

# Consulta pública

## Estratégia Nacional de Combate ao Desperdício Alimentar

**Agir contra o  
desperdício alimentar**



## FICHA TÉCNICA

### **Comissão Nacional de Combate ao Desperdício Alimentar (CNCDA)**

Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP, coordenador)

Direção-Geral de Alimentação e Veterinária (DGAV)

Instituto Nacional de Estatística, I. P. (INE)

Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL)

Direção-Geral da Educação (DGE)

Direção-Geral da Segurança Social (DGSS)

Direção-Geral de Saúde (DGS)

Direção-Geral das Atividades Económicas (DGAE)

Direção-Geral do Consumidor (DGC)

Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE)

Agência para a Competitividade e Inovação, I. P. (IAPMEI)

Agência Portuguesa do Ambiente, I. P. (APA)

Direção-Geral dos Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos (DGRM)

Associação Nacional dos Municípios Portugueses (ANMP)

Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE)

Federação Portuguesa dos Bancos Alimentares Contra a Fome (FPBA)

Região Autónoma dos Açores (RAA)

Região Autónoma da Madeira (RAM)

Autoridade Tributária e Aduaneira (a integrar – por confirmar)

Turismo de Portugal (a integrar – por confirmar)

**Capa e edição gráfica:** Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral/ Divisão de Acompanhamento de Políticas e Comunicação; imagens Canva.com

## Nota prévia

Em setembro de 2015, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), estabelecendo uma agenda global para o desenvolvimento sustentável até 2030.

Portugal foi um dos países que subscreveu este compromisso, reconhecendo a importância de mobilizar esforços em torno de objetivos e metas comuns. No âmbito do ODS 12 (Produção e Consumo responsável), surge o ODS 12.3 que estabelece a meta de redução em 50%, até 2030, do desperdício alimentar *per capita* no retalho e no consumo e redução das perdas ao longo de toda a cadeia agroalimentar.

De modo a dar resposta a este novo compromisso, em 2016, é criada a Comissão Nacional de Combate ao Desperdício Alimentar (CNCDA), com a missão de promover a redução do desperdício alimentar através de uma abordagem integrada e multidisciplinar.

Dada a natureza abrangente e transversal do desperdício alimentar, tornou-se imprescindível uma abordagem multidisciplinar e envolvimento de todos os agentes da cadeia agroalimentar (da produção primária ao consumidor), incluindo as entidades do setor público, como privado, e ainda a sociedade civil, associando preocupações em domínios de racionalidade económica e uso eficiente de recursos, educação, ambiente, saúde e combate à pobreza.

Para assegurar essa transversalidade, a CNCDA foi constituída com 18 entidades, 13 organismos da Administração Pública dependentes de dez áreas governativas, – à data da constituição da CNCDA –, as Regiões Autónomas, duas associações Autárquicas (ANAFRE e ANMP) e uma federação da área social (FPBA). Esta Comissão foi ainda apoiada por um Painel Consultivo, que abrange representantes das confederações, federações e associações representativas da produção, da indústria agroalimentar, da distribuição, da restauração e hotelaria, do consumidor, da economia social, das autarquias e das universidades.

A CNCDA iniciou os seus trabalhos com um diagnóstico da situação nacional, que envolveu a consulta de representantes e entidades dos diferentes elos da cadeia agroalimentar. A Estratégia Nacional de Combate ao Desperdício Alimentar (ENCDA) foi formalmente aprovada em 2018, com a visão de 'combater o desperdício alimentar, uma responsabilidade partilhada do produtor ao consumidor', baseada em três objetivos estratégicos (Prevenir, Reduzir e Monitorizar), a estratégia incluiu um Plano de Ação (PACDA) com 14 medidas específicas, desenvolvidas pelas várias entidades que compõem a CNCDA.

Apesar dos esforços, o desperdício alimentar continua a ser um desafio, tornando-se essencial fortalecer a colaboração entre todos os elos da cadeia alimentar e incluir outras partes interessadas, melhorar a metodologia de medição, promover a inovação tecnológica, e, ainda, reforçar a atuação junto dos consumidores e atingir as metas de redução do desperdício.

A nova abordagem da Estratégia, alicerçada na experiência adquirida com a anterior, propõe um olhar mais aprofundado sobre o papel do consumidor e a multiplicidade de fatores que influenciam e se interligam com o desperdício alimentar.

Neste contexto, destacam-se aspetos como as diferentes práticas alimentares associadas ao desperdício, o possível efeito “penalizador” dos dados relativos aos agregados familiares — devido, nomeadamente, à impossibilidade de distinguir a fração não edível —, e ainda a possível influência que cada elo da cadeia agroalimentar pode exercer neste segmento.

Para além disso, esta Estratégia pretende reforçar o envolvimento e articulação com as autarquias, pela sua proximidade com a comunidade, pelo conhecimento do tecido e perfil empresarial e potencial agregador e envolvimento com as instituições de solidariedade social locais, e, ainda, pelo seu papel ativo e determinante num conjunto de matérias, nomeadamente na gestão dos refeitórios escolares.

Por fim, mas igualmente relevante, destaca-se o papel fundamental das escolas na disseminação e consciencialização sobre a prevenção e redução do desperdício alimentar, influenciando positivamente os comportamentos das novas gerações e inspirando-as a adotarem práticas semelhantes em casa.

**As metas vinculativas que serão introduzidas através da revisão da Diretiva-Quadro Resíduos sublinham a necessidade urgente de reduzir o desperdício alimentar, enquanto responsabilidade coletiva que envolve todos os setores da sociedade. Desde a produção até ao consumo, cada etapa da cadeia alimentar deve ser otimizada para minimizar o desperdício, numa ótica de valorizar a produção nacional. Neste sentido, a consciencialização e a educação são fundamentais para promover práticas sustentáveis, em linha com a colaboração com o poder local, empresas e sociedade civil para transformar esta visão em uma realidade.**

**Interligação da ação local e das políticas nacionais com vista à redução do desperdício alimentar**



## Índice

<b>I. Introdução.....</b>	<b>6</b>
<b>II. O desperdício alimentar em Portugal.....</b>	<b>7</b>
<i>Fiscalidade e outros dispositivos legais.....</i>	<i>11</i>
<b>III. ENCDA 2018, resultados e desafios.....</b>	<b>12</b>
<i>Resultados.....</i>	<i>13</i>
<i>Desafios.....</i>	<i>15</i>
<i>Análise SWOT.....</i>	<i>17</i>
<b>IV. ENCDA 2025+ .....</b>	<b>18</b>
<i>Necessidades.....</i>	<i>18</i>
<i>Interação de objetivos estratégicos e operacionais.....</i>	<i>22</i>
<i>Interação entre necessidades e objetivos operacionais.....</i>	<i>23</i>
<i>Plano de ação.....</i>	<i>23</i>
<i>Interação entre os objetivos operacionais e as medidas .....</i>	<i>25</i>
<i>Governança e envolvimento dos parceiros .....</i>	<i>27</i>
<i>Avaliação da ENCDA.....</i>	<i>28</i>
<i>Fichas de medida .....</i>	<i>29</i>

## I. Introdução

1. Em 2022 foram desperdiçados mundialmente cerca de 1,05 mil milhões de toneladas de alimentos nos sectores do retalho, dos serviços de alimentação e nos lares das famílias, o que equivale a 132 kg/*per capita* por ano, dos quais 79 kg foram desperdiçados pelos consumidores em casa. Ou seja, 19% dos alimentos disponíveis para consumo acabam desperdiçados pelo retalho, serviços de restauração e famílias<sup>1</sup>.
2. A nível global, a **fome e a insegurança alimentar** continuam muito acima dos níveis pré-pandemia de COVID-19 e fora da trajetória do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) n.º 2 – *Erradicar a fome, alcançar a segurança alimentar, melhorar a nutrição e promover a agricultura sustentável* – da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Em 2023, estimavam-se entre 713 e 757 milhões de pessoas afetadas por subnutrição, o que considerando a estimativa intermédia (733 milhões), representa cerca de 152 milhões a mais de pessoas a enfrentar a fome em 2023 em comparação com 2019<sup>2</sup>.
3. A transformação dos **sistemas alimentares** é reconhecida como um dos principais determinantes para alcançar os ODS<sup>3</sup>, exigindo uma transição que assegure dietas saudáveis, acessíveis e sustentáveis. Esta mudança deve promover o desenvolvimento inclusivo e evitar impactos negativos nos recursos naturais e no ambiente, contribuindo para a mitigação e adaptação às alterações climáticas.
4. A redução das perdas e do desperdício alimentares é reconhecida como uma estratégia fundamental para reduzir custos de produção, aumentar a eficiência dos sistemas alimentares, melhorar a segurança alimentar e nutricional e contribuir para os três pilares da sustentabilidade: ambiental, social e económica. Para além dos impactos nos recursos e na segurança, essa redução assume também uma dimensão ética relevante, ao confrontar a contradição entre o desperdício de alimentos e a realidade de milhões de pessoas que vivem com fome e subnutrição — uma desigualdade que compromete e coloca em risco o desenvolvimento sustentável e digno das gerações atuais e futuras.
5. A redução das perdas e do desperdício alimentar é não só uma necessidade premente, como uma alavanca para melhorar a sustentabilidade dos sistemas alimentares e **contribuir para a segurança alimentar e nutricional** em todo o mundo.
6. O desperdício alimentar pode ser caracterizado como uma **ineficiência do mercado** que resulta no desaproveitamento de mais de mil milhões de dólares em alimentos todos os anos. É também uma falha ambiental. O desperdício de alimentos gera 8 a 10% das emissões globais de gases com efeito de estufa (incluindo perdas e desperdício) o equivalente a quase 30 por cento das terras agrícolas do mundo<sup>4</sup>.
7. Na **União Europeia** (UE), são geradas anualmente mais de **57 milhões de toneladas** de resíduos alimentares, o equivalente a 128 kg/habitante<sup>5</sup>, com um valor de mercado estimado de 132 mil milhões de euros.
8. Em setembro de 2015, a Assembleia-Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) adotou metas ambiciosas para a redução das perdas de géneros alimentícios e resíduos como parte dos ODS. O **Objetivo 12.3** preconiza para 2030 “*reduzir, para metade, o desperdício de alimentos per capita, a nível mundial, do retalho e do consumidor, e reduzir os desperdícios de alimentos ao longo das cadeias de produção e de abastecimento, incluindo os que ocorrem pós-colheita*”, bem como “*reduzir substancialmente a geração de resíduos por meio da prevenção, redução, reciclagem e reutilização*”.

---

<sup>1</sup> UNEP, Food Waste Index Report (2024).

<sup>2</sup> FAO, CL 176/4 (2024).

<sup>3</sup> FAO, C 2021/27 (2021)

<sup>4</sup> UNEP, Food Waste Index Report (2024)

<sup>5</sup> Eurostat, env\_wasfw, 2020-22

9. Em 2015 a Comissão Europeia adotou uma proposta de **revisão da Diretiva-Quadro Resíduos**<sup>6</sup>, cujo processo legislativo foi concluído em 2018 – os Estados-Membros (EM) passaram a estar vinculados à redução do desperdício alimentar em cada fase da cadeia, à monitorização dos níveis de desperdício e à apresentação de relatórios de progresso. Foram estabelecidas obrigações para os EM: (a) estabelecer programas de prevenção de resíduos alimentares, (b) incentivar e facilitar a doação de alimentos e outras redistribuições para consumo humano, dando prioridade à utilização humana em detrimento da alimentação animal, e ao processamento em produtos não alimentares como parte das medidas para evitar a produção de resíduos.
10. Com o objetivo de impulsionar os esforços da UE para reduzir o desperdício alimentar para metade até 2030, a Comissão Europeia (CE) criou em 2016 a **Plataforma da UE para as Perdas e o Desperdício Alimentares** (PFLW), que reúne instituições da UE, peritos dos EM e partes interessadas.
11. Em 2019, a Plataforma PFLW recomendou que as estratégias, roteiros e planos de ação se baseassem na abordagem de três etapas «**objetivar, medir, agir**» e envolvessem todos os principais intervenientes. Sugeriu ainda integrar as perdas alimentares e a redução do desperdício, tanto como **parte de estratégias e programas** de política alimentar, como de estratégias e programas de ação climática. Mais recentemente, em fevereiro de 2025, a Comissão apresentou a visão para a agricultura e alimentação<sup>7</sup> até 2040, na qual evidencia como uma das prioridades a prossecução do esforço de redução das perdas e desperdício alimentares.
12. Em Portugal, em 2016, foi criada a **CNCDA**, com a missão de promover a redução do desperdício alimentar através de uma abordagem integrada e multidisciplinar<sup>8</sup>.
13. Um dos resultados dos trabalhos da CNCDA foi a **Estratégia Nacional de Combate ao Desperdício Alimentar**<sup>9</sup> (ENCDA), que apresentou a **visão** de *combater o desperdício alimentar, uma responsabilidade partilhada do produtor ao consumidor*, ancorada em três objetivos estratégicos – *prevenir, reduzir e monitorizar*. A estratégia contemplou um Plano de Ação (PACDA), com medidas direcionadas para o combate ao desperdício alimentar, que foram desenvolvidas a partir do trabalho das várias entidades que compõem a CNCDA, que incluem organismos da administração pública, associações e partes interessadas.
14. No início de 2023 foi publicado o relatório de **avaliação da implementação da ENCDA 2018-21**, com a participação alargada da sociedade civil através do **Painel consultivo** da CNCDA, entretanto criado. O relatório conclui pela utilidade em rever a ENCDA, no sentido de reforçar a atuação junto do consumidor, consolidar a articulação com os operadores da cadeia alimentar, reforçar a governança e articulação da CNCDA e visitar as questões regulatórias, incluindo fiscais, relativas à doação de alimentos.

## II. O desperdício alimentar em Portugal

15. Existem em Portugal **inúmeras iniciativas e ações de prevenção do desperdício alimentar** a maior parte destas desenvolvidas pela sociedade civil, nomeadamente por um vasto conjunto de instituições, incluindo Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), várias delas constam do diagnóstico que levou à formulação da primeira ENCDA. Só a partir de 2016 com a criação da CNCDA, e mais concretamente depois de 2018 com a adoção da Estratégia Nacional, o desperdício alimentar começou a ser tratado de forma sistematizada em Portugal.

---

<sup>6</sup> Diretiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro de 2008.

<sup>7</sup> COM/2025/75 final

<sup>8</sup> Despacho n.º 14202-B/2016, de 25 novembro 2016 da Presidência do Conselho de Ministros.

<sup>9</sup> RCM n.º 46/2018, de 27 de abril.

16. Apesar de existirem estudos setoriais e de nível nacional (de que foi exemplo o projeto PERDA<sup>10</sup>), é no seio da ENCDA e das obrigações de autoridade estatística nacional que o desperdício alimentar começa a ser **medido pelo INE** com as primeiras estimativas sobre o ano 2020 publicadas em 2022.
17. A **medição do desperdício alimentar**, nos diversos elos da cadeia de abastecimento alimentar, é obrigatória desde o ano 2020, bem como a sua comunicação à Comissão Europeia até 18 meses após o término de cada ano, seguindo o modelo para comunicação dos dados e apresentação de relatórios de controlo da qualidade definido na Decisão de execução (UE) 2019/2000, de 28 de novembro.
18. De acordo com os dados oficiais, **em 2022 foram desperdiçadas 1,9 milhões de toneladas de alimentos em Portugal, o equivalente a 184 kg por habitante**. O consumidor foi responsável por 67% do desperdício (57% na UE27), seguindo-se a restauração e serviços de alimentação e o retalho, ambos os setores com 12%, a produção primária com 6% e a indústria com 3%.
19. Por segmento da cadeia de abastecimento alimentar (anos 2020 a 2022) e respetiva proporção face ao total, os números do desperdício alimentar distribuem-se da seguinte forma em Portugal, tendo-se mantido **relativamente estáveis**.

	2020		2021		2022		2023	
	(t)	%	(t)	%	(t)	%	(t)	%
<b>Total</b>	1 812 311	100	1 879 652	100	1 926 484	100	1 932 893	100
Produção primária	101 388	6	131 211	7	110 980	6	131 266	7
Indústria alimentar	61 719	3	75 257	4	64 572	3	55 811	3
Comércio e distribuição alimentar	214 233	12	224 838	12	227 908	12	232 420	12
Restauração, hotelaria e similares	161 399	9	162 903	9	220 493	11	223 067	12
Famílias	1 273 572	70	1 285 442	68	1 302 531	68	1 290 330	67

Fonte: INE. Desperdício alimentar (t) por Elos da cadeia de abastecimento alimentar; Anual; 2020-2023, dados para Portugal extraídos em 07/07/2025

20. Na UE foram produzidos em 2022 cerca de 127 kg de desperdício, por habitante. Os agregados familiares correspondem a 54%, representando 72 kg por habitante. Os restantes 46% são gerados a montante na cadeia de abastecimento alimentar, provenientes da produção primária (10 kg, correspondendo a 8%), indústria (25 kg, correspondendo a 19%), restauração (15 kg, correspondendo a 11%) e retalho (11 kg, correspondendo a 8%).
21. O valor médio dos EM da UE em 2022 (sem Grécia e Lituânia) situa-se em 127 kg/habitante. Chipre apresenta a estimativa mais elevada (294 kg/habitante) e Espanha a mais baixa (65 kg/habitante). Portugal apresenta o terceiro valor mais elevado, a seguir a Chipre e Dinamarca, sendo que este valor corresponde a 45% **acima da média da UE**.

	2020		2021		2022	
	10 <sup>3</sup> t	kg/hab	10 <sup>3</sup> t	kg/hab	10 <sup>3</sup> t	kg/hab
Portugal	1,8	175	1,9	181	1,9	184
UE27	57,1	128	57,5	128	56,8	127

Fonte: EUROSTAT, Food waste and food waste prevention by NACE Rev. 2 activity - tonnes of fresh mass [env\_wasfw], dados extraídos em 22/01/2025

<sup>10</sup> Baptista, P., Campos, I., Pires, I., & Vaz, S. G. (2012). *Do campo ao garfo: Desperdício alimentar em Portugal*. Lisboa: CESTRAS.

22. A **metodologia** para medição de desperdício alimentar está apenas relativamente harmonizada ao nível da UE, sendo conferidos graus de liberdade aos EM para a escolha das técnicas de medição pelo que os valores de desperdício conhecidos devem ser encarados como indicativos nesse sentido e analisados do ponto de vista da sua evolução ao longo dos anos.
23. Em Portugal a **definição de desperdício alimentar** encontra-se em linha com o estabelecido a nível europeu: *desperdício alimentar* – qualquer substância ou produto transformado, parcialmente transformado ou não transformado, destinado a ser ingerido pelo ser humano ou com razoáveis probabilidades de o ser, do qual o detentor (produtor primário, indústria agroalimentar, comércio ou distribuição e famílias) se desfaz ou tem intenção ou obrigação de o fazer, assumindo a natureza de resíduo (p.e., excedentes alimentares).
24. Ainda sem definição estabilizada a nível europeu, o **conceito de perda alimentar** utilizado na ENCDA refere-se a todo o alimento produzido que, por algum motivo acaba por não entrar na cadeia agroalimentar e chegar ao consumidor (p.e., produtos não colhidos). Os fatores que contribuem para as perdas alimentares incluem, por exemplo: pragas e doenças; eventos climáticos extremos que afetam as colheitas, bem como condições de mercado desfavoráveis. Iniciativas mais recentes têm procurado criar um protocolo para a medição e definição de perdas alimentares – Projeto FOLU - financiado pela UE. A proposta para o conceito de “perda de alimentos” engloba qualquer produto vegetal maduro para colheita, animal ou ser vivo que não é colhido/abatido/capturado de forma bem-sucedida (incluindo partes não comestíveis), assim como alimentos removidos da cadeia de abastecimento durante a fase pós-colheita/ pós-abate/ pós- captura, que não se tornam alimentação animal, subprodutos ou desperdício alimentar (11, tradução nossa).
25. A **redistribuição de géneros alimentícios** trata-se de uma operação que consiste em acondicionar, armazenar ou transformar e posteriormente distribuir os géneros alimentícios recebidos de acordo com os quadros de segurança regulamentares adequados, diretamente ou através de intermediários, com ou sem pagamento, às pessoas que a eles se destinam para ingestão. Este processo permite a recuperação e a distribuição de alimentos que, de outra forma, poderiam ser desperdiçados, assim como o apoio de populações vulneráveis. A redistribuição dos excedentes alimentares é abrangida pela legislação alimentar geral. No caso de doação direta de alimentos por parte de empresas do setor alimentar, estas deverão assegurar que em todas as fases da produção, transformação e distribuição dos géneros alimentícios sob o seu controlo satisfaçam as regras de higiene e requisitos de segurança dos alimentos<sup>12</sup>.
26. Apesar da abrangência destas disposições regulamentares, a aplicação prática no contexto da doação alimentar ainda apresenta lacunas, particularmente para pequenos operadores e organizações recetoras. A manutenção da **cadeia de frio** é um elemento crucial para assegurar a segurança dos alimentos, mas enfrenta limitações técnicas e financeiras que frequentemente comprometem as operações. Os operadores que participam na redistribuição de alimentos deparam-se com dificuldades em garantir condições consistentes de **armazenamento e transporte**, devido à **falta de infraestruturas** adequadas e aos elevados custos associados. Por outro lado, muitas organizações recetoras, como IPSS, tendem a enfrentar desafios ao nível das infraestruturas, e dos equipamentos adequados para o armazenamento de alimentos perecíveis, bem como desafios de logística.

---

<sup>11</sup> Projeto FOLU. Session 3 - Quantifying Food Losses Across All Fronts – Local, Regional, and National Perspectives . 2024. Disponível em: <https://www.folou.eu/>

<sup>12</sup> As disposições sobre higiene e segurança alimentar são regulamentadas, nomeadamente pelo Regulamento (CE) n.º 852/2004 e pelo Regulamento (CE) n.º 853/2004.

27. Nos últimos anos têm ocorridos desenvolvimentos e alterações às regras de higiene alimentar da UE com o intuito de facilitar a redistribuição segura de alimentos<sup>13</sup>. No seguimento do parecer científico da Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos (EFSA)<sup>14</sup> de 2018, sobre as abordagens de análise de riscos para pequenos estabelecimentos de comércio retalhista e doações de géneros alimentício, foram ainda adotadas regras no quadro legislativo europeu<sup>15</sup> para a congelação de carne no caso de atividades entre estabelecimentos de comércio retalhista sob determinadas condições, a fim de garantir a distribuição segura de doações de géneros alimentícios. Adicionalmente, foi ainda alargada a data de durabilidade mínima dos ovos após a postura (de 21 para 28 dias), com vista à redução do desperdício alimentar<sup>16</sup>.
28. De acordo com a hierarquia dos resíduos para o setor alimentar, deve ser dada prioridade à prevenção do desperdício alimentar e à doação ou redistribuição de alimentos para consumo humano em detrimento da alimentação animal e de outras utilizações com a hierarquia dos resíduos. Mais recentemente, a hierarquia foi alvo de uma atualização, passando a designar-se de “hierarquia da utilização dos alimentos” de forma a assinalar as várias “utilizações” dos alimentos antes de estes se tornarem resíduos.

### Hierarquia do uso e desperdício de alimentos



Aplicação prática da hierarquia de utilização e resíduos alimentares  
 Fonte: Com base no original [Building on food waste prevention interventions](#)  
 Centro Comum de Investigação da Comissão Europeia, 2024

29. De acordo com o preconizado no **Programa de Prevenção de Resíduos Urbanos**, as ações de prevenção de resíduos urbanos, no que diz respeito à fração *matéria orgânica* deverá assentar na promoção das compostagens individual (zonas mistas, rurais) e coletiva (escolas, espaços verdes), na utilização eficaz dos alimentos adquiridos, conceito de “dose certa”, e apoio a bancos alimentares e ainda no estímulo ao consumo responsável.

<sup>13</sup> Regulamento (UE) 2021/382 da Comissão de 3 de março de 2021, publicado no Jornal Oficial da União Europeia, L 74/3, 4.3.2021, p. 3–6

<sup>14</sup> EFSA BIOHAZ Panel (EFSA Panel on Biological Hazards), Koutsoumanis K, Allende A, Alvarez-Ordóñez A, Bover Cid S, Chemaly M, Davies R, Herman L, Hilbert F, Lindqvist R, Nauta M, Peixe L, Ru G, Simmons M, Skandamis P, Suffredini E, Jacxsens L, Petersen A, Varzakas T, Baert K, Hempen M, Van der Stede Y and Bolton D. Scientific Opinion on the hazard analysis approaches for certain small retail establishments and food donations: second scientific opinion. EFSA Journal 2018;16(11):5432, 52, pp. <https://doi.org/10.2903/j.efsa.2018.5432>

<sup>15</sup> Regulamento Delegado (UE) 2021/1374 da Comissão de 12 de abril de 2021, publicado no Jornal Oficial da União Europeia L 297, 12.4.2021, p. 1-5

<sup>16</sup> Os ovos podem ser vendidos no retalho até 21 dias após a postura, sendo permitida a sua doação após este limite, desde que o produto seja processado, antes de serem colocados à disposição aos consumidores. Apesar destes avanços, existem ainda barreiras e desafios na operacionalização desta medida.

30. A **Diretiva-Quadro Resíduos**<sup>17</sup>, transposta para a ordem jurídica nacional através do Novo Regime Geral da Gestão de Resíduos<sup>18</sup> (NRGGR), introduz normas relativas à prevenção da produção de resíduos alimentares, concretiza objetivos e metas de redução ao nível da sua produção bem como medidas para promover a prevenção e redução do desperdício alimentar nos diversos elos da cadeia de abastecimento.
31. O NRGGR introduz **medidas de redução do desperdício alimentar na restauração e nas cadeias de produção e de abastecimento**, incluindo as indústrias agroalimentares, empresas de catering, supermercados e hipermercados e define também objetivos e metas de redução: em 2025, reduzir a quantidade de resíduos alimentares nos estabelecimentos de restauração coletiva e comercial e nas cadeias de produção e de abastecimento, incluindo as indústrias agroalimentares, as empresas de catering, os supermercados e os hipermercados, em 25 % face aos valores de 2020; em 2030, reduzir a quantidade de resíduos alimentares nos estabelecimentos referidos no ponto anterior em 50 % face aos valores de 2020. Para além disso, o NRGGR prevê a **prevenção do desperdício alimentar**, através do estabelecimento de medidas para alguns segmentos específicos de operadores. A partir de 2024, as empresas de retalho alimentar, indústria, comércio por grosso e estabelecimentos de restauração não podem desperdiçar alimentos que ainda possam ser consumidos, desde que existam formas seguras de escoamento. Para este efeito, estas entidades podem estabelecer acordos de doação com as IPSS, sendo responsáveis pela qualidade dos produtos doados até a entrega ao cliente final ou a quem procede à recolha. Adicionalmente, os **planos municipais, intermunicipais ou multimunicipais** de gestão de resíduos devem integrar medidas tendentes à redução do desperdício alimentar. O anexo III do NRGGR prevê exemplos de instrumentos económicos e outras medidas para incentivar a aplicação da hierarquia dos resíduos, entre os quais **incentivos fiscais para a doação de produtos, sobretudo de géneros alimentícios**. Não se conhece regulamentação deste instrumento.

### **Fiscalidade e outros dispositivos legais**

32. O **Estatuto dos Benefícios Fiscais**<sup>19</sup> (EBF) prevê, no artigo 62.º, que os donativos efetuados, por empresas a certo tipo de entidades especificamente previstas, entre as quais as IPSS, são considerados como custos ou perdas do exercício para efeitos da determinação do lucro tributável, em sede de **IRC** – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas.
33. Salvo exceções, os donativos são considerados custos ou perdas do exercício, até um determinado limite do volume de vendas ou dos serviços prestados, em função da natureza da entidade beneficiária. A majoração dos donativos atribuídos é definida, por sua vez, em regra, em função do tipo de atividades a ser desenvolvido pelas entidades beneficiárias.
34. Nos termos da alínea a) do n.º 3 e do n.º 4 do artigo 62.º do EBF, em sede de IRC, os donativos a IPSS, bem como a pessoas coletivas legalmente equiparadas, são considerados custos ou perdas do exercício até ao limite de 8/1000 do volume de vendas ou de serviços prestados pelo mecenas, sendo majorados em valor correspondente a 130% do respetivo total, ou a 140%, caso se destinem a custear as medidas descritas nas alíneas do n.º 4 daquele artigo.

<sup>17</sup> Diretiva 2008/98/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro de 2008.

<sup>18</sup> Decreto-Lei n.º 102-D/2020, de 10 de dezembro

<sup>19</sup> Decreto-Lei n.º 215/89, de 26 de junho, na sua redação atual.

35. No caso de donativos de bens alimentares, o valor a considerar, para efeitos do cálculo da dedução ao lucro tributável, é o valor fiscal que os bens tiverem no exercício em que forem doados, deduzido, quando for caso disso, das depreciações ou provisões efetivamente praticadas e aceites como custo fiscal ao abrigo da legislação aplicável, conforme dispõe o n.º 11 do artigo 62.º do EBF<sup>20</sup>. No âmbito do **IVA** – Imposto sobre o Valor Acrescentado, os donativos de bens a título gratuito, para posterior distribuição a pessoas carenciadas ou animais abandonados ou em risco, efetuadas ao Estado, a IPSS e a organizações não-governamentais sem fins lucrativos estão isentas de imposto nos termos da alínea a) do n.º 10 do artigo 15.º do Código do IVA<sup>21</sup>, sendo conferido, ao sujeito passivo, o direito à dedução do imposto que tenha incidido sobre os bens objeto da transmissão conforme prevê o ponto IV) da alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º do Código do IVA.
36. Em sede de **IRS** – Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares, os donativos em dinheiro atribuídos por pessoas singulares residentes em território nacional, são dedutíveis à coleta do IRS do ano a que digam respeito em valor correspondente a 25% da importância atribuída, até ao limite de 15% da coleta, conforme resulta da conjugação da alínea a) do n.º 3 do artigo 62.º e da alínea b) do n.º 1 do artigo 63.º do EBF. Caso se trate de donativos de bens afetos à atividade empresarial de um sujeito passivo da categoria B do IRS, com contabilidade organizada, a dedução faz-se nos termos e nas condições acima referidas em sede de IRC, por remissão do artigo 32.º do Código do IRS.
37. O **regime jurídico aplicável à doação de géneros alimentícios para fins de solidariedade social e medidas tendentes ao combate ao desperdício alimentar**, adotado pela Lei n.º 62/2021, de 19 de agosto, ainda não regulamentada, reitera o compromisso do Estado no cumprimento das metas dos ODS da Agenda 2030, da Diretiva Quadro Resíduos e dos desígnios do NRGGR no que diz respeito à doação de géneros alimentícios.
38. A Lei n.º 51/2021, de 30 de julho, que não foi regulamentada, determinou a realização de um **inquérito nacional sobre o desperdício alimentar**, com vista à recolha de dados que permitam obter um diagnóstico realista sobre o nível de perdas alimentares em Portugal, atribuindo à CNCDA a competência para determinar o procedimento metodológico e organizar a realização do inquérito e ao INE a competência para o tratamento dos dados obtidos.

### III. ENCDA 2018, resultados e desafios

39. A **ENCDA**, em vigor desde 2018, sob a visão **Desperdício alimentar zero: Produção sustentável para um consumo responsável**, estrutura-se em três objetivos estratégicos — *prevenção, redução e monitorização* — que se desagregam em nove objetivos operacionais, materializados num plano de ação com 14 medidas de natureza transversal e multidisciplinar, ao nível, designadamente, da informação, da sensibilização e formação, da inovação e desenvolvimento tecnológico e da definição de metodologia de medição e de avaliação do quadro legal e regulamentar aplicável, cuja implementação envolve a atuação coordenada dos diversos setores da administração pública com competências nas áreas de atuação relevantes.
40. A **ENCDA** foi preparada e proposta pela CNCDA, criada com a missão de **promover a redução do desperdício alimentar através de uma abordagem integrada e multidisciplinar**, competindo-lhe elaborar as propostas de **ENCDA** e do correspondente Plano de Ação de Combate ao Desperdício Alimentar (**PACDA**), bem como monitorizar, avaliar e identificar as necessidades de adaptação destes instrumentos e observar ainda seis objetivos específicos:

<sup>20</sup> Ver Ficha Doutrinária da Autoridade Tributária e Aduaneira, processo 3258/2020, PIV n.º 18033, com Despacho da Diretora de Serviços do IRC, de 2021-02-25: [https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao\\_fiscal/informacoes\\_vinculativas/beneficios\\_fiscais/Documents/FD\\_PIV\\_18033.pdf](https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao_fiscal/informacoes_vinculativas/beneficios_fiscais/Documents/FD_PIV_18033.pdf)

<sup>21</sup> Decreto-Lei n.º. 102/2008, de 20 de junho, na sua redação atual.

- a) Proceder ao diagnóstico, avaliação e monitorização sobre o desperdício alimentar a nível nacional;
  - b) Identificar as boas práticas existentes a nível nacional e internacional no âmbito do combate ao desperdício alimentar;
  - c) Sistematizar os indicadores de medida do desperdício alimentar nas diferentes fases da cadeia alimentar, de acordo com metodologias ao nível da União Europeia e da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE);
  - d) Promover o envolvimento de entidades da sociedade civil, com iniciativas já desenvolvidas neste âmbito;
  - e) Promover a criação e desenvolvimento de uma plataforma eletrónica que assegure a gestão interativa dos bens alimentares com risco de desperdício;
  - f) Propor medidas de redução do desperdício alimentar que integrem objetivos de segurança alimentar, educação escolar, saúde pública, combate à pobreza e de boas práticas na produção, na indústria agroalimentar, na distribuição e no consumo.
41. A **CNCDA é constituída** por 18 entidades<sup>22</sup>, nas quais se incluem as regiões autónomas e 13 organismos da administração pública dependentes de várias áreas governativas, 2 associações (ANAFRE e ANMP) e uma federação da área social (FPBA). A Comissão é ainda apoiada por um Painel Consultivo, que integra representantes das confederações, federações e associações representativas da produção, da indústria agroalimentar, da distribuição, da restauração e hotelaria, do consumidor, da economia social, das autarquias e das universidades.
42. A ENCDA beneficiou da participação ativa de Portugal<sup>23</sup> na Plataforma da UE para as Perdas e o Desperdício Alimentares (PFLW), que tem como objeto partilhar boas práticas e avaliar os progressos realizados ao longo do tempo, para apoiar os EM a cumprir as metas do ODS 12.3. No âmbito desta plataforma foram criados quatro subgrupos dedicados a temáticas que o diagnóstico efetuado identificou como mais impactantes: medição, doação, datas de validade e ação e implementação. Um dos primeiros passos foi construir uma definição harmonizada de desperdício alimentar e uma metodologia comum de medição. Foi com base nessa metodologia que, desde 2022, começaram a ser publicados dados oficiais sobre o desperdício. Em 2022, a PFLW viu o seu mandato renovado por mais 5 anos e passou a integrar um quinto subgrupo, dedicado exclusivamente ao Consumidor, dada a importância deste elo ao nível do desperdício alimentar. Mais recentemente, no início de 2025, o subgrupo das datas de validade foi descontinuado passando este tema a ser abordado nos subgrupos “Ação e Implementação” e “Prevenção do Desperdício de Alimentos pelo Consumidor”.

## Resultados

43. A primeira ENCDA serviu para criar as **bases para uma resposta articulada à problemática do desperdício alimentar**, envolvendo organismos da administração pública e atores dos sectores privado e social, numa plataforma de comunicação e articulação, para sensibilizar operadores da cadeia agroalimentar e consumidores a aumentar o ambiente envolvente para a promoção de processos de combate ao desperdício alimentar nas várias fases da cadeia, deste o produtor até ao consumidor.

<sup>22</sup> Composição da CNCDA: GPP (coordenação), ANAFRE, ANMP, APA, ASAE, DGAL, DGC, DGE, DGS, DGSS, DGAE, DGAV, DGRM, FPBA, IAPMEI, INE, Região Autónoma dos Açores e Região Autónoma da Madeira.

<sup>23</sup> O GPP, enquanto coordenador da CNCDA, é o ponto focal junto dos serviços da Comissão Europeia no âmbito da Plataforma UE Perdas e Desperdício Alimentar

44. A ENCDA revelou-se importante para colocar a temática na **agenda mediática**, no sentido de sensibilizar a sociedade civil para as questões do desperdício alimentar e os seus efeitos, alertando para o impacto dos comportamentos dos operadores económicos e consumidores na sustentabilidade dos sistemas alimentares.
45. Através da revisão e difusão de linhas de orientação, a fim de garantir a distribuição segura e facilitar e incentivar a doação de géneros alimentícios, foram elaborados **Manuais de Boas Práticas**<sup>24</sup> e fornecida formação a operadores envolvidos na doação, receção, confeção e/ou fornecimento de géneros alimentícios, visando mitigar barreiras administrativas.
46. As várias medidas direcionadas para a **formação e capacitação** de operadores da cadeia e consumidores, embora não tendo atingido as populações alvo preconizadas, foram implementadas e com resultados positivos ao nível das empresas e dos consumidores que contactaram com os materiais produzidos.
47. Neste contexto, a divulgação de boas práticas, através da organização de conferências e *webinars*, ações de formação para operadores de todos os elos da cadeia, criação de um **sítio da internet institucional** que reúne também um vasto conjunto de publicações relativas a esta matéria, incluindo relatórios sobre a evolução dos trabalhos da CNCDA e ENCDA ([www.cncda.gov.pt](http://www.cncda.gov.pt)), e a criação de uma *newsletter*, contribuíram para reforçar a **transparência** e a capacitação dos atores.
48. Os **consumidores mais jovens** são uma pedra angular do impacto de uma estratégia deste nível. As múltiplas ações desenvolvidas em meio escolar, muitas vezes fora do contexto de sala de aula, como por exemplo nos refeitórios escolares, aconselham a uma reforçada participação e articulação das autoridades educativas com a administração local.
49. As ações levadas a efeito no domínio das empresas e da inovação mostram que releva continuar a incentivar as **empresas e as entidades do sistema científico e tecnológico** a apostar em investigação e desenvolvimento e conseqüentemente em processos inovadores que concorram diretamente ou indiretamente para o combate ao desperdício alimentar ou para a valorização económica dos resíduos alimentares.
50. O setor do retalho colaborou extensivamente na medida da ENCDA destinada a promover circuitos alternativos para venda de produtos em risco de desperdício, através do estabelecimento de um **compromisso voluntário**<sup>25</sup> firmado em outubro de 2018. Foi promovida a venda de produtos com data-limite de validade próxima do seu termo, através da depreciação de preço, estando estes produtos identificados com uma etiqueta distinta ou local específico para alertar o consumidor para a data de validade.
51. Não obstante a instituição de um “prémio de excelência” e a criação de uma plataforma colaborativa para identificar disponibilidades de alimentos para doação não terem ainda sido concretizadas, a identificação e sistematização de iniciativas nacionais de combate ao desperdício alimentar e a adesão de dezenas de empresas e outros atores ao **selo distintivo da CNCDA**, evidenciam a importância do reconhecimento de tais iniciativas e a possibilidade da sua replicação.
52. A implementação de um **sistema de medição e monitorização** do desperdício alimentar a nível nacional, de forma sistematizada e por elo da cadeia alimentar, revelou-se um dos principais resultados da estratégia. Todavia, tem sido reconhecida a importância do desenvolvimento contínuo de um sistema mais robusto em estreita colaboração com os vários elos da cadeia.
53. Esses pontos destacam a importância de um sistema robusto de medição e monitorização do desperdício alimentar, bem como a necessidade de harmonizar os dados para enfrentar esse desafio global de forma eficaz.

<sup>24</sup> Materiais disponíveis na página da CNCDA: <https://www.cncda.gov.pt/index.php/documentos-e-legislacao/orientacoes-manuais-esclarecimentos>

<sup>25</sup> <https://www.cncda.gov.pt/index.php/documentos-e-legislacao/compromisso-voluntario-outra-iniciativa>

54. Importa prosseguir uma melhor articulação entre sistemas informáticos para melhor comunicação de dados entre os atores que dispõem de informação relevante, nomeadamente incrementar a interoperabilidade dos sistemas das empresas ou das suas associações, de forma a melhorar a qualidade e quantidade de informação (necessariamente anonimizada) a recolher.

### **Desafios**

55. Da avaliação dos resultados da ENCDA acima descritos, foi possível identificar um conjunto de virtudes pela edificação de uma base sólida para o Estado e para os vários operadores da cadeia agroalimentar, com o intuito de os habilitar com ferramentas, mecanismos e instrumentos que permitam prevenir, monitorizar e reduzir o desperdício alimentar.
56. São de assinalar **desafios inerentes ao processo e ao modelo de governação adotado**, o qual foi manifestamente pioneiro, envolvendo inúmeros organismos da administração pública central de diferentes áreas governativas, a administração local através da ANMP, ANAFRE e, ainda, a área associativa pertinente através da FPBA.
57. O modelo de funcionamento assentou na identificação e desenvolvimento de competências e tarefas que cada organismo desenvolve procurando sinergias e coerência e não um modelo autónomo que perderia capacidade de disseminação dos objetivos no seio do funcionamento da administração pública. O modelo revelou algumas dificuldades relacionadas com o envolvimento sistemático de todos os membros CNCDA, nomeadamente no reporte atempado de dados, contributos para a *newsletter*, resposta a solicitações, entre outras.
58. Por outro lado, foi possível, de forma paralela, acompanhar os grupos específicos a nível europeu, nomeadamente os trabalhos da Plataforma UE Perdas e Desperdício Alimentar e seus desenvolvimentos através dos subgrupos criados e que Portugal acompanhou, bem como ao nível da transposição da revisão de 2018 da Diretiva-Quadro Resíduos.
59. O sistema de medição e monitorização tornou-se um marco significativo no plano de ação da UE para a redução do desperdício alimentar. Este sistema, adotado por todos os EM, baseia-se numa metodologia comum proposta pela Comissão Europeia. No entanto, apesar deste progresso, é essencial **harmonizar esta metodologia** para permitir a comparação consistente dos níveis de desperdício alimentar entre os diferentes EM.
60. A nível de **doação de alimentos** os doadores (operadores económicos) identificaram desafios e barreiras no processo, que acabam por ter reflexo igualmente nos recetores (entidades do setor social e solidário), nomeadamente aspetos relacionados com: (a) disponibilidade de meios humanos e físicos para que estas entidades procederem à recolha dos excedentes alimentares (existência de voluntários disponíveis nos horários necessários, aos fins de semana, e nos períodos de férias, bem como de meios adequados à recolha dos alimentos), (b) logística associada à doação (contribuições sobre embalagens para doação, guias de transporte, aspetos ligados à rastreabilidade, rotulagem e ao que pode ou não ser doado), (c) necessidade de **clarificação de alguns aspetos, como o da responsabilidade**, e de introdução de alguma flexibilidade ao nível das datas de validade, (d) **fiscalidade** no que respeita aos limites nos benefícios impostos no EBF, questões relativas ao IVA e elegibilidade das instituições. Em matéria de IVA, apenas as IPSS, o Estado e as Organizações Não Governamentais sem fins lucrativos são passíveis de isenção deste imposto.
61. Em **contexto escolar e universitário** existe ainda trabalho a desenvolver para garantir que possam ser levadas a cabo ações e iniciativas de forma transversal, com objetivos delineados que permitam envolver toda a comunidade escolar, com o propósito de sensibilizar os alunos para a importância de combater o desperdício alimentar, através de atividades e dinâmicas que permitam envolver igualmente as famílias, e ainda através da disponibilização de materiais de referência sobre o tema.

62. A **fração não edível** do desperdício, que inclui partes dos alimentos que não se destinam ao consumo humano, como cascas, caroços, sementes, cascas de ovos e ossos/espinhas, representam um desafio. No entanto, as partes não comestíveis são influenciadas por uma série de variáveis, como por exemplo os hábitos socioculturais, os avanços tecnológicos, a utilização de partes não comestíveis para fins não alimentares, o incentivo da compostagem doméstica e comunitária com potencial de redução dos resíduos dos diferentes elos da cadeia, transformando-os em fertilizante orgânico. No caso do desperdício alimentar nas famílias esta questão torna-se particularmente relevante, nomeadamente quando analisamos os dados do desperdício alimentar, uma vez que as partes não comestíveis, por natureza, não representam oportunidades para redução de desperdício, uma vez que não são destinados ao consumo e são tipicamente descartados durante as fases de preparação e consumo.
63. Embora tenham sido envidados esforços para melhorar a informação e a clareza sobre as **datas de validade**, por parte de entidades representativas dos elos da cadeia agroalimentar, algumas empresas, de movimentos cívicos e da Administração, é crucial continuar a trabalhar para garantir que os consumidores compreendem corretamente as diferenças entre a data-limite de consumo e a data de durabilidade mínima. Assegurando uma maior clareza que permita ao consumidor, no seu contexto quotidiano, possa evitar descartar prematuramente determinado tipo de alimentos que ainda estão bons para consumo.

### Análise SWOT

64. A análise retoma o extenso diagnóstico da primeira ENCDA e tem em consideração o conhecimento adquirido durante o período de funcionamento da CNCDA até à data, tanto no que respeita à administração pública como às entidades privadas, como ainda no que respeita à sua interligação. Procurou-se igualmente integrar esta análise no contexto económico e organizativo vivido, tanto a nível nacional como europeu.

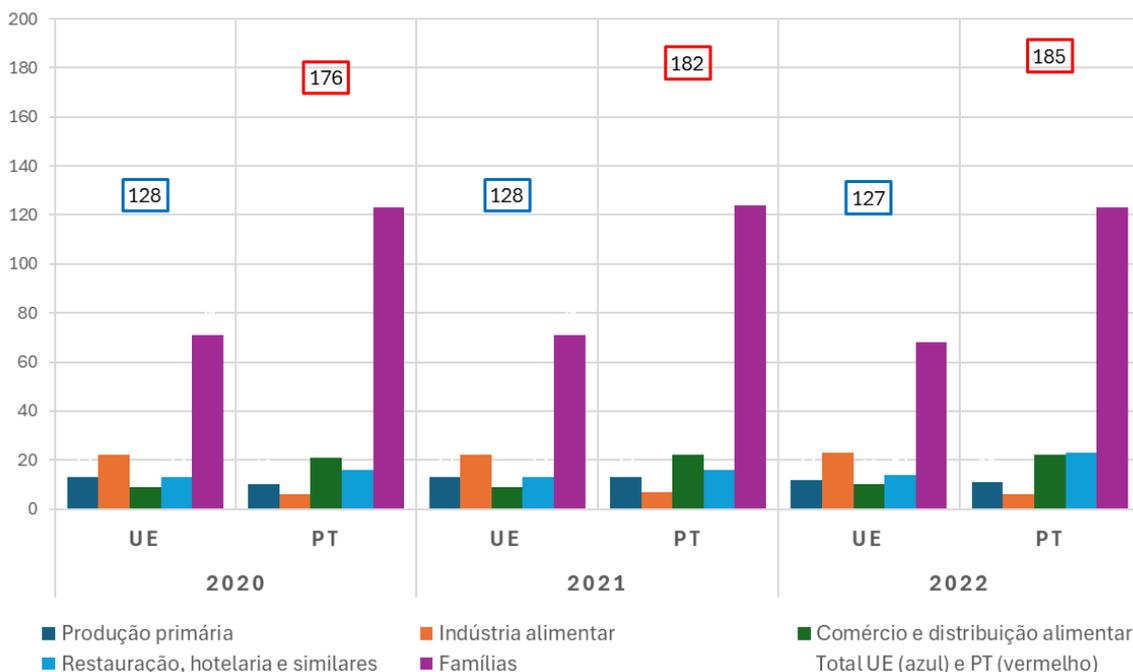
S (forças)	W (fraquezas)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mobilização dos agentes públicos e privados para a temática do desperdício alimentar</li> <li>• Diversidade e abrangência de iniciativas no terreno</li> <li>• Programas escolares multidisciplinares e envolvimento das camadas mais jovens</li> <li>• Existência de boas práticas (para partilha)</li> <li>• Redução do impacto ambiental associado à produção de resíduos orgânicos</li> <li>• Prioridade à redução da produção de resíduos, de acordo com a hierarquia de gestão de resíduos</li> <li>• Capacidade de inovação dos operadores económicos</li> <li>• Existência de dados de desperdício alimentar por elo da cadeia</li> <li>• Alargamento a novos atores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hábitos alimentares de segmentos da população e resistência à mudança</li> <li>• Juventude da metodologia de medição</li> <li>• Dificuldade em articular ações conjuntas</li> <li>• Dificuldade de assentar em modelo coordenado que centralize informação e esforços</li> <li>• Défice de formação e qualificação/credenciação dos intervenientes</li> <li>• Responsabilidades legais dos doadores sobre os géneros alimentícios doados</li> <li>• Escassez de recursos humanos e financeiros</li> <li>• Necessidade de compilação/consolidação de ações já implementadas a nível nacional, regional e local</li> <li>• Desconhecimento da fração não edível do desperdício</li> </ul>
O (OPORTUNIDADES)	T (AMEAÇAS)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• CNCDA consolidada como plataforma de articulação institucional público-privada</li> <li>• Flexibilidade fiscal sobre doações</li> <li>• Enquadramento político europeu que mantém desperdício alimentar como prioridade</li> <li>• Inovação na indústria alimentar e conhecimento científico em diversas vertentes do desperdício</li> <li>• Metas de redução da quantidade de resíduos enviados para aterro</li> <li>• Maior eficiência no circuito do alimento</li> <li>• Desenvolvimento da economia social e crescente responsabilidade social das empresas</li> <li>• Criação de vias alternativas de comercialização</li> <li>• Comunicação social positivamente sensível para o desperdício alimentar</li> <li>• Novas tendências de consumo que ponderam sustentabilidade e questões nutricionais</li> <li>• Desenvolvimento de ações de valorização da produção nacional</li> <li>• Possibilidade de transformar o desperdício alimentar em novos produtos</li> <li>• Interligação com outras Estratégias nacionais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Risco de menor regularidade e coordenação das iniciativas assentes em voluntariado</li> <li>• Hábitos de consumo modernos</li> <li>• Desequilíbrios nutricionais existentes nas populações carenciadas recetoras de géneros alimentícios doados</li> <li>• Barreiras administrativas</li> <li>• Articulação entre as diversas entidades envolvidas e a envolver e complexidade da operacionalização</li> <li>• Falta de sensibilidade e de preparação para a redução do desperdício alimentar em particular no canal HORECA e consumidor</li> <li>• Interpretação inadequada da Legislação sobre qualidade e segurança alimentar por parte dos operadores</li> <li>• Interpretação inadequada da Legislação de Resíduos por parte dos operadores</li> <li>• Política Fiscal</li> </ul>

#### IV. ENCDA 2025+

65. Só é possível reduzir o que é quantificável, pelo que a definição da primeira metodologia comum de medição do desperdício alimentar desde a produção até aos lares dos consumidores, passando por todas as fases da cadeia agroalimentar, é um inestimável ativo da primeira ENCDA.
66. A primeira Estratégia, em vigor desde 2018, foi estabelecida antes de conclusão do processo de revisão da Diretiva-Quadro Resíduos, da estabilização do conceito de desperdício alimentar e de metodologia comum de medição ao nível da UE.
67. Atualmente, e já com dados quantificados do desperdício alimentar por segmento da cadeia, dispõem-se hoje de elementos que permitem desenhar a estratégia tornando-a mais eficiente e direcionada para os objetivos a atingir, enfatizando de modo transversal a necessidade de agir sobre a prevenção, a redução e a monitorização do desperdício alimentar.
68. Apesar da crescente consciencialização dos impactos negativos do desperdício alimentar, observa-se que os níveis de desperdício alimentar não estão a evoluir na forma pretendida na Europa e em Portugal, comprometendo a meta do ODS 12.3 de reduzir para metade o desperdício alimentar no retalho e no consumidor.
69. A Comissão Europeia adotou em julho de 2023 uma nova proposta de revisão da Diretiva-Quadro Resíduos com objetivos mais ambiciosos. Muito embora ainda não esteja concluído o processo legislativo. De entre várias medidas, consta a introdução de **metas juridicamente vinculativas de redução do desperdício alimentar a serem alcançadas pelos EM até 2030** (redução em 10% para a indústria e 30% no conjunto da restauração e serviços de alimentação, retalho e consumidores).

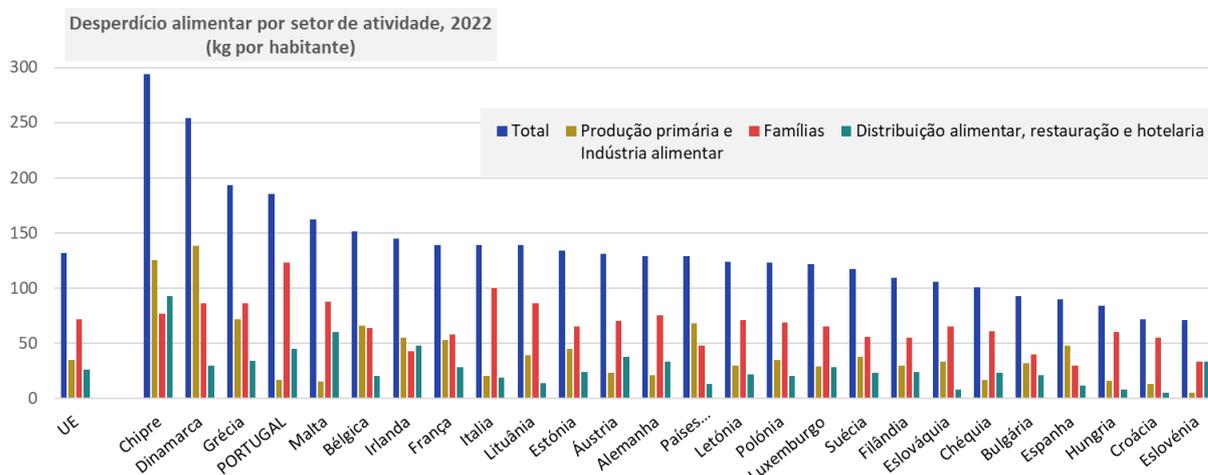
#### Necessidades

70. A evolução dos dados de desperdício alimentar por elo da cadeia na UE e em Portugal no período 2020-2022 (kg/per capita), evidencia que **o desperdício alimentar em Portugal é mais elevado face à média da UE** não se vislumbrando ainda trajetórias de redução.



Fonte: EUROSTAT, Food waste and food waste prevention by NACE Rev. 2 activity - tonnes of fresh mass [env\_wasfw], dados extraídos em 22/01/2025

71. **Os dados atuais alertam para a necessidade de intensificar os esforços para prevenir e reduzir o desperdício alimentar em Portugal**, especialmente entre os consumidores. Para este efeito, esta temática deve merecer efetiva atenção política, fiscal e social. É, ainda, crucial robustecer tecnicamente a metodologia de aferição do desperdício alimentar, que em larga medida advém do recurso a *proxies*, e das eficiências que podem ser geradas pela via da maior interoperabilidade e partilha de informação pelos operadores da cadeia alimentar.



Fonte: EUROSTAT, Food waste and food waste prevention by NACE Rev. 2 activity - tonnes of fresh mass [env\_wasfw], dados extraídos em 22/01/2025

72. A nível da UE, no âmbito da revisão da Diretiva-Quadro Resíduos, vão ser **estabelecidas metas vinculativas de redução do desperdício alimentar**, a alcançar em cada EM até 31 de dezembro de 2030, de 10% na indústria alimentar e 30% *per capita* no retalho, restauração, serviços de alimentação e ao nível das famílias.
73. Esta revisão prevê ainda que os EM adotem medidas para garantir que os operadores económicos com um papel significativo na prevenção e geração de desperdício alimentar (a identificar em cada país) facilitem a doação de alimentos não vendidos que sejam seguros para consumo humano. É necessário tomar partido da **temática do desperdício alimentar ter sido colocada na agenda mediática**, no sentido de reforçar a mobilização da sociedade civil para o desperdício alimentar e os seus efeitos, alertar para a importância da sustentabilidade nos comportamentos individuais, empresariais e da sociedade.
74. **É necessário reforçar o modelo de articulação interinstitucional.** As lições da experiência do atual modelo da CNCDA, mostram que, pelo menos, deverão ser reforçadas as competências e obrigações de cada um dos membros CNCDA, designadamente na implementação de ferramentas de reporte obrigatório de dados, maior envolvimento dos membros da comissão no trabalho diário de divulgação de boas práticas, reforço do trabalho colaborativo em áreas profundamente interligadas e participação em eventos. O carácter “colegial” do atual modelo aconselha à adoção de um pacto jurídico que assegure eficácia de compromisso duradouro para assegurar a devida articulação entre entidades e uma resposta atempada às solicitações, se for caso disso no formato de comissão interministerial.
75. **Mais de dois terços do desperdício alimentar gerado tem origem no consumo das famílias em casa** – este segmento deve merecer priorização a vários níveis, incluindo a sistematização dos estudos sobre **fatores comportamentais e as principais motivações** que influenciam o consumo dentro e fora de casa. Não existe uma solução única, e como tal, será necessária uma abordagem multidimensional que olhe sobre diferentes atores. Em particular deve ser analisada a forma como os diferentes segmentos da cadeia a montante impactam nesse maior desperdício no consumidor final.

76. **A doação de alimentos em risco de desperdício deve ser mais encorajada**, através da procura de soluções que tornem mais eficazes e ágeis os circuitos de doação, revisitando-se as vias da **fiscalidade indutiva** (benefícios fiscais), da **fiscalidade vinculativa** (obrigações), e da flexibilização de certas disposições que têm sido apontadas como barreiras à doação.
77. Para além da **prossecação dos trabalhos que advém da estratégia anterior**, torna-se premente impulsionar a participação dos operadores em **grupos de reflexão** com o objetivo de debater o problema do desperdício sob uma perspetiva alargada; mitigar **barreiras administrativas** do processo de doação de alimentos; e **desenvolver parcerias** com várias entidades na área da **investigação** para encontrar soluções para o reaproveitamento de matéria-prima agroalimentar.
78. A descentralização de competências em matéria de **educação** para a administração local, em vários domínios, nomeadamente no que concerne à gestão dos refeitórios escolares, alargado a todas as valências de educação e ensino, desde o pré-escolar ao secundário, aconselha ao **reforço do envolvimento das câmaras municipais** ou, sempre que adequado das comunidades intermunicipais, com a governança institucional do desperdício alimentar.
79. As **autarquias** desempenham ainda um papel vital na **gestão dos resíduos urbanos**. Uma das componentes mais significativas dos resíduos urbanos são os biorresíduos - resíduos alimentares e de jardim, que apresentam um elevado potencial para contribuir para uma economia mais circular, através do potencial de utilização do composto resultante da sua valorização e da recuperação do biogás proveniente de digestão anaeróbia.
80. O **financiamento** para a execução da primeira ENCDA provém das entidades e serviços da administração, conforme o n.º 3 da RCM n.º 46/2018, de 27 de abril que estabelece a estratégia, e mediante disponibilidade nos respetivos programas orçamentais.
81. Para a nova ENCDA deve ser equacionado **financiamento específico**, tendo em conta que já são conhecidos os números relativamente elevados do desperdício alimentar e que, por conseguinte, devem ser equacionadas **ações de sensibilização impactantes** e direcionadas para diferentes segmentos de consumidores para evitar a produção de resíduos alimentares. Esse financiamento pode também incluir **recursos humanos** específicos destinados a apoiar a ENCDA e medidas da nova Estratégia.
82. A profusão de legislação europeia e nacional que intersecta com o objetivo de redução do desperdício, deve levar à ponderação da mais-valia em **condensar em diploma único** tanto quanto possível a transposição de obrigações ao nível da UE e de regulamentação a nível nacional.
83. Independentemente do modelo de governação a ser adotado, é importante continuar a apostar na **articulação com os diferentes intervenientes institucionais e as partes interessadas**, nomeadamente através de fóruns de diálogo setoriais e/ou temáticos inclusivos e alargados. A visão holística sobre o desperdício alimentar deve ser preservada, considerando todas as etapas da cadeia alimentar, desde a produção até o consumo, reconhecendo, mais que nunca, que as soluções inovadoras e o conhecimento científico apresentam um papel fundamental na sua prevenção e redução.

**Resumo das necessidades identificadas** (ordenação alfabética)

Divulgar boas práticas baseadas em soluções inovadoras
Estabelecer um compromisso de toda a cadeia agroalimentar para esforços conjuntos
Fomentar a redução do desperdício alimentar fora de casa
Fomentar I&D e sinergias com a academia
Impulsionar a atuação junto do consumidor
Incentivar a doação de alimentos
Incrementar o envolvimento com a administração local
Identificar as causas do desperdício alimentar
Implementar programas de educação transversais e promover o envolvimento da comunidade escolar
Melhorar a informação e a clareza junto da população sobre as datas de validade
Melhorar a metodologia de medição do desperdício alimentar
Mitigar as barreiras administrativas do processo de doação
Mobilizar recursos financeiros para prevenir o desperdício alimentar
Promover uma cultura de consumo sustentável e responsável
Reforçar a mobilização da sociedade para o desperdício alimentar
Reforçar o modelo de articulação interinstitucional
Reforçar sinergias com outras estratégias e planos nacionais

84. A nova Estratégia Nacional de Combate ao Desperdício Alimentar (ENCDA 2025+) deve manter os três objetivos da anterior (**prevenir, reduzir, monitorizar**), que permitiu criar um quadro institucional estabilizado e de diálogo permanente com as primeiras medições do desperdício por elo da cadeia alimentar, e acrescentar agora um quarto, transversal – **agir** – que pela lição da experiência e premência da prevenção e redução do desperdício deve orientar ações prioritárias para as necessidades identificadas.

**Objetivos estratégicos**

85. A arquitetura da ENCDA 2025+ assenta em quatro objetivos estratégicos: **Prevenir, Reduzir, Monitorizar e Agir**, alinhados com a missão e a visão:

- **Missão:** *Combater o desperdício alimentar – sustentabilidade em toda a cadeia alimentar e consumo responsável.*
- **Visão:** *Prevenir e reduzir o desperdício alimentar: mobilizar a sociedade para um futuro mais sustentável.*
- **Lema:** *Agir contra o desperdício alimentar*

**OE1. Prevenir** o desperdício alimentar enquanto ferramenta para a mitigação do problema, ou seja, para um menor desperdício alimentar gerado, menor necessidade a jusante da sua redução e menor propensão para que, no limite, os alimentos venham a atingir o estágio de resíduo.

**OE2. Reduzir** o desperdício alimentar, cujos números são hoje bem conhecidos desde 2020, continua a ser um objetivo nacional reiterado, alinhado com as metas da Agenda 2030 e da UE, sem prejuízo do necessário afinamento da metodologia de medição

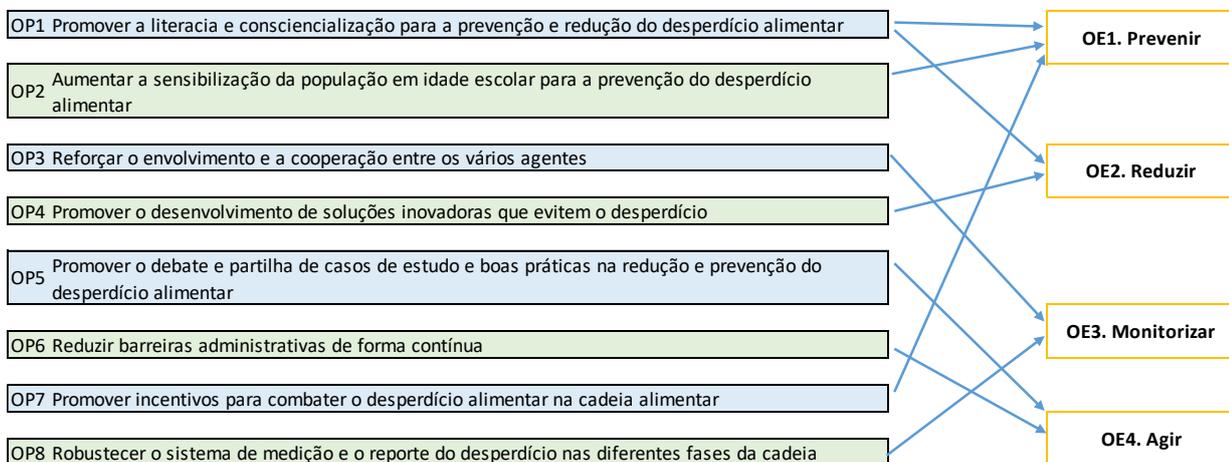
**OE3. Monitorizar** a disponibilização da informação às partes interessadas e à sociedade civil e promover o conhecimento, com vista ao reforço da consciencialização para a prevenção e redução do desperdício alimentar.

**OE4. Agir** sobre todos os elos da cadeia alimentar, do produtor ao consumidor no sentido de prevenir e reduzir perdas e desperdício alimentares, em que a Administração assume o papel de catalisador e facilitador.

### Objetivos operacionais

OP1	Promover a literacia e consciencialização para a prevenção e redução do desperdício alimentar
OP2	Aumentar a sensibilização da população em idade escolar para a prevenção do desperdício alimentar
OP3	Reforçar o envolvimento e a cooperação entre os vários agentes
OP4	Promover o desenvolvimento de soluções inovadoras que evitem o desperdício
OP5	Promover o debate e partilha de casos de estudo e boas práticas na redução e prevenção do desperdício alimentar
OP6	Reduzir barreiras administrativas de forma contínua
OP7	Promover incentivos para combater o desperdício alimentar na cadeia alimentar
OP8	Robustecer o sistema de medição e o reporte do desperdício nas diferentes fases da cadeia

### Interação de objetivos estratégicos e operacionais



## Interação entre necessidades e objetivos operacionais

("++" corresponde a maior grau de intensidade)

Necessidades / Objetivos Operacionais	Promover a literacia e consciencialização para a prevenção e redução do desperdício alimentar	Aumentar a sensibilização da população em idade escolar para a prevenção do desperdício alimentar	Reforçar o envolvimento e a cooperação entre os vários agentes	Promover o desenvolvimento de soluções inovadoras que evitem o desperdício	Promover o debate e partilha de casos de estudo e boas práticas na redução e prevenção do desperdício alimentar	Reduzir barreiras administrativas de forma contínua	Promover incentivos para combater o desperdício alimentar na cadeia alimentar	Robustecer o sistema de medição e o reporte do desperdício nas diferentes fases da cadeia
	OP1	OP2	OP3	OP4	OP5	OP6	OP7	OP8
Divulgar boas práticas baseadas em soluções inovadoras	+		++	++	+		++	+
Estabelecer um compromisso de toda a cadeia agroalimentar para esforços conjuntos	+	+	++	+			+	
Fomentar a redução do desperdício alimentar fora de casa	+	++		+	+		+	
Fomentar I&D e sinergias com a academia			+	++	+		++	+
Impulsionar a atuação junto do consumidor	+		++	+	+			
Incentivar a doação de alimentos					++	++	++	
Incrementar o envolvimento com a administração local	+	+	+		++	+		
Identificar as causas do desperdício alimentar	+		+	++	+			
Implementar programas de educação transversais e promover o envolvimento da comunidade escolar	++	++						
Melhorar a informação e a clareza junto da população sobre as datas de validade	+	++		+				
Melhorar a metodologia de medição do desperdício alimentar						+		++
Mitigar as barreiras administrativas do processo de doação					+	++	++	
Mobilizar recursos financeiros para prevenir o desperdício alimentar	++		+				++	
Promover uma cultura de consumo sustentável e responsável	++			+	++			
Reforçar a mobilização da sociedade para o desperdício alimentar	++	+	++	+	+			
Reforçar o modelo de articulação interinstitucional			+					
Reforçar sinergias com outras estratégias e planos nacionais			++			+		

## Plano de ação

86. O plano de ação 2025-2030 da Estratégia segue um conjunto de quatro eixos orientadores pelos quais se pretende reforçar o envolvimento de parceiros públicos e privados, sustentado na experiência adquirida e nos compromissos europeus e internacionais no combate ao desperdício alimentar e desenvolvimento sustentável. Neste contexto, a ENCDA assume uma abordagem participativa, promovendo a consulta pública, envolvendo de forma ativa a sociedade civil e garantindo que o plano de ação seja uma construção colaborativa, refletindo os contributos de diversos intervenientes nesta matéria.

### Eixo 1. Consumidor - Atuação integrada

87. O final da cadeia é o responsável pela maior proporção de desperdício alimentar. A abordagem ao consumidor deve assumir forma integrada, ou seja, não só sobre o comportamento do consumidor final, mas também sobre a influência que cada elo na cadeia agroalimentar tem nesse comportamento, em três linhas de ação: (i) **nas escolas**, para formar os adultos de amanhã, numa visão de longo prazo, mas também porque podem ser os principais educadores em suas casas – os adultos de hoje, (ii) **sensibilização dos consumidores**, com campanhas de alerta, impulsionar os movimentos já existentes que debatem os desafios do combate ao desperdício alimentar, e a elaboração de campanhas direcionadas para este público-alvo e, (iii) **avaliação dos processos nos elos da cadeia a montante** como potenciadores de incremento do desperdício ou redutores desse desperdício no consumidor pelo qual nem sempre este será verdadeiramente responsável.

***Eixo 2. Operadores da Cadeia Agroalimentar – Consolidar a articulação***

88. A atuação ao nível dos operadores da cadeia agroalimentar mantém-se centrada em promover a literacia e consciencialização, e na criação e **atualização de orientações técnicas e procedimentos**, designadamente na área da segurança dos alimentos, e ainda na realização de **sessões de esclarecimento** específicas para os diferentes segmentos da cadeia agroalimentar. Nesta Estratégia torna-se fundamental reforçar a identificação e promoção de boas práticas de combate ao desperdício alimentar”, potenciando a divulgação e promoção do Selo Distintivo da CNDA para os diferentes elos da cadeia. A **consolidação da metodologia de quantificação** é essencial para garantir uma base sólida de evidência que permita orientar políticas públicas e definir ações prioritárias.

***Eixo 3. Regulação e Incentivos – Aspetos Legais e fontes de financiamento***

89. Tendo em conta as questões de natureza regulatória e fiscal que o tema do combate ao desperdício alimentar suscita, o terceiro eixo pretende a discussão integrada destas matérias, de forma que seja promovido debate participado na preparação de legislação que possa responder às necessidades identificadas.

90. Sem prejuízo do acima, é ainda essencial atualizar e clarificar as orientações nacionais para **incentivar a doação de alimentos**, promovendo assim uma maior participação das entidades na redistribuição de excedentes alimentares, contribuindo para o apoio de comunidades vulneráveis. Neste sentido, torna-se essencial facilitar e incentivar o regime de doação, nomeadamente através da operacionalização de uma plataforma colaborativa que permita identificar disponibilidades de excedentes alimentares.

***Eixo 4. Institucional – Reforçar a governança***

91. Dirigido à **governança institucional** envolvida na prevenção do desperdício alimentar, visa reforçar a articulação entre entidades e desenvolver medidas de cariz mais horizontal, nomeadamente dar continuidade aos trabalhos de monitorização e afinação da metodologia de medição do desperdício alimentar, mantendo o envolvimento da CNDA nas iniciativas ao nível da UE e em outros fóruns internacionais. Em paralelo, promove-se a densificação do **envolvimento com as autarquias** que, entre outros, têm assumido um papel relevante na criação de estratégias locais.

**Eixo 1. Consumidor - Atuação integrada**

**Medida 1** – Promover ações de sensibilização direcionadas para o consumidor

**Medida 2** – Reforçar a atuação em meio escolar

**Eixo 2. Operadores da Cadeia Agroalimentar – Consolidar a articulação**

**Medida 3** – Promover a partilha de conhecimento e a divulgação de boas práticas

**Medida 4** – Consolidar a metodologia de quantificação, monitorização e reporte do desperdício alimentar

**Eixo 3. Regulação e Incentivos – Aspetos Legais e fontes de financiamento**

**Medida 5** – Avaliar o quadro regulatório para a identificação de potenciais áreas de melhoria

**Medida 6** – Facilitar e promover a doação de alimentos

**Eixo 4. Institucional – Reforçar a governança**

**Medida 7** – Reforçar sinergias e a articulação institucional

**Medida 8** – Monitorizar e avaliar a execução das medidas de prevenção do desperdício alimentar

### Interação entre os objetivos operacionais e as medidas

("++" corresponde a maior grau de intensidade)

Objetivos Operacionais / Medidas		Promover ações de sensibilização direcionadas para o consumidor	Reforçar a atuação em meio escolar	Promover a partilha de conhecimento e a divulgação de boas práticas	Consolidar a metodologia de quantificação, monitorização e reporte do desperdício alimentar	Avallar o quadro regulatório para a identificação de potenciais áreas de melhoria	Facilitar e promover a doação de alimentos	Reforçar sinergias e a articulação institucional	Monitorizar e avaliar a execução das medidas de prevenção do desperdício alimentar
		M1	M2	M3	M4	M5	M6	M7	M8
OP1	Promover a literacia e consciencialização para a prevenção e redução do desperdício alimentar	++	+	+	+				
OP2	Aumentar a sensibilização da população em idade escolar para a prevenção do desperdício alimentar	+	++	+	+			+	
OP3	Reforçar o envolvimento e a cooperação entre os vários agentes	++		+	++	+		+	+
OP4	Promover o desenvolvimento de soluções inovadoras que evitem o desperdício	+		+	++	+			
OP5	Promover o debate e partilha de casos de estudo e boas práticas na redução e prevenção do desperdício alimentar	++			+	+	+		+
OP6	Reduzir barreiras administrativas de forma contínua	+		+		++	++		+
OP7	Promover incentivos para combater o desperdício alimentar na cadeia alimentar	++	++			+	++		
OP8	Robustecer o sistema de medição e o reporte do desperdício nas diferentes fases da cadeia					+	+	+	++

#### Medida 1 – Promover ações de sensibilização direcionadas para o consumidor

Promover a perceção do consumidor e do seu papel na prevenção e redução do desperdício alimentar, enfatizando as consequências económicas, sociais e ambientais associadas, reforçando simultaneamente a literacia alimentar como ferramenta essencial.

Implementar intervenções específicas, em articulação com os diferentes elos da cadeia agroalimentar, que potenciem a modificação do ambiente alimentar e influenciem positivamente as escolhas dos consumidores, contribuindo para a redução do desperdício alimentar.

Fomentar o desenvolvimento e a avaliação de campanhas de sensibilização segmentadas, incluindo através da identificação de “gatilhos” que promovam a adoção de práticas mais conscientes por parte dos consumidores, no que respeita à redução e prevenção do desperdício alimentar.

Promover a reflexão crítica sobre os fatores que influenciam o comportamento do consumidor é essencial para orientar ações eficazes na prevenção do desperdício alimentar, através de uma abordagem multidisciplinar que envolva áreas como a nutrição, a ciência e tecnologia dos alimentos, a psicologia e a sociologia.

## Medida 2 – Reforçar a atuação em meio escolar

Desenvolver iniciativas de sensibilização sobre o desperdício alimentar dirigidas à população em idade escolar, envolvendo várias ações e estratégias, com o objetivo de educar e consciencializar a comunidade escolar sobre a importância de prevenir e reduzir o desperdício alimentar.

Os consumidores mais jovens desempenham um papel estratégico, não apenas por representarem os adultos de amanhã, mas também pelo seu potencial de influência no contexto familiar.

A aprendizagem deve ser promovida tanto por vias formais, através da transmissão estruturada de conhecimentos, como por vias informais, no contexto das atividades escolares, com a participação ativa de professores, educadores, assistentes operacionais e a articulação com os agentes envolvidos na gestão dos refeitórios escolares.

A implementação desta medida requer o envolvimento das autoridades de educação, responsáveis pelas componentes pedagógicas e didáticas, das autarquias, no âmbito da gestão dos refeitórios escolares e dos resíduos, bem como de outros agentes relevantes.

Em determinadas situações, poderá revelar-se necessária a articulação com outras Entidades, designadamente a Direção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural (DGADR), no âmbito das suas competências enquanto coordenadora da Rede de Conhecimento e Inovação para a Agricultura (AKIS).

## Medida 3 – Promover a partilha de conhecimento e a divulgação de boas práticas

Incentivar os operadores dos elos da cadeia a adotar práticas que conduzam à redução do desperdício alimentar, através da sua capacitação, numa perspetiva de modelos “em cascata” e/ou desmaterializados.

Dinamizar a produção e a disseminação de conhecimento técnico e prático nos setores da produção, indústria, retalho, restauração e hotelaria, com foco na redução do desperdício alimentar, através da identificação das principais causas ao longo da cadeia, do desenvolvimento de soluções inovadoras e adaptadas a cada contexto, e da elaboração de roteiros ou guias específicos por fileira que orientem a atuação dos diferentes agentes económicos.

Promover o reconhecimento e divulgação de práticas inovadoras e/ou iniciativas e boas práticas na prevenção e redução do desperdício alimentar, através da atribuição de um Prémio de Excelência por categorias.

Atualizar o selo distintivo desenvolvido e implementado no âmbito da anterior ENCDA.

## Medida 4 – Consolidar a metodologia de quantificação, monitorização e reporte do desperdício alimentar

Aperfeiçoar a metodologia nacional de recolha de dados para a quantificação do desperdício alimentar, com o objetivo de assegurar uma base sólida de evidência para a definição de políticas públicas, a monitorização de metas e a identificação de áreas prioritárias.

O estabelecimento de compromissos formais, através da constituição de um Pacto Nacional com os representantes dos elos da cadeia, permitirá alavancar o combate ao desperdício alimentar.

## Medida 5 – Avaliar o quadro regulatório para a identificação de potenciais áreas de melhoria

Realizar um diagnóstico do impacto do atual quadro regulatório sobre a prevenção e redução do desperdício alimentar, com o objetivo de identificar barreiras, lacunas e oportunidades de melhoria. Esta avaliação deverá estar alinhada com as obrigações europeias, designadamente no que se refere à legislação alimentar e a revisão da Diretiva-Quadro dos Resíduos.

### Medida 6 – Facilitar e promover a doação de alimentos

Incentivar o regime de doação, contribuindo para reduzir as barreiras e obstáculos existentes à redistribuição de alimentos e simplificando os procedimentos administrativos relacionados com a doação de alimentos pelos operadores das empresas do setor alimentar e organizações recetoras.

Estudar a eventual criação de incentivos fiscais com vista a impulsionar as doações por parte de empresas do setor alimentar (em articulação com o subgrupo da medida 6, envolvendo a Autoridade Tributária e Aduaneira).

### Medida 7 – Reforçar sinergias e a articulação institucional

Reforçar a articulação interna e cooperação entre organismos/serviços da administração pública, de forma a aprofundar o diálogo colaborativo e potenciar a atuação concertada entre os diversos organismos e entidades envolvidas, incluindo a preparação das posições nacionais para negociação ou discussão na UE e/ou Organizações Internacionais.

Identificar as áreas de complementaridade ou sinergias com outras estratégias e planos nacionais e/ou legislação.

Fortalecer a colaboração com a administração regional e local, promovendo uma abordagem mais eficaz para combater o desperdício alimentar, tendo em conta o seu papel e envolvimento crucial nesta matéria.

Promover mecanismos de articulação com o setor privado, incentivando a cooperação em iniciativas de prevenção e redução do desperdício alimentar.

### Medida 8 – Monitorizar e avaliar a execução das medidas de prevenção do desperdício alimentar

Estabelecer um sistema robusto de monitorização e avaliação do progresso da implementação da Estratégia ao longo do tempo, assim como das medidas de prevenção do desperdício alimentar, permitindo os ajustes considerados necessários.

Disponibilizar informação estatística, que apoie a tomada de decisões no âmbito das várias medidas, e fomenta a avaliação interna e externa.

### **Governança e envolvimento dos parceiros**

92. Sem prejuízo de uma possível evolução para um modelo de comissão interministerial, o modelo que vigora desde 2016 em **formato de Comissão Nacional**, integrando departamentos de vários ministérios, regiões autónomas, associações nacionais representativas das freguesias e dos municípios, bem como associação de direito privado, tem-se mostrado eficaz.
93. A futura CNCDA deve manter os membros atuais e, contudo, ser reforçada com a integração da **Autoridade Tributária e Aduaneira e Turismo de Portugal**, uma vez que as questões da fiscalidade sobre a doação de alimentos têm sido recorrentes, e a explosão do número de turistas que entram em Portugal, aconselha a uma leitura fina deste segmento do consumo nos números do desperdício alimentar.
94. Deve ser previsto **financiamento** específico de certas ações da CNCDA e de determinadas medidas da ENCDA, devendo ser explorada a participação do Fundo Ambiental neste domínio.

95. Em linha com o previsto nos n.ºs 8 e 9 do Despacho nº 14202-B/2016, de 25 de novembro, que determinou a constituição da CNCDA, esta pode convidar para auscultação um conjunto de entidades envolvidas no combate ao desperdício alimentar, em função das matérias em agenda.
96. A futura CNCDA deve integrar o Painel Consultivo multidisciplinar que já hoje existe, formalizando a representatividade dos cinco elos da cadeia agroalimentar em termos de associações e de iniciativas no terreno (produção primária, indústria, retalho, canal HORECA, consumidor), da academia, dos municípios, de ONG e da economia social, para se organizar em **Grupos Consultivos** para abordar assuntos-chave, designadamente os relacionados com a Medida 3 da ENCDA (Promover a partilha de conhecimento e a divulgação de boas práticas).
97. Para assegurar a constante **articulação entre as várias áreas de conhecimento**, bem como a interligação e visão global das várias ações de cada medida da futura Estratégia Nacional, deve ser constituído um **Grupo de Peritos**, nomeadamente ligados à academia.
98. Este Grupo terá como principal objetivo fornecer conhecimentos especializados para prevenir e reduzir as perdas e o desperdício alimentar. Estes peritos analisam os dados e evidências científicas, identificam causas e propõem soluções práticas e eficazes para minimizar o desperdício ao longo da cadeia agroalimentar e nos consumidores. Além disso, pretende-se que colaborem na partilha de boas práticas com as diferentes partes interessadas, empresas e Organizações não governamentais, para coadjuvar na implementação das medidas propostas.

### **Avaliação da ENCDA**

99. A avaliação destina-se a garantir que são realizadas as atividades adequadas para, designadamente:
  - a) Fornecer a informação necessária ao acompanhamento da implementação da Estratégia;
  - b) Alimentar os relatórios periódicos de avaliação;
  - c) Fornecer a informação para demonstrar os progressos em relação às metas e objetivos estabelecidos, designadamente tendo em conta o objetivo 12.3 de desenvolvimento sustentável, de redução para metade do desperdício alimentar, *per capita*, até 2030; bem como as obrigações decorrentes da proposta de revisão da Diretiva-Quadro Resíduos, que estabelece metas vinculativas em matéria de redução dos resíduos alimentares até 2030;
  - d) Assegurar que a informação necessária para fins de monitorização e avaliação está disponível no momento certo e no formato adequado.
100. A governação do sistema de acompanhamento e avaliação assenta nas entidades da CNCDA, sob coordenação do GPP, e tem como objetivos:
  - a) Avaliar criticamente os progressos e resultados da aplicação da ENCDA, a eficiência e a pertinência das medidas e estabelecidas e propor ajustamentos que se revelem adequados;
  - b) Avaliar em que medida outras políticas nacionais e da UE, designadamente as suportadas nos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento em aplicação em Portugal contribuem para a prevenção e redução do desperdício alimentar;
  - c) Contribuir para um melhor conhecimento das iniciativas de combate ao desperdício alimentar internas e externas à ENCDA, promovendo o envolvimento de parceiros.
101. O GPP deve assegurar um sistema de informação eletrónico seguro com a informação relevante para o apuramento de indicadores, relativamente aos objetivos e medidas da ENCDA em estreita articulação com o INE, a APA e demais membros relevantes da CNCDA, acessível a todos os membros da Comissão.

**Fichas de medida**

<b>Medida 1</b>	<b>Promover ações de sensibilização direcionadas para o consumidor</b>		
<b>Descrição</b>	<p>Promover a percepção do consumidor e do seu papel na prevenção e redução do desperdício alimentar, enfatizando as consequências económicas, sociais e ambientais associadas, reforçando simultaneamente a literacia alimentar como ferramenta essencial.</p> <p>Implementar intervenções específicas, em articulação com os diferentes elos da cadeia agroalimentar, que potenciem a modificação do ambiente alimentar e influenciem positivamente as escolhas dos consumidores, contribuindo para a redução do desperdício alimentar.</p> <p>Fomentar o desenvolvimento e a avaliação de campanhas de sensibilização segmentadas, incluindo através da identificação de “gatilhos” que promovam a adoção de práticas mais conscientes por parte dos consumidores, no que respeita à redução e prevenção do desperdício alimentar.</p> <p>Promover a reflexão crítica sobre os fatores que influenciam o comportamento do consumidor é essencial para orientar ações eficazes na prevenção do desperdício alimentar, através de uma abordagem multidisciplinar que envolva áreas como a nutrição, a ciência e tecnologia dos alimentos, a psicologia e a sociologia.</p>		
<b>Fundamentação</b>	<p>A maior parte do desperdício alimentar ocorre ao nível do consumidor, o que exige medidas específicas. Para que essas medidas sejam eficazes, é essencial segmentar o universo dos consumidores, reconhecendo a diversidade de comportamentos, motivações e contextos. As causas do desperdício são múltiplas e interligadas, abrangendo práticas alimentares, desde a aquisição de alimentos e conservação, planeamento de refeições e o aproveitamento de sobras até à interpretação das datas de validade. Esta abordagem é particularmente relevante face às metas propostas pela CE, que estabelecem a redução de 30% <i>per capita</i> do desperdício alimentar até 2030 nos setores do retalho, restauração e agregados familiares, em comparação com a média de 2021-2023 [<i>aguarda-se a conclusão do processo legislativo</i>]. Estas metas reforçam a necessidade de uma atuação coordenada e baseada em evidências, considerando os diferentes perfis de consumidores e os contextos em que ocorrem as decisões alimentares, tanto dentro, como fora de casa.</p>		
<b>Responsável de medida</b>	<b>DGC</b> <b>GPP (co-promotor)</b>	<b>Subgrupo</b>	DGC, GPP, DGAV, DGAE, DGSS, DGAL e ANMP.

\*A constituição do subgrupo de trabalho encontra-se em fase de desenvolvimento.

<b>E1.M1.A1</b>	<b>Nome da ação</b>	<i>As ações, público-alvo, metas e indicadores serão analisados e definidos pelo subgrupo de trabalho, num processo de co-construção que será desenvolvido no âmbito da consulta pública da ENCDA 2025+.</i>	
	<b>Promotor</b>		<b>Executor</b>
	<b>Público-alvo</b>		
<b>Meta</b>			

<b>Medida 2</b>	<b>Reforçar a atuação em meio escolar</b>		
<b>Descrição</b>	<p>Desenvolver iniciativas de sensibilização sobre o desperdício alimentar dirigidas à população em idade escolar, envolvendo várias ações e estratégias, com o objetivo de educar e consciencializar a comunidade escolar sobre a importância de prevenir e reduzir o desperdício alimentar.</p> <p>Os consumidores mais jovens desempenham um papel estratégico, não apenas por representarem os adultos de amanhã, mas também pelo seu potencial de influência no contexto familiar.</p> <p>A aprendizagem deve ser promovida tanto por vias formais, através da transmissão estruturada de conhecimentos, como por vias informais, no contexto das atividades escolares, com a participação ativa de professores, educadores, assistentes operacionais e a articulação com os agentes envolvidos na gestão dos refeitórios escolares.</p> <p>A implementação desta medida requer o envolvimento das autoridades de educação, responsáveis pelas componentes pedagógicas e didáticas, das autarquias, no âmbito da gestão dos refeitórios escolares e dos resíduos, bem como de outros agentes relevantes.</p> <p>Em determinadas situações, poderá revelar-se necessária a articulação com outras Entidades, designadamente a Direção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural (DGADR), no âmbito das suas competências enquanto coordenadora da Rede de Conhecimento e Inovação para a Agricultura (AKIS).</p>		
<b>Fundamentação</b>	<p>Ao integrar temas como o desperdício alimentar no percurso educativo, oferece-se aos mais jovens a oportunidade de reconhecer o valor das suas próprias escolhas. Compreender que pequenos gestos — como valorizar os alimentos ou evitar o desperdício — têm impacto real, pode motivá-los a adotar comportamentos mais responsáveis de forma voluntária e refletida.</p> <p>Além disso, os mais jovens têm um papel ativo na dinâmica familiar, podendo influenciar positivamente os comportamentos dos adultos com quem convivem. A integração deste tema no percurso educativo contribui para o desenvolvimento de uma consciência crítica e responsável, com efeitos multiplicadores dentro e fora do contexto escolar.</p>		
<b>Responsável de medida</b>	<b>DGE</b>	<b>Subgrupo*</b>	DGE, [DGES] DGS, DGAL, ANMP, ANAFRE e GPP.

\*A constituição do subgrupo de trabalho encontra-se em fase de desenvolvimento.

<b>E1.M2.A1</b>	<b>Nome da ação</b>	<i>As ações, público-alvo, metas e indicadores serão analisados e definidos pelo subgrupo de trabalho, num processo de co-construção que será desenvolvido no âmbito da consulta pública da ENCDA 2025+.</i>		
	<b>Promotor</b>		<b>Executor</b>	
	<b>Público-alvo</b>			
<b>Meta</b>	<b>Indicador</b>		<b>Cronograma</b>	

<b>Medida 3</b>	<b>Promover a partilha de conhecimento e a divulgação de boas práticas</b>		
<b>Descrição</b>	<p>Incentivar os operadores dos elos da cadeia a adotar práticas que conduzam à redução do desperdício alimentar, através da sua capacitação, numa perspetiva de modelos “em cascata” e/ou desmaterializados.</p> <p>Dinamizar a produção e a disseminação de conhecimento técnico e prático nos setores da produção, indústria, retalho, restauração e hotelaria, com foco na redução do desperdício alimentar, através da identificação das principais causas ao longo da cadeia, do desenvolvimento de soluções inovadoras e adaptadas a cada contexto, e da elaboração de roteiros ou guias específicos por fileira que orientem a atuação dos diferentes agentes económicos.</p> <p>Promover o reconhecimento e divulgação de práticas inovadoras e/ou iniciativas e boas práticas na prevenção e redução do desperdício alimentar, através da atribuição de um Prémio de Excelência por categorias.</p> <p>Atualizar o selo distintivo desenvolvido e implementado no âmbito da anterior ENCDA.</p>		
<b>Fundamentação</b>	<p>Atendendo às múltiplas dimensões e abordagens envolvidas no combate ao desperdício alimentar, torna-se essencial promover a divulgação de conhecimento e informação ao longo de toda a cadeia agroalimentar. A capacitação contínua de profissionais constitui um instrumento estratégico para garantir a adoção de práticas eficazes de prevenção e redução do desperdício.</p> <p>Adicionalmente, é fundamental aprofundar o trabalho colaborativo entre entidades públicas, privadas e do terceiro setor, de forma a otimizar recursos, evitar a sobreposição de iniciativas e aumentar a frequência, a eficácia e o impacto das sessões de esclarecimento.</p> <p>A especificidade de cada setor da cadeia agroalimentar exige uma análise individualizada, com soluções adaptadas a cada realidade. A produção e transmissão de conhecimento nestes setores é essencial para identificar as causas do desperdício e construir respostas eficazes. Dada a complexidade da tarefa, será fundamental o envolvimento das entidades representativas de todos os elos da cadeia agroalimentar, de forma a colaborarem no desenvolvimento dos trabalhos a um nível micro, assumindo um papel agregador e potenciador de sinergias, contribuindo para a mobilização e articulação dos diferentes intervenientes.</p> <p>Paralelamente, será necessário mobilizar outros parceiros para a criação de soluções inovadoras.</p>		
<b>Responsável de submedida</b>	<b>ASAE†</b>	<b>Subgrupo*</b>	ASAE; DGAV; IAPMEI, DGAE; DGC; GPP; [Turismo de Portugal], DGSS e APA.

†Em avaliação.

\*A constituição do subgrupo de trabalho encontra-se em fase de desenvolvimento.

<b>E2.M3.A1</b>	<b>Nome da ação</b>	<i>As ações, público-alvo, metas e indicadores serão analisados e definidos pelo subgrupo de trabalho, num processo de co-construção que será desenvolvido no âmbito da consulta pública da ENCDA 2025+.</i>		
	<b>Promotor</b>		<b>Executor</b>	
	<b>Público-alvo</b>			
<b>Meta</b>		<b>Indicador</b>	<b>Cronograma</b>	

<b>Medida 4</b>	<b>Consolidar a metodologia de quantificação, monitorização e reporte do desperdício alimentar</b>		
<b>Descrição</b>	<p>Aperfeiçoar a metodologia nacional de recolha de dados para a quantificação do desperdício alimentar, com o objetivo de assegurar uma base sólida de evidência para a definição de políticas públicas, a monitorização de metas e a identificação de áreas prioritárias.</p> <p>O estabelecimento de compromissos formais, através da constituição de um Pacto Nacional com os representantes dos elos da cadeia, permitirá alavancar o combate ao desperdício alimentar.</p>		
<b>Fundamentação</b>	<p>A metodologia nacional de quantificação do desperdício alimentar encontra-se alinhada com o sistema de medição e monitorização adotado por todos os EM da UE, com base numa metodologia comum proposta pela Comissão Europeia. Este sistema representa um marco importante na construção de uma base de conhecimento essencial para orientar políticas públicas eficazes e identificar oportunidades de intervenção ao longo da cadeia agroalimentar. Contudo, a metodologia da UE, embora comum, ainda não se encontra plenamente harmonizada, o que limita a comparabilidade consistente dos dados entre EM.</p> <p>A presente medida visa consolidar e aperfeiçoar a base metodológica, promovendo a melhoria contínua da qualidade dos dados. Ao mesmo tempo, responde à necessidade de assegurar o cumprimento das metas vinculativas previstas na proposta de revisão da Diretiva-Quadro Resíduos, que estabelece, até 2030, uma redução de 10% do desperdício alimentar na transformação e produção alimentar, e de 30% <i>per capita</i> nos setores do retalho, restauração e agregados familiares. O envolvimento ativo dos diferentes setores será determinante para garantir a fiabilidade da informação e o alinhamento com os compromissos europeus.</p>		
<b>Responsável de medida</b>	INE	<b>Subgrupo*</b>	INE; GPP e APA.

\*A constituição do subgrupo de trabalho encontra-se em fase de desenvolvimento.

<b>E2.M4.A1</b>	<b>Nome da ação</b>	<i>As ações, público-alvo, metas e indicadores serão analisados e definidos pelo subgrupo de trabalho, num processo de co-construção que será desenvolvido no âmbito da consulta pública da ENCDA 2025+.</i>		
	<b>Promotor</b>		<b>Executor</b>	
	<b>Público-alvo</b>			
<b>Meta</b>	<b>Indicador</b>		<b>Cronograma</b>	

<b>Medida 5</b>	<b>Avaliar o quadro regulatório para a identificação de potenciais áreas de melhoria</b>		
<b>Descrição</b>	Realizar um diagnóstico do impacto do atual quadro regulatório sobre a prevenção e redução do desperdício alimentar, com o objetivo de identificar barreiras, lacunas e oportunidades de melhoria. Esta avaliação deverá estar alinhada com as obrigações europeias, designadamente no que se refere à legislação alimentar e a revisão da Diretiva-Quadro dos Resíduos.		
<b>Fundamentação</b>	A complexidade e dispersão do enquadramento legal aplicável ao desperdício alimentar — que abrange dimensões regulatórias, fiscais e de segurança alimentar — justifica a necessidade de uma avaliação integrada. Esta medida visa identificar barreiras e oportunidades (eventual atuação na área fiscal) de melhoria, promovendo a simplificação e a avaliação de possíveis alterações legislativas ajustadas às práticas no terreno, nomeadamente no que respeita à redistribuição de excedentes alimentares, em conformidade com os princípios da legislação alimentar geral.		
<b>Responsável de medida</b>	<b>APA</b>	<b>Subgrupo*</b>	APA; GPP; [Autoridade Tributária e Aduaneira]; DGAE; DGAV e Regiões Autónomas.

\*A constituição do subgrupo de trabalho encontra-se em fase de desenvolvimento.

<b>E3.M5.A1</b>	<b>Nome da ação</b>	<i>As ações, público-alvo, metas e indicadores serão analisados e definidos pelo subgrupo de trabalho, num processo de co-construção que será desenvolvido no âmbito da consulta pública da ENCDA 2025+.</i>		
	<b>Promotor</b>		<b>Executor</b>	
	<b>Público-alvo</b>			
<b>Meta</b>	<b>Indicador</b>		<b>Cronograma</b>	

<b>Medida 6</b>	<b>Facilitar e promover a doação de alimentos</b>		
<b>Descrição</b>	Incentivar o regime de doação, contribuindo para reduzir as barreiras e obstáculos existentes à redistribuição de alimentos e simplificando os procedimentos administrativos relacionados com a doação de alimentos pelos operadores das empresas do setor alimentar e organizações recetoras. Estudar a eventual criação de incentivos fiscais com vista a impulsionar as doações por parte de empresas do setor alimentar (em articulação com o subgrupo da medida 6, envolvendo a Autoridade Tributária e Aduaneira).		
<b>Fundamentação</b>	A doação de excedentes alimentares é uma medida essencial para reduzir o desperdício e reforçar a solidariedade social. No entanto, continuam a existir barreiras administrativas e fiscais identificadas, que dificultam a adoção generalizada deste regime por parte dos operadores económicos. Por outro lado, muitas organizações recetoras, como instituições de solidariedade social, tendem a enfrentar desafios ao nível das infraestruturas, e dos equipamentos adequados para o armazenamento de alimentos perecíveis, bem como desafios de logística. A simplificação dos procedimentos e a clarificação do enquadramento legal são passos fundamentais para tornar a doação mais acessível e eficaz.		
<b>Responsável de medida</b>	<b>DGAV</b>	<b>Subgrupo*</b>	DGAV; ASAE; GPP; DGSS; DGRM; FPBA; DGAL; ANMP e ANAFRE.

\*A constituição do subgrupo de trabalho encontra-se em fase de desenvolvimento.

<b>E3.M6.A1</b>	<b>Nome da ação</b>	<i>As ações, público-alvo, metas e indicadores serão analisados e definidos pelo subgrupo de trabalho, num processo de co-construção que será desenvolvido no âmbito da consulta pública da ENCDA 2025+.</i>		
	<b>Promotor</b>		<b>Executor</b>	
	<b>Público-alvo</b>			
<b>Meta</b>	<b>Indicador</b>		<b>Cronograma</b>	

<b>Medida 7</b>	<b>Reforçar sinergias e a articulação institucional</b>		
<b>Descrição</b>	<p>Reforçar a articulação interna e cooperação entre organismos/serviços da administração pública, de forma a aprofundar o diálogo colaborativo e potenciar a atuação concertada entre os diversos organismos e entidades envolvidas, incluindo a preparação das posições nacionais para negociação ou discussão na UE e/ou Organizações Internacionais.</p> <p>Identificar as áreas de complementaridade ou sinergias com outras estratégias e planos nacionais e/ou legislação.</p> <p>Fortalecer a colaboração com a administração regional e local, promovendo uma abordagem mais eficaz para combater o desperdício alimentar, tendo em conta o seu papel e envolvimento crucial nesta matéria.</p> <p>Promover mecanismos de articulação com o setor privado, incentivando a cooperação em iniciativas de prevenção e redução do desperdício alimentar.</p>		
<b>Fundamentação</b>	<p>O combate ao desperdício alimentar requer uma abordagem integrada e multissetorial, dada a complexidade da problemática e a diversidade de intervenientes ao longo da cadeia de valor. A ENCDA reconhece que esta é uma responsabilidade partilhada, do produtor ao consumidor, e que a eficácia das medidas depende da coordenação entre organismos da administração pública, entidades do setor social e solidário, operadores económicos e sociedade civil. O reforço da articulação institucional permite alinhar prioridades, evitar sobreposições, otimizar recursos e garantir uma representação nacional coesa em fóruns europeus e internacionais. A identificação de sinergias com outras estratégias e planos nacionais, torna-se essencial para maximizar o impacto das políticas públicas.</p> <p>A colaboração com a administração regional e local é igualmente essencial, devido à proximidade com a comunidade, no conhecimento do tecido e perfil empresarial, no potencial agregador e envolvimento com as instituições de solidariedade social locais, e, ainda pelo seu papel ativo e determinante num conjunto de matérias.</p>		
<b>Responsável de medida</b>	<b>GPP</b>	<b>Subgrupo</b>	Todos os membros CNCDA

<b>E4.M7.A1</b>	<b>Nome da ação</b>	<i>As ações, público-alvo, metas e indicadores serão analisados e definidos pelo subgrupo de trabalho, num processo de co-construção que será desenvolvido no âmbito da consulta pública da ENCDA 2025+.</i>		
	<b>Promotor</b>		<b>Executor</b>	
	<b>Público-alvo</b>			
<b>Meta</b>	<b>Indicador</b>		<b>Cronograma</b>	

<b>Medida 8</b>	<b>Monitorizar e avaliar a execução das medidas de prevenção do desperdício alimentar</b>		
<b>Descrição</b>	Estabelecer um sistema de monitorização e avaliação do progresso da implementação da Estratégia ao longo do tempo, assim como das medidas de prevenção do desperdício alimentar, permitindo uma atuação dinâmica sobre a ENCDA com ajustes regulares e formulação de recomendações. Disponibilizar informação estatística, que apoie a tomada de decisões no âmbito das várias medidas, e fomente a avaliação interna e externa.		
<b>Fundamentação</b>	A monitorização e avaliação da execução das medidas de prevenção do desperdício alimentar são essenciais para garantir a eficácia da Estratégia e permitir a sua melhoria contínua. Um sistema robusto de acompanhamento permite aferir o grau de implementação das ações, identificar constrangimentos e introduzir os ajustamentos necessários. Esta abordagem é particularmente relevante no contexto das metas de redução do desperdício alimentar, assegurando que estas permanecem alinhadas com a evolução do contexto nacional e da UE. A disponibilização de informação estatística fiável e atualizada apoia a tomada de decisão e contribui para a transparência e responsabilização dos intervenientes. Além disso, permite avaliar o impacto das medidas adotadas e reforçar a coerência entre os objetivos definidos e os resultados alcançados.		
<b>Responsável de medida</b>	<b>GPP</b>	<b>Subgrupo</b>	Todos os membros CNCDA

<b>E4.M8.A1</b>	<b>Nome da ação</b>	<i>As ações, público-alvo, metas e indicadores serão analisados e definidos pelo subgrupo de trabalho, num processo de co-construção que será desenvolvido no âmbito da consulta pública da ENCDA 2025+.</i>		
	<b>Promotor</b>		<b>Executor</b>	
	<b>Público-alvo</b>			
<b>Meta</b>	<b>Indicador</b>		<b>Cronograma</b>	

