



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 13.7.2011
SEC(2011) 884 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

que acompanha o documento

**PROPOSTA DE REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO
CONSELHO**

relativo à política de mercado para os produtos da pesca e da aquicultura

{COM(2011) 416 final}
{SEC(2011) 883 final}

RESUMO

A UE é o maior mercado do mundo para os produtos da pesca e da aquicultura — um mercado que vale 55 mil milhões de EUR (ou 12 milhões de toneladas). Em média, os cidadãos europeus consomem 22 kg de produtos da pesca e da aquicultura por ano, o que representa 15 % do respectivo consumo de proteínas. Os padrões de consumo são muito variáveis entre os Estados-Membros, oscilando entre pouco mais de 10 kg em alguns países (sobretudo da Europa de Leste) e mais de 30 kg noutros países. Todos os países da UE, no entanto, registam um aumento do consumo. Uma vez que a produção da UE diminuiu ao longo da última década, o seu rácio de auto-suficiência também diminuiu acentuadamente, de 57% para 35%.

A Organização Comum do Mercado (OCM) no sector dos produtos da pesca e da aquicultura existe desde 1970. É um dos pilares da Política Comum das Pescas (PCP). A sua actual base jurídica é o Regulamento (CE) n.º 104/2000, adoptado em 1999. A reforma da Política Comum das Pescas, actualmente em curso, constitui uma excelente oportunidade para analisar e eventualmente rever os objectivos e instrumentos da política de mercado para os produtos da pesca e da aquicultura.

Os problemas

Desde 2008, a Comissão tem vindo a proceder a avaliações aprofundadas e a consultas, com a dupla intenção de avaliar os resultados do actual enquadramento jurídico e a evolução das tendências de mercado na UE na última década, por um lado, e ouvir as opiniões das partes interessadas, por outro. O presente relatório descreve e analisa as cinco principais áreas problemáticas encontradas, que podem ser resumidas do seguinte modo:

- a nossa política de mercado não contribui suficientemente para uma produção sustentável;
- a posição de mercado do sector da produção da UE tem vindo a piorar;
- não fomos capazes de prever ou gerir as flutuações do mercado;
- o nosso potencial de mercado está ainda, em grande medida, por explorar;
- a aplicação da política de mercado é prejudicada por um enquadramento pesado e excessivamente complexo.

Nos dias de hoje, várias pescarias da UE não são exploradas de forma sustentável. Os benefícios comerciais das práticas sustentáveis são negligenciáveis, não existindo sanções comerciais para as práticas insustentáveis ou potencialmente insustentáveis. A nossa política de mercado não conseguiu obter mais valor de volumes de produção em estagnação ou diminuição, nem tem encorajado as boas práticas.

O abastecimento da UE é diverso e fragmentado. Face à tendência para a diminuição da produção e a um mercado cada vez mais globalizado, carece de competitividade e revelou a sua incapacidade para prever e gerir as flutuações do mercado ou para se adaptar à procura em termos de previsibilidade dos volumes ou da qualidade e apresentação dos produtos.

Subjacente aos cinco principais problemas acima referidos, existe igualmente um subconjunto de outros problemas.

As organizações de produtores (OP) no sector das pescas e da aquicultura, que poderiam desempenhar um papel fundamental na aplicação quotidiana da PCP (desde que a sua missão, recursos e direitos e deveres sejam devidamente ajustados) não dispõem geralmente dos recursos e incentivos necessários para organizar eficazmente a produção e para gerir as actividades de pesca, colocar a produção no mercado, etc. Por outro lado, se grande parte do sector das pescas está fragmentado, os transformadores e os distribuidores tendem a estar concentrados, particularmente a nível dos retalhistas. A posição económica dos pescadores da UE seria beneficiada pela evolução para uma maior concentração no lado da oferta ou por incentivos nesse sentido. A melhor organização da produção afigura-se como condição prévia essencial para uma boa coordenação de todos os elementos ao longo da cadeia de comercialização.

A informação sobre a procura no mercado, as preferências dos clientes, as tendências observadas e a formação dos preços não está facilmente acessível a todos os intervenientes. Contudo, através de uma melhor compreensão da dimensão comercial da sua actividade, os produtores da UE estariam melhor posicionados para orientar os pescadores para uma produção com melhores possibilidades de venda a um preço razoável (a regra de ouro é, neste contexto, que o peixe que dificilmente possa ser vendido deve ser deixado no mar). Isto implica uma melhor planificação do abastecimento e das vendas — por outras palavras, de decisões activas quanto ao tipo de produto que deve ser vendido e ao momento e local em que essa venda deve ocorrer.

Os responsáveis políticos precisam igualmente de informações de base — bem como de alertas precoces quanto a eventuais crises de mercado — para a concepção das políticas.

Na actual situação, em que as unidades populacionais se encontram sobreexploradas, a afectação de fundos públicos para a destruição de peixes deixou de ser justificável; deve ser abolida a chamada «retirada» de produtos da pesca do mercado. O efeito dos mecanismos de intervenção sobre a estabilidade do mercado não tem, de resto, sido significativo, limitando-se a um número reduzido de portos e a algumas espécies de pequenos pelágicos.

Isto deve-se ao facto de que as intervenções no mercado podem ajudar a controlar os sintomas das quedas súbitas dos preços, mas nunca atacam a raiz do problema. É inegável, contudo, que a pesca continua a ser uma actividade económica incerta e arriscada; o ajustamento da ocasião e da quantidade das capturas às necessidades específicas do mercado em qualquer momento constituirá sempre um desafio complicado. Qualquer política de mercado sensata deve contemplar este problema intrínseco e, pelo menos, limitar os riscos daí decorrentes para os pescadores.

As normas de comercialização da UE, que definem características comerciais normalizadas, são importantes para o bom funcionamento do mercado interno dos produtos da pesca. Tanto a avaliação realizada como o presente relatório analisam em que medida as actuais normas comuns de comercialização deverão ser revistas.

A informação dos consumidores é uma componente importante da organização do mercado, em primeiro lugar devido à grande variedade de peixe e marisco actualmente disponível no comércio e, em segundo lugar, porque as pessoas estão cada vez mais sensibilizadas para as questões ambientais e exigem informação que lhes permita fazer a sua escolha no momento da aquisição. O peixe é fresco ou descongelado? Onde é que foi capturado, exactamente? Foi pescado ou produzido de forma sustentável e comercializado de acordo com os

princípios de um comércio leal (*fair trading*)? Os consumidores têm direito a receber, através do rótulo do produto, informação fiável acerca do que estão a comprar.

Por último, o aumento do consumo em toda a UE oferece oportunidades económicas significativas tanto para os produtores da UE como de países terceiros.

A UE tem o direito de actuar

Nos termos do artigo 3.º, n.º 1, alínea d), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), a UE dispõe de competência exclusiva no domínio da conservação dos recursos biológicos do mar, no âmbito da PCP. O artigo 4.º, n.º 2, alínea d), do TFUE determina que a UE partilha as competências no que respeita às restantes componentes da PCP. Estas disposições determinam o âmbito de acção quanto ao que deve ser abordado a nível da UE e à margem de manobra de que os Estados-Membros dispõem para actuar. Afectam igualmente a forma da acção da UE, em termos de escolha dos instrumentos. As medidas de mercado no âmbito da OCM são abrangidas pelo artigo 4.º, n.º 2, alínea d), do TFUE, pelo que devem ser justificadas à luz do princípio da subsidiariedade.

O estabelecimento de uma política de mercado a nível da UE é essencial para a realização do mercado interno dos produtos da pesca e da aquicultura e para garantir a igualdade de concorrência. Ao abrigo do princípio da subsidiariedade, os Estados-Membros e os operadores económicos devem beneficiar de um elevado grau de autonomia na aplicação dos diferentes mecanismos relativos à política de mercado.

Interacção com a reforma da PCP

O principal objectivo da reforma da Política Comum das Pescas é promover uma gestão sustentável dos recursos haliêuticos através de um sector economicamente viável, que, por sua vez, deverá assumir cada vez mais a sua própria gestão. Para concretizar este objectivo, devemos começar por ajudar o sector a organizar-se de modo mais eficiente.

A avaliação de impacto da PCP concluiu que, à luz dos novos objectivos e instrumentos da PCP, é necessária uma reforma fundamental da política de mercado: os instrumentos orientados para o mercado deverão contribuir, directa ou indirectamente, para a realização dos principais objectivos da PCP.

Para combater a sobrepesca e as práticas insustentáveis e abandonar as estratégias de produção exclusivamente baseadas no volume, a nova política de mercado irá apoiar:

- o reforço dos poderes das organizações de produtores e a co-gestão pelos mesmos dos direitos de acesso, bem como das actividades de produção e de comercialização;
- as medidas de mercado que aumentem o poder de negociação dos produtores (pesca e aquicultura), melhorem a previsibilidade, a prevenção e a gestão das crises de mercado e promovam a transparência e a eficiência do mercado;

- os incentivos de mercado e prémios às práticas sustentáveis; as parcerias para uma produção, aprovisionamento e consumo sustentáveis; a certificação (rótulos ecológicos), a promoção e a informação aos consumidores;
- medidas de mercado adicionais para as devoluções.

Objectivos

Para cada um dos cinco principais domínios problemáticos acima referidos, a avaliação de impacto define os objectivos específicos da nova política de mercado dos produtos da pesca e da aquicultura:

- aperfeiçoamento dos incentivos de mercado em apoio das práticas de produção sustentáveis;
- melhoria da posição comercial da produção da UE;
- melhoria da ligação entre a produção da UE e o mercado da UE;
- reforço do potencial comercial dos produtos da UE;
- apoio a uma melhor governação e à simplificação do enquadramento legal.

Opções

Com base nas avaliações realizadas, nos pontos de vista das partes interessadas, nos objectivos específicos definidos e nos instrumentos políticos identificados, foram analisadas quatro opções:

- Opção 1: manter a actual organização comum do mercado dos produtos da pesca e da aquicultura;
- Opção 2: reformular a actual organização comum do mercado dos produtos da pesca e da aquicultura;
- Opção 3: reforçar a política de mercado para os produtos da pesca e da aquicultura;
- Opção 4: desregulamentar a actual organização comum do mercado dos produtos da pesca e da aquicultura.

A Opção 1 implica a manutenção das características da actual OCM, essencialmente centrada em intervenções de mercado para apoio à estabilidade dos preços (retirada, reporte, armazenagem privada, indemnizações compensatórias para o atum), mecanismos pautais autónomos (suspensões e quotas), normas de comercialização (frescura e tamanho) e informação obrigatória aos consumidores (designação comercial; método de produção:

capturado no mar, capturado em águas interiores ou aquicultura; origem: zona de captura ou país de origem no caso dos produtos da pesca em águas interiores ou da aquicultura).

A Opção 2 reduz os mecanismos de intervenção a um único auxílio à armazenagem de produtos da pesca destinados ao consumo humano. Resolve as incoerências entre os tamanhos mínimos de desembarque e de comercialização. Torna mais flexível a revisão dos contingentes pautais e das suspensões autónomas (de três em três anos).

A Opção 3 é idêntica à Opção 2, mas atribui tarefas adicionais às organizações de produtores (OP) e às organizações interprofissionais (OIP), concedendo-lhes apoio financeiro para a elaboração e execução de planos sustentáveis de produção e comercialização. Esta opção simplifica e adapta ainda o âmbito de aplicação das normas de comercialização; integra o respeito das convenções internacionais de governação das pescas nos mecanismos pautais autónomos e preferenciais; cria um Observatório do Mercado Europeu; alarga a informação obrigatória aos consumidores e o seu âmbito de aplicação a todos os produtos (frescos, congelados, enlatados, transformados). Proporciona igualmente um enquadramento para assegurar a exactidão e o controlo da rotulagem voluntária.

Opção 4: eliminação da OCM. Esta opção elimina todos os apoios financeiros (intervenção e apoio a acções colectivas) e todos os instrumentos jurídicos específicos para os produtos da pesca e aquicultura. Deixaria de existir qualquer pré-condição para os produtos da pesca e da aquicultura importados.

Avaliação das opções

Sustentabilidade ambiental

A Opção 1 mantém-se centrada na gestão dos mecanismos de intervenção; não confere poderes às OP para gerirem as suas actividades de pesca de forma sustentável nem garante o exercício sustentável das actividades de aquicultura.

A supressão das ajudas à retirada do mercado no quadro da Opção 2 terá um impacto directo bastante limitado, tendo em conta os pequenos volumes que foram objecto de retirada nos últimos anos. No entanto, envia uma forte mensagem política no sentido da necessidade de uma maior antecipação da procura do mercado e das possibilidades de escoamento.

Opção 3: a responsabilização das OP pela gestão colectiva, acompanhamento e controlo das possibilidades de pesca repartidas pelos Estados-Membros (incluindo os direitos individuais de pesca e o esforço de pesca dos seus próprios membros) permitiria um aumento significativo da sustentabilidade do sector das pescas da UE. O acesso dos consumidores a informações mais precisas sobre todos os produtos, independentemente da sua apresentação, aumentará consideravelmente os conhecimentos sobre os produtos da pesca e da aquicultura, o que ajudará os consumidores a fazer escolhas melhores e mais informadas e, em última análise, apoiará um consumo responsável.

A ausência de apoios para as OP no quadro da Opção 4 afectaria negativamente a sua capacidade de coordenação para a aplicação de práticas de pesca sustentáveis. Por outro lado, limitaria os esforços de gestão actualmente levados a cabo pelas OP. Embora as iniciativas privadas no sentido de garantir um aprovisionamento e consumo sustentáveis estejam a aumentar na UE, esta nova evolução do mercado ainda precisa de se desenvolver e de consolidar a sua credibilidade e confiança.

Sustentabilidade económica

Na Opção 1, o valor acrescentado das OP ficará forçosamente limitado à possibilidade de beneficiarem de mecanismos de intervenção. As OP não irão provavelmente fornecer serviços adicionais aos seus membros, em especial para uma melhor ligação da sua produção às exigências do mercado e para aumentar o valor acrescentado dos seus produtos.

Em termos de impacto da Opção 2 sobre os preços na primeira venda, é provável que os produtores se vejam obrigados a continuar a aceitar os preços que lhes são propostos até aprenderem a agrupar eficazmente a sua oferta e a promover melhor os seus produtos.

No que respeita à Opção 3, a avaliação das boas práticas no sector das frutas e produtos hortícolas mostra uma clara correlação entre o nível de estruturação da produção, a estabilidade dos preços e o valor acrescentado. O planeamento e a concentração da oferta deverá, portanto, resultar numa maior estabilidade dos preços na primeira venda. A aplicação de conhecimentos adequados sobre o funcionamento do mercado deverá reforçar a posição de mercado e a capacidade de previsão das tendências desse mesmo mercado ou das crises. O maior poder de negociação dos produtores deverá conduzir a uma distribuição mais equilibrada do valor acrescentado. Uma informação mais correcta do consumidor

sobre a origem dos produtos (p. ex.: uma determinada unidade populacional, subzona FAO ou espaço marítimo definido, como o golfo da Biscaia, o canal da Mancha, etc.) beneficiará a aquisição local e encorajará um consumo sustentável. As frotas da pequena pesca poderão comercializar melhor a sua produção e a confiança dos consumidores será restaurada ou confirmada. O alargamento dos requisitos de informação aos produtos transformados dará igualmente satisfação às expectativas dos consumidores e contribuirá para a prevenção das fraudes.

A eliminação de instrumentos da política de mercado, como prevista na Opção 4, eliminaria qualquer incentivo à reestruturação do sector. Diminuiria o poder de negociação dos produtores e limitaria a sua capacidade de adaptação da oferta à procura (abastecimento atomizado, falta de coordenação entre os produtores). A informação aos consumidores numa base voluntária constitui uma opção praticável, tendo em conta o empenho dos produtores numa produção sustentável. No entanto, não permitirá dar cumprimento ao objectivo de informar melhor os consumidores da UE e de aumentar os seus conhecimentos sobre os produtos da pesca e da aquicultura. Foram observados casos em que falsas alegações de respeito das considerações ambientais induziram em erro ou confundiram os consumidores, o que prejudica quaisquer tentativas de restabelecimento da imagem do sector.

Sustentabilidade social

Nas Opções 1 e 2, os efeitos sobre o rendimento serão muito limitados, por um lado porque apenas incidirão nos casos em que seja necessário evitar quedas de preços e, por outro, porque a intensidade da ajuda é muito baixa (0,2 % do valor da produção da UE).

Na Opção 3, a melhor estruturação do lado da produção deverá permitir uma melhor antecipação das crises e o aumento do valor acrescentado, por via da diversificação das estratégias de comercialização. Esses elementos deverão contribuir para manter o emprego e os níveis de rendimento.

Na Opção 4, a supressão dos instrumentos de mercado terá provavelmente algum impacto sobre determinados sectores (fábricas de conservas de pequenos pelágicos), que poderão ser deslocalizados para fora da UE. Nesses casos, o impacto sobre o emprego e os rendimentos poderá ser substancial à escala local.

Comparação das opções

Com base nos impactos avaliados e nos riscos identificados, as opções foram comparadas com o cenário de base (*status quo*) em termos da respectiva eficácia e eficiência relativamente aos objectivos pretendidos e em termos da respectiva coerência com os objectivos globais da UE (a saber, os objectivos da PCP, mas também outras questões transversais). Essa avaliação pode resumir-se como segue:

A Opção 1, ou manutenção do *status quo*, foi avaliada em pormenor e foi considerada parcialmente ineficiente e demasiado complexa para cumprir os seus objectivos actuais. Até ao momento, o principal objectivo da OCM tem sido a estabilidade dos preços, através da intervenção no mercado. Verifica-se que essa intervenção tem um impacto limitado e um desempenho insuficiente; atacou os sintomas, em vez das causas reais, enviou sinais políticos errados e atribuiu aos operadores pouca ou nenhuma responsabilidade. Actualmente, 12 anos após a sua adopção, a actual OCM não parece adequada aos desafios

do mercado da UE. A sua ineficácia será ainda maior no contexto da PCP reformada e poderá mesmo revelar-se incompatível com os seus objectivos fundamentais.

A Opção 2 tem por objectivo corrigir as principais deficiências da actual OCM, propondo ajustamentos e simplificações que permitirão melhorar o seu funcionamento. A sua relevância para os principais objectivos da reforma da PCP continua, no entanto, a ser questionável.

A Opção 4 eliminaria totalmente a política de mercado da UE. É verdade que a evolução determinada pelo mercado e os incentivos à sustentabilidade têm aumentado; os compromissos assumidos pelos transformadores e retalhistas, combinados com a crescente pressão das ONG e da sociedade civil no sentido da obtenção de produtos sustentáveis, deverão aproximar-nos dos nossos objectivos ambientais. Contudo, os principais problemas identificados, nomeadamente o complexo e fragmentado sector de abastecimento da UE e os riscos de informação enganosa ou confusa para o consumidor, só seriam parcialmente resolvidos. Na realidade, o sector terá uma maior responsabilidade na gestão das suas actividades, mas a falta de apoio para a estruturação da sua produção e de medidas de acompanhamento para o mercado resultaria numa contradição com os objectivos da reforma de apoio aos instrumentos baseados no mercado (em substituição de onerosas medidas estruturais) e de ajuda às organizações de produtores para melhorar a comercialização dos seus produtos.

A Opção 3 propõe o reforço da política de mercado, de modo a acompanhar o sector das pescas e da aquicultura na sua evolução para práticas mais sustentáveis. Há muita coisa a fazer, em termos de organização e de comercialização, para aumentar a previsibilidade do aprovisionamento e reduzir os custos das transacções. Esta opção salienta o papel das principais partes interessadas no favorecimento de práticas sustentáveis.

De acordo com esta opção, a estrutura e o objectivo da nova política de mercado seriam muito mais amplos e ousados:

- diversos instrumentos, designadamente os mecanismos de intervenção no mercado, são abandonados, o que implica uma forte mensagem política e uma enorme simplificação;
- alguns elementos, como as normas de comercialização e a política pautal autónoma, continuarão a existir, mas serão flexibilizados; são introduzidos objectivos adicionais (em apoio do desenvolvimento da venda à distância ou do comércio electrónico, da igualdade de concorrência, etc.);
- outros elementos ganham maior importância: o sector é reorganizado com uma tónica mais forte na capacidade dos produtores para gerirem a sua produção e comercializarem os seus produtos; é previsto um pagamento único simplificado de ajuda à armazenagem (os produtos deverão ser armazenados, transformados e reintroduzidos no mercado) e a informação aos consumidores é consideravelmente alargada, tanto em termos de âmbito como de conteúdo;
- um elemento novo é o observatório do mercado da UE.

A avaliação de impacto da reforma da PCP concluiu que é necessária uma reforma aprofundada da política de mercado, que deverá reforçar o papel das organizações de produtores e das organizações interprofissionais, bem como das medidas dirigidas à comercialização, em termos gerais. Esse processo contribuirá para alcançar os objectivos da reforma em termos de sustentabilidade económica, aumentando ainda a sustentabilidade ambiental. A política de mercado deverá orientar as actividades de produção para zonas onde as condições de mercado são boas e em que existe um mercado para os produtos da pesca e da aquicultura.

A política de mercado deverá contribuir para aumentar o valor acrescentado dos produtos da pesca e da aquicultura, num contexto em que o apoio financeiro será transferido da frota (em especial das medidas de desmantelamento de navios e de cessação temporária das actividades) em favor de soluções inteligentes, ecológicas, inovadoras e orientadas para o mercado no sector da pesca e da aquicultura. Mais especificamente, alguns aspectos da reforma do mercado deverão acompanhar e apoiar a execução da nova PCP:

- conferir poderes às OP para assegurar a gestão, execução e controlo das actividades de pesca por parte dos seus membros;
- a criação de partes de pesca transferíveis e baseadas no mercado permitirá que o sector das pescas possa ajustar a capacidade das frotas aos recursos marinhos disponíveis sem necessidade de intervenção pública; as OP poderão assumir a responsabilidade pela gestão colectiva das partes de pesca transferíveis;
- deverão ser cuidadosamente definidas medidas de mercado destinadas a apoiar uma política activa para o desembarque obrigatório de todas as capturas de unidades populacionais sujeitas a limitações de captura, que poderão ser aplicadas pelas OP;
- valorização de actividades de produção mais selectivas e sustentáveis e evolução no sentido do abandono de estratégias baseadas no volume de capturas, com uma melhor planificação da produção e da comercialização pelas OP e com os consumidores da UE a desempenharem um papel mais activo quando estiverem em posição de fazer escolhas informadas.

As variações dos impactos distributivos entre as diferentes zonas ou regiões serão muito limitadas, devido a um acesso totalmente uniforme das OP aos instrumentos financeiros e a todas as regras adoptadas.

Muitas das partes interessadas beneficiariam grandemente da aplicação da Opção 3. O aumento das responsabilidades e dos recursos das OP proporcionará novas oportunidades de negócio para os produtores de produtos da pesca e da aquicultura, que terão um maior incentivo para aderir a uma dessas estruturas. A nova política pautal melhorará a previsibilidade do aprovisionamento em matérias-primas, o que permitirá aos transformadores uma melhor previsão das suas actividades. Todo o sector será mais bem coordenado e sentir-se-á mais encorajado a lançar iniciativas de interesse comum, nomeadamente para a promoção da pesca sustentável. Os consumidores terão a possibilidade de fazer escolhas mais informadas, através de uma rotulagem melhorada e mais exacta dos produtos da pesca e da aquicultura. Por último, a simplificação e a redução da carga administrativa terá um impacto positivo para a Comissão, para as administrações dos Estados-Membros e para os operadores económicos.

Tendo em conta a avaliação de impacto, a DG MARE apoia a Opção 3, no sentido de criar uma política de mercado reforçada para os produtos da pesca e da aquicultura.