



Projeto de Lei n.º 952/XV/2.^a
Combate ao Desperdício Alimentar

Exposição de motivos

Estima-se que um terço de todos os alimentos produzidos no Mundo sejam irremediavelmente desperdiçados. Na Europa, esse é o destino anual de 89 milhões de toneladas de bens passíveis de ser consumidos e que, ao invés, são perdidos como lixo, maioritariamente pelas famílias (53,6 por cento) e nos sectores de processamento e transformação (19.4 por cento).

Em Portugal, os dados oficiais pela primeira vez revelados indicam que, em 2020, foram desperdiçadas 1,89 milhões de toneladas de alimentos, com uma média de 183,6 quilos por cada cidadão português, bem mais do que se estimara anteriormente.

Cada alimento desperdiçado corresponde a todo um processo de utilização de recursos naturais – terra (muitas vezes desflorestada para fins agrícolas), água, energia proveniente de combustíveis fósseis – mão-de-obra, fertilizantes químicos, pesticidas, infraestruturas e investimento pecuniário nas diferentes etapas da cadeia, que poderia ser alocado a outro objetivo mais necessário e que assim se perdeu em toda a linha. É uma perda superior a 728 mil milhões de euros, todos os anos.

Cada alimento desperdiçado corresponde também a uma onerosa cadeia de circuitos – recolha, tratamento e deposição de resíduos – até ao destino final. Representa combustível, mão-de-obra, espaço e impacto na produção de gases nocivos, durante a decomposição.



Vivemos uma época de abundância, em que os países desenvolvidos conseguem, genericamente, fazer chegar à esmagadora maioria dos seus habitantes alimentos em quantidade e qualidade, por vezes transportando-os por milhares de quilómetros entre o local de produção e o consumidor final.

Conseguimos produzir praticamente tudo em toda a parte do mundo e durante todo o ano, independentemente dos custos ambientais que tal implica.

E conseguimos resolver complexas questões técnicas de conservação, armazenamento e distribuição.

O cidadão tem à sua disposição um extraordinário manancial de produtos, numerosas versões do mesmo alimento no mesmo espaço, diversificadas opções com preços e apresentações para praticamente todos os gostos e quase todas as carteiras.

Paradoxalmente, a restante humanidade – muitos milhões de pessoas - não tem o suficiente para sobreviver e enfrenta problemas de subnutrição que, por afetarem dramaticamente as camadas mais jovens da população, põem em causa gerações inteiras e o futuro desses povos vulneráveis.

Acresce que estas populações desprotegidas dependem dos países desenvolvidos para se alimentarem, estando frequentemente, sujeitas às consequências nefastas de políticas e estratégias comerciais que utilizam o alimento como fator de pressão e chantagem sobre quem não tem alternativas.

A recente pandemia de Covid 19 e a guerra imposta pela Rússia à Ucrânia mostraram à evidência as fragilidades dum sistema com estes alicerces.

Mas, já antes, diversas organizações internacionais, instituições e governos haviam percebido que o desperdício alimentar é imoral, é irracional e insustentável, tanto mais



que se prevê que as necessidades alimentares da humanidade cresçam de 40 a 54 por cento, entre 2012 e 2050, impulsionadas pela procura individual e pelo aumento genérico da população.

Combater o desperdício alimentar é uma prioridade mundial pública e política, uma responsabilidade social coletiva e uma obrigação que cada um de nós deve interiorizar nas suas escolhas quotidianas.

Portugal é signatário das metas adotadas em 2015 no âmbito das Nações Unidas e relativas à redução do desperdício alimentar, como parte dos Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável 2030, apontando-se a “redução, para metade, do desperdício de alimentos per capita, a nível mundial, e a redução do desperdício de alimentos ao longo das cadeias de produção e de abastecimento, incluindo os que ocorrem pós-colheita”.

A redução do desperdício alimentar está também consignada, de forma transversal, em diversas iniciativas europeias e nacionais, já que se afirma como objetivo nas políticas ambientais, agrícolas e de pescas.

Em 2016, o Governo português criou a Comissão Nacional de Combate ao Desperdício Alimentar – na qual o Ministério da Agricultura participou – visando uma abordagem integrada e multidisciplinar para a definição de uma Estratégia Nacional de Combate ao Desperdício Alimentar, articulando o meio académico, as associações representativas do setor alimentar, os municípios e a sociedade civil

Esta estratégia, aprovada em 2018, resultou num Plano de Ação composto de 14 medidas que espelham os objetivos de prevenir, reduzir e monitorizar o desperdício alimentar, do produtor, ao consumidor. Desde essa data, foram já desenvolvidas



diversas iniciativas de sensibilização e informação, assim como alguma produção legislativa.

O presente projeto de Lei pretende sistematizar legislação e prática já existentes, alargar o seu alcance, aprofundar as dinâmicas criadas, estabelecendo condições para operacionalizar processos, agilizar circuitos e instituir condições para que cada agente da cadeia – per si e em colaboração com os elos próximos - contribua de forma decisiva para o objetivo comum, de reduzir ao mínimo possível o desperdício alimentar em Portugal.

A doação de alimentos excedentários está já consignada em lei e concorre com outras diligências tendentes a suprir necessidades de nutrição de camadas mais carenciadas da população, que não encontraram ainda alternativa, mas a prioridade desta iniciativa legislativa é, a montante, reduzir o desequilíbrio que conduz ao desperdício.

Almeja-se alcançar esse desiderato com a conjugação de ações e esforços por parte de toda a cadeia, com especial incidência nos sectores de restauração, hotelaria e similares e na distribuição alimentar – uma vez que, tanto nas pescas, como na agricultura, já existem posturas e práticas que instam os agentes a agir no controlo do desperdício e no seu encaminhamento para valorização.

O combate ao desperdício alimentar deve ser apresentado como uma tendência a seguir, um ato de inteligência, uma atitude a replicar, mormente com forte aposta junto das camadas mais jovens, abertas a alterar o paradigma e despertas para as questões de emergência climática pelas recentes e mediáticas campanhas realizadas.

A principal questão não deve ser o que fazer ao desperdício, mas sim, como reduzi-lo ao máximo, responsabilizando cada um pelo excesso que origina, seja nas escolhas de supermercado, seja no restaurante.



Só depois avançam as opções de encaminhamento, que devem apontar primeiramente para a valorização e venda dos produtos – com ou sem transformação - para consumo humano, colocando estes bens ao dispor do público e a preços reduzidos, numa estratégia em que todos ganham, os meios empregados são rentabilizados ao máximo e se reduz a pressão sobre os recursos naturais.

Só numa segunda fase, os produtos devem seguir para a doação, sempre com respeito pelas regras de higiene e segurança alimentar.

Apenas na etapa seguinte se aponta para a reciclagem, não como resíduo, mas como subproduto de alta qualidade para outras indústrias ou fertilizante composto para a agricultura, substituindo com vantagem os adubos químicos e fomentando uma economia circular e sustentável.

Os planos de controlo de desperdício a desenvolver e assumir por estes agentes, serão entrosados nos planos municipais a criar com o mesmo fim - e que se pretende tenham um forte pendor de sensibilização ativa e diversificada, com reforço positivo, junto das populações. Conjugados, criarão uma malha cada vez mais apertada para o desperdício alimentar, minimizando as quantidades e as oportunidades da sua existência.

Partindo, assim, da sociedade civil e do valioso contributo da administração local, todos os planos se interligarão, remetendo, a nível estrutural, para a Comissão Nacional de Combate ao Desperdício Alimentar, repositório e eixo orientador de todas as ações a desenvolver.

Assim, nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, as Deputadas e os Deputados abaixo-assinados do Grupo Parlamentar do Partido Socialista, apresentam o seguinte projeto de lei:



CAPÍTULO I

Disposições Gerais

Artigo 1.º

Objeto

A presente lei estabelece o regime de prevenção e redução de perdas e desperdícios alimentares em todos os agentes da cadeia de abastecimento alimentar, em especial no setor da restauração, nos estabelecimentos de retalho alimentar e no pescado, procedendo:

- a) À definição de ações específicas para estes setores;
- b) À delineação de campanhas de informação, sensibilização, capacitação e mobilização para os agentes económicos e para a comunidade de consumo;
- c) À fixação de uma estratégia de baixo custo para produtos em fim de prazo ou excedentes;
- d) Ao incentivo à doação de alimentos descontinuados, mas em bom estado para consumo.

Artigo 2.º

Fins

A presente lei visa:

- a) Alcançar as metas de uma verdadeira economia circular;
- b) Afirmar os princípios de sustentabilidade e segurança alimentar na dialética da produção versus consumo;
- c) Acionar todos os mecanismos possíveis na ajuda ao combate à pobreza alimentar;
- d) Atingir as metas estabelecidas para 2030 pela Assembleia-Geral da ONU em setembro 2015:



- i. Reduzir, para metade, o desperdício de alimentos per capita;
- ii. Reduzir os desperdícios de alimentos ao longo das cadeias de produção e de abastecimento, incluindo os que ocorrem pós-colheita;
- iii. Reduzir substancialmente a geração de resíduos por meio da prevenção, redução, reciclagem e reutilização.
- iv. Reforçar e complementar o estabelecido na Estratégia Nacional e Plano de Ação de Combate ao Desperdício Alimentar.

Artigo 3.º

Obrigações gerais

Os agentes da cadeia de abastecimento alimentar têm as seguintes obrigações:

- a) Assumir o combate ao desperdício alimentar como um objetivo prioritário da instituição;
- b) Colaborar ativamente nas campanhas tendentes à redução do desperdício alimentar;
- c) Apresentar e executar estratégias próprias e inovadoras, com o mesmo fim;
- d) Monitorizar os resultados das estratégias encetadas, ajustando o que se verifique não estar a surtir efeito;
- e) Comunicar os resultados às entidades competentes, sempre que tal for solicitado.

Artigo 4.º

Hierarquia de prioridades

Os agentes da cadeia de abastecimento alimentar devem observar a seguinte ordem de prioridades:

- a) Prevenir o desperdício;



- b) Promover ativamente o escoamento do desperdício a baixo custo, cumprindo com as regras de higiene e segurança alimentar;
- c) Doar o desperdício em coordenação com outras entidades a trabalhar no sector;
- d) Separar e encaminhar o desperdício orgânico para valorização industrial ou agrícola

Artigo 4.º

Ações destinadas a prevenir e a reduzir o desperdício alimentar

As ações destinadas a prevenir e a reduzir o desperdício alimentar devem obedecer aos seguintes princípios:

- a) Reforço de medidas de educação, consciencialização e prevenção para a racionalização e o consumo responsável dos bens alimentares, tendo em conta o desperdício, o meio ambiente, a solidariedade e a saúde;
- b) Promoção do hábito coletivo de doar ou comercializar a preço reduzido, prioritariamente, os bens alimentares em excesso, para os seres humanos e só posteriormente para aproveitamento de alimentação animal ou transformação orgânica;
- c) Fomento da economia circular e reduzir o desperdício ao longo de toda a cadeia de abastecimento alimentar.

CAPÍTULO II

Práticas específicas para setores de atividade

Artigo 5.º

Práticas específicas para a restauração, hotelaria e similares

1 - As empresas de restauração, hotelaria e similares devem estar munidas de um Plano de Combate ao Desperdício Alimentar assente nos critérios previsto na Estratégia



Nacional de Combate ao desperdício Alimentar e de acordo com os princípios consignados na presente lei.

2 – As empresas referidas no número anterior devem ainda estabelecer uma política de “desperdício Zero” na confeção dos alimentos, utilizando, sempre que possível, todas as partes do alimento para fins alimentares específicos;

3 – As empresas referidas no n.º 1 disponibilizam um sistema de embalagem que permita ao cliente, no final das refeições, levar as sobras dos alimentos pedidos e pagos.

4 - Sempre que possível, devem ser privilegiadas embalagens reutilizáveis, nomeadamente passíveis de devolução, com restituição do valor da tara paga, sem IVA adicionado, pelo consumidor ou outro sistema que previna a criação de resíduos, devendo esta prática ser incentivada pelo sector da restauração;

5 - Da prática prevista no número anterior estão excluídos os sistemas de bufete ou outros em que as quantidades não são limitadas.

5 - Nos estabelecimentos com sistema de bufete, deve ser instalada informação clara junto dos mesmos onde se sensibilize o utilizador para optar por um abastecimento faseado, em pequenas quantidades, ao invés de um abastecimento com quantidades superiores àquelas que será capaz de comer.

6 – As empresas devem promover, junto do cliente, uma informação objetiva sobre as quantidades expectáveis por dose ou outras porções unitárias utilizadas.

7 – As empresas devem ainda promover, sempre que aplicável, uma rotina de refeições excedentes a baixo custo, a partir de uma determinada hora do dia, a definir pelo estabelecimento, colocando ao dispor de um público alargado bens de qualidade e que, assim, podem resultar em proventos para o estabelecimento de restauração.

8 - Esgotadas as opções referidas nos números anteriores, as empresas devem promover a doação de alimentos descontinuados, mas em bom estado para consumo, articulando com as diversas entidades já a trabalhar no sector.

9 – Deve ainda ser garantida, em última hipótese, que os resíduos alimentares são encaminhados para a recolha diferenciada de resíduos orgânicos para posterior



compostagem ou outro tipo de valorização aplicável, em articulação com os sistemas municipais e multimunicipais responsáveis pela recolha de biorresíduos.

10 - A implementação do Plano de Combate ao Desperdício Alimentar referido no presente artigo, bem como o enquadramento das restantes práticas acima elencadas são regulamentadas pelo Governo.

Artigo 6.º

Promoção das condições para consumo humano

1 - Aos operadores de restauração coletiva, do retalho alimentar e da indústria alimentar não é permitido tornar impróprio para consumo humano alimentos não vendidos que ainda sejam comestíveis. Devendo estes ser encaminhados de acordo com a hierarquia de prioridades de combate ao desperdício alimentar enunciado no artigo 4º, e com as obrigações aplicáveis ao estabelecimento em causa.

2 - O Governo procede à regulamentação das condições de aplicação do presente artigo.

3 - As microempresas ficam isentas do cumprimento do presente artigo.

Artigo 7.º

Práticas específicas para os estabelecimentos de retalho alimentar

1 - Os estabelecimentos de retalho alimentar devem estar munidos de um Plano de Combate ao Desperdício Alimentar assente nos critérios previsto na Estratégia Nacional de Combate ao desperdício Alimentar e de acordo com os princípios consignados na presente lei.

2 - Aos estabelecimentos de retalho alimentar, e desde que estejam reunidas condições para tal, é recomendada a disponibilização de uma secção/área especial para produtos em situação de aproximação de fim de prazo de validade, em bom estado para consumo humano, a vender a custo reduzido para o consumidor.

3 - As secções mencionadas no número anterior devem ser promovidas com recuso a um marketing positivo e inclusivo, de forma a informar os consumidores das vantagens



da aquisição destes produtos, para a sua economia familiar, para o combate ao desperdício e o seu impacto no ambiente, e para uma clara política de combate à pobreza alimentar.

4 - No local, deve ser fornecida informação sobre estratégias de conservação, confeção e aproveitamento daqueles produtos com a manutenção das suas qualidades e garantia de segurança alimentar, com vista a contribuir para desmistificar receios infundados por parte do consumidor.

5 - Aos estabelecimentos de retalho alimentar de média e grande dimensão, com mais 400 m², é obrigatória a celebração de acordos de doação dos excedentes alimentares com as entidades de apoio social como IPSS e serviços públicos de apoio social.

Artigo 8.º

Promoção do aproveitamento sustentável do pescado

1- A fileira do pescado deve obedecer aos seguintes princípios:

- a) Promover a captura espécies mais abundantes, mas menos consumidas ou conhecidas, como forma de reduzir as rejeições e aliviar a pressão em espécies mais vulneráveis;
- b) Diligenciar informação sobre espécies consideradas sustentáveis e pouco valorizadas, mas de ótimo valor nutricional, como o carapau e a cavala;
- c) Promover campanhas para ensinar ao consumidor a utilizar espécies menos conhecidas, mas abundantes e sustentáveis, nomeadamente com divulgação de receitas.
- d) Promover o aproveitamento total do pescado, preferencialmente no seu consumo ou em alternativa por indústrias de transformação;
- e) Incentivar a indústria conserveira;
- f) Promover outras formas de conservação, como, em certas circunstâncias, a congelação;
- g) Facilitar o consumo de proximidade;



- h) Incentivar a doação da produção em excesso para consumo humano;
- i) Reduzir o desperdício ao máximo, de acordo com princípios da economia circular e encaminhar os subprodutos ou resíduos orgânicos de acordo com os princípios da hierarquia de resíduos, e em particular para reaproveitamento industrial e valorização.

2 – A garantia da incorporação dos princípios gerais enunciados no número anterior no ordenamento jurídico português é assegurada através de iniciativa legislativa do Governo.

CAPÍTULO III

Obrigações dos Municípios e do Governo

Artigo 9.º

Obrigações dos Municípios

- 1 - Os municípios devem implementar planos municipais de redução do desperdício alimentar.
- 2 – Os planos municipais de redução do desperdício alimentar referidos no número anterior devem obedecer aos seguintes princípios:
 - a) Os municípios elaboram e colocam em prática, no prazo de 18 meses a contar da data de entrada em vigor da presente lei, um plano municipal de redução do desperdício alimentar;
 - b) O plano referido na alínea anterior deve estabelecer metas claras para a área geográfica do município, de acordo com as metas nacionais definidas pela Comissão Nacional de Combate ao Desperdício Alimentar;
 - c) O plano deve incluir a realização de campanhas para a comunidade em geral, e para o retalho alimentar e outras empresas dos setores alimentares, restauração e similares, hotelaria e cantinas, no sentido de informar e formar, sobre a necessidade de combater o desperdício alimentar e a urgência do contributo de



- todos para a economia circular e para a sustentabilidade e segurança alimentar, em prol da solidariedade humana e do equilíbrio ambiental;
- d) O plano deve incluir ações específicas nos refeitórios e cantinas com gestão a cargo dos municípios ou de empresas por estes contratadas;
 - e) O plano deve ser articulado com os agentes das diferentes etapas – da produção ao consumo – na área geográfica abrangida;
 - f) O plano deve incluir campanhas para públicos específicos, referidamente, o público escolar, com ações articuladas com os agrupamentos de escolas e adaptadas às diferentes camadas etárias;
 - g) O plano deve estabelecer um sistema de incentivos – prémios prestigiantes de boas práticas – para os estabelecimentos que se destaquem nestas práticas, por exemplo através de indicadores como a proporção de refeições excedentárias vendidas e resíduos orgânicos recolhidos em relação ao número total de refeições servidas, ou no caso do canal horeca; proporção de alimentos vendidos nas áreas destinadas a produtos em aproximação ou fim de prazo de validade, nos estabelecimentos de distribuição alimentar;
 - h) As ações inovadoras e eficazes dos agentes devem ser divulgadas nos meios ao alcance do Município, como forma de promover a mobilização em torno do objetivo comum de reduzir o desperdício alimentar.

Artigo 10.º

Obrigações do Governo

1 – Incumbe ao Governo:

- a) Instituir o Prémio Nacional Combate ao Desperdício Alimentar que vise premiar projetos que contribuam de forma significativa para a redução do desperdício alimentar. Qualquer pessoa ou instituição pode concorrer a este prémio e na atribuição do mesmo devem ser tidos em conta como candidatos, as eventuais instituições vencedoras dos prémios que possam ser atribuídos pelos



- municípios; A todos os concorrentes qualificados é atribuído um selo de combate ao desperdício alimentar.
- b) Definir a atribuição de incentivos fiscais para todas as empresas e estabelecimentos a quem é atribuído o selo de combate ao desperdício alimentar, referido na alínea anterior;
 - c) Realizar anualmente uma campanha nacional que informe e motive a comunidade em geral, na perspetiva de consumidor, para as vantagens de fazer um consumo responsável, sustentável e solidário;
 - d) Definir a atribuição de incentivos fiscais pela doação de alimentos não vendidos, através de deduções no IRC relativas a doações a determinadas entidades (ex: IPSS) e a isenção do IVA relativamente a alimentos doados/vendidos a baixo custo.
 - e) Definir a atribuição de incentivos junto de retalhistas e consumidores para o uso de plataformas ou apps na luta contra o desperdício alimentar através de novos hábitos de consumo.
 - f) Articular e apoiar financeiramente as autarquias locais para promoção do combate ao desperdício alimentar através da implementação dos planos municipais de combate ao desperdício alimentar prevista na Lei nº62/2021.

CAPÍTULO IV

Monitorização, fiscalização e quadro sancionatório

Artigo 11.º

Monitorização e acompanhamento

1 – A monitorização e acompanhamento do cumprimento dos objetivos e das obrigações da presente lei é feito em conjunto com o acompanhamento da Estratégia Nacional de Combate ao Desperdício Alimentar.



2 – A informação relativa à monitorização e acompanhamento é agregada ao relatório de progresso da Comissão Nacional de Combate ao Desperdício Alimentar (CNCDA).

Artigo 12.º

Responsabilidade e quadro sancionatório

1 — As ações e omissões que não contribuam para o combate ao desperdício alimentar são geradoras de responsabilidade;

2 — É definido, em diploma próprio, um regime contraordenacional, como instrumento dissuasor e sancionatório de:

- a) Ações e omissões lesivas para o combate ao desperdício alimentar;
- b) Práticas violadoras das disposições legais e regulamentares relativas ao combate ao desperdício alimentar;

CAPÍTULO VII

Disposições finais

Artigo 13.º

Regulamentação

O Governo deve, no prazo de 120 dias após a publicação da presente lei, aprovar os atos normativos necessários à execução da presente lei.

Artigo 14.º

Regiões Autónomas

A presente lei aplica-se às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira nos termos a definir por decreto legislativo regional.



Artigo 15.º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no primeiro dia do segundo mês após a sua publicação, produzindo os seus efeitos com a entrada em vigor do Orçamento de Estado subsequente à sua publicação.

Palácio de São Bento, 16 de outubro de 2023

As Deputadas e os Deputados,

Eurico Brilhante Dias

Ricardo Pinheiro

João Miguel Nicolau

Clarisse Campos

Pedro do Carmo

Dora Brandão

Cristina Mendes da Silva



Berta Nunes

Marta Freitas

Salvador Formiga

Jamila Madeira

Hugo Costa

Miguel Cabrita

Pedro Cegonho

Agostinho Santa

Susana Barroso

Joaquim Barreto

Luís Graça

João Azevedo Castro

Norberto Patinho



António Monteiro

Gilberto Anjos

João Azevedo

Manuel dos Santos Afonso

Palmira Maciel

Sérgio Ávila

Sobrinho Teixeira

António Sales