COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 17.12.2013
COM(2013) 755 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

relativo à indicação obrigatória do país de origem ou do local de proveniência da carne utilizada como ingrediente

{SWD(2013) 437 final}

ÍNDICE

1. Introdução 3
2. Rotulagem obrigatória relativa à origem – Breve síntese 3
3. Cadeia de abastecimento da UE de géneros alimentícios contendo carne utilizada como ingrediente 4
3.1. Panorâmica geral do setor da UE 4
3.2. Consumo de carne e de produtos que contenham carne 4
3.3. Produção e perspetivas futuras 5
3.4. Estrutura do setor da carne na UE 5
3.5. Sistemas de rastreabilidade em vigor na UE 7
4. Atitude dos consumidores no tocante à rotulagem obrigatória relativa à origem da carne utilizada como ingrediente 7
5. Cenários possíveis e modalidades de indicação da origem no que que se refere à prestação da informação no rótulo relativa à origem da carne utilizada como ingrediente 9
6. Análise dos impactos e dos custos e benefícios dos diferentes cenários 10
6.1. Impacto sobre o comportamento dos consumidores 10
6.2. Impacto económico 10
6.2.1. Custos de exploração dos OESA 10
6.2.2. Competitividade, comércio e fluxos de investimento 11
6.2.3. Encargos administrativos para as empresas 12
6.2.4. Encargos para as entidades públicas 12
6.2.5. Custos para os consumidores e possíveis impactos sociais 13
6.2.6. Impactos ambientais 13
6.3. Vantagens e desvantagens das modalidades de indicação da origem nos cenários 2 e 3 13
7. Conclusões 15

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

relativo à indicação obrigatória do país de origem ou do local de proveniência da carne utilizada como ingrediente

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 «Regulamento ICGA»)[1], que entrará em vigor em 13 de dezembro de 2014, introduz um conjunto de disposições para a rotulagem relativa à origem dos géneros alimentícios pré-embalados que se destinem a ser fornecidos ao consumidor final ou a estabelecimentos de restauração coletiva. O artigo 26.º, n.º 6, do Regulamento ICGA exige que a Comissão apresente um relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho relativamente à possibilidade de alargar a rotulagem obrigatória relativa à origem da carne utilizada como ingrediente em géneros alimentícios pré-embalados.

O presente relatório destina-se a dar cumprimento a esta obrigação. Abrange carne de todas as espécies (por exemplo, carne de bovino, carne de suíno, de aves de capoeira, de ovino e de caprino, carne de caça, carne de coelho, carne de cavalo) utilizada como ingrediente em géneros alimentícios pré-embalados.

Os principais objetivos do presente relatório são os seguintes:

– Avaliar a atitude dos consumidores relativamente à rotulagem obrigatória relativa à origem da carne utilizada como ingrediente;

– Examinar a viabilidade dessa rotulagem, e

– Analisar os custos e os benefícios da introdução de tais medidas, incluindo o impacto jurídico no mercado interno e o impacto no comércio internacional.

É acompanhado por um documento de trabalho dos serviços da Comissão que fornece informações pormenorizadas, em que assentam as conclusões nele incluídas.

2. ROTULAGEM OBRIGATÓRIA RELATIVA À ORIGEM – BREVE SÍNTESE

Antes da adoção do Regulamento ICGA, a rotulagem obrigatória relativa à origem era aplicada a géneros alimentícios específicos. A indicação da origem é atualmente obrigatória para a carne de bovino não transformada e os produtos à base de carne de bovino (por exemplo, carne de bovino picada)[2], na sequência da crise provocada pela encefalopatia espongiforme bovina, para a carne de aves de capoeira importada e pré-embalada, o mel, a fruta e os produtos hortícolas, o peixe e o azeite.

---

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 Regulamento (CE) n.º 1760/2000 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de julho de 2000, 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, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 850/97 do Conselho (JO L 204 de 11.8.2000, p. 1).

O Regulamento ICGA introduz disposições específicas relativas à indicação da origem dos géneros alimentícios numa base horizontal. Em especial:

– O artigo 26.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento ICGA exige a indicação obrigatória da origem para carne **não transformada e pré-embalada** de animais da espécie suína, de aves de capoeira e de animais das espécies ovina e caprina. As modalidades desta rotulagem obrigatória relativa à origem serão estabelecidas num ato de execução da Comissão.

– O artigo 26.º, n.º 3, do Regulamento ICGA prevê que, se a origem de um género alimentício for indicada e se não for a mesma do seu ingrediente primário, a origem do ingrediente primário deve ser igualmente indicada ou ser indicada como diferente da do género alimentício em causa. As modalidades de aplicação destas regras serão igualmente definidas num ato de execução da Comissão.

3. CADEIA DE ABASTECIMENTO DA UE DE GÉNEROS ALIMENTÍCIOS CONTENDO CARNE UTILIZADA COMO INGREDIENTE

3.1. Panorâmica geral do setor da UE

A indústria de transformação de carne na UE abrange mais de 13 000 empresas. Emprega cerca de 350 000 pessoas e representa um volume de negócios de 85 000 milhões de euros.

A cadeia de abastecimento da carne que é utilizada como ingrediente é não só muito heterogénea quanto aos agentes envolvidos, mas também relativamente aos produtos. Os produtos podem variar entre preparados de carne relativamente simples, por exemplo, carne fresca com especiarias/aditivos, e produtos que contenham carne extremamente sofisticados, em especial no caso de produtos à base de carne e de géneros alimentícios com múltiplos ingredientes, entre os quais ingredientes à base de carne. Além disso, a cadeia de abastecimento da carne que é utilizada como ingrediente é bastante complexa e extensa, envolvendo diversas fases de produção e comercialização dos produtos finais.

3.2. Consumo de carne e de produtos que contenham carne

A esmagadora maioria dos consumidores da UE (83 %) come carne, pelo menos, duas ou três vezes por semana[3]. Além disso, 88 % dos consumidores dos países que formam a UE-27 compram carne pré-embalada[4]. A maioria da carne é de suíno (49 %), de aves de capoeira (29 %) e carne de bovino (19 %), enquanto as carnes de ovino, caprino e outras carnes representam apenas 3 % do consumo de carne na UE[5].

---

3 Avaliação de Impacto – Documento de Trabalho dos Serviços da Comissão – Indicação obrigatória relativa à origem para as carnes não transformadas de suíno, aves de capoeira, ovino e caprino, ainda não publicada.

4 Relatório da Comissão sobre o funcionamento do mercado da carne para os consumidores na União Europeia, maio de 2013, disponível em: http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/market_studies/docs/mms_commission_report_en.pdf.

5 Avaliação de Impacto – Documento de Trabalho dos Serviços da Comissão – Indicação obrigatória relativa à origem para as carnes não transformadas de suíno, aves de capoeira, ovino e caprino, ainda não publicada.

3.3. Produção e perspetivas futuras

Em geral, entre 30 % e 50 % do volume total da carne abatida é transformado em ingredientes à base de carne para géneros alimentícios (principalmente, em carne picada/preparados de carne/produtos à base de carne). No total, estima-se que 70 % do volume de produção de carne transformada na UE seja constituída por carne de suíno, seguindo-se-lhe a carne de aves de capoeira (18 %), a carne de bovino (10 %) e outros tipos de carne (2 %). Em 2012, o total de produção da UE de carnes frescas foi de 43,5 milhões de toneladas em equivalente peso-carcaça (cerca de 33,8 milhões de toneladas em equivalente de carne desossada). De acordo com as previsões de mercado a médio prazo, a produção total de carne na UE, após ter aumentado em 2010 e 2011, irá diminuir 2 % ao longo dos próximos dois anos. Depois dessa redução, segundo as previsões, prevê-se que a produção total de carne recupere, a um ritmo constante, num horizonte de dez anos e atinja quase 45 milhões de toneladas em 2022, aproximadamente o mesmo nível registado em 2011[6].

3.4. Estrutura do setor da carne na UE

O setor da transformação de carne da UE caracteriza-se por um reduzido grau de concentração, sendo a maioria das empresas (90 %) pequenas e médias empresas («PME»). Estas PME são extremamente especializadas e operam de forma independente em diferentes fases da cadeia de abastecimento. Além disso, há pouca integração vertical, especialmente nos setores da carne de suíno e da carne de bovino. A integração vertical tende a prevalecer no setor das aves de capoeira.

Os transformadores de carnes tendem a abastecer-se de matérias-primas principalmente junto de operadores nos mercados de pronto pagamento. As empresas de maior dimensão e verticalmente integradas têm tendência a abastecer-se tanto junto de matadouros/estabelecimentos de desmancha como de operadores.

As decisões de abastecimento bem como as mudanças frequentes na combinação de fornecedores dependem da disponibilidade de matéria-prima adequada em volumes suficientes, das especificações de qualidade-padrão, determinadas pelas especificações de qualidade dos produtos finais, de um preço competitivo e da necessidade de adaptação rápida a qualquer escassez ou perturbações do mercado e/ou flutuações de preço através de uma mudança de fornecedores. No que diz respeito às práticas de abastecimento, os transformadores de carne da UE tendem a adquirir carne não transformada e outros ingredientes à base de carne provenientes de várias fontes. O recurso a um abastecimento proveniente de várias fontes, no interior da UE, constitui uma prática prevalecente no setor dos produtos à base de carne de suíno, ao passo que o recurso a múltiplas fontes de abastecimento de países UE e não-UE é sobretudo observado para as carnes da espécie bovina e os produtos à base de carne de aves de capoeira. Os operadores das empresas do setor alimentar (OESA) e, em particular, as PME, tendem a mudar de fornecedores três ou mais vezes por ano, a fim de garantir um nível adequado de matéria-prima por um preço acessível.

Após as empresas transformarem os ingredientes à base de carne e os integrarem nos produtos que contenham carne, estes últimos são vendidos novamente a retalhistas/empresas de restauração coletiva/talhantes, cortados e/ou embalados ou não.

[6] DG AGRI 2013: «Perspetivas dos mercados agrícolas e das receitas na UE (2012-2020)», de 2013.

Devido às características do setor da transformação de carne da UE, bem como à sua complexidade, parece haver uma procura limitada de informações relativas à origem dos ingredientes de carne por parte dos transformadores. Na maioria dos casos diz respeito a determinados preparados de carne provenientes de uma «peça de carne única» (por exemplo, presunto fumado) ou produtos para os quais a carne de origem estrangeira é uma condição específica do processo de produção.

Em relação à maior parte dos produtos, as matérias-primas chegam à fase de transformação já seccionadas, misturadas e/ou aparadas. Mesmo quando não se trata de aparas[7] ou da mistura de matérias-primas antes da entrada na unidade de transformação, é muito frequente a mistura de matérias-primas provenientes de diferentes fornecedores.

Os produtores de géneros alimentícios com múltiplos ingredientes que contêm ingredientes à base de carne abastecem-se de matérias-primas de uma ampla gama de fornecedores ao longo da cadeia de abastecimento (por exemplo, estabelecimentos de desmancha, transformadores, produtores de carne separada mecanicamente, grossistas ou retalhistas); estes operadores não têm suficiente poder de negociação para impor requisitos de origem aos seus fornecedores, pois as quantidades fornecidas são relativamente pequenas em relação a outros grandes compradores.

Os matadouros e os estabelecimentos de desmancha de carne 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 e quanto maior for a dimensão da empresa, mais fácil será assegurar que a informação relativa à origem é transmitida ao longo da cadeia de abastecimento. Pelo contrário, quanto mais complexas forem as fases de desmancha e transformação e quanto mais avançado for o nível de transformação, mais complexa se torna a rastreabilidade para efeitos de rotulagem relativa à origem.

Inquérito às PME

No início de 2013, foi realizado um inquérito especial através da Rede Europeia de Empresas (*Enterprise Europe Network*) para efeitos do relatório da Comissão sobre a possibilidade de alargar o âmbito de aplicação da rotulagem obrigatória relativa à origem à carne utilizada como ingrediente. Responderam 285 OESA dos Estados-Membros que formam a UE-27. As principais constatações no que toca à estrutura do setor podem ser sintetizadas do seguinte modo:

* Aproximadamente 51 % dos OESA incluídos na amostra exercem uma atividade no setor de produção da carne e da carne de aves de capoeira, cerca de 33 % dos OESA incluídos na amostra exerciam uma atividade no setor das refeições e pratos pré-cozinhados, enquanto os os outros 31 % exerciam uma atividade no setor de preparação e conservação da carne (alguns OESA exercem atividades que abrangem mais de um setor). Quase 80 % dos OESA eram empresas de produção.

* No que diz respeito à localização da atividade comercial dos OESA incluídos na amostra, 31 % dos OESA declararam que 81 %-100 % da sua atividade se desenvolvia a nível local. Para 64 % dos OESA, nenhuma parte da sua produção pode ser descrita como «intra-UE» (ou seja, limita-se a um Estado-Membro) e, para 72 %, nenhuma parte da sua produção pode ser estabelecida como «extra-UE».

* No tocante à origem das suas matérias-primas, 20 % dos OESA incluídos na amostra identificaram as suas matérias-primas como nacionais, enquanto 44 % a 75 % dos OESA incluídos na amostra declararam que quase nenhuma das suas matérias-primas tinha origem no território «intra-UE», nem «extra-UE» respetivamente.

[7] As aparas são as sobras do processo de corte de uma carcaça e podem ter um valor elevado.

*	58 % dos OESA incluídos na amostra não dispõem de instalações de armazenagem separadas para matérias-primas provenientes de diferentes fontes.
*	Segundo os OESA incluídos na amostra, as principais vantagens de prestar informação ao consumidor sobre a origem da carne são, principalmente, o facto de tal incutir confiança na qualidade do produto (61 %) e de contribuir para criar uma diferenciação entre os produtos disponíveis (44 %).

3.5. Sistemas de rastreabilidade em vigor na UE

Os sistemas de rastreabilidade existentes na UE não são adequados para repercutir as informações relativas à origem ao longo da cadeia alimentar, pelas seguintes razões:

– A atual legislação da UE em matéria de rastreabilidade baseia-se, antes de mais, na necessidade de garantir a segurança dos géneros alimentícios[8]. É estabelecida apenas «um passo atrás – um passo adiante» ao longo de toda a cadeia alimentar; ou seja, os OESA devem ser capazes de identificar as empresas às quais os seus produtos foram fornecidos e de identificar o fornecedor imediato das entradas de matérias-primas. No que diz respeito aos géneros alimentícios de origem animal, são impostos requisitos mais detalhados em matéria de informação, a ser repercutidos ao longo da cadeia alimentar[9]. No entanto, estes requisitos de rastreabilidade não preveem informações relativas à origem facilmente acessíveis. Consequentemente, a «rastreabilidade cumulativa para fins de determinação da origem» não é atualmente exigida a nível da UE.

– Quando existem sistemas de rastreabilidade mais detalhados, estes variam entre as diferentes espécies animais e não ultrapassam a fase de não-transformação (ou seja, matadouros/unidades de embalagem).

Globalmente, devido à estrutura da cadeia de abastecimento e à inexistência de um interesse significativo nesta informação entre empresas, a transmissão de informação relativa à origem tende a parar nas fases iniciais da cadeia de abastecimento (ou seja, matadouros e estabelecimentos de desmancha).

4. ATITUDE DOS CONSUMIDORES NO TOCANTE À ROTULAGEM OBRIGATÓRIA RELATIVA À ORIGEM DA CARNE UTILIZADA COMO INGREDIENTE

Segundo o estudo FCEC[10], a origem dos produtos alimentares é, em geral, o quinto aspeto mais importante que influencia as decisões de compra dos consumidores

8 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).

9 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).

10 Anexo D (Inquérito aos consumidores) do «*Study on the application of rules on voluntary origin labelling of foods and on the mandatory indication of country of origin or place of provenance of meat used as an ingredient*» («Estudo sobre a aplicação de normas em matéria de rotulagem voluntária relativa à origem dos géneros alimentícios e sobre a menção obrigatória do país de origem ou do local de proveniência da carne utilizada como ingrediente») (a seguir designado «estudo FCEC»), ainda não publicado. Dado o facto de o inquérito aos consumidores do FCEC ter sido efetuado durante o escândalo causado pela carne de cavalo (dezembro de 2012 a março de 2013), que afetou a confiança dos consumidores no setor dos produtos de carne/produtos que contêm carne, não é de excluir a possibilidade de este fator ter influenciado os resultados do estudo.

(47,4 %) de entre os 11 aspetos considerados, seguindo-se ao paladar (82 %), às datas de validade («consumir de preferência antes de…»/«consumir até…»)(62 %), à aparência (61,3 %) e ao preço (48,3%). Além disso, de acordo com o «estudo GfK sobre o consumo no mercado da carne»[11], o país de origem é o quarto aspeto-chave da informação (de entre os 15 aspetos relativos à informação considerados) procurado pelos consumidores quando compram produtos à base de carne – ou seja, 48 % dos consumidores da UE – sem que se registe uma grande diferença entre a UE-15 e a UE-12. A origem surge depois das datas de validade, «consumir de preferência antes de…»/«consumir até…» (68 %), do preço por quilograma (67 %) e do preço (67 %). Acresce que os consumidores da UE tendem mais a procurar a informação sobre o país de origem quando compram carne fresca, incluindo preparados de carne (45 %), do que quando compram produtos à base de carne (38 %)[12].

Com base numa análise mais centrada nos diferentes tipos de produtos à base de carne transformados, os resultados do inquérito aos consumidores no âmbito do FCEC indicam que mais de 90 % dos consumidores que responderam ao inquérito consideram importante que a origem figure no rótulo[13]. Além disso, as conclusões seguintes emergem do inquérito aos consumidores no âmbito do FCEC:

- Os consumidores estão, em geral, interessados em saber mais sobre a origem da carne para os três grupos de produtos à base de carne.
- Em todos os casos, os consumidores indicaram ter o maior interesse em saber qual «*o país em que a carne foi produzida*»: quase cerca de metade dos consumidores (média da UE) requer este nível de pormenor sobre a origem, enquanto cerca de apenas um terço exige outros níveis de pormenor (quer de teor mais geral, como «*produzida na UE ou fora da* UE», quer de teor mais específico, como, por exemplo, *«o país onde o animal nasceu/ foi criado/abatido*»);
- Em todos os casos, existem diferenças significativas entre os Estados-Membros, tendo os consumidores de alguns dos Estados-Membros manifestado, de forma sistemática, um interesse maior (menor) na informação relativa à origem do que os de outros Estados-Membros[14].

Em consultas anteriores, e no que respeita à carne e aos produtos à base de carne, os consumidores também tinham associado a informação relativa à origem à segurança do produto. Embora existam motivos legítimos para que desejem conhecer a origem de um género alimentício (por exemplo, apoio aos produtos locais, características do produto, preocupações éticas e ambientais), os restantes motivos citados não são pertinentes. Tal é o caso, especificamente, quando se associa a origem à segurança, dado que os produtos produzidos na UE ou importados para a UE são, por definição, «seguros»[15].

Os consumidores compram habitualmente carne com indicação da origem com menos frequência do que gostariam, devido a considerações relativas aos preços. Esta sensibilidade ao preço reflete-se essencialmente na fraca «vontade de pagar», demonstrada pelo consumidor, pela rotulagem relativa à origem da carne utilizada

11 Este estudo foi elaborado em 2013, isto é, antes do escândalo da carne de cavalo.
12 Documento de trabalho dos Serviços da Comissão, pp. 22-28.
13 Estudo FCEC, p. 10.
14 Estas diferenças foram descritas no Documento de Trabalho dos Serviços da Comissão, pp.30-32.
15 Documento de trabalho dos Serviços da Comissão, p. 40.

como ingrediente[16]. Ao primeiro aumento dos preços acima do preço de base (+5-9 %, consoante o nível de informação exigido), a vontade de pagar do consumidor diminui significativamente, ou seja, até 60-80 %, e continua a decrescer a cada novo aumento do preço. Esta tendência aplica-se a todos os produtos abrangidos pelo relatório, sem quaisquer diferenças significativas entre eles.

Estas conclusões confirmam um «paradoxo» ou uma discrepância entre os interesses dos consumidores na rotulagem relativa à origem e a sua vontade de pagar para obter essas informações. Os consumidores estariam interessados em receber esta informação – o mais pormenorizadamente possível – caso esta informação fosse oferecida sem qualquer aumento de preço. Os consumidores não têm, em geral, conhecimento dos custos adicionais relacionados com a rotulagem relativa à origem e consideram que estes se limitam apenas a «custos de mais alguma tinta para a impressão»[17]. Este paradoxo é também manifesto na lacuna que foi observada, através de uma série de estudos, entre as intenções e o comportamento real em termos de compras, sendo o preço um fator importante que explica esta lacuna[18]. Se a rotulagem obrigatória relativa à origem resultar num aumento dos preços para os consumidores, poderá diminuir o consumo de alimentos com carne utilizada como ingrediente.

5. CENÁRIOS POSSÍVEIS E MODALIDADES DE INDICAÇÃO DA ORIGEM NO QUE QUE SE REFERE À PRESTAÇÃO DA INFORMAÇÃO NO RÓTULO RELATIVA À ORIGEM DA CARNE UTILIZADA COMO INGREDIENTE

Para efeitos do presente relatório, destacam-se os seguintes cenários[19]:

– Cenário 1 – manter a rotulagem relativa à origem numa base voluntária;

– Cenário 2 – introduzir a rotulagem obrigatória relativa à origem com base em: a) UE/não-UE ou b) UE/país terceiro;

– Cenário 3 – introduzir uma rotulagem obrigatória relativa à origem indicando o Estado-Membro ou país terceiro.

Para a determinação da origem nos cenários 2 e 3, foram estudadas diferentes modalidades para as três principais categorias dos produtos em causa segundo uma ordem crescente de transformação:

- Categoria I: Preparados de carne e produtos à base de carne separada mecanicamente:
  - Origem conforme definida no Código Aduaneiro, ou seja, o país onde o ingrediente foi inteiramente obtido ou o país onde se realizou o último processamento substancial da carne utilizada como ingrediente;

16 Anexo D do estudo FCEC

17 «*Study on mandatory origin labelling for pig, poultry and sheep and goat meat*» (Estudo sobre a rotulagem obrigatória para a carne de suíno, aves de capoeira, ovino e caprino) LEI Wageningen University (2013).

18 Estudo FCEC, p. 25.

19 Outros cenários (ou seja, rotulagem obrigatória indicando o local de proveniência, a nível mais abrangente ou menos abrangente do que um país; rotulagem obrigatória relativa à origem com base na origem dividida em três fases – «nascidos, criados e abatidos», ou rotulagem obrigatória relativa à origem com base apenas no local de nascimento ou nos locais de nascimento e de abate ou só no local de abate) foram considerados inexequíveis e, consequentemente, não foram analisados ao pormenor.

– Informações sobre a origem relativas à proveniência da matéria-prima, ou seja, o local de período mínimo de criação antes do abate e o local de abate.

- Categoria II: Produtos à base de carne:
  - Origem conforme definida no Código Aduaneiro, ou seja, o país onde o ingrediente foi inteiramente obtido ou o país onde se realizou o último processamento substancial da carne utilizada como ingrediente;
  - Informações sobre a origem relativas à proveniência da matéria-prima, ou seja, o local de período mínimo de criação antes do abate e o local de abate.
- Categoria III: Géneros alimentícios com múltiplos ingredientes contendo ingredientes com carne:
  - Origem conforme definida no Código Aduaneiro, ou seja, o país onde o ingrediente foi inteiramente obtido ou o país onde se realizou o último processamento substancial da carne utilizada como ingrediente;
  - Informações sobre a origem relativas à proveniência da matéria-prima, ou seja, o local de período mínimo de criação antes do abate e o local de abate.

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

6.1. Impacto sobre o comportamento dos consumidores

A rotulagem relativa à origem fornece aos consumidores informações adicionais para poderem tomar decisões informadas sobre os géneros alimentícios que pretendem comprar e consumir. De um modo geral, a rotulagem relativa à origem é associada a uma gama de atributos positivos por muitos consumidores, incluindo o da qualidade. É difícil estimar o impacto da rotulagem relativa à origem nos consumidores do ponto de vista de uma análise custo-benefício.

No cenário 1, as informações relativas à origem da carne utilizada como ingrediente não seriam sistematicamente fornecidas aos consumidores. Como tal, não oferece uma solução totalmente satisfatória para a procura pelo consumidor de informação em matéria de origem, embora corresponda melhor à diminuta vontade manifestada pelos consumidores de pagarem informações adicionais relativas à origem.

Nos cenários 2 e 3, seriam sistematicamente fornecidas aos consumidores informações relativas à origem da carne utilizada como ingrediente. Sendo o cenário 2 menos informativo do que o cenário 3, pode ser considerado demasiado genérico e não justificativo de um eventual aumento de preços. O cenário 3 proporcionaria aos consumidores informação relevante.

O eventual aumento de preços pode, não obstante, afetar negativamente o consumo de géneros alimentícios que contenham carne.

6.2. Impacto económico

6.2.1. Custos de exploração dos OESA

O cenário 1 não suscita outros problemas operacionais em comparação com a situação atual. Pode ser mais adequado nos casos em que a carne originária da UE e de fora do seu território seja misturada durante o processo de produção. Os custos de

exploração (por exemplo, os custos de produção, abastecimento e rastreabilidade) seriam mantidos ao nível mínimo.

Os cenários 2 e 3 colocariam desafios operacionais e exigiriam adaptações radicais, em especial no que respeita aos ingredientes à base de carne de origem mista (UE/não-UE). Os OESA teriam provavelmente de fazer face a custos de exploração suplementares consideráveis, conforme se segue:

– O montante dos custos suplementares pode variar, na medida em que depende da situação operacional de OESA específicos, da espécie animal em causa e do tipo de sistemas de rastreabilidade existentes.

– As vertentes mais afetadas pelos custos serão provavelmente: a adaptação das práticas de abastecimento, as eventuais alterações na combinação de fornecedores, a mudança para lotes de produção menores, a adaptação dos processos de produção para se obter uma segregação em função da origem nas instalações, a adaptação da embalagem/rotulagem e a implementação/adaptação dos sistemas de rastreabilidade.

– Os custos adicionais, no caso do cenário 2, deverão oscilar entre custos negligenciáveis e custos de até 25 %, enquanto, no que diz respeito ao cenário 3, deverão oscilar entre mais 15 a 20 % e chegar até aos 50 %. Os custos de rastreabilidade adicionais estão estimados como variando entre mais 3 % e mais 10 % dos custos totais de produção.

– O comércio das aparas e da gordura seriam provavelmente afetados negativamente. Tendo em conta a dificuldade em aplicar um sistema de rastreabilidade adequado, os OESA tenderão a utilizar esses produtos cada vez menos. Tal poderá resultar em perdas adicionais, estimadas em 10 % do volume de negócios dos matadouros/dos estabelecimentos de desmancha de carne. No entanto, o seu impacto dependeria em grande medida das modalidades aplicáveis para a determinação da rotulagem relativa à origem.

6.2.2. Competitividade, comércio e fluxos de investimento

No contexto do cenário 1, o impacto na competitividade e no comércio dentro do mercado da UE e a nível internacional seria mínimo.

Os cenários 2 e 3 são suscetíveis de ter os seguintes impactos na competitividade e no comércio no mercado da UE:

– São suscetíveis de se registar alterações na cadeia de abastecimento, que resultariam subsequentemente numa segmentação do comércio e num decréscimo do número de intermediários e do número de ingredientes de carne. Com efeito, os OESA consideram mais eficaz, em termos de custos, adaptar a estrutura de abastecimento (fontes de abastecimento, volumes dos lotes, redução dos intermediários) que atualizar os sistemas de rastreabilidade internos.

– Os OESA viriam provavelmente a confrontar-se com preços mais elevados, uma vez que a sua base de abastecimento global se tornaria limitada.

– Os pontos de venda de ingredientes de carne de origem mista ou de aparas/gordura tornar-se-iam limitados.

– Os OESA que utilizam ingredientes de carne seriam negativamente afetados, comparativamente aos OESA que não utilizam esses ingredientes.

– São previsíveis alterações nos fluxos comerciais no interior da UE para os animais vivos, a carne não transformada e os ingredientes de carne.

– No cenário 3, é possível que surja o risco de uma segmentação do mercado dos produtos alimentares.

Os cenários 2 e 3 são suscetíveis de ter os seguintes impactos no comércio internacional:

– É provável que se verifiquem alterações na estrutura geográfica/no volume dos fluxos comerciais entre a UE e os países terceiros. A este respeito, é provável que os OESA da UE optem por mudar para fornecedores da UE, a fim de evitar as complexidades decorrentes de produtos com múltiplas origens, da UE e de países terceiros.

– Os OESA dos países terceiros são suscetíveis de incorrer em custos adicionais, sobretudo no caso do cenário 3.

Estes impactos afetariam especialmente os países terceiros que exportam atualmente quantidades significativas de carne não transformada/ingredientes de carne para a UE, nomeadamente: a Tailândia e o Brasil, para as aves de capoeira, o Brasil e a Argentina, para a carne de bovino. No entanto, a dimensão do impacto dependerá das disposições nacionais em vigor no tocante à rotulagem relativa à origem, caso existam[20]. As importações de carne de suíno e de ovino para transformação são virtualmente inexistentes.

6.2.3. Encargos administrativos para as empresas

O cenário 1 teria como resultado encargos administrativos negligenciáveis e apenas para as empresas que indicam a origem do género alimentício final e se essa origem for diferente da do(s) ingrediente(s) primário(s) da carne. No cenário 2, os encargos totais são também considerados negligenciáveis. No entanto, de acordo com o cenário 3, os encargos administrativos adicionais podem resultar num aumento de 8-12 % dos custos totais de produção.

6.2.4. Encargos para as entidades públicas

O cenário 1 não é suscetível de resultar em custos de controlo adicionais, exceto no que respeita aos custos decorrentes da aplicação geral do artigo 26.º, n.º 3, do Regulamento ICGA.

No entanto, prevê-se um aumento de 10-30 % dos custos de controlo nos cenários 2 (em menor grau) e 3, consoante o nível de pormenor das informações de origem necessárias. Este aumento seria mais em termos do número de efetivos necessários, ao passo que, no cenário 3, este aumento pode incluir igualmente tempo adicional de trabalho do pessoal, na medida em que os custos de conformidade se baseiam principalmente em controlos documentais. Se o financiamento concedido às autoridades de controlo pelos orçamentos dos Estados-Membros não aumentar – o que se afigura provável no contexto económico atual – o aumento previsto de pessoal/tempo de trabalho necessário pode conduzir a uma redução da frequência dos controlos ou a uma mudança nas prioridades, o que pode resultar também num maior risco de fraude. No entanto, os encargos para as entidades públicas poderão ser atenuados caso sejam aplicadas taxas para a realização dos controlos oficiais.

[20] Verifica-se, por exemplo, que, no Brasil, a rastreabilidade e a rotulagem relativa à origem é atualmente prestada a nível do país, com base no local de estabulação e criação.

6.2.5. Custos para os consumidores e possíveis impactos sociais

A prestação de informação em matéria de origem deverá implicar um aumento dos custos, cerca de 90 % dos quais se estima que sejam faturados ao consumidor e apenas 10 % sejam assumidos pelo produtor. Estas percentagens podem variar em função dos setores, dos países em causa e do grau de integração vertical e de concentração do mercado.

O cenário 1 não é suscetível de resultar num aumento global dos preços. Porém, sempre que a origem for indicada, os custos adicionais são suscetíveis de ser repercutidos nos consumidores, tendo como consequência produtos a preços mais elevados.

Os cenários 2 e 3 podem vir a resultar num aumento global de preços para o consumidor – aumento que seria mais elevado no último caso. Assim sendo, o cenário 3 – e, em menor grau, o cenário 2 – podem levar a um decréscimo no consumo de produtos que contenham carne. Outros impactos sociais podem também implicar o seguinte: a segmentação do mercado de consumo da carne, a adaptação dos padrões de abastecimento; a eliminação dos intermediários e o emprego podem ser afetados negativamente.

6.2.6. Impactos ambientais

O impacto ambiental do cenário 1 será provavelmente mínimo. Ambos os cenários 2 e 3 são suscetíveis de aumentar os resíduos de ingredientes, especialmente no caso das aparas/da gordura. O cenário 3 poderia igualmente constituir um incentivo a consumir produtos produzidos na proximidade.

6.3. Vantagens e desvantagens das modalidades de indicação da origem nos cenários 2 e 3

O quadro seguinte contém uma síntese das vantagens e desvantagens das modalidades da indicação da origem no contexto dos cenários 2 e 3 (rotulagem obrigatória relativa à origem):

Modalidades nos cenários e 2 e 3		**Vantagens**	**Desvantagens**
Categoria I: Preparados de carne/carne separada mecanicamente	País onde o ingrediente foi inteiramente obtido ou país onde se realizou o último processamento substancial (Código Aduaneiro)	– Fornece informações relevantes ao consumidor; – Aparas e gordura poderiam vir a ser utilizadas como ingredientes, quando a origem for determinada como o país do último processamento substancial.	– Sistemas de rastreabilidade adicionais; – Aplicação poderia ser problemática, em caso de origens múltiplas; – Aparas e gordura não são suscetíveis de ser utilizadas como ingredientes nos casos em que a origem é determinada como o local de período mínimo de criação antes do abate, tendo em conta os problemas suscitados pela armazenagem/rastreabilidade.
	Local de período mínimo de criação antes do abate +	– Dá maior ênfase à proveniência da matéria-prima,	– Sistemas de rastreabilidade

	local de abate	sempre que o ingrediente não tenha sido inteiramente obtido num só país.	adicionais; – Aplicação poderia ser problemática, em caso de origens múltiplas; – Aparas e gordura não são suscetíveis de ser utilizadas como ingredientes, tendo em conta os problemas suscitados pela armazenagem/rastreabilidade.
Categoria II: Produtos à base de carne	País onde o ingrediente foi inteiramente obtido ou país onde se realizou o último processamento substancial (Código Aduaneiro)	– Dá maior ênfase ao local de processamento quando for aplicável o país do último processamento substancial; – Tecnicamente exequível para os OESA; – Mais prático, em caso de origens múltiplas; – Aparas e gordura poderiam vir a ser utilizadas como ingredientes.	– Não fornece informações sobre a proveniência da matéria-prima quando for aplicável o país do último processamento substancial.
	Local de período mínimo de criação antes do abate + local de abate	– Dá maior ênfase à proveniência da matéria-prima, sempre que o ingrediente não tenha sido inteiramente obtido num só país.	– Não fornece qualquer informação sobre o local de processamento; – Sistemas de rastreabilidade adicionais; – Particularmente problemático, em caso de origens múltiplas; – Aparas e gordura não são suscetíveis de ser utilizadas como ingredientes, tendo em conta os problemas suscitados pela armazenagem/rastreabilidade.
Categoria III: Alimentos constituídos por vários ingredientes com carne utilizada como ingrediente	País onde o ingrediente foi inteiramente obtido ou país onde se realizou o último processamento substancial (Código Aduaneiro)	– Dá maior ênfase ao local de processamento quando for aplicável o país do último processamento substancial; – Aparas e gordura poderiam vir a ser	– Não fornece informações sobre a proveniência da matéria-prima quando for aplicável o país do último processamento substancial; – Sistemas de rastreabilidade adicionais; – Particularmente

		utilizadas como ingredientes.	problemático, em caso de origens múltiplas;
	Local de período mínimo de criação antes do abate + local de abate	– Dá maior ênfase à proveniência da matéria-prima, sempre que o ingrediente não tenha sido inteiramente obtido num só país.	– Não fornece qualquer informação sobre o local de processamento; – Sistemas de rastreabilidade adicionais; – Particularmente problemático, em caso de origens múltiplas; – Aparas e gordura não são suscetíveis de ser utilizadas como ingredientes, tendo em conta os problemas suscitados pela armazenagem/rastreabilidade.

7. CONCLUSÕES

O interesse dos consumidores na rotulagem relativa à origem da carne utilizada como ingrediente parece ser considerável. No entanto, existem diferenças significativas entre os diferentes Estados-Membros quanto às preferências dos consumidores e à compreensão das informações relativas à origem, bem como quanto aos níveis de motivação/justificação para estas informações. O interesse geral muito significativo manifestado pelos consumidores pela rotulagem relativa à origem: a) classifica-se depois dos aspetos relacionados com o preço e a qualidade/os aspetos organoléticos enquanto fatores mais importantes que afetam a escolha do consumidor e b) não se reflete na «vontade de pagar» demonstrada pelo consumidor; com aumentos de preços inferiores a 10 %, a sua «vontade de pagar» regista uma descida de 60-80 %.

A exequibilidade e o impacto da rotulagem relativa à origem dependem em grande medida da natureza e das modalidades aplicáveis, assim como da natureza dos produtos em causa. Para efeitos do presente relatório, foram analisados três cenários:

– Cenário 1 – manter a rotulagem relativa à origem numa base voluntária;

– Cenário 2 – introduzir uma rotulagem obrigatória relativa à origem com base em: a) UE/não-UE ou b) UE/país terceiro;

– Cenário 3 – introduzir uma rotulagem obrigatória relativa à origem indicando o Estado-Membro ou país terceiro.

O cenário 1 não colocaria aos OESA problemas operacionais adicionais, visto que os custos de exploração, o impacto no comércio da UE e a nível internacional, os encargos administrativos e para as entidades públicas, assim como os custos suplementares repercutidos no consumidor seriam reduzidos ao mínimo. Todavia, esta medida não constituiria uma solução satisfatória para a procura por parte dos consumidores de informações em matéria de origem.

Ambos os cenários – o cenário 2 (em menor grau) e o cenário 3- – responderiam à procura por parte dos consumidores de informações relativas à origem, embora representassem desafios operacionais e exigissem que fossem levadas a cabo

adaptações radicais na cadeia alimentar. O cenário 2 é considerado mais exequível do que o cenário 3 Em especial:

O cenário 2 daria respostas à procura por parte dos consumidores de informações relativas à origem, mas pode ser considerado demasiado genérico e não justificativo de um eventual aumento dos preços decorrente dos custos de exploração adicionais para os OESA (de negligenciáveis a 25 %) No que diz respeito à competitividade e ao comércio, é provável que as alterações na cadeia de abastecimento resultem numa segmentação do mercado, numa redução do número de intermediários e do número de ingredientes à base de carne. No que diz respeito ao comércio internacional, este cenário é suscetível de dar origem a alterações nos fluxos comerciais, incluindo um risco de que os OESA da UE optem por mudar para fornecedores da UE e de criar custos adicionais para os OESA dos países terceiros. Se bem que se estime que os encargos administrativos para os operadores das empresas do setor alimentar sejam negligenciáveis, prevê-se que o ónus para as entidades públicas venha a aumentar entre 10 % e 30 %.

O cenário 3 prestaria, por um lado, informação relevante aos consumidores, dado que, em geral, estes estão interessados em saber mais sobre a origem da carne, no que diz respeito aos três grupos de produtos à base de carne, e, por outro lado, acarretaria provavelmente custos suplementares para os OESA, o que resultaria, por sua vez, num aumento dos preços, em função da natureza do(s) ingrediente(s) à base de carne em causa e do(s) produto(s) final(is), suscetível de afetar o consumo. Prevê-se que os custos de exploração adicionais para os OESA, neste cenário, variem entre +15-20 % até 50 %. No que diz respeito à competitividade e ao comércio, o impacto seria semelhante ao do cenário 2, embora mais proeminente. Os encargos administrativos adicionais podem resultar num aumento de 8-12 % dos custos totais de produção, ao passo que o ónus para as entidades públicas poderá ser mais elevado do que no cenário 2. Se o financiamento concedido às autoridades de controlo pelos orçamentos dos Estados-Membros não aumentar, o que constitui a tendência predominante no atual contexto económico, é previsível uma redução da frequência dos controlos ou uma alteração das prioridades. A eventual aplicação de taxas para a realização dos controlos oficiais poderá atenuar os custos dos controlos oficiais.

A Comissão é da opinião de que todos os cenários possíveis apresentam vantagens/desvantagens, que têm de ser amplamente debatidas com o Conselho e o Parlamento Europeu. Com base nestes debates, a Comissão irá analisar quais, caso sejam necessárias, as próximas medidas a adotar. Tal pode incluir, se for caso disso, a apresentação de uma proposta legislativa para regulamentar a rotulagem relativa à origem da carne utilizada como ingrediente em géneros alimentícios.