



Projeto de Lei n.º 417/XV/1.ª

**Cria incentivos fiscais à doação de alimentos e combate ao desperdício alimentar,
procedendo à alteração do Estatuto dos Benefícios Fiscais e do Código do IRC**

Parecer da EAPN Portugal

Considerando:

- O conhecimento adquirido com a implementação da Lei n.º 62/2021, de 19 de agosto, que aprova o Regime Jurídico aplicável à doação de géneros alimentícios para fins de solidariedade social e medidas tendentes ao combate ao desperdício alimentar

e

- Os pressupostos considerados no Projeto de Lei n.º 417/CV/1.ª,

A EAPN Portugal emite o seguinte parecer:

A criação de incentivos fiscais à doação de alimentos e combate ao desperdício alimentar constitui uma medida favorável ao cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas, da Diretiva (UE) 2018/851 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2018, e da Estratégia Nacional de Combate ao Desperdício Alimentar.

A EAPN Portugal valoriza esta proposta enquanto tentativa de redução do desperdício alimentar e como um esforço por fazer chegar bens alimentares a pessoas em situação de pobreza e exclusão social, via donativos às Organizações Sociais. Não obstante, a alteração do Estatuto dos Benefícios Fiscais e do Código do IRC não assegura, por si só, o efetivo cumprimento dos objetivos da proposta, exigindo a criação de um conjunto de condições em todas as fases do processo, designadamente:

- O incentivo ao aumento das doações é ineficaz para alcançar o objetivo da redução do desperdício alimentar se não levar em conta as condições em que os produtos são doados (ex: estado de conservação, validade...) e a capacidade de receção, armazenamento e distribuição dos alimentos pelas Organizações que os canalizam, garantindo o total cumprimento das normas estabelecidas pela ASAE para a sua distribuição.

- O tipo de géneros alimentares considerados, é de importância central:

a) Considerando a Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (ENSANP), é fundamental garantir a qualidade nutricional dos géneros alimentares considerados nas doações, sob pena de as mesmas poderem contribuir para o aumento dos riscos de saúde dos/as destinatários/as finais, que, sendo pessoas em situação de insegurança e pobreza alimentar, poderão ver agravada a sua condição de partida.

b) Concomitantemente, a diversidade dos géneros alimentícios é também importante. Tradicionalmente e por razões de facilitação de armazenamento e transporte, os alimentos ultraprocessados são mais frequentes nas doações, pelo que se considera importante a criação de condições para o aumento da doação de alimentos frescos.

c) Algumas experiências bem-sucedidas no território nacional ao nível do apoio alimentar às populações têm vindo a integrar, nos cabazes, artigos de higiene pessoal considerados essenciais (ex.: higiene menstrual). A consideração deste tipo de artigos poderá constituir um fator de incentivo para doações das empresas, e um fator de aumento da qualidade de vida para as populações.

- A quantidade de géneros alimentícios doados deverá considerar e ter correspondência na capacidade das Organizações destinatárias para os receberem, armazenarem e distribuírem junto das populações. A experiência de Organizações Sociais a este nível tem revelado uma insuficiência de recursos (materiais, financeiros e humanos) que, frequentemente, gera, ela própria, desperdício, pela incapacidade de garantir a chegada dos géneros alimentares, em boas condições, ao consumidor final.

O estímulo e a garantia de entrega de doações de forma faseada ao longo do tempo, em detrimento de doações massivas em períodos/épocas específicas do ano (ex.: Natal),

deverá também ser considerada e devidamente acautelada, para que, uma vez mais, se evite o desperdício alimentar.

Concomitantemente, considera-se importante a criação de ferramentas/ instrumentos que permitam correlacionar o tipo de géneros alimentícios, as respetivas datas de validade e datas-limite para entrega das doações, de forma a concorrer para o evitamento do desperdício, para a eficaz distribuição e composição de cabazes que visem a segurança alimentar e nutricional em tempo útil.

- É importante considerar o papel da produção local de géneros alimentícios, sobretudo frescos: a produção deste tipo de alimentos é, em grande medida, assegurada por pequenas e médias empresas que se debatem com grandes dificuldades concorrenciais num mercado fortemente dominado por cadeias de produção e comercialização deslocalizadas, sendo, por isso, estruturas produtivas pertencentes a grupos profissionais socialmente vulneráveis. Parece cada vez mais inequívoca a importância desta faixa de setor produtivo para a dinamização das economias locais e, simultaneamente, para a diminuição da pegada ecológica que tem no setor alimentar um dos seus principais agentes.

Por este conjunto de razões, é importante criar mecanismos que garantam a inclusão das pequenas e médias estruturas de produção primária no funcionamento da medida, não só evitando o agravamento das dificuldades existentes, mas também estimulando a dinamização do setor.

- Os agentes de distribuição e comercialização de bens alimentares também deverão ser considerados na sua diversidade. Se as grandes superfícies estão já familiarizadas com os mecanismos de doações e combate ao desperdício alimentar, o mesmo não acontece com os estabelecimentos de menor dimensão e, uma vez que são importantes agentes de proximidade na vida económica e social das comunidades, deverão ser alvo de atenção na criação dos incentivos.

- O desperdício alimentar deve ser combatido em todas as fases do processo, o que deve passar menos por medidas remediativas, como a criação de incentivos fiscais à doação,

e mais à prevenção do desperdício alimentar previsível, incidindo na fonte, limitando a produção de excedentes alimentares nas várias fases da cadeia de abastecimento alimentar (produção, transformação, distribuição e consumo).

De referir que isto vai ao encontro de lógicas mais dignificantes de apoio alimentar a pessoas em situação de pobreza e exclusão social. A forma de acesso aos produtos alimentares por parte das pessoas beneficiárias é também um aspeto central: os procedimentos utilizados na sua distribuição tendem a colocar em causa a autonomia e a soberania alimentar de quem os recebe. A tradicional entrega de cabazes continuará a ser necessária em muitas situações, no entanto, considera-se fundamental que sejam contemplados, nas formas de doação, mecanismos que contemplem a possibilidade de escolha dos géneros que mais adequadamente satisfaçam as necessidades específicas das pessoas. São disso exemplo algumas experiências bem-sucedidas de utilização de cartões/vouchers para acesso aos géneros em estabelecimentos comerciais.

- A eficácia e eficiência da criação e da implementação de incentivos fiscais à doação de alimentos e combate ao desperdício alimentar implica a observância de dois aspetos centrais:

- a) A criação de um regulamento mínimo de funcionamento que articule e integre os principais pressupostos da medida e os procedimentos que garantam o seu cumprimento;
- b) A realização de diagnósticos de caracterização mínima dos diversos agentes envolvidos (produtores, distribuidores e interlocutores com a população) que assegurem a adequabilidade e a existência de condições para a operacionalização da medida.

Mais especificamente em relação aos benefícios fiscais previstos, considera-se os seguintes pontos:

- Atualmente o Estatuto dos Beneficiários Fiscais EBF prevê a dedutibilidade dos donativos em geral a favor de organizações de solidariedade social em montante correspondente a 130%. Em situações específicas descritivas no EBF, a dedutibilidade é de 140% ou 150% sendo o limite em qualquer dos casos de 8/1000 do volume de vendas

ou de serviços prestados. A proposta de lei prevê o aumento da majoração regra (130%) e limite regra (8/1000) atualmente previstos. A avaliação fundamentada da proposta exigiria, em primeiro lugar, aferir a despesa fiscal associada ao quadro legal atualmente em vigor e de avaliar a sua eficácia com base em resultados já verificados. Essa avaliação poderia sustentar, do ponto de vista económico (empresas) e da exequibilidade orçamental a necessidade, ou não, de aumentar significativamente, como faz a proposta de lei, o incentivo fiscal à doação de alimentos e combate ao desperdício alimentar.

- Em segundo lugar, seria necessário avaliar prospectivamente (quantitativa e qualitativamente o impacto adicional) das alterações propostas nas despesas fiscais, bem como o seu valor acrescentado para os fins a que se destina a norma (combate ao desperdício alimentar e complementarmente à pobreza). A proposta sob análise não o faz, conformando-se em prever que a entrada em vigor da iniciativa coincida com a entrada em vigor do orçamento de Estado subsequente ao da sua publicação.

De uma forma global, a EAPN Portugal entende que a proposta apresentada é relevante, no entanto, consideramos que a não salvaguarda do conjunto de condições referenciadas poderá incorrer no risco da mesma não cumprir os fins a que se destina da forma esperada.