PT 2024

23

Relatório Especial

Rotulagem dos alimentos na UE

Um labirinto de rótulos onde os consumidores se podem perder

TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

Índice

	Pontos
Síntese	I-VII
Introdução	01-09
O que é a rotulagem dos alimentos?	01-03
Regras de rotulagem dos alimentos	04-06
Tipos de informações nos rótulos	07-08
Funções e responsabilidades	09
Âmbito e método da auditoria	10-14
Observações	15-84
O quadro jurídico da UE prevê a inclusão de informações essenciais nos rótulos dos alimentos, mas tem lacunas consideráveis	15-45
O quadro jurídico da UE prevê a inclusão de informações essenciais nos rótulos dos alimentos	16-19
Os atrasos nas atualizações do quadro jurídico limitam a capacidade de os consumidores fazerem escolhas informadas	20-45
As informações dos rótulos podem ser confusas ou enganosas e não há acompanhamento sistemático da sua compreensão pelos consumidores	46-59
A constante evolução das práticas de rotulagem aumenta a complexidade e pode confundir os consumidores ou induzi-los em erro	47-51
Não existe uma análise sistemática das necessidades dos consumidores ou da sua compreensão dos rótulos	52-54
Os consumidores nem sempre compreendem os rótulos e as campanhas de sensibilização não são uma prioridade	55-59

Os sistemas de controlo, as sanções e os relatórios têm insuficiências 60-84

Existem sistemas de controlo, mas com insuficiências 62-65

Controlos insuficientes das informações voluntárias e da venda a retalho *online* 66-72

As coimas nem sempre são dissuasivas, eficazes ou proporcionais 73-75

Os mecanismos de comunicação de informações pelos Estados-Membros sobre os seus controlos oficiais são complexos e o valor acrescentado não é claro 76-84

Conclusões e recomendações 85-95

Anexos

Anexo I – Temas para melhoria mencionados no Regulamento Informação Alimentar e no Regulamento Alegações Nutricionais e de Saúde

Anexo II – Exemplos de práticas de rotulagem que podem induzir os consumidores em erro

Anexo III – Tipos de sistemas de rotulagem nutricional na frente da embalagem na UE e no Reino Unido

Siglas

Respostas da Comissão

Cronologia

Equipa de auditoria

Síntese

I Os rótulos fornecem aos consumidores informações sobre o conteúdo dos alimentos e ajudam-nos a tomar decisões de compra informadas. A União Europeia (UE) tem em vigor regras de rotulagem que visam fornecer aos cidadãos informações sobre o conteúdo e as características dos produtos alimentares.

II O Tribunal realizou esta auditoria devido ao interesse crescente nas informações sobre os alimentos por parte dos consumidores, das instituições da União e de outras partes interessadas. Avaliou se a rotulagem dos alimentos na UE ajuda os consumidores a tomarem decisões informadas quando adquirem géneros alimentícios. O Tribunal verificou o quadro jurídico da União e de que forma se faz o acompanhamento da compreensão dos rótulos pelos consumidores. Além disso, analisou os sistemas de controlo dos Estados-Membros, o modo como controlam o cumprimento das regras de rotulagem por parte das empresas de alimentos e a forma como a Comissão e os Estados-Membros comunicam informações sobre esses controlos.

III Em termos gerais, o Tribunal conclui que a rotulagem dos alimentos na UE pode ajudar os consumidores a tomarem decisões de compra mais informadas quando adquirem géneros alimentícios, mas que existem lacunas consideráveis no quadro jurídico da União e insuficiências no acompanhamento, na comunicação de informações, no controlo e nas sanções. Esta situação leva a que os consumidores sejam confrontados com rótulos que podem ser confusos, enganosos ou que nem sempre compreendem.

IV O Tribunal constatou que o quadro jurídico da UE prevê a inclusão de informações essenciais nos rótulos dos alimentos, mas que 7 das 11 atualizações previstas não foram concluídas, levando os Estados-Membros a executarem diferentes iniciativas para compensar alguns dos elementos em falta no quadro da União. Esta situação limita a capacidade de os consumidores fazerem escolhas informadas e provoca desigualdades dentro da UE quanto ao acesso a certas informações relacionadas com os alimentos.

V O Tribunal constatou também que as novas práticas de rotulagem das empresas de alimentos aumentam a complexidade e podem confundir os consumidores ou induzi-los em erro. A Comissão e os Estados-Membros não analisam de forma sistemática as necessidades dos consumidores nem a sua compreensão dos rótulos, mesmo existindo provas de que estes nem sempre são entendidos pelos compradores. Para corrigir a situação, é fundamental informar e educar os consumidores, mas as campanhas de sensibilização levadas a cabo pelos Estados-Membros são esporádicas.

VI Os Estados-Membros são obrigados a criar sistemas de controlo e a garantir a aplicação correta das regras de rotulagem pelas empresas de alimentos. Embora estes sistemas estejam em vigor, os controlos das informações voluntárias e da venda a retalho *online* não são suficientes. No que diz respeito às infrações, as coimas nem sempre são dissuasivas, eficazes ou proporcionais. Os Estados-Membros e a Comissão também comunicam os resultados dos seus controlos, mas o Tribunal constatou que os mecanismos de comunicação são complexos e que o valor acrescentado não é claro.

VII O Tribunal recomenda que a Comissão:

- corrija as lacunas existentes no quadro jurídico da UE em matéria de rotulagem dos alimentos;
- intensifique os esforços para analisar as práticas de rotulagem;
- analise as expectativas dos consumidores e tome medidas para melhorar a sua compreensão dos rótulos dos alimentos;
- reforce os controlos dos Estados-Membros sobre os rótulos voluntários e a venda a retalho *online*;
- melhore a comunicação de informações sobre a rotulagem dos alimentos.

Introdução

O que é a rotulagem dos alimentos?

01 Os rótulos fornecem aos consumidores informações sobre o conteúdo dos alimentos e ajudam-nos a tomar decisões de compra informadas. Segundo a definição da UE, um rótulo é "uma etiqueta, uma marca comercial ou de fabrico, uma imagem ou outra indicação gráfica descritiva, escritas, impressas, gravadas com estêncil, marcadas, gravadas em relevo ou em depressão ou afixadas na embalagem ou no recipiente dos géneros alimentícios"[1].

02 Os rótulos dão informações sobre o valor nutricional, os eventuais riscos (alergénios) e o consumo de um produto em segurança (indicação da data). São também um importante meio de publicidade, utilizado para tornar o produto mais atrativo para os potenciais compradores, realçando certas qualidades como o facto de ser saudável, ser produzido de forma biológica ou não conter glúten.

03 O direito dos consumidores a informações completas e exatas sobre os alimentos tem ganhado maior relevância nos últimos anos, verificando-se um interesse crescente na saúde e bem-estar, na sustentabilidade e na transparência. Ao mesmo tempo, as práticas de comercialização também evoluíram e a escolha de alimentos alargou-se.

[1] Artigo 2º do Regulamento (UE) nº 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.

Regras de rotulagem dos alimentos

04 A UE tem em vigor um quadro jurídico que visa fornecer aos cidadãos informações sobre o conteúdo e as características dos produtos alimentares, principalmente através de práticas de rotulagem. O Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia exige que a UE assegure um elevado nível de defesa dos consumidores, protegendo a saúde, a segurança e os interesses económicos dos mesmos e promovendo o seu direito à informação[2].

05 A prestação de informação aos consumidores sobre os alimentos é regulada por um conjunto de regras horizontais (ver ***figura 1***), tais como o regulamento relativo à legislação alimentar geral, de 2002[3], o regulamento relativo às alegações nutricionais e de saúde, de 2006[4] (em seguida designado "Regulamento Alegações Nutricionais e de Saúde"), e o regulamento relativo à prestação de informação aos consumidores sobre os géneros alimentícios, de 2011 (em seguida designado "Regulamento Informação Alimentar"). Este último estabelece que as informações devem ser exatas, claras, facilmente compreensíveis e não devem induzir em erro, nem ser ambíguas ou confusas[5]. A rotulagem dos alimentos na UE também é regulada por um conjunto de regras verticais que estipulam requisitos para produtos alimentares específicos (vinho, ovos, mel, azeite, alimentos para crianças pequenas, etc.).

---

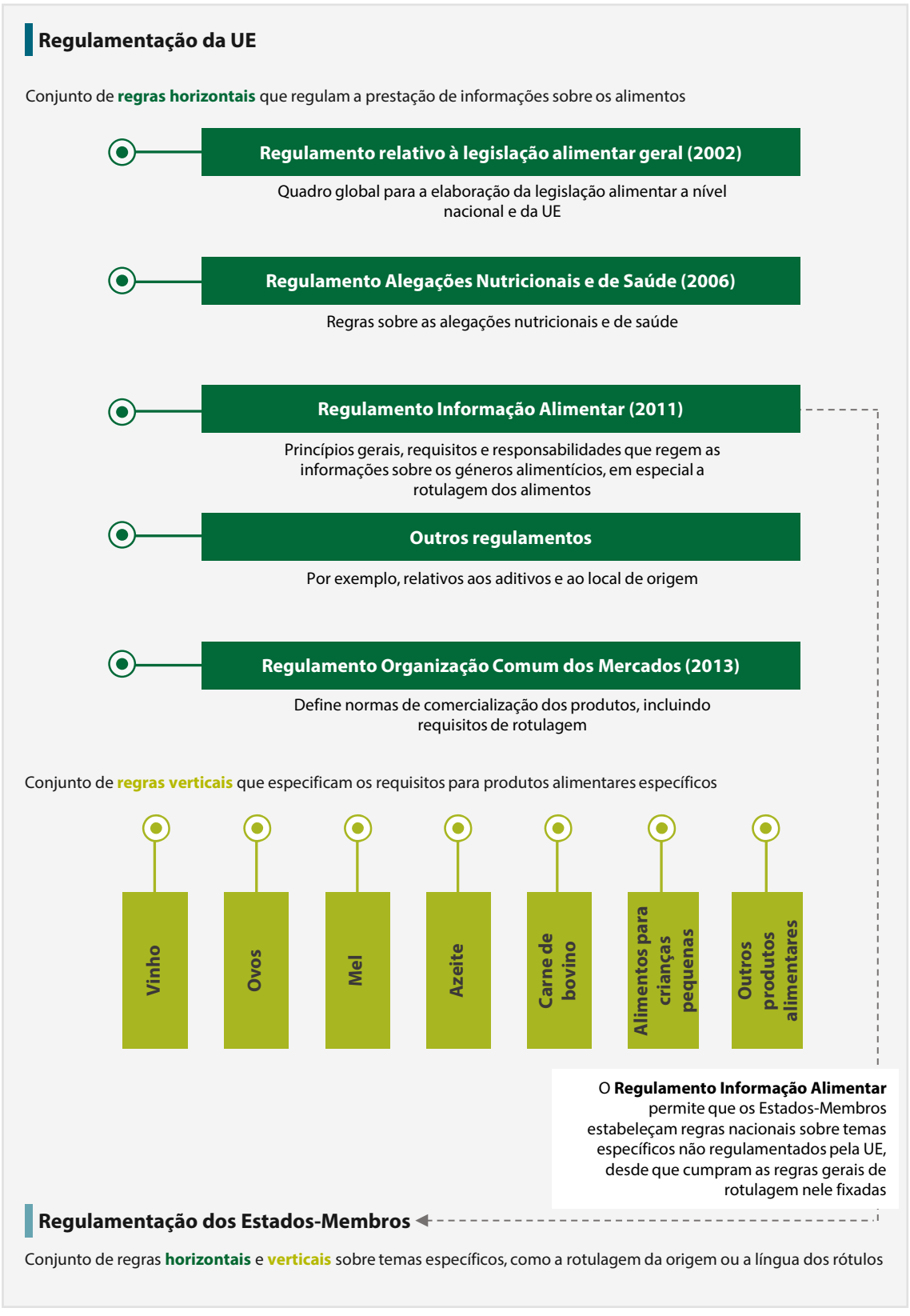
[2] Artigo 169º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

[3] Regulamento (CE) nº 178/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2002, que determina os princípios e normas gerais da legislação alimentar.

[4] Regulamento (CE) nº 1924/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de dezembro de 2006, relativo às alegações nutricionais e de saúde.

[5] Artigos 7º e 36º do Regulamento (UE) nº 1169/2011.

Figura 1 – Regras de rotulagem dos alimentos na UE



Fonte: TCE.

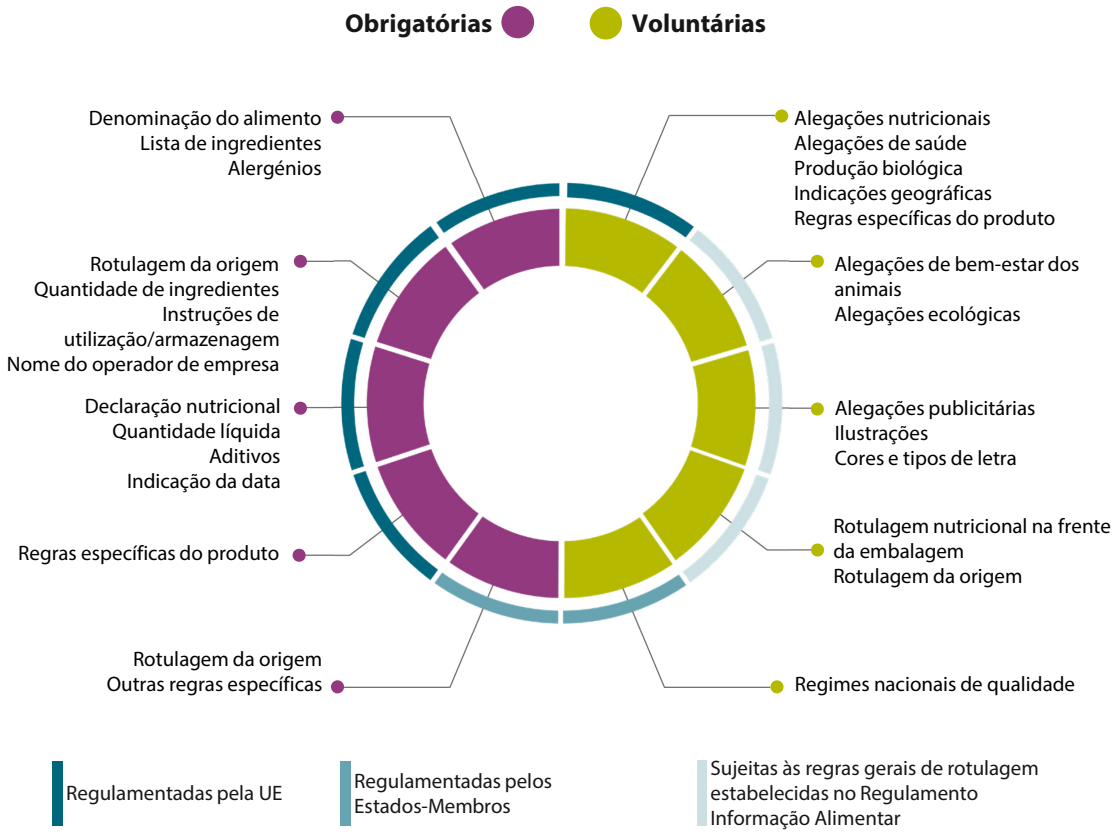
06 Para além destas regras da UE, o Regulamento Informação Alimentar permite que os Estados-Membros estabeleçam regras nacionais sobre temas específicos, como a rotulagem da origem do produto ou a língua dos rótulos. Estas informações devem estar cumprir as regras gerais de rotulagem fixadas no Regulamento Informação Alimentar (ver ponto ***05***).

Tipos de informações nos rótulos

07 O Regulamento Informação Alimentar exige que os rótulos dos alimentos pré-embalados (isto é, colocados em embalagens antes da venda) contenham determinadas informações obrigatórias. É também comum incluir "informações voluntárias" para informar e atrair os consumidores. Essa inclusão é permitida desde que respeite as regras gerais do Regulamento Informação Alimentar (ver ponto ***05***).

08 Enquanto as informações obrigatórias se centram sobretudo na saúde e na segurança, os elementos voluntários têm um âmbito mais alargado, que vai desde as alegações ecológicas às ilustrações, como mostra a ***figura 2***. A ***figura 3*** mostra a forma como tal é aplicado na prática.

Figura 2 – Panorâmica do que constitui informações obrigatórias e voluntárias e forma da regulamentação



Fonte: TCE.

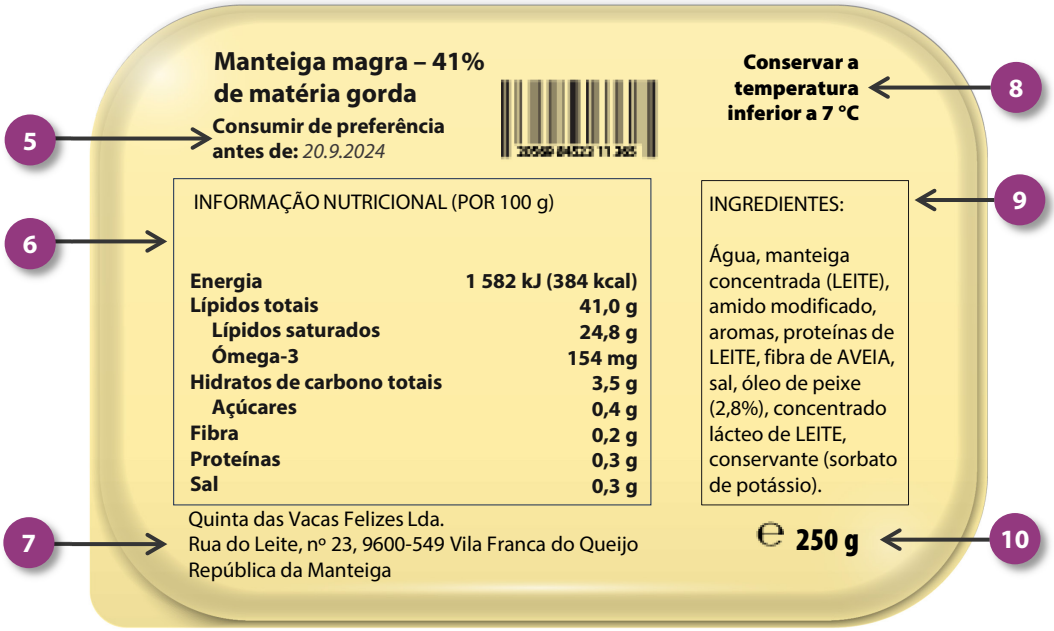
Figura 3 – Exemplo de rotulagem obrigatória e voluntária num produto alimentar

Informações obrigatórias

1 Denominação do alimento
5 Indicação da data
6 Declaração nutricional
7 Nome do operador de empresa
8 Instruções de utilização/armazenagem
9 Lista de ingredientes/alergénios
10 Quantidade líquida

Informações voluntárias

2 Alegação nutricional
3 País de origem
4 Rótulo nutricional (frente da embalagem)



Fonte: TCE.

Funções e responsabilidades

09 A rotulagem dos alimentos na UE cabe a várias entidades.

- Os operadores das empresas do setor alimentar (em seguida designadas "empresas de alimentos") devem garantir que os seus produtos cumprem os requisitos da legislação alimentar.

- Os Estados-Membros aplicam a legislação alimentar e têm de verificar e controlar se as empresas de alimentos cumprem os requisitos pertinentes em todas as fases da produção, transformação e distribuição. Para esse efeito, em consonância com o regulamento sobre os controlos oficiais[6], mantêm um sistema de controlo e estabelecem regras sobre as sanções aplicáveis às infrações da legislação alimentar. Têm de apresentar anualmente à Comissão um relatório sobre a aplicação dos seus controlos oficiais.

- A Comissão tem de controlar o desempenho do quadro jurídico da UE em matéria de rotulagem dos alimentos e pode propor atualizações do mesmo. Tem igualmente de verificar se os sistemas de controlo a nível nacional são eficazes e assegurar a manutenção da aplicação *online* iRASFF (Sistema de Alerta Rápido para os Géneros Alimentícios e Alimentos para Animais), através da qual os Estados-Membros devem comunicar os riscos relacionados com os alimentos.

- A Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos (EFSA) presta aconselhamento científico e técnico independente à Comissão em domínios que podem ter um impacto direto ou indireto na rotulagem dos alimentos.

[6] Regulamento (UE) 2017/625 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2017, relativo aos controlos oficiais.

Âmbito e método da auditoria

10 O presente relatório analisa se a rotulagem dos alimentos na UE ajuda os consumidores a tomarem decisões informadas quando adquirem géneros alimentícios. O Tribunal verificou o quadro jurídico da União e de que forma se faz o acompanhamento da compreensão dos rótulos pelos consumidores. Além disso, analisou os sistemas de controlo dos Estados-Membros, o modo como estes controlam o cumprimento das regras de rotulagem por parte das empresas de alimentos e a forma como a Comissão e os Estados-Membros comunicam informações sobre tais controlos. A auditoria incidiu especificamente na rotulagem dos alimentos pré-embalados.

11 O Tribunal realizou esta auditoria devido ao interesse crescente nas informações sobre os alimentos por parte dos consumidores, das instituições da UE e de outras partes interessadas. As escolhas dos consumidores feitas com base nos rótulos também podem ter consequências para a sua saúde e bem-estar. No âmbito da Estratégia do Prado ao Prato, a Comissão anunciou uma revisão do Regulamento Informação Alimentar. O Tribunal tem a expectativa de que as suas constatações e recomendações contribuam para os debates sobre esta revisão.

12 Os trabalhos anteriores do Tribunal não abrangeram especificamente o tema da rotulagem dos alimentos. No entanto, a presente auditoria complementa relatórios já publicados. Em 2019, o Tribunal analisou a forma como a política de segurança alimentar protege os cidadãos dos perigos químicos[7] e auditou o sistema de controlo dos produtos biológicos[8]. Abordou igualmente a indicação da data no seu relatório especial sobre o desperdício alimentar[9] e a rotulagem da carne num documento de análise recente sobre o transporte de animais vivos[10] (ver ***figura 4***).

---

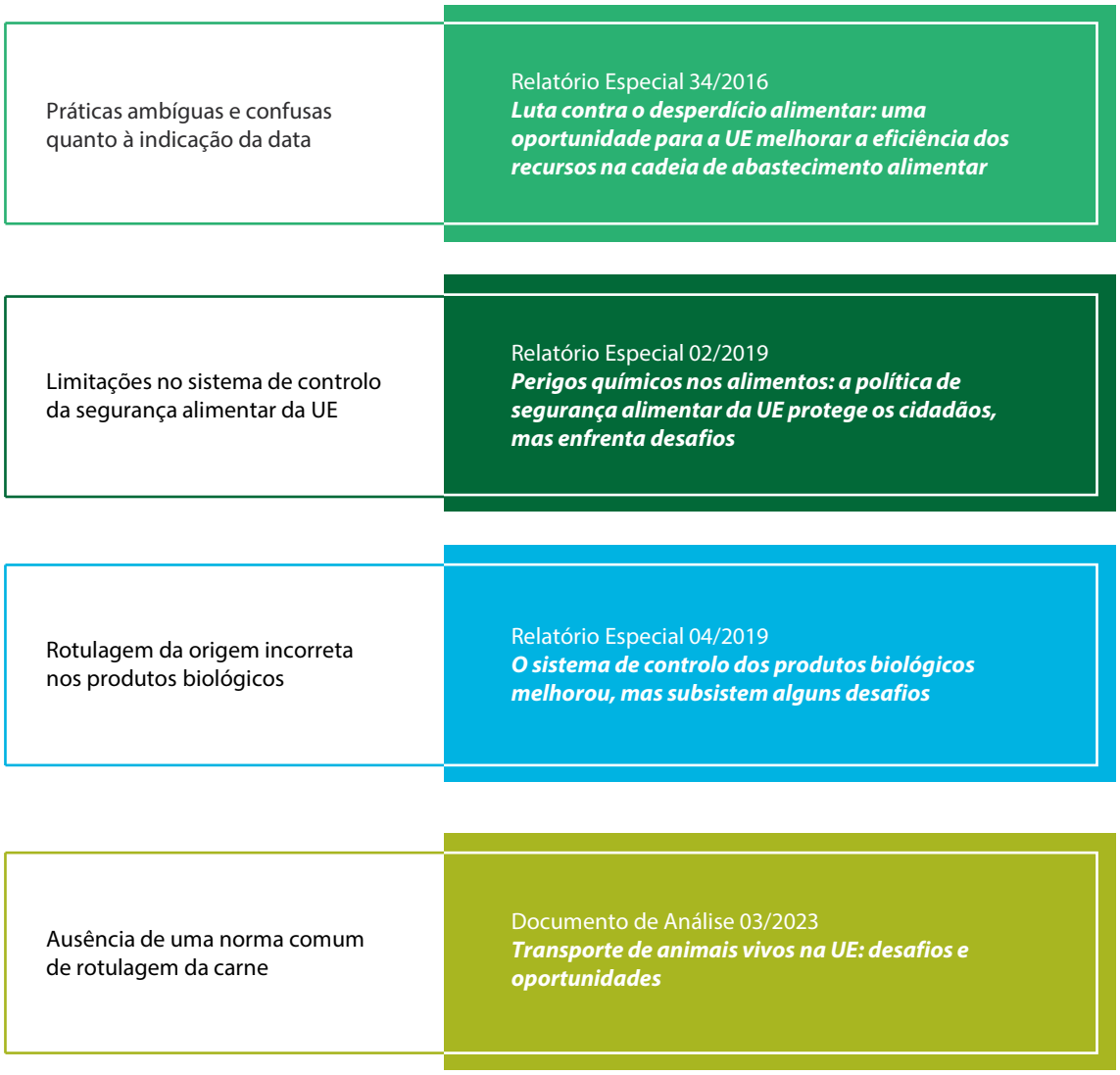
[7] Relatório Especial 02/2019, pontos 46 a 69.

[8] Relatório Especial 04/2019, ponto 89.

[9] Relatório Especial 34/2016, pontos 67 a 69.

[10] Documento de análise 03/2023, pontos 29 a 36.

Figura 4 – Trabalhos de auditoria publicados pelo Tribunal desde 2016 relacionados com a rotulagem dos alimentos e questões pertinentes levantadas

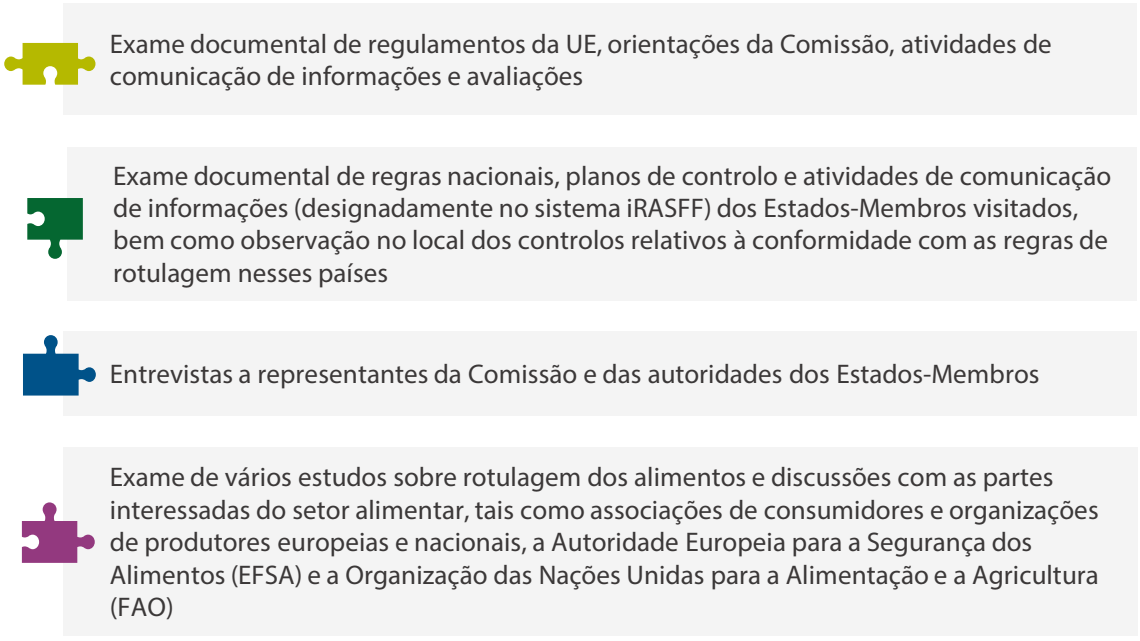


Fonte: TCE.

13 A auditoria abrangeu o período compreendido entre 2011 e 2023. O Tribunal reuniu-se com a Comissão (Direção-Geral da Saúde e da Segurança dos Alimentos e Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural) e entrevistou as autoridades competentes na Bélgica, em Itália e na Lituânia. Estes Estados-Membros foram selecionados com base no equilíbrio geográfico, na complexidade dos regimes de rotulagem dos alimentos e na abrangência de alguns temas-chave (por exemplo, a rotulagem da origem e a rotulagem nutricional na frente da embalagem).

14 O Tribunal obteve dados a partir de várias fontes, como indica a ***figura 5***.

Figura 5 – Trabalhos realizados



Fonte: TCE.

Observações

O quadro jurídico da UE prevê a inclusão de informações essenciais nos rótulos dos alimentos, mas tem lacunas consideráveis

15 O Tribunal examinou o atual quadro jurídico da UE em matéria de rotulagem dos alimentos e analisou as medidas tomadas pela Comissão para o rever e propor atualizações do mesmo. Seria de esperar que:

- o quadro jurídico da UE previsse a inclusão de informações essenciais nos rótulos dos alimentos;
- a Comissão propusesse atualizações atempadas e adequadas do quadro, tal como previsto no Regulamento Informação Alimentar e no Regulamento Alegações Nutricionais e de Saúde.

O quadro jurídico da UE prevê a inclusão de informações essenciais nos rótulos dos alimentos

16 O exame documental realizado pelo Tribunal mostrou que as informações essenciais sobre os rótulos dos alimentos previstas no quadro jurídico da UE estão contidas no Regulamento Informação Alimentar e são complementadas pelo Regulamento Alegações Nutricionais e de Saúde e pelas regras verticais da União. O primeiro destes regulamentos entrou em vigor no final de 2014. Integrou diferentes atos legislativos num conjunto harmonizado de regras e reforçou os requisitos em matéria de rotulagem dos alimentos para ajudar os consumidores a fazerem escolhas informadas. Incluiu também definições de alguns conceitos-chave (por exemplo, a legibilidade e a data de durabilidade mínima) e tornou obrigatórias determinadas informações. Por exemplo, passou a ser obrigatória a inclusão de informações sobre os alergénios, a nutrição (indicando o valor energético e as quantidades de lípidos, lípidos saturados, hidratos de carbono, açúcares, proteínas e sal por 100 g ou 100 ml) e o modo de conservação dos produtos.

17 O Regulamento Alegações Nutricionais e de Saúde, em vigor desde julho de 2007, foi um passo importante na regulamentação de tais alegações incluídas nas comunicações comerciais sobre os alimentos. O Tribunal verificou que o regulamento ajuda a proteger os consumidores de referências enganosas e não fundamentadas. A título de exemplo, fornece uma lista de alegações autorizadas, que as empresas de alimentos podem utilizar em produtos que satisfaçam as condições pertinentes.

18 Os requisitos de rotulagem para categorias específicas de géneros alimentícios fazem parte de um conjunto de regras verticais. Estas definem, por exemplo, que é obrigatório mencionar o método de produção ou de cultivo, a origem, a variedade e a designação de um produto.

19 Assim, de um modo geral, o quadro jurídico da UE constitui uma base para proporcionar aos consumidores informações essenciais sobre os rótulos. Pode ajudá-los a tomar decisões mais informadas, o que foi confirmado pelas discussões mantidas com as partes interessadas e as autoridades dos Estados-Membros.

Os atrasos nas atualizações do quadro jurídico limitam a capacidade de os consumidores fazerem escolhas informadas

20 O Regulamento Informação Alimentar e o Regulamento Alegações Nutricionais e de Saúde exigiram que a Comissão tomasse medidas (sob a forma de relatórios, atos jurídicos e propostas legislativas) em relação a 11 temas. Até setembro de 2024, a Comissão apenas tinha concluído o trabalho respeitante a 4 deles (ver ***figura 6*** e ***anexo I***).

Figura 6 – Medidas a tomar pela Comissão nos termos do Regulamento Informação Alimentar e do Regulamento Alegações Nutricionais e de Saúde

Tema	Resultado esperado	Prazo	
Gorduras trans	Relatório/proposta legislativa (se adequado)	2014	Concluídas
Presença de glúten	Ato jurídico	-	
País de origem	Ato jurídico Relatório/proposta legislativa (se adequado)	2013 2014	
Bebidas alcoólicas	Relatório/proposta legislativa (se adequado)	2014	
Alegações de saúde	Ato jurídico	2010	Em curso
Perfis nutricionais	Ato jurídico	2009	
Rotulagem nutricional na frente da embalagem	Relatório/proposta legislativa (se adequado)	2017	
Rotulagem preventiva de alergénios	Ato jurídico	-	
Legibilidade	Ato jurídico	-	Nenhuma ação até à data
Alimentos para pessoas vegetarianas ou veganas	Ato jurídico	-	
Doses de referência para grupos específicos da população	Ato jurídico	-	

Fonte: TCE.

21 A Comissão publicou um relatório sobre as gorduras trans em dezembro de 2015 e, em 2019, foi adotado um regulamento que estabelece um limite máximo para a sua presença nos alimentos. As gorduras trans são ácidos gordos insaturados que, se consumidos em doses elevadas, aumentam o risco de doenças cardíacas.

22 A Comissão adotou igualmente um ato de execução sobre as alegações que podem ser utilizadas nos alimentos adequados a pessoas com intolerância ao glúten, tais como "sem glúten" ou "teor muito baixo de glúten"[11].

23 Em 2013 e 2018, a Comissão adotou regras relativas ao país de origem para a indicação obrigatória da origem de determinados produtos alimentares, tal como previsto pelo Regulamento Informação Alimentar. Na sua Estratégia do Prado ao Prato, de 2020, anunciou que ia considerar propor o alargamento dessa obrigatoriedade a outros produtos, mas, em setembro de 2024, ainda não tinha publicado tal proposta. Sete Estados-Membros (Grécia, Espanha, França, Itália, Lituânia, Portugal e Finlândia) adotaram regimes nacionais de rotulagem obrigatória para determinados produtos alimentares. Esta situação provoca desigualdades dentro da UE quanto ao acesso dos consumidores a certas informações relacionadas com os alimentos.

24 As bebidas alcoólicas estavam isentas da obrigação de incluir uma lista de ingredientes e uma declaração nutricional. Em 2017 e em conformidade com o Regulamento Informação Alimentar, a Comissão publicou um relatório sobre a rotulagem das bebidas alcoólicas e, em 2019, assinou dois memorandos de entendimento com os setores da cerveja e das bebidas espirituosas. Em 2021, os colegisladores adotaram igualmente um regulamento[12] que exigia a inclusão da lista de ingredientes e da declaração nutricional no setor do vinho e dos produtos vitivinícolas aromatizados. No âmbito do Plano Europeu de Luta contra o Cancro, adotado em fevereiro de 2021, a Comissão anunciou uma proposta legislativa sobre a rotulagem obrigatória das bebidas alcoólicas que iria contribuir para a prevenção do cancro. Na ausência de regras harmonizadas ao nível da UE, alguns Estados-Membros começaram a aplicar as suas próprias iniciativas em matéria de rotulagem das bebidas alcoólicas (como os rótulos de advertência de saúde obrigatórios para os produtos alcoólicos na Irlanda ou os rótulos de advertência relacionados com a gravidez na Lituânia). Esta situação representa um obstáculo à igualdade dentro da União quanto ao acesso dos consumidores a algumas informações relacionadas com os alimentos.

---

[11] Regulamento de Execução (UE) nº 828/2014 da Comissão, de 30 de julho de 2014, relativo aos requisitos de prestação de informações aos consumidores sobre a ausência ou a presença reduzida de glúten nos géneros alimentícios.

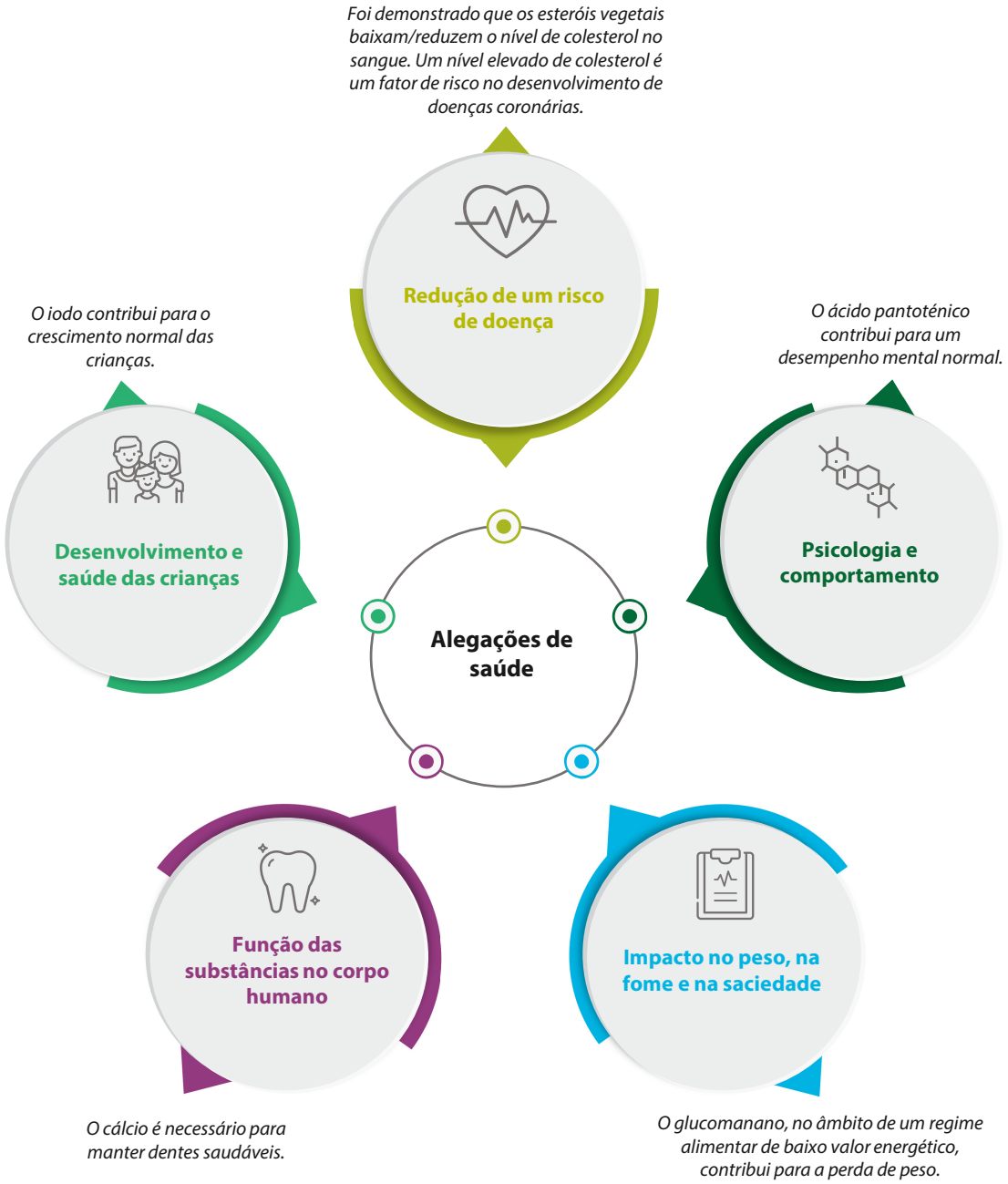
[12] Regulamento (UE) 2021/2117 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 2 de dezembro de 2021.

25 Os trabalhos da Comissão sobre os outros temas estão em curso ou ainda não foram iniciados, como é o caso da legibilidade, dos alimentos para pessoas vegetarianas ou veganas e das doses de referência para grupos específicos da população. Esta situação limita a capacidade de os consumidores fazerem escolhas informadas e provoca desigualdades dentro da UE quanto ao acesso a algumas informações relacionadas com os alimentos, como se explica nos subcapítulos seguintes.

Falta de uma lista da UE de alegações de saúde autorizadas para os produtos de origem vegetal

26 Muitos produtos alimentares referem ter efeitos positivos na nossa saúde. As afirmações deste tipo são conhecidas como "alegações de saúde". Após a avaliação científica de 4 637 afirmações utilizadas na UE, a Comissão publicou um regulamento, em maio de 2012, que estabelece uma lista de 222 alegações de saúde permitidas em relação a vitaminas, minerais ou outras substâncias não vegetais (ver na ***figura 7*** os tipos de alegações de saúde permitidas).

Figura 7 – Cinco tipos de alegações de saúde autorizadas pela Comissão

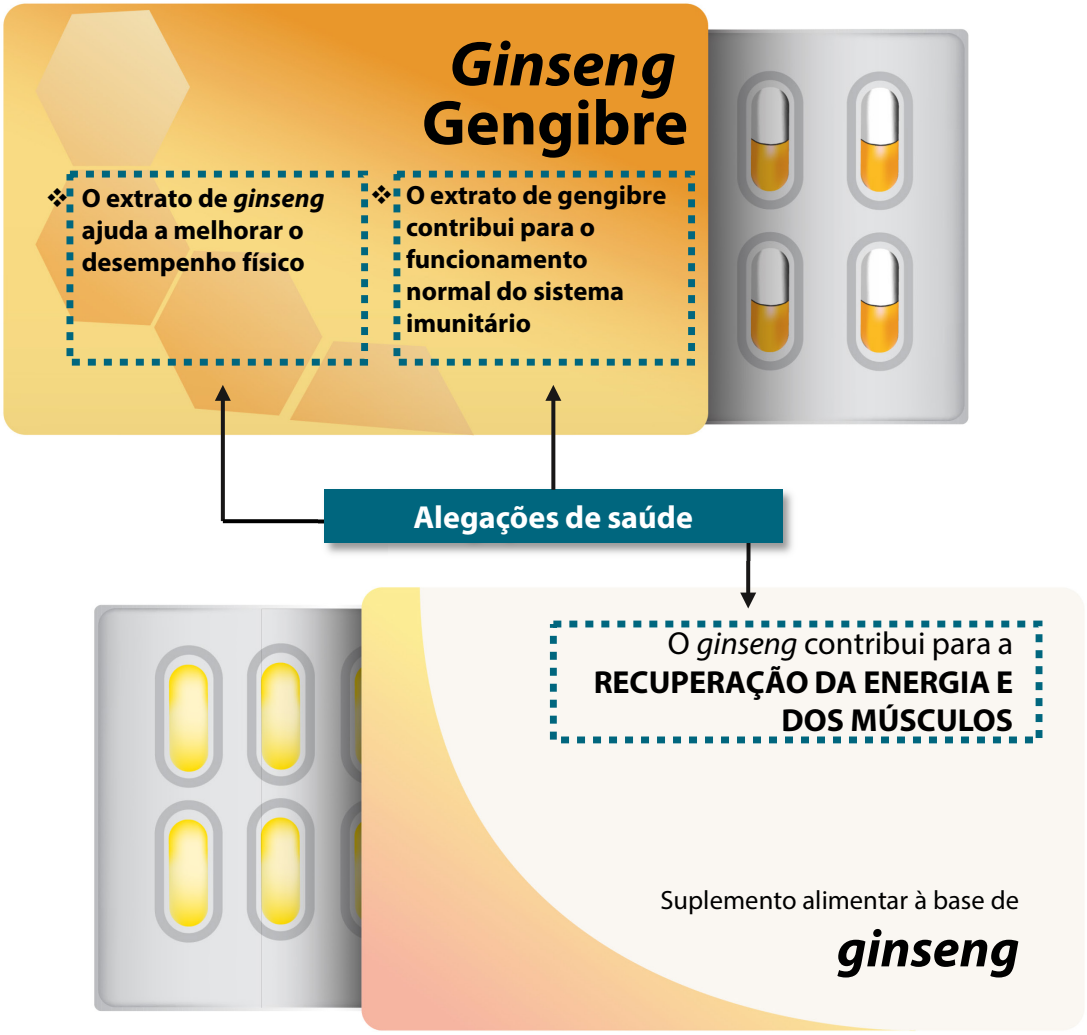


Fonte: TCE, com base no Regulamento (UE) nº 432/2012, e registo da UE das alegações de saúde.

27 A Comissão suspendeu a avaliação científica de uma subcategoria de alegações de saúde relacionadas com substâncias de origem vegetal devido à ausência de estudos que demonstrassem o impacto destas substâncias nas pessoas, o que seria necessário para avaliar a sua eficácia. Em 2023, o Parlamento Europeu insistiu na necessidade urgente de avaliar os pedidos pendentes desde 2010. Não obstante, as 2 078 alegações relativas a substâncias de origem vegetal continuam "em espera".

28 Na ausência de uma lista de alegações autorizadas relativas a substâncias de origem vegetal, os consumidores estão expostos a alegações que não têm por base uma avaliação científica ou são potencialmente enganosas (ver exemplos na ***figura 8***). Os Estados-Membros têm as suas próprias estratégias para estas alegações (ver ***figura 9***), o que pode confundir ainda mais os consumidores.

Figura 8 – Exemplos de alegações sobre substâncias de origem vegetal que não têm por base uma avaliação científica



Fonte: TCE.

Figura 9 – Diferentes estratégias para as alegações sobre substâncias de origem vegetal nos Estados-Membros auditados

BÉLGICA

As empresas de alimentos devem notificar o Ministério da Saúde quando lançam um produto de origem vegetal. As autoridades verificam se todas as alegações utilizadas constam de uma lista indicativa de alegações permitidas.

ITÁLIA

As empresas de alimentos devem notificar o Ministério da Saúde quando lançam um produto de origem vegetal. As autoridades controlam a composição e a rotulagem obrigatória/voluntária de alguns destes produtos. Não existe uma lista de alegações permitidas.

LITUÂNIA

As empresas de alimentos não têm de notificar as autoridades. Durante os controlos oficiais, as autoridades avaliam se as alegações de saúde cumprem o Regulamento Alegações Nutricionais e de Saúde. Não existe uma lista de alegações permitidas.

Fonte: TCE.

Falta de regras da UE em matéria de perfis nutricionais

29 As regras da UE em matéria de rotulagem dos alimentos permitem atualmente a utilização de alegações nutricionais e de saúde mesmo em produtos com elevado teor de gordura, açúcar e/ou sal (por exemplo, "rico em vitamina C" num produto com elevado teor de açúcar). Deste modo, os consumidores que estão a tentar fazer escolhas mais saudáveis podem comprar inadvertidamente produtos contendo quantidades elevadas de nutrientes não saudáveis (ver ***figura 10***).

Figura 10 – Exemplos de produtos com alegações autorizadas que também são ricos em gordura e açúcar

Fonte: TCE.

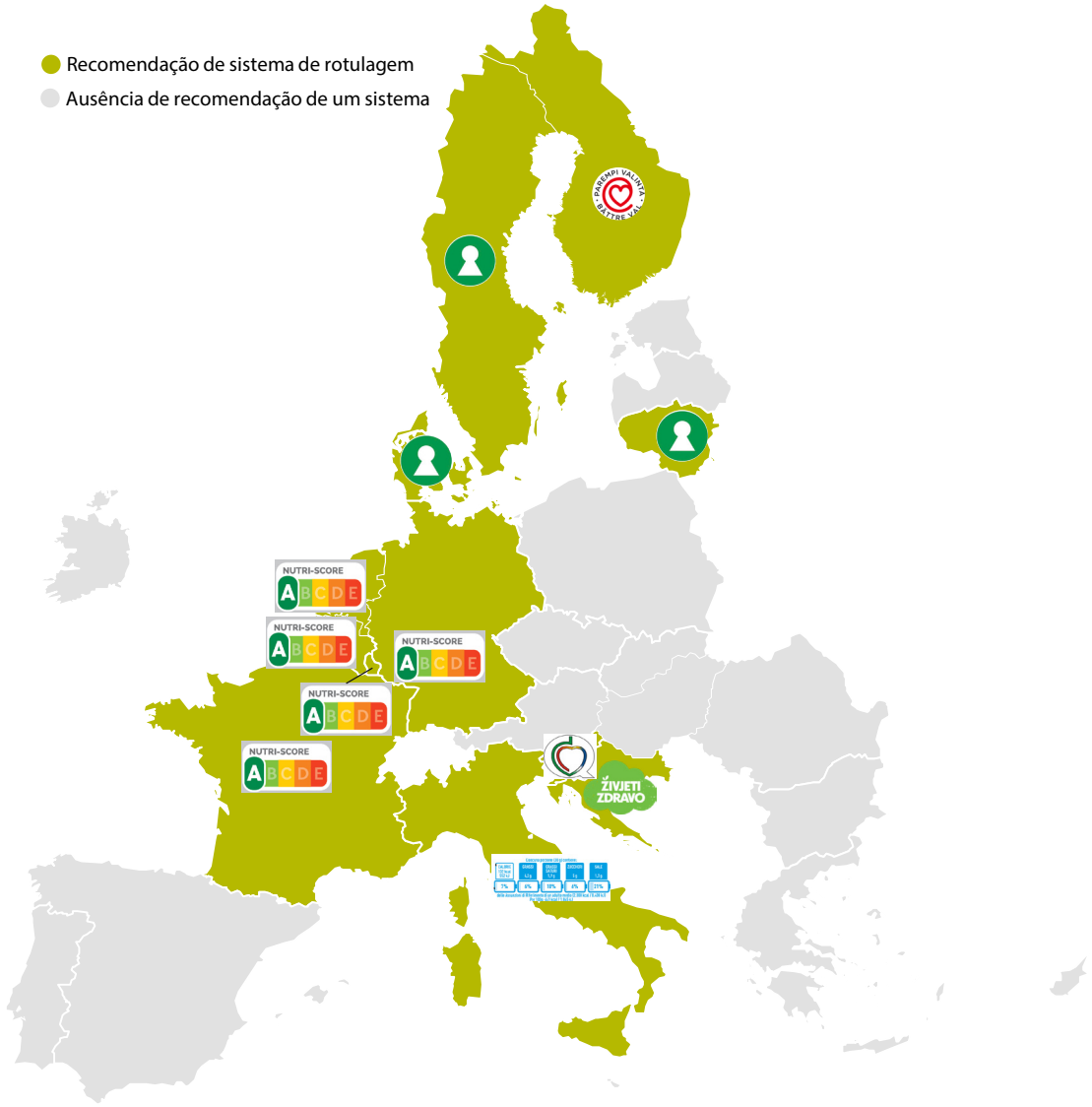
30 Espera-se que os perfis nutricionais ajudem a evitar estas situações, estabelecendo um limite para estes nutrientes acima do qual as alegações nutricionais e de saúde são restringidas ou proibidas. De acordo com o Regulamento Alegações Nutricionais e de Saúde, os perfis nutricionais deveriam ter sido estabelecidos até 2009. A OMS publicou um modelo inicial de perfil nutricional em 2015 (atualizado em março de 2023) e salientou que a definição destes perfis é particularmente útil no caso dos alimentos comercializados para crianças. Esta medida foi apoiada por partes interessadas como o Parlamento Europeu e as organizações de consumidores.

31 Até 2020, a Comissão tinha alcançado poucos progressos, invocando a dificuldade em obter o apoio necessário dos Estados-Membros. A Estratégia do Prado ao Prato voltou a colocar os perfis nutricionais na ordem do dia em 2020 e previu o seu estabelecimento até ao final de 2022. No entanto, em setembro de 2024, a Comissão ainda não os tinha introduzido. Segundo a própria, a natureza do tema implica que seja difícil de concretizar uma proposta legislativa num futuro próximo.

Falta de harmonização na rotulagem nutricional na frente da embalagem

32 Para além da declaração nutricional obrigatória (ver ponto ***16***), podem ser incluídas informações nutricionais na frente da embalagem de forma voluntária. Um relatório de 2020 da Comissão mostra que a rotulagem nutricional na frente da embalagem pode ajudar os consumidores a encontrarem opções alimentares mais saudáveis e contribuir para prevenir doenças relacionadas com a alimentação.
A ***figura 11*** apresenta exemplos de diferentes regimes de rotulagem nutricional na frente da embalagem recomendados pelas autoridades públicas nacionais.

Figura 11 – Exemplos de regimes de rotulagem nutricional na frente da embalagem recomendados pelos Estados-Membros



Fonte: TCE.

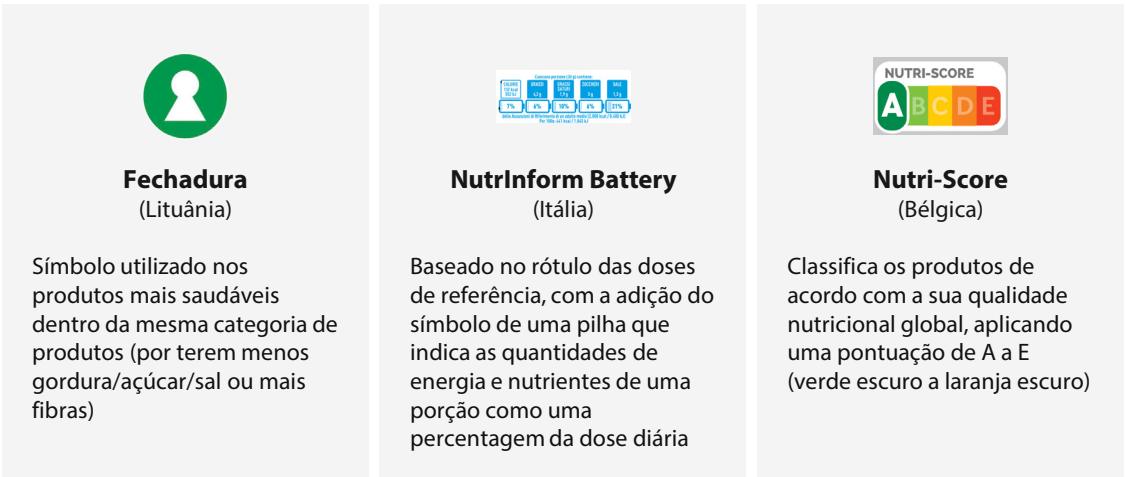
33 Estes regimes são recomendados pelas autoridades públicas e ajudam os consumidores a fazerem escolhas informadas mediante a apresentação de ilustrações ou informações sobre a qualidade nutricional de um produto. Atualmente, não

existem rótulos que indiquem o nível de transformação dos alimentos, embora os dados científicos sugiram que o consumo de grandes quantidades de alimentos ultra-transformados aumenta o risco de desenvolver doenças relacionadas com a alimentação.

34 Esperava-se que, até 2017, a Comissão tivesse apresentado um relatório sobre a utilização de formas adicionais de expressão e apresentação de informações nutricionais, bem como propostas para alterar as regras da UE, se adequado. Num relatório publicado em 2020, a Comissão concluiu que se afigura "adequado introduzir uma rotulagem nutricional na frente da embalagem obrigatória e harmonizada a nível da UE". Na Estratégia do Prado ao Prato, de 2020, a Comissão anunciou que apresentaria uma proposta legislativa sobre esta matéria até ao final de 2022, mas tal não aconteceu.

35 Embora muitas organizações de consumidores e de produtores apoiem a harmonização, não há consenso entre as partes interessadas sobre qual dos regimes de rotulagem existentes escolher e se deve ser obrigatório. Surgiram diversos regimes de rotulagem nutricional na frente da embalagem (ver ***anexo III***), que são apoiados por vários Estados-Membros. A ***figura 12*** mostra os regimes recomendados nos três países visitados pelo Tribunal e as suas principais características. Em relatórios recentes, a Comissão referiu que os três regimes apresentam virtudes, mas podem também ter desvantagens (por exemplo, não serem fáceis de compreender pelos consumidores ou não conterem informações nutricionais).

Figura 12 – Exemplos de regimes de rotulagem nutricional na frente da embalagem e suas características



Fonte: TCE, com base no relatório do Centro Comum de Investigação (JRC) *Front-of-pack nutrition labelling schemes: an update of the evidence*, 2022.

36 O debate sobre a rotulagem nutricional na frente da embalagem polarizou-se. Por exemplo, alguns Estados-Membros desincentivam agora as empresas de alimentos de utilizar o regime Nutri-Score, ao passo que outros recomendam-no (ver exemplo na ***caixa 1***). A coexistência de múltiplos regimes na UE pode provocar a fragmentação do mercado e confundir os consumidores.

Caixa 1

Polémica sobre o regime de rotulagem nutricional na frente da embalagem em Itália

O único regime de rotulagem nutricional na frente da embalagem recomendado pelas autoridades italianas é o NutrInform Battery (pilha de informações nutricionais). Em 2022, a autoridade do país responsável pela concorrência anunciou decisões administrativas (incluindo coimas) contra empresas de alimentos que utilizavam o rótulo Nutri-Score, alegando que as empresas que o fazem sem darem mais explicações sobre a classificação podem induzir os consumidores em erro. Na sequência das decisões, várias empresas concordaram em retirar o rótulo Nutri-Score ou acrescentar informações suplementares.

Falta de regras harmonizadas em matéria de rotulagem preventiva de alergénios

37 O Regulamento Informação Alimentar exige que os alergénios alimentares sejam destacados na lista de ingredientes, de forma a garantir que os consumidores estão cientes dos riscos. Contudo, por vezes é inevitável a presença não intencional de pequenas quantidades (ou vestígios) de alergénios, que mesmo assim podem afetar algumas pessoas com alergias.

38 Por conseguinte, muitas empresas de alimentos utilizam uma rotulagem preventiva de alergénios, como "pode conter [alergénio]" ou "produzido numa fábrica que manipula [alergénio]", mas não existem regras harmonizadas ao nível da UE. Este panorama pode ser confuso para os consumidores, que se deparam com muitos formatos de rotulagem diferentes. Além disso, as empresas de alimentos agem de forma defensiva e aplicam a alegação "pode conter" de forma demasiado liberal, sendo que, por vezes, ao fazê-lo não se baseiam em avaliações de risco que quantifiquem a presença de alergénios. A utilização abusiva da alegação "pode conter" por parte das empresas de alimentos limita a escolha dos consumidores sensíveis a alergénios.

39 O Regulamento Informação Alimentar exige que a Comissão adote atos de execução em matéria de rotulagem preventiva de alergénios. A Comissão começou a tratar o tema através da revisão de 2022 da sua comunicação sobre boas práticas de higiene nos sistemas de gestão da segurança alimentar, bem como do seu contributo para o *Codex Alimentarius* da OMS sobre o tema. No entanto, até setembro de 2024, os atos de execução ainda não tinham sido adotados.

Regras da UE insuficientes em matéria de legibilidade

40 O Regulamento Informação Alimentar obriga a que as empresas de alimentos assegurem a legibilidade das informações obrigatórias, por exemplo, utilizando determinados tamanhos de letra. Estas empresas são confrontadas com uma situação em que os consumidores e as autoridades exigem mais informações sobre os produtos alimentares (por exemplo, sobre a origem ou a sustentabilidade). Ao mesmo tempo, a embalagem dos produtos reduz-se cada vez mais, em parte por razões ambientais, o que pode prejudicar a legibilidade da informação.

41 O Regulamento Informação Alimentar exigiu que a Comissão estabelecesse regras de legibilidade mediante atos delegados. Embora a Comissão tenha prestado alguns esclarecimentos sobre este tema na sua comunicação relativa a Perguntas e Respostas sobre a aplicação do Regulamento Informação Alimentar, não adotou os atos delegados. A FoodDrinkEurope, que representa a indústria alimentar e de bebidas da UE, publicou o seu próprio documento de orientação em 2022 para ajudar as empresas de alimentos a garantir a legibilidade das informações.

Inexistência de regras da UE para os rótulos de produtos vegetarianos e veganos

42 Presentemente, não existem regras da UE que definam os termos "vegano" ou "vegetariano", nem critérios para que um produto seja adequado para pessoas vegetarianas ou veganas (tais como limiares para vestígios de produtos de origem animal). As empresas que produzem estes alimentos podem aplicar voluntariamente a norma ISO 23662:2021 relativa a ingredientes alimentares adequados para pessoas vegetarianas ou veganas, existindo também vários sistemas de certificação privados de aplicação voluntária.

43 Com base no Regulamento Informação Alimentar, a Comissão deve adotar atos de execução em matéria de informações sobre a adequação de um alimento para pessoas vegetarianas ou veganas, mas não o fez. Na ausência de regras da UE para estes produtos alimentares, os consumidores só podem basear as suas decisões nos diferentes rótulos privados e nomes de produtos.

Falta de doses de referência para grupos específicos da população ao nível da UE

44 As regras da UE definem as doses de referência de energia e de nutrientes para um adulto médio. Atualmente, não existem tais doses de referência para outros grupos populacionais (exceto em relação às vitaminas e aos minerais para lactentes e crianças pequenas). Deste modo, se os fabricantes de alimentos quiserem incluir doses de referência nos seus produtos, terão de utilizar os valores para adultos (por exemplo, indicar as doses de referência para adultos nos cereais de pequeno-almoço para crianças).

45 A Comissão não adotou atos de execução relativos às doses de referência para grupos específicos da população, não obstante tal ser exigido pelo Regulamento Informação Alimentar. Enquanto se aguarda a adoção de regras da UE, os Estados-Membros são livres de adotar medidas nacionais (o que não foi feito nos países visitados pelo Tribunal).

As informações dos rótulos podem ser confusas ou enganosas e não há acompanhamento sistemático da sua compreensão pelos consumidores

46 As regras da UE em matéria de rotulagem dos alimentos exigem que as empresas deste setor prestem aos consumidores informações exatas, claras e fáceis de compreender, evitando que sejam confusas ou enganosas. Seria de esperar que a Comissão:

- compreendesse o impacto que a constante evolução das práticas de rotulagem tem nos consumidores e tomasse medidas para evitar a apresentação de informações confusas ou enganosas nos rótulos;
- analisasse de forma sistemática as necessidades dos consumidores e a sua compreensão dos rótulos;
- tomasse as medidas adequadas, em conjunto com os Estados-Membros, nos casos em que os consumidores não tenham uma compreensão suficiente dos rótulos.

A constante evolução das práticas de rotulagem aumenta a complexidade e pode confundir os consumidores ou induzi-los em erro

47 As empresas de alimentos estão sempre à procura de novas formas de atrair os consumidores. As autoridades dos três Estados-Membros visitados pelo Tribunal destacaram várias situações em que as práticas destas empresas podiam ser confusas ou enganosas. Os casos apontados incluem rótulos ecológicos (relacionados com a ausência de determinados elementos, por exemplo, "sem antibióticos"), qualidades não certificadas (por exemplo, "fresco" e "natural"), nomes de produtos enganosos (por exemplo, a alusão a um teor em carne superior ao de alimentos à base de carne semelhantes) ou a omissão de informações (por exemplo, do termo "descongelado"). O ***anexo II*** inclui exemplos destas práticas que podem incitar os consumidores a comprarem produtos publicitados como sendo mais saudáveis ou de melhor qualidade do que são na realidade.

48 As regras e orientações da UE apresentadas na secção anterior do presente relatório não fornecem uma base suficientemente clara para impedir as práticas de rotulagem descritas. *De facto*, as organizações de consumidores apelam a regras mais claras para evitar que os consumidores sejam enganados quanto à verdadeira natureza dos alimentos e bebidas que compram. A ***caixa 2*** exemplifica um produto com informações de rotulagem que podem ser enganosas.

Caixa 2

Exemplo de um produto fictício com informações de rotulagem que podem ser enganosas

A embalagem deste produto apresenta bananas, mas a lista de ingredientes não contém bananas verdadeiras, apenas aromatizantes.

Fonte: TCE.

49 Tendo consciência de que os consumidores se tornaram mais atentos ao impacto que os seus hábitos de compra podem ter no ambiente, as empresas começaram também a utilizar uma panóplia de alegações ambientais relativas aos produtos. Um estudo da Comissão concluiu que, em 80% dos casos selecionados, as lojas *online* ou os anúncios publicitários de produtos alimentares incluem alegações deste género e que os consumidores podem estar sujeitos a ecomaquilhagem (isto é, a prática de comercializar um produto como respeitador do ambiente sem provar essas alegações).

50 Para dar resposta a esta questão, foi adotada em 2024 uma nova diretiva relativa à capacitação dos consumidores para a transição ecológica, a fim de os informar melhor e de os proteger contra práticas de rotulagem desleais. Em 22 de março de 2023, a Comissão publicou também a proposta de Diretiva Alegações Ecológicas. Estes dois atos jurídicos irão definir as condições de utilização dos rótulos de sustentabilidade e estabelecer regras para a sua certificação, fazendo com que as empresas de alimentos sejam obrigadas a justificar as alegações ambientais ou ecológicas que utilizam nos seus produtos. Só futuramente será visível o impacto destes atos.

51 Os consumidores também estão expostos a um número crescente de rótulos, logótipos e regimes que não estão sujeitos a acompanhamento sistemático pela Comissão. Num estudo de 2013, esta assinalou 901 regimes voluntários de rotulagem em produtos alimentares agrícolas europeus, mas este número não foi atualizado. Segundo o estudo, um terço dos consumidores inquiridos considerou os rótulos confusos e a mesma percentagem considerou-os enganosos. Um relatório de 2024 da Comissão sobre os rótulos de sustentabilidade assinalou mais de 200 destes rótulos no setor alimentar da UE e refere que 12% dos lançamentos de novos produtos têm um rótulo de sustentabilidade relacionado com alimentos. Acresce que os Estados-Membros abrangidos pela presente auditoria não dispõem de uma visão global da totalidade de rótulos diferentes utilizados nos produtos alimentares.

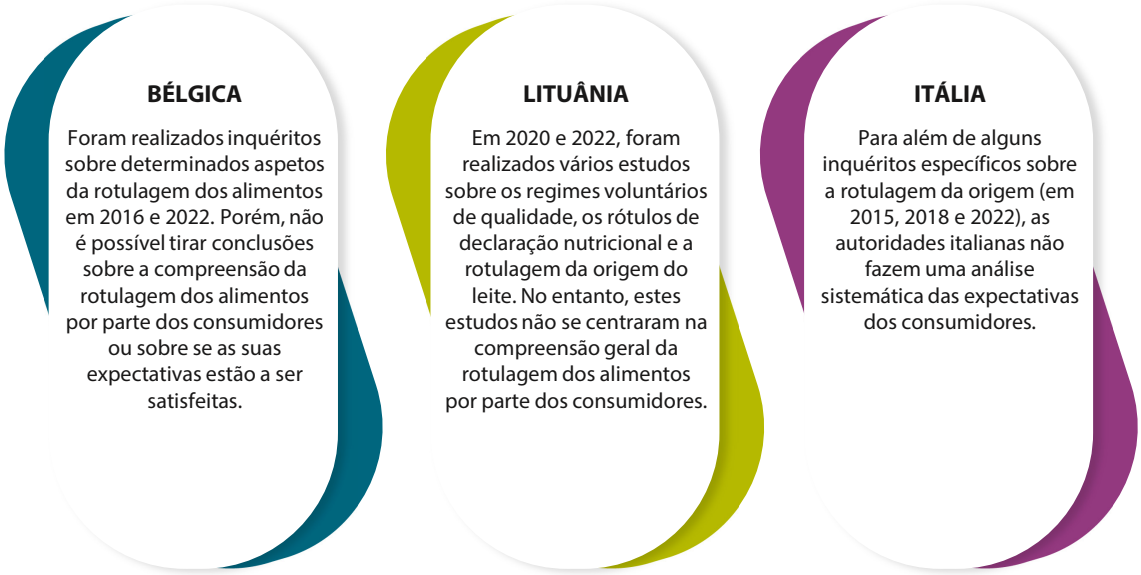
Não existe uma análise sistemática das necessidades dos consumidores ou da sua compreensão dos rótulos

52 Além de alguns relatórios (2020-2023) centrados em aspetos específicos, como os rótulos nutricionais na frente da embalagem, a rotulagem da origem, a rotulagem digital, a indicação da data e algumas consultas *ad hoc* aos consumidores (por exemplo, inquéritos Eurobarómetro sobre a indicação da data), a Comissão não fez um acompanhamento sistemático da compreensão dos rótulos por parte dos consumidores nem verificou se as regras de rotulagem dos alimentos respondem às suas necessidades.

53 A Comissão debate regularmente a rotulagem dos alimentos com os Estados-Membros, no âmbito de diferentes comités e reuniões de grupos de peritos, e com as partes interessadas (por exemplo, institutos de investigação, organizações de consumidores e indústria) no contexto de grupos consultivos. No entanto, o exame realizado pelo Tribunal aos documentos das reuniões revela que, embora tenham sido discutidos determinados aspetos da rotulagem dos alimentos, não foi feita uma análise regular das necessidades dos consumidores e da sua compreensão dos rótulos.

54 Nos três Estados-Membros abrangidos pela presente auditoria, as autoridades não analisaram de forma sistemática as necessidades dos consumidores nem a sua compreensão dos rótulos (ver ***figura 13***). Por conseguinte, não é possível determinar se os consumidores estão adequadamente informados ou se as suas expectativas estão a ser satisfeitas.

Figura 13 – Análise das necessidades dos consumidores e da compreensão dos rótulos nos Estados-Membros abrangidos pela auditoria



Fonte: TCE.

Os consumidores nem sempre compreendem os rótulos e as campanhas de sensibilização não são uma prioridade

55 O nível de conhecimento sobre a rotulagem dos alimentos varia de pessoa para pessoa, pelo que um elemento que é claro para um consumidor esclarecido pode não o ser para um consumidor menos informado. Embora nem a Comissão nem os Estados-Membros façam um acompanhamento sistemático da compreensão dos rótulos pelos consumidores (ver pontos ***52*** a ***54***), existem provas de que estes nem sempre os entendem. De acordo com as organizações de defesa do consumidor entrevistadas e com as autoridades nacionais dos três Estados-Membros abrangidos pela presente auditoria, os consumidores consideram por vezes que o sistema de rotulagem dos alimentos da UE é complicado. A indicação da data é um exemplo de rotulagem que nem sempre é compreendido pelos consumidores.

56 O Regulamento Informação Alimentar tornou obrigatórios dois tipos de indicação da data: "consumir até" (data em que o produto deixa de ser seguro, utilizada em alimentos altamente perecíveis) e "consumir de preferência antes de" (data até à qual o alimento mantém a sua qualidade ideal quando armazenado de forma adequada). Um estudo de 2018 sobre a indicação da data realizado pela Comissão apontou os seguintes problemas:

- má legibilidade;
- falta de clareza sobre a forma como as empresas de alimentos determinam as datas;
- fraca compreensão da indicação da data por parte dos consumidores (por exemplo, menos de metade das pessoas inquiridas compreendeu o significado destas datas).

57 Os Estados-Membros visitados pelo Tribunal confirmaram que as atuais regras de indicação da data não são bem compreendidas pelos consumidores. Em 2019, a Comissão solicitou à Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos (EFSA) um contributo científico que lhe permitiu, em 2020, dar orientações sobre a indicação da data às empresas de alimentos. Na Estratégia do Prado ao Prato, anunciou uma revisão das regras da UE em matéria de indicação da data até ao final de 2022. As consultas subsequentes mostraram que, embora os Estados-Membros apoiassem uma estratégia harmonizada, designadamente campanhas de sensibilização e programas educativos ao nível da União, preferiam que a revisão da indicação da data fizesse parte de uma revisão mais ampla do Regulamento Informação Alimentar. Todavia, a Comissão ainda não publicou a sua proposta legislativa.

58 O Parlamento Europeu exortou a UE e os Estados-Membros a capacitarem os consumidores, dando mais atenção e investindo mais nas campanhas de informação e sensibilização destes últimos "estabelecendo uma coerência entre a mensagem e o grupo de consumidores visado". A educação dos consumidores pode aumentar significativamente a sua compreensão da rotulagem dos alimentos. Contudo, é de salientar que a União atribuiu apenas cerca de 5,5 milhões de euros a campanhas de sensibilização para a rotulagem dos alimentos entre 2021 e 2025.

59 Nos três Estados-Membros visitados pelo Tribunal, é dada pouca atenção às campanhas de informação dirigidas aos consumidores, que são esporádicas e incidem apenas em domínios de interesse específicos. Em 2022, Itália financiou uma campanha de informação e comunicação que visou aumentar a sensibilização para a iniciativa NutrInform Battery e criar um consenso acerca da mesma. Em 2021, as autoridades belgas realizaram uma campanha de informação ao público para melhorar a compreensão da indicação da data pelos consumidores. Na Lituânia, o Ministério da Saúde realiza campanhas de informação regulares para aumentar o reconhecimento do rótulo da fechadura.

Os sistemas de controlo, as sanções e os relatórios têm insuficiências

60 As regras da UE exigem que os Estados-Membros criem sistemas de controlo para garantir a exatidão das informações que figuram nos rótulos dos alimentos e a aplicação correta das regras pelas empresas. Exigem igualmente que os Estados-Membros definam sanções aplicáveis às infrações dessas regras e que comuniquem as questões relativas à rotulagem à Comissão através de diferentes meios. A Comissão utiliza as informações assim obtidas para acompanhar a aplicação das regras da União.

61 O Tribunal analisou os sistemas de controlo e as sanções dos Estados-Membros, bem como as informações comunicadas pela Comissão e pelos Estados-Membros sobre estes controlos. Seria de esperar que:

- os sistemas de controlo estivessem criados e que os controlos fossem coordenados;
- as regras de rotulagem da UE fossem controladas de forma eficaz;
- os Estados-Membros aplicassem sanções dissuasivas, eficazes e proporcionais às infrações das regras de rotulagem dos alimentos;
- fossem comunicadas informações sobre os controlos e que as mesmas fossem úteis.

Existem sistemas de controlo, mas com insuficiências

62 O Tribunal constatou que os 27 Estados-Membros dispõem de sistemas de controlo e efetuam controlos das regras de rotulagem dos alimentos de acordo com planos de controlo anuais e plurianuais (a cada três ou cinco anos). Estes planos são elaborados com base em análises dos riscos, reclamações e controlos *ad hoc* das empresas de alimentos.

63 Embora continuem a efetuar controlos anuais, cinco Estados-Membros (Bélgica, Dinamarca, Letónia, Malta e Eslovénia) não tinham atualizado os seus planos de controlo à data da auditoria. A Comissão deu seguimento a este assunto junto dos Estados-Membros em causa, mas a questão continua por resolver.

64 A coordenação dos diferentes controlos nos Estados-Membros é essencial para que o sistema funcione de forma eficaz e eficiente. Por conseguinte, o regulamento relativo aos controlos oficiais exige que cada Estado-Membro designe um organismo único encarregado de coordenar a elaboração do plano nacional de controlo plurianual[13]. O Tribunal constatou que os sistemas de controlo dos Estados-Membros são por vezes complexos e envolvem frequentemente várias autoridades, o que pode conduzir a ineficiências e lacunas (ver ***caixa 3***). Até setembro de 2024, 6 dos 27 Estados-Membros não tinham designado um organismo único.

[13] Artigo 109º do Regulamento (UE) 2017/625.

Caixa 3

Exemplos da complexidade dos sistemas de controlo

A **Bélgica** tem duas autoridades competentes a nível federal e três a nível regional. Na prática, uma assume um papel de coordenação para informar a Comissão, mas não está mandatada para verificar a coerência ou a exaustividade dos dados. Em 2021, a Comissão concluiu que a coordenação entre as autoridades federais e regionais era inadequada e que não era possível verificar o cumprimento das regras de rotulagem da origem.

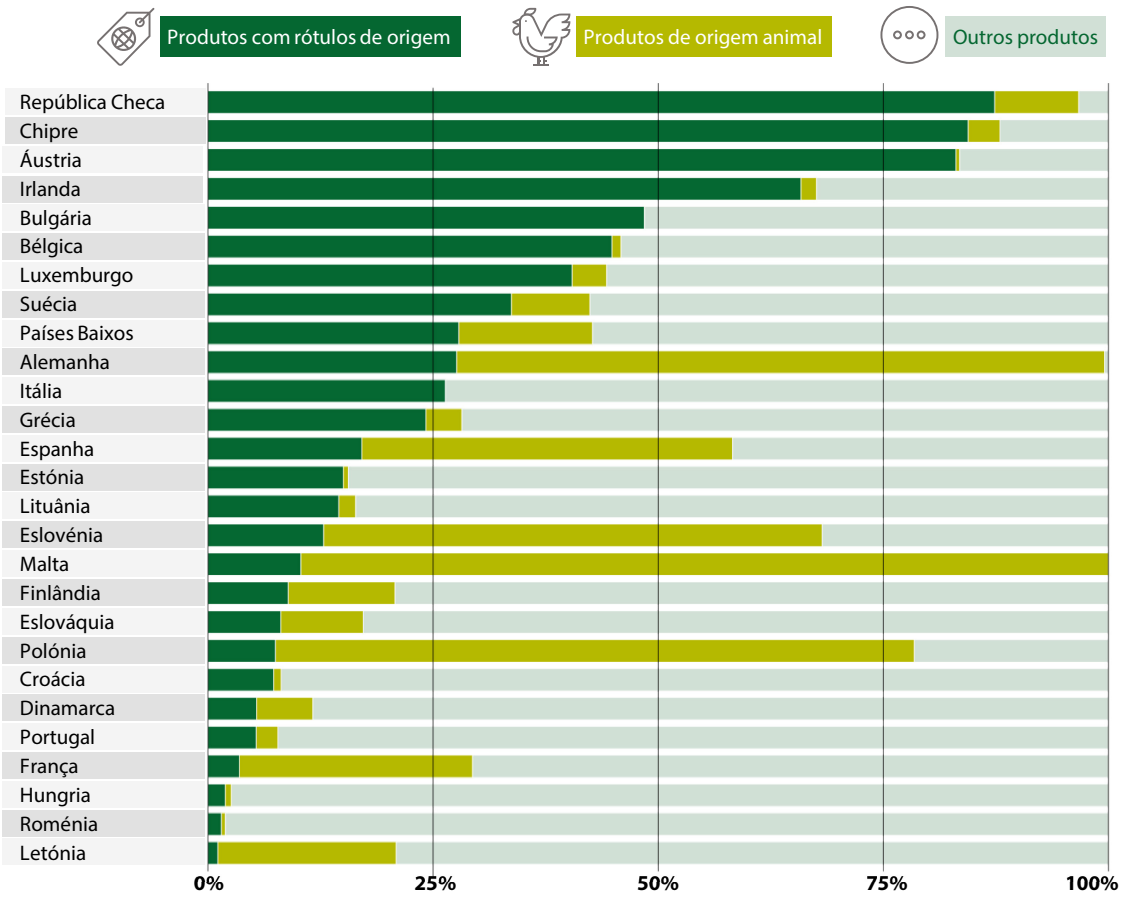
O sistema de controlo de **Itália** para verificar o cumprimento das regras de rotulagem dos alimentos inclui duas autoridades competentes principais e quatro forças policiais. Cada uma delas tem o seu próprio processo de planeamento e efetua a sua própria análise dos riscos. Tendo em conta a complexidade do sistema e o número de organismos, são necessários múltiplos acordos de cooperação e iniciativas de coordenação, o que implica um risco de lacunas no sistema de controlo.

65 A Comissão efetua auditorias aos sistemas de controlo dos Estados-Membros. As suas auditorias de 2017 e 2018 em sete Estados-Membros (Bélgica, Grécia, França, Itália, Lituânia, Portugal e Roménia) já tinham apontado para problemas de coordenação em alguns países. Através da presente auditoria, o Tribunal constatou que Itália tem sido lenta a adaptar o sistema de controlo na sequência das observações da Comissão e que continuam a existir algumas insuficiências também na Bélgica. A Comissão não formulou observações relativamente à Lituânia.

Controlos insuficientes das informações voluntárias e da venda a retalho *online*

66 O Tribunal analisou os relatórios de controlo anuais dos 27 Estados-Membros relativos a 2022 apresentados à Comissão e verificou que o tipo de controlos variou significativamente entre eles (ver ***figura 14***). Alguns Estados-Membros centraram os controlos na rotulagem da origem, ao passo que outros deram prioridade aos produtos de origem animal ou a outros produtos (incluindo controlos das alegações nutricionais e de saúde).

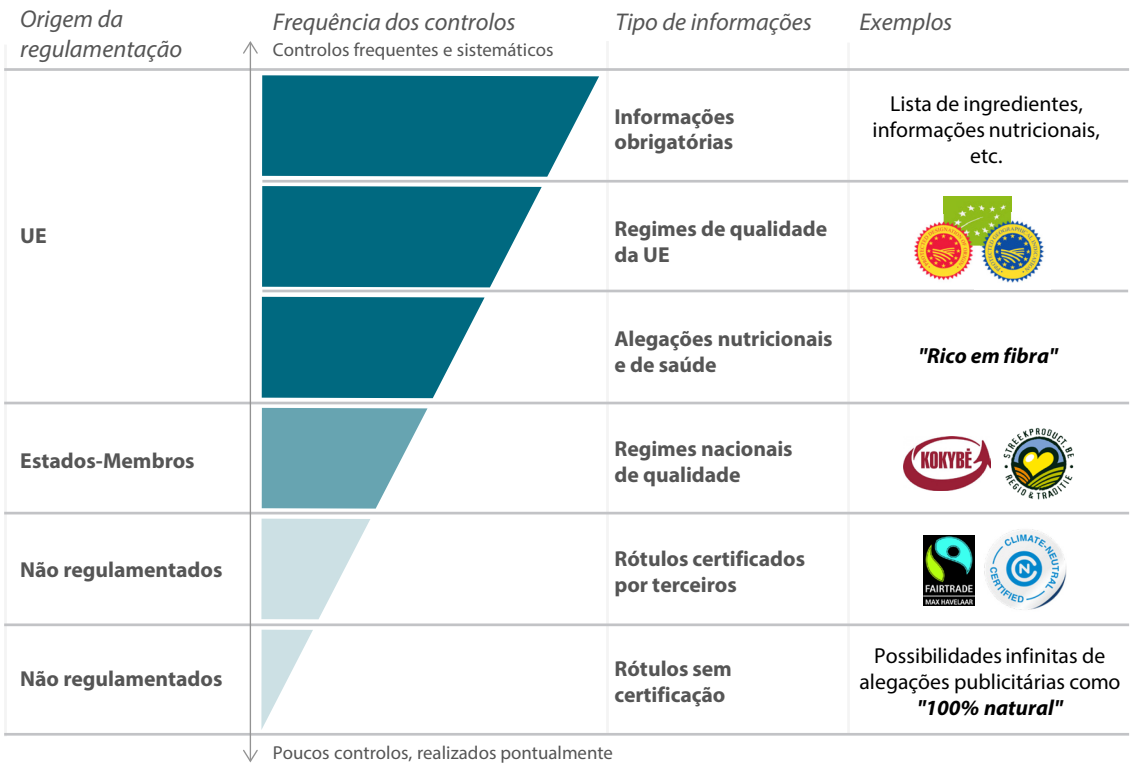
Figura 14 – Controlos oficiais da rotulagem dos alimentos realizados pelos Estados-Membros em 2022, por tipo (%)



Fonte: TCE, com base nos relatórios anuais dos Estados-Membros relativos a 2022.

67 A ***figura 15*** mostra os diferentes níveis de controlo em função do tipo de informação apresentada no rótulo. Os controlos dos Estados-Membros incidem sobretudo nas informações obrigatórias, por exemplo, se a lista de ingredientes, os alergénios e a declaração nutricional são corretamente apresentados e legíveis. Os dados dos Estados-Membros visitados pelo Tribunal indicam que os controlos destes elementos obrigatórios funcionam bem.

Figura 15 – Diferentes níveis de controlo dos Estados-Membros em relação às informações apresentadas nos rótulos dos alimentos



Fonte: TCE, com base em entrevistas e investigação de auditoria.

68 Por outro lado, são poucos ou nenhuns os controlos das informações voluntárias, embora exista uma obrigação geral de verificar se estas cumprem a legislação da UE.

69 No que respeita às informações voluntárias, as autoridades dos Estados-Membros centram os controlos nos regimes de qualidade regulamentados pela UE (a rotulagem dos produtos biológicos e dos produtos com indicações geográficas), uma vez que tal é exigido pelo regulamento relativo aos controlos oficiais. Quanto às alegações nutricionais e de saúde, embora sejam regulamentadas ao nível da União, o Tribunal constatou que os controlos nos Estados-Membros eram insuficientes (ver ***caixa 4***). As autoridades também controlam os regimes de qualidade nacionais, como o Streekproduct (Bélgica), o Kokybė (Lituânia) ou o SQNPI – Sistema de Qualidade Nacional de Produção Integrada (Itália).

Caixa 4

Exemplo de controlos insuficientes das alegações nutricionais e de saúde

A Comissão apontou insuficiências durante a sua auditoria de 2018 às alegações nutricionais e de saúde em **Itália**. Durante a presente auditoria, o Tribunal constatou que as listas de controlo operacionais continuam a não incluir expressamente essas alegações.

Durante a sua auditoria de 2018 na **Bélgica**, a Comissão salientou que as autoridades não cobrem totalmente as regras relativas às alegações nutricionais e de saúde. Durante a presente auditoria, o Tribunal observou que a lista de controlo geral para o setor retalhista não inclui controlos específicos das alegações e que o valor nutricional dos suplementos alimentares só é controlado num reduzido número de casos.

70 As empresas de alimentos utilizam cada vez mais alegações e rótulos voluntários (ver ponto ***51***), por vezes relacionados com questões de sustentabilidade (ver pontos ***49*** a ***51***), para publicitar os seus produtos através de mensagens apelativas, por exemplo, imagens de vacas a pastar, imagens de frutos, alegações como "natural", "sem aditivos" ou "sem organismos geneticamente modificados". Embora alguns rótulos tenham por trás sistemas de certificação com controlo privado por terceiros, outros podem não estar sujeitos a qualquer certificação. Ao contrário de outros tipos de rótulos voluntários (tais como as alegações nutricionais e de saúde), as empresas de alimentos que os utilizam não estão sujeitas a regras específicas. As autoridades de controlo dos Estados-Membros efetuam controlos mínimos desses rótulos ou alegações, por exemplo apenas se existirem suspeitas ou reclamações. Em consequência desta situação, a fiabilidade dos rótulos voluntários não é controlada de forma satisfatória.

71 Todos os Estados-Membros visitados pelo Tribunal observaram que, desde a pandemia de COVID-19, aumentou quer a venda de produtos alimentares através do comércio eletrónico, quer o número de reclamações contra lojas *online*. Os três países efetuam controlos das vendas *online*, controlando se as informações fornecidas aos consumidores nos sítios Web (designadamente a apresentação e a publicidade) estão corretas e em conformidade com as regras. As autoridades da Lituânia comunicaram uma elevada taxa global de infração (61,6% em 2022) no comércio eletrónico, que inclui os produtos alimentares. As taxas de infração no comércio retalhista *online* são mais elevadas do que no comércio convencional, pelo que os consumidores encontram comparativamente mais produtos que não respeitam as regras de rotulagem dos

alimentos da UE nas lojas *online*. As informações sobre esses produtos podem ser enganosas e o seu consumo pode mesmo ser inseguro.

72 As autoridades dos Estados-Membros enfrentam vários problemas ao controlar a venda *online* de produtos alimentares.

- Apenas podem impor sanções às empresas de alimentos que estejam registadas no seu país. No que se refere aos sítios Web registados noutros Estados-Membros da UE, podem comunicar o problema através do iRASFF, a aplicação *online* da Comissão (ver ponto ***09***).

- Em relação aos sítios Web fora da União, é quase impossível às autoridades controlar o comércio retalhista *online*. Podem contactar diretamente o operador ou solicitar medidas de seguimento através da embaixada do país terceiro onde o operador está estabelecido, mas esta solução nem sempre é rápida ou eficaz. Itália tem uma estratégia de controlo do comércio eletrónico mais elaborada do que os outros Estados-Membros auditados e que o Tribunal considera uma boa prática (ver ***figura 16***).

- Os suplementos alimentares são frequentemente vendidos através de plataformas de comércio eletrónico, por vezes através das redes sociais. Estas vendas não são fáceis de controlar, uma vez que são muitas vezes efetuadas através de uma rede de pequenos vendedores independentes.

- As lojas *online* podem ser encerradas (e reabertas com um nome diferente) muito rapidamente, por exemplo assim que os inspetores da autoridade do Estado-Membro se identificam durante um controlo (caso em que perdem a oportunidade de fazer o seguimento do incumprimento).

Figura 16 – Estratégia de controlo do comércio eletrónico seguida por Itália

Fonte: TCE.

As coimas nem sempre são dissuasivas, eficazes ou proporcionais

73 Os três Estados-Membros visitados pelo Tribunal aplicam uma gama de sanções às infrações das regras de rotulagem dos alimentos:

- advertências (que permitem à empresa de alimentos responsável corrigir a situação);
- coimas ou multas;
- retirada ou recolha de produtos;
- apreensão de produtos;
- encerramento da empresa ou revogação da licença.

74 A análise do Tribunal centrou-se nas coimas, uma vez que são o tipo de sanção mais comum. Os três Estados-Membros impõem-nas com base em vários critérios, como a natureza da infração, o tipo de empresa ou se se trata de um comportamento reiterado. Com base nas entrevistas com as autoridades destes Estados-Membros e na sua análise dos elementos de prova, o Tribunal constatou que o montante das coimas varia significativamente e por vezes é baixo (ou seja, não é dissuasivo) ou não está relacionado com a gravidade da infração (ou seja, não é proporcional), como se descreve a seguir.

- As coimas relativas à rotulagem dos alimentos na Lituânia variam entre 16 e 600 euros, o que é pouco. Em casos raros de publicidade enganosa, podem ser aplicadas coimas mais elevadas (até 6% das receitas anuais das empresas de alimentos no exercício financeiro anterior, no montante máximo de 200 000 euros em caso de infrações repetidas).

- Na Bélgica, a coima média aplicada entre 2020 e 2023 foi de 651 euros no setor da distribuição e de 1 197 euros na indústria transformadora. As infrações podem ser sancionadas com uma coima máxima de 80 000 euros (ou até 4% do volume de negócios anual, se este valor for superior, o que ainda não foi aplicado).

- Em Itália, a coima mais elevada (máximo de 40 000 euros) é aplicada às empresas de alimentos que vendem produtos fora do prazo de validade. Entre 2020 e 2022, o valor médio das coimas aplicadas por uma das autoridades competentes foi de 1 717 euros. Além disso, a polícia pode aplicar coimas que nem sempre têm em conta o tipo de empresa ou a gravidade da infração, o que implica que não são proporcionais.

75 As autoridades italianas e belgas referiram ao Tribunal que tinham dificuldade em aplicar as coimas, o que prejudica a sua eficácia. Observaram também que, quando o infrator não paga a coima e o caso é levado a tribunal, o Ministério Público decide muitas vezes arquivar o processo sem qualquer outra ação. Desde janeiro de 2024, a Bélgica aplica um novo procedimento que permite a cobrança de coimas em dívida através de um oficial de justiça, mas resta ainda saber a eficácia deste sistema.

Os mecanismos de comunicação de informações pelos Estados-Membros sobre os seus controlos oficiais são complexos e o valor acrescentado não é claro

76 Os Estados-Membros têm de transmitir à Comissão um relatório anual sobre os seus controlos oficiais, incluindo da rotulagem dos alimentos. Desta forma, a Comissão obtém uma panorâmica sistemática das questões na matéria. Por sua vez, esta tem de elaborar um relatório de síntese anual relativo à UE-27.

77 A Comissão atualizou os mecanismos de comunicação de informações em 2020. As autoridades nacionais entrevistadas nos três Estados-Membros visitados pelo Tribunal referem que é difícil utilizar o novo modelo de relatório da Comissão, porque se centra na segurança alimentar enquanto os controlos visam outras questões (por exemplo, a qualidade dos alimentos) ou porque os relatórios nacionais estão estruturados em função das empresas de alimentos (e não por grupos de produtos, como no modelo).

78 O Tribunal examinou as informações relacionadas com a rotulagem dos alimentos constantes dos relatórios anuais de controlo apresentados pelos 27 Estados-Membros e constatou que muitos deles não conseguiram preencher o modelo na íntegra, preferindo fornecer informações adicionais nos anexos dos relatórios. Fica assim mais complicado para a Comissão tratar e analisar as informações.

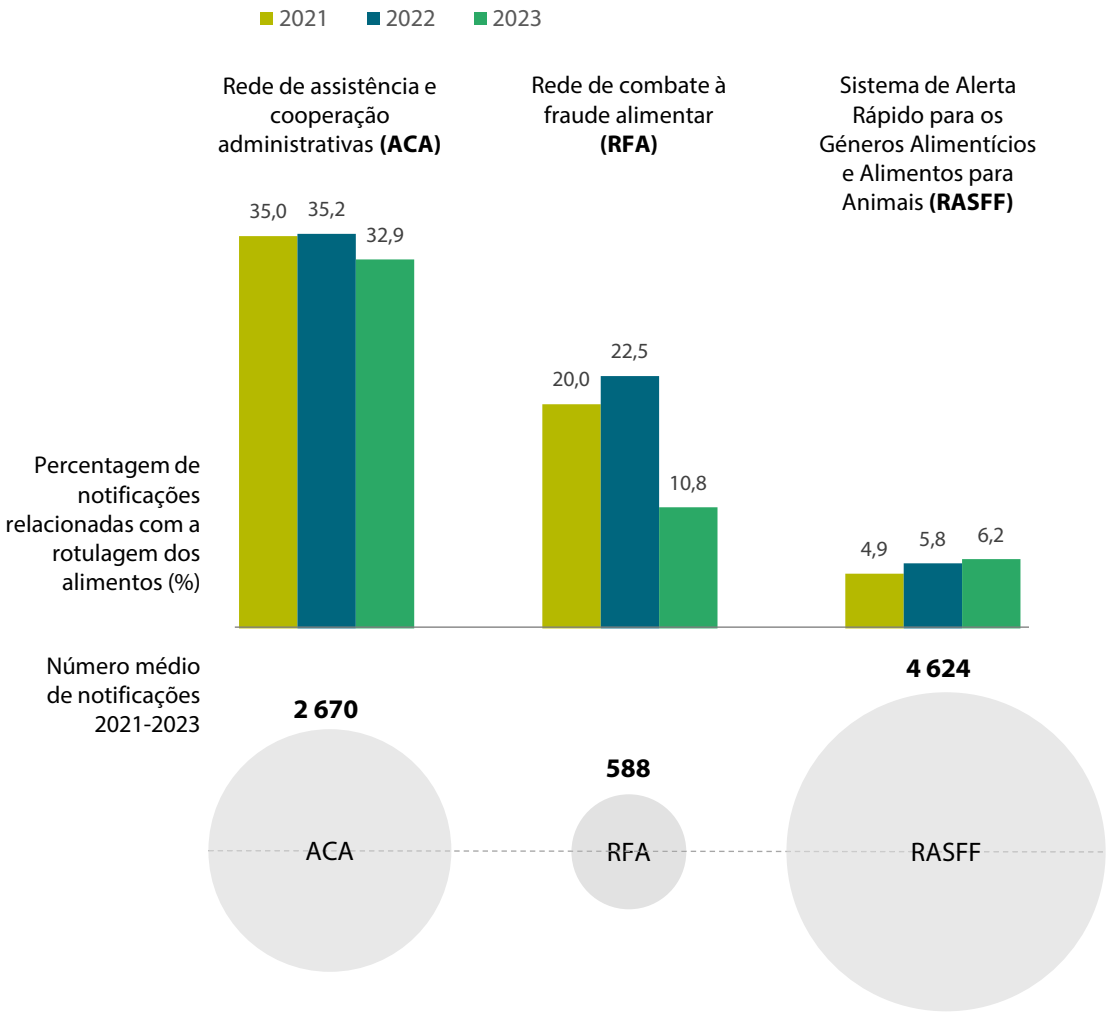
79 A Comissão reconhece que, devido a incoerências nos dados comunicados pelos Estados-Membros, existem lacunas no relatório de síntese que informa o público acerca dos controlos oficiais sobre a rotulagem dos alimentos.

80 Para além do relatório anual sobre os controlos oficiais, a rede de alerta e de cooperação permite que as autoridades dos Estados-Membros troquem rapidamente informações e cooperem em matéria de controlos oficiais na cadeia agroalimentar. Integra três componentes:

- o Sistema de Alerta Rápido para os Géneros Alimentícios e Alimentos para Animais, relativo a incumprimentos que impliquem riscos para a saúde;
- a rede de assistência e cooperação administrativas, relativa a incumprimentos sem riscos para a saúde;
- a rede de combate à fraude alimentar, relativa a suspeitas de fraude.

81 Os Estados-Membros trocam informações enviando notificações através do iRASFF. O Tribunal analisou todas as notificações pertinentes comunicadas no iRASFF pelos 27 Estados-Membros entre 2021 e 2023 (ver ***figura 17***).

Figura 17 – Percentagem e número de notificações relacionadas com a rotulagem dos alimentos comunicadas nas três componentes da base de dados (2021-2023)



Fonte: TCE, com base nos relatórios da rede de alerta e de cooperação e nos dados do iRASFF.

82 O número de notificações varia significativamente entre os Estados-Membros. Por exemplo, a Alemanha foi o país mais ativo, com 419 notificações através da rede de assistência e cooperação administrativas, ao passo que cinco Estados-Membros (Bulgária, Grécia, Croácia, Portugal e Eslovénia) não enviaram qualquer notificação. A diferença nos números pode ser explicada, em parte, pelo facto de os Estados-Membros utilizarem as notificações do iRASFF de formas diferentes e terem entendimentos divergentes do que constitui um incumprimento. De acordo com os relatórios da Comissão, as alegações e a rotulagem incorreta são as principais questões recorrentes comunicadas pelos Estados-Membros através da rede de alerta e de cooperação.

83 Alguns Estados-Membros observaram que a integração das três componentes do iRASFF num único sistema é complicada do ponto de vista organizacional devido à repartição das competências e responsabilidades. O Serviço de Auditoria Interna da Comissão observou, em 2022, que a atual arquitetura do sistema informático não é eficiente, uma vez que exige múltiplas etapas manuais para gerir as notificações e que existem problemas relacionados com a rastreabilidade dos casos e a qualidade dos dados.

84 A Comissão disponibiliza ao público parte das informações notificadas pelos Estados-Membros através do portal RASFF Window, que em regra não inclui informações que permitam identificar um produto (como a sua designação ou o nome da empresa). Por exemplo, no caso de uma recolha de produto, um consumidor não conseguiria encontrar o nome do mesmo no portal. Em vez disso, a informação pode estar disponível nas próprias lojas (por exemplo, uma notificação de recolha afixada nas prateleiras) ou através dos canais de informação das autoridades dos Estados-Membros.

Conclusões e recomendações

85 Em termos gerais, o Tribunal conclui que a rotulagem dos alimentos na UE pode ajudar os consumidores a tomarem decisões de compra mais informadas quando adquirem géneros alimentícios, mas que existem lacunas consideráveis no quadro jurídico da União e insuficiências no acompanhamento, na comunicação de informações, no controlo e nas sanções. Esta situação leva a que os consumidores sejam confrontados com rótulos que podem ser confusos, enganosos ou que nem sempre compreendem.

86 O Tribunal constatou que o quadro jurídico da UE prevê uma base para as informações essenciais nos rótulos dos alimentos, graças à definição de alguns conceitos-chave e ao requisito de tornar obrigatórias determinadas informações nos rótulos (ver pontos ***16*** a ***19***). Contudo, não foram concluídas 7 das 11 atualizações previstas no quadro jurídico estabelecido no Regulamento Informação Alimentar e no Regulamento Alegações Nutricionais e de Saúde. Em setembro de 2024, a Comissão só tinha concluído os trabalhos relativos a 4 dos 11 temas. Além disso, estão também pendentes os trabalhos sobre a rotulagem relativa à origem e às bebidas alcoólicas (ver pontos ***20*** a ***24***). Esta situação significa que existem lacunas consideráveis no quadro, nomeadamente a falta de uma lista da União de alegações de saúde autorizadas para os produtos de origem vegetal, bem como a inexistência de regras da UE para os rótulos de produtos vegetarianos e veganos. Os Estados-Membros executaram diferentes iniciativas para compensar alguns dos elementos em falta no quadro da União. O Tribunal considera que todos estes factos limitam a capacidade de os consumidores fazerem escolhas informadas e provocam desigualdades dentro da UE quanto ao acesso a certas informações relacionadas com os alimentos (ver pontos ***25*** a ***45***).

Recomendação 1 – Corrigir as lacunas do quadro jurídico da UE em matéria de rotulagem dos alimentos

A Comissão deve:

a) avançar urgentemente com as medidas pendentes previstas no Regulamento Informação Alimentar e no Regulamento Alegações Nutricionais e de Saúde, especialmente no que respeita aos temas em que o efeito esperado é a adoção de um ato jurídico (ou seja, as alegações sobre substâncias de origem vegetal e a rotulagem preventiva de alergénios);

b) prosseguir os trabalhos para resolver as questões pendentes relacionadas com a rotulagem da origem e das bebidas alcoólicas.

Prazo de execução: 2027

87 A evolução constante das práticas de rotulagem utilizadas pelas empresas de alimentos (rótulos, alegações, imagens, *slogans* publicitários, etc.) aumenta a complexidade para os consumidores. As autoridades dos Estados-Membros destacaram práticas potencialmente confusas ou enganosas que a falta de clareza das regras e das orientações da UE não consegue evitar. As empresas de alimentos também utilizam uma panóplia de alegações ambientais relativas aos produtos que, quando não fundamentadas, expõem os consumidores à ecomaquilhagem. Espera-se que as diretivas recentes e futuras relativas à capacitação dos consumidores e às alegações ecológicas resolvam esta questão. Os consumidores também estão expostos a um número cada vez maior de rótulos, dos quais nem a Comissão nem os Estados-Membros selecionados têm uma visão global (ver pontos ***46*** a ***51***).

Recomendação 2 – Intensificar os esforços para analisar as práticas de rotulagem

A Comissão deve:

a) analisar de forma proativa e regular as práticas de rotulagem a que os consumidores estão expostos;

b) em conjunto com os Estados-Membros, melhorar as orientações para as empresas de alimentos.

Prazo de execução: 2027

88 A Comissão e os Estados-Membros não analisaram de forma sistemática as necessidades dos consumidores nem a sua compreensão dos rótulos. Por conseguinte, não é possível determinar se os consumidores estão adequadamente informados ou se as suas expectativas estão a ser satisfeitas (ver pontos ***52*** a ***54***).

89 Os consumidores nem sempre compreendem os rótulos e, por vezes, consideram que o sistema de rotulagem dos alimentos da UE é complicado. Mesmo as informações obrigatórias, como a indicação da data, nem sempre são fáceis de compreender.
O Tribunal constatou que as campanhas de informação dos consumidores efetuadas pelos Estados-Membros são esporádicas (ver pontos ***55*** a ***59***).

Recomendação 3 – Analisar as expectativas dos consumidores e tomar medidas para melhorar a sua compreensão dos rótulos dos alimentos

A Comissão deve:

a) em conjunto com os Estados-Membros, analisar de forma sistemática as necessidades dos consumidores e a sua compreensão dos rótulos dos alimentos;

b) apoiar os Estados-Membros nos seus esforços para melhorar a compreensão da rotulagem dos alimentos por parte dos consumidores, por exemplo, através de campanhas de sensibilização ou de um guia sobre rotulagem dos alimentos destinado aos consumidores.

Prazo de execução: 2027

90 O Tribunal constatou que os 27 Estados-Membros dispõem de sistemas de controlo e efetuam controlos das regras de rotulagem dos alimentos de acordo com os seus planos de controlo anuais e plurianuais. Estes últimos nem sempre estão atualizados, e o Tribunal verificou que, nos três Estados-Membros auditados, existe margem para melhorar a coordenação dos controlos (ver pontos ***62*** a ***65***).

91 Apesar de os controlos funcionarem bem no respeitante aos elementos obrigatórios da rotulagem dos alimentos, são muito reduzidos (por vezes, mesmo inexistentes) quanto às informações voluntárias. Ademais, não existe uma forma realista de os consumidores distinguirem entre informações obrigatórias rigorosamente verificadas e informações voluntárias com diferentes graus de fiabilidade (ver ponto ***66*** a ***70***).

92 Embora as vendas do comércio retalhista *online* estejam a aumentar, são sujeitas a poucos controlos. Estes são difíceis de efetuar quando as vendas são feitas através de sítios Web registados na UE e quase impossíveis quando envolvem países terceiros. Itália, um dos Estados-Membros selecionados para a auditoria, tem uma estratégia de controlo do comércio eletrónico mais elaborada do que os outros Estados-Membros auditados e que o Tribunal considera uma boa prática (ver pontos ***71*** a ***72***).

93 Os três Estados-Membros selecionados impuseram sanções às infrações das regras de rotulagem dos alimentos, aplicando coimas de montantes variáveis.
O Tribunal constatou que estas coimas nem sempre eram dissuasivas, eficazes ou proporcionais (ver pontos ***73*** a ***75***).

Recomendação 4 – Reforçar os controlos dos Estados-Membros sobre os rótulos voluntários e a venda a retalho *online*

A Comissão deve incentivar os Estados-Membros a reforçarem os controlos dos rótulos voluntários e da venda a retalho *online*, dando orientações e exemplos de boas práticas.

Prazo de execução: 2027

94 De um modo geral, os mecanismos de comunicação de informações são complexos e o seu valor acrescentado não é claro. Os Estados-Membros apresentam anualmente à Comissão um relatório sobre os seus controlos oficiais, mas algumas autoridades nacionais não conseguiram preencher na íntegra o modelo de relatório desta última. A Comissão reconheceu que, devido a incoerências nos dados comunicados pelos Estados-Membros sobre os controlos da rotulagem dos alimentos, existem lacunas no seu relatório de síntese (ver pontos ***76*** a ***79***).

95 Os Estados-Membros também trocam informações sobre questões de rotulagem dos alimentos enviando notificações através da aplicação *online* do Sistema de Alerta Rápido para os Géneros Alimentícios e Alimentos para Animais (iRASFF). A Comissão reconhece que os dados têm problemas de qualidade. Parte desta aplicação está disponível ao público, mas em regra não inclui informações que permitam identificar um produto (como a sua designação ou o nome da empresa), o que faz com que os consumidores tenham dificuldades em utilizarem o portal para se informarem sobre questões relacionadas com a segurança alimentar e alterarem os seus hábitos de compra em conformidade (ver pontos ***80*** a ***84***).

Recomendação 5 – Melhorar a comunicação de informações sobre a rotulagem dos alimentos

A Comissão deve:

a) melhorar a coerência dos dados sobre os controlos da rotulagem dos alimentos comunicados pelos Estados-Membros, nomeadamente simplificando os mecanismos de comunicação de informações por parte destes;

b) quando da atualização da aplicação *online* do Sistema de Alerta Rápido para os Géneros Alimentícios e Alimentos para Animais, melhorar a qualidade dos dados e aumentar a partilha de informações com o público sobre questões de rotulagem dos alimentos.

Prazo de execução: 2027

O presente relatório foi adotado pela Câmara I, presidida por Joëlle Elvinger, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 25 de setembro de 2024.

Pelo Tribunal de Contas

Tony Murphy
Presidente

Anexos

Anexo I – Temas para melhoria mencionados no Regulamento Informação Alimentar e no Regulamento Alegações Nutricionais e de Saúde

Tema	Referência jurídica	Prazo	Realização prevista	Progresso
Perfis nutricionais	Artigo 4º, nº 1 – Regulamento Alegações Nutricionais e de Saúde	19 de janeiro de 2009	Perfis nutricionais e condições para a utilização de alegações nutricionais ou de saúde nos alimentos no que diz respeito aos seus perfis nutricionais	Pendente
Alegações de saúde	Artigo 13º, nº 3 – Regulamento Alegações Nutricionais e de Saúde	31 de janeiro de 2010	Lista das alegações permitidas e todas as condições necessárias para a sua utilização	Parcialmente concluído; pendente em relação às alegações sobre substâncias de origem vegetal
Legibilidade	Artigo 13º, nº 4 – Regulamento Informação Alimentar	-	Atos delegados	Nenhuma ação tomada

Tema	Referência jurídica	Prazo	Realização prevista	Progresso
Declaração nutricional obrigatória e lista de ingredientes para as bebidas alcoólicas	Artigo 16º – Regulamento Informação Alimentar	13 de dezembro de 2014	Relatório Proposta legislativa (se adequado)	Relatório: concluído Proposta relativa ao vinho: concluída
Rotulagem da origem obrigatória para i) carne de suíno, ovino, caprino e aves de capoeira e ii) sempre que a origem dos alimentos seja indicada mas não seja a mesma do seu ingrediente primário	Artigo 26º, nº 2, alínea b), e artigo 26º, nº 3 – Regulamento Informação Alimentar	13 de dezembro de 2013	Atos de execução	Concluído
Rotulagem da origem obrigatória para os tipos de carne distintos da carne de bovino, suíno, ovino, caprino e aves de capoeira; o leite e o leite utilizado como ingrediente em produtos lácteos; os géneros alimentícios não transformados; os produtos constituídos por um único ingrediente; e os ingredientes de um género alimentício que representem mais de 50% do mesmo	Artigo 26º, nº 5 – Regulamento Informação Alimentar	13 de dezembro de 2014	Relatórios ao Parlamento Europeu e ao Conselho Propostas de alteração das disposições pertinentes da UE (eventualmente)	Concluído Não aplicável

Tema	Referência jurídica	Prazo	Realização prevista	Progresso
Indicação obrigatória de origem da carne utilizada como ingrediente	Artigo 26º, nº 6 – Regulamento Informação Alimentar	13 de dezembro de 2013	Relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho Propostas de alteração das disposições pertinentes da UE (eventualmente)	Concluído Não aplicável
Presença de gorduras trans nos alimentos alimentícios e no regime alimentar geral da população da União	Artigo 30º, nº 7 – Regulamento Informação Alimentar	13 de dezembro de 2014	Relatório Proposta legislativa (se adequado)	Concluído
Formas complementares de apresentar o valor energético e a quantidade de nutrientes	Artigo 35º, nº 5 – Regulamento Informação Alimentar	13 de dezembro de 2017	Relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho Propostas de alteração das disposições pertinentes da UE (eventualmente)	Concluído Pendente
Vestígios de substâncias que provocam alergias ou intolerâncias	Artigo 36º, nº 3, alínea a) – Regulamento Informação Alimentar	-	Atos de execução	Pendente
Adequação do género alimentício para o consumo por pessoas vegetarianas ou veganas	Artigo 36º, nº 3, alínea b) – Regulamento Informação Alimentar	-	Atos de execução	Nenhuma ação tomada

Tema	Referência jurídica	Prazo	Realização prevista	Progresso
Doses de referência para grupos específicos da população	Artigo 36º, nº 3, alínea c) – Regulamento Informação Alimentar	-	Atos de execução	Nenhuma ação tomada
Ausência ou presença reduzida de glúten	Artigo 36º, nº 3, alínea d) – Regulamento Informação Alimentar	-	Atos de execução	Concluído

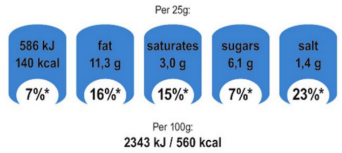
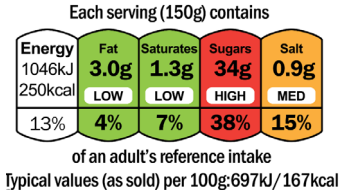
Anexo II – Exemplos de práticas de rotulagem que podem induzir os consumidores em erro

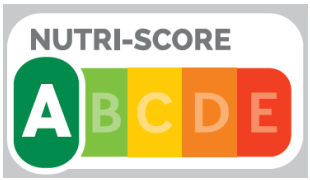
Tipo de rotulagem	Exemplos	Descrição
Relacionada com a ausência de determinados elementos	Sem aditivos Sem conservantes Sem antibióticos	A rotulagem "ecológica" está relacionada com a menção da ausência de determinados elementos (por exemplo, "sem antibióticos"). Esta técnica pode ser utilizada pelas empresas de alimentos como uma ferramenta de *marketing*, uma vez que alguns consumidores procuram alimentos naturais e menos transformados que não contenham aditivos sintéticos e que, por isso, são considerados uma opção mais saudável. As regras da UE não estabelecem condições específicas para a utilização de alegações como "Sem aditivos" ou "Sem conservantes", mas essas informações devem cumprir os requisitos gerais do Regulamento Informação Alimentar (ou seja, serem exatas e não induzirem em erro ou confundirem os consumidores).
Relacionada com qualidades não certificadas	Fresco Natural Cereais integrais	A alegação "Natural" é frequentemente utilizada pelas empresas de alimentos como ferramenta de *marketing*, uma vez que realça um aspeto positivo. No entanto, não tem uma definição oficial, exceto na aceção do Regulamento Aromas (por exemplo, "aroma natural de baunilha") ou do Regulamento Alegações Nutricionais e de Saúde (por exemplo, "naturalmente rico em fibra"). Algumas empresas de alimentos tendem a fazer com que os seus produtos pareçam mais saudáveis do que realmente são, o que é enganador. Por exemplo, não existem regras sobre o nível mínimo de cereais integrais que um alimento deve conter para utilizar a alegação "cereais integrais", exigindo apenas uma indicação da quantidade.

Tipo de rotulagem	Exemplos	Descrição
Omissão de informações	Sem álcool Omissão da palavra "descongelado"	Não existe uma metodologia harmonizada para informar os consumidores da UE de que os produtos contêm álcool, pelo que podem ser aplicáveis regras nacionais. A legislação da União não define o que são bebidas sem álcool. De acordo com as regras aduaneiras, na Bélgica, a cerveja com um teor alcoólico inferior a 0,5% pode ser vendida como cerveja sem álcool (ao passo que este teor máximo é de 0,1% nos Países Baixos e de 1,2% em França e em Itália), o que pode confundir os consumidores que não querem consumir álcool por razões de saúde ou religiosas. As regras da UE estipulam que os alimentos que foram congelados e que são vendidos descongelados têm de mencionar "descongelado" na embalagem, exceto quando a descongelação não apresenta riscos (por exemplo, produtos como a manteiga). As autoridades dos Estados-Membros indicaram que nem sempre é claro em que casos esta isenção pode ser aplicada, não obstante a existência de regras da União.
Relacionada com o nome do produto	Alusão a um teor em carne superior ao de alimentos semelhantes para descrever produtos à base de carne	As autoridades lituanas observaram que, por vezes, a forma como os produtos são descritos pode ser enganosa. Pode-se, por exemplo, aludir a um teor em carne superior ao de alimentos semelhantes para dar a entender que um produto à base de carne (como uma salsicha) tem características especiais, apesar de este ser um atributo inerente ao mesmo. Esta prática é proibida pelo Regulamento Informação Alimentar.

Fonte: análise do TCE.

Anexo III – Tipos de sistemas de rotulagem nutricional na frente da embalagem na UE e no Reino Unido

Taxonomias apresentadas na literatura		Exemplos		Criador	Estado-Membro
Nutrientes específicos	Numéricas Não prescritivas Redutoras (não interpretativas)	Doses de referência		Privado	Em toda a UE
		NutrInform Battery		Público	Itália
	Código de cores Semi-prescritivas Avaliativas (interpretativas)	Rotulagem na frente da embalagem no Reino Unido		Público	Reino Unido

Taxonomias apresentadas na literatura			Exemplos		Criador	Estado-Membro
Rótulos sintéticos	Logótipos positivos (aprovação)	Prescritivas Avaliativas (interpretativas)	Fechadura		Público	Dinamarca, Lituânia, Suécia
			Logótipos "coração"/ "saúde"	 	ONG Público	Finlândia, Eslovénia Croácia
	Indicadores de pontuação		Nutri-Score		Público	Bélgica, Alemanha, França, Luxemburgo, Países Baixos

Fonte: TCE, com base no relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a utilização de formas complementares de expressão e de apresentação da declaração nutricional (COM(2020) 207 final).

Siglas

OMS: Organização Mundial da Saúde

RASFF: Sistema de Alerta Rápido para os Géneros Alimentícios e Alimentos para Animais

Respostas da Comissão

https://www.eca.europa.eu/pt/publications/sr-2024-23

Cronologia

https://www.eca.europa.eu/pt/publications/sr-2024-23

Equipa de auditoria

Os relatórios especiais do TCE apresentam os resultados das suas auditorias às políticas e programas da UE ou a temas relacionados com a gestão de domínios orçamentais específicos. O TCE seleciona e concebe estas tarefas de auditoria de forma a obter o máximo impacto, tendo em consideração os riscos relativos ao desempenho ou à conformidade, o nível de receita ou de despesa envolvido, a evolução futura e o interesse político e público.

A presente auditoria de resultados foi realizada pela Câmara de Auditoria I – Utilização sustentável dos recursos naturais, presidida pelo Membro do TCE Joëlle Elvinger. A auditoria foi efetuada sob a responsabilidade do Membro do TCE Keit Pentus-Rosimannus, com a colaboração de Annikky Lamp, chefe de gabinete, e Daria Bochnar, assessora de gabinete; Florence Fornaroli, responsável principal; Aris Konstantinidis, responsável de tarefa; Marie Elgersma, Jolita Korzunienė e Els Brems, auditoras; e Evelyn Hoffmann, estagiária. Zoe Amador, Paola Magnanelli e Viktorija Šablevičiūtė prestaram assistência linguística e Marika Meisenzahl deu apoio ao *design* gráfico. Judita Frangež prestou apoio de secretariado.

Da esquerda para a direita: Marie Elgersma, Aris Konstantinidis, Annikky Lamp, Keit Pentus-Rosimannus, Florence Fornaroli, Daria Bochnar e Jolita Korzunienė.

DIREITOS DE AUTOR

© União Europeia, 2024

A política de reutilização do Tribunal de Contas Europeu (TCE) encontra-se estabelecida na Decisão nº 6-2019 do Tribunal de Contas Europeu relativa à política de dados abertos e à reutilização de documentos.

Salvo indicação em contrário (por exemplo, em declarações de direitos de autor individuais), o conteúdo do TCE que é propriedade da UE está coberto pela licença Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0). Por conseguinte, regra geral, é autorizada a reutilização desde que sejam indicados os créditos adequados e as eventuais alterações. Esta reutilização do conteúdo do TCE não pode distorcer o significado ou a mensagem originais. O TCE não é responsável por quaisquer consequências da reutilização.

É necessário obter uma autorização adicional se um conteúdo específico representar pessoas singulares identificáveis, por exemplo, imagens do pessoal do TCE, ou incluir obras de terceiros.

Se for obtida uma autorização, esta anula e substitui a autorização geral acima referida e deve indicar claramente quaisquer restrições aplicáveis à sua utilização.

Para utilizar ou reproduzir conteúdos que não sejam propriedade da UE, pode ser necessário obter autorização diretamente junto dos titulares dos direitos de autor. A UE não é proprietária do direito de autor e/ou da marca comercial em relação aos elementos indicados em seguida.

Foram utilizados recursos de diferentes titulares de direitos de autor para conceber os elementos visuais das seguintes figuras e caixas:
– figura 3: © stock.adobe.com/ wisannumkarng, Vlad Klok, FotoIdee;
– figuras 7, 14 e 16: Flaticon.com © Freepik Company S.L. Todos os direitos reservados;
– figura 8: © stock.adobe.com/ Pilawan;
– figura 10: (bolachas fictícias) © stock.adobe.com/ castecodesign, Giordano Aita, ludmila_m; (barra de chocolate) © stock.adobe.com/ castecodesign, Anastasi17;
– caixa 3: © stock.adobe.com/ VectorBum.

Foram utilizados logótipos/marcas comerciais de diferentes titulares de direitos de autor para conceber várias partes do relatório:
– Nutri-Score (figuras 3, 11 e 12 e anexo III);
– símbolos vida saudável, "coração" e alimento protetor (figura 11 e anexo III);
– símbolo de fechadura e NutrInform Battery (figuras 11 e 12 e anexo III);
– logótipo biológico da UE, logótipos de indicações geográficas, Kokybė, Streekproduct, Fairtrade e certificação de impacto neutro no clima (figura 15);
– doses de referência e rotulagem na frente da embalagem no Reino Unido (anexo III).

O *software* ou os documentos abrangidos por direitos de propriedade industrial, nomeadamente patentes, marcas, desenhos e modelos registados, logótipos e nomes, estão excluídos da política de reutilização do TCE.

O conjunto de sítios Web institucionais da União Europeia, no domínio europa.eu, disponibiliza ligações a sítios de terceiros. Uma vez que o TCE não controla esses sítios, recomenda que se consultem as respetivas políticas em matéria de proteção da privacidade e direitos de autor.

Utilização do logótipo do TCE

O logótipo do TCE não pode ser utilizado sem o seu consentimento prévio.

HTML	ISBN 978-92-849-3071-5	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/1796413	QJ-01-24-005-PT-Q
PDF	ISBN 978-92-849-3072-2	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/9349461	QJ-01-24-005-PT-N

Os rótulos fornecem aos consumidores informações sobre o conteúdo dos alimentos e ajudam-nos a tomar decisões de compra informadas. O Tribunal conclui que a rotulagem dos alimentos na UE pode ajudar os consumidores a tomarem decisões de compra mais informadas quando adquirem géneros alimentícios, mas que existem lacunas consideráveis no quadro jurídico da União e insuficiências no acompanhamento, na comunicação de informações, no controlo e nas sanções. Esta situação leva a que os consumidores sejam confrontados com rótulos que podem ser confusos, enganosos ou que nem sempre compreendem. O Tribunal formula várias recomendações, nomeadamente que se corrijam as lacunas do quadro jurídico da UE em matéria de rotulagem dos alimentos, se intensifiquem os esforços para analisar as práticas de rotulagem e se tomem medidas para melhorar a compreensão dos rótulos por parte dos consumidores.

Relatório Especial do TCE apresentado nos termos do artigo 287º, nº 4, segundo parágrafo, do TFUE.

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

Serviço das Publicações da União Europeia

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Informações: eca.europa.eu/pt/contact
Sítio Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors