



Propostes per una iniciativa legal per a l'aprofitament dels aliments a Catalunya

1.	Per què cal una llei per l'aprofitament alimentari a Catalunya?.....	1
2.	Com ha de ser la iniciativa legislativa.....	2
3.	Les lleis contra el malbaratament alimentari al món.....	3
4.	Transparència informativa	3
5.	La ineficiència del sistema alimentari actual.....	4
6.	La jerarquia en la gestió dels residus alimentaris	6
7.	L'ajuda alimentària. Una eina desaproveitada contra el malbaratament.....	7
8.	Les lleis del Bon Samarità.....	9
9.	Les entitats receptores d'ajuda alimentària.....	10
10.	Fiscalitat	11
10.1.	Fiscalitat de les donacions alimentàries.....	11
10.2.	Residus	12
11.	Règim d'incentius i sancions	13
12.	Regulació de l'espigolament	14
13.	La contractació pública.....	15
14.	La datació dels aliments envasats	16
15.	Taula permanent i fons econòmic.....	17

Octubre 2016



1. Per què cal una llei per l'aprofitament alimentari a Catalunya?

Aquest document recull els aspectes que la PAA creu que ha de tenir una bona iniciativa legal en matèria de prevenció i gestió del malbaratament alimentari.

Les reformes legals han d'acoblar-se a l'escala territorial on han de ser implantades, ja que les competències legals de cada àmbit territorial són diferents. La reclamació de reformes legals en una escala territorial sense les competències legals pertinents poden obrir nous fronts de lluita que poden fer menys efectiu el treball contra el malbaratament alimentari. Per exemple, les competències sobre les dates mínimes de conservació dels aliments estan regulades a nivell europeu, i tot i que hi ha raons de pes per a afirmar que cal una reforma d'aquesta normativa, plantejar-ho a escala catalana o espanyola significa obrir un front en un àmbit competencial inadequat. Per tant, defensem que les reformes legals han de circumscriure's al seu àmbit territorial de competències en ares d'una major efectivitat.

Així mateix, les reformes o iniciatives legals poden ser abordades d'una manera segmentada, és a dir, separant-les en diferents corpus legals i tot reformant lleis que ja existeixen, o d'una manera integrada, recollint totes les reformes necessàries i incorporant-les en una sola llei o iniciativa legal amb una temàtica molt definida.

Ambdues estratègies d'abordatge són plenament factibles, però des de la PAA creiem que cal optar per la via d'una estratègia integrada. El problema del malbaratament alimentari és d'una transcendència econòmica, social, ètica, sanitària i ambiental majúscula i totes les perspectives han de ser tingudes en compte a l'hora de tractar-lo. Si s'aborda de forma segmentada, es corre el risc que les mesures proposades tinguin efectes perversos a causa de la descoordinació.

Un retoc legal focalitzat en un agent concret de la cadena alimentària pot provocar que s'exerceixi una pressió no volguda sobre d'altres actors. Per exemple, una modificació legislativa que obligui les empreses de distribució a davallar dràsticament el volum d'aliments que descarten dins de les seves instal·lacions pot ser un incentiu per a què s'endureixin els requeriments qualitatius d'entrada de productes per part dels seus proveïdors. D'aquesta manera, involuntàriament es deriva el malbaratament que es produeix dins de les instal·lacions dels distribuïdors als distribuïdors.

Els efectes perversos i no desitjats de reformes legislatives, de regulació de mercats, o les mesures fiscals, poden disparar-se si no hi ha una visió integrada del problema del malbaratament alimentari.



Val a dir que la prevenció del malbaratament alimentari està directament associada a la mitigació del canvi climàtic, ja que un percentatge considerable de les emissions de GEH provenen del sector agrícola i ramader. La futura Llei catalana de Canvi Climàtic es planteja com a primer objectiu la seva contribució a l'assoliment d'una societat innovadora, sostenible i econòmicament competitiva, amb baixes emissions de gasos d'efecte hivernacle, i fa referència, en l'articulat específic pel sector agrícola i ramader, a la consecució d'una agricultura sostenible i de qualitat, altament eficient en el consum de recursos

Per tant, amb l'objectiu d'evitar els efectes perversos de modificacions legislatives parcials, des de la PAA creiem que cal optar per una estratègia integrada i transversal del malbaratament alimentari, i promoure una llei específica per a l'aprofitament dels aliments ateses les seves múltiples dimensions.

2. Com ha de ser la iniciativa legislativa

La iniciativa legislativa ha de tenir una perspectiva integrada, esfèrica, és a dir que abordi el problema des de tots els punts de vista i des de tots els plànols possibles. Enfrontar-se al problema del malbaratament alimentari ha de tenir una aproximació que abasti tot el cicle alimentari: des dels camps o els caladors de peixos fins a la taula i els nostres cubells d'escombraries.

Aquesta proposta ha de partir de l'estudi d'experiències legislatives existents o que s'han volgut posar en marxa en països i regions del nostre entorn amb un objectiu explícit de reduir el malbaratament alimentari, amb l'objectiu de determinar quines d'elles podrien ser aplicables a Catalunya.

També ha d'examinar quines són les regulacions sectorials vigents que tenen incidència sobre la quantitat i la qualitat dels aliments disponibles tant per a la població en general com per alguns actors de la cadena de provisió d'aliments, i avaluar si tenen algun efecte sobre les disponibilitats alimentàries.

Un altre dels aspectes a considerar és la regulació dels mercats dels aliments des d'un punt de vista que no contempla els aliments exclusivament com una mercaderia, sinó també com un bé al qual els consumidors i la població té dret a tenir-hi accés, ja que constitueix una necessitat essencial per gaudir d'una vida sana, digna i saludable.

En aquest sentit, el valor dels recursos alimentaris té una doble vessant. El valor intrínsec com a aliments i el valor que tenen quan esdevenen residus. Sense tenir consciència d'aquesta dicotomia no es pot dur a terme una correcta gestió dels recursos alimentaris, atès que la regulació d'aquests com a aliments o com a residu està connectada des del moment en què la condició de residu o aliment sovint es pren de forma discrecional per part del posseïdor.



Abordar el problema del malbaratament alimentari amb solvència necessita de la participació de tots els agents de la cadena alimentària, de tots els agents de la cadena de proveïments d'aliments. Les reformes segmentades per temàtiques o per agents sovint són només d'aplicació a uns determinats col·lectius de la cadena alimentària. Retocar les regles del joc per a un sol col·lectiu sense tenir en compte els efectes que aquesta reforma pot tenir sobre la resta d'agents de la cadena alimentària pot provocar efectes no desitjats en d'altres agents de la cadena. Per tant, aquestes reformes han de tenir una visió integral de la cadena.

La posada en marxa de reformes legals per solucionar el problema del MA necessita l'acord d'un temps que permeti fer una transició ordenada i adaptativa. Si les reformes no van compassades temporalment, els processos reformadors poden introduir perturbacions en el sistema de proveïments d'aliments i posar en risc la seguretat alimentària de les persones.

3. Les lleis contra el malbaratament alimentari al món

Les lleis explícites contra el malbaratament alimentari en el nostre context es limiten a la [Llei francesa](#), que se centra en l'obligació per part dels establiments de distribució d'aliments de disposar d'un acord amb les entitats benèfiques de repartiment d'aliments.

Al [Regne Unit, la llei en tràmit parlamentari](#) abasta un rang més ampli d'actors del cicle alimentari, contempla la inclusió d'incentius fiscals i proposa un objectiu de reducció.

Als [EUA, la proposta de llei introduïda al Parlament](#) està més centrada en les donacions des del sector agrari a les entitats socials.

Cap d'aquestes lleis o proposicions de llei en curs són satisfactòries des del punt de vista de la PAA, ja que són molt acotades a un actor del cicle alimentari, i les eines amb les que es doten per a la seva aplicació són molt limitades.

Per tant, des de la PAA creiem necessari que la reforma legal que s'elabori a Catalunya tingui un abast territorial definit, tot abordant el problema del MA des de múltiples perspectives, on tots els actors hi participin i on el calendari de reformes s'apliqui de tal manera que no posi en risc la seguretat alimentària de les persones ni la sostenibilitat econòmica dels actors de la cadena alimentària.

4. Transparència informativa

Una de les nostres reivindicacions principals és la transparència en la gestió dels recursos alimentaris per part dels actors de la cadena de proveïment d'aliments i els gestors dels residus alimentaris.



Cal que les administracions regulin l'obligació de tots els agents del cycle alimentari de reportar la quantitat d'aliments que es desaprofiten i que a la vegada s'expliqui com s'han obtingut aquestes dades. Caldrà que la llei insti al desenvolupament d'unes normes específiques de quantificació del malbaratament i les pèrdues alimentàries per a cada agent del cycle alimentari, tot ell recollit en un Pla amb una vigència determinada, preferiblement alineada amb els tempos de les normes europees.

Sense un coneixement de les dades no es pot edificar un pla, unes estratègies, unes prioritats, uns indicadors, uns instruments... per actuar sobre el malbaratament d'aliments.

La proposta de llei britànica i el pronunciament del Parlament europeu per a la reducció del malbaratament alimentari són exemples on la quantificació és cabdal. Cal recordar que hi ha un compromís de reduir fins al 50% el malbaratament en l'any 2025.

Des de la PAA trobem inconcebible que la llei catalana no s'alineï amb uns objectius quantificables, a la vegada que no proposi uns objectius de disminució en tota la cadena alimentària i per a cadascuna de les seves baules. En aquest sentit, proposem que la llei encomani que la redacció del [pla nacional de lluita contra el malbaratament alimentari](#) que va ser aprovat en el ple monogràfic sobre la situació d'emergència social, reflecteixi uns objectius quantitius de prevenció del malbaratament.

Si tots els distribuïdors i productors informessin sobre la quantitat d'aliments que es perden o es malbaraten, dotarien als consumidors de més elements de criteri a l'hora de triar el producte que compren i el lloc on fan la compra. El consumidor no només es guia pel preu del producte a l'hora de triar el seu lloc de compra, sinó que també incorpora judicis sobre la responsabilitat social, el respecte pel medi ambient i l'ètica empresarial.

Per tant, la informació i la transparència sobre com es gestionen els recursos alimentaris per part dels diferents actors de la cadena de proveïment és clau per a permetre exercir el dret a un consum responsable.

5. La ineficiència del sistema alimentari actual

Un dels aspectes més rellevants a l'hora d'atacar el malbaratament alimentari és l'observació de les lleis vigents del funcionament de la cadena alimentària. La llei 12/2013 *para la mejora de la Cadena Alimentaria* "tiene como finalidad mejorar el funcionamiento y la vertebración de la cadena alimentaria, de manera que aumente la eficacia y competitividad del sector agroalimentario español y se reduzca el desequilibrio en las relaciones comerciales entre los diferentes operadores de la cadena de valor, en el marco de una competencia justa que redunde en beneficio no sólo del sector sino también de los consumidores".



Implícitament, aquesta llei posa de manifest que la cadena alimentària no està ben vertebrada, no és eficaç, és poc competitiva i la relació entre els diferents operadors està desequilibrada. Aquest diagnòstic se centra bàsicament en la deficiència dels contractes entre els agents i l'existència de pràctiques comercials abusives. Aquestes deficiències són més evidents en les relacions que s'estableixen entre els actors de la producció primària, els processadors i els distribuïdors dels aliments.

En aquest sentit, el primer [informe de l'Agència de Informació y Control Alimentarios](#) posa ja de manifest que els majoristes i la distribució són els principals incomplidors de la llei, sobretot en allò que refereix a l'incompliment en els terminis de pagament i l'absència de contractes. L'estratègia és clara: la precarietat o la precarització del productor agrari el col·loca en una situació de feblesa a l'hora de negociar. Aquestes pràctiques es tradueixen posteriorment en la cancel·lació de comandes (que sovint no existeixen) i en la introducció de clàusules abusives emparades en criteris qualitius que provoquen que una bona part de les collites de fruites i verdures no es pugui col·locar o fins i tot no arribi ni a recol·lectar-se.

Una llei catalana que entomés seriosament el problema del malbaratament alimentari hauria d'implicar-se en aquesta matèria, perquè segons un [estudi de VSF](#), quatre empreses controlen el 60% del mercat de la llet, cinc empreses controlen el mercat d'ous, cinc grups controlen el 45% del mercat de fruites i verdures, tres empreses acumulen la meitat de la carn de pollastre i els productes carnis són controlats en un 70% per quatre actors.

Des de la PAA entenem que les cancel·lacions de comandes injustificades haurien d'introduir penalitzacions, d'igual manera que els contractes no haurien d'incloure clàusules abusives que permetessin al comprador de productes alimentaris de desdir-se dels seus compromisos si no són atribuïbles a un incompliment del contracte per part del proveïdor. Pensem que quan la cancel·lació del contracte és motivada unilateralment pel demanant de productes alimentaris la responsabilitat de gestionar l'excedent hauria de recaure en ell igualment.

Si la feblesa en la posició de negociació del pagès no se supera en el mercat, la regulació pública ha de prendre partit i protegir un sector amb l'objectiu d'assegurar que el seu producte no es queda en el camp o a la granja, augmentant les xifres de malbaratament alimentari a causa de funcionar en un mercat d'oligopoli, que per definició és ineficient en l'assignació de recursos i en l'establiment de preus.

Des de la PAA creiem que una llei que cerqui un aprofitament dels aliments ha de tenir una mirada sobre aquests que vagi més enllà que la d'una simple mercaderia. Les pràctiques comercials que fomenten o tenen conseqüències en forma de malbaratament i pèrdues alimentàries haurien de ser penalitzades. **El principi d'aprofitament de l'aliment hauria de prevaldre sobre el principi de la llibertat de mercat per a deixar-lo fer malbé.**

6. La jerarquia en la gestió dels residus alimentaris

Des de la PAA entenem que les empreses i tots els actors de la cadena de proveïment d'aliments, en tant que actuen en un mercat, tenen la potestat de decidir quina part de la producció la vehiculen com a producte i quina gestionen com a excedent o residu. El que no podem acceptar com a PAA és que aquest excedent o residu no s'aprofiti correctament, i que les decisions de gestió menys òptimes no siguin castigades pels poder públics.

En aquest sentit la llei per un millor aprofitament dels aliments ha de seguir la jerarquia en gestió de residus i recursos establerta tant en [l'art. 4 de la directiva europea 98/2008/CE](#) de residus, com en [l'art. 8 de Ley 21/2011 de residuos y suelos contaminados](#), com per [l'agència ambiental dels EUA \(EPA\)](#).



La nostra pretensió com a PAA és que cap actor de la cadena alimentària actui negligentment en la gestió dels recursos alimentaris, ja sigui per la seva correcta manipulació com per la conservació dels estocs produïts.

La normativa hauria de reflectir que evitar el malbaratament es restringeix a les mesures preses en la reducció en origen dels excedents alimentaris, en la línia del que marca la directiva marc de residus Europea 98/2008CE en el seu art. 3.12:

“«prevención»: medidas adoptadas antes de que una sustancia, material o producto se haya convertido en residuo, para reducir:

a) la cantidad de residuo, incluso mediante la reutilización de los productos o el alargamiento de la vida útil de los productos;

b) los impactos adversos sobre el medio ambiente y la salud humana de la generación de residuos, o

c) el contenido de sustancias nocivas en materiales y productos;”



La resta d'estratègies de gestió, la derivació d'excedents cap a l'alimentació de persones, d'animals, o la utilització de les restes i excedents alimentaris per a usos industrials, haurien de ser tractades exclusivament com a estratègies d'aprofitament del producte. Finalment, la llei hauria de conceptualitzar el compostatge com una estratègia de gestió de residus orgànics no aprofitables. La disposició en abocadors, encara que tinguin un aprofitament energètic, no hauria de ser mai contemplada com una estratègia ni d'aprofitament, ni de gestió correcta del residu orgànic no aprofitable. Aquesta darrera via de gestió s'hauria de contemplar exclusivament com una estratègia a eliminar.

La llei haurà d'abordar unes mesures fiscals que orientin la gestió al màxim aprofitament, establint uns incentius clars i un règim de sancions dissuasius pels que no compleixin la norma d'evitar el malbaratament alimentari. De tota manera, aquest aspecte ja es tracta específicament en un altre apartat d'aquest document.

7. L'ajuda alimentària. Una eina desaproveitada contra el malbaratament.

Un altre dels aspectes que cal abordar és el canvi de model de l'ajuda alimentària que es nodreix o es podria nodrir de l'excedent alimentari.

La majoria de les iniciatives d'ajuda alimentària de major dimensió tenen un patró marcadament assistencialista, amb un model de gestió molt encotillat, centralitzat, homogeni i sense la participació dels beneficiaris.

Des de la PAA pensem que el volum de recursos econòmics i alimentaris pot ser utilitzats amb un ventall d'objectius molt més ampli que no pas fer arribar aliments a les persones i famílies més vulnerables. Aquests recursos poden servir també millorar l'equilibri nutricional dels beneficiaris, millorar la seva autoestima, reduir els excedents alimentaris, enfortir el teixit econòmic i socials dels entorns on es concentren les persones més necessitades. Ara mateix, l'ajuda alimentària s'utilitza d'una forma unívoca. Es compren aliments fàcils de gestionar que es donen als més necessitats i vulnerables.

Les possibilitats que ofereixen aquestes recursos econòmics i alimentaris van més enllà de l'ajuda alimentària, doncs mitjançant la utilització de models d'ajuda alimentària alternatius a l'actual, aquests recursos alimentaris i econòmics poden ser utilitzats també per apoderar les persones beneficiàries, enfortir la xarxa local de solidaritat, dinamitzar l'economia local, millorar l'equilibri nutricional... Els recursos que actualment es destinen a l'ajuda alimentària no estan prou ben organitzats ni aprofitats per provocar canvis significatius sobre els beneficiaris que afavoreixin la sortida de la seva situació de dependència alimentària.



A Catalunya, els fons públics de més cabals destinats a l'ajuda alimentària estan en mans del MAGRAMA, que mitjançant el *Fondo Español de Garantía Agraria* (FEGA) gestiona el *Fondo de ayuda Europea para los más desfavorecidos* (FEAD). El FEGA s'encarrega de comprar aliments mitjançant un procediment de licitació pública i designar les Organitzacions Associades de Distribució (*Federación Española de Bancos de Alimentos* i *Cruz Roja*), que distribuiran els aliments a les Organitzacions Associades de Repartiment a les persones beneficiàries.

Aquests fons es subhasten mitjançant una licitació pública en què s'especifica la tipologia d'aliments que el FEAD ha d'adquirir. Els aliments han de ser etiquetats i empaquetats expressament amb identificació del MAGRAMA i la Unió Europea. La subhasta l'encapçalen normalment unes 15-20 d'empreses que ingressen aproximadament 100 Milions € anuals.

El mix de producte que es compra no és nutricionalment equilibrat pels destinataris finals, i el tipus d'ajut que s'està lliurant és del tot ineficaç. El muntant de diners que se subhasten podrien adreçar-se directament a les entitats socials perquè els destinessin a la compra d'aliments locals, més equilibrats nutricionalment amb la introducció de producte fresc, que fossin més adequats i de major satisfacció per a les necessitats dels beneficiaris. És a dir, aquests diners podrien invertir-se en la compra d'excedent alimentari local, quan actualment el que fan es contribuir a l'existència de més excedents alimentaris.

Una altra ajuda alimentària que reben els més necessitats és el Servei de Regulació dels Mercats Agroalimentaris (SERMA). Aquest té com a funció gestionar els ajuts relatius a la transformació de productes agraris amb la finalitat de regular de mercats i els ajuts al consum, executar i realitzar el seguiment de les mesures d'intervenció de mercats agroalimentaris (compres i vendes d'intervenció), gestionar els ajuts i les mesures per a l'emmagatzematge privat i retirada de productes de mercat, i coordinar la realització de totes les funcions que en matèria d'abastament i intervenció de productes agraris i d'ajuts agroalimentaris.

El SERMA s'encarrega doncs de la compra dels excedents agroalimentaris, la transformació dels excedents en productes de llarga durada i d'aplicar preus d'intervenció. És un instrument de manteniment de preus que utilitza la beneficència i la transformació per a beneficència com a destinació, i evita en la mesura del possible la destrucció del producte agrari retirat. Cal tenir en compte que és un instrument de mercat que actua al final de la producció excedentària.

Els recursos que el SERMA dedica a la intervenció haurien d'estar limitats a les demandes nutricionals dels beneficiaris de l'ajuda alimentària. L'excedent de fons hauria d'orientar-se la transformació en productes de llarga durada, la recerca i la innovació en l'aprofitament alimentari, en col·laboració amb la indústria agroalimentària, per tal d'evitar la generació de més excedents.



8. Les lleis del Bon Samarità

Un dels aspectes més controvertits a l'hora de derivar aliments per part de la indústria i la distribució cap a les entitats benèfiques és la innocuïtat i la seguretat alimentària (*food safety*).

El possibles donadors tenen por a ser denunciats per una hipotètica intoxicació alimentària per part dels beneficiaris d'ajuda alimentària. Això provoca sovint que algunes iniciatives d'aprofitament no es portin a terme.

En aquest sentit, les lleis de Bon Samarità publicades tant a Itàlia [*Disciplina della distribuzione dei prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale*](#) com als EUA [*The Bill Emerson Good Samaritan Food Donation Act*](#), són exemples d'instruments legals desenvolupats per a reduir les resistències que poden tenir els potencials donadors pel risc a que s'esdevingués algun episodi d'intoxicació alimentària a causa dels aliments per ells donats.

Òbviament, aquestes resistències no es dissipen pel sol fet d'existir una llei, ja que el potencial dany d'imatge i prestigi que pot tenir un donador o marca en cas que es vegi involucrat en un cas de toxi-infecció alimentària supera les provisions que la llei pugui establir.

De tota manera, els episodis d'intoxicació a causa d'aliments donats no tenen la seva causa en l'existència de lleis tipus Bon Samarità, sinó per la manca de sistemes de preservació dels aliments que s'estableixen en les operacions de donació d'aliments. Les tòxic-infeccions alimentàries que s'han produït als EUA o a Itàlia no són ni més ni menys freqüents que en d'altres països del seu nivell de protecció alimentària.

Per tant, no es pot afirmar que la inclusió d'una llei que alliberi de responsabilitats els donadors d'aliments que ho facin de bona fe i en bones condicions incrementa automàticament les tòxic-infeccions alimentàries.

Ans el contrari, hi ha evidències que els treballadors observen amb més rigor els protocols d'higiene quan l'empresa està implicada en un programa de donació d'aliments. En el mateix sentit, la direcció i els responsables dels centres de treball tendeixen a protocol·litzar i a seguir els protocols de les feines lligades als programes de donació d'aliments. Tot plegat provoca una millora en les operacions globals de manipulació dels aliments en els centres de treball implicats en un programa de donació d'excedents.

Per tant, la superació de les barreres a la donació d'aliments, com ara l'existència de lleis d'alliberament de responsabilitat dels donadors d'aliments, promou una millora en les pràctiques internes i procediments de manipulació i de gestió dels aliments i, al capdavall, una millora de la qualitat dels aliments que es gestionen, cosa que reverteix també sobre els consumidors.



Mentre que una de les principals vies de gestió dels excedents alimentaris de la producció, transformació i distribució dels aliments en un sistema de lliure mercat sigui la derivació dels excedents cap a entitats de beneficència social, caldrà assegurar les màximes garanties per donants i receptors. Cal que les donacions es facin en un marc de seguretat jurídica, on les donacions fetes de bona voluntat i amb condicions higièniques no tinguin unes exigències superiors a les d'una transacció comercial estàndard, i no es vegin coartades per temors a patir sancions en cas d'intoxicacions alimentàries no desitjades. Les lleis del Bon Samarità tenen la virtut de facilitar aquestes vies de gestió de l'excedent alimentari.

9. Les entitats receptores d'ajuda alimentària.

En un context de sobreproducció alimentària, finançar la compra d'aliments per destinar-los a la beneficència és una acció poc encertada des del punt de vista de l'optimització dels recursos públics.

Una bona part de les entitats receptores d'ajuda alimentària estan necessitades d'infraestructures per a un correcte emmagatzematge, transport i conservació dels aliments. També els manca formació específica per a la manipulació dels aliments.

Una altra de les mancances de les entitats és un personal voluntari més jove que alliberi a un voluntariat ja amb una mitjana d'edat prou elevada.

Els recursos econòmics que han de rebre les entitats han d'assegurar que tinguin les infraestructures, la capacitat logística i humana de fer les tasques que tenen encomanades per facilitar l'accés als aliments als més desfavorits.

Una de les activitats que la llei pot promoure és la pròpia implicació de les persones beneficiàries de l'ajuda alimentària en la gestió de les entitats i en els treballs que desenvolupen. S'ha de passar d'un model d'ajuda alimentària que diferencia la figura del beneficiari i del voluntari, quan ambdós poden ser la mateixa persona.

D'aquesta manera les persones beneficiàries, que sovint no només necessiten aliments, poden apoderar-se per la via de desenvolupar tasques dins de la pròpia entitat. Això els permetrà adquirir pràctiques, coneixements i habilitats que potser els facilitarà la reinserció en un món laboral i augmentar la seva autoestima. El model imperant a Catalunya, que distingeix entre voluntari i beneficiari, ha de tendir a trencar-se per tal d'ampliar l'espectre de perfils de persones que participen en la gestió de l'ajuda alimentària. En aquest sentit, els Bancs d'Aliments italians són un bon exemple, doncs ocupen en el seu treball quotidià persones professionals, voluntaris no beneficiaris i voluntaris beneficiaris d'ajuda alimentària.



Per tant, els aliments no només poden servir per omplir estómacs dels més necessitats, sinó que també els pot servir per apoderar-los i reinserir-los en un teixit social i econòmic del qual han estat expulsats.

10. Fiscalitat

Un dels instruments per a guiar el comportament dels actors implicats en el cicle dels aliments és la política i els instruments fiscals. La fiscalitat té com a efecte la modificació dels preus dels béns i, per tant, de la percepció del seu valor que tenen els actors del cicle alimentari. Al capdavall, això significa provocar un canvi en el comportament dels actors.

La fiscalitat també serveix per nodrir de fons els programes i accions que promouen les administracions públiques, que actuen d'acord amb la voluntat de la ciutadania expressada democràticament.

Si darrerament assistim a una creixent preocupació social pel malbaratament dels aliments, és lícit que les administracions i poders públics es dotin dels instruments necessaris per a poder fer front al que la ciutadania expressa. En aquest sentit, la utilització dels instruments fiscals està plenament justificada.

Atès que els productes alimentaris poden esdevenir residus simplement per una decisió arbitrària del seu posseïdor, els instruments fiscals s'han d'orientar tant a la fiscalitat en la gestió dels aliments com en la gestió dels residus.

10.1. Fiscalitat de les donacions alimentàries

En el sector de la indústria agroalimentària i la distribució hi ha consens respecte la necessitat d'eximir fiscalment les donacions alimentàries.

En el context europeu la situació és molt diversa. A Espanya les empreses que donen aliments tenen una exempció del 35% de l'impost de societats. Quant a l'IVA, aquest no s'aplica en les donacions a entitats benèfiques acreditades, per tant sembla que l'IVA suportat és deduïble. De totes maneres, no existeix un consens sobre aquest punt.

Des d'un punt de vista d'eficiència econòmica en la gestió dels recursos alimentaris, les rebaixes fiscals són un incentiu a un comportament ineficient com és la sobreproducció i indirectament desencoratgen accions en favor de la prevenció del malbaratament. Són un incentiu a generar excedents alimentaris, és a dir, premien a qui no situa la seva producció en l'òptim que demana el mercat.

La situació, doncs, és que existeix un marc fiscal que premia les donacions alimentàries. Si l'objectiu és davallar el malbaratament alimentari, existeix un cert risc de que determinats



operadors, amb una posició de força en el mercat, puguin jugar fiscalment amb les donacions per obtenir una situació competitiva avantatjosa.

En primer lloc, el marc fiscal pot induir a que determinats operadors econòmics adquireixin més aliments dels que tenen previst vendre, tot assumint en aquesta decisió que hi haurà una part de la comanda que no es vendrà i anirà directament a donació. Això pot respondre objectius perversos com ara:

- capturar més quota de mercat exhaurint l'aprovisionament per a competidors o fer que el competidor hagi de proveir-se a un cost més alt.
- obtenir unes rebaixes en el preu d'adquisició del producte que el permetin operar amb uns costos més baixos que la competència i d'aquesta manera obtenir un avantatge competitiu.

D'aquesta manera, les exempcions fiscals obtingudes per la donació d'aliments poden anar més enllà d'una acció altruista i arribar a convertir-se en un instrument de reducció de costos operacionals que suposin un avantatge competitiu per a l'empresa donadora, permetent-li així, en un temps, assolir una posició dominant en el mercat.

Per tant, els avantatges fiscals de què gaudeixen les empreses han d'estar molt vigilats per les autoritats de defensa de la competència i de les que vetllen per un bon funcionament del mercat.

Si les autoritats cerquen un bon funcionament del mercat dels productes alimentaris haurien de vigilar que les exempcions fiscals que s'obtenen actualment per donacions a les entitats benèfiques no siguin una via de gestió de l'excedent alimentari ja planificat dins de les previsions productives de les empreses alimentàries.

10.2. Residus

Un residu alimentari pot ser un producte plenament comestible com no comestible, evitable com no evitable, i de vegades només respon a la voluntat del posseïdor de desfer-se d'un excedent.

El principi d'equitat ens porta a afirmar que la fiscalitat en els residus alimentaris s'ha d'aplicar en totes les etapes de la cadena. L'entrada a les plantes de tractament de residus està gravada amb un preu per tona i un cànon. El cànon de residus que s'aplica a la fracció orgànica (FORM) varia en funció de la qualitat. L'Agència de Residus de Catalunya (ARC) discrimina els residus municipals en funció de la qualitat (presència d'impuris) i la quantitat d'aquests residus.

Actualment l'ARC està monitoritzant la quantitat i la qualitat de la FORM de tots els municipis on la seva recollida està implantada.



Aquesta mateixa feina s'hauria de fer també en la fracció resta, doncs aquí també va a parar la part més importat de les restes orgàniques d'origen domèstic.

La qualitat de la FORM no només s'hauria d'avaluar en funció de la presència d'impropis (restes no orgàniques) sinó també de la quantitat de malbaratament alimentari que en ella es trobés, atès que els aliments comestibles també haurien de ser considerats com a impropis.

Òbviament, aquestes mesures haurien de ser aplicables també a la fracció resta domiciliària i als residus provinents de totes les baules de la cadena alimentària, la distribució, la producció i també el sector primari.

És fonamental plantejar de forma coherent una fiscalitat de residus que orienti el comportament dels actors a la minimització de la generació de residus alimentaris. Per tant, des de la PAA pensem que la fiscalitat dels residus alimentaris hauria d'anar orientada a posar en valor el residu i fer que aquest es percebi com un recurs o quelcom valuós, que calgui aprofitar-lo o minimitzar la seva generació per tal de no perdre valor en el procés productiu de les empreses, les economies familiars o les finances públiques.

11. Règim d'incentius i sancions

L'existència d'un règim d'incentius i sancions pels actors implicats en aquest trajecte és bàsic per tal que el compromís d'aquests amb la reducció del malbaratament alimentari sigui real. Els incentius i les sancions són eines que no es poden bandejar en una llei per reduir el malbaratament d'aliments, doncs altrament situarien aquesta en una proclama de bones voluntats on els incompliments no es penalitzarien, ni les innovacions i les bones pràctiques no es premiarien.

Malauradament, la proposició de llei presentada no contempla un règim d'incentius i sancions. La creació d'una tipologia o combinació de règims és necessària per tal d'orientar l'aprofitament alimentari en la bona direcció, és a dir, cap a l'aprofitament màxim dels aliments.

En l'apartat 6 d'aquest document, la PAA ja ha palesat quin és l'ordre de prelación en les diferents estratègies per assolir una societat que tendeixi a un mínim malbaratament alimentari. Alguns dels actors de la cadena alimentària poden adoptar comportaments que no afavoreixen l'aprofitament dels aliments si no hi ha quelcom que els dissuadeixi. I, d'altra banda, incentivar els actors pot ajudar a la innovació, l'aposta i la implementació de mesures per evitar el balafament d'aliments.

A més a més, la proposició de llei no contempla una obligació en la provisió de dades ni uns objectius a assolir. Des de la PAA ja s'ha afirmat que cal una transparència en tot el sistema



amb la finalitat d'obtenir les dades que ens permetin actuar de manera més eficient i marcar uns objectius a assolir.

Fins a l'any 2025 hi ha temps suficient per a posar en marxa totes les mesures que calgui per assolir els objectius de reducció del malbaratament alimentari. Si un pla no disposa d'uns objectius intermedis d'obligatori compliment en el trajecte i un règim sancionador i/o d'incentius, la planificació que ens dotem com a societat serà percebuda per tots els actors com un gest de simple bona voluntat sense un compromís ferm.

12. Regulació de l'espigolament

L'espigolament ha estat una pràctica secular que consisteix en arreplegar les restes de la collita un cop aquesta ja s'ha fet. Així en el llibre de Rut de l'Antic Testament ella demana permís per recollir les espigues d'ordi que els segadors i les minyones de *Booz* no recollien del terra en fer la sega.

L'antic codi civil francès de principis del segle XIX regulava l'espigolament sota determinades circumstàncies, com ara fer aquest en camps oberts, de dia, i sense més eines que les pròpies mans i amb la capacitat d'emmagatzematge limitada.

A Extremadura es va intentar regular el *rebusco*, mot que equival a l'espigolament en castellà, però l'intent va ser fallit. La crisi va provocar que el *rebusco* original derivés d'una activitat que ajudava als sectors més desfavorits de l'economia local a disposar d'uns aliments suplementaris en forma de vi o oli que es feien a casa, cap a una forma de vida que permetia passar uns mesos venent les restes de collites a empreses transformadores que entraven en competència amb les empreses locals. A més a més, com que es feia de manera desorganitzada i per part de persones que sovint no tenien ni la formació ni procedien d'entorns rurals, provocava desperfectes en els ceps, les oliveres i els camps en general.

Per tant, l'espigolament té la virtut de poder fer-se càrrec dels excedents alimentaris que queden en els camps un cop s'ha fet la collita, però cal assegurar que aquest excedent no es derivi cap a activitats que entrin en competència amb el comerç i la indústria local.

La millor manera de fer-ho és mitjançant l'establiment d'autoritacions d'espigolament a empreses i entitats d'economia social que assegurin que el producte recollit serveix per ser lliurat a les persones amb menys recursos i ocupa persones en situació de vulnerabilitat sociolaboral.

La proposició de llei, tal i com està formulada actualment, vetaria el progrés de determinades experiències d'economia social com ara Espigoladors, Botigues i supermercats solidaris, o restaurants del temps com La Trobada. Són experiències que donen feina a persones en risc



d'exclusió socials i segones oportunitats a aliments descartats en els camps o per la indústria agroalimentària.

Restringir la possibilitat de revendre els excedents recuperats és una mesura que referma la ineficiència i la ineficàcia del sistema de producció i comercialització d'aliments que ens hem dotat. L'aprofitament i la revenda de l'excedent o de les donacions s'ha de fer amb les garanties sanitàries, i això només ho poden fer les empreses o entitats que, constituïdes legalment, tenen un objectiu social, i estan inscrites en el registre sanitari industrial o d'altres registres oficials, en el cas que existís una transformació dels aliments.

Per tant, la PAA considera que la limitació de l'espigolament implícita en la proposició de llei i la prohibició de que els aliments donats puguin ser tornats a posar en el circuit comercial són aspectes que s'haurien de suprimir del text actual i, en canvi, caldria adoptar un redactat que permetés aquestes activitats sense que altres agents de la cadena alimentària es vegin afectats.

13. La contractació pública.

El sector públic, directa o indirectament, és un actor molt significatiu en la restauració col·lectiva de grans espais, com ara hospitals, residències, centres d'ensenyament, o universitats.

Una de les premisses que la PAA s'aplica és que cal predicar amb l'exemple. Per aquest motiu, en tots els actes de sensibilització que la PAA organitza s'efectua la recollida selectiva de totes les fraccions i es posen mesures per evitar el malbaratament alimentari.

La PAA considera que les administracions públiques disposen d'una eina que pot actuar de palanca per provocar un canvi real en les empreses de restauració i d'aprovisionament d'aliments.

La contractació pública, igual que ha fet sovint amb la introducció de productes de comerç just, productes ecològics, i similars, hauria de fer un esforç per incloure dins dels seus plecs de prescripcions tècniques, requeriments i clàusules que afavoreixin la prevenció del malbaratament alimentari.

Hi ha exemples de bones pràctiques en el nostre país que han tingut reconeixement internacional, com el cas de l'Hospital Trias i Pujol o l'empresa de càtering Campos Estela, que ja apliquen mesures antimalbaratament dins dels seus procediments operacionals.



14. La datació dels aliments envasats

La competència normativa sobre la duració mínima dels aliments envasats correspon a la legislació europea. En l'annex X del *REGLAMENTO (UE) No 1169/2011 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 25 de octubre de 2011* s'especifica quan un aliment ha de dur la data de caducitat o la data de consum preferent. En l'article 24 del mateix reglament s'especifica que la data de caducitat només s'aplica als aliments molt peribles i que puguin suposar un perill per la salut humana després d'un curt període de temps, un cop aquesta se supera.

Per tant, la datació d'un aliment amb data de consum preferent no indica que un cop passada aquesta data aquest comporti un risc per a la salut humana.

Davant d'aquesta duplicitat de dates de conservació dels aliments, on una s'aplica a aliments que poden significar un risc per la salut, i una altra que simplement es refereix a la conservació de les seves característiques organolèptiques, cal fer una reflexió sobre quins efectes té aquesta doble datació sobre el malbaratament alimentari a les llars i als comerços.

Existeix un gran [desconeixement pràctic de les diferències entre la data de caducitat i la data de consum preferent](#). Un estudi d'Hispancoop¹ afirma que un de cada quatre consumidors no sap distingir entre data de consum preferent i data de caducitat, cosa que pot induir a llençar aliments que encara són comestibles.

A aquesta confusió hi contribueixen algunes empreses que col·loquen datacions incorrectes o que no estan d'acord amb la norma. Per exemple, des de març de 2013 el Real Decret 176/2013 va derogar l'obligatorietat de marcar amb data de caducitat el iogurts, però malgrat aquest fet [les empreses productores segueixen marcant amb la data de caducitat](#) quan ho han de fer amb data de consum preferent. Els productors sovint marquen incorrectament les dates de consum mínim tot desobeint els preceptes legals.

Malgrat que a escala catalana no es pugui suprimir la datació de consum preferent, que no comporta cap risc per a la salut de les persones, la legislació catalana pot instar als comerços i les indústries a no llençar els productes que hagin superat la data de consum preferent.

En aquest sentit, es pot instar a l'Agència Catalana de Seguretat Alimentària per a que estudiï determinades famílies de productes per tal que no es puguin llençar a les escombraries encara que s'hagi superat la data de consum preferent, tret de que mostrin senyals evidents d'haver-se fet malbé i que la seva comercialització pugui esdevenir un risc alimentari per a les persones que ho puguin consumir.

¹ Hispancoop. Estudio sobre el desperdicio de alimentos en los hogares. Diciembre 2012



Aquestes mesures ja [s'estan estudiant a Alemanya](#), i el mateix Parlament Europeu té propostes per a reformular la datació dels productes alimentaris. Els exemples d'Alemanya poden inspirar accions, que sense contravenir la norma europea de datació, evitin que els comerços es desprenguin d'aliments abans de que aquests esdevinguin un risc per la salut.

15. Taula permanent i fons econòmic

Prenent com a referència la *Tavolo indigenti*, òrgan creat per la llei italiana contra el malbaratament alimentari, creiem necessari dotar la llei d'un instrument en forma de taula permanent que aglutini els diferents agents de la cadena alimentària al mateix temps que organitzacions i entitats socials. Una taula que proposi acords, accions conjuntes, difongui bones pràctiques i impulsi diferents campanyes per conscienciar, educar i sensibilitzar en la prevenció del malbaratament dels aliments.

Al mateix temps la taula permanent s'hauria de dotar de fons econòmics destinats a temes d'investigació, tecnològics i d'emprenedoria social destinats a implementar i desenvolupar projectes antimalbaratament.