

Projeto de Lei n.º 932/XIII/3ª

Estabelece o regime legal aplicável à doação de géneros alimentares, para fins de solidariedade social, por forma a combater a fome e o desperdício alimentar em Portugal

Exposição de motivos

O paradigma vigente de produção e consumo exacerbado de recursos, sejam eles de origem mineral, vegetal ou animal, baseado no mito de crescimento infinito sem ter em conta conceitos como a economia circular ou o ciclo de regeneração da natureza que se alicerçam numa gestão mais sensata e equilibrada dos recursos, tem levado, entre outros fatores, a inúmeras disparidades no acesso e na distribuição de bens alimentares. Este fator agrava-se em cidadãos que vivem em situação de precariedade económica e social, em risco de pobreza e sobretudo nos que já se encontram em pobreza extrema pelo que urge aprofundar instrumentos e legislação que possibilite uma maior e mais eficiente de redistribuição nacional destes bens.

O flagelo da fome e a problemática do desperdício alimentar em toda a sua plenitude e ramificações, seja a nível global, nacional, regional ou local, tem profundas repercussões no tecido socioeconómico, na gestão dos recursos e no equilíbrio dinâmico dos ecossistemas naturais. Nos últimos anos, várias organizações nacionais e internacionais têm-se debruçado cada vez mais sobre as causas e soluções deste problema sistémico.

Nos últimos anos, várias organizações nacionais e internacionais têm-se debruçado de modo crescente sobre as causas e soluções deste problema sistémico. Pese embora os avanços tecnológicos e científicos verificados no último século, que levaram ao aprofundamento das técnicas agropecuárias, despoletando a apelidada “Revolução Verde” e a massificação da produção, tem-se verificado que o sistema de produção, distribuição, consumo e reaproveitamento final de bens alimentares tem falhas estruturais.

Assim, em 2011, de modo a dar corpo teórico e científico ao tema, a **Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO)**, elaborou um estudo, intitulado “Global Food

Losses and Food Waste”, onde concluiu que nos países industrializados a maioria dos alimentos são desperdiçados a nível da distribuição e do consumo final, enquanto nos países em desenvolvimento o desperdício acontece maioritariamente no início da cadeia, nas fases da colheita, pós-colheita, processamento e armazenamento. Mais concretamente o âmbito espacial deste estudo que inclui diversas regiões do mundo, entre as quais a Europa, apontou que “a capitação anual de perdas e desperdícios calculados para o velho continente foi de 280kg per capita/ano, sendo que 34% provém dos consumidores”.

Já em 2013, um novo estudo pela World Resources Institute (WRI) e pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) – apresentado a 5 de Junho, em Ulan Bator, na Mongólia, país anfitrião do Dia Mundial do Ambiente 2013, apontou que **“Uma em cada quatro calorias produzidas pelo sistema agrícola mundial é perdida ou desperdiçada”** e que “o mundo vai precisar de cerca de 60% mais de calorias em 2050, em comparação com 2006, caso se verifique que a procura mundial vá manter a tendência actual”.

Reforçando os dados científicos internacionais, em Junho de 2014, um painel de especialistas apoiado pela Organização das Nações Unidas (ONU) apresentou o relatório **“Desperdício e perda de alimentos no contexto de sistemas alimentares sustentáveis”**, que traçou as origens e as causas do desperdício de alimentos e recomendou algumas ações para reduzir os 1.3 biliões de toneladas de comida que são perdidas anualmente em todo o mundo. Entre as conclusões é expressa a importância de **implementar políticas de redistribuição e reaproveitamento de bens alimentares a cidadãos carenciados “através de caridades e bancos alimentares”**. Esta opção deverá ser, necessariamente, precedida de todos os requisitos de segurança inerentes a bens alimentares e regulados pelas entidades competentes de cada país.

Também na Europa a questão do desperdício alimentar está em profundo debate. Decorrente desta sensibilidade o Parlamento Europeu (PE) emitiu uma Resolução, a 19 de janeiro de 2012, onde frisava que “a produção anual de resíduos alimentares nos 27 Estados-Membros da UE ascende a cerca de 89 milhões de toneladas, isto é, 179kg por pessoa. **Se não se tomarem medidas preventivas adicionais, o volume global de desperdício alimentar atingirá, em 2020, 126 milhões de toneladas, ou seja, um aumento de 40%.**” O documento detalha

ainda a tipologia e a percentagem de desperdício alimentar no seio Europeu onde o consumo doméstico ocupa 42%, a indústria 39%, o sector da restauração 14% e, por último, a distribuição 5%. Pode ler-se também na resolução que **“O desperdício de alimentos representa um problema ambiental e ético e tem custos económicos e sociais, o que coloca desafios no contexto do mercado interno, tanto para as empresas como para os consumidores”**.

Várias conclusões e solicitações emanaram da Resolução 2011/2175 (INI) sendo de destaque o apelo **“aos retalhistas que participem em programas de redistribuição de alimentos aos cidadãos sem poder de compra** e adotem medidas com o objetivo de tornar possível a aplicação de descontos aos produtos que se aproximam do final do prazo de validade” e a proclamação, meramente teórica, em 2014, do **“«Ano Europeu contra o Desperdício Alimentar»**, como instrumento de informação e de sensibilização dos cidadãos europeus”. Em suma, o Parlamento Europeu instou a Comissão Europeia e os Estados-Membros a um compromisso que tome “medidas urgentes para reduzir para metade o desperdício alimentar até 2025”.

Antecipando o desejo da implementação do “Ano Europeu contra o Desperdício Alimentar” e seguindo as recomendações da Resolução 2011/2175 (INI) foi realizado no mesmo ano, em Portugal, o **Projecto de Estudo e Reflexão sobre o Desperdício Alimentar (PERDA)** que se materializou no documento intitulado **“Do Campo ao Garfo”**.

Tendo por base a metodologia usada pelo relatório da FAO em 2011 o estudo indica que **“a capitação anual estimada das perdas e desperdício alimentar em Portugal é de 97kg por habitante/ano – dos quais 31% provêm dos consumidores”**. O estudo frisa ainda que “26% dos alimentos são perdidos na fase de distribuição e do consumo final, as perdas ao nível das famílias serão de cerca de 14% e o desperdício na produção para consumo humano situa-se entre os 10% e os 20% para as diversas categorias de alimentos, à excepção dos cereais e do pescado, que apresentam percentagens mais elevadas” apontado também que, ao longo de toda a cadeia, **17% dos alimentos em Portugal são desperdiçados antes mesmo de chegarem ao prato** e que **por ano um milhão de toneladas de alimentos são desperdiçados, 324 mil das quais em casa dos portugueses**. Esta estimativa calculada no estudo PERDA (2012) resulta da soma de perdas e desperdícios que ocorrem ao longo das diferentes etapas da cadeia de

aprovisionamento.

É relevante salientar que o estudo indica que para definição de perda e desperdício alimentar considera-se **“que todos os alimentos destinados ao consumo humano, mas que acabaram por ser desviados para alimentação animal, constituem uma perda** – embora não sejam lançados à terra ou ao mar, nem encaminhados como resíduos. Este é um fator relevante na ponderação do problema do desperdício alimentar, já que na realidade a cadeia de aprovisionamento humano e a cadeia de aprovisionamento animal não são completamente independentes e a produção animal se destina, em última análise, ao consumo humano”. O trabalho académico termina frisando que visa “contribuir para uma estratégia nacional de combate ao desperdício alimentar a qual, segundo nos parece evidente, é o único meio eficaz para uma redução da ordem dos 50% até 2025, como propõe o Parlamento Europeu. **Uma estratégia desta natureza implica necessariamente um envolvimento de todos os agentes e partes interessadas, já que o seu sucesso depende da criação de um verdadeiro compromisso público que faça convergir a sociedade e os interesses privados e não se detenha em instâncias legislativas e administrativas”.**

Seguindo esta dinâmica e dando corpo institucional à procura de soluções para a problemática **o governo Português criou, a 2 de maio, através do Despacho n.º 5801/2014, a Comissão de Segurança Alimentar e publicou, a 16 de outubro de 2014, através da Secretaria de Estado da Alimentação e Investigação Agroalimentar, e com vários signatários e parceiros sociais nacionais e internacionais, o guião “Prevenir Desperdício Alimentar”.**

Enaltecido como “um compromisso de todos” o documento apresenta várias linhas orientadoras de combate ao desperdício das quais se realçam; na Produção e Transformação, o efetuar de um “planeamento adequado e rigoroso da produção alimentar” e a “minimização de perdas, utilizando os recursos naturais de forma eficiente e sustentável”; na Distribuição e Comercialização através da “promoção do rápido escoamento de produtos que se aproximem do final do prazo de validade” e do “estímulo da comercialização de proximidade, valorizando a produção local e a produção nacional”; na Educação e Comunicação a “introdução nos programas escolares a consciencialização para o combate ao desperdício” e a “promoção do incentivo ao consumo de produtos da época”; na

Sensibilização e Responsabilização a criação da “noção de “pegada alimentar””, o “desenvolver um programa de doação alimentar que envolva doadores de alimentos e organizações de redistribuição e receptores” tal como o “protocolar, para redirecionar para IPSS’s e outras entidades receptoras, sobras alimentares, produtos defeituosos e produtos agrícolas que não entram na fileira agroindustrial”; na Regulação, Agilização e Reconhecimento “Privilegiar, ao nível dos contratos públicos, empresas com responsabilidade social e boas práticas de combate ao desperdício implementadas, preservando a segurança alimentar” e a “Avaliação da possibilidade de implementar incentivos fiscais e/ou económicos direcionados à doação de alimentos”.

Em paralelo, várias associações de cariz humanitário, têm vindo a apoiar o Estado no compromisso social e ético de provir às comunidades em risco no que concerne a necessidades básicas como o acesso a alimentação e/ou a bens alimentares. Sem substituir o seu papel organizações como o Banco Alimentar, a associação CAIS, o movimento Dar i Acordar e o ReFood, a cooperativa de consumo Fruta Feia, a associação Vida Abundante, entre muitas outras, trabalham diariamente para redirecionar bens alimentares e refeições, passíveis de serem desperdiçados, contribuindo também para uma gestão mais sustentável dos recursos terrestres e promovendo assim, concomitantemente, a redução da emissão de Gases de Efeito de Estufa (GEE). Desde a produção ao consumo o Estado, as empresas, as restantes organizações sociais e humanitárias tal como os cidadãos, através de uma cidadania participativa e empática, reforçam o tecido social dando lastros de resiliência sobretudo em períodos de maiores contrações económicas. É neste campo que o Estado deve promover e legislar de modo a que todas estas entidades possam cooperar para um bem maior. O exemplo do Movimento Zero Desperdício, que emana da associação Dar i Acordar, facilmente adaptável a contextos empresariais, comerciais ou institucionais, configura já uma matriz operacional e protocolar bastante eficaz que pode indicar o caminho na redistribuição de bens passíveis de serem desperdiçados pelo sector primário, secundário e terciário.

Reforçando este desígnio nacional de várias entidades, **a Assembleia da República aprovou uma resolução n.º 65/2015 com vista a “Combater o desperdício alimentar para promover uma gestão eficiente dos alimentos” com 15 recomendações ao governo** declarando o ano de 2016 como o ano nacional do combate ao desperdício alimentar.

Deste modo e acompanhando a vontade social de combater a fome e reduzir o desperdício de comida, que outros países europeus, como a Itália e a França, já concretizaram, o PAN considera o momento oportuno para, conjuntamente com todos os atores políticos e sociais, materializar uma proposta que efective e legisle a doação e redistribuição de bens alimentares em Portugal.

Posto isto, o PAN vem propor a regulamentação da doação de bens alimentares excedentes e a sua redistribuição para fins de solidariedade social, pelas superfícies comerciais superiores a 400m² a operadores devidamente identificados que depois os distribuam por pessoas com comprovada carência económica; vem também conceder um benefício fiscal às empresas que adotem medidas com vista à redução do desperdício; para além disso, defende uma aposta na formação e sensibilização social de todos os intervenientes que operam na cadeia e gestão dos géneros alimentares.

Assim, nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, o Deputado do PAN apresenta o seguinte projeto de lei:

Artigo 1.º

Objeto

O presente diploma estabelece o regime legal aplicável à doação de géneros alimentares, para fins de solidariedade social, por forma a combater o desperdício alimentar em Portugal.

Artigo 2.º

Prevenir o desperdício alimentar

É dever do Estado lutar contra o desperdício de alimentos, devendo capacitar e mobilizar produtores, processadores, distribuidores, consumidores e associações para esse efeito.

Artigo 3.º

Definições

Para efeitos da aplicação do presente diploma entende-se por:

- a) «Fins de solidariedade social», qualquer doação ou atividade de transporte ou distribuição de géneros alimentares, gratuita, sem fins lucrativos, com o objetivo de dar cumprimento às normas dos artigos seguintes;
- b) «Destinatários necessitados», os indivíduos ou famílias em incapacidade económica e que sejam elegíveis para receber os produtos alimentares distribuídos;
- c) «Géneros alimentícios», bebidas e alimentos, transformados ou não, destinados ao consumo humano, de acordo com o disposto no art. 81.º, do Decreto-Lei n.º 28/84, de 20 de Janeiro;
- e) «Operadores», são todas as entidades autorizadas a receber, transportar, e entregar aos destinatários necessitados os géneros alimentícios, nomeadamente:
 - e1) «Organizações não-governamentais», as associações dotadas de personalidade jurídica e constituídas nos termos da lei geral que não prossigam fins lucrativos, para si ou para os seus associados, e visem, exclusivamente, a defesa e valorização do ambiente ou do património natural e construído, a conservação da Natureza, bem como as associações vocacionadas para a intervenção na cooperação para o desenvolvimento, no voluntariado e na ajuda humanitária;
 - e2) «Organizações promotoras de voluntariado», as entidades públicas da administração central, regional ou local, ou outras pessoas coletivas de direito público ou privado, legalmente constituídas, que reúnam condições para integrar voluntários e coordenar o exercício da sua atividade, nos termos da Lei n.º 71/98, de 3 de Novembro;
 - e3) «Instituições Particulares de Solidariedade Social», são instituições constituídas por iniciativa de particulares, sem finalidade lucrativa, com o propósito de dar expressão organizada ao dever moral de solidariedade e de justiça entre os indivíduos, que não sejam administradas pelo Estado ou por um corpo autárquico, para prosseguir, entre outros, os seguintes objetivos: apoio a crianças e jovens, apoio à família, proteção dos cidadãos na velhice e invalidez e em todas as situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho, reguladas pelo Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de Fevereiro;
- f) «Empresas do sector agro-alimentar», quaisquer empresas, públicas ou privadas, que se dediquem a uma atividade relacionada com qualquer das fases da produção, transformação e

distribuição de produtos alimentares.

Artigo 4.º

Doação de produtos alimentares

1. As empresas do sector agro-alimentar, sem prejuízo das regras em matéria de segurança alimentar, podem remeter o excedente de alimentos ainda próprios para consumo para os operadores identificados na al. e) do artigo 2.º, com vista à sua distribuição por destinatários necessitados.
2. Nenhuma disposição contratual pode impedir a doação de alimentos vendidos sob marca própria, por uma empresa do sector agro-alimentar para um operador de distribuição a destinatários necessitados.

Artigo 5.º

Deveres das empresas agro-alimentares

1. As empresas do sector agro-alimentar com uma área superior a 400m² de área de venda ao público são obrigadas a doar os alimentos cujo prazo de validade esteja a terminar, ou que tenham perdido a sua condição de comercialização sem, contudo, terem sido alteradas as propriedades que garantam as condições plenas e seguras para o consumo humano, desde que existam operadores disponíveis para a sua receção naquela zona geográfica.
2. Para concretização do disposto no número anterior, as empresas agro-alimentares devem celebrar protocolos com os operadores, onde devem ser definidos os termos em que a doação dos alimentos se concretiza.

Artigo 6.º

Benefícios Fiscais

1. Os donativos de bens alimentares são considerados gastos ou perdas do exercício e gozam da respetiva majoração prevista no número 2 do artigo 62.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais, sem a limitação de 8/1000 prevista no número 3 do mesmo artigo.
2. O benefício fiscal previsto no número anterior não se encontra sujeito ao regime e limite do número 1 do artigo 92.º do CIRC.

Artigo 7.º

Sensibilização para a prevenção do desperdício alimentar

1. Deverá ser integrada nos programas escolares a educação para a sustentabilidade, a importância da gestão eficiente dos recursos naturais e a necessidade de erradicação da fome e do desperdício alimentar.
2. Deverão ser promovidas ações de sensibilização e formação de todos os intervenientes na gestão dos géneros alimentares, a mobilização de operadores a nível local e a comunicação regular com os cidadãos, em particular no contexto dos programas de prevenção de resíduos locais.

Artigo 8.º

Contraordenações

Constituem contraordenações puníveis pela Autoridade de Segurança Alimentar e Económica com coima cujo montante mínimo é de € 5,000 e o máximo de € 50,000:

1. O incumprimento do disposto no artigo 4.º;
2. O incumprimento do disposto no artigo 5.º;
3. Os operadores que ao invés de doarem venderem os donativos recebidos.

Artigo 9.º

Regulamentação

A presente lei é regulamentada no prazo de 90 dias.

Artigo 10.º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no prazo de 30 dias a contar da sua publicação.

Palácio de São Bento, 26 de Junho de 2018.

O Deputado,

André Silva