

# Facilitar a adoção de sistemas de reutilização no take-away

Avaliação dos custos da transição das embalagens de utilização única para um sistema de reutilização no take-away e avaliação das medidas políticas necessárias

Sumário executivo

Setembro de 2024



## Report For



A Zero Waste Europe (ZWE) é a rede europeia de comunidades, líderes locais, peritos e agentes de mudança que trabalham para uma melhor utilização dos recursos e para a eliminação dos resíduos na nossa sociedade. Defendemos sistemas sustentáveis; a reformulação da nossa relação com os recursos; e uma mudança global no sentido da justiça ambiental, acelerando uma transição justa para o desperdício zero em benefício das pessoas e do planeta.

[www.zerowasteeurope.eu](http://www.zerowasteeurope.eu)



## Equipa do projeto

Andy Grant

Michael Kirk-Smith

Lucien Joseph

Jessica Fairbrother

Eleanor Lewis

Louis Gray

Steven Watson

## A Aprovado por

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Andy Grant'.

Andy Grant

(Project Director)

Eunomia Research & Consulting Ltd  
37 Queen Square  
Bristol  
BS1 4QS  
United Kingdom

Tel +44 (0)117 9172250  
Fax +44 (0)8717 142942  
Web [www.eunomia.eco](http://www.eunomia.eco)



A Zero Waste Europe agradece o apoio financeiro da União Europeia. O conteúdo deste material é da exclusiva responsabilidade do autor. Não reflete necessariamente a opinião do financiador acima mencionado. O financiador não pode ser responsabilizado por qualquer utilização que possa ser feita da informação aqui contida.

## Agradecimentos

Gostaríamos de agradecer ao Município de Aarhus e à TOMRA pela sua contribuição e contributo para este estudo.

**Crédito da imagem da capa:** New European Reuse Alliance (Nova Aliança Europeia para a Reutilização) e os seus membros.

# Endorsements

---



## **Fernando Rodríguez-Mata, Diretor-Geral da Nova Aliança Europeia para a Reutilização**

---

Enquanto pioneiros de um futuro em que as embalagens reutilizáveis se tornam correntes, temos de criar condições de igualdade com as alternativas de utilização única. Para tal, há que começar por reconhecer os custos ocultos e externalizados destas últimas, frequentemente ignorados pelos decisores políticos e pelas autoridades locais. Depois, temos de aplicar adequadamente o princípio do poluidor-pagador, tornando os produtores responsáveis por suportar a totalidade dos custos do fim de vida das embalagens que colocam no mercado. O presente relatório é único na medida em que esclarece os custos associados aos recipientes reutilizáveis e descartáveis de seis dos tipos mais comuns de embalagens para levar para casa. Os resultados são inequívocos: precisamos de políticas que proporcionem as condições e os incentivos para a transição para sistemas de reutilização bem concebidos, libertando todo o seu potencial ambiental e económico.



## **Marta Longhurst, Plastics Initiative, Fundação Ellen MacArthur**

A reutilização desempenha um papel crucial na concretização de uma economia circular, representando uma das maiores oportunidades para reduzir a poluição por plásticos, ao mesmo tempo que traz benefícios para a economia e cria empregos em toda a cadeia de valor. Foi com prazer que contribuimos para este relatório, partilhando a nossa perspetiva e analisando as conclusões. O relatório contribui com mais provas de que as soluções reutilizáveis que substituem as embalagens de utilização única no sector do take-away podem reduzir as emissões de gases com efeito de estufa e descreve uma série de intervenções políticas que são essenciais para que a economia funcione. Este relatório deve dar mais confiança às empresas, aos decisores políticos e às instituições financeiras para que tomem medidas e aumentem a escala das embalagens reutilizáveis no take-away mais rapidamente, de modo a concretizar os benefícios que estas soluções trazem.

**plastic change**

## **Louise Lerche-Gredal, Diretora-Geral da Plastic Change**

O plástico está profundamente enraizado no consumismo e na cultura de conveniência da vida moderna. O consumo massivo de plástico conduziu à poluição do plástico que afeta o nosso ambiente, a biodiversidade, o clima e a saúde. A única forma de atenuar as consequências do plástico é reduzir a sua procura. Quando passamos da utilização única para a reutilização dos nossos produtos, reduzimos a necessidade de extrair novos recursos do planeta e reduzimos as consequências negativas do aumento da produção de plástico. No entanto, como refere o relatório, temos de ter em conta o custo oculto da utilização única e precisamos de intervenção política se quisermos maximizar os benefícios ambientais e económicos dos sistemas de reutilização.

# Sumário Executivo

Embora as embalagens de alimentos e bebidas possam desempenhar um papel importante na manutenção da segurança dos alimentos para os consumidores e na prevenção do desperdício alimentar, o aumento do consumo de embalagens de utilização única nas últimas décadas resultou em impactos ambientais em grande escala decorrentes da extração de recursos, da utilização de matérias-primas e das emissões de carbono associadas, bem como da deposição de resíduos de embalagens nos resíduos indiferenciados. De acordo com dados da Comissão Europeia, a quantidade total de resíduos de embalagens (ou seja, de todos os produtos embalados) consumidos na UE aumentou 16,4 milhões de toneladas entre 2010 e 2021 - um aumento de 24,2 %<sup>1</sup>. A Zero Waste Europe assinalou recentemente o problema<sup>2</sup>:

*"... apesar dos enormes esforços legislativos e financeiros, a reciclagem, por muito necessária que seja, tem-se revelado largamente insuficiente para resolver o problema. Em tempos de escassez de energia e de recursos, as medidas eficientes de prevenção e reutilização são as únicas opções que preservam o valor dos materiais e reduzem os resíduos e os custos para as autoridades públicas, estimulando simultaneamente a inovação e o empreendedorismo.*

*O setor do take-away de alimentos e bebidas é um dos sectores em que os resíduos de embalagem mais aumentaram, o que faz com que seja simultaneamente um problema urgente a resolver e uma oportunidade a ser aproveitada pelas diversas partes envolvidas".*

Em toda a UE, há um interesse crescente em reduzir os resíduos de embalagens de alimentos e bebidas do take-away, substituindo as embalagens de utilização única por alternativas reutilizáveis e recarregáveis. No entanto, os sistemas de reutilização de embalagens ainda não foram adotados pela indústria do take-away de alimentos e bebidas em geral. De facto, a reutilização ainda não é uma prática corrente e esses sistemas não estão a conseguir uma penetração significativa no mercado (ou seja, a proporção de vendas de embalagens de take-away que estão incluídas num sistema de reutilização de embalagens).

Os requisitos descritos no Regulamento sobre Embalagens e Resíduos de Embalagens (RERE) adotado têm o potencial de impulsionar uma maior adoção de sistemas de reutilização de embalagens em toda a Europa. Ao abrigo deste regulamento, os distribuidores finais de alimentos e bebidas de take-away são obrigados a oferecer aos consumidores uma alternativa em embalagem reutilizável num sistema de reutilização a par com as embalagens de take-away de utilização única<sup>3</sup>. O RERE inclui também a exigência de que, a partir de 2030, os distribuidores finais se esforcem por oferecer 10% dos produtos alimentares e bebidas para levar para casa em formatos de embalagens reutilizáveis. No entanto, como o requisito é apenas "esforçar-se" para o fazer, não é um objetivo vinculativo. O RERE também afirma que incentivar os vendedores de alimentos e bebidas a fornecer embalagens reutilizáveis é um meio de contribuir para a concretização dos objetivos de redução de embalagens da

---

<sup>1</sup> Estatísticas sobre resíduos de embalagens, sítios da internet da Europa, acedido em 02/09/2025, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Packaging\\_waste\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Packaging_waste_statistics)

<sup>2</sup> Zero Waste Europe (2023), Blueprint para harmonizar a implementação de embalagens de alimentos e bebidas usadas no takeaway na Europa, disponível em: <https://zerowasteurope.eu/wp-content/uploads/2023/10/RSVP-Reuse-Blueprint-October-2023.pdf>

<sup>3</sup> O texto do RERE adotado inclui obrigações tanto para a reutilização como para a recarga. Embora estejam relacionados, são conceitos distintos e a recarga não faz normalmente parte de um sistema de reutilização de embalagens, como é entendido no presente relatório. Por esta razão, a recarga não é considerada neste estudo.

UE (o RERE exige que os Estados-Membros reduzam o volume de resíduos de embalagens per capita em 5% até 2030, 10% até 2035 e 15% até 2040, com base nos níveis de 2018). Os Estados-Membros e as cidades com maior ambição podem optar por ir além dos requisitos do RERE, promovendo a adoção em maior escala de sistemas de reutilização de embalagens para acelerar os resultados ambientais positivos.

Este relatório explora os custos associados às embalagens de uso único e às embalagens reutilizáveis usadas no take-away e investiga os instrumentos políticos suscetíveis de impulsionar níveis mais elevados de adoção pelo mercado de sistemas de embalagens reutilizáveis. Especificamente, o estudo compara os custos, para as empresas de takeaway e para a sociedade em geral, relacionados com as embalagens de utilização única com os custos relacionados com a adoção de um sistema de embalagens reutilizáveis. No contexto do presente relatório, a "sociedade em geral" também inclui membros do público que, embora não sejam consumidores ou empresas de take-away, são, no entanto, afetados pelos custos das embalagens de utilização única e dos sistemas de reutilização de embalagens.

Em seguida, compara os custos de formatos equivalentes de embalagens de utilização única (incluindo papel e plástico) e reutilizáveis. Dado que os resultados destas comparações dependem de alguns pressupostos fundamentais em matéria de custos, o estudo examina também as sensibilidades em torno destes pressupostos. O estudo examina se as diferenças de custo entre os sistemas de embalagem de utilização única e reutilizáveis constituem uma barreira ou um incentivo à adoção pelo mercado. Por último, o relatório conclui com sugestões de medidas políticas adicionais que os Estados-Membros, as regiões e as cidades podem adotar para facilitar a transição para a reutilização. O estudo centrou-se em seis formatos de embalagens: tigelas, caixas para pizzas, hambúrgueres e sushi e copos para bebidas quentes e frias, nas cidades europeias de Aarhus (Dinamarca) e Berlim (Alemanha). Presume-se que os resultados sejam aplicáveis a muitas outras cidades europeias semelhantes.

## Principais Conclusões

Num estado de funcionamento estável, com uma penetração no mercado de cerca de 85% (o que este relatório designa por "cenário evoluído"), se não houver medidas de política fiscal de apoio, é provável que um sistema de reutilização de embalagens custe mais às empresas de take-away e, por conseguinte, aos consumidores de take-away, do que a opção de utilização única. A diferença no custo líquido varia consoante o formato, com alguns formatos mais fáceis de lavar e transportar (como os copos) a terem um custo quase neutro na opção de reutilização e outros (como as caixas de pizza) a custarem significativamente mais.

No entanto, a utilização única só tem um custo relativamente baixo porque as externalidades ambientais a ela associadas não são atualmente contabilizadas – nomeadamente, os custos da limpeza urbana, da poluição ambiental e do impacto nas emissões de carbono. Estes custos externos são suportados pela sociedade no seu conjunto, pelo que são pagos por um grupo mais vasto de cidadãos do que os utilizadores de take-away. Uma vez que os custos externos das embalagens de utilização única são superiores aos custos acrescidos para as empresas da mudança para um sistema de embalagens reutilizáveis, os benefícios em termos de custos da mudança, para a sociedade no seu conjunto, ultrapassam o aumento dos custos para as empresas.

São necessárias intervenções políticas para incentivar e facilitar a adoção de sistemas eficazes de reutilização de embalagens que possam proporcionar benefícios ambientais e económicos à sociedade. Dado que a adoção da reutilização é necessária para reduzir o consumo de embalagens de utilização única de take-away e os impactos ambientais negativos associados, é razoável ter em conta os custos ambientais suportados pela sociedade ao conceber as intervenções políticas necessárias. Para tal, podem ser utilizados instrumentos fiscais, como impostos, taxas ou ecovalores no âmbito da Responsabilidade Alargada do Produtor (REP), para alterar os custos das embalagens de utilização única de modo a internalizar as atuais externalidades (ou seja, limpeza do espaço público,

poluição ambiental e impactos em termos de emissões de carbono), criando assim condições mais equitativas para que as embalagens reutilizáveis possam competir com as embalagens de utilização única.

A Alemanha tem em vigor medidas de política fiscal sob a forma dos ecovalores no âmbito da RAP sobre as embalagens de utilização única. Os resultados deste estudo mostram que essas taxas são suscetíveis de aumentar o custo das embalagens de uso único do take-away em alguns formatos (como copos e taças), na medida em que um sistema de reutilização de embalagens para levar para casa deverá ter um custo comparativamente mais baixo para os fornecedores - e, por conseguinte, para os consumidores. É interessante notar que, embora se tenha demonstrado que as taxas de RAP na Alemanha resultam provavelmente em custos mais baixos para os sistemas de embalagens reutilizáveis do que os de utilização única, ainda não se desenvolveram sistemas de reutilização na Alemanha com elevados níveis de penetração no mercado. Este facto pode ser um indicador que o impacto deste tipo de intervenções fiscais nos custos dos fornecedores é, por si só, insuficiente para facilitar níveis elevados de penetração dos sistemas de reutilização de embalagens.

Para otimizar o desempenho dos sistemas de reutilização de embalagens e garantir a sua eficiência e comodidade de utilização, tanto para os vendedores de comida em take-away, como para os consumidores, as medidas políticas devem também centrar-se na definição de objetivos do sistema, como taxas mínimas de retorno e de rotação, requisitos mínimos de cobertura dos pontos de recolha, níveis mínimos e máximos de depósito/penalização, exigência de que os fundos provenientes de penalizações/depósitos não reembolsados permaneçam no sistema de embalagens de reutilização e garantias quanto à higiene de todo o sistema.

A prossecução de objetivos como estes ajudará a garantir a interoperabilidade entre regiões e simplificará a participação de fornecedores e consumidores. No início, à medida que os sistemas de reutilização de embalagens são testados, lançados e subsequentemente melhorados, e enquanto a introdução no mercado é relativamente baixa, cerca de 20% (o que este relatório designa por "cenário em evolução"), esses objetivos terão de ser acordados entre os governos e a indústria numa base voluntária. No entanto, à medida que os sistemas se desenvolvam e alcancem uma maior penetração no mercado, tornar-se-á adequado estabelecer objetivos na legislação, tais como normas e requisitos mínimos.

Embora as medidas fiscais dirigidas às embalagens de take-away de utilização única sejam necessárias nas fases iniciais de um sistema de reutilização de embalagens, é incerto que, por si só, sejam suficientes para alcançar um cenário evoluído, pelo que poderá ser necessário legislar sobre objetivos obrigatórios e calendarizados - com sanções significativas em caso de incumprimento dos objetivos - para alcançar ~85% de penetração no mercado e os níveis mais elevados possíveis de reutilização. Posteriormente, se e só se os objetivos não forem atingidos, poderá ser necessário introduzir medidas que proíbam a colocação no mercado de embalagens de uso único para take-away. Será importante comunicar claramente à indústria que, numa primeira fase, serão introduzidos objetivos obrigatórios se os níveis de desempenho desejados não forem atingidos e, numa segunda fase, que serão introduzidas proibições de utilização única se os objetivos não forem atingidos. Isto incentivará todos os atores do sistema a trabalharem no sentido de uma elevada adesão do mercado às embalagens reutilizáveis.

Outras medidas de apoio que provavelmente não terão um efeito significativo na introdução no mercado por si só, mas que são exemplos úteis de boas práticas que devem ser incluídos em todos os cenários políticos, incluem a proibição de embalagens de utilização única para consumo no local, a exigência de que a opção de embalagem reutilizável para servir alimentos e bebidas em regime de take-away seja oferecida por defeito, e a exigência de níveis mínimos de formação dos vendedores sobre o tema da reutilização.

