

## **ROTULADO FRONTAL DE ALIMENTOS**

### ***DOCUMENTO DE POSICIÓN***

#### *SITUACIÓN*

El sobrepeso/obesidad es uno de los principales factores de riesgo de las Enfermedades No Transmisibles (ENT), las cuales representan el 80% de la morbilidad en Uruguay y el cuarto riesgo global en términos económicos porque crecen más en los países de medianos y bajos ingresos, afectan en mayor proporción a las personas de bajos recursos, incrementando así la inequidad y perpetuando la pobreza.

La situación en nuestro país se ha vuelto preocupante dado que dos de cada tres uruguayos están en riesgo de sufrir graves consecuencias de salud a propósito de su sobrepeso u obesidad, hipertensión, diabetes y complicaciones derivadas de alimentarse de forma inadecuada. En particular, el 40% de los niños entre 10 y 13 años tienen sobrepeso/obesidad y de ellos, el 22% son hipertensos (CHSCV, 2017), asociado a un mayor riesgo de mortalidad y discapacidad a edades más tempranas.

Este aumento en la prevalencia de ENT se ve acompañado de un cambio en los hábitos alimentarios y estilo de vida. En nuestro país, entre 1999 y 2013, la venta de bebidas azucaradas se triplicó y la de alimentos con agregado excesivo de grasas, sal y azúcares (ultraprocesados) se duplicó (OPS/OMS, 2015). Frente a la situación actual de pandemia que estamos viviendo, una inadecuada selección de alimentos puede provocar un debilitamiento del sistema inmune, aumentar el estado inflamatorio y agravar la situación de las ENT.

De acuerdo con el Decreto Nº117/006, que internaliza el “Reglamento Técnico MERCOSUR sobre el Rotulado Nutricional de Alimentos Envasados” (Resolución Nº46/03 del Grupo Mercado Común del MERCOSUR), todos los alimentos envasados comercializados en el país deben incluir rotulación nutricional. Su objetivo es dar información al consumidor, de manera clara y precisa, no prestándose a engaño o confusión del consumidor.

Dado las cifras presentadas de problemas de salud, puede considerarse que el mismo no cumplió sus objetivos porque una gran parte de los consumidores no entienden la información que se expresa en los envases, no contribuyendo en la toma de decisiones de consumo informadas y responsable.

El Estado Uruguayo decidió enfrentar este problema a través del derecho a la información (Derechos básicos del consumidor; Ley 17.250 de Relaciones de Consumo, 08/2000) y educación en salud que tiene todo individuo, como parte del derecho a la salud y vida digna. Para ello, emite el Decreto Nº272/018 (29/08/2018) relativo al rotulado frontal de alimentos envasados en ausencia del cliente, que formó parte de una serie de políticas implementadas frente a la alarmante situación que vive el país respecto a las ENT. Su objetivo es dar información al consumidor, de manera clara y precisa, no prestándose a engaño o confusión, promoviendo decisiones responsables de consumo.

El Decreto fue el resultado del trabajo de un equipo interinstitucional liderado por el Ministerio de Salud (2016), luego de que en reunión de Ministros de Salud de Uruguay, Argentina, Brasil, Chile, Venezuela y Bolivia (**MERCOSUR/RMS/ACUERDO N°03/15**) se estableció como

**recomendación para la prevención y control de la obesidad, articular intersectorialmente acciones para mejorar el rotulado nutricional de alimentos y su publicidad a fin de facilitar mejores decisiones de la población.**

El Ministerio de Industria, Energía y Minería elevó el proyecto de decreto a consulta pública durante 3 meses. El Ministerio de Relaciones Exteriores elevó el proyecto de decreto a la secretaría de la OMC para recibir comentarios y observaciones durante 60 días. Como resultado de la consulta pública, el proyecto de decreto fue modificado y aprobado en Consejo de Ministros el 29/08/2018.

Es de destacar que **todas las empresas de alimentos tuvieron el suficiente tiempo para emitir sus opiniones**. Teniendo en cuenta las mismas, principalmente las expresadas por la industria, es que el texto del decreto inicial fue “flexibilizado”, tanto en su contenido como en el retraso en la fecha de su aplicación.

El Rotulado Frontal de Alimentos entró en vigor el 1º de marzo de 2020 (18 meses después de publicado el Decreto 272/018) y muchas empresas ya habían comenzado a colocar las etiquetas en sus productos, varios meses antes.

El nuevo Poder Ejecutivo, atendiendo a las mismas demandas que la industria ya había planteado durante el proceso de consulta realizado, emitió un Decreto que suspende la obligatoriedad del rotulado frontal de alimentos por 120 días, para revisar la información pertinente relacionada con el mismo, principalmente lo vinculado a la armonización con la normativa del Mercosur. Para esta definición se crea la Comisión Interministerial que estudiará nuevamente el tema.

#### ¿Por qué el Rotulado Frontal de Alimentos?

FRAUDE ALIMENTARIO: Uno de los principales objetivos de una política de etiquetado es evitar que los vendedores de alimentos engañen de manera intencionada a los consumidores con información poco clara en los envases sobre la composición nutricional de los productos. Para evitar esto es que se intenta brindar al consumidor una forma clara, rápida y precisa de visualizar la presencia de nutrientes de riesgo en cantidades excesivas (grasas, sodio, azúcares), y contribuya a tomar decisiones de consumo informadas y responsables sobre el tipo de alimentos a consumir.

La información nutricional frontal es determinante en el cambio de los hábitos de las poblaciones consumidoras de alimentos, siendo ello extensamente reconocido en investigaciones y en estadísticas de países que así lo han impuesto, reconociéndose como derecho del consumidor, una información exacta, estandarizada y comprensible sobre el contenido de los productos alimenticios.

#### URUGUAY DEBE CUMPLIR

Uruguay debe cumplir con los compromisos internacionales. En 2014, en la Segunda Conferencia Internacional sobre Nutrición (CIN2), los gobiernos afirmaron que “es necesario potenciar el papel de los consumidores mediante información y educación sobre salud y nutrición mejoradas y basadas en datos objetivos para hacer posible la adopción de decisiones informadas sobre el consumo de productos alimenticios a fin de seguir prácticas alimentarias saludables”.

Como Estado de Derecho, Uruguay se enfrenta al desafío de cumplir con las obligaciones contraídas en el marco de los Tratados Internacionales e instrumentos de Derechos Humanos

que suscribió, lo que incluye garantizar el pleno ejercicio del derecho a la alimentación adecuada, habida cuenta de que este derecho está íntimamente ligado al derecho a la vida y a la salud.

El derecho a la alimentación es más que el derecho de la persona a no padecer hambre o a ejercer un consumo alimentario mínimo diario indispensable para la supervivencia. Incluye un estándar de alimentación “adecuada”, en términos de cantidad, calidad y aceptación cultural.

El Estado Uruguayo está jurídicamente obligado a adoptar las medidas necesarias para garantizar el acceso a una alimentación adecuada para toda la población, cumpliendo con el principio de “no regresividad” en los avances alcanzados y manteniendo vigentes los desafíos planteados por la Agenda 2030.

#### ¿En el Decreto 272/018 se contempla la normativa Mercosur?

El Decreto en su artículo 11 menciona y toma en cuenta la normativa a nivel de Mercosur, en la cual **aún no hay un acuerdo entre los países**. Este artículo menciona que *los elaboradores, importadores y/o fraccionadores, deberán adaptarse a las disposiciones, sin perjuicio de las adecuaciones que procedan como resultado de los procedimientos para la elaboración, revisión y derogación de Reglamentos técnicos MERCOSUR contenidos en la Resolución del GRUPO MERCADO COMÚN N° 45/17 de 19 de diciembre de 2017, sus modificativas y reglamentarias.*

La Alianza ENT Uruguay entiende que el trabajo de armonización entre los países del Mercosur es independiente de la aplicación del Decreto 272/018. Existen ejemplos de normativas de salud vigentes a nivel nacional que no se encuentran armonizadas con Mercosur y este es un tema que se viene tratando desde hace un tiempo a esta parte y no ha logrado mayores avances, por lo que, por el momento no existe un marco de referencia con el cual “armonizar”.

Documentos de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) fundamentan que Uruguay puede seguir adelante mientras no se armoniza a nivel de Mercosur. Principalmente se debe tener en cuenta que Uruguay es soberano en la creación y ejecución de políticas públicas de salud.

#### Situación de Normativa en MERCOSUR

**El Rotulado Frontal de Alimentos de Uruguay no colide norma internacional de comercio alguna.** Además, es de destacar que el **Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio Internacional**, declara que no debe impedirse a ningún país a adoptar las medidas necesarias para alcanzar sus objetivos legítimos, así como el derecho a determinar el nivel de protección que se considere adecuado para alcanzarlos, dentro de los cuales y ya en su Artículo 2, párrafo 2º se lista como objetivo legítimo la protección de la salud y la vida de las personas.

También se debe tener en cuenta que la **normativa internacional en materia de alimentos**, conocida como Codex Alimentarius, prevé la inclusión de información nutricional suplementaria.

Específicamente a nivel de Mercosur, la Resolución GMC N.º 46/03, admite la inclusión de rotulación suplementaria en su art. 3º.1.3, expresamente declarando en su considerando segundo, “que la información que se brinda con el rotulado nutricional complementará las estrategias y políticas de salud de los estados Parte en beneficio de la salud del consumidor”.

Además, el **Rotulado Frontal de Alimentos de Uruguay está alineado con el Acuerdo de Ministros de Salud del Mercosur (MERCOSUR/RMS/ACUERDO N.º 03/18)**, en el cual se expresa que la mejora de la información nutricional es un elemento determinante para la alimentación

saludable, en virtud de lo cual los Ministros acordaron un conjunto de principios y criterios para el sistema de etiquetado nutricional frontal, a saber:

- a) Centrarse en comunicar cantidades excesivas de nutrientes críticos (azúcares, sodio, grasas totales, grasas trans y grasas saturadas) contenidos en los alimentos que se asocian a mayores riesgos de enfermedades no transmisibles.
- b) Incluir información que permita a los consumidores la fácil y rápida comprensión respecto al contenido excesivo de nutrientes críticos, facilitando la toma de decisiones informadas.
- c) Determinar los límites de excesos de nutrientes críticos en base a las recomendaciones de la Organización Panamericana de la Salud / Organización Mundial de la Salud.
- d) Informar solamente la presencia excesiva de los nutrientes críticos.
- e) Permitir a los consumidores la comparación de alimentos dentro de la misma categoría y entre categorías diferentes.
- f) Ubicar el rotulado nutricional en la cara principal del envase, fácilmente visible y legible, que atraiga la atención del consumidor.
- g) No dar lugar a la percepción equivocada por parte del consumidor de que un alimento con cantidades excesivas de algún nutriente sea considerado saludable.
- h) Estar basado en evidencias científicas que hayan demostrado su efectividad.
- i) Ser de aplicación obligatoria en los Estados Parte.

Como lo muestra un estudio realizado por la Fundación Interamericana del Corazón (FIC) de Argentina, a pesar de tener expectativa que toda norma aprobada en el ámbito del Mercosur sea internalizada y que no haya normas locales que puedan suponer barrera al comercio, la experiencia muestra que existe cierto grado de autonomía normativa entre por ejemplo, Brasil y Argentina, ya sea cuando no se armoniza internamente una norma aprobada o si el Legislativo aprueba alguna Ley que impone nuevas obligaciones, incluso en lo que se refiere a las reglas del etiquetado. **Este es el caso de, por ejemplo, las normas sobre TACC y organismos genéticamente modificados (OGM), que no se encuentran armonizadas con el Mercosur.**

Se debe tener en cuenta que la comunidad internacional le ha reconocido a los Estados la posibilidad soberana de legislar sobre salud pública restringiendo derechos económicos, aún en ámbitos de protección al comercio. Por otro lado, **la Organización Mundial de Comercio (OMC) ha reconocido que las políticas que establezcan requerimientos especiales para el etiquetado de productos no saludables, como es el caso de productos de tabaco, no implican una barrera al comercio.** De esta forma, el establecer normativas respecto al rotulado frontal de alimentos, se encuentra protegido por dos vías dentro de la regulación al comercio internacional: la jurisprudencia de la OMC y las flexibilidades dentro de los Acuerdos.

Por lo tanto, los Estados integrantes del Mercosur están facultados para el avance a nivel nacional de una regulación que establezca criterios distintos a los sancionados por el Mercosur, pudiendo regular de manera autónoma, sin ningún impedimento.

**De acuerdo con las reglas de la OMC y del Mercosur, la protección a la salud y el acceso a la información veraz por parte de la población, posibilitan la aprobación de normativas autónomas en los Estados miembros,** camino en el cual ya se encuentra Brasil, sin que haya previa discusión y regulación en el ámbito del Mercosur.

**¿Qué dijo el Ministro de Salud (Dr. Daniel Salinas) antes de asumir?**

El Dr. Daniel Salinas expresó públicamente que en Uruguay hay una verdadera epidemia de sobrepeso y obesidad y valoró el cambio en el etiquetado de alimentos que advierte el exceso de grasas, azúcar y sodio. Había dicho que se debía dar continuidad a esta política, porque en otros países que la aplicaron, como Chile, dio buenos resultados. Además, textualmente expresó que: **como Ministerio de Salud Pública velamos por los intereses de la salud, no velamos por los intereses de la industria.**

Esta postura coincide con lo **expresado por el Sr. Presidente de la República, Dr. Luis Lacalle Pou**, en la conferencia de prensa del 21 de mayo de 2020, cuando indicó que para el presente gobierno **“la salud es lo primero”**.

**¿Qué dice OPS sobre el Rotulado Frontal?**

**El etiquetado frontal de alimentos es una herramienta práctica que permite identificar más rápidamente alimentos con perfil nutricional desfavorable.**

Los estudios científicos demuestran que los consumidores no realizan grandes esfuerzos cognitivos en situaciones de compras, buscan minimizar su esfuerzo. Una típica salida a hacer compras incluye muchas decisiones en una misma ocasión y los consumidores emplean poco tiempo y esfuerzo para tomar cada una de las decisiones. Particularmente en el caso de compras repetidas (ej.: productos alimenticios y bebidas).

**El sistema de etiquetado frontal que se adoptó en Uruguay es el que tiene evidencia sobre:**

- la más rápida captura de la atención del consumidor, en comparación con otros sistemas de alertas frontales (semáforo, GDA)
- el sistema genera información, más clara y directa. Los símbolos empleados no requieren de un esfuerzo cognitivo muy grande.

Los criterios para establecer los niveles de nutrientes de riesgo en el Etiquetado de Alimentos **surgen de una flexibilización del Modelo de Perfil de Nutrientes de la OPS a solicitud de la industria**. Este Perfil Nutricional es una herramienta usada para clasificar bebidas y alimentos procesados y ultraprocesados, identificando los que contienen exceso de nutrientes críticos. Se basa en pruebas científicas sólidas y es el resultado del trabajo riguroso de una consulta de expertos integrado por autoridades reconocidas en el campo de la nutrición.

Uruguay es el país de América Latina que más aumentó la venta de productos ultra procesados. Hay una apremiante necesidad de reducir el riesgo para la salud que plantean estos productos a través de una disminución de su consumo total. **Esto requiere la implementación de diversas políticas fiscales, así como regulación legal y de otros tipos sobre el etiquetado, la promoción y la publicidad de los mismos dirigida a niños y adolescentes, según lo propuesto en el plan de acción de la OPS.**

**¿Qué dice la FAO sobre el Rotulado Frontal?**

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) promueve el etiquetado de los alimentos como una herramienta eficaz para proteger la salud de los consumidores en materia de inocuidad alimentaria y nutrición.

Sobre la situación de Uruguay en particular, la FAO expresó que la aprobación por Decreto 272/018 (Rotulado Frontal de Alimentos procesados), **fue un gran paso en el camino hacia el cumplimiento pleno del Derecho a la Alimentación Adecuada de Uruguay. Es un paso esencial**

*en la búsqueda del Derecho a la Alimentación Adecuada, basándose en el **derecho que las personas tienen a ser informadas**, lo que establece una nueva relación de confianza y comunicación transparente entre productores de alimentos procesados y consumidores.*

#### Los argumentos de la industria

Los argumentos planteados por la industria en la consulta pública que realizó el Ministerio de Salud Pública y el de Minería y Energía, entre otras cosas, llevó a que se ampliara el plazo previsto en el proyecto de Decreto para la entrada en vigencia del Rotulado Frontal. Fue realizada entre junio y agosto del 2017 y se recibieron un total de 140 respuestas, provenientes de ciudadanos, instituciones nacionales e internacionales, la academia, asociaciones académicas y gremiales, de organizaciones de consumidores y de la industria de alimentos. Ésta también realizó sus comentarios en el período posterior a la firma del Decreto N° 272/018 y del envío del proyecto de ley al Parlamento el 29 de agosto del 2018. En esta etapa se notificó a la OMC y se recibieron comentarios de los Estados miembros, además de instituciones nacionales e internacionales. Se puede acceder a los mismos en el siguiente documentos: [https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/sites/ministerio-salud-publica/files/documentos/publicaciones/msp\\_decreto\\_rotulado\\_alimentos\\_envasados\\_0.pdf](https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/sites/ministerio-salud-publica/files/documentos/publicaciones/msp_decreto_rotulado_alimentos_envasados_0.pdf)

#### ¿La Industria cumple?

El propio Fernando Pache, presidente de la Cámara de Industria, en entrevista radial en Del Sol FM, mencionó que la gran mayoría de las empresas estaba cumpliendo con el etiquetado, pero que otras no habían podido porque ya tenían hechos sus embalajes.

#### IMPACTO ECONÓMICO

**En Chile, donde se ha aplicado un rotulado de alimentos similar al de Uruguay, la evidencia muestra que el empleo y el salario real no se han visto afectados por el rotulado frontal de alimentos.** Así lo muestra un estudio realizado por el economista Guillermo Paraje, que examinó el impacto sobre el empleo agregado y los salarios reales en sectores industriales cuyos productos fueron afectados por estas regulaciones. Adicionalmente, el estudio examinó el impacto en empleo y salarios reales en toda la industria alimenticia (con sellos o no), en relación con otros sectores de la manufactura y/o de servicios. **En NINGUN caso se encontró que el volumen de empleo, el nivel de salarios reales, y/o la tendencia en sus respectivas evoluciones hayan cambiado a partir de la implementación de las regulaciones.** El trabajo llega a la conclusión de que **no hay NINGÚN elemento objetivo**, a partir de datos brindados por las mismas empresas, **para sostener que empleo y salarios reales hayan cambiado en el sector alimenticio afectado por las regulaciones.**

**Al observar la información correspondiente a Uruguay,** de acuerdo a los datos públicos del Instituto Nacional de Estadísticas (<http://www.ine.gub.uy/web/guest/industria-comercio-y-servicios>) el sector manufacturero ya se encuentra en un proceso de reducción de empleos en mayor medida que otros sectores. Esta información coincide con el enfoque de este sector de reducción de personal, dado que **la tendencia a largo plazo de la industria de ultraprocesados muestra que cada vez se necesitan menos personas para su producción y más máquinas (automatización de la tarea).**

**Entre 2011 y 2019 la industria manufacturera ha aumentado su producción y ha disminuido el personal ocupado, independiente de la existencia de un etiquetado frontal de advertencia.** Es más, seguramente el etiquetado tenga un impacto positivo sobre el volumen de empleo en la sociedad, dado que, en la medida que los consumidores cambien sus hábitos alimenticios,



además de evitar gastos en salud, brindará empleos en otros sectores que incluso comparten mejor sus ganancias con la sociedad. También se debe tener en cuenta que, de acuerdo con datos del INE (Índice Herfindhal: índice de concentración de actividades), el sector de ultra-procesados se encuentra entre los sectores altamente dominados por pocas empresas. Por otra parte, se debe considerar el gasto que el Estado realiza en el sistema de salud para asistir a las personas con ENT. El estudio realizado por el Ministerio de Salud Pública sobre Carga Global de Enfermedad (2010), muestra que las mismas son responsables del 87% de las muertes y del 75% de los años de vida perdidos prematuramente o vividos con discapacidad (AVP).

*Ayudar al sector Agropecuario Familiar y de la Pesca Artesanal*

El rotulado frontal de alimentos, entre otras cosas, pretende generar *conciencia en la población sobre la importancia de una alimentación adecuada, lo cual permite el fortalecimiento del sistema de defensa inmunológica. Para ello, será importante que la **dieta sea variada, nutritiva y saludable***. Por lo tanto, para sobrellevar la coyuntura actual y generar un **impacto positivo tanto en la salud, la economía, los sistemas de seguridad social, el presentismo y la productividad laboral**, debemos fortalecer nuestro sistema alimentario avanzando hacia un modelo más sostenible.

Como lo expresara el Observatorio para el Derecho a la Alimentación de Uruguay (ODA , Escuela de Nutrición y Facultad de Derecho, UdelaR), la actual situación de emergencia sanitaria y crisis, afectará la seguridad alimentaria y nutricional de la población. La coyuntura *nos plantea el desafío adicional de alentar cambios en los hábitos alimentarios, así como promover el fortalecimiento del sector agropecuario familiar y de la pesca artesanal, por su contribución a una alimentación saludable y al fortalecimiento de la economía local. Favorecer la comercialización de productos familiares y artesanales locales en circuitos de proximidad, especialmente de productos frescos, tendrá el beneficio adicional de mejorar los precios, minimizar el impacto ambiental que genera la logística de transporte y la disminución de desechos alimentarios.*

**FINALMENTE**

Considerando lo expresado manifestamos que desde la Sociedad Civil no se logra entender el motivo de la suspensión del Rotulado Frontal de Alimentos, principalmente si lo que se pretende en el Decreto 91/020 es generar una opinión técnica sobre la normativa.

**El Decreto 272/018 que establece el Rotulado Frontal de Alimentos, no colide con normativas de comercio internacional, está alienada a los acuerdos establecidos a nivel de Mercosur al respecto, brinda la posibilidad de que los consumidores ejerzan su derecho a estar informados para una alimentación más saludable, sin impacto económico negativo para el país, evitando gastos millonarios en salud, evitando un incremento de la brecha alimentaria de la población más vulnerable, además de mejorar la Salud de la población de todo el país, principalmente a través de información y libertad de elección.**

Un cambio de normativa, principalmente contraria a lo establecido por el Ministerio de Salud y a lo expresado por el Ministro Dr. Daniel Salinas, implicará **pérdida de credibilidad del Ministerio como rector de las políticas sanitarias de nuestro país**. Efecto negativo, principalmente en el momento de crisis por el que estamos atravesando como sociedad.

***Solicitamos que se permita a los consumidores tomar decisiones con mayor información y libertad de elección.***