



# ARGENTINA

## ARGENTINA

### **RECOMENDACIONES**

#### LEYES Y POLÍTICAS PARA LA DONACIÓN DE ALIMENTOS

JUNIO DE 2020

## **Autores**

Este informe fue escrito por el siguiente personal y estudiantes de la Clínica de Leyes y Políticas Alimentarias (FLPC) de la Facultad de Derecho de Harvard: Emily M. Broad Leib, Melissa Shapiro, Brian Fink, Mordechai Hartman y Rotem Spiegler.

## **Agradecimientos**

Agradecemos a la Red Mundial de Bancos de Alimentos, cuyos aportes, ideas y experiencia sirvieron de base para gran parte de nuestra investigación. Este informe también fue posible gracias al asesoramiento y el apoyo de nuestros socios en Argentina, con quienes discutimos las ideas aquí expuestas, incluyendo Red Argentina de Bancos de Alimentos, así como muchas otras ONG, empresas y organismos gubernamentales.

## **Acerca del proyecto Atlas de Políticas Globales de Donación de Alimentos**

El proyecto Atlas de Políticas Globales de Donación de Alimentos es una iniciativa pionera para la promoción de mejores leyes sobre la donación de alimentos, con el fin de ayudar a abordar tanto la pérdida de alimentos como la inseguridad alimentaria. Este proyecto traza el mapa de las leyes que afectan la donación de alimentos en países de todas partes del mundo, a fin de: ayudar a los profesionales a comprender las leyes nacionales relativas a la donación de alimentos; comparar las leyes de los distintos países y regiones; analizar las cuestiones jurídicas y los obstáculos a la donación; y compartir las mejores prácticas y recomendaciones para superar esos obstáculos. El proyecto es una asociación entre la Clínica de Leyes y Políticas Alimentarias de la Facultad de Derecho de Harvard y la Red Mundial de Bancos de Alimentos. Para conocer y comparar las leyes y políticas de donación de alimentos de los países investigados por la FLPC hasta la fecha, visite [www.atlas.foodbanking.org](http://www.atlas.foodbanking.org).

## **Acerca de la Clínica de Leyes y Políticas Alimentarias de la Facultad de Derecho de Harvard**

La Clínica de Leyes y Políticas Alimentarias (FLPC) de la Facultad de Derecho de Harvard presta servicios a organizaciones asociadas y comunidades ofreciendo orientación sobre innovadoras cuestiones jurídicas y normativas del sistema alimentario, al tiempo que involucra a los estudiantes de derecho en la práctica de la legislación y las políticas alimentarias. Nuestro enfoque es aumentar el acceso a alimentos saludables, apoyar la producción de alimentos y sistemas alimentarios sostenibles y reducir el desperdicio de alimentos saludables y sanos. Para más información, visite [www.chlpi.org/FLPC](http://www.chlpi.org/FLPC).



## **Acerca de la Red Mundial de Bancos de Alimentos**

La Red Mundial de Bancos de Alimentos es una organización internacional sin fines de lucro que alimenta a aquellos que padecen hambre mediante la unión y el fomento de los bancos de alimentos en más de 40 países. La Red Mundial de Bancos de Alimentos se enfoca en la lucha contra el hambre y la prevención del desperdicio de alimentos ofreciendo conocimientos especializados, dirigiendo recursos, promoviendo el intercambio de conocimientos y el desarrollo de conexiones que aumenten la eficiencia, garanticen la seguridad de los alimentos y ayuden a los bancos de alimentos a llegar a más personas que padecen hambre. Para más información visite [www.foodbanking.org](http://www.foodbanking.org).



## **Hecho posible con el apoyo de la Fundación Walmart**

La investigación incluida en este informe fue posible gracias a la financiación de la Fundación Walmart. Los resultados, conclusiones y recomendaciones que se presentan en este informe son exclusivamente de la Clínica de Leyes y Políticas Alimentarias (FLPC) de la Facultad de Derecho de Harvard, y no reflejan necesariamente las opiniones de la Fundación Walmart.



# ÍNDICE

<b>Acerca de estas recomendaciones.....</b>	<b>1</b>
<b>Resumen de las recomendaciones.....</b>	<b>2</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>3</b>
<b>Desafíos legales y recomendaciones de políticas.....</b>	<b>4</b>
Seguridad alimentaria para donaciones.....	4
Resumen de la situación.....	4
Recomendaciones de políticas.....	4
Etiquetado de fechas.....	5
Resumen de la situación.....	5
Recomendaciones de políticas.....	6
Protección frente a la responsabilidad civil para donaciones de alimentos.....	8
Resumen de la situación.....	8
Recomendaciones de políticas.....	9
Incentivos fiscales y barreras impositivas.....	11
Resumen de la situación.....	11
Recomendaciones de políticas.....	12
<b>Conclusión.....</b>	<b>13</b>

# ACERCA DE ESTAS RECOMENDACIONES

Este documento es fruto del proyecto Atlas de Políticas Globales de Donación de Alimentos, una alianza entre la Clínica de Leyes y Políticas Alimentarias (FLPC) de la Facultad de Derecho de Harvard y la Red Mundial de Bancos de Alimentos (GFN).<sup>1</sup> El proyecto Atlas es una alianza innovadora concebida para trazar el mapa de las leyes y políticas que afectan la donación de alimentos en 15 países durante dos años y para proporcionar un análisis jurídico comparativo basado en estas conclusiones. Para cada uno de esos países, el proyecto Atlas de Políticas Globales de Donación de Alimentos elaborará una guía legal para identificar las leyes relativas a la donación de alimentos en ese país. Si bien el panorama difiere a través de las fronteras geopolíticas, las Guías Legales reconocen cuestiones universales que repercuten en los esfuerzos por reducir la pérdida y el desperdicio de alimentos y aumentar la recuperación de ellos. Estos temas incluyen la seguridad alimentaria, el etiquetado de las fechas, la responsabilidad civil, los impuestos y las subvenciones o programas de financiación del gobierno.

Las entrevistas realizadas en los países en cuestión con las partes interesadas pertinentes, incluidos los bancos de alimentos y otras organizaciones de recuperación de alimentos, los donantes de alimentos, los funcionarios gubernamentales y los expertos jurídicos, sirvieron para precisar el contenido de la guía legal y pusieron de manifiesto las medidas prioritarias para la modificación de las leyes y las políticas. Sobre la base de estas conclusiones, la FLPC ha elaborado recomendaciones específicas para cada país. Estas recomendaciones tienen por objeto servir de complemento a las guías legales, aunque ambos documentos pueden ser independientes. El propósito de estas recomendaciones es destacar acciones específicas para mejorar las leyes, políticas y programas relevantes a la pérdida, desperdicio y donación de alimentos.

En el presente documento se formulan recomendaciones centradas en la Argentina, donde cada año se desperdician 16 millones de toneladas de alimentos, o el 12.5% de toda la producción nacional,<sup>2</sup> y la inseguridad alimentaria generalizada contribuyó a que el Gobierno declarara recientemente una “Emergencia Alimentaria Nacional”.<sup>3</sup> En el análisis que sigue a continuación, se ofrece una breve reseña de las cuestiones legales más relevantes para la donación de alimentos, que están explicadas más en detalle en la Guía Legal de Argentina. Las recomendaciones incluidas en el presente informe no son exhaustivas, pero ofrecen una selección de mejores prácticas y soluciones normativas para reducir la pérdida y el desperdicio de alimentos y combatir la inseguridad alimentaria mediante leyes y políticas más estrictas de donación de alimentos en la Argentina.



# RESUMEN DE LAS RECOMENDACIONES

Las recomendaciones que figuran en el presente documento tienen por objeto proporcionar un punto de partida a los interesados de la Argentina para fortalecer el marco jurídico y normativo pertinente a la donación de alimentos. Los bancos de alimentos y otras organizaciones cuya misión es reducir el desperdicio de alimentos y aumentar las donaciones de alimentos (denominadas colectivamente “organizaciones de recuperación de alimentos”), los donantes y los encargados de la formulación de políticas deberían considerar oportunidades adicionales para promover la donación de alimentos y reducir el desperdicio. En resumen, las recomendaciones son las siguientes:

Para garantizar que los alimentos se donen de forma segura y no supongan un riesgo para quienes lo reciben y para ofrecer más claridad para alentar a los donantes de alimentos, el gobierno federal debería:

- Enmendar el Código de Seguridad Alimentaria de Argentina, el CAA, para incluir una sección específica acerca de las donaciones.
- Elaborar y difundir guías aclaratorias sobre los requisitos de seguridad alimentaria relativos a la donación.

Para garantizar que las etiquetas con fecha basada en la calidad no conduzcan al desperdicio de alimentos que de otro modo serían seguros para su consumo o donación, el gobierno federal debería:

- Modificar el CAA (trabajando primero para actualizar las disposiciones pertinentes del Mercosur) para distinguir entre el etiquetado con fecha basada en la seguridad frente al etiquetado con fecha basada en la calidad.
- Adoptar una resolución que permita la donación de alimentos después de la fecha de “duración mínima”.
- Promover la educación y concientización del consumidor acerca del significado de las fechas en las etiquetas.

Para garantizar que la preocupación por la responsabilidad civil relacionada con la donación de alimentos no desanime a los posibles donantes, el gobierno federal debería:

- Aclarar el requisito de “distribución equitativa” de la Ley de Donación de Alimentos y las disposiciones de seguridad del CAA que deben cumplir los intermediarios y los donantes de alimentos.
- Extender el alcance de la protección de responsabilidad civil para permitir que las organizaciones de recuperación de alimentos y otros intermediarios cobren una tarifa nominal por los alimentos donados.
- Proteger la donación de alimentos con fecha vencida si la fecha en la etiqueta se refiere a la calidad en lugar de a la seguridad.
- Extender la protección de responsabilidad civil a los donantes que donan directamente a los beneficiarios finales.

Para garantizar que los donantes de alimentos y las organizaciones de recuperación de alimentos tengan suficiente incentivo para participar en la donación de alimentos en lugar de descartar alimentos aptos para el consumo humano, el gobierno federal debería:

- Eximir la donación gratuita de alimentos de las actividades por las que se debe reembolsar el crédito del IVA.
- Ofrecer créditos fiscales por donaciones de alimentos a la Red Argentina de Bancos de Alimentos y otros intermediarios que reciben donaciones de alimentos.
- Desarrollar una guía simplificada para ayudar a la Red de Bancos de Alimentos de Argentina y otras organizaciones de recuperación de alimentos a solicitar la exención de impuestos y acelerar la notificación de la decisión.
- Ofrecer una mayor deducción de impuestos para las donaciones de alimentos y las actividades relacionadas con el almacenamiento, el transporte y la entrega de los alimentos donados.

# INTRODUCCIÓN

La pérdida y el desperdicio de alimentos representa un gran desafío ambiental, económico y social en la Argentina. Mientras que la inseguridad alimentaria generalizada contribuyó a la decisión del gobierno de declarar una “Emergencia Alimentaria Nacional”,<sup>4</sup> se estima que 16 millones de toneladas de alimentos, o el 12.5 por ciento de toda la producción de alimentos, termina en el vertedero.<sup>5</sup> Sólo en Buenos Aires, una persona promedio desperdicia 2.9 kg de comida anualmente, con un costo estimado de \$180 millones o el 0.3 por ciento del Producto Geográfico Bruto de la ciudad en 2016.<sup>6</sup> Esto contribuye a las 6,000 toneladas métricas de residuos sólidos municipales que se envían a los vertederos cada día.<sup>7</sup>

Esta pérdida y desperdicio de alimentos se produce en todas las etapas de la cadena de suministro: una evaluación de todo el país realizada en 2015 reveló que la Argentina pierde 14.5 millones de toneladas de alimentos en las etapas iniciales de la cadena de suministro, es decir, durante las etapas de producción, procesos y distribución.<sup>8</sup> Cada año se desperdician 1.5 millones de toneladas adicionales a nivel minorista o de consumo, de las cuales más del 40 por ciento son frutas y verduras.<sup>9</sup> Entre los factores que provocan esta pérdida y desperdicio se encuentran: fecha de caducidad próxima, errores de envasado o promociones interrumpidas.<sup>10</sup>

**SI BIEN LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA GENERALIZADA CONTRIBUYÓ A LA DECISIÓN DEL GOBIERNO DE DECLARAR UNA EMERGENCIA ALIMENTARIA NACIONAL EN 2019, SE ESTIMA QUE 16 MILLONES DE TONELADAS DE ALIMENTOS, O EL 12.5% DE TODOS LOS ALIMENTOS PRODUCIDOS, TERMINAN EN EL VERTEDERO.**

El gobierno ha reconocido que la donación de alimentos es una solución sostenible para redirigir el excedente de alimentos seguros que de otro modo se descartarían, a aquellos que más lo necesitan. La Ley de Donación de Alimentos (*Ley 25.989: Régimen Especial para la Donación de Alimentos o “Ley Donal”*) se introdujo por primera vez en 2004 como marco jurídico para promover y regular la donación de alimentos.<sup>11</sup> En 2018, esta ley adquirió nueva importancia y popularidad con el agregado de una disposición para ofrecer protección frente a la responsabilidad civil para los donantes e intermediarios de alimentos, como las organizaciones de recuperación de alimentos.<sup>12</sup>

El gobierno federal ha demostrado su compromiso de reducir el desperdicio de alimentos. En 2018, por ejemplo, el gobierno puso en marcha el *Plan Nacional para la Reducción de Pérdidas y Desperdicios de Alimentos* o PDA, para empoderar y movilizar a los productores, procesadores, distribuidores, consumidores y asociaciones, con especial atención a las necesidades alimentarias de las poblaciones más vulnerables.<sup>13</sup>

Entretanto, los agentes privados y no gubernamentales han participado activamente en las actividades de donación de alimentos en todo el país. Entre 2003 y 2018, por ejemplo, la *Red Argentina de Bancos de Alimentos* o RedBdA informó que había distribuido casi 100,000 toneladas de alimentos a sus beneficiarios, equivalente a más de 270 millones de platos de alimentos sólo en 2017.<sup>14</sup> Si bien los esfuerzos de la RedBdA han contribuido a reducir el desperdicio de alimentos y la inseguridad alimentaria, el fortalecimiento de las leyes y políticas relativas a la donación de alimentos puede garantizar que esta solución sostenible se utilice siempre que sea posible.

En las secciones siguientes se resumen brevemente algunas de las cuestiones jurídicas más comunes y complejas relacionadas con la donación de alimentos, identificadas y descritas con más detalle en la Guía Legal, y se ofrecen recomendaciones de políticas para hacer frente a esos problemas.

# DESAFÍOS LEGALES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS

## Seguridad alimentaria para donaciones

### Resumen de la situación

En muchos países, un obstáculo fundamental para la donación de alimentos excedentes es la falta de conocimiento o de orientación de fácil acceso acerca de los procedimientos de seguridad para la donación de alimentos. Los posibles donantes suelen tener dudas sobre qué regulaciones de seguridad alimentaria se aplican a los alimentos donados, en comparación con los alimentos comprados, así como sobre las medidas necesarias para donar alimentos de manera segura en cumplimiento de los reglamentos aplicables. Como resultado, el excedente de alimentos seguros que podrían haberse redirigido a las poblaciones necesitadas terminan en cambio en los vertederos.

Las leyes federales de seguridad alimentaria de la Argentina están contenidas en gran medida en el *Código Alimentario Argentino* o CAA,<sup>15</sup> que regula todos los productos alimenticios producidos localmente e importados a fin de proteger la salud pública. Sin embargo, los 22 capítulos del CAA también contienen algunas disposiciones que no son necesarias para la seguridad, como las disposiciones que protegen la integridad de las transacciones comerciales de conformidad con el acuerdo del bloque comercial del Mercosur, entre otras.<sup>16</sup> El CAA no distingue explícitamente entre estas disposiciones de seguridad y las que no lo son. El CAA tampoco incluye procedimientos separados para la donación de alimentos ni presenta una sección específica para donaciones.

Como consecuencia de ello, los donantes de alimentos y las organizaciones de recuperación de alimentos no saben qué normas del CAA se aplican a los alimentos donados. Intentar discernir qué normas de seguridad alimentaria se aplican a la donación de alimentos es una tarea engorrosa y difícil, sobre todo porque el gobierno no ha proporcionado orientación al respecto. Por lo tanto, los donantes de alimentos podrían evitar donar su excedente de alimentos y las organizaciones de recuperación, negarse a aceptar ciertas donaciones que serían seguras para el consumo.

Los donantes y las organizaciones de recuperación de alimentos deben cumplir con las disposiciones de inocuidad de los alimentos del CAA para mantener la protección frente a la responsabilidad civil según la Ley de Donación de Alimentos, subrayando aún más la importancia de la claridad en cuanto a qué disposiciones del CAA se aplican a los alimentos donados.<sup>17</sup> Comprender qué requisitos de inocuidad de los alimentos se aplican a los alimentos donados es importante para reducir al mínimo los posibles daños a los receptores de las donaciones y garantizar que los alimentos inocuos para el consumo se donen y no se desechen. Sin embargo, el sistema actual carece de claridad para los donantes y las organizaciones de recuperación de alimentos acerca de las disposiciones aplicables.

### Recomendaciones de políticas

- 1. MODIFICAR EL CÓDIGO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA DE ARGENTINA, EL CAA, PARA QUE INCLUYA UNA SECCIÓN ESPECÍFICA PARA DONACIONES.**

A fin de eliminar la incertidumbre respecto de las disposiciones del CAA aplicables a la seguridad de los alimentos donados, el CAA debería actualizarse para incluir un capítulo específico sobre las donaciones. El CAA se actualiza periódicamente mediante resoluciones conjuntas del Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Salud y Bienestar Social. Estos ministerios podrían adoptar una resolución conjunta para recopilar todas las disposiciones sobre inocuidad de los alimentos que se aplican a los alimentos donados y consolidar estos

requisitos en una sección separada del CAA.

Crear una sección específica para las donaciones en el CAA aliviaría considerablemente la carga de los donantes y las organizaciones de recuperación de alimentos que busquen garantizar el cumplimiento de las disposiciones pertinentes en materia de seguridad alimentaria y podría aumentar las donaciones de alimentos. Crear una sección específica para las donaciones en el CAA también ayudaría a facilitar el cumplimiento de la Ley de Donación de Alimentos, ya que esta ley exige que los donantes y las organizaciones de recuperación de alimentos cumplan con las disposiciones del CAA en materia de inocuidad de alimentos a fin de mantener la protección frente a la responsabilidad civil.<sup>18</sup>

## 2.

### ELABORAR Y DIFUNDIR ORIENTACIONES ACLARATORIAS SOBRE LOS REQUISITOS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA PERTINENTES A LAS DONACIONES.

Una orientación clara de los organismos encargados de hacer cumplir las regulaciones sobre inocuidad de los alimentos acerca de las disposiciones del CAA u otros requisitos aplicables a los alimentos donados reduciría las preocupaciones de los donantes y de las organizaciones de recuperación de alimentos, y fomentaría un aumento de donaciones más seguras. El cumplimiento del CAA se establece mediante el Decreto N° 815/1999, que permite la creación del *Sistema Nacional de Control de Alimentos* o SNCA, para garantizar el cumplimiento del CAA.<sup>19</sup>

El SNCA está compuesto por representantes del Ministerio de Salud y Desarrollo Social y del Ministerio de Agricultura y delega la aplicación de la ley al *Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria* o SENASA<sup>20</sup> y el *Instituto Nacional de Alimentos* o INAL.<sup>21</sup> Las autoridades sanitarias provinciales y municipales de Buenos Aires también comparten la supervisión en sus respectivas jurisdicciones.<sup>22</sup>

El SENASA y el INAL podrían ofrecer orientación para aclarar las disposiciones del CAA relativas a la inocuidad de los alimentos. Para elaborar dichas guías, el SENASA podría basarse en su propia práctica de donar ciertos productos alimenticios incautados por violaciones del CAA pero todavía seguros para el consumo humano.<sup>23</sup> Esto incluye violaciones relativas a requisitos de embalaje o permisos que no comprometen la integridad del producto.<sup>24</sup> El SENASA y el INAL deberían trabajar conjuntamente con los donantes y las organizaciones de recuperación de alimentos para crear esta orientación aclaratoria.

## Etiquetado de fechas

### Resumen de la situación

Uno de los principales factores que contribuyen al desperdicio y a los obstáculos para la donación de alimentos es la idea generalizada errónea sobre las etiquetas con fecha límite de venta o fecha de consumo preferente que se colocan en los productos alimenticios. Muchos donantes y consumidores interpretan estas etiquetas con fechas como indicadores de la seguridad de los alimentos. A pesar de esta interpretación, en la gran mayoría de los alimentos, las etiquetas con la fecha indican la frescura o la calidad más que la seguridad de los alimentos, y muy pocos alimentos tienen probabilidades de transmitir enfermedades a lo largo del tiempo. Sin embargo, los donantes y las organizaciones de recuperación de alimentos, siendo cautelosos con la seguridad de los alimentos, seguramente los descarten una vez pasada la fecha, aún si son perfectamente seguros para donarlos y consumirlos.

En otros países que han medido el impacto de las fechas en las etiquetas, las investigaciones han revelado que los consumidores suelen confundir las fechas en las etiquetas como indicadores de seguridad más que de calidad. En el Reino Unido, por ejemplo, los investigadores descubrieron que los consumidores desechaban alrededor del 22% de los alimentos que podrían haber consumido, debido a la confusión sobre la fecha de etiquetado.<sup>25</sup> De

manera similar, el 84% de los estadounidenses informa que descartan los alimentos después de pasada la fecha de caducidad debido a preocupaciones de seguridad, incluso cuando el riesgo de una enfermedad transmitida por los alimentos sea mínimo.<sup>26</sup> Esta confusión ocurre en los hogares pero también repercute en la disposición de las empresas de alimentos a donar, y en el estigma contra los alimentos pasados de fecha entre los receptores de las donaciones de alimentos.

Este ciclo de confusión y desperdicio ocurre en la Argentina bajo el actual régimen de etiquetado de fechas. El etiquetado de fechas es obligatorio para todos los alimentos envasados y está normalizado conforme a los requisitos establecidos en el CAA,<sup>27</sup> con los requisitos derivados de obligaciones bajo el Acuerdo del Mercosur. El Acuerdo del Mercosur es un acuerdo de libre comercio entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay.<sup>28</sup> Específicamente, la Resolución 26/03 del Mercosur establece requisitos uniformes de etiquetado de fechas que se reflejan en el CAA.<sup>29</sup> La Argentina exime a determinados alimentos, incluidas las frutas y hortalizas frescas, de los requisitos de etiquetado de fechas.<sup>30</sup> El etiquetado de fechas para las carnes y otros productos animales perecederos se definen por separado en el marco del Decreto del Ministerio de Agricultura y Ganadería No. 4.238/68.<sup>31</sup>

La *Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica* o ANMAT es responsable de hacer cumplir con la disposición de etiquetado de fechas del CAA. La ANMAT exige a los fabricantes de alimentos que indiquen una fecha de duración mínima, pero confiere a los fabricantes la decisión de la fecha específica dentro del rango determinado por la ANMAT y les permite seleccionar el texto de una lista aprobada (por ejemplo, “consumir antes de...”, “válido hasta...”, “vence el...” etc.). Como se ha explicado anteriormente, los fabricantes suelen seleccionar fechas que indican frescura máxima en lugar de fechas después de las cuales el producto ya no es seguro para su consumo. Sin embargo, la ANMAT no ha aclarado si las fechas de duración mínima tienen como objeto transmitir calidad o seguridad. La Ley de Donación de Alimentos exige que los alimentos donados cumplan con el CAA, por lo que los alimentos donados deben llevar una etiqueta con la fecha si así lo exige el CAA; sin embargo, la Ley de Donación de Alimentos no establece si se trata de una medida de seguridad o si los alimentos pueden ser donados después de esa fecha.<sup>32</sup>

No obstante, los donantes de alimentos suponen que las fechas en las etiquetas están determinadas científicamente para indicar la seguridad de los alimentos y podrían entender que su donación está prohibida una vez pasada la fecha. Esta interpretación es razonable a falta de una ley clara o de una orientación aclaratoria. Dado que los donantes y las organizaciones de recuperación de alimentos deben cumplir con todas las disposiciones de inocuidad del CAA para mantener la protección de responsabilidad civil en virtud de la Ley de Donación de Alimentos, sería probable que los posibles donantes decidan desechar en lugar de donar los alimentos una vez pasada la fecha, incluso si todavía son seguros para el consumo.

## Recomendaciones de políticas

1.

**MODIFICAR EL CAA (PRIMERO HAY QUE ACTUALIZAR LAS DISPOSICIONES PERTINENTES DEL MERCOSUR) PARA DISTINGUIR ENTRE ETIQUETAS CON FECHA BASADA EN LA SEGURIDAD Y FECHA BASADA EN LA CALIDAD.**

El actual régimen de etiquetado de fechas de la Argentina permite a los fabricantes seleccionar entre varias etiquetas y no indica claramente si la fecha se refiere a la calidad o a la seguridad. Para aclarar el significado de la etiqueta con la fecha límite de venta o de consumo en los productos alimenticios, el Gobierno Federal Argentino debería trabajar conjuntamente con el Mercosur para enmendar el CAA a fin de introducir un sistema de doble etiquetado con una etiqueta estándar para indicar la calidad, y otra etiqueta estándar para indicar que la seguridad del producto puede disminuir después de la fecha fijada.

Muchos otros países, y la propia industria alimentaria, están avanzando hacia este sistema de etiquetas de doble fecha. Por ejemplo, la UE exige que la etiqueta con la fecha de cualquier producto alimenticio utilice sólo una de dos etiquetas estándar: Se exige usar “Preferentemente antes de..” para los alimentos para los

cuales la fecha es un indicador de calidad, mientras que se exige “consumir antes de..” para los alimentos cuyo riesgo de seguridad empeore después de dicha fecha.<sup>33</sup> Varios estados miembros de la UE han publicado guías aclaratorias acerca del impacto que tienen estas fechas sobre la donación de alimentos, y otros han introducido leyes que permiten explícitamente la donación después de la fecha en la etiqueta “preferentemente antes de” (pero no después de la fecha en la etiqueta “consumir antes de”).<sup>34</sup> El Foro de Bienes de Consumo, una red mundial de 400 empresas de bienes de consumo en 70 países, también ha pedido que se normalice y adopte un sistema de doble de etiquetado de fechas con frases separadas para indicar la fecha de calidad y la fecha de seguridad en las etiquetas.<sup>35</sup>

La Argentina podría adoptar el lenguaje recomendado por la UE “best before” y “use by”. La UE ya ha ofrecido versiones traducidas de estas etiquetas, proporcionando las siguientes frases en español que cumplen con el esquema de doble etiquetado: “consumir preferentemente antes del ...” o “consumir preferentemente antes de finales de...” para las etiquetas de calidad; “fecha de caducidad” para transmitir seguridad. Este plan de etiquetado ofrecería mayor certeza a los consumidores, así como a los donantes y las organizaciones de recuperación de alimentos, en cuanto al significado de esas fechas y podría reducir la cantidad de alimentos que van a parar a la basura.

La implementación de estos cambios requerirá primero enmiendas a la Resolución 26/03 del Mercosur, ya que la Argentina, y otros miembros del bloque comercial, deben armonizar la legislación nacional con el reglamento de etiquetado de alimentos del Mercosur.<sup>36</sup> La implementación de este cambio no sería demasiado difícil, ya que el organismo ejecutivo del Mercosur, el Grupo Mercado Común, aprueba regularmente las recomendaciones de los grupos de trabajo.<sup>37</sup> El gobierno argentino podría proponer el cambio como parte de uno de los grupos de trabajo. Dicha propuesta de introducir un sistema de doble etiquetado estándar para las fechas de los alimentos envasados también estaría alineada con las estrategias para modernizar el Mercosur, tema principal de debate en la última reunión del Grupo Mercado Común celebrada en Buenos Aires.<sup>38</sup>

## **2. ADOPTAR UNA RESOLUCIÓN QUE PERMITA LA DONACIÓN DE ALIMENTOS DESPUÉS DE LA FECHA BASADA EN LA CALIDAD.**

Una vez que el gobierno haya estandarizado el etiquetado de fechas para distinguir entre la fecha basada en la calidad y la fecha basada en la seguridad, el gobierno deberá adoptar una resolución que aclare que los alimentos envasados sujetos a los requisitos de etiquetado de fechas del CAA se pueden donar después de la fecha basada en la calidad. El CAA no especifica que los alimentos no se pueden donar después de que haya pasado la fecha en el envase; sin embargo, tanto los donantes cautelosos como las organizaciones de recuperación de alimentos interpretan este requisito de fecha como una disposición de seguridad y, en general, creen que no se pueden donar alimentos después de esa fecha. Como la fecha no está regulada ni tiene base científica para indicar la seguridad, la fecha en sí misma es algo arbitraria y los alimentos pueden estar igualmente frescos una vez pasada la fecha fijada.

De esa manera, hasta que el gobierno introduzca un sistema de etiquetado con doble fecha, el CAA debería enmendar la Ley de Donación de Alimentos, o adoptar una resolución separada para permitir explícitamente la donación de ciertos alimentos después de la fecha fijada. Esta exención debe aplicarse únicamente a los alimentos para los que la etiqueta de la fecha indique la calidad y no la seguridad.

La implementación de esta enmienda puede reforzarse dando apoyo técnico a los minoristas, fabricantes y otros posibles donantes. Estos actores se han acostumbrado a descartar la comida después de la fecha en la etiqueta. Las organizaciones de recuperación de alimentos y la ANMAT podrían apoyar la transición mediante la capacitación del personal de venta al por menor y a través de orientación sobre la forma segura y sistemática de transportar los productos pasada la fecha a las organizaciones de recuperación de alimentos.

Además, si el gobierno opta por permitir la venta de productos después de la fecha de consumo preferente, la ANMAT podría ofrecer capacitación y apoyo a los minoristas para orientarlos sobre cómo alentar a los

consumidores a comprar esos productos y eliminar el estigma asociado con los productos alimenticios una vez pasada la fecha de consumo fijada. Los minoristas podrían, por ejemplo, disponer los productos que están próximos a caducar de manera que sean más accesibles para los clientes u ofrecerlos para la venta a un precio muy reducido.

### **3. PROMOVER LA EDUCACIÓN Y CONCIENTIZACIÓN DEL CONSUMIDOR ACERCA DEL SIGNIFICADO DE LAS FECHAS EN LAS ETIQUETAS.**

Dado que la mayoría de los argentinos interpretan erróneamente las fechas de duración mínima como indicadores de seguridad, el aumentar la venta, el consumo o la donación de alimentos después de dicha fecha requerirá un cambio de comportamiento. La educación de los consumidores a nivel nacional será fundamental para informar a los donantes, las organizaciones de recuperación de alimentos y los consumidores que esas fechas no están relacionadas con la seguridad, sino que son más bien indicadores de calidad o para informar al público sobre la diferencia entre las etiquetas de calidad y de seguridad, si se normalizan las etiquetas con una diferenciación entre ambas. Las iniciativas conjuntas de los sectores público y privado pueden ayudar a que las partes interesadas entiendan que las fechas en las etiquetas no deberían constituir un obstáculo para la donación. Toda aclaración o estandarización de este régimen, tal como la introducción de un requisito de doble etiquetado, requerirá también campañas para educar y concientizar a los donantes, las organizaciones de recuperación de alimentos y los consumidores sobre las nuevas interpretaciones.

## **Protección frente a la responsabilidad civil para las donaciones de alimentos**

### **Resumen de la situación**

Una barrera importante para la donación de alimentos es el temor de los donantes a que se les considere responsables si alguien se enferma después de consumir alimentos donados. En respuesta a estas inquietudes, la Argentina enmendó la Ley de Donación de Alimentos en 2018 para incluir una nueva disposición de protección frente a la responsabilidad. Esta protección de responsabilidad civil, contenida en el artículo 9 de la Ley de Donación de Alimentos, se extiende a los donantes y a las organizaciones de recuperación de alimentos que reciben y distribuyen equitativamente donaciones gratuitas de alimentos a los necesitados, siempre que actúen de *buena fe*.<sup>39</sup> Por consiguiente, la ley exige que la persona que alegue una conducta indebida debe demostrar primero que los donantes de alimentos y los intermediarios no actuaron de “buena fe” y luego establecer un caso de responsabilidad civil.

Como lo indica este requisito previo de “buena fe”, la protección contra la responsabilidad civil no es absoluta: la evidencia de “mala conducta intencional” (*dolo*) o “negligencia” (*culpa*) por parte del donante o el intermediario puede aún dar lugar a responsabilidad civil por daños y perjuicios subsiguientes. Esta presunción de buena fe hace más difícil responsabilizar a un donante de alimentos o a una organización de recuperación de alimentos, ya que no se presume que sean responsables jurídica y económicamente de los daños. Esta protección frente a la responsabilidad civil es un gran paso para la donación de alimentos en la Argentina, ya que se creó en respuesta directa a las inquietudes planteadas por muchas empresas sobre la posible responsabilidad civil y demuestra el apoyo del gobierno para incentivar la donación.

Esta protección de responsabilidad civil tuvo como objetivo aumentar las donaciones en la Argentina, hace más difícil responsabilizar a un donante o a una organización de recuperación de alimentos por daños causados por alimentos donados; sin embargo, un año después de la adopción de dicha disposición, la Red Argentina de Bancos de Alimentos informó de que no se había producido un cambio mensurable en las donaciones.<sup>40</sup> El impacto limitado de la nueva protección de responsabilidad civil en la donación de alimentos sugiere que la protección no ha resuelto las dudas de los donantes e intermediarios de alimentos. El abordar las limitaciones

y la ambigüedad de la disposición en lo que respecta a su alcance y aplicación puede contribuir a aumentar el impacto de la Ley de Donación de Alimentos. Algunas disposiciones de la ley todavía no quedan claras, y su interacción con otras leyes, tal como el CAA, plantea otras cuestiones que requieren orientación. Por ejemplo, la Ley de Donación de Alimentos exige que los bancos de alimentos “distribuyan equitativamente” los alimentos donados a los necesitados, pero la ley no define el requisito de distribución, lo que deja abierto a la interpretación.<sup>41</sup>

La ley también deja claro que el no cumplir con todas las disposiciones de seguridad alimentaria del CAA, de conformidad con el artículo 2 de la Ley de Donación de Alimentos, no constituiría “buena fe”;<sup>42</sup> y sin embargo, como se ha mencionado anteriormente, el CAA no delimita claramente entre sus disposiciones de seguridad y las que no lo son. Esto es especialmente problemático en el contexto de las fechas en las etiquetas, que como se ha explicado anteriormente, se consideran erróneamente como medidas de seguridad. La Ley de Donación de Alimentos no aclara si la donación de alimentos después de la fecha en la etiqueta impediría que los donantes de alimentos queden protegidos de responsabilidad. La protección de la responsabilidad también es limitada. El alcance de la protección se extiende únicamente a las donaciones gratuitas de alimentos, ya que se prohíbe a los intermediarios vender alimentos a un consumidor final o a un tercero.<sup>43</sup> Dado que el cobro de una tarifa nominal para cubrir los gastos de manipulación y procesamiento descalificaría a las organizaciones de recuperación de alimentos de la protección de la responsabilidad civil, estos intermediarios pierden una fuente para generar ingresos que podría haber sido utilizada para invertir en la recuperación agrícola o en otras iniciativas innovadoras para reducir el desperdicio de alimentos.

La protección sólo se aplica a los donantes de alimentos que donan alimentos a un intermediario elegible, es decir, (1) instituciones públicas o privadas de bienestar público que estén legalmente constituidas en la Argentina, (2) grupos o (3) individuos, que luego deben entregar estos alimentos, de forma gratuita, a los necesitados.<sup>44</sup> No se garantiza la búsqueda de un intermediario idóneo dispuesto a aceptar la donación; por ejemplo, un donante puede ponerse en contacto con un intermediario del *Registro de Instituciones de Bien Público Receptoras de Alimentos* para coordinar la entrega de los alimentos, pero corresponde a la institución determinar si tiene capacidad para recuperar la donación.<sup>45</sup> El requisito de utilizar un intermediario puede servir de disuasión potencial, ya que la protección de la responsabilidad no se extiende a las donaciones directas, por ejemplo, los agricultores que donan directamente los excedentes de cultivos a los receptores finales como medio para reducir las pérdidas en las explotaciones agrícolas y mitigar la inseguridad alimentaria no están protegidos frente a la responsabilidad civil.

## Recomendaciones de políticas

1.

**ACLARAR ELEMENTOS CONFUSOS DE LA LEY DE DONACIÓN DE ALIMENTOS, TAL COMO EL REQUISITO DE "DISTRIBUCIÓN EQUITATIVA" DE LA LEY DE DONACIÓN DE ALIMENTOS Y SU ARTICULACIÓN CON OTRAS LEYES, TAL COMO LAS DISPOSICIONES DE SEGURIDAD DEL CAA CON LAS QUE DEBEN CUMPLIR LOS INTERMEDIARIOS Y LOS DONANTES DE ALIMENTOS.**

Los donantes y las organizaciones de recuperación de alimentos deben comprender claramente los requisitos de distribución que se deben cumplir para mantener esta protección frente a la responsabilidad civil, pero el texto actual de la Ley de Donación de Alimentos no es claro. Ofrecer orientación y clarificación tanto acerca de la Ley de Donación de Alimentos como acerca de la aplicación del CAA a las donaciones de alimentos puede ayudar en este sentido. El requisito de “distribución equitativa” es un ejemplo del texto de la Ley de Donación de Alimentos que requiere una aclaración.

Como se ha explicado más arriba, aclarar las disposiciones del CAA sobre la seguridad de los alimentos y escribir una sección específica en el CAA para las donaciones aliviaría considerablemente la carga de los donantes y de los bancos de alimentos que tratan de hacer donaciones de alimentos seguros. Esta aclaración

podría publicarse en el marco del CAA o de la Ley de Donación de Alimentos, ya que el artículo 2 exige que los donantes y los bancos de alimentos cumplan con las disposiciones de seguridad alimentaria del CAA para mantener la protección frente a la responsabilidad civil.<sup>46</sup>

## 2.

### AMPLIAR EL ALCANCE DE LA PROTECCIÓN FRENTE A LA RESPONSABILIDAD CIVIL PARA PERMITIR QUE LAS ORGANIZACIONES DE RECUPERACIÓN DE ALIMENTOS Y OTROS INTERMEDIARIOS PUEDAN COBRAR UNA TARIFA NOMINAL POR LOS ALIMENTOS DONADOS.

El gobierno también debería enmendar los requisitos de distribución de la Ley de Donación de Alimentos para permitir que las organizaciones de recuperación de alimentos cobren una tarifa nominal a los receptores finales. La versión actual de la Ley de Donación de Alimentos contiene un requisito de que debe ser “sin cargo”, es decir, los intermediarios de la donación de alimentos perderían la protección frente a la responsabilidad civil si cobraran a los destinatarios finales cualquier tarifa por los alimentos donados. Esta restricción dificulta la recuperación de los alimentos de dos maneras. En primer lugar, el hecho de no permitir la venta de alimentos a un precio nominal aumenta la carga de las organizaciones de recuperación de alimentos, que deben buscar donaciones financieras para mantener sus operaciones, además de buscar donaciones de alimentos para pasarlas a los necesitados.

Asimismo, si se permitiera la venta a bajo precio de las donaciones de alimentos se apoyaría mejor otros proyectos de las organizaciones de recuperación de alimentos, por ejemplo, los supermercados sociales (tiendas de comestibles sin fines de lucro que venden alimentos donados a bajo costo y que son populares en toda Europa) u otras iniciativas de bajo costo organizadas sobre la base del mercado para atender a los necesitados. Para apoyar mejor a los modelos innovadores de recuperación de alimentos y a otros intermediarios inscritos en el *Registro de Instituciones de Bienestar Público Receptoras de Alimentos*,<sup>47</sup> se debe permitir que esas organizaciones cobren una tarifa reducida o nominal por los alimentos donados. Dicho plan beneficiaría así tanto a las poblaciones en situación de inseguridad alimentaria como al intermediario, que podría contar con una fuente de financiación más sostenible.

Limitar este permiso de precio nominal a los intermediarios en el Registro y a bancos de alimentos legalmente reconocidos (que no están obligados a registrarse pero que donan exclusivamente a los intermediarios registrados) garantizará que los fondos generados por la venta de alimentos se utilicen para promover el propósito benéfico de la organización de servir a más personas necesitadas, en lugar de para fines comerciales.<sup>48</sup> Esto se debe a que el Registro sólo incluye organizaciones privadas y públicas sin fines de lucro que cumplen con el CAA, incluidas asociaciones civiles, fundaciones, instituciones religiosas y organizaciones comunitarias, y que tienen la intención de distribuir los alimentos donados a los consumidores que reúnan las condiciones necesarias.<sup>49</sup> Cobrar un precio muy reducido por alimentos donados no comprometería la integridad de la donación de alimentos, sino que ofrecería pequeños ingresos a los bancos de alimentos e intermediarios registrados para seguir atendiendo las necesidades de la comunidad.

## 3.

### PROTEGER LA DONACIÓN DE ALIMENTOS CON FECHA PASADA SI LA ETIQUETA DESCRIBE LA CALIDAD Y NO LA SEGURIDAD.

Como se explicó anteriormente, los requisitos actuales para el etiquetado de fechas en la Argentina se refieren más a la calidad que a la seguridad de los alimentos preenvasados. Sin embargo, la mayoría de los donantes y bancos de alimentos interpretan la fecha en la etiqueta como indicador de seguridad y, por eso, no donan ni aceptan alimentos donados una vez pasada la fecha en la etiqueta. El gobierno debería enmendar el CAA y la Ley de Donación de Alimentos, o adoptar una resolución separada para declarar explícitamente que los requisitos actuales de etiquetado de fecha no forman parte de los requisitos de seguridad del CAA, sino que son indicaciones de calidad; como se ha explicado anteriormente, este argumento será aún más eficaz y necesario si el gobierno estandariza las etiquetas basadas en la seguridad y la calidad. Entretanto, el Gobierno debería

aclarar que donar ciertos alimentos en los que la fecha en la etiqueta indica calidad y no seguridad, no descalificará a los donantes e intermediarios de la protección frente a la responsabilidad civil en virtud de la Ley de Donación de Alimentos.

## 4. EXTENDER LA PROTECCIÓN FRENTE A LA RESPONSABILIDAD CIVIL PARA LOS DONANTES QUE DONAN DIRECTAMENTE A RECEPTORES FINALES.

La red de bancos de alimentos de la Argentina desempeña un papel fundamental en la facilitación de la donación de alimentos y ha invertido en camiones para recoger las donaciones,<sup>50</sup> sin embargo, los bancos de alimentos no pueden asistir en todas las iniciativas de recuperación de alimentos. Encontrar un intermediario registrado que acepte la donación y coordinar la logística de entrega y recepción puede resultar difícil y lleva mucho tiempo. Extender la protección frente a la responsabilidad civil para que incluya las donaciones directas que no requieran la participación de intermediarios aumenta la probabilidad de que los donantes potenciales donen en lugar de descartar alimentos que son seguros para el consumo.

Esto es particularmente cierto en el caso de los pequeños agricultores y productores que pueden carecer de la infraestructura necesaria para almacenar y transportar alimentos perecederos a los intermediarios antes de que se echen a perder. El registro y la participación de los intermediarios aprobados tiene por objeto garantizar que los alimentos se donen de manera segura, como se demuestra en el curso en línea sobre manipulación de alimentos que es obligatorio completar para todos los intermediarios registrados.<sup>51</sup> Para garantizar que la donación directa de alimentos no descuide la seguridad, el Ministerio de Agricultura podría considerar la posibilidad de condicionar la protección de responsabilidad civil para donaciones directas de alimentos, a haber completado este curso virtual o alguna otra capacitación de seguridad.

## Incentivos fiscales y barreras impositivas

### Resumen de la situación

La donación de alimentos ayuda a mitigar los costos del hambre y a estimular la economía, pero también puede ser costosa, ya que los donantes de alimentos deben dedicar tiempo y dinero para recuperar, empaquetar, almacenar y transportar el excedente de alimentos que de otro modo se desecharían, generalmente sin costo alguno. Los impuestos pueden ayudar a compensar estos gastos y crear un incentivo para donar o bien crear una barrera adicional a la donación, contribuyendo a una mayor pérdida y desperdicio de alimentos. Con respecto a los incentivos fiscales, es más probable que las empresas donantes donen los excedentes de alimentos a los bancos de alimentos si reciben una deducción benéfica para compensar los costos de transporte y logística. Argentina permite a las sociedades clasificadas como *Sociedad Anónima* (SA) y *Sociedad de Responsabilidad Limitada* (SRL) y a otros contribuyentes reclamar una deducción fiscal por las donaciones en especies de hasta el 5% de sus ganancias netas imponibles (es decir, el monto total de ingresos sobre el que se puede gravar la empresa). Esta deducción sólo se aplica a las donaciones hechas a *asociaciones civiles* y *fundaciones* que estén registradas como exentas de impuestos en el Ministerio de Hacienda Pública de Argentina.<sup>52</sup>

A pesar de estar disponible, esta deducción fiscal es insuficiente para compensar los gastos que deben realizar los donantes para recuperar, empaquetar, almacenar y transportar el excedente de alimentos que de otro modo se desecharían, sin costo alguno. Las empresas ya enfrentan una tasa de impuesto federal a las ganancias del 30% (entre las tasas más altas de América Latina)<sup>53</sup> y es poco probable que una deducción del 5% sea un incentivo suficiente. Una versión anterior de la Ley 27.454 procuró aumentar el límite de la deducción para fines benéficos para determinadas donaciones de alimentos del 5% de la base imponible del donante al 125% para las donaciones de alimentos y al 50% para los servicios relacionados con la disposición, transporte, almacenamiento u otras actividades realizadas por el donante de alimentos antes de la entrega.<sup>54</sup> Es poco probable que la deducción fiscal existente para fines benéficos sea un incentivo para que los pequeños productores o agricultores dediquen esfuerzos a la recuperación del excedente de alimentos en las granjas.

Incluso si estos productores se constituyesen como compañía, podrían no generar suficientes beneficios netos imponibles para beneficiarse de la deducción.

La deducción anterior se aplica a las donaciones efectuadas tanto a asociaciones civiles exentas de impuestos (*asociaciones civiles*) como a fundaciones exentas de impuestos (*fundaciones*) que estén registradas ante la Dirección General Impositiva de la República Argentina.<sup>55</sup> En 2017, la Argentina modificó las categorías de organizaciones exentas de impuestos para incluir aquellas que prestan asistencia social.<sup>56</sup> Esas organizaciones pueden incluir bancos de alimentos y otros intermediarios que aceptan donaciones de alimentos; sin embargo, la exención depende en última instancia de la aprobación oficial de la *Administración Federal de Ingresos Públicos* o AFIP a nivel federal.<sup>57</sup> Actualmente, la Red Argentina de Bancos de Alimentos y otras organizaciones de recuperación de alimentos no han recibido este estado de exención de impuestos;<sup>58</sup> dichas organizaciones han descrito el proceso como largo y confuso, y han citado consejos inconsistentes de la AFIP.<sup>59</sup>

Además de no ofrecer un incentivo suficiente para la donación, el régimen fiscal argentino crea una barrera a la donación de alimentos como resultado del *Impuesto al Valor Agregado* o IVA. Según el artículo 58 del Decreto Reglamentario de la Ley del IVA de la Argentina, los contribuyentes son responsables de pagar el costo total del IVA soportado o *crédito fiscal*, cuando donan alimentos.<sup>60</sup> Por el contrario, si la empresa descarta los alimentos podría conservar el crédito y no tendría que regresar el IVA soportado.<sup>61</sup> Por esto, el IVA presenta un factor disuasivo en contra de la donación de alimentos y un incentivo al desperdicio de alimentos seguros para el consumo.

## Recomendaciones de políticas

### 1. EXIMIR LA DONACIÓN GRATUITA DE ALIMENTOS DE LAS ACTIVIDADES PARA LAS CUALES SE DEBE REEMBOLSAR EL CRÉDITO DE IVA.

El requisito de reembolsar el crédito de IVA, de conformidad con el artículo 58 del Decreto Reglamentario de la Ley del Impuesto sobre el Valor Agregado, para los alimentos comprados y luego donados gratuitamente sigue siendo un incentivo para desperdiciar, en lugar de donar, alimentos de otro modo seguros para la donación. La Administración Federal de Ingresos Públicos, AFIP, ha aclarado que este requisito no se aplica a las empresas que realizan donaciones para fines promocionales (como muestras gratuitas de productos) pero no ha eximido la donación de alimentos.<sup>62</sup> La AFIP debe emitir un dictamen o el gobierno federal debe modificar el Decreto Reglamentario de la Ley del Impuesto al Valor Agregado para excluir explícitamente de este requisito de reembolso la donación gratuita de alimentos realizada a los bancos de alimentos de la Argentina u otros intermediarios registrados que reciban donaciones de alimentos, así como también las donaciones directas.

### 2. OFRECER CRÉDITOS FISCALES PARA LAS DONACIONES DE ALIMENTOS HECHAS A LA RED DE BANCOS DE ALIMENTOS DE ARGENTINA Y OTROS INTERMEDIARIOS QUE RECIBEN DONACIONES DE ALIMENTOS.

Si bien una mayor deducción fiscal puede incentivar la donación de alimentos entre ciertos donantes corporativos, un crédito fiscal tiene más probabilidades de promover la donación entre los agricultores y los donantes más pequeños que pueden no generar muchos ingresos durante el año. Comparado con una deducción fiscal, que reduce los ingresos imponibles del contribuyente y luego se utiliza para determinar el monto de impuestos a pagar, un crédito fiscal es una sustracción directa dólar por dólar de los impuestos adeudados.<sup>63</sup> Los créditos fiscales también se aplican de manera uniforme en todos los tramos impositivos y, por lo tanto, tendrían un mayor impacto para las pequeñas empresas de bajos ingresos que una deducción fiscal.

Se podría ofrecer un crédito fiscal federal o provincial y podría variar en su diseño. Por ejemplo, el gobierno federal puede optar por poner un límite al crédito total que una empresa puede reclamar en un determinado ejercicio fiscal fijando un porcentaje del valor de los alimentos donados que puede reclamar o estableciendo

un máximo en el monto total en dólares del porcentaje de ingresos del crédito que la empresa puede reclamar. Antes de adoptar tales límites, el gobierno debe sopesar el beneficio y el potencial efecto disuasorio que pueden tener sobre la donación de alimentos.

### 3. ELABORAR GUÍAS SIMPLIFICADAS PARA AYUDAR A LA RED DE BANCOS DE ALIMENTOS DE ARGENTINA Y OTRAS ORGANIZACIONES DE RECUPERACIÓN DE ALIMENTOS A SOLICITAR LA EXENCIÓN FISCAL Y ACELERAR LA NOTIFICACIÓN DE LA DECISIÓN.

Si bien la Ley del Impuesto a las Ganancias extiende ahora la exención de impuestos a organizaciones de asistencia social, la Red Argentina de Bancos de Alimentos y muchas otras organizaciones de recuperación de alimentos no han logrado calificar para esta exención.<sup>64</sup> La incertidumbre que rodea el proceso de solicitud, así como la falta de asesoramiento de los representantes locales de la AFIP se encuentran entre las razones más citadas para no calificar; el proceso de revisión de la AFIP también es innecesariamente largo, ya que, según se informa, el gobierno tarda hasta un año en responder formalmente a una solicitud de exención.<sup>65</sup>

Para agilizar y acelerar el proceso de solicitud y garantizar que todas las organizaciones que reúnan los requisitos necesarios puedan recibir esta exención de ingresos de manera oportuna, la AFIP debería emitir orientaciones aclaratorias, incluyendo el plazo estimado para el proceso de revisión y puntos de contacto dentro de la AFIP. Si bien la Resolución N° 2681 establece el proceso de solicitud,<sup>66</sup> sería útil para las organizaciones elegibles recibir una explicación simplificada del beneficio de exención, los pasos detallados para presentar la solicitud y la ubicación de las oficinas locales de la AFIP. La orientación también debe ofrecer un plazo razonable en el cuál la AFIP tomará una decisión sobre el estado de la exención y además ofrecer actualizaciones periódicas a los solicitantes. Por último, la guía debería recordar a las entidades exentas de impuestos su obligación de volver a presentar anualmente la documentación pertinente a fin de renovar su situación y explicar las consecuencias de no hacerlo.

### 4. OFRECER UNA MAYOR DEDUCCIÓN DE IMPUESTOS PARA LAS DONACIONES DE ALIMENTOS Y LAS ACTIVIDADES RELACIONADAS CON EL ALMACENAMIENTO, EL TRANSPORTE Y LA ENTREGA DE ALIMENTOS DONADOS.

Debido a los altos costos relacionados con la donación de alimentos, la Argentina debería modificar su Ley Federal del Impuesto a las Ganancias para ofrecer una mayor deducción fiscal a los donantes de alimentos. Según la propuesta de una versión anterior de la Ley 27.454, el gobierno podría enmendar la Ley de Impuestos para aumentar el máximo de la deducción caritativa para donaciones de alimentos del 5% de la base imponible del donante a un tope mayor que tendría en cuenta el valor de los alimentos donados, así como los gastos relacionados con la donación. Este tope más alto podría coincidir con lo propuesto anteriormente<sup>67</sup> (125% de la base imponible del donante para los alimentos donados y 50% para el almacenamiento y el transporte) o ser un aumento más modesto.

## CONCLUSIÓN

Si bien estas recomendaciones de políticas tienen por objetivo ayudar a fortalecer la donación de alimentos en la Argentina, no son exhaustivas. Aquellos comprometidos con reducir la pérdida y el desperdicio de alimentos y promover su recuperación deberían solicitar el asesoramiento de expertos jurídicos, encargados de la formulación de políticas y otros actores interesados para determinar las intervenciones normativas más eficaces y viables.

# REFERENCIAS

- <sup>1</sup> El proyecto Atlas de Políticas Globales de Donación de Alimentos no sería posible sin el apoyo de la Fundación Walmart. La Fundación Walmart no se hace responsable del contenido de este documento ni de las opiniones incluidas en él. El contenido de este documento no debe interpretarse como asesoramiento legal; las personas que buscan asesoramiento legal deben consultar con un abogado autorizado para ejercer en la jurisdicción y el área de derecho aplicables.
- <sup>2</sup> FAO, FOOD LOSSES AND WASTE IN LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN, 11 (2016), <http://www.fao.org/3/a-i5504e.pdf>.
- <sup>3</sup> Ver Ley N° 27519, 18 de septiembre de 2019, [34208] B.O. 4 (Arg.), <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/325000-329999/329212/norma.htm> [https://perma.cc/RGD9-QYN9] (que prorroga la “Emergencia Alimentaria Nacional” ejecutada en virtud del Poder Ejecutivo Nacional 108/2002 hasta el 31 de diciembre de 2022).
- <sup>4</sup> *Id.*
- <sup>5</sup> FAO, nota 2 de arriba.
- <sup>6</sup> Ver Gijs Langeveld, *Municipal Solid Waste network: Cities targeting food waste to reduce pollutant emissions*, CLIMATE & CLEAN AIR COALITION, (4 de junio de 2018), <https://ccacoalition.org/en/blog/municipal-solid-waste-network-cities-targeting-food-waste-reduce-pollutant-emissions>, (entrevista a Sandra Mazo-Nix, Coordinadora de la Iniciativa sobre Desperdicios de Colition y Andrea Celeste Paiz, Gestión de Nuevas Tecnologías para la Ciudad de Buenos Aires).
- <sup>7</sup> *Waste Management*, BUENOS AIRES CIUDAD (última visita 24 de feb. de 2020), <https://turismo.buenosaires.gob.ar/en/article/waste-management>.
- <sup>8</sup> FAO, nota 2 de arriba.
- <sup>9</sup> *Id.*
- <sup>10</sup> Lucila Pellettieri, *Food insecurity rising in Argentina, sparking protest and food-emergency bill*, PRI (20 de junio de 2018), <https://www.pri.org/stories/2018-06-20/food-insecurity-rising-argentina-sparking-protest-and-food-emergency-bill>
- <sup>11</sup> Ver Ley 25989, 16 de diciembre de 2004, [30564] B.O. 1 (Arg.), <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/100000-104999/102664/texact.htm> [https://perma.cc/ED5J-EE4H] [en adelante “Ley de Donación de Alimentos”].
- <sup>12</sup> Ley 27454, 10 de oct. de 2018, [33984] B.O. 3 (Arg.), <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/315000-319999/315735/norma.htm> [https://perma.cc/FTA5-FC9L] [en adelante “Plan Nacional de Reducción de Pérdida y Desperdicio de Alimentos”].
- <sup>13</sup> *Id.*
- <sup>14</sup> *Cadena de valor solidaria*, REDBDA (última visita 24 de feb. de 2020), <https://www.redbda.org.ar/>.
- <sup>15</sup> CÓDIGO ALIMENTARIO ARGENTINO [CÓD. ALIM.] [CÓDIGO DE SALUD] (en adelante “CAA”) (Arg. 1969).
- <sup>16</sup> Ver Ley 24560, 20 de septiembre de 1995, [28249] B.O. 3 (Arg.), <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/28253/norma.htm> [https://perma.cc/QW6B-KE5K] (El “Mercado Común del Sur” o Acuerdo del MERCOSUR es un acuerdo de libre comercio entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay).
- <sup>17</sup> Ley de Donación de Alimentos (Ley N° 25989), Art. 2.
- <sup>18</sup> *Id.*
- <sup>19</sup> Decreto N° 815/1999, preámbulo, art. 1, 26 de julio de 1999, [29198] B.O. 5 (Arg.) [en adelante “Decreto N° 815/1999”], <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/55000-59999/59060/norma.htm> [https://perma.cc/E2WY-W79D].
- <sup>20</sup> *Id.*, Art. 7.
- <sup>21</sup> *Id.*, Art. 4.
- <sup>22</sup> Ley N° 18284, Art. 2, 18 de julio de 1969 [21732] B.O. 1 (Arg.), <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=21841> [https://perma.cc/DHQ8-MHWD]. A nivel federal, la aplicación del CAA también se delega en el Instituto Nacional de Viticultura, aunque es probable que esto no sea relevante para la donación de alimentos.
- <sup>23</sup> Ver Ley de Donación de Alimentos (Ley N° 25989), Art. 2 (que limita la donación a los productos alimenticios que cumplan con los requisitos sanitarios, higiénicos y bromatológicos del CAA).
- <sup>24</sup> Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, Resolución N° 38/2012, Art. 7, 3 de febrero de 2012, [32336] B.O. 19 (Arg.), <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/190000-194999/193971/norma.htm> [https://perma.cc/Q49Y-JYJG] [en adelante “Resolución N°. 38/2012”].
- <sup>25</sup> US GAO. DATE LABELS ON PACKAGED FOODS: USDA AND FDA COULD TAKE ADDITIONAL STEPS TO REDUCE CONSUMER CONFUSION, GAO-19-407 (sept. de 2019) <https://www.gao.gov/assets/710/701238.pdf>.
- <sup>26</sup> HARVARD LAW SCHOOL FOOD LAW AND POLICY CLINIC AND NATURAL RESOURCES DEFENSE COUNCIL, DON’T WASTE, DONATE: ENHANCING FOOD DONATIONS THROUGH FEDERAL POLICY 19 (2017).
- <sup>27</sup> CAA, Cap. V.
- <sup>28</sup> Ver Ley 24560, 20 de sept 1995, [28249] B.O. 3 (Arg.), <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/28253/norma.htm> [https://perma.cc/QW6B-KE5K].
- <sup>29</sup> Ver Resolución Conjunta MSyA N° 149/05 y SAGPyA N° 683/05, 26 de septiembre de 2005 [30746] B.O. 20 (Arg.) <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=110017> [https://perma.cc/9MF9-YXS7] (que incorpora las normas del Mercosur en el Código Alimentario).
- <sup>30</sup> CAA, Cap. 1 § 6.6.1.
- <sup>31</sup> Decreto N° 4238/68, de 19 de julio de 1968 [21505] B.O. 9 (Arg.) (actualizado en 2004), <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/24788/texact.htm> [https://perma.cc/JCE5-R4KR]
- <sup>32</sup> Ley de Donación de Alimentos (Ley N° 25989), Art. 5.
- <sup>33</sup> Reglamento de la Comisión N° 1169/2011, 2011 O.J. (L 304) 18 (CE).
- <sup>34</sup> Ver, EUROPEAN COMMISSION, MARKET STUDY ON DATE MARKING AND OTHER INFORMATION PROVIDED ON FOOD LABELS AND FOOD WASTE PREVENTION: FINAL REPORT, (Enero de 2018), [https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/fw\\_lib\\_srp\\_date-marking.pdf](https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/fw_lib_srp_date-marking.pdf)
- <sup>35</sup> *Release: Companies Commit to Simplify Food Date Labels Worldwide by 2020, Reducing Food Waste*, WRI (20 de sept. de 2017) <https://www.wri.org/news/2017/09/release-companies-commit-simplify-food-date-labels-worldwide-2020-reducing-food-waste>
- <sup>36</sup> Los miembros de pleno derecho del acuerdo del MERCOSUR están obligados, en virtud del Protocolo de Ouro Preto, a transponer las resoluciones del GMC a la legislación nacional y están obligados por las resoluciones del MERCOSUR una vez que la legislación se incorpore oficialmente a la legislación nacional
- <sup>37</sup> *Mercosur Operations*, MERCOSUR, <https://www.mercosur.int/en/about-mercocor/operations/> (última visita 5 de dic. de 2019).
- <sup>38</sup> Ver MERCOSUR/GMC/ACTA N°. 02/19 (Acta de la reunión del Grupo Mercado Común, junio de 2019, <https://www.mercosur.int/nueva-reunion-del-grupo-mercado-comun-gmc-en-buenos-aires/>
- <sup>39</sup> Ley de Donación de Alimentos (Ley N° 25989), Art. 9.
- <sup>40</sup> *A un año de la Ley Donal no facilitó ni aumentó la donación de alimentos*, El Eco (13 de oct. de 2019), <https://www.eleco.com.ar/interes-general/a-un-ano-de-la-ley-donal-no-facilito-ni-aumento-la-donacion-de-alimentos/#>
- <sup>41</sup> Ley de Donación de Alimentos (Ley N° 25989), Art. 3.

<sup>42</sup> *Id.*, Art. 2.  
<sup>43</sup> *Id.*, Art. 3.  
<sup>44</sup> Decreto N° 246/2019, Art. 3, 3 de abril de 2019 [34088] B.O. 2 (Arg.), <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/320000-324999/321761/norma.htm> [https://perma.cc/AG6A-DDCX] [en adelante “Decreto 246/2019”].  
<sup>45</sup> *Id.*  
<sup>46</sup> Ley de Donación de Alimentos (Ley N° 25989), Art. 9.  
<sup>47</sup> Decreto N° 246/2019, Art. 3.  
<sup>48</sup> El Ministerio de Desarrollo Social ha comunicado a la RedBdA que los bancos de alimentos no necesitan registrarse como intermediarios por sí mismos porque donan exclusivamente a intermediarios registrados. Esta distinción no está claramente establecida en la ley y sigue siendo un punto de confusión entre los bancos de alimentos.  
<sup>49</sup> Decreto 246/2019, Art. 3.  
<sup>50</sup> *Jornada Abierta*, BANCO DE ALIMENTOS (31 de agosto de 2018) <https://www.bancodealimentos.org.ar/novedades/jornada-abierta/>.  
<sup>51</sup> *Capacitación y asistencia técnica*, MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA, [http://www.alimentosargentinos.gob.ar/HomeAlimentos/Capacitacion/cursos\\_virtuales.php](http://www.alimentosargentinos.gob.ar/HomeAlimentos/Capacitacion/cursos_virtuales.php) (última visita 24 de feb. de 2020).  
<sup>52</sup> *Argentina*, COUNCIL ON FOUNDATIONS (julio de 2018), <https://www.cof.org/content/argentina>; Silvia Stang, *Donar para el Bien Común: Requisitos del Incentivo Fiscal*, LA NACIÓN (10 de feb. de 2013), <https://www.lanacion.com.ar/1553278-donar-para-el-bien-comun-requisitos-del-incentivo-fiscal>.  
<sup>53</sup> Ver Ley N°. 27430, 27 de dic. de 2017, [33781] B.O. 3 (Arg.), <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/305000-309999/305262/texact.htm> [https://perma.cc/KLE5-WAMS] [en adelante “Ley N°. 27430”] (que prevé una disminución de la tasa impositiva al 25% a partir de 2020). La Ley N° 27.541 (publicada en el Diario Oficial el 23 de diciembre de 2019) estableció la suspensión de la tasa decreciente hasta los ejercicios fiscales a partir del 1° de enero de 2021.  
<sup>54</sup> Cámara de Diputados de Argentina, Proyecto de Ley 5523-D-2017, <https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/textoCompleto.jsp?exp=5523-D-2017&tipo=LEY> [https://perma.cc/J84K-SZHS].  
<sup>55</sup> *Argentina*, nota 52 *arriba*; Silvia Stang, nota 52 *arriba*.  
<sup>56</sup> Ver Ley N°. 27430 (que modifica el apartado c) del artículo 85 de la Ley del Impuesto a las Ganancias).  
<sup>57</sup> Ver *Certificado de exención en el impuesto a las ganancias*, AFIP, <https://www.afip.gob.ar/genericos/exentas-rg2681/> (última visita 24 de feb. de 2020) (que permite a las entidades verificar su condición de exentas de impuestos).  
<sup>58</sup> Una búsqueda realizada en febrero de 2020 utilizando la base de datos de la AFIP antes citada indicó que RedBdA presentó una solicitud de exención de impuestos el 10 de abril de 2019 y que la solicitud seguía pendiente a la fecha de la búsqueda.  
<sup>59</sup> Esta información se deriva de las conversaciones de la FLPC con los aliados en el país y la GFN.  
<sup>60</sup> Decreto 692/1998, Art. 58, 11 de junio de 1998, [28918] B.O. 3 (Arg.), <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=51323> [https://perma.cc/7BL7-QV2C] [en adelante “Decreto Reglamentario del IVA”]. Para una breve explicación de esta norma, ver *ABC - Consultas y Respuestas Frecuentes sobre Normativa, Aplicativos y Sistemas*, AFIP [https://www.afip.gob.ar/genericos/guiavirtual/consultas\\_detalle.aspx?id=2792308](https://www.afip.gob.ar/genericos/guiavirtual/consultas_detalle.aspx?id=2792308) [https://perma.cc/6JLN-4CM7].  
<sup>61</sup> *Id.*  
<sup>62</sup> Opinión de la AFIP 68/1982, 3 de septiembre de 1982 350 B.O. 88 (Arg.), [http://biblioteca.afip.gob.ar/dcp/DID\\_N\\_000068\\_1982\\_09\\_03](http://biblioteca.afip.gob.ar/dcp/DID_N_000068_1982_09_03) [https://perma.cc/V34B-XDX8].  
<sup>63</sup> Ver HARVARD LAW SCHOOL FOOD LAW AND POLICY CLINIC, KEEPING FOOD OUT OF THE LANDFILL: POLICY IDEAS FOR STATES AND LOCALITIES 19-20 (2016) [https://www.chlpi.org/wp-content/uploads/2013/12/Food-Waste-Toolkit\\_Oct-2016\\_smaller.pdf](https://www.chlpi.org/wp-content/uploads/2013/12/Food-Waste-Toolkit_Oct-2016_smaller.pdf)  
<sup>64</sup> AFIP, nota 58 *arriba*.  
<sup>65</sup> Basado en las conversaciones de la FLPC con el asesor legal del país.  
<sup>66</sup> Resolución AFIP N° 2681/2009, 28 de septiembre de 2009 [31751] B.O. 26 (Arg.), <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/155000-159999/158391/texact.htm> [https://perma.cc/N5ZC-FRYF]  
<sup>67</sup> Cámara de Diputados de Argentina, Proyecto de Ley 5523-D-2017, <https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/textoCompleto.jsp?exp=5523-D-2017&tipo=LEY> [https://perma.cc/J84K-SZHS].



© JUNIO DE 2020



**THE GLOBAL  
FOOD DONATION  
POLICY ATLAS**