

MAPA DE COOPERAÇÃO REGULATÓRIA INTERNACIONAL (CRI) DA INDÚSTRIA

ALIMENTOS



MAPA DE
COOPERAÇÃO
REGULATÓRIA
INTERNACIONAL
(CRI) DA
INDÚSTRIA

ALIMENTOS

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI

Robson Braga de Andrade

Presidente

Gabinete da Presidência

Teodomiro Braga da Silva

Chefe do Gabinete - Diretor

Diretoria de Desenvolvimento Industrial e Economia

Lytha Battiston Spíndola

Diretora

Diretoria de Relações Institucionais

Mônica Messenberg Guimarães

Diretora

Diretoria de Serviços Corporativos

Fernando Augusto Trivellato

Diretor

Diretoria Jurídica

Cassio Augusto Muniz Borges

Diretor

Diretoria de Comunicação

Ana Maria Curado Matta

Diretora

Diretoria de Educação e Tecnologia

Rafael Esmeraldo Lucchesi Ramacciotti

Diretor

Diretoria de Inovação

Gianna Cardoso Sagazio

Diretora

Superintendência de Compliance e Integridade

Oswaldo Borges Rego Filho

Superintendente

MAPA DE COOPERAÇÃO REGULATÓRIA INTERNACIONAL (CRI) DA INDÚSTRIA

ALIMENTOS



© 2023. CNI – Confederação Nacional da Indústria.

Qualquer parte desta obra poderá ser reproduzida, desde que citada a fonte.

CNI

Superintendência de Desenvolvimento Industrial

FICHA CATALOGRÁFICA

C748m

Confederação Nacional da Indústria.

Mapa de cooperação regulatória internacional (CRI) da indústria de alimentos /
Confederação Nacional da Indústria. – Brasília : CNI, 2023.

36 p. : il.

1.Cooperação Regulatória. 2. Indústria de Alimentos. I. Título.

CDU: 339.5

CNI
Confederação Nacional da Indústria
Sede
Setor Bancário Norte
Quadra 1 – Bloco C
Edifício Roberto Simonsen
70040-903 – Brasília – DF
Tel.: (61) 3317-9000
Fax: (61) 3317-9994
<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/>

Serviço de Atendimento ao Cliente - SAC
Tels.: (61) 3317-9989/3317-9992
sac@cni.com.br

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 TEMA PRIORITÁRIO: ROTULAGEM NUTRICIONAL FRONTAL.....	11
3 REGULAÇÃO DE ROTULAGEM NUTRICIONAL FRONTAL NO MUNDO.....	13
4 REGULAÇÃO DE ROTULAGEM NUTRICIONAL FRONTAL NO BRASIL	21
5 INICIATIVAS DE HARMONIZAÇÃO EM NÍVEL INTERNACIONAL E REGIONAL.....	25
6 CONCLUSÃO SOBRE AS DIVERGÊNCIAS E POSICIONAMENTO ESTRATÉGICO	29
7 RECOMENDAÇÕES DE CRI	33



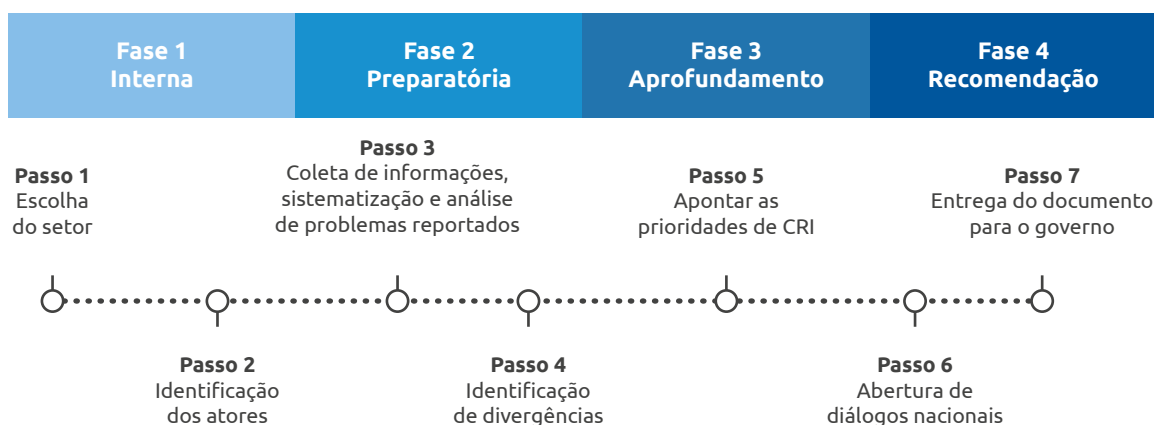
1 INTRODUÇÃO

A Confederação Nacional da Indústria (CNI) trabalha, por meio da Coalizão Empresarial para Facilitação de Comércio e Barreiras (CFB), em duas frentes na agenda para ampliar o acesso a mercados: 1) barreiras em terceiros mercados; e 2) cooperação regulatória internacional (CRI). A CRI visa, principalmente, reduzir ou eliminar custos decorrentes de divergências regulatórias que impactam o comércio internacional, tais como a necessidade de adaptação de produtos e processos produtivos a regimes estrangeiros e a verificação de conformidade por meio de testes e ensaios adicionais no país de destino da exportação.

O trabalho da CNI nessa segunda frente foi iniciado com o lançamento do [Manual sobre Cooperação Regulatória Internacional](#), que apresenta as principais ferramentas para eliminar ou reduzir divergências regulatórias. Esse documento gerou insumos para ampliação e consolidação do conhecimento em CRI, com a subsequente proposição de projetos-piloto para mapear prioridades e conveniências de CRI em determinados setores industriais.

Este projeto tem a finalidade de apoiar associações industriais a aplicar, em um caso concreto, os conceitos e instrumentos delineados no Manual sobre CRI e assim: a) identificar os mercados prioritários para cooperação; b) reconhecer as principais divergências regulatórias entre o regime nacional e os regimes dos mercados prioritários; e c) recomendar instrumentos de cooperação regulatória que possam reduzir ou eliminar as divergências. Pode-se visualizar as principais fases e passos do projeto na figura 1.

FIGURA 1 – Fases e Passos da criação do Mapa de prioridades de CRI



Elaboração: CNI e ABIA.

O **Mapa de Cooperação Regulatória Internacional da Indústria de Alimentos** é o resultado do trabalho conjunto da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e da Associação Brasileira da Indústria de Alimentos (ABIA). O documento apresenta o principal tema regulatório identificado nas fases interna e preparatória (1 e 2), o quadro regulatório sobre o tema, as divergências e iniciativas de harmonização existentes, levantados na fase de aprofundamento de ações de CRI (3); e, por fim, as recomendações (4).

O objetivo é fornecer material e conhecimento técnico para que o setor privado possa atuar articuladamente com o governo, buscando reduzir custos diretos e indiretos decorrentes de divergências regulatórias ao comércio internacional de alimentos. O mapa de CRI também visa contribuir para o posicionamento estratégico do setor em assuntos regulatórios que possam impactar o comércio externo e criar barreiras desnecessárias à exportação.



2 TEMA PRIORITÁRIO: ROTULAGEM NUTRICIONAL FRONTAL

Para a construção do mapa, foi realizada uma consulta à indústria sobre as principais barreiras regulatórias e dificuldades de acesso a mercados. Entre os temas reportados, a regulação da rotulagem nutricional frontal se destacou, em função de sua abrangência no setor, afetando toda a indústria exportadora, inclusive pequenas e médias empresas. As empresas exportadoras consultadas mostraram-se cientes da dimensão do problema, embora seus efeitos sobre o comércio ainda não sejam claramente conhecidos e dimensionados.

Trata-se de um tema complexo, dado o grau de divergência atualmente existente, tanto na esfera regional quanto na internacional. Tal diversidade e ausência de harmonização até o momento presente, podem acarretar custos consideráveis à indústria brasileira em um futuro próximo, quando diferentes regulações estiverem em vigor, principalmente no âmbito regional. Mesmo em relação ao cenário internacional, com o avanço de proposta de harmonização na União Europeia e a provável adoção de diretrizes gerais pelo *Codex Alimentarius*, é importante que o Brasil tenha um posicionamento estratégico e que leve em consideração as diferentes dimensões da questão, tanto por parte do setor público, quanto do setor privado, com relação ao tema.



3 REGULAÇÃO DE ROTULAGEM NUTRICIONAL FRONTAL NO MUNDO

O tema da **rotulagem nutricional frontal** (*front-of-package nutrition labelling - FOPNL*) é uma questão regulatória central à indústria de alimentos atualmente.

A Organização Mundial da Saúde (OMS) e suas associadas regionais, como a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS), desde 2016, têm publicado princípios, guias e recomendações aos governos para o desenvolvimento de regimes obrigatórios de rotulagem frontal. Tais recomendações visam a formulação e a implementação de políticas de saúde pública de combate à obesidade e doenças não-transmissíveis (*e.g.* doenças cardiovasculares, diabetes e determinados tipos de câncer).

As propostas para rotulagem frontal objetivam prover informações adicionais aos consumidores, além dos componentes nutricionais, que sejam rápidas, facilmente legíveis e visualizáveis, com a finalidade de orientar suas escolhas à uma alimentação potencialmente mais saudável. Traduzem-se, portanto, em um instrumento de saúde pública. Além da rotulagem frontal obrigatória, outras propostas e medidas governamentais têm sido utilizadas, tais como restrições à propaganda e à comercialização a públicos específicos, como crianças e adolescentes, e aumento de taxa de imposto interna a determinados produtos.

Em setembro de 2021, a OMS publicou relatório¹ abordando amplamente a questão. Entre várias questões levantadas, o relatório inclui a conveniência de haver ou não uma relação mais próxima entre os setores público e privado no combate a problemas de saúde pública alimentar. Outra questão abordada pelo relatório refere-se ao desafio e complexidade inerentes ao desenvolvimento e implementação de regimes de rotulagem frontal, em razão de conflitos de interesses no tema, modelos específicos de perfil nutricional e grau de educação nutricional em diferentes países, dificuldades de definição sobre o significado de dietas “não-saudáveis” e de decisão sobre o que seriam sistemas “ótimos” em contextos específicos.

¹ World Health Organization. *Implementing nutrition labelling policies: a review of contextual factors*. 2021. Disponível em: <https://www.who.int/publications/i/item/9789240035089>. Acesso em: 24. jul 2021.

Diversos regimes de rotulagem nutricional frontal (FOP) têm se proliferado no mundo todo. A rotulagem nutricional – entendida de forma ampla – visa informar consumidores sobre a contribuição nutricional de determinados alimentos e bebidas às suas dietas. Essa informação consiste em: a) declaração de nutrientes em forma de tabela nutricional; e b) informações nutricionais suplementares. Consumidores usualmente reportam que as tabelas com declarações de nutrientes, em geral colocadas na parte de trás das embalagens, são difíceis de entender. Em razão disso, iniciativas **públicas, privadas e público-privadas** vêm surgindo para tornar informações nutricionais mais simples e acessíveis. Essas informações suplementares à tabela nutricional costumam ser postas na parte **frontal** das embalagens, de maneira mais simplificada, permitindo maior compreensão ao consumidor médio, uma vez que são codificadas em cores, símbolos, palavras e elementos quantificáveis. Nas políticas de saúde implementadas por determinados governos, essa rotulagem frontal traz o potencial de estimular os consumidores a adotar em uma dieta mais equilibrada e saudável.

Há diferentes classificações desses regimes de rotulagem frontal, a depender do critério que se adota. Podem ser:

1. Quanto ao modo de implementação, **obrigatórios ou voluntários**;
2. Quanto aos atores envolvidos nas iniciativas, **públicos** (formulados como políticas governamentais ou recomendados por governos) **privados ou público-privados** (quando liderados por fabricantes de alimentos e bebidas ou redes de varejo, isoladamente ou em conjunto com governos);
3. Quanto ao conteúdo, podem ser **reduativos ou não-interpretativos** (repetem algumas ou todas as declarações nutricionais, podendo conter nutrientes específicos ou uma sumarização da qualidade nutricional geral dos produtos e/ou percentuais, considerando a ingestão calórica diária - *Guideline Daily Amounts* – *GDA* – Diretriz da Quantidade Diária) ou **avaliativos**, subdividindo-se em **semi-interpretativos** ou **interpretativos** (contendo indicação de níveis “baixo”, “médio” e “alto” para determinados nutrientes, cores de sinal semafórico ou esquemas de ranqueamento (*ranking*) simbolizado por estrelas ou outros símbolos). Os modelos interpretativos não fornecem informações quantitativas dos nutrientes, mas fornecem indicativos se os alimentos são ou não saudáveis.
4. Quanto a percepção ou avaliação pelo consumidor, podem **encorajar o consumo** (contendo logotipos de endosso ou “escolhas positivas”) ou **desencorajar o consumo** e orientar para outras escolhas (contendo sinais de advertência sobre produtos “altos em” açúcar, sódio e gorduras saturadas). Os modelos com sinais de advertência não repetem as informações nutricionais numéricas nem expressam o valor nutricional geral de um alimento. Os modelos gráficos dos rótulos variam muito, utilizando números (absolutos ou percentuais), palavras, imagens e cores.

As imagens incluem corações, estrelas, pirâmides, octógonos, círculos, triângulos e fechaduras, entre outros. As cores variam, com predominância de vermelho, amarelo e verde, como as cores de sinais semafóricos. Os rótulos com sinais de advertência em geral são monocromáticos, enquanto os logotipos de endosso e rótulos avaliativos são, em geral, coloridos.

QUADRO 1 – Classificação dos regimes de rotulagem frontal por critério

Modo de implementação	 Obrigatório	 Voluntário	
Atores envolvidos	 Públicos	 Privados	 Público-privados
Conteúdo	 Redutivos (ou não-interpretativos)	 Avaliativos (semi-interpretativos ou interpretativos)	
Percepção do consumidor quanto ao consumo	 Incentivo	 Desincentivo	

Elaboração: CNI e ABIA.

Nas décadas de 80 e 90, os países nórdicos (Suécia, Noruega e Dinamarca) introduziram sistemas voluntários de logotipos frontais relacionados a escolhas saudáveis (*choice logos/positive logos*). O modelo de selo de saúde “*Keyhole*” foi o primeiro implantado em 1989, na Suécia. Em 1998, no Reino Unido foi desenvolvido o modelo GDA – *Guideline Daily Amount*, com um resumo da tabela nutricional, que informa os valores absolutos e a porcentagem do valor diário recomendável. Por volta de 2006, esse modelo foi difundido pela Europa como uma opção voluntária de rotulagem frontal.

Na Ásia, Singapura e Tailândia implementaram rotulagens voluntárias similares e igualmente mandatórias para algumas categorias de produtos em 2003 e 2007, respectivamente. A partir de 2011, começou a surgir na União Europeia, sob a Diretiva 1169/11, uma variedade de regimes públicos e privados de rotulagem frontal. Em 2016, os reguladores europeus decidiram permitir aos Estados-membros recomendar a rotulagem frontal, mas sem caráter obrigatório, deixando aos Estados e às respectivas indústrias de alimentos a possibilidade de desenvolver seus próprios regimes, adaptando-os aos seus respectivos consumidores, desde que cumpridos determinados requisitos. O objetivo foi observar diversas experiências, para posteriormente tomar eventual decisão de harmonização. Em maio de 2020, a Comissão Europeia² reviu todas essas experiências, à luz do cenário

² Comissão Europeia. **RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO sobre a utilização de formas complementares de expressão e de apresentação da declaração nutricional**. 2020. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52020DC0207>. Acesso em: 24. jul. 2021.

internacional, e recomendou ao Parlamento Europeu a introdução de rotulagem frontal obrigatória e harmonizada no bloco. A recomendação está em linha com a ampla iniciativa do *Green New Deal* e a estratégia *Farm to Fork*, com ações voltadas a prover os consumidores com informações sobre dietas mais saudáveis e sustentáveis. A harmonização ainda não foi regulada.

Austrália e Nova Zelândia desenvolveram, em 2014, um regime de pontuação voluntário, baseado em símbolos monocromáticos que classificam os alimentos a partir de estrelas (*health star rating system*). Um algoritmo é utilizado para realizar a classificação de acordo com notas, pela presença ou ausência de nutrientes, como por exemplo: pontos positivos para presença de frutas e hortaliças, fibras e proteínas, e pontos negativos para alto teor de sódio, gorduras saturadas e açúcares totais, fornecendo uma avaliação do produto como um todo.

Os Estados Unidos não possuem uma legislação ou regulação de rotulagem nutricional frontal. Há diversos rótulos frontais voluntários utilizados pela indústria. Em 2018, a *Food and Drug Administration* (FDA) anunciou uma estratégia de inovação em nutrição incluindo uma potencial rotulagem frontal “saudável” voluntária. Porém, as políticas e iniciativas não têm prosperado, em razão de potenciais conflitos entre um regime público de rotulagem com a Primeira Emenda Constitucional, que protege empresas em relação a leis que restrinjam ou constriam determinados tipos de discurso, incluindo etiquetas em alimentos³.

No Canadá, em 2016, o Ministro da Saúde lançou igualmente uma estratégia para alimentação saudável, sendo a rotulagem frontal uma das principais iniciativas. Em 2018, a *Health Canada* lançou uma [consulta pública](#) sobre quatro possíveis modelos de alerta. Em 2022, a agência reguladora introduziu a [nova regulação](#), que inclui uma lupa, destinada a chamar a atenção das pessoas e atuar como uma indicação visual rápida e fácil para identificar alimentos ricos em gordura saturada, açúcares e/ou sódio. O modelo brasileiro adotado pela Anvisa é baseado no modelo canadense.




Na América Latina, o Chile foi o primeiro país a aprovar, em 2012, uma [lei de rotulagem e propaganda](#) para alimentos, introduzindo a obrigatoriedade da rotulagem frontal para alimentos com alto teor em sódio, açúcar, gorduras saturadas e calorias. A lei chilena foi regulamentada em 2015, introduzindo símbolos octogonais em preto, conhecido como modelo de advertência ou sinais de alerta (*warning labels*). Em 2019, o país iniciou a implementação da fase final do plano, com limites quantitativos mais restritivos. O modelo

3 Não existem estudos sobre rotulagem frontal nos Estados Unidos. O único trabalho encontrado, que se auto-intitula como o primeiro, foi: POMERANZ, Jennifer *et al.* *Mandating front-of-package food labels in the U.S.: What are the first amendment obstacles?* *Food Policy*, v. 86, jul. 2019. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0306919217307789>. Acesso em: 03 jan. 2023.

chileno foi seguido pelo Peru (2017) e Uruguai (2018), com variações quanto aos nutrientes e limites quantitativos. O México, em 2016, alterou o seu modelo, de informativo para interpretativo e obrigatório, e em 2020 substituiu pelo modelo de advertência, similar ao modelo chileno. A Argentina aprovou em outubro de 2021 lei baseada no modelo de advertência, com símbolos octogonais em preto. No Paraguai tramita um projeto legislativo similar. A Colômbia aprovou, em julho de 2021, o modelo de advertência, com sinais circulares em preto e branco.

O quadro 2 demonstra a variedade de regimes de rotulagem frontal atualmente utilizados, sejam voluntários ou obrigatórios, públicos ou privados. O quadro não é exaustivo e foi elaborado a partir de fontes secundárias.

QUADRO 2 – Regimes de rotulagem frontal

Características principais	País	Modelo visual	Modo de implementação	Iniciativa
Nutri-score Escala gráfica que divide os nutrientes em 5 classes expressas por cores e letras (conteúdo de açúcar, gorduras saturadas, sódio, fibras e proteína)	França (2017), Espanha (2018), Bélgica (2019), Holanda (2019), Alemanha (2020), Luxemburgo (2020)		Voluntário	Público
Modelo Fechadura (keyhole) Logotipo de endosso Alimentos contendo menos açúcar, sal e gorduras e mais fibras podem receber o logo	Suécia (1989), Noruega (2009), Dinamarca (2009), Lituânia (2013)		Voluntário	Público
Modelo de Escolha Saudável (choice logos) e símbolos de coração (heart logo) Logotipo de endosso Opção com melhor perfil nutricional em determinadas categorias (sal, açúcar e fibras)	Finlândia (2000), Singapura (2001), Eslovênia (1992), Polônia (2008), República Tcheca (2011), Brunei (2017), Malásia (2017) e Nigéria		Voluntário	Privado

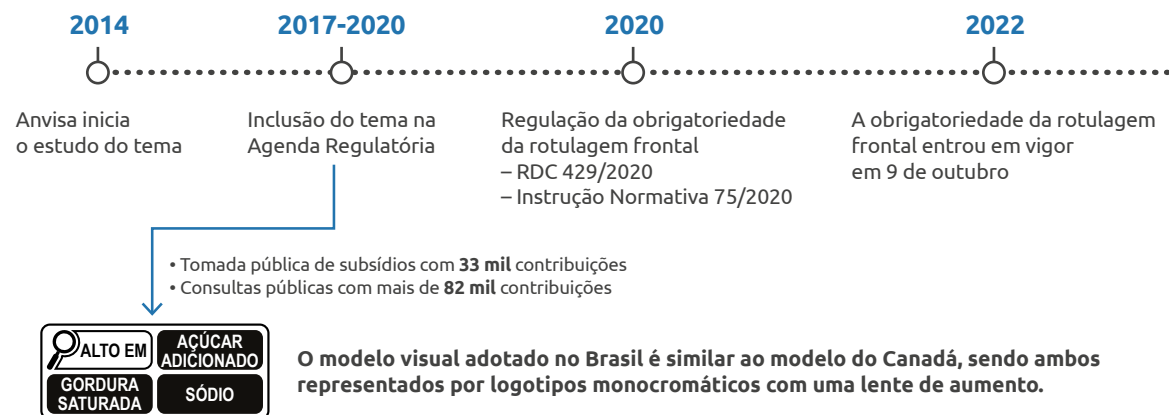
Características principais	País	Modelo visual	Modo de implementação	Iniciativa
Farol semafórico (<i>traffic-light coding</i>) Codificação por meio de cores (baixo-verde; médio-amarelo e alto-vermelho indicando níveis dos nutrientes)	Coreia do Sul (2012), Reino Unido (2013), Irã (2014), Sri Lanka (2015)		Voluntário	Público
	Equador (2014), Emirados Árabes (2019), Tailândia (2015)		Obrigatório	Público
Ranking de estrelas (<i>star-rating</i>) Codificação do perfil nutricional baseada em pontos positivos e negativos calculados por algoritmos (de 0.5 a 5 estrelas). Os dados brutos são convertidos no ranking	Austrália (2017) e Nova Zelândia (2017)		Voluntário	Público
Informações nutricionais frontais (<i>facts-up-front</i>) Indicação de alto em calorias, isoladamente ou em conjunto com gorduras saturadas, açúcar e sódio em mg.	Estados Unidos (2011)		Voluntário	Privado
Modelo de advertência (<i>warning signs</i>) Sinais de advertência para alimentos altos em açúcar, sódio e gorduras saturadas)	Chile (2015), Peru (2017), Uruguai (2018), México (2020), Israel (2020), Argentina (2021), Colômbia (2021)		Obrigatório	Público
Modelo de lupa Contém informações nutricionais adicionais e aponta alimentos altos em açúcar, sódio e gorduras saturadas)	Canadá (2022), Brasil (2020)		Obrigatório	Público



4 REGULAÇÃO DE ROTULAGEM NUTRICIONAL FRONTAL NO BRASIL

No Brasil, a Anvisa iniciou o estudo do tema em 2014 e o incluiu na Agenda Regulatória de 2017-2020. Após ampla tomada pública de subsídios, com 33 mil contribuições, e consultas públicas com mais 82 mil contribuições, a agência regulou a obrigatoriedade de rotulagem frontal, por meio da [RDC 429/2020](#) e [Instrução Normativa 75/2020](#). O regulamento entrou em vigor em 9 de outubro de 2022, após período de vacância legal de vinte e quatro meses, para que a indústria pudesse realizar as necessárias adaptações.

FIGURA 2 – Regulação de rotulagem frontal no Brasil



Elaboração: CNI e ABIA.

O modelo do Brasil pode ser caracterizado como semi-interpretativo. Quanto ao rótulo, apesar de ser monocromático e não repetir as informações nutricionais – da mesma forma que os modelos de advertência – o desenho gráfico de “lupa” produz um impacto mais informativo do que aqueles associados a riscos, como são os desenhos gráficos de octógonos (Chile, Uruguai e Peru), e de círculos (Colômbia).

Outra diferença entre o modelo brasileiro e os modelos chileno e uruguaio refere-se ao perfil nutricional utilizado para qualificar o alimento com alto teor de determinados nutrientes, assim como a seleção de nutrientes críticos para saúde humana. No Brasil, são sinalizados apenas três itens: açúcar adicionado, gorduras saturadas e sódio. No Chile, por exemplo, indica-se calorias e açúcares em geral. Além disso, o perfil nutricional do Chile é evolutivo e dividido em fases. Assim, a obrigação da rotulagem frontal passa a vincular número crescente de produtos, pois, à medida que avançam as fases, aumentam os padrões de exigência quanto aos limites de gorduras, calorias, açúcares e sódio nos alimentos comercializados.

O setor privado de alimentos posicionou-se publicamente, por meio da Rede Rotulagem, formada por 21 entidades ligadas ao setor produtivo de alimentos e bebidas, **reconhecendo e valorizando o processo democrático e pautado em Boas Práticas Regulatórias (BPR) – um dos instrumentos de CRI no âmbito unilateral, conduzido pela Anvisa, que deu origem a regulamentação**, de acordo com o *“OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy”*.



5 INICIATIVAS DE HARMONIZAÇÃO EM NÍVEL INTERNACIONAL E REGIONAL

Diante da complexidade de interesses envolvida, e dos impactos que as divergências de regulações podem causar ao comércio internacional, algumas iniciativas de harmonização têm surgido.

No nível internacional, embora o *Codex Alimentarius* possua [diretrizes sobre rotulagem nutricional de alimentos](#)⁴, não existe atualmente uma diretriz específica para rotulagem frontal. Foi formado em 2016 um Grupo de Trabalho eletrônico (*eWorking Group*) pelo Comitê de Rotulagem Nutricional (*Codex Committee on Food Labeling – CCFL*)⁵. Em junho de 2021, a CCFL circulou aos seus membros e observadores uma [proposta de princípios](#) de suporte à rotulagem nutricional frontal (*front of pack nutrition labeling - FOPNL*). Um dos princípios tem suscitado opiniões diversas entre os membros do Grupo de Trabalho, devido ao potencial conflito de interesses na colaboração da indústria ao desenvolvimento de regimes de rotulagem frontal. O princípio 4.3.1 prevê textualmente:

*Principle 4.3.1 [FOPNL should be **government lead** but **developed in collaboration** with all interested parties including **government**, private sector, consumers, academia, public health associations among others.]*

Tradução livre: A rotulagem nutricional frontal deve ser **liderada pelos governos, mas desenvolvida em colaboração** com todas as partes interessadas, incluindo governo, setor privado, consumidores, academia, associações de saúde pública, dentre outros.

O *Codex* publicou um [sumário das contribuições](#) feitas à proposta de princípios. A proposta foi discutida em reunião virtual do Grupo de Trabalho, realizada entre 27 de setembro e 1º de outubro de 2021. A proposta em desenvolvimento do *Codex Alimentarius* é extremamente relevante ao tema da rotulagem frontal, uma vez que as diretrizes do *Codex* são consideradas a primeira referência internacional quanto à regulação sobre alimentos.

4 As diretrizes foram estabelecidas em 1985 e a última atualização é de 2018.

5 O Grupo de Trabalho foi estabelecido após considerações sobre propostas da *International Association of Consumer Food Organizations* (IACFO) e dos governos da Nova Zelândia e Costa Rica.

A adesão dos países às diretrizes do *Codex Alimentarius* é voluntária, porém, os Acordos sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (TBT) e sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS) da Organização Mundial do Comércio (OMC) expressamente conferem presunção de legitimidade quanto à necessidade e justificativa científica à regulação do país que se mostrar conforme ao *Codex*. Do mesmo modo, a conformidade às diretrizes do *Codex* tem pautado interpretações em eventuais disputas comerciais na OMC.

Na América Latina, há igualmente iniciativas de harmonização no nível regional, apesar das discussões caminharem a passos lentos. No Mercosul, já existe harmonização da rotulagem nutricional obrigatória sobre as características básicas de composição dos alimentos (Resoluções 44 e 46/2003, e 31 e 48/2006). Quanto à rotulagem frontal, o tema foi incluído na agenda do Subgrupo de Trabalho n. 3 (SGT-3). Em 2018, os Ministros de Saúde dos países membros do bloco assinaram o Acordo No. 13/18, estabelecendo princípios para a rotulagem frontal de alimentos. Um [documento de trabalho](#), com a proposta de regulamento técnico, tem sido discutido no âmbito do SGT-3 durante quatro anos. Nesse documento, divergências consideráveis demonstram que uma proposta de harmonização não deve ser viabilizada em um futuro próximo. Nos termos da Ata No 04/21 do SGT-3, de novembro de 2021, a Argentina, diante da aprovação de lei de rotulagem frontal, em outubro de 2021, não apresentou posição técnica definitiva, impossibilitando o avanço dos trabalhos de harmonização. Considerados os prazos procedimentais para aprovação de novos regulamentos técnicos, estabelecidos pela Resolução GMC 45/2017, as discussões no SGT-3 foram encerradas em dezembro de 2021, prazo estabelecido no plano de trabalho da Comissão, sem obtenção de consenso entre os membros. Diante disso, o tema foi alçado à consideração dos Coordenadores Nacionais. O Paraguai ainda não possui lei ou regulamento para a rotulagem frontal. O Uruguai reiterou seu interesse em alcançar um regulamento técnico harmonizado. Abaixo, quadro detalhando as divergências técnicas entre os membros do Mercosul.

QUADRO 3 – Divergências entre os membros do Mercosul sobre rotulagem frontal

Pontos da regulamentação do Mercosul	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai	Consenso
Substâncias na rotulagem	Sódio, gorduras saturadas, açúcares totais	Sódio, gorduras saturadas, açúcar adicionado	Sódio, gorduras saturadas, açúcares totais	Sódio, gorduras saturadas ou totais, açúcares totais	Sódio e gorduras saturadas
Lista de exceções	Propõe lista com 21 tipos de alimentos	Propõe lista com 11 tipos de alimentos	Concorda com a proposta Argentina acrescida de mais dois tipos de alimentos	Prefere não trabalhar com lista de exceções	Sem consenso
Definição	Menciona o uso de símbolos e figuras	-	-	Menciona o uso de símbolos e figuras	Sem consenso
Declarações nutricionais	-	Inserção de probióticos e substâncias bioativas (ex. cafeína, flavonóides, creatina)	-	-	Sem consenso
Requisitos gerais	100 g (sólidos ou semisólidos) ou 100 ml (líquidos)	100g (sólidos ou semisólidos) ou 100ml (líquidos)	100g (sólidos ou semisólidos) ou 100ml (líquidos)	100 g (sólidos ou semisólidos) ou 100 ml (líquidos) e adequação à Res. 47/2003	Consenso
Menção ao órgão regulador	Propôs menção expressa ao órgão regulador	Defende omissão ao organismo regulador	Defende omissão ao organismo regulador	Defende omissão ao organismo regulador	Sem consenso

Elaboração: CNI e ABIA.

Outros blocos regionais, como a Aliança do Pacífico e o Sistema de Integração Centro-Americana (SICA), também têm debatido iniciativas de harmonização.



6 CONCLUSÃO SOBRE AS DIVERGÊNCIAS E POSICIONAMENTO ESTRATÉGICO

Na América Latina, identifica-se uma clara tendência de adoção da rotulagem frontal obrigatória no modelo de sinais de alerta ou advertência, inaugurado pelo Chile e seguido por Peru, Uruguai, Colômbia e Argentina. Paraguai está em processo de definição. Há, igualmente, forte influência das diretrizes e recomendações da OPAS nas decisões governamentais desses países. Iniciativas de harmonização no âmbito do Mercosul não têm sido promissoras, ao menos em curto prazo, conforme destacado acima nas divergências do quadro 3.

Na Europa, embora tenha sido determinado pelo Parlamento Europeu a introdução de rotulagem frontal **obrigatória e harmonizada**, há indicativos de que o modelo venha a ser baseado em escalas gráficas que classificam os nutrientes, a exemplo do modelo francês *Nutri-score*. Na Ásia e nos Estados Unidos prevalecem regimes voluntários. Nesse cenário, em um futuro próximo, os países latino-americanos deverão ficar com uma legislação e/ou regulação mais restritivas do que Europa, Ásia e América do Norte, com os regimes obrigatórios no modelo de sinais de alerta, muitos aprovados por lei. O Brasil, que adotou o modelo **obrigatório, semi-interpretativo e de advertência**, porém, com modelo visual e perfil nutricional diferente da maioria dos países da região (modelo “lupa”), poderá ficar isolado na região.

Sob o ponto de vista de política pública de saúde, há estudos demonstrando que as etiquetas de rotulagem frontal são capazes de afetar positivamente a habilidade dos consumidores de identificar opções mais saudáveis, quando comparadas com a utilização da tabela nutricional tradicional, ou seja, na ausência de regime de rotulagem frontal⁶.

6 HERSEY, J. C. et al. *Effects of front-of-package and shelf nutrition labeling systems on consumers*. *Nutrition Reviews*, v. 71, n. 1, p. 1-14, 2013.

Contudo, diversos outros estudos têm buscado obter evidências empíricas que relacionem um regime particular de rotulagem frontal com efetivas mudanças na dieta e na saúde de consumidores, porém, esses estudos não são conclusivos⁷. Isso se deve à dificuldade em estabelecer essa causalidade direta, e à limitada possibilidade de se realizar estudos com evidências a partir da experiência real de comportamento de compra, já que essas decisões são influenciadas por múltiplos fatores, sendo impossível isolar o efeito da rotulagem frontal.

Sob o ponto de vista do comércio internacional, é certo que os custos decorrentes dessas divergências não podem ser medidos ainda, dado que muitas legislações e regulamentos se encontram em períodos de vacância. Porém, o grau de divergência, multiplicidade de regimes e conflitos regionais antecipam a possibilidade de impactos significativos ao comércio regional, e também com Estados Unidos, Europa e Ásia. Tais impactos devem ser considerados e esforços empreendidos, seja para a harmonização regional, seja para a obtenção de consenso nas diretrizes em elaboração no *Codex Alimentarius*.

7 ARES, G. et al. **Comparative performance of three interpretative front-of-pack nutrition labeling schemes: Insights for policy making.** *Food Quality and Preference*, v. 68, p. 215-225, 2018; FINDLING, M. T. G. et al. **Comparing five front-of-pack nutrition labels' influence on consumers' perceptions and purchase intentions.** *Preventive Medicine*, v. 106, p. 114- 121, 2018; KHANDPUR, Neha et al. **Are Front-of-Package Warning Labels More Effective at Communicating Nutrition Information than Traffic-Light Labels? A Randomized Controlled Experiment in a Brazilian Sample.** *Nutrients* 2018, 10, 688; www.mdpi.com/journal/nutrients

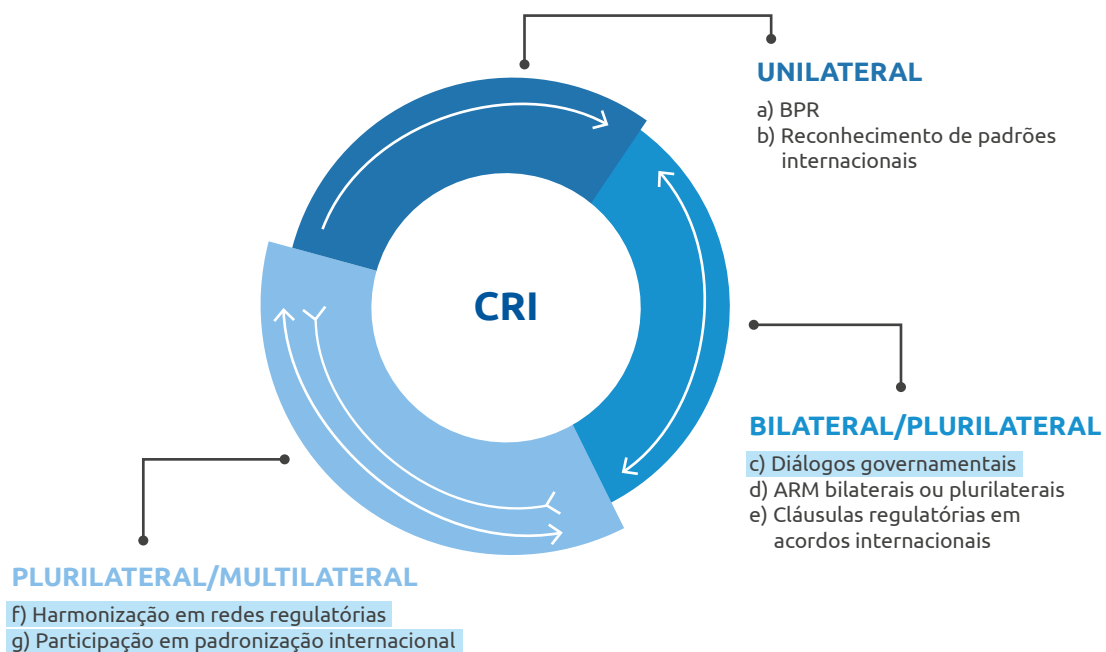


7 RECOMENDAÇÕES DE CRI

Diante da expansão de regimes de rotulagem frontal no mundo, e das iniciativas de harmonização, em especial no âmbito regional, percebe-se a importância de se articular cooperação no nível internacional.

Entre os instrumentos de cooperação regulatória internacional (CRI) existentes (figura 3), sugere-se que o governo brasileiro e o setor privado possam atuar de forma articulada no tema de rotulagem nutricional frontal. Dois principais instrumentos mostram-se viáveis: a) diálogos governamentais, no nível bilateral; e b) harmonização e participação em padronização internacional, ambos no nível plurilateral.

FIGURA 3 – Níveis e Instrumentos de Cooperação Regulatória Internacional



Fonte: Elaboração própria.

Notas:

Nota 1: Os diferentes instrumentos podem ser utilizados de forma autônoma ou combinados entre si. Podem resultar de interações entre governos e/ou órgãos e agências, públicas e privadas, em mais de um nível. Por exemplo, para alguns setores, os instrumentos plurilaterais costumam ser mais eficazes do que os bilaterais; entre determinados países, a troca de informações em diálogos bilaterais pode ser o instrumento mais adequado.

Nota 2: A disposição acima é meramente ilustrativa, não se podendo nem tomar os instrumentos de forma isolada, nem supor sequência entre eles.

A) DIÁLOGOS BILATERAIS

Propõe-se que o governo brasileiro promova diálogos bilaterais com países da América Latina, visando aproximação e melhor compreensão quanto às escolhas regulatórias.

Dentre os países que já regulamentaram a rotulagem frontal, seja por meio de leis ou de decretos do poder executivo, propõe-se iniciar diálogos bilaterais junto a **Colômbia e Peru**, em razão da importância econômica desses mercados e do fato de não integrarem o Mercosul.

Diálogos bilaterais para CRI são realizados, via de regra, entre reguladores ou órgãos públicos com poderes normativos. Apesar de liderados pelo setor público, a partir de agenda governamental, esses atores podem contar com o suporte e participação dos respectivos setores privados, de modo a viabilizar a compreensão recíproca sobre os regimes regulatórios, semelhanças e divergências existentes, e a importância dos impactos das regulações ao fluxo de comércio regional. A participação de entidades do setor privado desses países em diálogos bilaterais pode igualmente agregar informações e suporte logístico às iniciativas de harmonizações regionais.

Colômbia e Peru foram países frequentemente mencionados nas respostas à consulta à indústria realizada nas fases 1 e 2 deste projeto. Além da proximidade geográfica e existência de rede de acordos da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), o fluxo de comércio atual entre esses países e o Brasil parece encontrar-se aquém das possibilidades da relação comercial. Comparativamente, o Brasil exporta atualmente mais produtos alimentícios para Uruguai e Chile, que são economias menores.

A Colômbia possui fluxo comercial com o Brasil que varia em torno de 4 bilhões de dólares, com média de US\$ 2,5 bilhões em exportações e de US\$ 1,5 bilhão em importações. O fluxo comercial entre Peru e Brasil varia em torno de US\$ 3,5 bilhões, com média de US\$ 2 bilhões em exportações e de US\$ 1,5 bilhão em importações.

Tendo em vista o cenário regional da América Latina no tema da rotulagem frontal, duas principais vias de CRI tornam-se mais apropriadas: a primeira, já em curso, realizada pela iniciativa de harmonização no Mercosul, conforme item a seguir, e a segunda, por meio de diálogos bilaterais com países não integrantes do bloco, podendo iniciar-se com Peru e Colômbia.

Considerando os modelos regulatórios desses dois países, e a importância dos seus mercados, é importante que o setor privado, em conjunto com o setor público, acompanhe a evolução e implementação dos regulamentos de rotulagem frontal no **Peru e na Colômbia**, e dimensione os impactos e custos ao comércio bilateral decorrentes das divergências regulatórias, principalmente com a entrada em vigor das regulações do Brasil e Colômbia.

Também sugere-se a realização de diálogo bilaterais com o **Paraguai**, como único representante do Mercosul que ainda não definiu a natureza do modelo de seu sistema de FOP para alimentos. A definição do modelo a ser adotado pelo Paraguai terá grande relevância nos processos de negociação para a harmonização no âmbito do SGT-3 do Mercosul.

B) HARMONIZAÇÃO NO ÂMBITO REGIONAL E PARTICIPAÇÃO EM PADRONIZAÇÃO INTERNACIONAL

No nível plurilateral, a proposta de CRI compreende duas frentes: uma regional, no âmbito do Mercosul, e outra internacional, por meio da efetiva participação no trabalho em curso do *Codex Alimentarius*.

Quanto à primeira, propõe-se a manutenção da participação coordenada entre o governo brasileiro e o setor privado nacional nas propostas de harmonização da rotulagem nutricional frontal no Mercosul. O tema foi negociado no âmbito do Subgrupo de Trabalho n. 3 (SGT-3) sem que os membros alcançassem consenso necessário para aprovação de projeto de regulamento técnico. O Grupo Mercado Comum (GMC), após conhecimento das razões do dissenso, pode direcionar a proposta para novas discussões no âmbito do SGT-3, ou retirá-la da pauta. Ainda existe, portanto, possibilidade de aprovação de regulamento técnico de harmonização do tema no Mercosul. Brasil e Uruguai optaram por regular por meio de normas infralegais, o que, em princípio, confere maior flexibilidade e possibilidade de alteração caso seja obtido consenso entre os países do bloco. Em paralelo aos esforços de negociação e aproximação do Mercosul, o acompanhamento dos trâmites legislativos no **Paraguai** são fundamentais ao posicionamento do governo e setor privado brasileiros junto ao SGT-3.

Quanto à frente internacional, propõe-se participação coordenada entre o governo brasileiro e o setor privado nacional, nas propostas de diretrizes gerais que estão sendo delineadas perante o *Codex Alimentarius*. As contribuições e engajamento da academia e sociedade também são essenciais nesse contexto. Embora a participação no *Codex* seja feita pelo governo brasileiro, por meio de um representante com direito a voto, cada membro pode ser acompanhado por um ou mais conselheiros (*alternatives and advisers*). Nas reuniões do *Codex* também são admitidas organizações não-governamentais (ONGs) com status de observadores. Há atualmente 147 ONGs como observadores (incluindo setor privado e sociedade civil). Observadores podem enviar representantes e conselheiros (sem direito a voto), receber todos os documentos de trabalho e discussão, circular seus pontos de vista por escrito aos comitês e participar de discussões, quando convidados⁸.

⁸ SECRETARIAT OF THE CODEX ALIMENTARIUS COMMISSION; JOINT FAO/WHO FOOD STANDARDS PROGRAMME. *Codex Alimentarius Commission: Procedural Manual*. 25 ed. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations and World Health Organization, 2016.

A ABIA, enquanto membro do Comitê *Codex Alimentarius* Brasil (CCAB) e integrante dos grupos técnicos, em especial do GT de Rotulagem de Alimentos (GTFL), participa ativamente das discussões, elaborando, encaminhando e defendendo essas posições nos GT's nacionais coordenados pela Anvisa, assim como com participação ativa no CCAB e nas reuniões plenárias.

Em relação ao tema, e como já mencionado nesse documento, o *Codex Alimentarius* tem discutido diretrizes básicas que devem ser utilizadas pelos países membros nas suas discussões internas sobre critérios para rotulagem nutricional frontal.

Tanto a posição brasileira quanto as decisões tomadas em reunião plenária não confrontam as regras aprovadas pela Anvisa em outubro de 2020, ou seja, a [RDC 429/20](#) e a [IN 75/20](#).

Apesar da complexidade envolvendo o tema da rotulagem frontal, por ter se tornado um instrumento de política pública, sensível aos contextos institucionais e culturais de cada país, a CRI pode mostrar-se como um instrumento eficaz à compreensão de regimes regulatórios, redução de divergências e maior compatibilidade entre os mercados. A definição de princípios, termos, nomenclaturas, dinâmicas e limites de interação entre os setores público e privado, que estão sendo discutidos e serão decididos no Grupo de Trabalho do *Codex Alimentarius*, pautarão o debate futuro sobre o tema e as consequências ao comércio internacional. Estudos qualitativos têm demonstrado que as diretrizes em desenvolvimento perante o *Codex* provavelmente terão um alto impacto no regime global sobre rotulagem nutricional frontal⁹.

Políticas comerciais dependem de padrões, regras de harmonização e definições sobre o que se constitui regulação “necessária” ou “menos restritiva ao comércio” de bens, conforme estabelecem os Acordos TBT e SPS da OMC. No caso de alimentos, o *Codex Alimentarius* é a instituição internacionalmente reconhecida como definidora desses padrões (*standard-setting*) e o principal órgão junto ao programa conjunto da Organização Mundial da Saúde (OMS) e Organização para a Agricultura e Alimentos (FAO). O *Codex* promove padrões para proteger a saúde dos consumidores e práticas justas ao comércio¹⁰. A OMC expressamente confere, por meio dos Acordos TBT e SPS, presunção de legitimidade a regulamentos nacionais que estejam em conformidade ao *Codex*.

9 THOW, Anne Marie *et al.* *Global governance of front-of-pack nutrition labelling: a qualitative analysis*. *Nutrients*, v. 11, n. 2, 2019. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/30691024/>. Acesso em: 03 jan. 2023.

10 CODEX ALIMENTARIUS COMMISSION. *About Codex*. 2016. Disponível em: <http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/en/>. Acesso em: 03 jan. 2023.

CNI

Robson Braga de Andrade
Presidente

DIRETORIA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL E ECONOMIA – DDIE

Lytha Battiston Spindola
Diretora de Desenvolvimento Industrial e Economia

Gerência de Comércio e Integração Internacional

Constanza Negri Biasutti
Gerente de Comércio e Integração Internacional

Afonso de Carvalho Costa Lopes

Pietra Paraense Mauro

Equipe Técnica

DIRETORIA DE COMUNICAÇÃO - DIRCOM

Ana Maria Curado Matta
Diretora de Comunicação

Superintendência de Publicidade e Mídias Sociais

Mariana Caetano Flores Pinto
Superintendente de Publicidade e Mídias Sociais

Marcela Louise Moura de Santana

Produção Editorial

DIRETORIA DE SERVIÇOS CORPORATIVOS – DSC

Fernando Augusto Trivellato
Diretor de Serviços Corporativos

Superintendência de Administração – SUPAD

Maurício Vasconcelos de Carvalho
Superintendente Administrativo

Alberto Nemoto Yamaguti

Normalização

Magali Favaretto Prieto Fernandes

Mauro Kiithi Arima Junior

Consultores

Editorar Multimídia

Projeto Gráfico e Diagramação

 www.cni.com.br

 [/cniBrasil](https://www.facebook.com/cniBrasil)

 [@CNI_br](https://twitter.com/CNI_br)

 [@cniBr](https://www.instagram.com/cniBr)

 [/cniweb](https://www.youtube.com/c/cniweb)

 [/company/cni-brasil](https://www.linkedin.com/company/cni-brasil)



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA