

Parecer sobre a proposta de regulamento (CEE) do Conselho relativo aos certificados de especificidade dos géneros alimentícios⁽¹⁾

(92/C 40/02)

Em 31 de Janeiro de 1991, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 198º do Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

A Secção do Ambiente, da Saúde Pública e do Consumo, incumbida da preparação dos trabalhos do Comité sobre esta matéria, emitiu parecer em 9 de Julho de 1991. Em reunião efectuada em 5 de Novembro de 1991, a Secção elaborou uma versão revista. Foi relator K. Gardner.

Na 291ª reunião plenária (sessão de 27 de Novembro de 1991), o Comité Económico e Social adoptou por unanimidade o seguinte parecer.

1. Síntese da proposta

A proposta tem em vista criar um sistema de registo e de rotulagem dos produtos agrícolas e dos géneros alimentícios, mediante o qual são certificados produtos que possuem características específicas distintas rigorosamente controladas. Com esta segmentação do mercado, a Comissão espera que determinados vendedores aumentem as vendas ou melhorem a margem de lucro desses produtos, trazendo, desse modo, algum benefício para um certo número de agricultores. O sistema proposto baseia-se em modelos nacionais existentes, tais como o « rótulo encarnado » utilizado em França, mas vai mais longe, ao tentar definir a denominação de venda legal e estabelecer um símbolo especial.

A Comissão espera, também, que estas medidas possibilitem a continuação da permanência da população rural em certas zonas.

1.1. Reorientação da política agrícola comum (PAC)

1.1.1. Os argumentos da Comissão parecem algo optimistas, se bem que o sistema possa vir a ter alguns efeitos positivos.

1.1.2. É dar mostras de optimismo excessivo afirmar que a diversificação da produção agrícola e os efeitos do certificado de especificidade poderão melhorar os rendimentos dos agricultores, nomeadamente em regiões desfavorecidas, e estabilizar as populações rurais.

1.1.3. Embora possa dar-se diversificação da produção agrícola, será necessário ter em conta as características específicas de um dado produto e verificar se, efectivamente, este processo conduz à diversificação.

1.1.4. A Comissão considera que a existência de um certificado e a possível garantia de que o produto terá

maior aceitação no mercado contribuirão para melhorar o rendimento dos agricultores. A diferença de preço em relação a produtos similares já comercializados, mas sem certificado de especificidade, passará a ter menos importância.

1.1.5. É extremamente difícil conseguir que a população rural permaneça em certas zonas, embora qualquer apoio, moral ou material, seja provavelmente bem-vindo.

1.1.6. Neste contexto, seria oportuno que houvesse um sistema que protegesse a) o produtor, que é quem irá garantir um produto antes baseado em normas comerciais, e b) o consumidor, que beneficiará de uma gama de produtos diferentes e garantidos.

1.1.7. A Comissão espera que o sistema constitua um incentivo para os produtores, na medida em que lhes permite apontar os produtos para uma qualidade específica e para preços mais consentâneos com o mercado.

2. Observações na generalidade

A proposta tem em vista um objectivo louvável, mas enferma de deficiências que tocam aspectos essenciais, não podendo o Comité aprová-la, se não forem colmatadas. São elas:

2.1. A inclusão de géneros alimentícios transformados que não constam do anexo II do Tratado

2.1.1. Se o certificado vier realmente a dar origem a preços mais elevados e a um aumento das partes de mercado, isso irá beneficiar os produtos que exibam o rótulo.

2.1.2. No caso particular dos produtos agrícolas, o beneficiário será, em princípio, o agricultor; porém, em relação aos géneros alimentícios transformados, quem beneficia é sobretudo a empresa transformadora ou o

⁽¹⁾ JO nº C 30 de 6. 2. 1991, p. 4.

retalhista cujos produtos exibam o rótulo. As empresas transformadoras e os retalhistas não têm qualquer incentivo para pagarem um preço superior pelas matérias-primas utilizadas no fabrico de produtos detentores de certificado de especificidade.

2.2. *A manifesta confusão em torno do conceito de «qualidade»*

2.2.1. O conceito de qualidade é relativo. É impossível definir «qualidade absoluta», especialmente num sector tão vasto e complexo.

2.2.2. O termo «qualidade» pode ser utilizado em dois sentidos:

a) para distinguir as propriedades respectivas de dois produtos de «qualidade diferente»;

b) para assinalar que um produto é superior a outro.

2.2.3. A exposição de motivos e o preâmbulo referem-se à «qualidade», e a Comissão declara que o termo é utilizado no sentido de «diferença»; infelizmente, o documento em apreço não o diz claramente. O termo «qualidade» não figura no texto nem constitui requisito para a obtenção do certificado.

2.2.4. Isto é judicioso pelo seguinte: é perfeitamente possível definir normas legais de qualidade elevada em relação a atributos quantificáveis, tais como os defeitos ou o calibre das maçãs. Por outro lado, é praticamente impossível legislar sobre a qualidade na perspectiva do consumidor, visto que, do ponto de vista deste, um produto alimentar é de qualidade quando:

a) é seguro e saudável;

b) satisfaz às exigências dos consumidores no que respeita a gosto, textura, facilidade de preparação e de utilização, bem como a critérios ecológicos, etc.

2.2.5. Quaisquer propostas futuras sobre a qualidade deveriam precisar em que sentido é utilizado este termo.

2.3. *Perigo de confundir o consumidor*

2.3.1. A proposta prevê três elementos de rotulagem: um símbolo, a menção «especificidade controlada» e a denominação de venda do produto.

2.3.2. Os dois primeiros podem levar certos consumidores a pensar que o produto registado é de «qualidade superior».

2.3.3. O símbolo pode revelar-se um instrumento útil de promoção comercial, como o demonstraram modelos nacionais existentes, mas é preciso que corresponda a vantagens concretas para os consumidores.

2.4. *Tentativa de definir denominação de venda*

2.4.1. A definição de uma denominação de venda permitiria que um agrupamento de produtores reservasse essa denominação para um produto fabricado de acordo com o respectivo caderno de especificações. Há o perigo de este caderno de especificações ser concebido de maneira que seja difícil ou mesmo impossível aos concorrentes segui-lo [em particular as pequenas e médias empresas (PME)]. A isto acresce o perigo real de se gerar uma certa confusão nos consumidores (ver exemplos no ponto 3.8 infra).

2.4.2. A denominação de venda já foi regulamentada pelo artigo 5º da Directiva 79/112/CEE relativa à rotulagem, que preceitua que a denominação de venda deve ser «suficientemente pormenorizada para permitir ao comprador conhecer a natureza real do produto e distingui-lo dos outros com os quais poderia ser confundido».

2.4.3. O sistema proposto contraria, por conseguinte, o princípio comunitário da livre circulação de produtos alimentares dos Estados-membros, além de beneficiar grupos estabelecidos em Estados com um mínimo de normas nacionais.

2.5. *Aspectos de concorrência desleal*

2.5.1. O sistema proposto pode ser utilizado por um agrupamento de produtores para entrar a concorrência, o que lesaria outros produtores e os consumidores, pois limitaria a variedade da oferta e da procura. Esta tendência é agravada pelo facto de o grupo que requer o registo dispor do monopólio sobre qualquer eventual modificação da especificação.

2.6. *Novas estruturas administrativas*

2.6.1. Será necessário criar novas estruturas administrativas públicas e privadas para registar, avaliar, apreciar os recursos e controlar o sistema. Os custos e o tempo que tal implicará parecem desproporcionados em relação aos potenciais benefícios para os agricultores, empresas transformadoras e consumidores.

2.6.2. Existem, em certos casos, sistemas administrativos para rótulos nacionais, mas são muito mais simples. Limitam-se a definir em pormenor as características específicas dos produtos existentes, não prevendo, porém, restrições legais para as denominações de venda.

3. Observações na especialidade

3.1. Título

3.1.1. Seria conveniente substituir o actual título da proposta por «... certificados de especificidade dos produtos agrícolas e dos géneros alimentícios».

3.2. Base jurídica

3.2.1. Esta proposta é apresentada ao abrigo do artigo 43º do Tratado, embora pretenda abranger todos os produtos alimentares. Ora, por força do artigo 38º do Tratado, o âmbito de aplicação do artigo 43º cinge-se, indubitavelmente, aos produtos do anexo II. Isto parece deixar em aberto a opção entre limitar a proposta aos produtos constantes do anexo II ou apresentá-la ao abrigo do artigo 100º (funcionamento do mercado interno). Atentas as observações aduzidas no ponto 2.1, seria preferível manter o artigo 43º como base jurídica da proposta, mas confiná-la aos produtos constantes do anexo II.

3.3. Segundo considerando

3.3.1. É muito pouco provável que este sistema de certificação reduza o despovoamento das zonas rurais.

3.4. Artigo 2º (nº 1)

3.4.1. A proposta é demasiado vaga ao referir-se a «um conjunto de características específicas que distinguem...» um género alimentício de outros similares, carecendo pois de uma definição rigorosa no que se refere a benefícios e a expectativas concretas do consumidor. Importa também clarificar a questão dos ingredientes (que podem ser produtos registados) presentes nos produtos alimentares.

3.5. Artigo 2º (nº 2)

3.5.1. Deveriam mencionar-se neste artigo os distribuidores (cooperativas e particulares). Eles são verdadeira interface com o consumidor, sendo quase impossível pôr o sistema em aplicação sem o seu apoio. Além disso, são responsáveis pela rotulagem dos produtos da sua própria marca, caso em que é o rótulo deles que trará o símbolo, e serão eles os beneficiários de preços no consumidor mais elevados. No que diz respeito às marcas próprias, é provável que as ajudas comunitárias previstas no artigo 24º sejam concedidas aos retalhistas.

3.6. Artigo 2º (nº 3)

3.6.1. Com esta redacção, nada impede que duas empresas agro-alimentares distintas, mas controladas pela mesma sociedade gestora de participações financeiras, formem um «agrupamento».

3.6.2. É necessário prever (neste artigo ou em qualquer outro) a liberdade de admissão em qualquer agrupamento de outras empresas interessadas. Este aspecto é particularmente importante, na medida em que o agrupamento detém o monopólio sobre qualquer alteração à especificação do produto.

3.7. Artigo 4º (primeiro parágrafo)

3.7.1. Observações idênticas às aduzidas acerca do nº 1 do artigo 2º.

3.8. Artigo 4º [alínea a)]

3.8.1. O disposto não tem razão de ser por vários motivos:

- a) pequenas adjunções às exigências de uma norma permitiriam iludir as restrições;
- b) os critérios nacionais são estabelecidos, amiúde, por códigos de «boa prática» e não por regulamentação, especialmente no que diz respeito aos produtos alimentares não abrangidos pelo anexo II;
- c) as empresas transformadoras estabelecidas em países em que as normas são em número reduzido poderão mais facilmente registar a especificidade dos seus produtos do que as dos países dotados de muitas normas pormenorizadas;
- d) as legislações nacionais podem impedir o fabrico (mas não a venda) de um produto registado num outro país.

3.8.2. Os exemplos que se seguem são ilustrativos destes aspectos e da confusão que podem gerar nos consumidores:

3.8.2.1. Maionese

3.8.2.1.1. A maionese está normalizada nuns países, mas não noutros. Acrescentando a menção «óleo de girassol», um agrupamento poderia tentar registar a denominação de venda «maionese de óleo de girassol» para um produto composto com 60 a 70% de óleo de girassol, 5% de gemas de ovos e 0,3% de ácido e elaborado segundo um processo de fabrico próprio.

3.8.2.1.2. Concorrentes que utilizassem 80% de óleo de girassol e 7,5% de gemas de ovos e usassem um processo de fabrico totalmente diferente não poderiam, por conseguinte, vender o produto sob a denominação «maionese de óleo de girassol».

3.8.2.1.3. O produto do grupo requerente poderia ser registado e fabricado em Espanha, na Grécia ou no Reino Unido, mas não na Alemanha nem em França, visto as legislações destes países não o autorizarem. Poderia, contudo, ser vendido na Alemanha e em França com o respectivo certificado de especificidade.

3.8.2.2. Maçapão

3.8.2.2.1. O Reino Unido e a Irlanda não dispõem de normas para este produto. As normas alemãs autorizam

uma composição com amêndoas e uma quantidade relativamente elevada de açúcar, enquanto as normas dinamarquesas autorizam a utilização de amêndoas, caroço de damasco e uma pequena quantidade de açúcar. Um agrupamento irlandês poderia reservar uma denominação «maçapão de amêndoa doce» que incluisse unicamente amêndoas doces (isto é, excluindo as amargas, que abundam na Califórnia), caroços de damasco e a quantidade de açúcar autorizada na Alemanha.

3.8.2.2.2. O produto poderia ser fabricado na Irlanda e vendido na Comunidade; porém, não poderia ser fabricado na Dinamarca nem na Alemanha em virtude da legislação destes países.

3.9. Artigo 5º

3.9.1. O artigo 5º é ambíguo. A actual redacção («Apenas os agrupamentos de produtores de um determinado género alimentício...») pode gerar confusão, ao excluir do registo produtos com características específicas idênticas, e não contribuiria para melhorar a informação dos consumidores.

3.9.2. Propõe-se, pois, a seguinte redacção: «Todos os agrupamentos de produtores de um determinado género alimentício...»

3.9.3. É também necessário prever a apresentação de pedidos por associações à escala comunitária, incluindo cooperativas e associações de cúpula, e por agrupamentos constituídos por empresas estabelecidas em mais do que um Estado-membro.

3.10. Artigo 6º

3.10.1. Os critérios definidos são demasiado vagos para persuadir os consumidores a pagarem um preço superior pelo valor acrescentado decorrente de o produto ser registado (o que constitui o objecto deste artigo).

3.10.2. É conveniente que a proposta defina os critérios de forma mais pormenorizada, em vez de deixar esta tarefa às organizações nacionais. Assim, por exemplo, os critérios microbiológicos que permitem distinguir um produto de outros similares devem ser explicitados. Acresce que não existe um método objectivo para descrever as características organolépticas.

3.10.3. A inclusão de regras de produção poderá lesar as PME, na medida em que os grandes produtores teriam a possibilidade de obter a especificação de um processo de fabrico complexo e rigorosamente controlado, que as pequenas empresas agro-alimentares não poderiam utilizar.

3.11. Artigo 7º

3.11.1. Tal como o artigo está redigido, não fica garantida de nenhuma maneira a uniformidade de procedimento das autoridades de Estado-membro para Estado-membro. Por outro lado, em que situação fica um agrupamento composto por produtores de vários Estados-membros que apresente um pedido de registo?

3.12. Artigo 8º (nº 3)

3.12.1. No caso de um agrupamento de empresas produtoras de alimentos tentar registar uma denominação de venda que lese um concorrente, este último deve notificar a sua oposição por intermédio do respectivo governo. O prazo de três meses a contar da data de publicação parece insuficiente para o efeito; são necessários, pelo menos, seis meses.

3.13. Artigo 8º (nº 4)

3.13.1. Importa alterar a redacção da primeira linha de forma a prever o recurso de associações directamente afectadas.

3.13.2. O último período é demasiado vago. Os Estados-membros devem ter de aceitar ou recusar essa oposição, apresentando as razões da decisão tomada. Terá, ainda, de haver um processo de recurso a nível nacional e a nível comunitário.

3.14. Artigo 9º (nº 2)

3.14.1. O disposto neste preceito torna a Comissão último árbitro da validade de uma denominação, tarefa para a qual parece carecer de qualificação.

3.14.2. Aumentar, também aqui, o prazo de três para seis meses.

3.15. Artigo 10º

3.15.1. O artigo 10º é equívoco, na medida em que prevê a possibilidade de um pedido de alteração do caderno de especificações desde que haja uma evolução nas características específicas objecto do registo. Isto teria como consequência um novo registo. A referência aos artigos 6º e 9º, na última frase, parece sugerir esta interpretação.

3.15.2. O artigo 10º não esclarece a situação de grupos de produtores que possuam um registo para um determinado produto na eventualidade de o grupo que registou o produto em primeiro lugar apresentar um pedido de alteração do caderno de especificações. Esse pedido deveria conduzir a um novo registo, respeitando os direitos adquiridos dos outros grupos.

3.15.3. De qualquer maneira, todos os grupos de produtores que beneficiam de registo para o fabrico de um determinado produto devem ter o direito de apresentar um pedido de alteração do caderno de especificações.

3.16. Artigo 12º

3.16.1. Pelas razões invocadas no ponto 2.4 supra, haveria de suprimir-se este artigo e limitar, assim, o âmbito da proposta ao símbolo e à menção «especificidade controlada».

3.17. *Artigo 13º*

3.17.1. O disposto parece razoável, desde que os critérios de registo sejam convenientemente definidos. No entanto, poderia conceber-se uma expressão de cariz mais comercial (como o « label rouge » em França).

3.18. *Artigo 14º*

3.18.1. É duvidoso que seja apropriado que os organismos de controlo tenham de produzir a prova a que alude o nº 4 do artigo 14º. Deveria bastar suspeita fundamentada.

3.19. *Artigo 17º*

3.19.1. Não vemos argumento sólido que obste à aposição dos dois símbolos (nacional e comunitário) no rótulo de um mesmo produto alimentar, a partir do momento em que o produto em causa foi registado em conformidade com os dois regimes. Este artigo deveria, por conseguinte, ser suprimido. Além disso, haveria que deixar bem claro que os sistemas nacionais podem continuar a ser utilizados sem qualquer limite temporal.

3.20. *Artigo 23º*

3.20.1. Esta disposição deixaria à Comissão o papel de árbitro de última instância, tomando decisões « à

porta fechada ». A decisão final não compete aos Estados-membros; resta-lhes apenas o recurso para o Tribunal de Justiça, no Luxemburgo.

3.20.2. Não está prevista a consulta dos consumidores, dos produtores e respectivos trabalhadores. Poder-se-ia obviar a esta situação, criando um comité consultivo.

3.21. *Artigo 24º (nº 1)*

3.21.1. O apoio financeiro deveria ser concedido unicamente para a informação objectiva dos consumidores e para a promoção do certificado de especificidade e do símbolo. O apoio financeiro a agrupamentos poderá dar origem a distorção de concorrência.

3.21.2. Convém dar ao primeiro travessão a seguinte redacção:

« a informação do consumidor acerca do sistema e, em especial, do significado de especificidade ».

3.22. *Artigo 24º (nº 2)*

3.22.1. Esta disposição constitui mais uma razão para limitar o âmbito da proposta em apreço aos géneros alimentícios constantes do anexo II.

Feito em Bruxelas, em 27 de Novembro de 1991.

O Presidente
do Comité Económico e Social
François STAEDLIN