

Projeto de Lei n.º 417/XV/1.ª (PAN)

Título: 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

Data de admissão: 16 de dezembro de 2022

Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª)

ÍNDICE

- I. A INICIATIVA
- II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS
- III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL
- IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL
- V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR
- VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS
- VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

Elaborada por: Ricardo Saúde Fernandes (DAPLEN), Luísa Colaço e Belchior Lourenço (DILP), Helena Medeiros (BiB), Gonçalo Sousa Pereira e Jorge Gasalho (DAC)

Data: 05.01.2023

I. A INICIATIVA

A proponente começa por invocar a Lei n.º 62/2021, de 19 de agosto, aludindo ao regime jurídico aplicável à doação de géneros alimentícios para fins de solidariedade social e medidas tendentes ao combate ao desperdício alimentar, cuja aprovação, no seu entender, se traduziu num avanço relevante no combate ao desperdício alimentar, assim como no cumprimento dos compromissos constantes dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas e da Diretiva (EU) 2018/851 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2018.

Considera também que é necessário concretizar o mencionado regime, à luz do contexto inflacionário e da crise social atual, no sentido de promover o cumprimento das suas exigências por parte das empresas, através da atribuição de incentivos de carácter fiscal.

A proponente defende que um instrumento eficiente para incentivar as empresas a doar alimentos e combater o desperdício alimentar é a atribuição de benefícios fiscais, escudando-se, não só com a Diretiva supramencionada, mas também com o entendimento do Tribunal de Contas Europeu, de diversas entidades do setor hoteleiro e alimentício e com os considerandos da Estratégia Nacional de Combate ao Desperdício Alimentar, que tem colocado, no seu entendimento, o acento tónico numa fiscalidade indutora de boas práticas no que tange aos géneros alimentícios.

Adicionalmente, a subscritora perfilha o que houvera sido sufragado anteriormente pela Plataforma da União Europeia para as Perdas e o Desperdício Alimentares, reportando-se, em concreto, a incentivos consubstanciados em deduções à coleta em sede de IRC para as doações de cariz alimentar.

Deste modo, a iniciativa em apreço propõe que os donativos de géneros alimentícios, feitos ao abrigo da Lei n.º 62/2021, de 19 de agosto, sejam, na sua totalidade, considerados custos ou perdas do exercício em valor correspondente a 150% do respetivo total, até ao limite de 50/1000 do volume de vendas ou dos serviços prestados, alterando o Estatuto dos Benefícios Fiscais e o Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas.

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

▪ Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais

A presente iniciativa é apresentada pela Deputada Única Representante do Pessoas-Animais-Natureza (PAN), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição da República Portuguesa](#)¹ (Constituição) e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#)² (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento.

A iniciativa assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento. Encontra-se redigida sob a forma de artigos, é precedida de uma breve exposição de motivos e tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, cumprindo assim os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

São também respeitados os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que a mesma parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

Não dispomos de dados que permitam aferir se a presente iniciativa poderá, sendo aprovada, constituir, no ano económico em curso, um aumento das despesas ou diminuição das receitas do Estado previstas no Orçamento, enquanto elemento relevante para efeitos do limite à apresentação de iniciativas, nos termos previstos no n.º 2 do artigo 167.º da Constituição e no n.º 2 do artigo 120.º do Regimento, designado por «lei-travão». Todavia, ainda que tal venha a ocorrer, o que se afigura provável, esta questão revela-se acautelada pela autora, tendo esta feito coincidir a entrada em vigor da presente iniciativa com a entrada em vigor do Orçamento do Estado subsequente à sua publicação (cfr artigo 4.º da iniciativa).

¹ Diploma disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

² Diploma disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

A iniciativa deu entrada a 15 de dezembro de 2022, tendo sido junta a [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). Em 16 de dezembro foi admitida e baixou na generalidade à Comissão de Orçamento e Finanças (5.^a) com conexão à Comissão de Agricultura e Pescas (7.^a), por despacho do Presidente da Assembleia da República. Foi anunciada em sessão plenária em 20 de dezembro. A sua discussão, na generalidade, encontra-se agendada para a sessão plenária de 12 de janeiro de 2023.

▪ Verificação do cumprimento da lei formulário

A [Lei n.º 74/98, de 11 de novembro](#)³, alterada e republicada pela [Lei n.º 43/2014, de 11 de julho](#), de ora em diante designada como lei formulário, contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.

O título da presente iniciativa legislativa - «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» - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, embora, em caso de aprovação, possa ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

Apesar de a presente iniciativa não listar, quer no título, quer no artigo 1.º (objeto) a informação prevista no n.º 1 do artigo 6.º⁴, cabe ter presente que a lei formulário foi aprovada e publicada num contexto anterior à existência do *Diário da República Eletrónico*, atualmente acessível de forma gratuita e universal. Assim, por motivos de segurança jurídica e para tentar manter uma redação simples e concisa, parece-nos mais seguro e eficaz não colocar o número de ordem de alteração, nem o elenco de diplomas que procederam a alterações, quando a mesma incida sobre códigos, «leis» ou «regimes jurídicos» de estrutura semelhante, como neste caso.

Em caso de aprovação, esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do

³ Texto consolidado da lei formulário disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

⁴ «Os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas».

Diário da República, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro.

No que respeita ao início de vigência, o artigo 4.º deste projeto de lei prevê que a iniciativa «entra em vigor na data de entrada em vigor do Orçamento do Estado subsequente à sua publicação», mostrando-se, assim, conforme com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual os atos legislativos «entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

Na presente fase do processo legislativo a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário ou no âmbito da legística formal, sem prejuízo da análise mais detalhada a ser efetuada no momento da redação final.

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

Apesar de o combate ao desperdício alimentar ser um assunto que constava da agenda da Assembleia da República há vários anos, nomeadamente através da aprovação de resoluções, só em 2021 foi aprovado o regime jurídico aplicável à doação de géneros alimentícios para fins de solidariedade social e medidas tendentes ao combate ao desperdício alimentar, através da [Lei n.º 62/2021, de 19 de agosto](#)⁵.

Em 2015, a Assembleia da República tinha declarado o ano de 2016 como o ano nacional do combate ao desperdício alimentar, através da [Resolução da Assembleia da República n.º 65/2015, de 17 de junho](#)⁶, intitulada «Combater o desperdício alimentar para promover uma gestão eficiente dos alimentos».

Na sequência desta Resolução, o Governo criou a [Comissão Nacional de Combate ao Desperdício Alimentar](#) (CNCDA), através do [Despacho n.º 14202-B/2016, de 25 de novembro de 2016](#). Destacam-se, entre os objetivos desta Comissão, os de proceder a

⁵ Texto retirado do sítio da *Internet* do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas nacionais são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consulta efetuada a 28/12/2022.

⁶ A Assembleia da República pronunciar-se-ia de novo sobre o assunto através da [Resolução da Assembleia da República n.º 13/2017, de 6 de fevereiro](#), recomendando ao Governo medidas de combate ao desperdício alimentar.

um diagnóstico sobre o desperdício alimentar e sistematizar as metodologias existentes e as iniciativas desenvolvidas, para permitir a definição de medidas nacionais que visem combater este problema. Como competência, é-lhe atribuída a elaboração da Estratégia Nacional de Combate ao Desperdício Alimentar⁷ e do [Plano de Ação de Combate ao Desperdício Alimentar](#)⁹.

Em 2017 é aprovado pelo Governo o Plano de Ação para a Economia Circular em Portugal, através da [Resolução do Conselho de Ministros n.º 190-A/2017, de 11 de dezembro](#)¹⁰, com a finalidade de promover a «redução, reutilização, recuperação e reciclagem de materiais e energia». Este Plano integra, nas suas ações macro, a «Ação 4 — Alimentar sem sobrar: produção sustentável para um consumo sustentável», com os objetivos de «conhecer e monitorizar a realidade nacional em matéria de desperdício alimentar na cadeia de valor; diminuir a produção de resíduos orgânicos e aumentar a produtividade da cadeia de valor, sobretudo dos setores ligados à indústria alimentar, contribuindo para a conservação dos recursos naturais; contribuir para a educação do produtor/consumidor».

Em 2020, ao aprovar o Regime Geral da Gestão de Resíduos, em anexo ao [Decreto-Lei n.º 102-D/2020, de 10 de dezembro](#), o Governo fez constar das alíneas c) e d) do n.º 1 do artigo 21.º deste Regime metas de redução do desperdício de alimentos a cumprir até 2025 e 2030. No ano seguinte, através da [Lei n.º 51/2021, de 30 de julho](#), foi determinada a realização de um inquérito nacional sobre o desperdício alimentar.

O envolvimento da sociedade civil no combate às situações de carência alimentar levou à criação do [Banco Alimentar contra a Fome](#), com o objetivo de combater o desperdício de bens alimentares e encaminhá-los às pessoas carenciadas, de forma gratuita e em estreita relação com as instituições sociais, do Programa [Zero Desperdício](#), com origem na DARIACORDAR – Associação para a Recuperação de Desperdício, cujo principal objetivo é reduzir a geração de lixo, capacitando as instituições para a recuperação de alimentos perecíveis, ou a [Re-Food](#), que trabalha para eliminar o desperdício alimentar

⁷ Aprovada pela [Resolução do Conselho de Ministros n.º 46/2018, de 27 de abril](#).

⁸ Esta Estratégia tem estreita articulação com a Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional aprovada pela [Resolução do Conselho de Ministros n.º 132/2021, de 13 de setembro](#).

⁹ O plano de ação é composto por 14 medidas, desenvolvidas nas fichas preparadas pela CNCDA.

¹⁰ Alterada pela [Resolução do Conselho de Ministros n.º 108/2019, de 2 de julho](#).

com base no voluntariado, tanto de quem doa os produtos como de quem os recolhe, embala e distribui diretamente às pessoas carenciadas.

A Lei n.º 62/2021, de 19 de agosto, incumbe ao Estado o dever de contribuir para redução do desperdício alimentar, «sensibilizando, capacitando e mobilizando produtores, processadores, distribuidores, consumidores e as associações para esse efeito» (artigo 3.º). Depois de, no seu artigo 4.º, remeter para as metas de redução do desperdício alimentar previstas no Decreto-Lei n.º 102-D/2020, de 10 de dezembro, define no artigo 5.º as regras que superintendem à doação de produtos alimentares por parte das empresas do setor agroalimentar, prevendo, no artigo 6.º, os deveres a que estas estão sujeitas.

No artigo 8.º desta lei determina-se a criação pelo Governo de um sistema de incentivos para assegurar a adaptação das empresas do setor agroalimentar ao cumprimento dos deveres previstos no artigo 6.º e a aumentar a sua eficiência na utilização dos recursos, para apoiar os operadores que distribuem alimentos doados, para promover uma rede de conhecimento através da disponibilização de informação relativa às doações de alimentos e aos regulamentos de segurança alimentar, e para prestar informação e ações de sensibilização para a redução do desperdício alimentar junto dos consumidores.

Prevê ainda a lei a criação de planos municipais de combate ao desperdício alimentar (artigo 9.º), para além de regras relativas à fiscalização do cumprimento das regras nela contidas e aplicação de sanções pelas infrações praticadas.

O [artigo 2.º](#) do [Estatuto dos Benefícios Fiscais](#)¹¹ define os benefícios fiscais como «as medidas de carácter excecional instituídas para tutela de interesses públicos extrafiscais relevantes que sejam superiores aos da própria tributação que impedem», considerando-se como tais as isenções, as reduções de taxas, as deduções à matéria coletável e à coleta, as amortizações e reintegrações aceleradas e outras medidas fiscais que obedeçam às características contidas naquela definição.

¹¹ Diploma consolidado, disponível na página na *Internet* da Autoridade Tributária e Aduaneira. Todas as referências à legislação fiscal nacional são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário.

O Capítulo X do Estatuto dos Benefícios Fiscais, que abrange os artigos 61.º a 66.º, é dedicado ao mecenato.

De acordo com o [artigo 61.º](#), consideram-se donativos, para efeitos fiscais, as «entregas em dinheiro ou em espécie, concedidos, sem contrapartidas que configurem obrigações de carácter pecuniário ou comercial, às entidades públicas ou privadas, previstas nos artigos seguintes, cuja actividade consista predominantemente na realização de iniciativas nas áreas social, cultural, ambiental, desportiva ou educacional».

O [artigo seguinte](#) prevê que possam ser deduzidos, para efeitos de determinação do lucro tributável das empresas, os donativos feitos a um vasto conjunto de entidades, variando a percentagem da dedução em função da entidade.

São dedutíveis na sua totalidade os donativos concedidos ao Estado, às Regiões Autónomas e às autarquias locais e qualquer dos seus serviços, estabelecimentos e organismos, ainda que personalizados, bem como às associações de municípios e de freguesias, às fundações em que o Estado, as Regiões Autónomas ou as autarquias locais participem no património inicial e àquelas que são de iniciativa exclusivamente privada que prossigam fins de natureza predominantemente social, relativamente à sua dotação inicial, desde que, neste último caso, esses donativos sejam reconhecidos por despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da tutela e os estatutos da fundação prevejam que, no caso de extinção, os bens revertam para o Estado ou, em alternativa, sejam cedidos a pessoas coletivas com estatuto de utilidade pública e de solidariedade social.

São dedutíveis, até ao limite de 8/1000 do volume de vendas ou dos serviços prestados, os donativos atribuídos a instituições particulares de solidariedade social e pessoas coletivas legalmente equiparadas, a pessoas coletivas de utilidade pública administrativa e de mera utilidade pública que prossigam fins de caridade, assistência, beneficência e solidariedade social e cooperativas de solidariedade social, a centros de desporto organizados nos termos dos [Estatutos do Instituto Nacional de Aproveitamento dos Tempos Livres dos Trabalhadores](#) (INATEL), desde que destinados ao desenvolvimento de atividades de natureza social no âmbito daquelas entidades, a organizações não governamentais cujo objeto estatutário se destine essencialmente à promoção dos valores da cidadania, da defesa dos direitos humanos, dos direitos das mulheres e da igualdade de género, nos termos legais aplicáveis, bem como

organizações não governamentais para o desenvolvimento, a outras entidades promotoras de iniciativas de auxílio a populações carecidas de ajuda humanitária, em consequência de catástrofes naturais ou de outras situações de calamidade internacional, reconhecidas pelo Estado Português, mediante despacho conjunto do Ministro das Finanças e do Ministro dos Negócios Estrangeiros, e ainda a entidades hospitalares EPE.

São dedutíveis, até ao limite de 6/1000 do volume de vendas ou dos serviços prestados, os donativos concedidos a institutos, fundações e associações que prossigam atividades de investigação, exceto as de natureza científica e de defesa do património histórico-cultural e do ambiente, museus, bibliotecas e arquivos históricos e documentais, organizações não governamentais de ambiente (ONGA), ao Comité Olímpico de Portugal, à Confederação do Desporto de Portugal e a pessoas coletivas titulares do estatuto de utilidade pública desportiva, a associações promotoras do desporto e associações dotadas do estatuto de utilidade pública que tenham como objeto o fomento e a prática de atividades desportivas, com exceção das secções participantes em competições desportivas de natureza profissional, a centros de cultura e desporto organizados nos termos dos Estatutos do Instituto Nacional de Aproveitamento dos Tempos Livres dos Trabalhadores (INATEL), a estabelecimentos de ensino, escolas profissionais, escolas artísticas, creches, lactários e jardins-de-infância legalmente reconhecidos pelo ministério competente e a instituições responsáveis pela organização de feiras universais ou mundiais, nos termos a definir por resolução do Conselho de Ministros.

Finalmente, é possível deduzir, até ao limite de 1/1000 do volume de vendas ou dos serviços prestados no exercício da atividade comercial, industrial ou agrícola, as importâncias atribuídas pelos associados aos respetivos organismos associativos a que pertençam, com vista à satisfação dos seus fins estatutários.

O [artigo 66.º](#) determina as obrigações que impendem sobre as entidades beneficiárias dos donativos: enviar documento comprovativos dos montantes dos donativos recebidos dos seus mecenas, possuir registo atualizados das entidades mecenas e entregar à Direção-Geral dos Impostos, até final do mês de fevereiro de cada ano, uma declaração de modelo oficial referente aos donativos recebidos no ano anterior.

Por sua vez, [Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas](#), nas regras relativas à liquidação do imposto, impõe, no n.º 1 do [artigo 92.º](#), para as entidades que exerçam, a título principal, uma atividade de natureza comercial, industrial ou agrícola, uma limitação ao montante do imposto liquidado, quando essas entidades usufruem de benefícios fiscais, prevendo, no n.º 2, as exceções a essa limitação.

O enquadramento do combate ao desperdício alimentar pode ser aprofundado na [síntese](#)¹² com o mesmo título elaborada sobre este tema pela Divisão de Informação Legislativa e Parlamentar.

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

▪ **Âmbito da União Europeia**

A Comissão Europeia (CE), no «[Roteiro para uma Europa eficiente na utilização de recursos](#)», fixou o objetivo de reduzir para metade a produção de resíduos alimentares até 2020, urgindo os Estados-Membros da União Europeia (UE) a reduzirem o desperdício alimentar, em conformidade com a meta de redução do desperdício alimentar acordada como parte dos [Objetivos de Desenvolvimento Sustentável](#) (ODS) das Nações Unidas. Assim, de forma global, o desperdício alimentar per capita a nível do retalho e dos consumidores deve ser reduzido para metade até 2030 e as perdas de alimentos eliminadas ao longo das cadeias de produção e abastecimento alimentar.

Neste âmbito, a UE e os seus Estados-Membros adotaram medidas concretas para prevenir as perdas e o desperdício alimentares. Só quando tal não é possível, é que são tomadas medidas tendo em vista a reutilização, reciclagem ou a utilização dos alimentos para outros fins. Os princípios orientadores estão consagrados na [Diretiva-Quadro Resíduos](#)¹³ da UE, em que se insta os Estados-Membros a i) reduzir a quantidade de alimentos perdidos durante a produção e a distribuição; ii) reduzir o desperdício alimentar das famílias; iii) incentivar a doação de alimentos e iv) monitorizar e avaliar a execução das medidas da UE de prevenção do desperdício alimentar.

¹² Disponível na página da Assembleia da República na *Internet*, em: <https://ficheiros.parlamento.pt/DILP/Publicacoes/Sinteses/74.desperdicioalimentar/74.pdf>.

¹³ Diretiva alterada pela [Diretiva \(UE\) 2018/851](#).

Em 2016, a Comissão criou a [Plataforma da UE para as Perdas e o Desperdício Alimentares](#)¹⁴, que reúne instituições da UE, peritos nacionais e partes interessadas pertinentes, com o objetivo de impulsionar os esforços da UE a fim de reduzir o desperdício alimentar para metade até 2030. A plataforma tem como funções definir as medidas necessárias para prevenir o desperdício alimentar, partilhar boas práticas e avaliar os progressos realizados ao longo do tempo. O atual mandato da plataforma termina no final de 2021, devendo ser prorrogado por mais cinco anos.

De referir ainda que, com o lançamento do [Pacto Ecológico Europeu](#), a UE reafirmou o seu compromisso de reduzir para metade o desperdício alimentar per capita ao nível do retalho e do consumidor até 2030. No ano seguinte, a Comissão estabeleceu uma série de políticas e instrumentos destinados a reduzir as perdas e o desperdício alimentares no âmbito do [Plano de Ação para a Economia Circular](#) e da [Estratégia do Prato ao Prato](#), dois elementos fundamentais do Pacto Ecológico.

Em junho de 2016, o Conselho adotou [conclusões](#) que definem iniciativas destinadas a reduzir as perdas e desperdícios alimentares, nomeadamente para facilitar a doação de produtos alimentares não vendidos a instituições de beneficência, exortando a Comissão a «elaborar orientações relativas à legislação em vigor destinadas a clarificar a legislação da UE em matéria de resíduos, géneros alimentícios e alimentos para animais e a facilitar a doação de alimentos».

Sobre esta matéria, o Tribunal de Contas Europeu (TCE) elaborou um relatório especial intitulado [«Luta contra o desperdício alimentar: uma oportunidade para a UE melhorar a eficiência dos recursos na cadeia de abastecimento alimentar»](#), onde destacou que «os incentivos fiscais à doação de alimentos são entendidos por diversos intervenientes como o instrumento mais poderoso para incentivar a doação», centrando-se os debates sobre incentivos fiscais ao nível da UE na forma de como o IVA¹⁵ deveria ser aplicado aos donativos alimentares.

¹⁴ Em dezembro de 2019, emitiu as [Recomendações de Ação para a prevenção do desperdício alimentar](#).

¹⁵ O sistema do Imposto sobre o Valor Acrescentado da UE encontra-se descrito na [Diretiva 2006/112/CE](#) do Conselho, cujo artigo 16º faz referência à doação de bens. De acordo com as normas fiscais da UE, o IVA sobre géneros alimentícios doados é devido num conjunto de situações a determinar pelos Estados-Membros, sendo que o valor sobre o qual o IVA incide pode ser bastante reduzido ou próximo de zero.

Na sua Comunicação, intitulada «[Orientações da UE sobre a doação de géneros alimentícios](#)», publicada em 2017, a Comissão Europeia refere que «a fim de incentivar a doação de géneros alimentícios, as autoridades nacionais competentes podem ponderar a possibilidade de conceder incentivos fiscais aos operadores de empresas do setor alimentar», bem como salienta que, para além do IVA, «outros instrumentos fiscais (tais como deduções fiscais e isenções fiscais a favor das sociedades) podem proporcionar incentivos económicos para a doação de géneros alimentícios e, desse modo, apoiar a redistribuição dos excedentes alimentares ainda comestíveis e a prevenção do desperdício alimentar». Acrescenta ainda a CE, na sua Comunicação, que «os incentivos em matéria de imposto sobre as sociedades em vigor em alguns Estados-Membros (por exemplo, na França, Espanha e Portugal) demonstraram a sua eficácia no incentivo à doação de excedentes alimentares por parte da indústria», destacando ainda que «o estudo comparativo realizado pelo CESE¹⁶ mostra também que, na maior parte dos outros Estados-Membros analisados, a doação de géneros alimentícios pode ser considerada uma despesa dedutível de imposto e pode reduzir o rendimento coletável (dentro de certos limites e limiares, consoante os Estados-Membros). O CESE especifica que Portugal tem em vigor um reforço da dedução fiscal, o que significa que os doadores podem deduzir até 140 % do valor dos géneros alimentícios no momento da doação, desde que os géneros alimentícios sejam utilizados para uma finalidade social (tal como o fornecimento de bancos alimentares) e limitados a 8/1 000 do volume de negócios do doador».

- **Âmbito internacional**

- Países analisados**

Apresenta-se, de seguida, o enquadramento internacional referente a Espanha.

ESPAÑA

A [Ley 7/2022, de 8 de abril](#)¹⁷, de *resíduos y suelos contaminados para una economía circular*, define, no seu [artículo 18](#), que a prevenção de geração de resíduos inclui, entre

¹⁶ Estudo elaborado em 2014, disponível [aqui](#).

¹⁷ Texto consolidado retirado do sítio da Internet do *boe.es*. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a Espanha são feitas para o referido portal, salvo referência em contrário. Consultas efetuadas a 23.12.2022.

as suas medidas, o fomento da doação e de outros tipos de redistribuição de alimentos para o consumo humano. Essas tipologias de medidas têm prioridade face a soluções de doação ou redistribuição de alimentos para consumo animal e/ou de transformação em produtos não alimentares.

No que concerne à componente fiscal, cumpre relevar as disposições constantes do [artículo 19](#), relativo à redução de resíduos alimentares, nomeadamente nos termos do disposto nos n.ºs 3 e 4, onde se verifica a possibilidade de atribuição de incentivos fiscais decorrentes de ações que promovam a redução dos resíduos alimentares. A este respeito, o diploma promoveu ainda, através da sua [Disposición final primera](#), uma alteração ao n.º 6 do [artículo 24](#) do [Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo](#)¹⁸, onde se criou a possibilidade de as autoridades locais aplicarem benefícios de natureza fiscal a empresas de distribuição alimentar e de restauração que estabeleçam sistemas de gestão com vista à redução do desperdício alimentar.

Finalmente, cumpre ainda relevar os modelos de instrumentos económicos e outras medidas para incentivar a aplicação da hierarquia de resíduos¹⁹, constante do [Anexo V](#) do diploma e que define, como exemplo, no seu n.º 3, a aplicação de incentivos fiscais à doação de produtos, nomeadamente bens alimentares. Já relativamente aos exemplos de medidas de prevenção de resíduos²⁰, constantes do [Anexo VI](#), releva-se a medida 19, respeitante a ações que permitam evitar o desperdício alimentar, que fomentem o consumo responsável e promovam um aproveitamento de alimentos confeccionados mas não consumidos.

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

▪ Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), apenas foi identificado o [Projeto de Lei n.º 416/XV/1.ª \(PAN\)](#) – *Aprova medidas de promoção da doação de géneros alimentícios e de combate ao desperdício alimentar, alterando a Lei n.º 62/2021*,

¹⁸ *Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.*

¹⁹ Com referência ao n.º 2 do [artículo 8](#) (Hierarquia de resíduos).

²⁰ Nos termos do [artículo 14](#) (Programas de prevenção).

de 19 de agosto, tendo baixado à Comissão de Agricultura e Pescas, na generalidade, em 16/12/2022.

Cumpra ainda mencionar as seguintes iniciativas legislativas que, embora não incidam sobre a mesma matéria, estão indiretamente relacionadas e se encontram agendadas, para a discussão na generalidade, na mesma data que o projeto de lei em análise, em 12/01/2023:

- [Projeto de Lei n.º 235/XV/1.ª \(PCP\)](#) – *Regime de preços dos bens alimentares essenciais;*
- [Projeto de Lei n.º 418/XV/1.ª \(PAN\)](#) – *Possibilita a aplicação de IVA Zero à aquisição de bens alimentares essenciais durante o ano de 2023;*
- [Projeto de Lei n.º 423/XV/1.ª \(BE\)](#) – *Cria mecanismos de intervenção e fixação de preços nos bens alimentares essenciais;*
- [Projeto de Lei n.º 436/XV/1.ª](#) – *Isenta de IVA os bens alimentares essenciais.*

▪ **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Efetuada pesquisa na mesma base de dados, foram identificados os seguintes antecedentes parlamentares da anterior legislatura, incidindo sobre matéria conexa com a da presente iniciativa:

- [Projeto de Lei n.º 487/XIV/1.ª \(PAN\)](#) - *Aprova o regime jurídico aplicável à doação de géneros alimentares para fins de solidariedade social e medidas tendentes ao combate ao desperdício alimentar, que deu origem à [Lei n.º 62/2021, de 19 de agosto](#), que aprovou o regime jurídico aplicável à doação de géneros alimentícios para fins de solidariedade social e medidas tendentes ao combate ao desperdício alimentar, aprovado com os votos contra do PSD, PCP, CDS-PP, PEV, CH e IL, e os votos a favor do PS, BE, PAN, Cristina Rodrigues (Ninsc) e Joacine Katar Moreira (Ninsc);*
- [Projeto de Lei n.º 537/XIV/2.ª \(PCP\)](#) - *Consagra medidas de promoção do escoamento de bens alimentares da pequena agricultura e agricultura familiar e cria um regime público simplificado para aquisição e distribuição de bens alimentares provenientes da pequena e média agricultura e pecuária nacional e da agricultura familiar, combatendo o desperdício alimentar, caducado;*

- [Projeto de Lei n.º 544/XIV/1.ª \(PEV\)](#) - *Inquérito nacional sobre o desperdício alimentar em Portugal*, que deu origem à [Lei n.º 51/2021, de 30 de julho](#), referente ao Inquérito nacional sobre o desperdício alimentar em Portugal, aprovado por unanimidade.

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

▪ Consultas facultativas

Atenta a matéria objeto da iniciativa, poderá ser pertinente consultar as seguintes entidades:

- Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais;
- Comissão Nacional de Combate ao Desperdício Alimentar.

VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

HANSON, Craig [et. al.] - **Reducing food loss and waste** [Em linha] : **ten Interventions to scale impact**. Washington : World Resources Institute, 2019. [Consult. 20 dez. 2022]. Disponível em WWW: <URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=131794&img=16864&save=true>>.

Resumo: Este relatório apresenta 10 intervenções de desenvolvimento (políticas e práticas) que, segundo os autores, permitem aumentar o ritmo e amplitude geográfica nos esforços de redução do desperdício alimentar e dos resíduos. Visa ir ao encontro dos *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 12.3 sobre perda e desperdício de alimentos* (FAO). Destina-se a gestores públicos, empresas, organizações não governamentais, centros de pesquisa. Para cada intervenção os autores indicam o que é necessário para a sua implementação, a forma de funcionamento e os passos seguintes a desenvolver no futuro. As ações/estratégias passam pelo aumento do número de países a desenvolverem estratégias nacionais no âmbito do desperdício alimentar, pela alteração de comportamentos na área do consumo (restaurantes e agregados familiares), pela inovação na produção de soluções de armazenamento mais

Projeto de Lei n.º 417/XV/1.ª (PAN)

Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª)

ecológicas e pelo aumento do financiamento através de subsídios e incentivos à prática de políticas redutoras de desperdício alimentar, entre outras. A intervenção 2 com o título – *Criação de parcerias público-privadas a nível nacional* (p. 25) enfatiza a entreaajuda entre o Estado e os privados em que o setor público pode providenciar políticas, infraestruturas e incentivos às empresas, sobretudo aquelas que se interligam com o setor agrícola, agências do ambiente e entidades ligadas ao negócio da comida (ex.: produtores, fabricantes, retalhistas, restaurantes, hotéis).

PORTUGAL. Assembleia da República. Divisão de Informação Legislativa e Parlamentar – **Combate ao desperdício alimentar** [Em linha] : **enquadramento nacional e internacional**. Lisboa : Assembleia da República. DILP, 2022. [Consult. 20 dez 2022]. Disponível em WWW: <URL:<https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=141874&img=30063&save=true>>.

Resumo: Dossier de informação elaborado pela Divisão de Informação Legislativa e Parlamentar com informações relevantes sobre medidas legislativas, a nível europeu, no domínio do combate ao desperdício alimentar. O estudo inicia-se com a apresentação dos vários instrumentos jurídicos relativos a este assunto no âmbito da Organização das Nações Unidas e da União Europeia. Além das citadas organizações internacionais foram analisadas as soluções jurídicas existentes nos seguintes ordenamentos jurídicos: Alemanha, Bélgica, Dinamarca, Espanha, França, Irlanda, Itália, Países Baixos, Portugal e Reino Unido.

PORTUGAL. Governo Constitucional, 19 - **Prevenir desperdício alimentar** [Em linha] : **um compromisso de todos**. [S.l. : s.n.], 2014. [Consult. 20 dez. 2022]. Disponível em WWW:<URL:<https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=119288&img=1807&save=true>>.

Resumo: O documento acima referido propõe a criação de um compromisso no combate ao desperdício alimentar, começando por caracterizar e explicar este desperdício, com vista a contribuir ativamente para a redução do desperdício alimentar em Portugal. Sugere-se a criação de uma Plataforma Nacional de Conhecimento sobre o Desperdício Alimentar que estude e reúna informação sobre este assunto. São apresentadas linhas orientadoras para cada uma das áreas de intervenção, que poderão constituir um contributo para a elaboração de guias de boas práticas nas seguintes vertentes:

produção e transformação; distribuição e comercialização; educação e comunicação; sensibilização e responsabilização; e regulação, agilização e reconhecimento.

PORTUGAL. Governo Constitucional. Comissão Nacional de Combate ao Desperdício Alimentar - **Estratégia Nacional e Plano de Ação de Combate ao Desperdício Alimentar** [Em linha] : **documento final**. [Lisboa] : Comissão Nacional de Combate ao Desperdício Alimentar, 2017. [Consult. 21 dez. 2022]. Disponível em WWW:<[URL: https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=141980&img=30146&save=true](https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=141980&img=30146&save=true)>.

Resumo: Este documento foi produzido, no âmbito das competências da comissão com o objetivo de dar resposta ao Despacho n.º 14202-B/2016, de 25 de novembro, que cria a dita Comissão com o objetivo de elaborar uma estratégia nacional para o combate ao desperdício alimentar. O estudo procede ao diagnóstico e avaliação do quadro de desperdício alimentar a nível internacional, europeu e nacional, identificando as boas práticas já existentes no âmbito do combate ao desperdício e procedendo a uma análise *SWOT* para o caso nacional. Seguidamente são identificadas as necessidades prementes, interligando-se os resultados obtidos no diagnóstico com a análise *SWOT*. É apresentado um plano estratégico, com objetivos estratégicos e operacionais, um plano de ação com 14 medidas e um plano de indicadores (de quantificação e monitorização), indicadores estes que permitirão uma caracterização do desperdício alimentar no âmbito nacional (designado pelo documento como *food waste dashboard*).