



PERÚ

PERÚ

RECOMENDACIONES

LEYES Y POLÍTICAS
PARA LA DONACIÓN
DE ALIMENTOS

FEBRERO DE 2021

Autores

Este informe fue escrito por los siguientes miembros del 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, Nomin Jagdagdorj y Jordan Hill.

Agradecimientos

Agradecemos a la Red Mundial de Bancos de Alimentos (GFN), cuyos aportes, ideas y experiencia sirvieron de base para gran parte de nuestra investigación. Este informe también fue posible gracias al asesoramiento y al apoyo de nuestros socios locales en Perú, con quienes discutimos las ideas aquí expuestas, incluyendo el Banco de Alimentos Perú (BAP), 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 (Global Food Donation Policy Atlas) es una iniciativa pionera para promover 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 repercuten en 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.

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

La Clínica de Leyes y Políticas Alimentarias (FLPC) 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 las leyes y políticas alimentarias. La FLPC tiene como objetivo aumentar el acceso a alimentos saludables, apoyar la producción de alimentos y sistemas alimentarios sostenibles, y reducir el desperdicio de alimentos sanos y saludables. Para más información, visite www.chlpi.org/FLPC.



Acerca de la Red Mundial de Bancos de Alimentos

La Red Mundial de Bancos de Alimentos (GFN) 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 GFN 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 alimentaria y ayuden a los bancos de alimentos a llegar a más personas que padecen hambre. Para más información, visite 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.



Diseño del informe: Najeema Holas-Huggins.

ÍNDICE

Acerca de estas recomendaciones.....	1
Resumen de las recomendaciones.....	2
Introducción.....	3
Desafíos legales y recomendaciones de políticas.....	4
Seguridad alimentaria para donaciones.....	4
Resumen de la situación.....	4
Recomendaciones de políticas.....	5
Etiquetado de fechas.....	5
Resumen de la situación.....	5
Recomendaciones de políticas.....	7
Protección frente a la responsabilidad para donaciones de alimentos.....	8
Resumen de la situación.....	8
Recomendaciones de políticas.....	9
Incentivos fiscales y barreras impositivas.....	10
Resumen de la situación.....	10
Recomendaciones de políticas.....	11
Requisitos de donación o sanciones por desperdicio de alimentos.....	12
Resumen de la situación.....	12
Recomendaciones de políticas.....	13
Conclusión.....	14

ACERCA DE ESTAS RECOMENDACIONES

Este documento es fruto del proyecto *Atlas de Políticas Globales de Donación de Alimentos* (Global Food Donation Policy Atlas), 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).¹ 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 su recuperación. Estos temas incluyen la seguridad alimentaria, el etiquetado de fechas, la responsabilidad, 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 Perú, donde un tercio de los alimentos que se producen, o 9 millones de toneladas de alimentos, se pierde o desperdicia cada año,² mientras que 2.8 millones de personas sufrían de inseguridad alimentaria generalizada antes de la pandemia del nuevo coronavirus (COVID-19). En el análisis que sigue a continuación, se ofrece una breve reseña de las cuestiones jurídicas más relevantes para la donación de alimentos, que están explicadas más en detalle en la Guía Legal de Perú. 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 Perú.



RESUMEN DE LAS RECOMENDACIONES

Las recomendaciones que figuran en el presente documento proporcionan un punto de partida a las partes interesadas de Perú 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 su desperdicio.

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

- **Modificar el Reglamento de la Ley de Inocuidad de los Alimentos para indicar explícitamente qué disposiciones de seguridad alimentaria se aplican a las entidades receptoras de donaciones.**
- **Elaborar y difundir orientación aclaratoria para identificar qué requisitos de seguridad se aplican a los donantes de alimentos.**

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

- **Modificar la Norma Técnica N.º 209.038 para definir claramente la fecha de vencimiento como una etiqueta basada en la seguridad.**
- **Adoptar un sistema de etiquetado de doble fecha para distinguir entre las etiquetas de fechas basadas en la seguridad y las etiquetas de fechas basadas en la calidad.**
- **Permitir y promover la donación de alimentos después de la fecha basada en la calidad según la Ley de Donación de Alimentos.**
- **Emitir orientación aclaratoria sobre el significado de las etiquetas de fechas y su aplicación a la donación de alimentos.**

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

- **Modificar la Ley de Donación de Alimentos para establecer protecciones de responsabilidad claras y amplias para los donantes de alimentos y las organizaciones de recuperación de alimentos que actúen de buena fe.**
- **Establecer protecciones de responsabilidad que permitan a las organizaciones de recuperación de alimentos y otros intermediarios cobrar una tarifa nominal por los alimentos donados.**
- **Proteger la donación de alimentos vencidos si la fecha se refiere a la calidad y no a la seguridad.**

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

- **Aumentar la deducción fiscal disponible para la donación de alimentos y las actividades relacionadas con el almacenamiento, el transporte y la entrega de alimentos donados.**
- **Aclarar y ampliar los beneficios fiscales disponibles durante el régimen de donaciones en "estado de emergencia".**
- **Permitir a los donantes reclamar un beneficio fiscal por la donación de alimentos después de la fecha basada en la calidad.**

Para garantizar que todos los actores de la cadena de suministro de alimentos contribuyan con los esfuerzos de recuperación y donación de alimentos, el gobierno debería:

- **Ampliar el alcance del requisito de donación de alimentos para alinearlos con la Ley contra la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos.**
- **Implementar y aplicar el requisito de donación de alimentos en virtud de la Ley de Donación de Alimentos.**

INTRODUCCIÓN

La pérdida y el desperdicio de alimentos representan un gran desafío ambiental, económico y social en Perú. Según las últimas estimaciones, casi el 9% de la población padece inseguridad alimentaria,³ pero cada año se pierden o desperdician aproximadamente 9 millones de toneladas de alimentos.⁴ Aunque Perú no registra datos oficiales sobre el desperdicio y la pérdida de alimentos, la FAO estima que el 42.9% de los tomates, el 40.8% de los bananos y el 31.96% de las papas se pierden entre la producción y la distribución,⁵ y el 33% del pescado se pierde antes de llegar a los mercados, en parte debido a la falta de almacenamiento adecuado en los buques pesqueros.⁶ Al igual que en otros países de América Latina, las pérdidas posteriores a la cosecha en las granjas de Perú, a nivel familiar, se han atribuido a los daños sufridos por los cultivos durante la cosecha o la selección, a la educación del jefe de familia y al uso de insumos modernos.⁷ Las pérdidas adicionales se deben a los problemas de transporte, distribución y almacenamiento, así como a las prácticas ineficientes de envasado y venta minorista.

Aunque todavía no se conoce el impacto total de la pandemia de COVID-19, la crisis ha interrumpido considerablemente las cadenas de suministro en Perú y en todo el mundo. Los informes de Perú advierten que existen nuevos obstáculos para el acceso a los alimentos y que se necesitan redes de seguridad social más eficaces para evitar que millones de personas caigan en la pobreza.⁸ Sin embargo, incluso antes de la pandemia, el gobierno había adoptado necesariamente medidas de emergencia para paliar en forma temporal estos problemas. El gobierno de Perú ha demostrado su interés en promover iniciativas legislativas y normativas progresivas que aborden la pérdida y el desperdicio de alimentos, así como la inseguridad alimentaria y el hambre. En 2016, Perú adoptó la *Ley 30498 que Promueve la Donación de Alimentos y Facilita el Transporte de Donaciones en Situaciones de Desastres Naturales* (en adelante "Ley de Donación de Alimentos").⁹ La Ley de Donación de Alimentos establece un procedimiento estándar y beneficios fiscales para las donaciones de alimentos que han perdido valor comercial pero que siguen siendo seguros para el consumo humano. La Ley también incluye un régimen de donación independiente que se aplica a la donación gratuita de bienes, incluidos los alimentos, durante los "estados de emergencia" causados por desastres naturales.¹⁰

EN 2016, PERÚ ADOPTÓ LA LEY N.º 30498 QUE PROMUEVE LA DONACIÓN DE ALIMENTOS Y FACILITA EL TRANSPORTE DE DONACIONES EN SITUACIONES DE DESASTRES NATURALES.

En 2019, Perú aprobó la *Ley N.º 30988 que Promueve la Reducción y Prevención de Pérdidas y Desperdicios de Alimentos* (en adelante "Ley contra la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos").¹¹ Aunque la Ley contra la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos no menciona la donación de alimentos ni hace referencia a la Ley de Donación de Alimentos, el Reglamento de la Ley contra la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos aprobado en marzo de 2020 concilia ambos marcos.¹² El Reglamento también prevé la creación de un Grupo de Trabajo en el ámbito de la *Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria* para elaborar pautas de acuerdo con ambas leyes.¹³

Estos desarrollos legislativos tienen el potencial de promover los esfuerzos actuales de los actores del sector privado a fin de fomentar la donación de alimentos como una solución tanto para la pérdida y el desperdicio de alimentos como para la inseguridad alimentaria. El *Banco de Alimentos Perú* (BAP), por ejemplo, se creó en 2014 para redirigir el excedente de alimentos a las poblaciones que sufren inseguridad alimentaria. Entre 2014 y 2019, el BAP recuperó aproximadamente 9,767 toneladas de alimentos, evitando más de 415 toneladas de emisiones anuales de CO₂.¹⁴ El BAP triplicó con creces su impacto durante los primeros meses de la pandemia de COVID-19, atendiendo a 180,000 personas en el primer mes posterior al brote.¹⁵ Si bien los esfuerzos del BAP han tenido un impacto significativo, el fortalecimiento de las leyes y políticas relacionadas con la donación de alimentos puede ayudar al BAP y a otras organizaciones de recuperación de alimentos a ampliar sus operaciones en el largo plazo.

Las siguientes secciones resumen algunas de las cuestiones jurídicas más comunes y complejas relacionadas con la donación de alimentos, como se identifican y describen con más detalle en la Guía Legal de Perú. Este documento también ofrece recomendaciones de políticas para abordar con éxito esos desafíos.

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 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 cuáles son las normas de seguridad alimentaria que se aplican a los alimentos donados, en contraposición a los alimentos comprados, así como cuáles medidas son necesarias para donar alimentos de manera segura en cumplimiento de las normas aplicables. Como resultado, el excedente de alimentos seguros que podría haberse redirigido a las poblaciones necesitadas se envía en cambio a los vertederos. En Perú, esta incertidumbre se debe a la existencia de un marco fragmentado de seguridad alimentaria que es difícil de discernir y aplicar para los posibles donantes, en particular en el contexto de la donación de alimentos.

La mayoría de las disposiciones nacionales de seguridad alimentaria están incluidas en la *Ley de Inocuidad de los Alimentos*¹⁶ de Perú y su reglamentación,¹⁷ cuya supervisión se delega a varios organismos.¹⁸ La Ley de Inocuidad de los Alimentos creó una *Comisión Multisectorial Permanente de Inocuidad Alimentaria* (COMPIAL),¹⁹ que está formada por funcionarios de varios ministerios, incluido el *Ministerio de Salud* (MINSA). La COMPIAL tiene la responsabilidad de proponer políticas nacionales para la seguridad de los alimentos y los piensos.²⁰

La Ley de Inocuidad de los Alimentos establece que, de acuerdo con el *Codex Alimentarius*, los alimentos alterados, contaminados, adulterados o falsificados no son aptos para el consumo humano.²¹ También establece que toda persona tiene derecho a recibir protección contra la producción, la importación o la libre transferencia de dichos alimentos.²² Esta norma general de "idoneidad" también figura en la *Ley General de Salud*,²³ que exige además la regulación de los alimentos para garantizar que sean aptos para el consumo humano.²⁴ El *Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas*²⁵ y la *Norma Sanitaria para el Almacenamiento de Alimentos Terminados destinados al Consumo Humano*²⁶ ofrecen estas normas.

Ni la Ley de Inocuidad de los Alimentos ni la Ley General de Salud cuentan con una sección separada sobre los alimentos donados o hacen referencia explícita a la donación de alimentos; sin embargo, ambas leyes disponen que las protecciones establecidas se aplican a los alimentos que se ofrecen gratuitamente.²⁷ Esto sugiere que ambas leyes se aplican a los alimentos donados, aunque algunas disposiciones escapan al ámbito de las actividades de donación. Por ejemplo, la Ley de Inocuidad de los Alimentos incluye disposiciones relativas a la alimentación animal.²⁸ El Reglamento de la Ley de Inocuidad de los Alimentos sí habla directamente de la donación de alimentos. Los artículos 15 y 16 confirman que las entidades receptoras están sujetas a control y vigilancia en materia de seguridad alimentaria por parte de la autoridad competente.²⁹

Esta supervisión se explica en la Ley de Donación de Alimentos, que encomienda a la *Dirección General de Salud Ambiental* (DIGESA) asegurarse de que las entidades receptoras de donaciones cumplan con las normas de seguridad alimentaria adecuadas y solo distribuyan alimentos aptos para el consumo humano.³⁰ A pesar de reiterar que las donaciones de alimentos deben ser aptas para el consumo humano, la Ley no ofrece orientación adicional sobre qué normas de seguridad alimentaria se aplican a los alimentos donados. La falta de orientación clara puede crear confusión entre las organizaciones de recuperación de alimentos y disuadir a los donantes de realizar donaciones en primer lugar.

Recomendaciones de políticas

1.

MODIFICAR EL REGLAMENTO DE LA LEY DE INOCUIDAD DE LOS ALIMENTOS PARA INDICAR EXPLÍCITAMENTE QUÉ DISPOSICIONES DE SEGURIDAD ALIMENTARIA SE APLICAN A LAS ENTIDADES PERCEPTORAS DE DONACIONES.

El Reglamento vigente de la Ley de Inocuidad de los Alimentos es una de las pocas normas que aborda explícitamente la seguridad alimentaria en el contexto de la donación de alimentos. Como se señaló anteriormente, los artículos del Reglamento confirman que las organizaciones de recuperación de alimentos que reciben alimentos donados están sujetas a la supervisión del Ministerio de Salud a través de la DIGESA.³¹ La Ley de Donación de Alimentos reitera esta responsabilidad, pero no explica en detalle las condiciones que deben cumplir estas organizaciones. Para garantizar que las organizaciones de recuperación de alimentos comprendan qué disposiciones de la Ley de Inocuidad de los Alimentos se aplican a las donaciones de alimentos, los ministerios responsables deberían modificar el Reglamento. En concreto, deberían añadir nuevas disposiciones que aclaren: (1) cuáles son las condiciones sanitarias que se aplican a las entidades receptoras de alimentos; y (2) qué normas de seguridad alimentaria son relevantes para la inspección de la DIGESA y garantizan que los alimentos donados sean aptos para el consumo humano.

2.

ELABORAR Y DIFUNDIR ORIENTACIÓN ACLARATORIA PARA IDENTIFICAR QUÉ REQUISITOS DE SEGURIDAD SE APLICAN A LOS DONANTES DE ALIMENTOS.

La modificación del marco de seguridad alimentaria vigente para incluir una sección específica sobre donaciones o para abordar explícitamente la donación de alimentos suele eliminar la incertidumbre entre los donantes de alimentos. Esta aclaración ayuda a evitar el desperdicio innecesario de alimentos y alienta a los actores de la cadena de suministro a donar en lugar de desechar los alimentos seguros que ya no son comercializables. Las normas claras de seguridad alimentaria para la donación también ayudan a garantizar que los alimentos donados cumplan con las normas de seguridad aplicables y no supongan un riesgo para los beneficiarios. Los donantes de alimentos tienen interés en asegurarse de que los alimentos donados sean seguros para el consumo humano, ya que si no lo hacen pueden incurrir en responsabilidad y verse impedidos de reclamar los beneficios fiscales establecidos en la Ley de Donación de Alimentos (que se analizan más adelante en este documento).

Sin embargo, con tantas leyes, normas y organismos responsables que se superponen, la simple modificación de la Ley de Inocuidad de los Alimentos y su reglamentación, o de la Ley General de Salud, puede no eliminar la confusión de los donantes. Por lo tanto, la DIGESA, en colaboración con otros organismos involucrados en la COMPIAL, debería desarrollar orientación aclaratoria para los donantes de alimentos, estableciendo parámetros para determinar si un alimento es apto para el consumo humano y, por lo tanto, seguro para la donación. Ofrecer una orientación no vinculante y flexible es el vehículo más eficaz a través del cual estos organismos pueden ofrecer un asesoramiento normalizado a los donantes de alimentos. Esta orientación también puede elaborarse junto con posibles donantes del sector privado y entidades receptoras de donaciones, como el BAP, que también están sujetas a normas de seguridad alimentaria.

Etiquetado de fechas

Resumen de la situación

Una de las principales causas del desperdicio de alimentos y un obstáculo para la donación de alimentos es la idea errónea generalizada sobre las etiquetas de fechas tales como "vender antes de", "consumir antes de" o "consumir preferentemente antes de" en los productos alimenticios. Muchos donantes y consumidores interpretan estas etiquetas de fechas como indicadores de seguridad alimentaria. Sin embargo, en la gran mayoría de los alimentos, las etiquetas de fechas indican la frescura o calidad más que la seguridad alimentaria, y son pocos los alimentos que tienen más probabilidades de transmitir enfermedades a lo largo del tiempo. Sin embargo, los donantes y organizaciones de recuperación de alimentos cautelosos pueden descartar los alimentos después esa fecha, incluso si son perfectamente seguros para donar y consumir.

En otros países que han medido el impacto de las etiquetas de fechas, la investigación muestra que los consumidores generalmente confunden las etiquetas de fechas con indicadores de seguridad y no de calidad. En el Reino Unido, por ejemplo, los investigadores observaron que los consumidores desechaban alrededor del 22% de los alimentos que podrían haber consumido debido a la confusión sobre la fecha de la etiqueta.³² Del mismo modo, el 84% de los estadounidenses informan que tiran los alimentos después de la fecha de vencimiento debido a preocupaciones sobre la seguridad, incluso cuando el riesgo de enfermedades transmitidas por los alimentos en ese momento sea mínimo.³³ Esta confusión se produce en los hogares, pero también repercute en la disposición de las empresas de alimentos para donar, así como el estigma contra los alimentos vencidos entre los receptores de las donaciones de alimentos.

El régimen de etiquetado de fechas en Perú perpetúa este ciclo de confusión y desperdicio a pesar de los esfuerzos por estandarizar las etiquetas de fechas. La *Ley Nacional de Etiquetado y Verificación de los Reglamentos Técnicos de los Productos Industriales Manufacturados* requiere que todos los alimentos perecederos envasados tengan una "fecha de vencimiento".³⁴ Este requisito se explica con más detalles en la *Norma Técnica Peruana NTP 209.038*,³⁵ que fue adoptada en 2009 por el *Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual* (INDECOPI).

Aunque el INDECOPI adoptó la Norma Técnica para alinearse con el *Codex Alimentarius*, la Norma Técnica no distingue claramente entre las etiquetas basadas en la seguridad y las etiquetas basadas en la calidad, en consonancia con el *Codex*.³⁶ La actualización de 2018 de la Norma General para el Etiquetado de los Alimentos Preenvasados del *Codex Alimentarius* introdujo un sistema de etiquetado doble, explicando que la "fecha de caducidad" (fecha de vencimiento) suele ser una etiqueta basada en la seguridad, mientras que "*consumir preferentemente antes de*" se utiliza para transmitir la calidad.³⁷ La Norma Técnica de Perú no se adhiere a este sistema. En cambio, describe la "fecha de vencimiento" como una etiqueta basada en la calidad y no la última fecha en la que los alimentos son seguros para el consumo humano. La Norma Técnica también introduce la "*fecha límite de utilización o fecha límite de consumo recomendada o fecha de caducidad*",³⁸ que se define de forma similar a una etiqueta basada en la calidad, pero que no aparece ni se explica de otra forma en la Norma.

El sistema de etiquetado de la Norma Técnica no solo entra en conflicto con la interpretación predominante de la "fecha de vencimiento" como etiqueta basada en la seguridad, sino que también confunde a los donantes que buscan donar de forma segura excedentes de alimentos. La Ley de Donación de Alimentos promueve la donación de alimentos que cumplan con los requisitos de calidad y sigan siendo aptos para el consumo humano en el momento de la donación, aunque ya no sean comercializables.³⁹ Según la definición de "fecha de vencimiento" basada en la calidad de la Norma Técnica, parecería que esta disposición de la Ley de Donación de Alimentos permite la donación de alimentos después de la "fecha de vencimiento". Esta interpretación es probablemente contradictoria para muchos donantes, que suponen que la "fecha de vencimiento" indica la última fecha en la que los alimentos son seguros para su consumo. Por lo tanto, los donantes cautelosos pueden evitar donar alimentos después de la fecha fijada, aunque todavía sean aptos para el consumo humano.

Una disposición del Reglamento de la Ley de Donación de Alimentos del *Ministerio de Economía y Finanzas* (MEF) puede disuadir aún más la donación de alimentos después de la fecha fijada. El Reglamento del MEF solo permite a los donantes reclamar una deducción de acuerdo con la *Ley del Impuesto a la Renta* por las donaciones realizadas a las entidades receptoras *antes* de la "fecha de vencimiento" prevista.⁴⁰ El Reglamento no aborda la posibilidad de que los alimentos sigan siendo seguros para el consumo humano si el fabricante utilizó la "fecha de vencimiento" para transmitir la calidad de acuerdo con la definición de la Norma Técnica. Esta disposición normativa puede conducir a un desperdicio innecesario de alimentos. El Reglamento no impone ninguna sanción por donar alimentos después de la "fecha de vencimiento". Sin embargo, sin los beneficios fiscales disponibles para los alimentos vencidos, es probable que los potenciales donantes descarten los alimentos después de la fecha de vencimiento, incluso si todavía son seguros para el consumo humano.

Un proyecto de reglamento del *Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social* (MIDIS) sobre el requisito de donación de la Ley de Donación de Alimentos, publicado en agosto de 2019, buscaba reforzar esta práctica. El proyecto de reglamento del MIDIS prohibía expresamente la donación de alimentos dentro de los 15 días de la "fecha de vencimiento".⁴¹ Aunque el reglamento no había sido finalizado al momento de redactar este informe, sugiere que el gobierno interprete la "fecha de vencimiento" como una fecha basada en la seguridad, a pesar de que la Norma Técnica no apoya esta interpretación. Es probable que esta interpretación contradictoria perpetúe la confusión entre los donantes de alimentos y las organizaciones de recuperación de alimentos y socave los esfuerzos por donar excedentes de alimentos seguros.

Recomendaciones de políticas

1. MODIFICAR LA NORMA TÉCNICA N.º 209.038 PARA DEFINIR CLARAMENTE LA "FECHA DE VENCIMIENTO" COMO UNA ETIQUETA BASADA EN LA SEGURIDAD.

Para establecer un sistema de etiquetado de fechas que se ajuste a la orientación más reciente del *Codex Alimentarius*, el gobierno debería actualizar la Norma Técnica para definir claramente la "fecha de vencimiento" como una etiqueta basada en la seguridad. La Ley Nacional de Etiquetado establece que la "fecha de vencimiento" debe figurar en todos los productos perecederos envasados, pero la Norma Técnica define esta fecha como una indicación de calidad y no de seguridad. En consecuencia, el INDECOPI, organismo responsable de la supervisión del etiquetado, debería modificar la Norma Técnica para explicar que, de acuerdo con la interpretación predominante y las pautas generales de etiquetado del *Codex Alimentarius*, la "fecha de vencimiento" significa la última fecha en la que el producto debería ser consumido por razones de seguridad (y calidad).⁴² La modificación también debería designar las frases "fecha de caducidad" o "fecha de vencimiento" para acompañar esta fecha, en lugar de "consumir preferentemente antes de" que recomienda actualmente.

2. ADOPTAR UN SISTEMA DE ETIQUETADO DE DOBLE FECHA PARA DISTINGUIR ENTRE LAS ETIQUETAS DE FECHAS BASADAS EN LA SEGURIDAD Y LAS ETIQUETAS DE FECHAS BASADAS EN LA CALIDAD.

Reconociendo que una "fecha de vencimiento" basada en la seguridad puede no aplicarse a todos los productos alimenticios, el INDECOPI debería modificar aún más la Norma Técnica para establecer un sistema de doble etiquetado de acuerdo con el *Codex Alimentarius*. Muchos otros países y la industria alimentaria están avanzando hacia un sistema de etiquetado de doble fecha que permite a los fabricantes elegir entre una etiqueta basada en la seguridad y una etiqueta basada en la calidad. Por ejemplo, la Unión Europea exige a los fabricantes que seleccionen solo una de las dos etiquetas estándar. La frase "consumir preferentemente antes de" se requiere para los alimentos cuya etiqueta indica calidad, mientras que la frase "fecha de caducidad" o "fecha de vencimiento" se utiliza si el riesgo de seguridad alimentaria aumenta después de esa fecha.⁴³

Varios Estados Miembros de la Unión Europea también han emitido orientación aclarando el impacto de estas fechas en la donación de alimentos y otros han introducido leyes que permiten explícitamente la donación después de la fecha indicada en "consumir preferentemente antes de" (pero no después de la fecha indicada en "consumir antes de").⁴⁴ El Foro de Bienes de Consumo, una red mundial de 400 empresas de bienes de consumo en 70 países, también ha pedido que se adopte un sistema estandarizado de etiquetado de doble fecha con frases separadas para indicar la fecha de calidad y la fecha de seguridad en las etiquetas.⁴⁵

La base de este sistema ya existe en la Norma Técnica, que exige una "fecha de vencimiento" para los alimentos perecederos y ofrece una fecha alternativa llamada "fecha límite de utilización o fecha límite de consumo recomendada o fecha de caducidad".⁴⁶ La aplicación adecuada de esta fecha alternativa no está clara, pero la fecha se define como el último día en que el producto presenta los atributos de calidad que los consumidores esperarían normalmente, y la última fecha en que el alimento es comercializable.⁴⁷ El INDECOPI debería cambiar el nombre de la fecha alternativa a "consumir preferentemente antes de" o "mejor calidad antes de" para indicar claramente que se trata de una etiqueta basada en la calidad. Esta fecha "basada en la calidad" puede utilizarse en lugar de una "fecha de vencimiento" para los alimentos que no suponen un mayor riesgo para la salud con el paso del tiempo. El INDECOPI también debería actualizar la Norma Técnica para aclarar que el término "fecha de caducidad" es una expresión de la etiqueta "fecha de vencimiento", de acuerdo con la orientación del *Codex Alimentarius*.

3. PERMITIR Y PROMOVER LA DONACIÓN DE ALIMENTOS DESPUÉS DE LA FECHA BASADA EN LA CALIDAD SEGÚN LA LEY DE DONACIÓN DE ALIMENTOS.

Como se comentó anteriormente, el Reglamento de la Ley de Donación de Alimentos del MEF y el proyecto de reglamento del MIDIS desalientan la donación de alimentos una vez pasada la "fecha de vencimiento" en virtud de la Ley de Donación de Alimentos. Para garantizar que estas restricciones no impidan a los donantes donar alimentos que todavía son seguros para el consumo humano, el gobierno debería aclarar que cualquier restricción a las donaciones de alimentos vencidos se aplica solo a la etiqueta basada en la seguridad.

En concreto, el MEF debería modificar su actual normativa, que impide a los donantes reclamar los beneficios fiscales establecidos en el inciso x.1) del artículo 37 de la Ley del Impuesto a la Renta después de la "fecha de vencimiento". La modificación debería explicar que la prohibición de solicitar el beneficio fiscal solo se aplica si la "fecha de vencimiento" indica seguridad (es decir, el alimento vencido ya no es apto para el consumo humano). Si Perú adopta un sistema de etiquetado doble, el MEF también debería añadir una disposición en el Reglamento de la Ley de Donación de Alimentos que permita expresamente a los donantes reclamar beneficios fiscales sobre los alimentos donados después de la fecha basada en la calidad si los alimentos siguen siendo seguros.

Cuando el MIDIS elabore el reglamento definitivo para la Ley de Donación de Alimentos, debería evitar imponer la restricción de 15 días introducida en el proyecto de reglamento.⁴⁸ Prohibir las donaciones de alimentos dentro de los 15 días de la "fecha de vencimiento" probablemente traerá como resultado un desperdicio innecesario de alimentos y una oportunidad perdida de donar excedentes de alimentos seguros. Esto es especialmente cierto en el sistema actual de etiquetado de fechas donde la "fecha de vencimiento" no está claramente definida como una etiqueta basada en la seguridad. En consecuencia, la normativa actualizada debería reducir el plazo de 15 días o permitir a los donantes de alimentos donar hasta la "fecha de vencimiento", después de la cual deberían certificar la seguridad del producto.

Si el gobierno adopta un sistema estandarizado de etiquetado de doble fecha, el MIDIS debería asegurarse de que la normativa que establece el requisito de donación permita expresamente la donación de alimentos después de la fecha de la etiqueta basada en la calidad.

4. EMITIR ORIENTACIÓN ACLARATORIA SOBRE EL SIGNIFICADO DE LAS ETIQUETAS DE FECHAS Y SU APLICACIÓN A LA DONACIÓN DE ALIMENTOS.

Promover una mayor educación y concientización acerca del significado previsto y la aplicación de las etiquetas de fechas puede ayudar a reducir la pérdida y el desperdicio de alimentos y promover una mayor donación de excedentes de alimentos seguros. Mientras el gobierno toma las medidas necesarias para aclarar el régimen de etiquetas de fechas existente y toma medidas futuras para adoptar un sistema de etiquetado de doble fecha, las campañas de educación serán fundamentales para informar a los donantes, las organizaciones de recuperación de alimentos y los consumidores sobre estas actualizaciones. El INDECOPI debería tomar la iniciativa para emitir orientación aclaratoria. Las iniciativas conjuntas de los sectores público y privado pueden ayudar a que las partes interesadas entiendan que las etiquetas de fechas no deberían constituir un obstáculo para las donaciones.

Protección frente a la responsabilidad para donaciones de alimentos

Resumen de la situación

Un importante obstáculo para la donación de alimentos es el temor de los donantes de que se les atribuya responsabilidad si alguien se enferma después de consumir alimentos donados. Otros países, incluidos la Argentina y los Estados Unidos, han establecido una amplia protección para los donantes de alimentos y las organizaciones de recuperación de alimentos.⁴⁹ Esta protección limita la probabilidad de que esos actores sean considerados legal o financieramente responsables de cualquier daño resultante, siempre que actúen de conformidad con las leyes pertinentes. Perú no ha desarrollado tal protección amplia de responsabilidad para los donantes y los intermediarios; sin embargo, sí ofrece protección limitada para los donantes y las organizaciones de recuperación de alimentos en caso de que un beneficiario alegue daños.

Específicamente, la Ley de Donación de Alimentos limita la posible responsabilidad impuesta a estos actores en función de la cadena de custodia. En virtud del artículo 6, los donantes solo son responsables civil o penalmente por los daños causados si se demuestra que hubo culpa grave o dolo imputable en la entrega de los alimentos donados.⁵⁰ Una vez que la entidad perceptora toma posesión de la donación, la carga se traslada a esa entidad. Las organizaciones de recuperación de alimentos y otros intermediarios pueden ser considerados responsables civil o penalmente de cualquier daño causado por culpa grave o dolo imputable entre el momento de la recepción y la distribución al beneficiario.⁵¹ Según estas normas, ni los donantes de alimentos ni las organizaciones de recuperación de alimentos son considerados "objetivamente responsables" o automáticamente responsables, independientemente de las acciones que precedan al daño.

Estos límites y trasposos de la responsabilidad se apartan del esquema tradicional de responsabilidad establecido en el *Código de Protección y Defensa del Consumidor*.⁵² El Código introduce la responsabilidad en función de la relación consumidor-proveedor, siendo los proveedores los únicos responsables de la idoneidad y calidad de los productos alimenticios ofrecidos.⁵³ Sin embargo, el artículo 6 de la Ley de Donación de Alimentos aclara que este régimen de responsabilidad no se aplica a las donaciones de alimentos, señalando que los "donantes" no califican como "proveedores" a efectos de la Ley.⁵⁴ Esta excepción limita aún más la posible responsabilidad que de otra manera puede imponerse a los donantes de alimentos.

No obstante, la Ley de Donación de Alimentos no detalla cómo los donantes de alimentos y las organizaciones de recuperación de alimentos pueden evitar los reclamos de responsabilidad o identificar las defensas disponibles en caso de que se presente un reclamo. En ausencia de protecciones amplias que establezcan parámetros claros para evitar la responsabilidad y que presupongan que los donantes de alimentos y los intermediarios actúan de buena fe, quienes tienen aversión al riesgo pueden evitar donar excedentes de alimentos.

Recomendaciones de políticas

1.

MODIFICAR LA LEY DE DONACIÓN DE ALIMENTOS PARA ESTABLECER PROTECCIONES DE RESPONSABILIDAD CLARAS Y AMPLIAS PARA LOS DONANTES DE ALIMENTOS Y LAS ORGANIZACIONES DE RECUPERACIÓN DE ALIMENTOS QUE ACTÚEN DE BUENA FE.

Aunque el artículo 6 de la Ley de Donación de Alimentos limita la posible responsabilidad impuesta a los donantes de alimentos y a las entidades receptoras, Perú debería modificar la Ley para ampliar el alcance de esta protección. En concreto, la protección de la responsabilidad debería conceder explícitamente a los donantes de alimentos una presunción de buena fe que redujera la probabilidad de considerar a los donantes responsables de los daños, siempre que se cumplan ciertas condiciones. En la Argentina, por ejemplo, se aplica una amplia protección de responsabilidad siempre que las donaciones se efectúen de conformidad con las condiciones establecidas en la Ley de Donación de Alimentos del país (es decir, que las donaciones se realicen gratuitamente, a un intermediario calificado, y beneficien a las poblaciones necesitadas).⁵⁵ La Argentina otorga a los donantes y a las organizaciones de recuperación de alimentos la presunción de buena fe, en ausencia de conducta indebida intencional o culpa que cause daños a un beneficiario.⁵⁶

Las modificaciones a la Ley de Donación de Alimentos podrían imitar estas disposiciones, concediendo a los donantes de alimentos una amplia y clara protección de la responsabilidad. Esta protección no debería ser absoluta: la Ley podría mantener la regla de que los donantes de alimentos no están protegidos si se demuestra culpa grave o conducta indebida intencional al manipular los alimentos donados antes de su distribución. La protección ampliada también debería abarcar a las organizaciones receptoras registradas, garantizando que estos actores estén igualmente protegidos siempre que actúen de buena fe, cumplan con las leyes aplicables en materia de seguridad alimentaria y no demuestren intención de comprometer la integridad de los alimentos donados.

2.

ESTABLECER PROTECCIONES DE RESPONSABILIDAD QUE PERMITAN A LAS ORGANIZACIONES DE RECUPERACIÓN DE ALIMENTOS Y OTROS INTERMEDIARIOS COBRAR UNA TARIFA NOMINAL POR LOS ALIMENTOS DONADOS.

Cualquier modificación a la Ley de Donación de Alimentos que pretenda ofrecer una cobertura amplia tanto a los donantes de alimentos como a las organizaciones de recuperación de alimentos debería permitir también a los intermediarios cobrar una pequeña tarifa por los alimentos donados. A menudo, los países impondrán un requisito de "gratuidad" (es decir, los intermediarios en las donaciones de alimentos pierden la protección frente a la responsabilidad si cobran a los receptores finales incluso una tarifa pequeña o nominal por los alimentos donados). Esta restricción de "gratuidad" dificulta en última instancia los esfuerzos de recuperación de alimentos, ya que elimina posibles fuentes de financiación para las organizaciones de recuperación de alimentos que podrían utilizarse para apoyar las operaciones o desarrollar modelos innovadores de recuperación y donación de alimentos.

La Ley de Donación de Alimentos implica actualmente este requisito de "gratuidad", ya que define a los intermediarios o "entidades receptoras" como organizaciones públicas o privadas sin fines de lucro que distribuyen alimentos *de forma gratuita* a los necesitados.⁵⁷ También se denomina "beneficiarios" a los que reciben alimentos *gratuitos*.⁵⁸ Si bien promover las donaciones gratuitas es coherente con un enfoque caritativo de la donación de alimentos, no proporciona a las operaciones una fuente de financiación sostenible que, en última instancia, beneficie a las poblaciones atendidas. Por lo tanto, cualquier ampliación de la protección de la responsabilidad debería tener en cuenta el posible impacto a largo plazo de las organizaciones de recuperación de alimentos y permitir que las organizaciones sin fines de lucro registradas que reciban las donaciones cobren una tarifa significativamente reducida o nominal por ellas. Las organizaciones sin fines de lucro deberían poder utilizar los fondos generados únicamente para apoyar sus operaciones y aumentar su capacidad para reducir más eficazmente el desperdicio de alimentos, el hambre y la inseguridad alimentaria.

3.

PROTEGER LA DONACIÓN DE ALIMENTOS VENCIDOS SI LA FECHA SE REFIERE A LA CALIDAD Y NO A LA SEGURIDAD.

Como se explicó anteriormente, las normas actuales de etiquetado de fechas de Perú establecen una "fecha de vencimiento", pero no la definen claramente como una fecha basada en la seguridad y no en la calidad. Sin embargo, el Reglamento adoptado y propuesto de la Ley de Donación de Alimentos desalienta la donación de alimentos después de la "fecha de vencimiento".⁵⁹ En ausencia de una disposición legal clara o una declaración del gobierno que tenga en cuenta esta cuestión y permita explícitamente la donación de alimentos después de una fecha basada en la calidad, los donantes de alimentos y las organizaciones de recuperación de alimentos pueden ser más propensos a descartar en lugar de donar alimentos. Cualquier ampliación de la protección de la responsabilidad en la Ley de Donación de Alimentos debería considerar esta cuestión y aclarar que los alimentos pueden donarse después de la fecha fijada, *siempre* que la fecha se refiera a la calidad.

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. Las leyes tributarias pueden ayudar a compensar estos gastos y generar un incentivo para donar, o pueden crear una barrera adicional para la donación, contribuyendo a una mayor pérdida y desperdicio de alimentos. Es más probable que las empresas donantes donen el excedente de alimentos a los bancos de alimentos si reciben una deducción benéfica para compensar el costo del transporte y la logística.

Perú ofrece estos incentivos en los capítulos II y III de la Ley de Donación de Alimentos. El capítulo II actualiza el artículo 37 de la Ley del Impuesto a la Renta para establecer una deducción de hasta el 10% de la renta neta de tercera categoría del donante (es decir, la renta que se obtiene de las actividades empresariales) después de la compensación de pérdidas. En el caso de la donación de alimentos y los gastos relacionados (como los costos de transporte y almacenamiento), la deducción por donaciones y gastos no puede superar el 1.5% del valor total de las ventas netas de alimentos realizadas por el

contribuyente durante el ejercicio fiscal.⁶⁰ Según la SUNAT, las donaciones que superen el límite del 1.5% no son deducibles como gasto.⁶¹ Una vez que los donantes de alimentos alcanzan ese límite, pueden descartar el excedente de alimentos en lugar de donarlo y reclamar una pérdida. Estas situaciones requieren la comunicación previa con la SUNAT y la aprobación de un notario o juez.⁶²

La deducción solo se aplica a las donaciones de alimentos sin valor comercial pero aptos para el consumo humano y entregados gratuitamente a organizaciones que reúnen los requisitos y que están registradas como entidades receptoras de donaciones ante la *Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria* (SUNAT).⁶³ Esto incluye a las organizaciones públicas o privadas sin fines de lucro comprometidas con la "asistencia o bienestar social".⁶⁴

Además de esta deducción fiscal, tanto el capítulo II como el III garantizan que el impuesto al valor agregado, conocido como Ley del Impuesto General a las Ventas (IGV) en Perú, no suponga un obstáculo para las donaciones. La Ley crea una excepción al *Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo* (Ley del IGV)⁶⁵ para que los donantes puedan reclamar el crédito fiscal del IGV sobre los alimentos donados. Ambos capítulos también eximen a las donaciones de alimentos de la valuación de mercado según la Ley del Impuesto a la Renta.⁶⁶

El capítulo III confirma que la deducción fiscal introducida en el capítulo II está disponible para los bienes donados, de forma más amplia, y explica que las donaciones que cumplen con los requisitos, realizadas gratuitamente, no constituyen una renta gravable.⁶⁷ Los beneficios previstos en el capítulo III de la Ley solo están disponibles durante los "estados de emergencia" producidos por desastres naturales, siempre que el gobierno confirme y explique la aplicación de la Ley en su decreto oficial de emergencia. A pesar de estos beneficios, los donantes de alimentos en Perú informan que los incentivos financieros disponibles no son suficientes para motivar la donación de alimentos como una alternativa a desecharlos.⁶⁸

El valor adicional de los beneficios fiscales del capítulo III para los donantes de alimentos no se ve inmediatamente. Dado que los beneficios fiscales del capítulo III reflejan en gran medida aquellos establecidos en el capítulo II, este régimen especial de donaciones no consigue aumentar significativamente el incentivo para las donaciones de alimentos en situaciones de emergencia. Además, al momento de redactar este informe, el gobierno de Perú había emitido y prorrogado un decreto por el que se declaraba el "estado de emergencia" en respuesta a la pandemia de COVID-19.⁶⁹ Sin embargo, el decreto no establecía que la donación de alimentos u otros bienes entrara en el ámbito de aplicación de la Ley de Donación de Alimentos. En consecuencia, los donantes de alimentos no podían reclamar el beneficio fiscal adicional que figura en el capítulo III de la Ley de Donación de Alimentos. La decisión de no detallar la aplicación del capítulo III durante la pandemia puede deberse a una interpretación restringida del "desastre natural" como evento desencadenante o a la incertidumbre que rodea la aplicación de la Ley de Donación de Alimentos.

Recomendaciones de políticas

1. AUMENTAR LA DEDUCCIÓN FISCAL DISPONIBLE PARA LAS DONACIONES DE ALIMENTOS Y LAS ACTIVIDADES RELACIONADAS CON EL ALMACENAMIENTO, EL TRANSPORTE Y LA ENTREGA DE ALIMENTOS DONADOS.

Para incentivar aún más a los contribuyentes a donar excedentes de alimentos seguros, el gobierno debería ampliar el beneficio fiscal que actualmente ofrece la Ley de Donación de Alimentos. En la actualidad, la Ley permite a los donantes de alimentos deducir hasta el 10% de su renta neta, sin superar el 1.5% de las ventas netas de alimentos del donante en el ejercicio fiscal. Estos parámetros limitan el beneficio económico para los donantes de alimentos, especialmente si se comparan con los incentivos fiscales ofrecidos en otros países. En Colombia, por ejemplo, antes de la reforma fiscal de 2016, la *Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales* (DIAN) permitía a los donantes de alimentos reclamar una deducción del 125% del valor de las donaciones de alimentos realizadas a la ABACO, la red nacional de bancos de alimentos, durante el año o periodo gravable.⁷⁰ Los donantes de alimentos también podrían reclamar el crédito fiscal estándar disponible para las donaciones benéficas, actualmente el 25% del valor de las donaciones realizadas durante el año gravable.⁷¹ La adopción de un beneficio más competitivo como éste puede ayudar a Perú a promover más eficazmente la donación de alimentos como una alternativa beneficiosa desde el punto de vista financiero a simplemente tirar la comida.

2.

ACLARAR Y AMPLIAR LOS BENEFICIOS FISCALES DISPONIBLES DURANTE EL RÉGIMEN DE DONACIONES EN "ESTADO DE EMERGENCIA".

Para cumplir con el propósito de la Ley de Donación de Alimentos, el gobierno debería aclarar el ámbito de aplicación y los beneficios establecidos en el capítulo III. Como se explicó anteriormente, para que se aplique el procedimiento de donación y los beneficios fiscales del capítulo III, el gobierno debe detallar explícitamente cómo se aplica el régimen de donación en el decreto que anuncia el "estado de emergencia". La decisión de no aplicar el régimen durante la pandemia de COVID-19 ha planteado dudas sobre la aplicación de la Ley y si el "desastre natural" que da lugar al "estado de emergencia" se interpreta de forma demasiado restrictiva. Para evitar más confusión y debate sobre esta cuestión, el gobierno debería modificar la Ley de Donación de Alimentos para activar el régimen especial de donaciones del capítulo III al declararse el "estado de emergencia", independientemente de la causa.

Además, el gobierno debería mejorar los beneficios fiscales disponibles para los donantes de alimentos y las entidades receptoras de donaciones durante un "estado de emergencia" (en el capítulo III). Esto puede incluir un tope de deducción más alto o un crédito fiscal separado para las donaciones realizadas a las instituciones que reúnan los requisitos. Reconocer a las entidades receptoras de donaciones como "esenciales" y proporcionarles recursos financieros y de personal adicionales durante los "estados de emergencia" permitirá una recuperación y donación de alimentos más exitosa.

3.

PERMITIR A LOS DONANTES RECLAMAR UN BENEFICIO FISCAL POR LAS DONACIONES DE ALIMENTOS DESPUÉS DE LA FECHA BASADA EN LA CALIDAD.

Como se explica en la sección "Etiquetado de fechas" de estas recomendaciones, la normativa del MEF restringe la disponibilidad de beneficios fiscales a las donaciones entregadas antes de la "fecha de vencimiento".⁷² A medida que el gobierno realiza mejoras normativas para aclarar el significado de la "fecha de vencimiento" como fecha basada en la seguridad y tal vez introducir un sistema de etiquetado de doble fecha, el MEF debería actualizar sus normas para abordar estas modificaciones. En concreto, el MEF debería aclarar que los beneficios fiscales siguen estando disponibles para las donaciones de alimentos vencidos siempre que la fecha se refiera a la calidad, no a la seguridad.

Requisitos de donación o sanciones por desperdicio de alimentos

Resumen de la situación

Algunos países han establecido requisitos de donación de alimentos o han impuesto sanciones monetarias por los alimentos que se envían al vertedero (que a menudo se conocen como prohibiciones de residuos orgánicos o impuestos sobre los residuos) con el fin de influir en el comportamiento empresarial y promover sistemas alimentarios sostenibles. En principio, Perú introdujo esta solución normativa a través de la Ley de Donación de Alimentos, que contiene un requisito de donación ("*obligatoriedad de donación*") que debía entrar en vigencia en agosto de 2019, tres años después de la promulgación de la Ley. Este requisito figura en la quinta disposición complementaria final de la Ley y prohíbe a todas las tiendas de alimentos y supermercados desechar o destruir los alimentos que hayan perdido valor comercial pero que sigan siendo aptos para el consumo humano.⁷³ Esta disposición no se extiende a otros actores de la cadena de suministro de alimentos, como los restaurantes o los consumidores, que pueden tener excedentes de alimentos seguros.

Este limitado alcance no solo puede conducir potencialmente a un desperdicio innecesario de alimentos, sino que es contrario a la amplia promoción de la donación de alimentos establecida en la Ley contra la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos. Esta Ley avala la donación de alimentos como una acción llevada a cabo por todas las personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, dispuestas a donar alimentos que puedan haber perdido valor comercial pero que sean aptos para el consumo humano.⁷⁴ Al igual que la definición de "donante" de la Ley de Donación de Alimentos, esta conceptualización de la donación de alimentos no tiene una definición tan restringida, sino que prevé un esfuerzo colectivo de todas las partes

interesadas pertinentes.

Además, al momento de redactar este informe, a fines de 2020, el gobierno de Perú aún no había adoptado un marco normativo para implementar y aplicar este requisito. En agosto de 2019, el MIDIS, organismo encargado de elaborar la reglamentación, publicó un proyecto de reglamento para consultar con el público.⁷⁵ Sin embargo, al momento de escribir este documento, el MIDIS todavía no había finalizado el reglamento y, por lo tanto, no estaba aplicando el requisito.

Recomendaciones de políticas

1. AMPLIAR EL ALCANCE DEL REQUISITO DE DONACIÓN DE ALIMENTOS PARA ALINEARLO CON LA LEY CONTRA LA PÉRDIDA Y EL DESPERDICIO DE ALIMENTOS.

El objetivo de la Ley de Donación de Alimentos es promover una mayor donación de alimentos para contribuir con las necesidades nutricionales de las poblaciones más vulnerables económicamente. La consecución de este ambicioso objetivo requiere la participación y la contribución de todos los actores relevantes de la cadena de suministro. Sin embargo, limitar la obligación de donar alimentos para que se aplique solo a los supermercados y almacenes envía un mensaje diferente. Si determinados actores no están sujetos al requisito de donación incluido en la ley, quedarán exentos de cualquier acción de cumplimiento, penalidad o sanción que finalmente se imponga por no donar el excedente de alimentos seguros. Como resultado, estos actores de la cadena de suministro pueden ser más propensos a descartar en lugar de donar alimentos.

Por lo tanto, el Congreso de Perú debería modificar la Ley de Donación de Alimentos para imponer un requisito de donación a una categoría más amplia de actores de la cadena de suministro. Este ámbito de aplicación ampliado estaría en consonancia con la finalidad de la Ley, así como con los objetivos declarados en la Ley contra la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos. Las normas que detallan la aplicación del requisito y los procedimientos de cumplimiento deberían tener en cuenta las situaciones únicas de los diversos actores de la cadena de suministro y hacer las adaptaciones necesarias. Por ejemplo, para determinar qué actores de la cadena de suministro están sujetos al requisito, el gobierno debería considerar la capacidad potencial del actor para donar alimentos y si sería rentable supervisar y exigir su cumplimiento.

2. IMPLEMENTAR Y APLICAR EL REQUISITO DE DONACIÓN DE ALIMENTOS EN VIRTUD DE LA LEY DE DONACIÓN DE ALIMENTOS.

Aunque el Congreso de Perú amplíe el alcance del requisito de donación, no garantizará una mayor recuperación de alimentos hasta que el MIDIS apruebe la reglamentación. Los autores de estas recomendaciones reconocen las circunstancias cambiantes y las mayores presiones a causa de la pandemia de COVID-19; sin embargo, es fundamental que el MIDIS reúna sus esfuerzos para desarrollar un marco normativo que active el requisito de donación incluido en la Ley de Donación de Alimentos.

El MIDIS debería consultar con otros ministerios del gobierno, incluyendo el *Ministerio de Agricultura y Riego* (MINAGRI), que aprobó el Reglamento de la Ley contra la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos en marzo de 2020, para ayudar a conciliar los marcos jurídicos diseñados para promover una mayor recuperación de alimentos y para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos. El MIDIS también debería consultar con otras partes interesadas clave del sector privado, como los principales supermercados y los donantes que estarán sujetos a este requisito, así como el BAP, que se encarga de las donaciones de alimentos, para garantizar que la normativa cree expectativas y pautas claras y eficaces.

CONCLUSIÓN

Si bien estas recomendaciones de políticas tienen por objetivo ayudar a fortalecer la donación de alimentos en Perú, 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 otras partes interesadas para determinar las intervenciones normativas más eficaces y viables.

REFERENCIAS

- ¹ 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 jurídico. Las personas que buscan asesoramiento jurídico deben consultar con un abogado autorizado para ejercer en la jurisdicción y el área de derecho aplicables.
- ² *Más del 33 % de los alimentos producidos al año en Perú se descomponen*, LA REPÚBLICA (3 de julio de 2019), <https://larepublica.pe/sociedad/2019/07/03/peru-mas-del-33-de-los-alimentos-producidos-al-ano-se-descompone-debido-al-mal-uso-de-la-cadena-de-frio-desnutricion>; *En el Perú se desperdician 9 millones de toneladas de alimentos al año*, AGENCIA PERUANA DE NOTICIAS (ANDINA) (9 de septiembre de 2019), <https://andina.pe/agencia/noticia-en-peru-se-desperdician-9-millones-toneladas-alimentos-al-ano-766021.aspx>.
- ³ FOOD & AGRIC. ORG. OF THE U.N., ET AL., *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2018* 6(2018), <http://www.fao.org/3/CA2127ES/CA2127ES.pdf>.
- ⁴ LA REPÚBLICA, nota 2 arriba; ANDINA, nota 2 arriba.
- ⁵ Selene Rosales, *Pérdida de alimentos: supera el 40% en tomate y banano en Perú, según la FAO*, GESTIÓN (5 de septiembre de 2019), <https://gestion.pe/peru/perdida-de-alimentos-supera-el-40-en-tomate-y-banano-desde-el-cultivo-hasta-distribucion-noticia>.
- ⁶ FOOD & AGRIC. ORG. OF THE U.N., ET AL., *The State of Food and Agriculture 2019. Moving forward on food loss and waste reduction*, 35 (2019), <http://www.fao.org/3/ca6030en/ca6030en.pdf>.
- ⁷ *Id.* en 28, 31.
- ⁸ Mitra Taj y Anatoly Kurmanaev, *Virus Exposes Weak Links in Peru's Success Story*, The New York Times (12 de junio de 2020), <https://www.nytimes.com/2020/06/12/world/americas/coronavirus-peru-inequality-corruption.html>.
- ⁹ Ley N.° 30498, Ley que Promueve la Donación de Alimentos y Facilita el Transporte de Donaciones en Situaciones de Desastres Naturales, 8 de agosto de 2016, EL PERUANO [en adelante “Ley de Donación de Alimentos”], <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-que-promueve-la-donacion-de-alimentos-y-facilita-el-tran-ley-n-30498-1412960-1>.
- ¹⁰ Al momento de elaborar este informe, en medio de una pandemia mundial, el gobierno de Perú no había invocado la aplicación de la Ley en su declaración de “estado de emergencia”. Esto puede deberse a la incertidumbre que rodea a las situaciones de emergencia en las que se aplica la Ley o a una interpretación restringida de “desastre natural”.
- ¹¹ Ley N.° 30988, Ley que Promueve la Reducción y Prevención de Pérdidas y Desperdicios de Alimentos, 23 de julio de 2019, EL PERUANO (Perú) [en adelante “Ley contra la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos”], <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/ley-que-promueve-la-reduccion-y-prevencion-de-perdidas-y-des-ley-n-30988-1791312-3>.
- ¹² Ver Decreto Supremo N.° 003-2020-MINAGRI, Decreto Supremo que Aprueba el Reglamento de la Ley que promueve la reducción y prevención de pérdidas y desperdicios de alimentos, Primera. Disposiciones Complementarias Finales, 13 de marzo de 2020, EL PERUANO [E.P.], <https://busquedas.elperuano.pe/download/full/4ns4FMzrKENA1aL7M38Q6W>.
- ¹³ *Id.*
- ¹⁴ BANCO DE ALIMENTOS PERÚ, <https://bancodealimentosperu.org>.
- ¹⁵ *Banco de Alimentos del Perú, an initiative that tripled its donations due to Covid-19*, JOURNEY PERU (15 de mayo de 2020), <https://www.cocacoladepu.com.pe/historias/comunidad-banco-de-alimentos-del-peru--una-iniciativa-que-triplico-sus-don>.
- ¹⁶ Decreto Legislativo N.° 1062, Decreto Legislativo Que Aprueba la Ley de Inocuidad de los Alimentos, 16 de diciembre de 2008, EL PERUANO [E.P.] (Perú), <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/DecretosLegislativos/01062.pdf> [en adelante “Ley de Inocuidad de los Alimentos”].
- ¹⁷ Decreto Supremo N.° 034-2008-AG, Decreto Supremo Aprueben Reglamento de la Ley de Inocuidad de los Alimentos, 17 de diciembre de 2008 (Perú), <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/per158710.pdf> [en adelante “Reglamento de la Ley de Inocuidad de los Alimentos”].
- ¹⁸ Ver Ley de Inocuidad de los Alimentos, arts. 14, 16 (que delega autoridad a la *Dirección General de Salud Ambiental* (DIGESA), al *Servicio Nacional de Sanidad Agraria* (SENASA) y al *Organismo Nacional de Sanidad Pesquera* (SANIPES))
- ¹⁹ Ley de Inocuidad de los Alimentos, art. 13.
- ²⁰ *Id.*
- ²¹ *Id.* art. 4.
- ²² *Id.*
- ²³ Ley N.° 26842, Ley General de Salud, 15 de julio de 1997, EL PERUANO [E.P.] (Perú), <https://www.gob.pe/institucion/minsa/normas-legales/256661-26842> [en adelante “Ley General de Salud”].
- ²⁴ Ley General de Salud, Cap. V.
- ²⁵ Decreto Supremo N.° 007-98-SA, Decreto Supremo Aprueban el Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas Viernes, artículo 58, 25 de setiembre de 1998, https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/284610/256394_DS007-1998.pdf; Decreto Supremo N.° 004-2014-SA, Decreto Supremo Modifican e incorporan algunos artículos del Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas, Aprobado por Decreto Supremo N.° 007-98-SA, 29 de marzo de 2014.
- ²⁶ Resolución Ministerial N.° 066-2015-MINSA, Resolución Ministerial Aprueban Norma Sanitaria para Almacenamiento de Alimentos Terminados destinados al Consumo Humano, artículo 3, 10 de febrero de 2015.
- ²⁷ Ver Ley de Inocuidad de los Alimentos, art. 4.4 (que dispone que los consumidores reciben protección contra la producción, importación, comercialización o traspaso a título gratuito de alimentos alterados, contaminados, adulterados o falsificados o que hayan sido declarados no aptos para el consumo humano); *ver también* Ley General de Salud, art. 90 (que prohíbe el transporte o la distribución gratuita de alimentos y bebidas alterados, contaminados o adulterados).
- ²⁸ Ver Ley de Inocuidad de los Alimentos, art. 8.
- ²⁹ Reglamento de la Ley de Inocuidad de los Alimentos, art. 15-16.
- ³⁰ Ley de Donación de Alimentos, Cuarta Disposición Complementaria Final.
- ³¹ Reglamento de la Ley de Inocuidad de los Alimentos, art. 12.
- ³² US GAO, DATE LABELS ON PACKAGED FOODS: USDA AND FDA COULD TAKE ADDITIONAL STEPS TO REDUCE CONSUMER CONFUSION, GAO-19-407 (SEPT. 2019), <https://www.gao.gov/assets/710/701238.pdf>.
- ³³ HARV. L.SCH. FOOD L. & POL'Y CLINIC & NAT. RES. DEF. COUNCIL, DON'T WASTE, DONATE: ENHANCING FOOD DONATIONS THROUGH FEDERAL POLICY 19 (2017).
- ³⁴ Decreto Legislativo N.° 1304, que aprueba la Ley de Etiquetado y Verificación de los Reglamentos Técnicos de los Productos Industriales Manufacturados, art. 3(c).
- ³⁵ Comisión de Normalización y de Fiscalización de Barreras Comerciales No Arancelarias – INDECOPI, “Alimentos Envasados. Etiquetado” NTP 209.038 2009, art. 6.1.7. Se debe indicar la “fecha de vencimiento” en la mayoría de los alimentos envasados, con excepción de las frutas y verduras frescas, bebidas alcohólicas, productos de panadería y condimentos.
- ³⁶ FAO y WHO, CODEX ALIMENTARIUS INTERNATIONAL FOOD STANDARDS: GENERAL STANDARD FOR THE LABELING OF PREPACKAGED FOODS, CXS 1-1985 (Rev. 2018), <http://www>.

fao.org/fao-who-codexalimentarius/sh-proxy/en/?lnk=1&url=https%253A%252F%252Fworkspace.fao.org%252Fsites%252Fcodex%252Fstandards%252FCXS%2B1-1985%252FCXS_001e.pdf.

³⁷*Id.* en 2.

³⁸Norma Técnica Peruana, NTP 209.038 2009, Comisión de Normalización y de Fiscalización de Barreras Comerciales No Arancelarias – INDECOPI, Alimentos Envasados. Etiquetado, art. 4.4.5, 12 de diciembre de 2009 (9ª ed.) [en adelante “Norma Técnica N.º 209.038”].

³⁹Ley de Donación de Alimentos, art. 2(a).

⁴⁰Reglamento de la Ley de Donación de Alimentos del MEF, que modifica la Disposición Complementaria N.º 3.3.

⁴¹Resolución Ministerial N.º 179-2019-MIDIS, del proyecto de Disposiciones sobre la donación de alimentos regulada por la Ley N.º 30498, art. 4, 9 de agosto de 2019, <https://www.gob.pe/institucion/midis/normas-legales/288093-179-2019-midis> [en adelante “Proyecto de Reglamento de la Ley de Donación de Alimentos del MIDIS”].

⁴²FAO y WHO, nota 35 en 2 *arriba*.

⁴³Reglamento de la Comisión N.º 1169/2011, 2011 O.J. (L 304) 18 (EC).

⁴⁴VER EUROPEAN COMMISSION, MARKET STUDY ON DATE MARKING AND OTHER INFORMATION PROVIDED ON FOOD LABELS AND FOOD WASTE PREVENTION: FINAL REPORT (2018), https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/fw_lib_srp_date-marking.pdf.

⁴⁵Release: *Companies Commit to Simplify Food Date Labels Worldwide by 2020, Reducing Food Waste*, WRI (20 de septiembre de 2017), <https://www.wri.org/news/2017/09/release-companies-commit-simplify-food-date-labels-worldwide-2020-reducing-food-waste>.

⁴⁶Norma Técnica N.º 209,038, art. 4.4.5.

⁴⁷*Id.*

⁴⁸Proyecto de Reglamento de la Ley de Donación de Alimentos del MIDIS, art. 4.

⁴⁹Ver The Bill Emerson Good Samaritan Food Donation Act, 42 U.S.C.A. § 1791(c)(1) [Estados Unidos]; Ley N.º 25989, 16 de diciembre de 2004 [30564] B.O. 1 [Argentina].

⁵⁰Ley de Donación de Alimentos, art. 6.

⁵¹*Id.*

⁵²Ley N.º 29571, CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR [C.P.D.C.], 2 de septiembre de 2010 EL PERUANO [E.P.], <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/codigo-de-proteccion-y-defensa-del-consumidor-ley-n-29571-538113-1>.

⁵³C.P.D.C., Subcap. II, art. 30.

⁵⁴Ley de Donación de Alimentos, art. 6.

⁵⁵ Ley N.º 25989, 16 de diciembre de 2004, [30564] B.O. 1 [Argentina], <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/100000-104999/102664/texact.htm> [<https://perma.cc/ED5J-EE4H>], modificada mediante el Plan Nacional de Reducción de Pérdidas y Desperdicio de Alimentos (Ley N.º 27454).

⁵⁶*Id.*

⁵⁷Ley de Donación de Alimentos, art. 2(b).

⁵⁸*Id.* art. 2(e).

⁵⁹Proyecto de Reglamento de la Ley de Donación de Alimentos del MIDIS, art. 4.

⁶⁰Ley del Impuesto a la Renta, art. 37, párr. x) y x.1).

⁶¹Informe N.º 140-2019-SUNAT/7T0000, 4 de octubre de 2019, <http://www.sunat.gob.pe/legislacion/oficios/2019/informe-oficios/i140-2019-7T0000.pdf>.

⁶²*Id.*

⁶³Reglamento de la Ley de Donación de Alimentos del MEF, que modifica la Disposición Complementaria; *ver también* Ley del Impuesto a la Renta, art. 18 y 19, <http://www.sunat.gob.pe/legislacion/renta/ley/capiv.pdf>.

⁶⁴Modifica la Disposición Complementaria del Reglamento de la Ley de Donación de Alimentos; Art. 18 y 19 de la Ley del Impuesto a la Renta.

⁶⁵Ley de Donación de Alimentos, art. 14 y 8; Decreto Supremo N.º 055-99-EF, Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, 15 de abril de 1999, <http://www.sunat.gob.pe/legislacion/igv/ley> [en adelante “Ley del IGV”].

⁶⁶Ley de Donación de Alimentos, art. 7.

⁶⁷*Id.* art. 12.

⁶⁸Conversaciones del autor con donantes de alimentos en Perú, enero de 2020.

⁶⁹Decreto Supremo N.º 146-2020-PCM, Decreto Supremo que modifica el Decreto Supremo N.º 116-2020-PCM, Decreto Supremo que establece las medidas que debe seguir la ciudadanía en la nueva convivencia social y Prorroga el Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la nación a consecuencia del COVID-19, modificado por los Decretos Supremos N.º 129-2020-PCM, N.º 135-2020-PCM y N.º 139-2020-PCM, 28 de agosto de 2020, EL PERUANO [E.P.], <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/decreto-supremo-que-modifica-el-decreto-supremo-n-116-2020-decreto-supremo-n-146-2020-pcm-1880528-1>.

⁷⁰Ver ESTATUTO TRIBUTARIO NACIONAL (Colom.), art. 126-2; *ver también* Leonor Eugenia Ruiz de Villalobos, *Donaciones a Bancos de Alimentos dan Derecho a Deducción del 125 por Ciento en el Impuestos Sobre la Renta*, MGI VÍA CONSULTORÍA (27 de noviembre de 2013), <https://mgiviaconsultoria.com/donaciones-a-bancos-de-alimentos-dan-derecho-a-deducción-del-125-por-ciento-en-el-impuesto-sobre-la-renta> (que publica una carta entre Leonor Eugenia Ruiz de Villalobos, Subdirectores de la DIAN, y Ana Catalina Suarez Peña, Directora Ejecutiva de la ABACO, donde se aprueba la aplicación del Art. 126-2 del Estatuto Tributario para las donaciones realizadas a la ABACO).

⁷¹ESTATUTO TRIBUTARIO NACIONAL (Colom.), art. 257; los autores de este documento dejan constancia de que en 2018 la DIAN emitió una decisión donde sugería que las donaciones de alimentos ya no eran elegibles para recibir el beneficio mejorado, pero los donantes todavía podían reclamar el crédito fiscal del 25%. Esta decisión todavía se está discutiendo en Colombia.

⁷²Reglamento de la Ley de Donación de Alimentos del MEF, que modifica la Disposición Complementaria N.º 3.3.

⁷³ Ley de Donación de Alimentos, Quinta Disposición Complementaria Final.

⁷⁴Ley contra la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos, art. 3.11.

⁷⁵ Proyecto de Reglamento de la Ley de Donación de Alimentos del MIDIS.

© FEBRERO DE 2021



**THE GLOBAL
FOOD DONATION
POLICY ATLAS**

