



Projeto de Lei n.º 266/XIII/1ª

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, legais e regimentais aplicáveis, o Deputado Único Representante do Partido Pessoas-Animais-Natureza, abaixo-assinado, 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, dia 13 de Maio de 2016

O Deputado

André Silva