



ATLAS GLOBAL DE POLÍTICAS DE DOAÇÃO DE ALIMENTOS

Sumário executivo: Brasil

A produção de alimentos é mais do que suficiente para alimentar todas as pessoas, mas um terço de todos os alimentos é desperdiçado. Redirecionar os alimentos excedentes ainda próprios para consumo é uma solução eficaz e compassiva, mas pode ser complicada porque os alimentos são um produto fortemente regulamentado.

Para ajudar a resolver as questões jurídicas e de políticas universais mais urgentes em relação à recuperação e doação de alimentos, a **Food Law and Policy Clinic (FLPC) da Harvard Law School** e **The Global FoodBanking Network (GFN)** fizeram uma parceria e elaboraram o Atlas Global de Políticas de Doação de Alimentos. Essa parceria inovadora mapeia as leis e políticas que afetam as doações em países de todo o mundo. O projeto visa identificar e explicar as leis nacionais relacionadas à doação de alimentos, analisar as barreiras jurídicas mais comuns para promover maior doação de alimentos e compartilhar recomendações para superar essas barreiras.

PERDA E DESPERDÍCIO DE ALIMENTOS NO BRASIL

A cada ano, aproximadamente 26,3 milhões de toneladas de alimentos no Brasil são perdidas ou desperdiçadas ao longo da cadeia de suprimentos. Muitos desses alimentos ainda são seguros para consumo humano e poderiam ser redirecionados para os que sofrem de fome e desnutrição crônica em todo o país. Os benefícios de aumentar a recuperação e doação de alimentos são particularmente evidentes no Brasil, onde cerca de 61,3 milhões de pessoas passam por situação de insegurança alimentar. Embora no passado o Brasil tenha conseguido reduzir de forma considerável a insegurança alimentar, ao ponto do Brasil ser retirado do Mapa da Fome das Nações Unidas em 2014, uma série recente de fatores econômicos, políticos e relacionados à pandemia levaram a um aumento na insegurança alimentar e à posterior reinclusão do Brasil no Mapa da Fome em 2021.

Estatísticas do Brasil

- População: 214,3 milhões
- PIB: US\$ 1,609 trilhão
- Taxa de pobreza: 18,7%
- Prevalência de insegurança alimentar: 20,5%
- Índice global de insegurança alimentar: 65,1
- Estimativas de PDA: 26,3 milhões de toneladas por ano

O governo do Brasil priorizou a insegurança alimentar e a redução da perda e desperdício de alimentos (PDA) como parte de sua agenda política nacional. Nos últimos anos, o Governo brasileiro tem prestado maior atenção à insegurança alimentar e aos altos índices de PDA, tendo adotado uma estratégia abrangente e legislação nacional sobre o assunto. Em outubro de 2017, o Governo brasileiro lançou uma Estratégia Intersectorial para a Redução de Perdas e Desperdício de Alimentos — uma iniciativa multissetorial liderada pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional — para combater a perda e o desperdício de alimentos por meio de parcerias e programas público-privados, apelando a um maior apoio à doação de alimentos, aos bancos de alimentos e a outras organizações de recuperação de alimentos. Em junho de 2020, o Governo brasileiro promulgou uma lei que dispõe sobre o combate ao desperdício de alimentos e a doação de excedentes de alimentos - Lei nº 14.016, que estabelece explicitamente a legalidade de toda doação de alimentos e fornece proteções de responsabilidade civil para doadores e intermediários de alimentos. Pouco depois de promulgar essa lei, o presidente brasileiro também emitiu um decreto (Decreto nº 10.490) restabelecendo a Rede Brasileira de Bancos de Alimentos para fortalecer e unificar as operações de doação de alimentos com base nos princípios de cooperação, comunicação, transparência e conduta ética.

DESTAQUES DAS POLÍTICAS DE DOAÇÃO DE ALIMENTOS NO BRASIL

PROTEÇÕES DE RESPONSABILIDADE CIVIL: O Brasil oferece proteções de responsabilidade civil para doações de alimentos por meio da lei que dispõe sobre o combate ao desperdício de alimentos e a doação de excedentes de alimentos para o consumo humano. Em 2020, o governo federal promulgou essa lei para fornecer proteções de responsabilidade civil aos doadores e intermediários de alimentos. Ao abrigo dessa lei, os participantes do sistema alimentar que doam

alimentos têm direito a uma ampla proteção de responsabilidade civil, desde que os alimentos que doam sejam adequados para doação e se os doadores doarem alimentos a organizações de caridade intermediárias qualificadas ou diretamente a beneficiários finais que distribuem os alimentos às populações necessitadas. A proteção de responsabilidade civil do Brasil não é absoluta; os doadores de alimentos e as organizações de recuperação de alimentos podem ser responsabilizados nas esferas civil e administrativa por danos causados pelos alimentos doados se “agirem com dolo” e podem ser responsabilizados na esfera penal se agirem com a intenção específica de “causar danos à saúde de outrem” no momento da primeira entrega de alimentos a um intermediário ou beneficiário final.

OPORTUNIDADE PARA AÇÃO: Embora a promulgação de proteções de responsabilidade civil, por meio da lei que dispõe sobre o combate ao desperdício de alimentos e a doação de excedentes de alimentos, seja um passo importante para aumentar as doações, as proteções não são bem compreendidas. A confusão remanescente sugere que a proteção não resolveu as preocupações dos doadores e intermediários de alimentos no que diz respeito à potencial responsabilidade civil e à segurança dos alimentos. As proteções de responsabilidade civil podem, portanto, ser reforçadas por meio de uma campanha de conscientização e educação pública para aumentar a conscientização da população e dos doadores sobre as proteções de responsabilidade civil oferecidas pela lei e práticas adequadas de segurança dos alimentos para as doações.

SEGURANÇA DOS ALIMENTOS PARA DOAÇÃO: Em 7 de novembro de 2022 a Agência Nacional de Segurança Sanitária (Anvisa) lançou o *Guia para Doação de Alimentos com Segurança Sanitária*, que expressa o entendimento da Anvisa sobre as melhores práticas em relação a procedimentos, rotinas e métodos considerados adequados para conservar a segurança dos alimentos quando estes são doados. Não é vinculativo, mas fornece instruções completas para doadores, intermediários e beneficiários de alimentos. Por exemplo, um dos aspectos mais fracos para garantir a segurança dos alimentos no Brasil é o transporte e a distribuição de alimentos. Para fazer face a essa preocupação, o guia informa claramente sobre como os alimentos podem ser transportados, diferentes métodos de transporte e armazenamento para diferentes produtos alimentícios, temperaturas adequadas nas quais os alimentos devem ser mantidos durante o transporte para garantir a segurança, bem como um exemplo de um registro de controle de temperatura para fins de doação.

OPORTUNIDADE PARA AÇÃO: Embora o Guia da Anvisa forneça uma explicação abrangente das melhores práticas de segurança dos alimentos para doação, como próximo passo o Brasil deveria codificar a segurança dos alimentos para doações nos regulamentos da Anvisa ou na lei que dispõe sobre o combate ao desperdício de alimentos e a doação de excedentes de alimentos, para garantir que todos os doadores e intermediários cumpram as orientações de segurança dos alimentos. Além disso, a Anvisa deveria certificar-se que o Guia seja amplamente divulgado a todas as partes interessadas relevantes na cadeia de doação de alimentos.

OPORTUNIDADES PARA POLÍTICAS DE DOAÇÃO DE ALIMENTOS NO BRASIL

ROTULAGEM DAS DATAS: Os requisitos no Brasil para rotulagem de data, que são padronizados devido ao país participar no Mercosul (o bloco comercial do Mercado Comum do Sul), exigem que a maioria dos produtos alimentícios tenha um “prazo de validade” ou um “prazo de validade mínima”. No entanto, as definições desses termos não esclarecem qual se refere à segurança dos alimentos e qual se refere à qualidade dos alimentos. Além disso, a lei que dispõe sobre o combate ao desperdício de alimentos e a doação de excedentes de alimentos para o consumo humano não permite a doação de qualquer alimento fora do prazo de validade, mesmo que o alimento permaneça seguro para consumo.

OPORTUNIDADE PARA AÇÃO: Para garantir que os rótulos de data baseados na qualidade não resultem no descarte de alimentos que de outra forma seriam seguros para consumo ou doação, o Governo brasileiro deveria coordenar com os outros países do Mercosul para implementarem um sistema padrão de rotulagem dupla que distinga claramente entre a data com base na qualidade e a data com base na segurança. Esse regime deveria exigir que os fabricantes ou retalhistas que optem por afixar rótulos de data nos alimentos utilizem um de dois rótulos prescritos: um rótulo para indicar a qualidade do alimento e outro se a data pretende comunicar quando o alimento deveria ser descartado por razões de segurança. O Brasil deveria posteriormente alterar seus próprios requisitos de rotulagem de data, atualmente estabelecidos na Resolução-RDC nº 259/2002 da Anvisa, para se adequarem a esse novo sistema, e deveria permitir expressamente a doação de alimentos após a data de qualidade. O Brasil também deveria promover a educação e a conscientização do consumidor sobre o significado dos rótulos de datas, uma vez que os rótulos sejam padronizados.

INCENTIVOS FISCAIS: De acordo com o atual sistema tributário no Brasil, as entidades que doam para organizações sem fins lucrativos elegíveis podem deduzir apenas até 2% do seu lucro operacional antes da doação. A nível estadual, o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações (ICMS) é um imposto de IVA sobre a venda de mercadorias e serviços. Em todos os estados, as doações de alimentos são isentas do ICMS por meio programa federal Comida no Prato e alteração do Convênio ICMS 18/03. No entanto, maiores orientações e melhorias logísticas no processo de isenção do ICMS são necessárias para diminuir totalmente as consequências adversas do ICMS sobre a doação de alimentos.

OPORTUNIDADE PARA AÇÃO: Para garantir que os doadores de alimentos e as associações que recuperam alimentos recebam incentivos fiscais adequados e informações suficientes para participar da doação de alimentos, o Governo brasileiro e as agências apropriadas deveriam aumentar o escopo e o valor da dedução fiscal disponível para doações de alimentos e atividades associadas ao armazenamento, transporte e entrega de alimentos doados. A atual dedução de 2% é insuficiente para incentivar a doação de alimentos. O Brasil também deveria desenvolver orientações para auxiliar doadores e organizações de recuperação de alimentos a entenderem os benefícios fiscais do ICMS relacionados à doação de alimentos. Além disso, o código fiscal deveria permitir que os doadores de alimentos recuperem os créditos do IVA acumulados durante a produção dos alimentos doados.

EXIGÊNCIAS DE DOAÇÃO: Atualmente, o Brasil não impõe leis federais de dissuasão para evitar o desperdício de alimentos, como uma exigência de doação ou sanções pelo desperdício de alimentos. A recém-adotada lei que dispõe sobre o combate ao desperdício de alimentos e a doação de excedentes de alimentos para o consumo humano, Lei 14.016/20, *autoriza* estabelecimentos dedicados à produção e fornecimento de alimentos a doarem alimentos excedentes próprios para consumo humano, e oferece-lhes *proteção de responsabilidade civil*. No entanto, a lei realmente não *exige* a doação nem penaliza o desperdício de alimentos.

OPORTUNIDADE PARA AÇÃO: Para garantir que todos os participantes da cadeia de suprimento de alimentos contribuam para os esforços de recuperação e doação de alimentos, o Governo brasileiro deveria adotar políticas nacionais que exigissem a doação de alimentos excedentes ou impusessem sanções monetárias para alimentos que fossem enviados para aterros sanitários. Por exemplo, o Brasil poderia consolidar o compromisso de facilitar a doação de alimentos declarado na Lei de Combate ao Desperdício de Alimentos e Doação de Excedentes (14.016/20) e alterar a lei para exigir, em vez de apenas autorizar, a doação de alimentos excedentes próprios para consumo.

SUBSÍDIOS E INCENTIVOS GOVERNAMENTAIS: No Brasil, já existe uma base para oportunidades de subsídios governamentais, com financiamento do governo para bancos de alimentos, doações de caminhões refrigerados e bolsas de pesquisa para bancos de alimentos e segurança dos alimentos. No entanto, os programas não oferecem financiamento suficiente e não são adequadamente divulgados para apoiar doadores de alimentos e bancos de alimentos em todo o país, especialmente nas áreas onde a infraestrutura é mais carente.

OPORTUNIDADE PARA AÇÃO: Para garantir que doadores de alimentos e organizações de recuperação de alimentos possam recuperar, manusear, transportar e distribuir alimentos excedentes de forma mais eficaz e segura, o Governo brasileiro deveria desenvolver mais oportunidades de subsídios governamentais para a infraestrutura de doação de alimentos. Embora o governo nacional forneça subsídios aos governos municipais para a construção, renovação ou expansão de bancos de alimentos, existem oportunidades para divulgar melhor os programas e melhorar a coleta de dados. O Governo brasileiro deveria estabelecer um programa de subsídios mais robusto direcionado à criação de infraestrutura para armazenar, transportar e entregar alimentos a organizações de recuperação de alimentos, em linha com os objetivos da lei de combate ao desperdício de alimentos e a doação de excedentes de alimentos para o consumo humano (14.016/20).

POLÍTICA DE DOAÇÃO DE ALIMENTOS NO BRASIL COMO SE COMPARA?

Em termos de sucessos de políticas no Brasil, a promulgação de uma lei que dispõe sobre o combate ao desperdício de alimentos e a doação de excedentes de alimentos, o estabelecimento da Rede Nacional de Bancos de Alimentos e a publicação da Estratégia Intersetorial para a Redução de Perdas e Desperdício de Alimentos demonstram um compromisso crescente com a recuperação de alimentos. No entanto, o quadro jurídico existente relevante à doação de alimentos pode ser reforçado por promover a conscientização das proteções de responsabilidade civil e práticas de segurança dos alimentos, padronizar os rótulos de datas, alterar o regime fiscal para promover doações, exigir a doação de alimentos excedentes ou impor sanções na eliminação de alimentos, e fornecer apoio governamental para a doação de alimentos.

Food Safety for Donations	Date Labeling	Liability Protection for Food Donation	Tax Incentives	Tax Barriers	Donation Requirements or Food Waste Penalties	Government Grants and Incentives	National FLW/ Donation Law or Policy
Moderate Policy	Limited Policy	Strong Policy	Limited Policy	Yes	No Policy	Limited Policy	Yes

Para obter mais informações sobre como o Brasil se compara aos demais países avaliados no projeto The Global Food Donation Policy Atlas, visite www.atlas.foodbanking.org. Para obter mais informações sobre a estrutura jurídica de doação de alimentos no Brasil e recomendações de políticas para fortalecer essa estrutura, consulte o Guia Jurídico de Doação de Alimentos no Brasil e as Recomendações de Políticas de Doação de Alimentos no Brasil.

INFORMAÇÕES CONTEXTUAIS: PRINCIPAIS QUESTÕES JURÍDICAS QUE IMPACTAM A DOAÇÃO DE ALIMENTOS

Segurança dos alimentos para doação: Uma grande barreira para a doação de alimentos pode ser a falta de conhecimento ou orientações sobre os procedimentos de segurança para alimentos doados. Todos os alimentos doados devem ser seguros para consumo e cumprir as leis e regulamentos de segurança dos alimentos aplicáveis. Os potenciais doadores, no entanto, muitas vezes têm dúvidas sobre quais regulamentos de segurança dos alimentos se aplicam aos alimentos doados e sobre as etapas necessárias para cumpri-los.

Rotulagem das datas: Os rótulos das datas afixados em produtos alimentícios são um importante fator de desperdício de alimentos e um obstáculo à doação de alimentos. A maioria dos doadores de alimentos e organizações de recuperação de alimentos são devidamente cautelosos ao doar alimentos que talvez já não sejam próprios para consumo, mas nem sempre é claro no rótulo da data se expressões como “vender até”, “válido até” ou “consumir de preferência até” estão relacionadas à segurança dos alimentos. Na verdade, o objetivo geral dos rótulos de data é refletir o frescor ou a qualidade, e não a segurança, para a grande maioria dos alimentos.

Proteções de responsabilidade civil para a doação de alimentos: Um grande obstáculo à doação de alimentos é o receio entre os doadores de que eles sejam considerados responsáveis se alguém adoecer depois de consumir alimentos doados. Alguns países adotaram proteções de responsabilidade civil para reduzir essa preocupação. Contudo, muitos doadores de alimentos e organizações de recuperação de alimentos não sabem se é necessário fazer algo para manter essa proteção e quais os limites aplicáveis, caso existam.

Incentivos e barreiras fiscais: Os custos de transporte e armazenamento são com frequência citados como as principais despesas que os fabricantes, varejistas e restaurantes precisam superar para doar alimentos. Os incentivos fiscais, incluindo deduções e créditos, podem ajudar a compensar esses gastos financeiros e tornar a doação uma opção mais atraente e acessível. A aplicação de certos impostos aos alimentos doados, como o imposto sobre o valor acrescentado (IVA), no entanto, também pode criar uma barreira para a doação.

Exigências de doação ou sanções para o desperdício de alimentos: Some countries have employed food donation requirements or impose monetary penalties for food that is sent to landfills (often known as organic waste bans or waste taxes) in order to influence business behavior and promote more sustainable food systems.

Government Grants and Incentives: Alguns países aplicam exigências de doação de alimentos ou impõem sanções monetárias aos alimentos que são enviados para aterros (com frequência conhecidos como proibições de resíduos orgânicos ou impostos sobre resíduos), a fim de influenciar o comportamento das empresas e promover sistemas alimentares mais sustentáveis.

Subsídios e incentivos governamentais: Programas de subsídios e incentivos financiados a nível nacional ou local oferecem outro importante recurso para iniciativas de doação de alimentos. Isso se aplica especialmente nos países onde os doadores consideram os incentivos fiscais insuficientes para compensar os custos da doação ou onde a falta de infraestruturas limita os esforços de recuperação de alimentos.

ATLAS GLOBAL DE POLÍTICAS DE DOAÇÃO DE ALIMENTOS: APOIAR

Parceiros do Projeto: O Global Food Donation Policy Atlas é um projeto da Harvard Law School Food Law and Policy Clinic, com apoio da Global FoodBanking Network.



Apoio da Fundação Walmart: Esta pesquisa foi possível graças ao financiamento da Fundação Walmart. As descobertas, conclusões e recomendações são apenas da Clínica de Política e Legislação Alimentar da Escola de Direito de Harvard e não refletem necessariamente as opiniões da Fundação Walmart.

Walmart  **org**