COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 20.5.2015
COM(2015) 205 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

sobre a indicação obrigatória do país de origem ou do local de proveniência do leite, do leite utilizado como ingrediente em produtos lácteos e de outros tipos de carne para além da carne de bovino, de suíno, de ovino, de caprino e de aves de capoeira

1. INTRODUÇÃO

O Regulamento (UE) n.º 1169/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo à prestação de informação aos consumidores sobre os géneros alimentícios (a seguir designado por «Regulamento ICGA»)[1], introduz um conjunto de disposições sobre a rotulagem dos géneros alimentícios.

Em particular, o artigo 26.º, n.os 5 e 6, do Regulamento ICGA exige que a Comissão apresente uma série de relatórios ao Parlamento Europeu e ao Conselho relativamente à possibilidade de alargar a rotulagem de origem obrigatória a outros géneros alimentícios. Um primeiro relatório sobre a rotulagem de origem obrigatória da carne utilizada como ingrediente em géneros alimentícios pré-embalados foi adotado em 17 de dezembro de 2013[2].

O presente relatório dá cumprimento à obrigação que incumbia à Comissão de apresentar relatórios ao Parlamento Europeu e ao Conselho, até 13 de dezembro de 2014, sobre a indicação obrigatória do país de origem ou do local de proveniência do leite, do leite utilizado como ingrediente em produtos lácteos e de outros tipos de carne para além da carne de bovino, de suíno, de ovino, de caprino e de aves de capoeira. No âmbito do presente relatório, o leite e os produtos lácteos são considerados em conformidade com as definições constantes do anexo VII, parte III, do Regulamento (UE) n.º 1308/2013. Os tipos de carne em causa são as carnes frescas e congeladas de cavalo, coelho, rena e veado, caça de criação e selvagem, bem como as carnes de outras aves distintas da galinha, peru, pato, ganso e pintada.

Como referido no artigo 26.º, n.º 7, do Regulamento ICGA, o presente relatório tem em conta:

– a necessidade de informar o consumidor;

– a viabilidade da menção obrigatória do país de origem ou do local de proveniência dos diferentes produtos;

– uma análise dos custos e dos benefícios inerentes à introdução dessas medidas, tanto para os operadores económicos do setor alimentar como para as administrações, incluindo o impacto no mercado interno e no comércio internacional.

Com o objetivo de avaliar cuidadosamente a rotulagem de origem obrigatória dos géneros alimentícios abrangidos pelo presente relatório, os serviços da Comissão entregaram a um consultor independente a realização de um inquérito[3] (a seguir designado por «estudo») para analisar o impacto dos diferentes cenários de rotulagem. As principais conclusões do estudo são abordadas no presente relatório. A rotulagem de origem voluntária ou obrigatória foi avaliada em nove Estados-Membros para o leite de consumo e os produtos que utilizam o leite como ingrediente, como o queijo, iogurtes, etc., e nos grandes países produtores de carne de cavalo, de coelho e de caça.

---

1 Regulamento (UE) n.º 1169/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2011, relativo à prestação de informação aos consumidores sobre os géneros alimentícios, que altera os Regulamentos (CE) n.º 1924/2006 e (CE) n.º 1925/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho e revoga as Diretivas 87/250/CEE da Comissão, 90/496/CEE do Conselho, 1999/10/CE da Comissão, 2000/13/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, 2002/67/CE e 2008/5/CE da Comissão e o Regulamento (CE) n.º 608/2004 da Comissão (JO L 304 de 22.11.2011, p. 18).

2 COM(2013) 755 de 17.12.2013.

3 http://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/index_en.htm

2. ROTULAGEM DE ORIGEM VOLUNTÁRIA OU OBRIGATÓRIA

Já existem regras de rotulagem de origem obrigatória para diversos produtos, como o mel[4], a fruta e os produtos hortícolas[5], o peixe não transformado[6], a carne de vaca[7], o azeite[8], o vinho[9], os ovos[10], as aves de capoeira importadas[11] e as bebidas espirituosas[12]. Conforme previsto no Regulamento ICGA, a Comissão adotou regras detalhadas no que respeita à rotulagem de origem obrigatória da carne fresca, refrigerada e congelada de suíno, de ovino, de caprino e de aves de capoeira[13]. Estas regras exigem a indicação obrigatória do país em que o animal foi criado durante uma parte substancial do seu tempo de vida, juntamente com a indicação do país de abate. Os novos requisitos são aplicáveis desde 1 de abril de 2015 à carne pré-embalada, mas os Estados-Membros podem decidir alargá-los também à carne não pré-embalada.

Embora não estejam disponíveis dados pormenorizados para avaliar a quota de mercado dos produtos alimentares abrangidos por sistemas de rotulagem voluntária dos géneros alimentícios, os inventários existentes mostram que é nos setores do leite e da carne que se verifica uma maior prevalência de sistemas de rotulagem. O leite e os produtos à base de carne vendidos no mercado da UE já são rotulados voluntariamente, quer através de um regime da UE (DOP, IGP ou ETG[14]) quer por intermédio de organizações públicas ou privadas (como agrupamentos de produtores, retalhistas, ONG ou autoridades públicas). A rotulagem refere, em geral, um Estado-Membro ou um nível geográfico inferior (região). Os critérios utilizados

---

4 Diretiva 2001/110/CE do Conselho relativa ao mel (JO L 164 de 3.6.2014, p. 1).

5 Regulamento de Execução (UE) n.º 543/2011 da Comissão, de 7 de junho de 2011, que estabelece regras de execução do Regulamento (CE) n.º 1234/2007 do Conselho nos setores das frutas e produtos hortícolas e das frutas e produtos hortícolas transformados (JO L 157 de 15.6.2011, p. 1).

6 Regulamento (UE) n.º 1379/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2013, que estabelece a organização comum dos mercados dos produtos da pesca e da aquicultura (JO L 354 de 28.12.2013, p. 1).

7 Regulamento (CE) n.º 1760/2000 do Parlamento Europeu e do Conselho, que estabelece um regime de identificação e registo de bovinos e relativo à rotulagem da carne de bovino e dos produtos à base de carne de bovino (JO L 204 de 11.8.2000, p. 1).

8 Regulamento de Execução (UE) n.º 29/2012 da Comissão, de 13 de janeiro de 2012, relativo às normas de comercialização do azeite (JO L 12 de 14.1.2012, p. 14).

9 Regulamento (UE) n.º 1308/2013, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece uma organização comum dos mercados dos produtos agrícolas e que revoga os Regulamentos (CEE) n.º 922/72, (CEE) n.º 234/79, (CE) n.º 1037/2001 e (CE) n.º 1234/2007 do Conselho (JO L 347 de 20.12.2013, p. 671).

10 Regulamento (CE) n.º 589/2008 da Comissão, de 23 de junho de 2008, que estabelece as regras de execução do Regulamento (CE) n.º 1234/2007 do Conselho no que respeita às normas de comercialização dos ovos (JO L 163 de 24.6.2008, p. 6).

11 Regulamento (CE) n.º 543/2008 da Comissão, de 16 de junho de 2008, que estabelece regras de execução do Regulamento (CE) n.º 1234/2007 do Conselho no que respeita às normas de comercialização para a carne de aves de capoeira (JO L 157 de 17.6.2008, p. 46).

12 Regulamento (CE) n.º 110/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de janeiro de 2008, relativo à definição, designação, apresentação, rotulagem e proteção das indicações geográficas das bebidas espirituosas e que revoga o Regulamento (CEE) n.º 1576/89 do Conselho (JO L 39 de 13.2.2008, p. 16).

13 Regulamento de Execução (UE) n.º 1337/2013 da Comissão, de 13 de dezembro de 2013, que estabelece as regras de execução do Regulamento (UE) n.º 1169/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho no que diz respeito à indicação do país de origem ou do local de proveniência da carne fresca, refrigerada e congelada de suíno, de ovino, de caprino e de aves de capoeira (JO L 335 de 14.12.2013, p. 19).

14 DOP - Denominação de Origem Protegida, IGP - Indicação Geográfica Protegida, ETG - Especialidade Tradicional Garantida

nesses regimes voluntários para associar certos atributos a uma determinada origem geográfica podem variar consideravelmente.

3. LEITE E OUTROS TIPOS DE CARNE — PANORÂMICA DOS SETORES

3.1. Cadeias de abastecimento e transformação

As explorações leiteiras, os matadouros e os estabelecimentos de desmancha de carnes são agentes fundamentais para a transmissão das informações relativas à origem ao operador seguinte na cadeia de abastecimento. Quanto mais elevado for o grau de integração vertical, mais fácil será assegurar a transmissão da informação sobre a origem ao longo da cadeia de abastecimento. Pelo contrário, quanto mais complexa e sofisticada for a transformação dos produtos, mais difícil se torna a indicação da sua origem no rótulo.

Os dados sobre a estrutura do setor lácteo da UE, disponíveis a partir de um inquérito efetuado em outubro-novembro de 2009, mostram que as pequenas e médias empresas, que produzem menos de 100 000 toneladas de leite, representam 81% das empresas de transformação de leite e transformados e 28,5% do volume total de leite produzido. Nos Estados-Membros grandes produtores, cerca de 50 % da transformação está frequentemente concentrada nas 5 maiores empresas. Os agricultores estão fortemente dependentes da indústria local de transformação, dada a natureza perecível do produto e o fluxo contínuo da produção. Os transformadores de leite compram geralmente leite cru e outros ingredientes lácteos provenientes de múltiplas fontes e, nas queijarias localizadas em regiões fronteiriças, é comum que leite de diferentes origens seja transformado numa mesma instalação.

Os tipos de carne abrangidos pelo presente relatório tendem a envolver também cadeias de abastecimento curtas, muitas vezes limitadas ao território de um Estado-Membro. Os retalhistas adquirem estas carnes principalmente a operadores em mercados, matadouros ou instalações de desmancha. A carne de cavalo pode ter cadeias de abastecimento mais complexas, com um maior número de operadores económicos envolvidos e mais comércio tanto no interior da UE como com o exterior.

3.2. Consumo de leite, produtos lácteos e tipos de carne abrangidos pelo presente relatório

O consumo médio *per capita* na UE atinge cerca de 62 kg de leite, 17 kg de queijo, 16 kg de leite acidificado, 5 kg de natas, 4 kg de manteiga e 9 kg de outros produtos lácteos frescos (Eurostat, 2013).

O mercado do leite da UE atingiu a maturidade, pelo que só nos Estados-Membros que aderiram na última década são de prever eventuais aumentos substanciais no consumo *per capita*, enquanto nos «antigos» Estados-Membros o consumo já só deverá aumentar marginalmente.

O consumo dos tipos de carne abrangidos pelo presente relatório representa apenas 3% do consumo total de carne na UE[15], embora os dados disponíveis dos

[15] Avaliação de Impacto – Documento de Trabalho dos Serviços da Comissão – Indicação de origem obrigatória para as carnes não transformadas de suíno, aves de capoeira, ovino e caprino. http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/docs/ia_2013/ia_meat_origin_labelling.pdf

Estados-Membros nem sempre estejam atualizados. O consumo de carne de cavalo e de coelho é mais relevante na Itália, França, Espanha, Bélgica e Países Baixos. A carne de caça é consumida principalmente durante a época correspondente, ou seja, de outubro a dezembro.

3.3. Produção e comércio

A UE é largamente autossuficiente no setor do leite e dos produtos lácteos, sendo que cerca de 65% do leite produzido é transformado em produtos de consumo, sobretudo para o mercado interno. O fabrico de queijos e de produtos frescos são os segmentos mais importantes em termos de utilização do leite (53 e 43 milhões de toneladas de equivalente de leite, respetivamente). Em termos de volume, a produção de leite em pó (desnatado, completo e soro) e de manteiga assumem uma dimensão relativamente menor (12 e 25 milhões de toneladas de equivalente de leite, respetivamente). As trocas comerciais intracomunitárias desses produtos são, contudo, significativas (1,6 e 0,6 milhões de toneladas, respetivamente), mas menos do que acontece com os queijos (3,6 milhões de toneladas). Os volumes variam ligeiramente todos os anos em função da oferta e das condições do mercado.

As importações de produtos lácteos estão limitadas a um acesso preferencial concedido a certos países terceiros, no âmbito de acordos multilaterais ou bilaterais, ao passo que as exportações de leite e produtos lácteos representam cerca de 10 % do leite produzido. De um modo geral, a UE é um exportador líquido de produtos lácteos.

A produção anual dos outros tipos de carne abrangidos pelo presente relatório é estimada em apenas 2% do total da produção de carne da UE. As carnes de coelho, cavalo e caça representam cerca de 490, 73 e 131 mil toneladas, respetivamente (FAO, 2012), ao passo que os valores de produção dos outros tipos de carne abrangidos pelo presente relatório são substancialmente inferiores. O comércio no interior da UE envolve cerca de 52 e 22 mil toneladas, respetivamente, de carne de cavalo e de coelho, registando-se importações de cerca de 25 mil toneladas de carne de cavalo, proveniente principalmente da Argentina, EUA, Canadá e México, e de mais de 7 mil toneladas de carne de coelho, principalmente importada da China. As importações de carne de veado são provenientes principalmente da Nova Zelândia.

3.4. Sistemas de rastreabilidade em vigor na UE

O sistema de rastreabilidade dos produtos alimentares na UE tem por objetivo garantir a segurança dos alimentos e não é necessariamente o mais adaptado para transmitir as informações relativas à origem dos produtos ao longo da cadeia alimentar:

– A segurança alimentar[16] exige o registo das informações «um passo a montante e um passo a jusante» ao longo de toda a cadeia alimentar – os operadores das empresas do setor alimentar devem estar em condições de identificar as empresas às quais forneceram os seus produtos e aquelas junto das quais obtiveram as suas matérias-primas. No caso dos géneros alimentícios de

[16] Artigo 18.º do Regulamento (CE) n.º 178/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2002, que determina os princípios e normas gerais da legislação alimentar, cria a Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos e estabelece procedimentos em matéria de segurança dos géneros alimentícios (JO L 31 de 1.2.2002, p. 1).

origem animal, são impostos requisitos de informação mais detalhados[17], sem por isso exigir uma ligação sistemática ao país de origem ou ao local de proveniência da matéria-prima utilizada.

– Deve figurar na rotulagem dos produtos de origem animal [artigo 5.º e anexo II, secção I, do Regulamento (CE) n.º 853/2004][18] uma marca de salubridade ou de identificação que indique o último estabelecimento de produção/transformação/embalagem, bem como o Estado-Membro no qual está localizado, embora não necessariamente associada à origem ou à proveniência da matéria-prima utilizada

– Embora já existam sistemas de registo e identificação dos animais vivos, o seu funcionamento varia consoante as espécies e, na maioria dos casos, não constituem uma base suficiente para produzir informações de rotulagem completa da origem (nascido/criado/abatido).

– Para as carnes abrangidas pelo presente relatório, o único caso em que existe um sistema de identificação e registo dos animais vivos são os equídeos (p. ex.: cavalos). Os equídeos têm de ser acompanhados nos seus movimentos em toda a UE através de um documento de identificação ou passaporte em conformidade com a Decisão 2000/68/CE da Comissão e com o Regulamento (CE) n.º 504/2008 da Comissão, que estabelecem regras para a identificação dos equídeos nascidos na ou importados para a União. No entanto, este sistema não inclui uma base de dados centralizada obrigatória para rastrear as deslocações dos animais. Estão em curso trabalhos para reforçar os requisitos de registo e, a partir de 2016, serão aplicáveis novos requisitos[19].

4. ATITUDE DOS CONSUMIDORES QUANTO À ROTULAGEM DE ORIGEM OBRIGATÓRIA DO LEITE E DE OUTROS TIPOS DE CARNE

De acordo com o inquérito Eurobarómetro 2013[20], a maioria dos cidadãos da UE considera necessária a indicação da origem do leite, tanto quando é vendido como tal como quando é utilizado como ingrediente em produtos lácteos (84%). Uma percentagem semelhante (88%) foi registada para as carnes abrangidas pelo presente relatório. No entanto, mesmo nestes casos, as expectativas sobre as informações em concreto que os consumidores gostariam de receber sobre a «origem» variam consideravelmente.

Para o leite e produtos lácteos, foi expressa uma preferência pela indicação do país de ordenha ou de transformação, enquanto o local em que o animal foi criado e abatido foram os principais pontos de interesse para as carnes, com o local do nascimento a atrair menos interesse. A informação a nível do Estado-Membro ou

17 Regulamento de Execução (UE) n.º 931/2011 da Comissão, de 19 de setembro de 2011, relativo aos requisitos de rastreabilidade estabelecidos pelo Regulamento (CE) n.º 178/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho para os géneros alimentícios de origem animal (JO L 242 de 20.9.2011, p. 2).

18 Regulamento (CE) n.º 853/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, que estabelece regras específicas de higiene aplicáveis aos géneros alimentícios de origem animal (JO L 139 de 30.4.2004, p. 55).

19 Regulamento de Execução (UE) n.º 2015/262 da Comissão, de 17 de fevereiro de 2015, que estabelece normas relativas aos métodos de identificação de equídeos, nos termos das Diretivas 90/427/CEE e 2009/156/CE do Conselho (Regulamento Passaporte para Equídeos) (JO L 59 de 3.3.2015, p. 1).

20 http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_419_400_fr.htm

país terceiro foi considerada mais adequada do que a nível regional ou «UE/não-UE».

Os inquéritos aos consumidores revelam que a origem é um fator importante para a compra de leite, produtos lácteos e produtos à base de carne, mas não tanto como o preço, o sabor, e as datas «consumir de preferência antes de»/«consumir até».

No entanto, a maior parte desses inquéritos indicam igualmente que há diferenças significativas nas preferências dos consumidores entre os Estados-Membros e discrepâncias no interesse dos consumidores na rotulagem de origem e na sua disponibilidade para pagar por essa informação. Por conseguinte, apesar de manifestarem interesse em serem informados, os consumidores não estão necessariamente dispostos a pagar mais pelos produtos para dispor dessa informação. As diferentes metodologias mostram que é difícil estimar a real disponibilidade para pagar, por razões metodológicas ou pelo facto de as respostas dos consumidores aos inquéritos nem sempre corresponderem às suas opções de compra. No Eurobarómetro de 2013, só cerca de metade dos consumidores se manifestaram dispostos a pagar mais 1-2 % para dispor de informação sobre a origem dos produtos abrangidos pelo presente relatório.

5. CENÁRIOS POSSÍVEIS E MODALIDADES DE ROTULAGEM DA ORIGEM

Para o leite de consumo e o leite utilizado como ingrediente

São analisados os seguintes cenários:

– Cenário 1 – *Status quo* (rotulagem de origem voluntária);

– Cenário 2 – Rotulagem de origem obrigatória na forma «UE/não-UE» (ou «UE/país terceiro»);

– Cenário 3 – Rotulagem de origem obrigatória com indicação do Estado-Membro ou país terceiro onde o leite: a) foi produzido ou b) foi transformado.

Para os vários tipos de carne

São analisados os seguintes cenários:

– Cenário 4 – *Status quo* (rotulagem de origem voluntária);

– Cenário 5 – Rotulagem de origem obrigatória indicando o Estado-Membro ou país terceiro onde o animal passou um período substancial de criação antes do abate, bem como o local de abate;

– Cenário 6 – Rotulagem de origem obrigatória indicando o Estado-Membro ou país terceiro onde o animal nasceu, foi criado e foi abatido.

Para a carne de caça selvagem, o único cenário analisado foi o da indicação do local onde foi caçada.

Além disso, o cenário «UE/não-UE» (ou «UE/país terceiro») foi rejeitado para as carne abrangidas pelo presente relatório devido ao limitado interesse dos consumidores num enquadramento geográfico tão alargado, confirmado tanto pelo estudo como pela avaliação de impacto sobre a rotulagem de origem obrigatória para as carnes de suíno, aves de capoeira, ovinos e caprinos[21].

[21] http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/docs/ia_2013/ia_meat_origin_labelling.pdf

Além disso, a opção de rotulagem obrigatória a nível regional na UE foi posta de lado devido aos muito elevados custos de aplicação (exigiria a criação de sistemas de rastreabilidade mais detalhados e envolvendo uma maior segmentação da cadeia de abastecimento), a que se associa a ausência de uma definição jurídica harmonizada deste nível geográfico em toda a União.

6. ANÁLISE DOS IMPACTOS E DOS CUSTOS E BENEFÍCIOS DOS DIFERENTES CENÁRIOS

6.1. Impacto sobre o comportamento dos consumidores

É difícil estimar o impacto da rotulagem de origem no comportamento dos consumidores, na óptica de uma análise custo-benefício. A rotulagem de origem fornece aos consumidores informações adicionais que lhes permitem tomar decisões informadas sobre os géneros alimentícios que compram e consomem. De modo geral, os consumidores tendem a associar a rotulagem de origem a diversos atributos positivos, nomeadamente o da qualidade.

Nos cenários de *status quo*, com rotulagem da origem voluntária, o âmbito das informações sobre a origem do produto seria determinado em função da procura por parte dos consumidores. Assim sendo, esta opção não satisfaz plenamente as exigências do consumidores, que pretendem beneficiar sistematicamente de informação quanto à origem, mas é mais coerente com a limitada disponibilidade que manifestam para pagar pela prestação obrigatória de informações sobre a origem.

Quando os operadores decidem voluntariamente incluir no rótulo informação sobre a origem, isso é visto como um valor acrescentado para o produto, que influencia as decisões de compra dos consumidores que consideram relevante essa informação.

Para o leite de consumo e o leite utilizado como ingrediente

Nos cenários que preveem a rotulagem de origem obrigatória nas formas «UE/não-UE» ou «Estado-Membro», os consumidores receberão sistematicamente informação sobre a origem do produto.

A opção «UE/não-UE» limitar-se-ia a uma diferenciação entre a produção na UE e em países terceiros. Considerada demasiado genérica, não parece justificar aos olhos dos consumidores qualquer aumento de preço. O cenário «Estado-Membro», por seu lado, afigura-se mais significativo para os consumidores, especialmente quando a rotulagem de origem inclui o local de ordenha. Ao mesmo tempo, as centrais leiteiras manifestaram preferência pela indicação do local de transformação, que é muito mais simples de aplicar.

Para os vários tipos de carne

Os inquéritos mostram que os consumidores estão sobretudo interessados no local onde o animal foi criado e abatido (ou caçado).

O caso do setor da carne de cavalo, com os recentes escândalos e uma perceção pública negativa, suscitou pedidos de uma informação mais alargada por parte de diversas organizações e instituições.

6.2. Impacto económico

6.2.1. Custos de exploração para os operadores do setor alimentar (OSA)

O estudo concluiu que, exceto no caso da rotulagem voluntária, em que os custos de funcionamento se manteriam inalterados, novas obrigações de rotulagem implicariam custos adicionais para os OSA.

Para o leite de consumo e o leite utilizado como ingrediente

Os cenários «UE/não-UEnão-UE» e «Estado-Membro» colocam problemas operacionais e implicariam adaptações radicais, em especial no que respeita aos leite usado como ingrediente obtido de várias proveniências.

O custo da rotulagem da origem do leite de consumo dependerá das regras definidas e das características de cada instalação. Enquanto a indicação do local de transformação seria muito mais simples, a indicação do local de ordenha colocaria desafios aos transformadores que se abastecem de leite de várias origens e a sua aplicação implicaria custos de funcionamento adicionais. Os custos de rotulagem dos produtos fabricados a partir de leite de várias origens podem variar se envolverem vários Estados-Membros/países terceiros. Se vier a ser selecionada, esta opção implicará trabalhos técnicos complementares para determinar as tolerâncias e os limites mínimos acima dos quais teria de ser indicado o Estado-Membro de origem (como o leite é um produto líquido, mistura-se naturalmente).

Em comparação com o leite para consumo direto, a rotulagem de origem do leite utilizado como ingrediente em produtos lácteos afigura-se muito mais complicada na prática – logo, mais cara – em especial para os produtos lácteos altamente transformados com várias fases de fabrico e em que o leite utilizado tende a ser transportado de muito longe. Os OSA que utilizam ingredientes lácteos provenientes de várias origens seriam negativamente afetados dos seguintes modos:

– as rubricas de custo mais relevantes analisadas no estudo estão ligadas à adaptação das práticas de abastecimento, a eventuais alterações na combinação de fornecedores, à mudança para lotes de produção menores, à adaptação dos processos de produção para se obter uma segregação em função da origem, à adaptação das embalagens/rotulagem e à aplicação/adaptação dos sistemas de rastreabilidade;

– os custos podem variar em função da situação operacional específica de cada OSA, dos produtos lácteos e ingredientes em questão, e dos sistemas de rastreabilidade em vigor.

A análise indicou que os custos adicionais deverão oscilar entre custos negligenciáveis e custos até 8% do custo de produção ao nível dos transformadores, mas algumas empresas alegam que poderão atingir 45% em circunstâncias particularmente desvantajosas.

Para os vários tipos de carne

– Os custos seriam relativamente menores (menos de 3%) em comparação com o preço por atacado, e variam em função da dimensão e localização da empresa. As grandes empresas que se abastecem no mercado nacional ou junto de um país terceiro teriam maior facilidade em absorver os custos. Os custos incluem a necessidade de reforçar a rastreabilidade a jusante, ao longo da cadeia de transformação e abastecimento.

– Quanto mais complexas forem as regras de rotulagem, mais dispendiosa será a necessária adaptação dos sistemas de identificação dos animais vivos.

– Os operadores que trabalham com carnes de várias proveniências readaptarão o seu abastecimento para uma origem bastante mais homogénea, a fim de reduzir os custos de funcionamento.

6.2.2. Competitividade, comércio e fluxos de investimento

Os consultores encarregados do estudo estimam que a rotulagem de origem obrigatória poderá levar os consumidores a consumirem produtos nacionais. Como resultado, haverá uma certa renacionalização do mercado único.

Para o leite de consumo e o leite utilizado como ingrediente

– No cenário «UE/não-UE», o mercado interno não deverá ser grandemente afetado. Deverá assistir-se a uma evolução das empresas de transformação no sentido de um menor número de fornecedores de ingredientes lácteos, a fim de evitar as complexidades decorrentes de produtos com múltiplas origens, da UE e de países terceiros, com eventual impacto no comércio internacional.

– O escoamento do leite e de produtos lácteos de origem mista seria mais limitado se a indicação dos Estados-Membros de produção passasse a ser obrigatória. Os OSA enfrentarão provavelmente um aumento do preço das suas matérias-primas, já que a sua base de abastecimento se tornará mais limitada.

Para os vários tipos de carne

– A escala do impacto dos diferentes cenários seria reduzida para a maioria das carnes abrangidas pelo presente relatório. A título de exceção, as alterações na cadeia de abastecimento de carne de cavalo poderão resultar numa segmentação do comércio intra-UE e numa redução do número de intermediários. Além disso, os OSA poderão considerar mais eficiente, em termos de custos, adaptar a estrutura de abastecimento (fontes de abastecimento, dimensão dos lotes, redução dos intermediários) do que atualizar os sistemas de rastreabilidade internos para poderem trabalhar em simultâneo com ingredientes de várias origens.

– Os impactos de uma rotulagem de origem obrigatória afetariam especialmente os países terceiros que atualmente exportam uma certa quantidade de carne não transformada para a UE. O comércio externo da caça de pequeno porte e de carne de aves selvagens é virtualmente inexistente e o comércio intracomunitário é muito limitado.

6.2.3. Encargos regulamentares para as empresas

Os custos administrativos adicionais para os OSA seriam devidos à necessidade de registar a origem dos fornecimentos e de adaptar o sistema de rastreabilidade.

Em geral, as pequenas fábricas de laticínios dependentes do abastecimento local seriam menos afetadas do que os centros de recolha das grandes empresas. Ao mesmo tempo, os matadouros e instalações de desmancha de menores dimensões, que geralmente se abastecem localmente, não seriam obrigados a alterar consideravelmente as suas práticas de aprovisionamento, pelo que não enfrentariam custos adicionais elevados. Por conseguinte, a maior parte dos encargos recairiam sobre as centrais leiteiras/matadouros que operam em regiões fronteiriças ou localizadas em áreas que não sejam autossuficientes em leite cru/carne.

O estudo estima que esses encargos não se alterariam em relação à situação atual se a rotulagem de origem continuar a ser voluntária, aumentando apenas ligeiramente se a indicação do Estado-Membro passasse a ser obrigatória para o leite de consumo.

Em contrapartida, os encargos adicionais podem ser significativos se o Estado-Membro de origem tiver de ser incluído no rótulo dos produtos altamente transformados e compostos, como iogurtes e sobremesas à base de leite. Um controlo oneroso dos fabricantes de produtos alimentares poderia fazer com que estes tentassem abastecer-se num menor número de países, em detrimento do mercado único.

Para a carne abrangida pelo presente relatório, os consultores encarregados do estudo consideraram que as empresas conseguiriam reduzir os custos unitários adicionais após o necessário período de adaptação, em particular no que se refere aos custos administrativos. O impacto só seria importante para os operadores do ramo da carne de cavalo, com diferenças substanciais entre os cavalos criados especificamente para produção de carne, em sistemas de exploração agrícola especializados (de relevância limitada em termos quantitativos) e os restantes casos.

6.2.4. Encargos para as entidades públicas

Embora o estudo não apresente números pormenorizados, indica um ligeiro aumento dos custos de controlo caso a rotulagem «UE/não-UE» passe a ser obrigatória para o leite de consumo.

Se for obrigatório mencionar no rótulo o Estado-Membro de origem, os custos serão mais elevados e dependerão de forma significativa do nível de pormenor das informações de origem exigidas, ou seja, local de produção/ordenha ou de transformação/abate.

A aplicação do modelo de indicação do país de «nascimento/criação/abate» seria muito dispendiosa para a carne de cavalo. Além disso, o atual sistema de rastreabilidade e identificação nem sempre dá à autoridade competente uma informação completa sobre os países onde o animal nasceu e foi criado.

Em geral, o aumento dos encargos resulta na necessidade de afetar mais pessoal aos controlos documentais. Se o financiamento concedido às autoridades de controlo pelos orçamentos dos Estados-Membros não aumentar, o aumento previsto do tempo que o pessoal terá de dedicar a esta questão poderá conduzir a uma redução da frequência dos controlos ou a uma mudança nas prioridades, com o consequente aumento do risco de fraude. Os encargos para as entidades públicas poderão ser atenuados caso sejam cobradas taxas pela realização dos controlos oficiais. Por norma, os OSA farão com que estes custos se repercutam ao longo da cadeia, através dos preços.

6.2.5. Custos para os consumidores

O cenário de *status quo* não deverá implicar um aumento global dos preços. Quando é indicada a origem, os custos adicionais são normalmente repercutidos nos consumidores, sendo os produtos vendidos a um preço mais elevado.

A prestação obrigatória de informação de origem a nível do Estado-Membro poderá resultar num aumento dos custos, que terá repercussões principalmente nos consumidores mas também nos produtores. As percentagens exatas poderão variar em função dos setores, dos Estados-Membros em causa e do grau de integração vertical e de concentração do mercado.

6.2.6. Impactos ambiental e social

Estes impactos não foram analisados no estudo. No entanto, é de prever que, dispondo de informações mais detalhadas sobre a origem, os consumidores tendam a favorecer os «produtos locais» ou mesmo a recusar ativamente os produtos provenientes de outros países. Esse elemento poderá ter um impacto sobre o transporte de animais vivos, leite cru, ingredientes lácteos e produtos à base de leite/carne. É impossível avaliar se isso se revelará positivo para o ambiente (p. ex.: em termos de redução das emissões de gases com efeito de estufa), já que a maior parte do comércio intra-UE ocorre entre países vizinhos, onde as distâncias podem efetivamente ser mais curtas do que no interior de alguns Estados-Membros. Os cenários diferentes da rotulagem voluntária poderão resultar num ligeiro aumento dos resíduos de produtos.

Qualquer opção em que a indicação do Estado-Membro passe a ser obrigatória poderá igualmente promover um comportamento de compra cada vez mais orientado para a produção local e eventuais mudanças a nível dos padrões de consumo, da eliminação de intermediários, do abastecimento e da transformação. Esse processo poderá mesmo ter consequências nefastas para o emprego, se os aumentos de preços derem origem a uma certa contração do consumo.

6.3. Vantagens e inconvenientes das modalidades de rotulagem de origem obrigatória para o leite, o leite utilizado como ingrediente em produtos lácteos e os outros tipos de carne

Os quadros seguintes apresentam uma síntese das vantagens e inconvenientes das possíveis modalidades de rotulagem de origem obrigatória:

– Para o leite de consumo e o leite utilizado como ingrediente:

Modalidade de rotulagem de origem obrigatória		**Vantagens**	**Inconvenientes**
Leite	Local de primeira transformação	– Baixos custos (< 1 %).	– Não é prestada informação sobre a origem do leite cru.
	Local de ordenha	– Custos pouco elevados (< 1 %). – Informações úteis para o consumidor ao nível do Estado-Membro/país.	– Serão necessários sistemas de rastreabilidade adicionais nas fábricas que se abastecem de leite de várias origens; – Tecnicamente problemático em caso de origens múltiplas; – Impactos sobre o comércio transfronteiras; – Necessidade de estabelecer uma tolerância mínima para o recurso a múltiplas fontes de abastecimento.

Leite utilizado como ingrediente em produtos lácteos	Local da primeira transformação do leite cru	Custos pouco elevados (< 1 %) se for escolhida a opção «UE/não-UE», exceto para produtos altamente transformados.	– Não é prestada informação sobre a origem do leite; – Serão necessários sistemas de rastreabilidade adicionais nas fábricas que se abastecem de leite de várias origens; – Tecnicamente problemático em caso de origens múltiplas; – Impactos sobre os fluxos comerciais; – Necessidade de estabelecer uma tolerância mínima para o recurso a múltiplas fontes de abastecimento; Custos elevados se for selecionada a opção de origem multinacional (até 8% com rotulagem a nível do Estado-Membro e até 45% caso seja exigida a identificação de cada fábrica).
	Local de ordenha	Informações úteis para o consumidor ao nível do Estado-Membro/país.	– Serão necessários sistemas de rastreabilidade adicionais nas fábricas que se abastecem de leite de várias origens; – Particularmente problemático em caso de origens múltiplas; – Impactos sobre os fluxos comerciais; – Necessidade de estabelecer uma tolerância mínima para o recurso a múltiplas fontes de abastecimento; – Custos elevados se for selecionada a

			opção de origem multinacional (até 8% com rotulagem a nível do Estado-Membro e até 45% caso seja exigida a identificação de cada fábrica).

– para os tipos de carne abrangidos pelo estudo:

Modalidade de rotulagem de origem obrigatória		**Vantagens**	**Inconvenientes**
Carne de cavalo	Local de nascimento + local de criação + local de abate	– Fornece informações a nível do Estado-Membro/país relevantes para o consumidor; – Assegura a confiança dos consumidores.	– Sistemas de rastreabilidade adicionais; – A informação sobre o local de nascimento será problemática se a aplicação das regras de identificação não for corretamente controlada; – Problemático nos casos que envolvem vários locais de criação; – Aplicação limitada, devido às baixas quantidades de carne de cavalo pré-embalada.
	Local de período mínimo de criação antes do abate + local de abate	– Salienta mais as últimas fases da vida do animal.	– Sistemas de rastreabilidade adicionais; – Necessidade de estabelecer um período mínimo de criação durante a vida do animal; – Aplicação limitada devido às baixas quantidades de carne pré-embalada.
Carne de coelho + carnes de caça e aves de criação	Local de nascimento + local de criação + local de abate	– Fornece informações a nível do Estado-Membro/países relevantes para o consumidor	– Local de nascimento não relevante para os ciclos de produção curtos; – Exigiria sistemas adicionais de identificação; – Sistemas de rastreabilidade adicionais;

			– Os fluxos comerciais poderão ser afetados.
	Local de período mínimo de criação antes do abate + local de abate	– Salienta mais a fase de criação e o local de abate do animal. – Fornece informações a nível do Estado-Membro/país relevantes para o consumidor	– Sistemas de rastreabilidade adicionais; – Necessidade de estabelecer um período mínimo de criação durante a vida do animal nos ciclos de produção curtos; – Os fluxos comerciais poderão ser afetados.
Carnes de caça e aves selvagens	Local de caça	– Fornece informações a nível do Estado-Membro/países relevantes para o consumidor	– Sistemas de rastreabilidade adicionais; – Os fluxos comerciais poderão ser afetados; – Aplicação limitada devido às baixas quantidades de carne pré-embalada.

7. CONCLUSÕES

Atualmente, tratando-se de géneros alimentícios abrangidos pelo presente relatório, os consumidores podem, se assim o desejarem, optar por produtos à base de leite ou de carne cujas informações de origem são voluntariamente facultadas pelos operadores do setor alimentar. Esta pode ser uma opção adequada, que não impõe encargos adicionais à indústria nem às autoridades.

A rotulagem de origem obrigatória implicaria uma maior carga regulamentar para a maior parte dos produtos avaliados no relatório, pelo que a questão é a de avaliar se o equilíbrio entre custos e benefícios justifica ou não a indicação obrigatória da origem.

Outros resultados que emergem do presente relatório são:

– Embora os consumidores manifestem interesse na origem do leite, do leite utilizado como ingrediente em produtos lácteos e das carnes abrangidas pelo presente relatório, a sua disponibilidade para pagar por essa informação parece ser, em termos gerais, limitada.

– Quando são considerados os diferentes cenários de rotulagem de origem obrigatória, os consumidores parecem preferir a indicação ao nível do Estado-Membro.

– Embora o custo da rotulagem de origem do leite possa, em geral, ser modesto, o seu impacto será desigualmente repartido entre os operadores, que em certos casos precisarão de introduzir sistemas de rastreabilidade adicionais com aumentos substanciais dos custos, em particular se se situarem em regiões fronteiriças ou zonas não autossuficientes em leite.

– O estudo mostra que a rotulagem obrigatória de origem do leite utilizado como ingrediente em produtos lácteos poderá resultar em impactos económicos

adversos, em novos requisitos de rastreabilidade e poderá ainda ser demasiado onerosa para os produtos altamente transformados.

– A imposição da rotulagem obrigatória de origem das carnes abrangidas pelo presente relatório implicará custos de funcionamento adicionais.