariadas, nomeadamente aos precursores de síntese.

Por conseguinte, a Comissão irá ponderar uma revisão dos regulamentos relativos aos precursores de drogas e dos instrumentos jurídicos conexos, como a Decisão-Quadro 2004/757/JHA do Conselho, de 25 de outubro de 2004, que adota disposições mínimas quanto aos elementos constitutivos das infrações penais e às sanções aplicáveis no domínio do tráfico de drogas ilícitas, tendo em conta esta conclusão e sem prejuízo dos resultados do processo «Legislar Melhor».

Esta oportunidade poderia também ser utilizada para ponderar reforçar outros aspetos dos regulamentos, nomeadamente os relativos ao desvio de precursores de drogas auxiliares e de AA do comércio intra-UE, a redução dos encargos administrativos para os operadores

económicos e as autoridades competentes, e um controlo mais rigoroso das plataformas de comércio em linha.

Para tal, será necessária uma abordagem holística, a fim de assegurar a coerência com outras iniciativas e políticas a nível da UE, particularmente: a Agenda e o Plano de Ação da UE de Luta contra a Droga; a revisão do mandato do Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência (OEDT); a estratégia digital europeia; o novo Plano de Ação Aduaneira, em especial no que se refere à gestão dos riscos aduaneiros (e às possibilidades de reforçar o contributo da análise dos riscos aduaneiros e dos controlos aduaneiros para a deteção de precursores); a nova iniciativa relativa às sanções aduaneiras; a iniciativa relativa ao Ambiente de Janela Única Aduaneira da UE; e a avaliação da cooperação aduaneira entre a UE e a China.