

Programa de políticas públicas

Área Ambiente, recursos naturales y energía.

Política pública N° 341

Mayo 2021

Incentivos al consumo de alimentos próximos a vencer



Resumen ejecutivo

El 14% de los alimentos producidos en el mundo se pierde a lo largo de la cadena que va desde su producción hasta el consumo. Tal realidad representa un problema de triple impacto negativo ya que su alcance es ambiental, económico y social. Argentina no es ajena a dicho problema, algo particularmente inaceptable cuando el 44% de su población se encuentra bajo la línea de pobreza. Es por ello que resulta necesario implementar soluciones que eviten esta pérdida de alimentos.

En el presente trabajo se proponen políticas de incentivos para la comercialización de los alimentos próximos a vencer, con un precio diferenciado.



Consejo Consultivo de las Nuevas Generaciones Políticas

Walter Agosto
Alfredo Atanasof
Paula Bertol
Carlos Brown
Gustavo Ferrari
Mariano Gerván

Diego Guelar
Eduardo Menem
Federico Pinedo
Claudio Poggi
Ramón Puerta
Laura Rodríguez Machado

Leonardo Sarquís
Cornelia Schmidt Liermann
Jorge Srodek
Enrique Thomas
Pablo Tonelli
Pablo Torello
Norberto Zingoni

Las Nuevas Generaciones Políticas

Manuel Abella Nazar
Carlos Aguinaga (h)
Valeria Arata
Cesira Arcando
Lisandro Bonelli
Miguel Braun
Gustavo Cairo
Mariano Caucino
Juan de Dios Cincunegui
Omar de Marchi
Alejandro De Oto Gilotaux

Francisco De Santibañes
Soher El Sukaria
Ezequiel Fernández Langan
Gustavo Ferri
Christian Gribaudo
Marcos Hilding Ohlsson
Guillermo Hirschfeld
Joaquín La Madrid
Luciano Laspina
Leandro López Koenig
Cecilia Lucca
Gonzalo Mansilla de Souza

Ana Laura Martínez
Germán Mastrocola
Nicolás Mattiauda
Adrián Menem
Victoria Morales Gorleri
Diego Carlos Naveira
Julián Martín Obiglio
Francisco Quintana
Shunko Rojas
Damián Specter
Ramiro Trezza
José Urtubey

Director Ejecutivo

Julián Martín Obiglio

FUNDACIÓN NUEVAS GENERACIONES POLÍTICAS

Beruti 2480 (C1117AAD)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACIÓN HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4° oficina "C" (C1021AAA)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4813-8383
argentina@hss.de
www.hss.de/americalatina

Programa de políticas públicas

La Fundación Hanns Seidel no necesariamente comparte los dichos y contenidos del presente trabajo.

Incentivos al consumo de alimentos próximos a vencer

I) Introducción

El concepto que define al desperdicio de comida engloba a “todo aquel alimento, apto para el consumo humano, que se descarte, pierda, degrade o afecte, en cualquier punto a lo largo de la cadena de suministro. Asimismo, incluye al utilizado intencionalmente como forraje animal o para constituir un subproducto en la elaboración de alimentos desviados de la alimentación humana”¹. No obstante dicha definición, conviene distinguir a la pérdida de alimento de su desperdicio, ya que este último concepto es el objeto del presente trabajo.

La pérdida de alimentos es la reducción en la cantidad o calidad del producto comestible en los eslabones iniciales de la cadena de suministro, lo que hace disminuir la cantidad total de alimento apta para el consumo humano. Se trata, generalmente, de aquellas pérdidas no intencionales, fruto de la ineficiencia y la mala gestión de los recursos. El desperdicio de alimentos, en cambio, es el descarte del alimento apto (o potencialmente apto) para el consumo humano durante el proceso de transformación e industrialización, suministro y comercialización. El desperdicio también incluye el descarte que se realiza por parte de los consumidores.

Para hacer más comprensible el problema de las pérdidas y los desperdicios de alimentos, resulta conveniente identificar las etapas en las cuales ellos pueden ocurrir. Dichas etapas son:

- Producción primaria, cosecha/manejo post-cosecha y almacenamiento. Durante esta etapa las pérdidas suelen ocurrir, además de las causales climáticas (sequía, inundación, granizo, incendios, etc.), debido al daño mecánico sobre los frutos; su derrame por deficiencias durante la cosecha o su traslado a los centros de acopio; fallas en el almacenamiento; las muertes ocurridas durante la cría de ganado; entre otros.
- Procesamiento: En esta etapa se producen derrames y deterioro durante la industrialización y el empaque; interrupciones del proceso de transformación; deficiencias y desechos en el proceso de selección de cultivos para el procesamiento; cortes de cadena de frío; etc.
- Distribución. Las pérdidas y los desperdicios de esta fase ocurren, generalmente, debido a una inadecuada gestión y a una deficiente infraestructura en el sistema de logística y comercialización (mayoristas, supermercados, minoristas o mercados barriales) de los alimentos.

¹ <http://www.alimentosargentinos.gob.ar/HomeAlimentos/Publicaciones/revistas/nota.php?id=104>

- Consumo: En esta etapa se identifican los desperdicios que se realizan en los hogares y los locales gastronómicos y de expendio de alimentos preparados debido a un consumo irresponsable y a los malos hábitos de consumo.

Para graficar de mejor manera el problema que se aborda en el presente trabajo, vale traer a colación algunas cifras internacionales y nacionales que exponen su magnitud.

- Uno de cada ocho seres humanos pasa hambre.
- Anualmente se emiten 3.300 millones de toneladas de gases de efecto invernadero provenientes de las actividades de producción, transformación, distribución y comercialización de aquellos alimentos que no llegan a ser consumidos.
- Anualmente se pierde el 14% de los alimentos producidos. Ello representa 750 mil millones de dólares.²

Dichas cifras dan la pauta de que la pérdida y el desperdicio de comida ponen en juego tanto al aspecto económico como el ambiental y el social. "*Desperdiciar alimentos significa desperdiciar recursos naturales escasos, aumentar el impacto del cambio climático y perder la oportunidad de alimentar a una población creciente en el futuro*", declaró el Director General de la FAO, QU Dongyu, en julio de 2020.³

En Argentina, donde el 8,6% de la población sufre un grado severo de inseguridad alimentaria, y donde la pobreza alcanza a 44% de los habitantes del país,⁴ se pierden o se desperdician anualmente 16 millones de toneladas de alimentos⁵. En base a dichos indicadores, es evidente que se requieren medidas concretas y de fácil aplicación para generar aquellos cambios necesarios que reduzcan el desperdicio de alimentos y, al mismo tiempo, mejoren el acceso a ellos por parte de la mayor cantidad posible de personas.

II) El desperdicio de alimentos y la necesidad de completar la legislación vigente

Una de las medidas concretas que podrían implementarse para reducir el desperdicio de alimentos es promocionar la venta de los productos próximos a vencer a un precio reducido para el consumidor. En

²http://www.alimentosargentinos.gob.ar/HomeAlimentos/ValoremoslosAlimentos/pdf/Guia_para_municipios_2021.pdf

³<http://www.ipsnoticias.net/2020/07/la-fao-busca-reducir-la-perdida-desperdicio-alimentos/>

⁴<https://www.lanacion.com.ar/economia/pobreza-en-argentina-hay-mas-dos-millones-nid2536347/>

⁵<https://www.noticiasagropecuarias.com/2020/10/08/en-argentina-se-pierden-y-o-desperdician-16-millones-de-toneladas-de-alimentos-por-ano/#:~:text=Nacionales%20%2F%20Noticias-,En%20Argentina%20se%20pierden%20y%20Fo%20desperdician%2016%20millones,toneladas%20de%20alimentos%20por%20a%C3%B1o&text=En%20la%20Argentina%20una%20persona,tiene%20acceso%20a%20los%20alimentos.>

efecto, suele suceder que los comercios reemplacen a aquellos alimentos próximos a vencer (días o pocas semanas), por otros cuya expiración es más lejana. El resultado de dicha práctica es el desperdicio de alimentos perfectamente consumibles y totalmente inocuos para las personas.

La medida propuesta precedentemente ofrece una doble ventaja. Por un lado, los comerciantes experimentarían una menor pérdida económica al no tener que desechar productos que ya han pagado y mantenido en condiciones por determinado tiempo. Por el otro, los consumidores se beneficiarían al poder adquirir alimentos en perfecto estado a un precio más ventajoso que si tuvieran una fecha de expiración más extendida. A ello debemos sumar los beneficios ambientales que ello conlleva, tal como se explicó precedentemente.

Entre los antecedentes que respaldan la presente propuesta cabe desatacar la medida dictada en 2015 por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación para crear el Programa Nacional de Reducción de Pérdida y Desperdicio de Alimentos (Resolución N° 392/2015). Dicho programa tiene por objeto *“coordinar, proponer e implementar políticas públicas, en consenso y con la participación de representantes del sector público y privado, la sociedad civil y lo organismos internacionales, entre otros, que atiendan las causas y los efectos de la pérdida y el desperdicio de alimentos”*. En 2018, esa resolución fue completada y reforzada por la ley 27.454 *“Plan Nacional de Reducción de Pérdidas y Desperdicio de Alimentos”*. Como parte de la misma estrategia se diseñó la campaña *“Donar alimentos, evitar el desperdicio - DONAL”*⁶. Más allá de sus loables intenciones, la campaña DONAL encontró grandes limitaciones debido a las exigencias burocráticas estatales. El principal escollo surge de la obligatoriedad que tienen, tanto los donantes de alimentos como los beneficiarios, de inscribirse en un registro *ad hoc* y de contar con la autorización del Estado para entregar y recibir alimentos respectivamente. En tal sentido, los donantes deben primeramente:

1. Determinar el tipo de alimentos y las cantidades que se quieren entregar.
2. Identificar a las organizaciones habilitadas para recibir alimentos.
3. Contactar a las organizaciones y acordar con ellas la entrega y la recepción de la comida.

Por otro lado, las instituciones que quieran recibir las donaciones deben realizar un curso sobre *“manipulación segura de alimentos”* y estar inscriptas en un registro de *“instituciones de bien público receptoras de alimentos”*.

⁶ <https://www.argentina.gob.ar/agricultura/ley-donal>

El sistema del programa DONAL es sumamente tedioso, no obstante lo cual, no deja de ser beneficioso, pese a las trabas burocráticas, para un gran número de asociaciones civiles, comedores sociales, instituciones religiosas, etc.

Más allá de las ventajas de los programas para la donación de alimentos, su implementación no siempre soluciona el problema de los alimentos que se pierden debido a la proximidad de sus fechas de vencimiento. Es en dicho escenario donde cobra fuerza la idea de promocionar la adopción de mecanismos que incentiven el consumo de productos próximos a vencer o de “fecha corta”. Dichos mecanismos, lejos de competir con las campañas de donación de alimentos, se complementan con ellas en los esfuerzos para reducir la cantidad de comida que se pierde.

La presente propuesta tampoco choca con los derechos del consumidor puesto que, en primer lugar, la decisión de adquirir ese tipo de productos está basada en un sistema de transparencia gracias al cual se opta por comprar un alimento cuya fecha de vencimiento es cercana. Asimismo, vale señalar que estos no ponen en riesgo la salud de quien los consume por próxima que fuere la fecha expresada en el envoltorio.

III) La venta de “alimentos de fecha corta” en el mundo

La venta de alimentos cercanos a vencer, por un precio menor al habitual, es una práctica que ya se ha adoptado en varios lugares del mundo, particularmente en Europa. A continuación, se mencionan algunas de las iniciativas destinadas reducir el desperdicio de alimentos y, al mismo tiempo, brindarle una propuesta más económica al consumidor mientras que se le permite a los comerciantes reducir sus pérdidas:

Países Bajos: La plataforma digital NoFoodWasted⁷ creó la aplicación “Afgeprijsd”, gracias a la cual los supermercados neerlandeses pueden notificar diariamente qué productos se encuentran próximos a alcanzar su fecha de “consumo preferente” y rebajan sus precios de venta al público por tal motivo. Los consumidores pueden elegir cuándo quieren ser informados acerca de dichas ofertas. La suscripción de los comerciantes a dicha plataforma tiene un costo mensual. Para los consumidores su uso es gratuito.⁸

Noruega: Los comercios que venden alimentos, para no tirarlos, se inclinan tanto por la donación como por el descuento de los que se encuentran cercanos a vencer. La opción depende de acuerdo al tipo de producto, sus cantidades y las particularidades de cada caso. Siempre será más sencillo establecer

⁷ <https://eu-refresh.org/nofoodwasted-together-against-food-waste>

⁸ <https://eu-refresh.org/nofoodwasted-together-against-food-waste>

un sistema de venta a menor precio para aquellos alimentos que expongan la fecha de expiración en sus envoltorios. Para los productos frescos, como por ejemplo las verduras de venta al peso, la donación es mucho más recomendable.

Gracias a las campañas de promoción y sensibilización contra el desperdicio de comida implementadas en Noruega, los consumidores son ahora más propensos a aprovechar los descuentos.⁹

Japón: En los supermercados japoneses les agregan etiquetas amarillas a los productos que vencen en el día. Ello suele ocurrir unas horas antes del horario de cierre. Ese es el momento en el que los consumidores pueden comprar con descuento una gran variedad de alimentos.¹⁰

Estados Unidos de América: *Too good to go* es una aplicación que conecta a los consumidores con los restaurantes, panaderías, cafés y comercios. Gracias a ella se les permite a aquellos recoger, a un menor costo, los excedentes de alimentos que, caso contrario, se tirarían. De ese modo, los usuarios de la aplicación pueden elegir entre los comercios en ella registrados para recoger alimentos a un tercio de su precio habitual.¹¹

España: En España también se ha implementado el sistema propuesto por la aplicación *Too Good to go* destinada a vincular a los comercios con los usuarios interesados en adquirir productos próximos a vencer con grandes descuentos. La cadena de supermercados Carrefour España, por ejemplo, ofrece una serie de “packs” o “combos” con contenidos aleatorios que se venden hasta por un tercio de su precio de lista. El contenido de cada pack es desconocido de antemano por el consumidor y su composición depende de los alimentos próximos a vencer de cada día.¹²

Finlandia: En dicho país existe la llamada *Happy Hour*, concepto creado por “S-market”, una cadena que cuenta con más de novecientos supermercados y tiene una política comercial opuesta al desperdicio de alimentos. Durante dicha “hora feliz” diariamente, aquellos artículos próximos a alcanzar su fecha de caducidad, son ofrecidos al público con grandes descuentos. A tal efecto, S-market reduce un 30% el precio de la carne, el pescado y las verduras el día a partir del cual dichos productos ingresan dentro de lo

⁹ <https://foodhero.com/blogs/countries-fighting-food-waste>

¹⁰ <https://blog.gaijinpot.com/how-to-save-money-at-the-supermarket/>

¹¹ <https://www.prnewswire.com/news-releases/new-yorkers-get-a-new-way-to-fight-food-waste-as-too-good-to-go-launches-its-app-in-the-us-connecting-neighborhood-restaurants-and-grocery-stores-with-consumers-301139715.html>

¹² <https://toogoodtogo.es/es/movement>

que se considera su “fecha de caducidad corta”. Una hora antes del cierre de los locales, los precios del remanente de dichos productos se reducen un 60%.¹³

Francia: En 2014, la cadena de supermercados Intermarché lanzó una campaña destinada a promover la compra de la “fruta y verdura fea”. Bajo dicho concepto se designa a los vegetales frescos que no cumplen con los estándares estéticos que suele demandar la mayoría de los consumidores pese a ser totalmente comestibles. Para incentivar su compra, Intermarché rebaja el precio de dichos productos, gracias a lo cual generó un cambio importante en los hábitos de consumo del público.¹⁴ En idéntico sentido, la misma cadena instaló en sus locales escaparates destinados a exponer los productos envasados con fecha de vencimiento cercana a un precio más bajo.

IV) Conclusiones y recomendaciones

La exposición de los alimentos de “fecha corta” en espacios especiales para tal fin dentro de los comercios, como así también la reducción de su precio de venta al público, es una de las soluciones que se le puede dar a parte del problema económico, social y ambiental que representa el desperdicio de la comida. Dicha medida apunta, especialmente, al eslabón de la comercialización y puede, a su vez, ser adoptada junto con la donación de alimentos como práctica complementaria. La adopción de una u otra medida dependerá de acuerdo al producto, sus características, el tiempo para que opere su vencimiento, las condiciones de su empaquetado, las cantidades disponibles, la burocracia que implique, etc.

Como se ha expuesto, los casos en que fueron adoptadas medidas similares a las que aquí se proponen han demostrado ser de suma utilidad para reducir la cantidad de comida que suele perderse durante la etapa de comercialización.

Queda claro que el rol del Estado Nacional debe ser el de indicar líneas directrices, tal como quedó plasmado en el Plan Nacional de Reducción de Pérdidas y Desperdicio de Alimentos (ley 27.454/2018). No obstante ello, entendemos que corresponde modificar, por un lado, la ley 27.454 a fin de incorporar la posibilidad de vender alimentos con “fecha de vencimiento corta” como complemento a la donación. Asimismo, los municipios y las provincias deberían incorporar medidas como las que aquí se proponen a efectos promocionar localmente la misma práctica en la legislación local, de manera tal incentivar la compra de este tipo de bienes comestibles.

¹³ <https://www.weforum.org/agenda/2019/10/these-finnish-supermarkets-have-a-happy-hour-to-stop-food-waste/>

¹⁴ <https://lareclame.fr/101419-legumes-moches-intermarche#:~:text=En%20mars%20dernier%2C%20Intermarch%C3%A9%20avait,par%20les%20centrales%20d'achats.>

A continuación se ofrecen dos textos normativos aplicables a la problemática abordada en el presente trabajo. Una de ellas corresponde al ámbito nacional y propone la incorporación de los alimentos “próximos a vencer” en la ley 27.454. La siguiente propuesta apunta a promover la venta de esos mismos productos en las jurisdicciones provinciales mediante el otorgamiento de beneficios fiscales.

V) Textos normativos propuestos

Nivel nacional

Artículo 1°- Sustituyese el artículo 4° de la Ley 27.454 “Plan Nacional de Reducción de Pérdidas y Desperdicio de Alimentos” el cual quedará redactado de la siguiente manera:

“Artículo 4°- Acciones. Las políticas públicas para el fomento, desarrollo y promoción de la reducción de PDA, **de la venta de “alimentos de fechas cortas”** y de la donación de alimentos deben comprender principalmente, las siguientes acciones:

a) Generar campañas de información y comunicación para la sensibilización de cada uno de los actores de la cadena alimentaria y de los consumidores, orientadas a optimizar prácticas para evitar pérdidas y desperdicios. **Aquellas campañas deben incluir cifras claras y transparentes de la pérdida y desperdicio de alimentos que el Estado será responsable de producir anualmente.**

b) Desarrollar y capacitar en procesos y estrategias de conservación de los productos de la cosecha, en particular de la agricultura a pequeña escala, destinados al autoconsumo o para la venta; teniendo en consideración formas de uso y consumo no tradicionales de los productos.

c) Promover mejoras en infraestructura, particularmente el transporte, la energía y las instalaciones del mercado, que posibiliten la reducción de las PDA.

d) Promover el desarrollo y facilitar el acceso a equipamiento y nuevas tecnologías/innovación, que contribuyan a reducir las pérdidas de alimentos en todas las etapas de la cadena.

e) Incluir la temática de seguridad alimentaria y nutricional y la forma de evitar las PDA en todos los niveles educativos.

e bis) Examinar la creación de un etiquetado indicando la “fecha de vencimiento” y/o la “fecha recomendada de consumo” para alimentos de larga vida útil que conservan su calidad.

f) Gestionar con productores y comercializadores de alimentos, bancos de alimentos, asociaciones u Organizaciones No Gubernamentales, medios de comunicación, establecimientos educativos, u otras entidades nacionales e internacionales, la suscripción de convenios encaminados a reducir la pérdida y el

desperdicio de alimentos, así como fomentar y canalizar la donación de productos alimenticios en los términos de la ley 25.989 y la promoción de la venta de alimentos en escaparates de “fechas cortas” o “próximos a vencer”.

g) Promover en los medios de comunicación masiva campañas permanentes de sensibilización sobre los perjuicios de la pérdida y el desperdicio de alimentos, la revalorización de los mismos y su aprovechamiento en beneficio de quienes carecen de recursos económicos para adquirirlos, y el consumo responsable.

h) Capacitar a los operadores de la cadena alimentaria sobre los beneficios de la donación de alimentos y de la implementación de sistemas de venta de alimentos de “fechas cortas” o “próximos a vencer”, considerados ambos métodos como complementarios entre sí.

i) Apoyar las iniciativas locales, municipales o provinciales, orientadas a la sensibilización de comercios, supermercados y consumidores a la venta y compra de productos de “fechas cortas” destinados al consumo rápido.

j) Toda otra acción destinada a incrementar la cantidad y calidad de alimentos donados en beneficio de personas en situación de vulnerabilidad.”

Artículo 2º- Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

Nivel provincial

Artículo 1º.- Adhiérase a las leyes nacionales 27.454 de Plan Nacional de Reducción de Pérdidas y Desperdicio de Alimentos y 25.989 de Donación de Alimentos.

Artículo 2º.- Dispóngase la eliminación del 15 (quince) % del impuesto a los ingresos brutos aplicables a la venta de aquellos productos comestibles cuya fecha de vencimiento, de acuerdo a lo que establezca la autoridad de aplicación, estuviere próxima a operar. A los efectos de la presente ley, dichos productos serán definidos como “próximos a vencer”.

Artículo 3º.- La autoridad de aplicación de la presente ley establecerá la manera en la que la exención dispuesta en el artículo precedente será aplicada.

Artículo 4º.- La autoridad de aplicación de la presente ley establecerá, por vía reglamentaria, qué productos alimenticios podrán ser comercializados dentro de la categoría mencionada en el artículo precedente. Asimismo, determinará la anterioridad a partir de la cual, tomando como referencia a la fecha de vencimiento informada en sus envases, los productos podrán ser categorizados como “próximos a vencer”.

Artículo 5º.- La autoridad de aplicación de la presente ley podrá realizar verificaciones periódicas en los establecimientos para corroborar la existencia de ofertas especiales de productos comestibles “próximos a vencer”.

Artículo 6º.- El Poder Ejecutivo determinará a la autoridad de aplicación de la presente ley.

Artículo 7º.- Autorízase al Poder Ejecutivo a efectuar las adecuaciones presupuestarias correspondientes en virtud de la sanción de la presente norma y la aplicación de toda otra norma aplicable.

Artículo 8º.- La presente ley deberá ser reglamentada dentro de los noventa (90) días contados desde su sanción.

Artículo 9º.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

ng