

# IMPUESTOS AL PLÁSTICO



# PARA EL FINANCIAMIENTO AMBIENTAL

- El plástico como desafío de la transición socioambiental
- Antecedentes y experiencias
- El plástico como problema del nivel local a la gobernanza global
- Políticas sectoriales y normativa, niveles nacional y supranacional
- El camino local hacia adelante
- Palabras finales



## INFORME ESPECIAL | JULIO 2021

### Síntesis

Tenemos que pensar y formular planes ambientales con marcadores temporales que nos permitan navegar estos tiempos de pandemias, cambio climático y colapso socioambiental. Si bien las convenciones y acuerdos supranacionales dirigidos por los países desarrollados nos obligan a incorporar la agenda climático-ambiental, es cierto que nuestro país está muy retrasado, y con graves dificultades en la bajada al territorio de una política ambiental propia, efectiva y articulada con las comunidades.

Desde el área de Ambiente del CESO proponemos un espacio interdisciplinario que dialogue con la economía, la política fiscal, la vida legislativa y el sistema científico. En este Informe sobre fiscalidad ambiental nos centramos en el sector plásticos. Ya está sucediendo el todo el mundo, hay que sacar de circulación y producción plásticos de un solo uso y reconvertir la industria de un sistema lineal a uno circular, y aprovechar para dar impulso a una nueva generación de impuestos verdes que amplíen la base impositiva con alto consenso social. El debate y el espacio están abiertos.

# IMPUESTOS AL PLÁSTICO PARA EL FINANCIAMIENTO AMBIENTAL

*LA NECESIDAD DE UNA TASA AMBIENTAL A ENVASES Y PLÁSTICOS DE UN SOLO USO*

## 1. El plástico como desafío de la transición socioambiental

Alrededor del mundo están surgiendo ideas, prácticas y políticas públicas destinadas a transformar la situación ambiental de extrema gravedad en la que se encuentra “la Casa Común”. Estamos en un momento de la política pública ambiental nacional y global que es en gran medida a prueba y error; la urgencia y la falta de institucionalidad ambiental en los espacios de gobernanza como en las prácticas territoriales hace que este sea un momento complejo; tanto por la exigencia de resolver situaciones inéditas y extremas, como por la falta de modelos y prácticas previas probadas en la escala necesaria para los desafíos actuales.

Algunos países han tomado el liderazgo con proyectos ambiciosos en la transición y reconversión socioeconómica y tecnológica que se encuentran avanzados. Son proyectos y políticas públicas radicales para lograr matrices energéticas provenientes 100% de energía renovable (Costa Rica) desplazar completamente el uso de combustibles fósiles del parque automotor (Noruega) tener un 100% de agricultura orgánica libre de químicos, agrotóxicos y fertilizantes en los próximos 10 años (Bután) o un sistema de transporte público totalmente gratuito (Finlandia y Estonia). Otros países, ciudades y regiones van prohibiendo el uso de materiales problemáticos y contaminantes en gran escala como los plásticos de un solo uso, envases de plástico o agentes químicos en procesos productivos como el mercurio, el cianuro o el uranio.

El diseño y la implementación de una política fiscal “ambiental” como política de Estado hacia adentro del espectro productivo, de consumo y descarte es reciente. En el siglo pasado hubo fuertes intervenciones en problemáticas específicas como el saneamiento de cuencas y ríos contaminados en los países industrializados, y en lo fiscal encontramos el antecedente de los impuestos a los combustibles, que hoy son generalmente considerados como un impuesto “ambiental” aunque su diseño no haya sido con este fin y sus resultados disten de ser ecológicos o favorables al medio ambiente. En Europa Occidental su diseño fue geopolítico para desalentar el uso excesivo y la dependencia energética del petróleo de medio oriente y luego de Rusia. En tanto que en Argentina parte del impuesto al combustible es direccionado a la construcción de infraestructura vial utilizada por automóviles particulares y camiones, lo que contribuye al aumento de la demanda y consumo de combustible, además de otros destinos que no tienen ninguna relación con la problemática ambiental.

La confusión de ver a los impuestos a los combustibles como un impuesto ambiental, parte de la idea de que estos al aumentar el precio final desalientan su uso y como resultado hay una menor contaminación atmosférica. Esta idea lineal no tiene en cuenta su función de esqueleto de toda la industria moderna, la fuerte inelasticidad de la demanda y que los sustitutos del consumo desplazado por el aumento en el precio son aún más contaminantes. Esta situación

hace difícil cuantificar la supuesta mejora ambiental que producirían los impuestos a los combustibles; por lo que no se deben considerar como impuestos ambientales; y una vez descartados los impuestos a las naftas y combustibles vemos que prácticamente no existen impuestos verdes en la Argentina.

Los esquemas fiscales transversales pensados desde una perspectiva ambiental y ecológica amplia que ya hayan sido implementados y evaluados son muy recientes. A partir de comienzos de 2.000 surgen simultáneamente y en pocos años iniciativas, proyectos y estudios de política fiscal “verde” en la Unión Europea, la OCDE, Estados Unidos, Rusia, Gran Bretaña y la APEC entre otros. Directrices para su diseño e implementación (OECD 2008-2012); la creación en 2009 en Gran Bretaña de una Comisión autárquica con participación de la industria, el parlamento, todos los partidos políticos y representantes de la sociedad civil sobre política fiscal verde, con la visión de llevar a los “impuestos verdes” a un 15% / 20% del total de la recaudación impositiva; la Mesa de Convergencia Ambiental Impositiva de la Unión Europea en 2014; y los estudios específicos por sectores industriales de las Naciones Unidas, son entre tantos otros ejemplos de la fuerza con que la agenda ambiental está influyendo en el diseño de las políticas fiscales a escala global.

Una conclusión recurrente en varios de los estudios sobre la implementación y la eficacia de los “impuestos verdes” es que aun los menos eficientes han dado resultados positivos en relación a las metas de mejora ambiental y ecológica; que las distorsiones de mercado son siempre menores que los costos negativos externalizados; que las mejoras son exponenciales a medida que disminuye el costo inicial de reconversión y adaptación de la industria y los consumidores; que también tiene un efecto exponencial virtuoso en el área de I+D+I; y que la ciudadanía apoya de forma mayoritaria los esfuerzos aún cuando estos resulten en un aumento de los precios de los bienes y servicios de consumo cuando la razón y los fines ambientales están comunicados de forma efectiva.

## **2. Hacia un mayor uso de los instrumentos de política fiscal verde en el diseño de políticas públicas: Antecedentes y experiencias**

El uso de impuestos, tasas y otros instrumentos de política fiscal utilizados sin recurrir a regulaciones sectoriales específicas, tienen sentido en un análisis costo-beneficio, y a la vez dan una señal política al sector sobre cuales son las acciones esperadas desde la perspectiva gubernamental.

Los instrumentos fiscales más genéricos y menos específicos pueden lograr cierto grado de protección ambiental a menor costo, al dar incentivos a quienes contaminan a buscar mecanismos efectivos para reducir las externalidades ambientales; por lo que son una alternativa eficiente de más fácil ejecución. Tienen además ventajas sobre las regulaciones específicas, que se negocian sector por sector y que son muy proclives a ser influenciadas por intereses particulares y sectoriales, y que además llevan mucho más tiempo de trabajo y cabildeo.

Sin embargo, estos instrumentos tienen a su vez su problemática; una es que los agentes económicos en vez de sentirse incentivados a cambiar sus prácticas y tecnologías decidan incrementar malas prácticas para evadir las nuevas presiones impositivas, tal como el descarte ilegal o la falsificación sobre sus actividades o productos.

En el caso de utilizar instrumentos fiscales se debe siempre acompañarlos con otras políticas públicas específicas; caso contrario se corre el riesgo de que los agentes exacerben las conductas que se quieren modificar o se pierdan oportunidades de complementación y sinergias que requieren las políticas públicas exitosas.

Las empresas que no funcionan en contacto con los consumidores directamente como las empresas extractivas, petroquímicas o industria de industrias, tienen aún más incentivos en desplazar la presión fiscal a otros eslabones de la cadena. En un país con alta inflación como en Argentina los agentes siempre tienen en consideración que es más fácil trasladar estos costos hacia el consumidor que en internalizarlos, especialmente cuando el sector está muy concentrado, es monopólico u oligopólico como es el caso de la industria petroquímica.

La dimensión de los problemas ambientales es tal que no se deben entender solamente como problemas técnicos o de implementación. Cambios profundos en los patrones de producción y consumo son necesarios, los que tendrán altos costos económicos. La búsqueda de instrumentos capaces de minimizar estos costos, y a la vez conseguir cambios de comportamiento a través del espectro producción-consumo-contaminación, ha llevado a los decisores de política pública a prestar atención a políticas ambientales enfocadas en incentivos regulatorios a través de instrumentos económicos. Las normativas sectoriales que estipulan a los contaminadores a utilizar ciertas tecnologías o mantener las emisiones contaminantes por debajo de límites específicos pueden conseguir conformidad, pero no incentivan a reducir la contaminación por debajo de los límites necesarios para una verdadera transición energética y ambiental.

Cuando las regulaciones son negociadas caso por caso los contaminadores pueden pensar que una práctica o cambio que modifique el resultado por debajo de los requisitos lleve al regulador -gobierno- a mayores restricciones ambientales en un futuro. Los impuestos ambientales que no son resultado de una implementación caso por caso o sectorial, dan un incentivo a los contaminadores a buscar reducciones aún por debajo del nivel costo-beneficio en el que están operando, ya que el impuesto es efectivo a cada unidad de emisiones residuales, dando incentivos a desarrollar tecnologías que tengan un costo marginal menor al valor del impuesto.

Un aspecto importante en el diseño de una política fiscal ambiental efectiva es no implementar impuestos indiscriminadamente con una difusa justificación medioambiental sino más bien identificar correctamente los incentivos a la contaminación, las prácticas problemáticas existentes y las políticas fiscales más adecuadas en cada caso. Impuestos ambientales mal diseñados pueden incrementar el costo final de productos y servicios sin que se consigan mejoras ambientales

Una de las herramientas más innovadoras es la legislación de Alemania en el uso y reciclado de envases “*new packaging act*” que entró en efecto el 1 de enero de 2019; también conocida como “responsabilidad extendida del productor” o REP. Esta normativa hace al productor responsable del “fin de vida” de sus productos hasta su disposición final y generó un sistema paralelo en la recolección y reciclaje de desechos a través de la compañía DSD (*Duales System Deutschland*) financiada por la industria afectada por la ley.

Comparado con el sistema convencional de manejo de residuos, la REP redirecciona la responsabilidad económica “hacia arriba” al productor y la quita de las municipalidades, las ciudades y los impuestos directos a la ciudadanía para recolección y tratamiento de residuos. Esta política hace que la industria se vea enfrentada y responsabilizada frente al costo de disposición de sus productos al llegar a su fin-de-vida. La idea subyacente en esta política fue que la industria internalice los costos ambientales en el diseño de sus productos en lo que se llamó “diseño para innovación medioambiental” por lo que los esquemas de la REP estipulan objetivos de recupero y reciclaje mucho mayor que los esquemas de manejo para recolección de residuos tradicionales. De esta forma la industria internaliza los costos de producción y descarte en un solo decisor, el productor; incentivando a innovar en el diseño de envases y nuevos materiales de forma que sean fácilmente reciclables o que el costo de manejo cuando no lo son sea el menor posible.

Los ejemplos más innovadores como el de Alemania o Gran Bretaña, tienen tan sólo uno y cinco años de vida respectivamente; de forma que en todos los casos se está ante un desafío complejo y reciente en su abordaje a nivel global, así como ante una multiplicidad de ideas, sistemas y proyectos que se están llevando a cabo simultáneamente. No existe una hoja de ruta específica ni modelos que sean totalmente efectivos. Se está trabajando en este campo sin una guía, en muchos casos la política pública se lleva a cabo en constante flujo de actores, innovación y aprovechando tiempos políticos o sociales favorables.

En la implementación de normativa para el manejo de plásticos de un solo uso hoy tenemos una variedad de casos con diferentes modalidades y profundidad; desde prohibiciones legales con multas y consecuencias penales de hasta cinco años de cárcel como en Kenia y sin consecuencias penales como en Italia y Francia; modelos de reconversión industrial impulsados desde gobiernos locales o nacionales como en Austria o Alemania; acuerdos de reducción voluntaria por parte de la industria implementados en Nueva York, Montreal y California; impuestos al consumidor en Irlanda; impuestos a la industria en China y Japón e impuestos combinados al consumidor y al sector de retail en Sudáfrica.

### **3. El plástico como problema del nivel local a la gobernanza global**

El *packaging* plástico es responsable de casi la mitad de la contaminación plástica mundial, la mayoría se tira sólo unos minutos después de su primer uso o compra, sin embargo su reciclaje es dificultoso ya que el plástico tarda cientos de miles de años en descomponerse de forma que es desde la perspectiva humana es no-biodegradable.

La capacidad de reciclaje del plástico está hace mucho tiempo colapsada, sólo un 6% de los 9 mil millones de toneladas que se han producido en el mundo hasta la fecha fueron reciclados, el resto termina en rellenos sanitarios, en basureros a cielo abierto, en los ríos, en los océanos y en el medio ambiente en general. Si el patrón de producción y manejo de desechos continúa inalterado para 2050 habrá 12 mil millones de toneladas de plástico en basureros y el medio ambiente y su producción consumirá un 22% de la producción mundial de combustibles fósiles.

El costo de incinerar el plástico es muy alto. El potencial ahorro de energía por año que se podría conseguir del reciclado de todo el desecho plástico global es equivalente a 3.500 millones de barriles de petróleo; sin mencionar el efecto de la huella de carbono. El reciclado de un millón de toneladas de plástico es equivalente a sacar 1 millón de automóviles de circulación, según cifras de la Estrategia Europea para los Plásticos.

La contaminación de plástico es causante de muchos problemas, las bolsas de plástico contaminan ríos y cuerpos de agua y obstruyen drenajes urbanos exacerbando inundaciones, creando peligros sanitarios relacionados a los vectores de transmisión de enfermedades como la malaria o el dengue. Altas concentraciones de plásticos y bolsas plásticas ahogan y matan la fauna silvestre de cientos de especies, especialmente marinas como delfines y tortugas que lo confunden con alimentos. Los químicos tóxicos que se agregan al plástico durante su producción se transfieren al tejido animal y entran así a la cadena trófica humana. Los productos de espuma de poliestireno comúnmente usado en el sector restaurant y comidas contienen químicos cancerígenos como el estireno y el benceno ambos fuertemente tóxicos al ser ingeridos.

Al problema de los plásticos se suma el de los micro-plásticos que son muy resistentes a la biodegradación ambiental. Su degradación consiste en ir fragmentándose en partículas más y más pequeñas, hasta llegar a convertirse en nanoplasticos que son arrastrados por lluvias y vientos por todo el planeta, desde el Ártico a la Antártida y son imposibles de eliminar del medio ambiente una vez liberados. Los nanoplasticos caen junto con las lluvias, se trasladan con el viento y son ingeridos a través de los alimentos de origen animal que están en ecosistemas impactados por grandes cantidades de estos. Hoy los bebés recién nacidos ya tienen presencia de microplásticos en el organismo independientemente de donde se realicen los estudios.

En el medio ambiente en estos momentos hay dos tipos de microplásticos: los que son resultado de la fragmentación de plásticos como bolsas o botellas y los microplásticos de uso intencionado. En este último caso las micropartículas de plástico se incorporan en una gran cantidad de productos: fertilizantes y productos fitosanitarios; cosméticos, shampoo y lápiz de labios, detergentes y suavizantes; productos para limpieza; brillantina, productos escolares y de librería, productos químicos utilizados en el sector del petróleo y el gas; productos medicinales y suplementos alimenticios entre tantos otros.

La Comisión Europea encargó a principios de 2018 a la Agencia Europea de Productos Químicos que estudiara la posibilidad de limitar el empleo de los microplásticos que se añaden

deliberadamente, poniendo en marcha un paquete legislativo para suprimir su uso en detergentes y productos cosméticos, agrícolas y médicos. La agencia aclaró que si se adopta la restricción, el medio ambiente en la Unión Europea podría librarse de 400.000 toneladas de microplásticos en una década.

# TIPOS DE PLÁSTICOS:

## sus aplicaciones típicas y en qué se reciclan

 <p><b>PET</b> Poliétileno Tereftalato</p>		<p>Envases: botellas y bandejas. Flejes. Monofilamentos. Refuerzos para neumáticos. Cintas de video y audio.</p>		<p>Envases para gaseosas y agua (Proceso Botella a Botella). Fibras textiles para prendas de vestir (Camperas, abrigos, etc.), lonas, velas náuticas, alfombras, juguetes. Flejes. Cuerdas. Hilos.</p>
 <p><b>PEAD</b> Poliétileno de Alta Densidad</p>		<p>Películas para envases. Bolsas de comercio. Cajones para gaseosas, cervezas, frutas, pescado. Bolsas camiseta. Caños para agua, gas, irrigación. Enseres domésticos. Tapas. Juguetes.</p>		<p>Bolsas de residuos domésticas y de consorcio. Botellas para lavandina, detergentes, artículos de limpieza. Caños. Simil madera (Bancos, mesas, cercos, decks, mobiliario urbano). Cajones. Rotomoldeo.</p>
 <p><b>PVC</b> Policloruro de Vinilo</p>		<p>Caños. Tarjetas de crédito. Productos médicos. Marcos de ventana. Perfiles. Aislaciones para cables. Pisos. Juguetes. Botellas.</p>		<p>Caños para la construcción, riego y protección de cables. Muebles de jardín. Barandas. Zapatos. Suelas para calzado. Perfilera. Pisos. Cercos de separación y pantallas anti-ruido. Otros artículos para el hogar.</p>
 <p><b>PEBD</b> Poliétileno de Baja Densidad</p>		<p>Películas para envases (sachets). Bolsas de comercio. Caños para agua, irrigación. Aislación de cables. Películas para agro, stretch film y termocontraible.</p>		<p>Bolsas de residuos domésticas y de consorcio. Caños para aguadas y riego. Simil madera. Films para uso agrícola. Membranas aislantes de la humedad. Mulching. Macetas.</p>
 <p><b>PP</b> Polipropileno</p>		<p>Película para el envoltorio de galletas, fideos, snacks. Baldes. Contenedores. Bazar-Enseres domésticos. Baterías. Piezas para automotores. Caños. Medicina (jeringas descartables). Sillas y mesas. Rafia.</p>		<p>Contenedores. Cajones. Baldes. Piezas para automotores. Sillas. Simil madera (Bancos, mesas, cercos, decks, mobiliario urbano). Monofilamentos. Flejes. Productos inyectados en general.</p>
 <p><b>PS</b> Poliestireno</p>		<p>Envases lácteos (yogurt, postres, etc.). Vajilla descartable y vasos térmicos. Envases descartables (Bandejas para alimentos, etc.). Electrodomésticos. Perfiles. Juguetes. Art. de librería. Aislantes.</p>		<p>Artículos y accesorios de oficina. Productos de librería (Reglas, abrochadoras, cajas). Perfiles. Bandejas. Marcos de fotos. Cornisas. Zócalos. Pechas. Macetas para almácigos.</p>
 <p><b>Otros</b> PA, ABS, SAN, Acrílico, PC y otros</p>		<p>Industria automotriz. Electrodomésticos. Piezas industriales. Colchones. Artículos electrónicos. Construcción. Botellones de agua.</p>		<p>Con la Poliamida (PA), ABS y SAN se fabrican productos inyectados. Reciclado químico para obtener los monómeros originales. Con el policarbonato se fabrican partes de instalaciones eléctricas.</p>

PLÁSTICOS Y SUSTENTABILIDAD 4 R: REDUCCIÓN - REUSO - RECICLAJE - RECUPERACIÓN ENERGÉTICA

En Argentina se producen todos los días más de 50 mil toneladas de residuos de los que se recuperan menos de un 10% y de los cuales más del 20% son envases post consumo. Con más de 5.000 basureros a cielo abierto y rellenos sanitarios ilegales el problema de los residuos sólidos urbanos es uno de los mayores problemas socioambientales del país. Los más de 150.000 cartoneros y cartoneras que evitan que este sistema anticuado e ineficiente colapse están trabajando en situación de máxima vulnerabilidad social.

Una de las críticas más utilizadas a las políticas de reducción, circularidad, reciclaje y prohibición de plástico es el impacto que estas restricciones tendrían sobre las empresas, el empleo y la economía en general. Es de esperar como ya sucedió y seguirá sucediendo, que la industria petroquímica y las de consumo masivo presenten una fuerte resistencia, especialmente en el contexto actual de crisis económica y pandemia. Sin embargo, desde la perspectiva de varios sectores tanto legislativos como empresariales estos cambios además de presentar un desafío son una oportunidad de negocios y desarrollo del sector de I+D+I único en décadas. Hay que remarcar que estos cambios hacia adentro del sector productivo y en los hábitos de consumo ya son un hecho, las leyes y normativas de la UE, Japón y otros países sólo acelerarán un proceso de reconversión industrial y de consumo en el sector plásticos, generando una fuerte innovación en el área de nuevos materiales y el de packaging y envases. Tarde o temprano estos cambios serán incorporados, especialmente dado el alto grado de extranjerización de las industrias alimenticias y de consumo masivo en Argentina.

El vicepresidente de la Unión Europea para empleo, crecimiento, inversión y competitividad Jyrki Katainen se pronunció este año en referencia al tema: «Con nuestra estrategia sobre los plásticos, estamos sentando las bases de una nueva economía del plástico, circular, al tiempo que orientamos la inversión en la misma dirección. Esto nos ayudará a reducir los residuos plásticos en tierra, mar y aire y ofrecerá nuevas oportunidades para la innovación, la competitividad y el empleo. Se trata de una gran oportunidad para que la industria europea desarrolle su papel de líder mundial en nuevas tecnologías y materiales. Los consumidores tienen la capacidad de tomar decisiones conscientes que protejan el medio ambiente. Es una situación de la que realmente todos podemos obtener beneficios»<sup>1</sup>.

La transición a una economía con baja intensidad de plástico es una oportunidad para el sistema científico argentino si se hace una adopción temprana. Por ejemplo, en el caso de la UE los planes de reconversión, transición e innovación ya llevan invertidos 250 millones de euros a los que se agregan este mes de julio de 2021 una nueva asignación de 100 millones de euros para desarrollar materiales plásticos más inteligentes y fáciles de reciclar, hacer que los procesos de reciclaje sean más eficientes, y controlar y supervisar las sustancias nocivas y los contaminantes de los plásticos reciclados.

---

<sup>1</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP\\_18\\_5](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_18_5)

#### 4. Políticas sectoriales y normativa que están surgiendo a nivel nacional y supranacional que redefinirán el sector plástico, retail y petroquímico en esta década:

##### *Unión Europea*

Según la primera Estrategia Europea sobre los Plásticos aprobada en 2018 todos los envases de plástico del mercado de la UE deberán ser reciclables para 2030, el consumo de plásticos de un solo uso se prohibirá y solamente se permitirán excepciones, especialmente en el sector de uso médico que este cuenta con regulaciones específicas efectivas de uso y descarte y finalmente se restringirá el uso intencional de microplásticos en la industria.

En el momento de su aprobación Frans Timmermans, vicepresidente de la Comisión Europea y responsable de desarrollo sostenible, declaró lo siguiente: «Si no cambiamos el modo en que producimos y utilizamos los plásticos, en 2050 habrá más plástico que peces en el mar. Tenemos que impedir que los plásticos sigan llegando al agua y los alimentos, e incluso a nuestro organismo. La única solución a largo plazo pasa por reducir los residuos plásticos incrementando su reciclaje y reutilización. Se trata de un reto al que los ciudadanos, la industria y los gobiernos deben hacer frente conjuntamente. Con la estrategia de la UE sobre los plásticos, también fomentamos un nuevo modelo de negocio más circular. Debemos invertir en tecnologías nuevas e innovadoras que velen por la seguridad de los ciudadanos y del medio ambiente al tiempo que mantienen la competitividad de la industria».

La Directiva de la Unión Europea 2019/904 y del Parlamento Europeo relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente entró en vigencia el pasado 4 de Julio de 2021. En la directiva se recogen las experiencias previas en países que adoptaron de forma temprana normativa y legislación pionera para la reducción de contaminación por plástico y otros materiales. Las leyes de Responsabilidad Extendida del Productor que se diseñaron por primera vez en Suiza y Alemania demostraron una gran efectividad en la reducción de la contaminación y a la vez en un fuerte impulso en el diseño e innovación dentro del sector industrial, además de fuertes reducciones en el presupuesto estatal a nivel local y nacional, ya que el manejo de residuos es una de las actividades más costosas para el Estado.

Tras la aprobación en julio de este año los Estados miembros debían haber implantado medidas para garantizar que determinados productos de plástico de un solo uso ya no puedan introducirse en el mercado de la UE; se trata de algunos productos para los que existen alternativas asequibles en el mercado: hisopos de algodón, cubiertos, platos, pajitas, agitadores de bebidas, palitos de globos de plástico, vasos, recipientes para alimentos y bebidas de poliestireno expandido y todos los productos fabricados con plástico oxodegradable, que se descomponen naturalmente pero deja micropartículas tóxicas.

La directiva impone que los Estados deberán garantizar antes de 2029 que al menos el 25% del plástico de las botellas proviene de material reciclado, el 30% en 2030, y que las empresas fabricantes tendrán que encargarse de recoger el 90% de todas las botellas usadas. Las metas

temporales para el uso de plástico reciclado, que desincentiva el uso de resinas vírgenes en las industrias petroquímicas es un ejemplo de planificación con marcadores temporales, un ejercicio de política pública que se ha perdido en Argentina y que hace difícil la implementación exitosa de planes de gobierno.

La política de la UE está pensada para que el reciclaje sea rentable para las empresas. Se elaborarán nuevas medidas sobre el envasado para mejorar la reciclabilidad de los plásticos utilizados en el mercado e incrementar la demanda de contenido de plásticos reciclados. Al aumentar estos se instalarán plantas de reciclaje más amplias y con mayor capacidad, así como un sistema mejor y estandarizado para la recogida separada y la clasificación de residuos. Con ello, se ahorrarán cerca de cien euros por cada tonelada recogida y se incrementará el valor añadido en aras de una industria del plástico más competitiva y resiliente.

Los siguientes pasajes de la directiva de la UE iluminan el largo proceso de política sectorial que demandó varios años de trabajo con el sector.

(...) La elevada funcionalidad y el coste relativamente bajo del plástico hacen que ese material sea cada vez más omnipresente en la vida cotidiana. Si bien el plástico desempeña un papel útil en la economía y proporciona aplicaciones esenciales en numerosos sectores, su uso creciente en aplicaciones efímeras, que no están diseñadas para ser reutilizadas o recicladas de manera económicamente eficiente, provoca que los modelos asociados de producción y consumo sean cada vez más ineficientes y lineales. Así pues, en el contexto del Plan de Acción para la Economía Circular la Comisión llegó a la conclusión de que debía abordarse el aumento constante de la generación de residuos plásticos y del abandono de esos residuos plásticos en el medio ambiente, en particular el medio marino, para conseguir que el ciclo de vida de los plásticos sea circular.

La basura dispersa en el medio marino tiene carácter transfronterizo en la naturaleza y se considera uno de los peores problemas de la gobernanza global. La reducción de la basura marina constituye una acción clave para la consecución del Objetivo de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas N. 14, que consiste en conservar y utilizar de forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.

Entre el 80 % y el 85 % de la basura marina, medida por recuentos en las playas, es residuo plástico, de los cuales los artículos de plástico de un solo uso representan el 50 % y los relacionados con la pesca el 27 % del total. Los productos de plástico de un solo uso incluyen una amplia gama de productos de consumo habitual de rápida evolución que se tiran después de haber sido utilizados una vez para el fin previsto, rara vez se reciclan y tienden a convertirse en basura dispersa. Una proporción significativa de las artes de pesca introducidos en el mercado no se recogen para su tratamiento. Los productos de plástico de un solo uso y los artes de pesca que contienen plástico son un problema especialmente agudo en el contexto de la basura marina, suponen un riesgo grave para los ecosistemas marinos, la biodiversidad y la

salud humana, y están perjudicando a actividades como el turismo, la pesca y el transporte marítimo.

Los productos de plástico deben fabricarse teniendo en cuenta todo su período de vida. El diseño de los productos de plástico siempre debe tener en cuenta las fases de producción y de uso y la posibilidad de reutilización y de reciclado del producto, teniendo en cuenta las propiedades respectivas de los distintos materiales de los envases, incluidos los materiales compuestos, sobre la base de evaluaciones del ciclo de vida, abordando en particular la prevención de residuos y el diseño para la circularidad.

Por lo que se refiere a los productos de plástico de un solo uso para los que no se disponga todavía de alternativas adecuadas y más sostenibles, los Estados de conformidad con **el principio de que quien contamina paga**, deben introducir también **regímenes de responsabilidad ampliada del productor** para sufragar los gastos necesarios de la gestión de los residuos y de la limpieza de los vertidos de basura dispersa, así como los costes de las medidas de concientización para prevenir y reducir estos vertidos. Esos costes no deben ser superiores a los costes necesarios para la prestación de dichos servicios de manera económicamente eficiente y deben ser determinados de forma transparente entre los interesados. Los fabricantes de productos de plástico de un solo uso y de artes de pesca que contienen plástico deben sufragar los costes de las medidas de concientización como parte de sus obligaciones en el marco de la responsabilidad ampliada del productor.

### *España*

En España la Subdirección General de Economía Circular mantuvo reuniones con los sectores más afectados por el veto a los plásticos de un solo uso —hotelería, fabricantes de plásticos y supermercados quienes fueron los mayores oponentes a las directivas de la UE. El Ministerio para la Transición Ecológica del que depende la Subdirección, remarcó que la mejor herramienta para luchar contra los problemas medioambientales y para cambiar conductas perniciosas es la fiscalidad; por lo que festejó el nuevo impuesto para reducir los residuos plásticos que prevé una recaudación anual de 724 millones de euros y está contemplada dentro de ley de residuos y suelos contaminados que se aprobó este mes de julio de 2021.

La norma española va un paso más allá de la directiva europea y veta también los cosméticos y detergentes que contienen microplásticos añadidos intencionadamente. El texto además fija restricciones para los envases de plástico y recipientes de un solo uso de alimentos para consumir en restaurantes y para llevar a los domicilios, que son los más dificultosos de transicionar. A partir de 2023 dejarán de ser gratuitos y el precio de cada elemento deberá constar en el ticket de venta. Además, se deberán ir eliminando paulatinamente hasta llegar a una reducción del 70% en 2030 respecto a los niveles de 2022. Para ello, se deberán fomentar alternativas reutilizables y materiales que no sean plásticos. La nueva ley española también legisla el déficit de información existente sobre las tasas de reciclaje de muchos productos

obligando a los productores a declarar cuántos envases ponen en el mercado para saber así con certeza cuánto se recupera.

### **Gran Bretaña**

Este año entran en efecto varias leyes y normativas para la reducción del uso de plástico, incluyendo un impuesto a los envases y productos de plástico que contengan menos de un 30% de plástico reciclado, lo que incentiva por un lado ajustes y cambios hacia dentro de la industria y a la vez una mayor capacidad de reciclaje y un mejor manejo de los residuos sólidos urbanos. Algunos puntos para destacar de la política del Reino Unido sobre plásticos:

- Impuesto al “packaging” producido en el país o importado que contenga menos de un 30% de plástico reciclado. La amplia consulta al sector industrial y la sociedad civil terminó en mayo de 2020 y el impuesto se implementó este año
- Generará mayor demanda de plástico reciclado disminuyendo los costos al Estado para la incineración y el relleno sanitario
- El gobierno decidió un impuesto de 200 libras (251 dólares) por tonelada de plástico para packaging que no contenga un mínimo de 30% de plástico reciclado que incluye el que sea reciclado en el país o importado, y el gobierno mantiene el índice impositivo y de porcentaje (200 libras y 30%) bajo revisión y posteriores modificaciones si es necesario para asegurarse de alcanzar las metas de reciclado y transición a la economía circular
- El impuesto acompaña la ley de responsabilidad del productor “*Packaging Producer Responsibility Regulations*” que internaliza costos a los productores para diseñar y fabricar envases fáciles de reciclar y desechar (lo que refuerza la importancia de trabajar impuestos y normativa en conjunto)
- El plástico de producción nacional o importado que sea utilizado para ser exportado no es alcanzado por el impuesto
- Plástico está definido como un material formado por polímeros con la excepción de polímeros basados en celulosa
- Packaging es “todos los productos hechos de cualquier material y de toda naturaleza que sean usados para contener, embalar, proteger, transportar, empaquetar, embolsar, despachar y presentar al consumidor desde materia prima hasta bienes procesados, del productor al usuario o consumidor. Bienes no retornables usados con el mismo propósito también son considerados packaging sujetos al impuesto
- Los envases que utilizan varios materiales (cómo el tetra-pack) será considerado packaging de plástico si el material de más peso en el envase corresponde al plástico
- Se excluye al sector médico ya que es sensible y existen protocolos para el diseño y descarte de material médico y se recomienda que eso sea sujeto de normativa específica y no de esta ley; y está dispuesto a tener otras excepciones si son razonables y meritorias

- Definición de plástico reciclado: La adoptada por norma ISO 14021:2016 que incluye a plástico antes de su uso final y antes de su uso para producción y también admite nuevos procesos e innovaciones además de la norma ISO
- Para evitar que se haga la trampa de fabricar y hacer como que se desecha plástico para evadir el impuesto se considera que el plástico reciclado es aquel que se trató, separó y recicló en una planta recicladora específica
- En cuál lugar de la cadena se ubica el impuesto en un producto donde hay múltiples industrias en el proceso: por ejemplo, en un envase que incluye laminado, cortado, aluminio e impresión, se considera packaging en el primer momento de la manufactura antes de que siga la cadena hacia un envase final, en un envase de bebida la industria de resina es la que paga el impuesto
- El impuesto cuando es sobre un bien importado se efectúa cuando sale de aduana y entra en el circuito comercial, para evitar la búsqueda a quien corresponde el impuesto, importador, despachante, naviera, etc, el impuesto recae sobre el primer beneficiario de la importación
- Para que el impuesto sea efectivo en su propósito, en quien recae el impuesto debe hacer visible el ítem en su facturación mostrando cuánto de más se está pagando en el packaging por no transicionar al uso de reciclado y también para facilitar a quienes están abajo en la cadena comercial a pedir un crédito fiscal en caso de que el bien sea exportado
- De Minimis: el impuesto busca no afectar a los pequeños comerciantes y Pymes, el impuesto comienza a partir de la fabricación o importación de 10 toneladas en un año calendario, esto ayuda a bajar los costos administrativos del impuesto, para que no se hagan empresas de sello de goma para evadir el De Minimis se consideren una unidad todas las compañías conectadas, subsidiarias y proveedoras de único comprador
- Impacto en los individuos y hogares: El gobierno del Reino Unido estima que siendo el costo de packaging una porción pequeña del costo final de los productos, este no debería tener una incidencia mayor, a nivel macro la incidencia del impuesto es ínfima y a nivel comercial espera impactar a 20.000 empresas e importadores en Gran Bretaña
- El gobierno decidió utilizar impuestos para resolver el problema de plásticos de un solo uso y creó un fondo de 20 millones de libras para el desarrollo de nuevos materiales y plásticos biodegradables *Plastic Research Innovation Fund* y 70 millones para la limpiar de plástico las playas y costas
- La consulta sectorial y civil mostró que existen variedad de polímeros con mercados específicos
- Los impuestos recolectados **tienen destino específico**: son destinados a innovación en el sector plásticos, nuevos materiales y sustitutos que tienen amplias posibilidades para innovación en productos y mercados de exportación, y en un plan nacional de reciclaje y fomento a la economía circular

- El sector productivo pidió que los impuestos, régimen y normativa acompañante sea para todo el país para evitar el problema de operar a través de diferentes regímenes y presión impositiva
- El impuesto es el paso previo a la prohibición de uso de plásticos de un solo uso dando tiempo a las industrias y comercio a hacer la transición y aumentar la recaudación con un tributo con amplio apoyo social
- Se incluyen en los bienes: cubiertos, platos, vasos y vajilla de plástico de un solo uso. Packaging para comida de un solo uso incluyendo los *take away*; botellas incluyendo las de bebidas, shampoo, productos de tocador y belleza; envases de un solo uso para helados, sopas y golosinas; vasos de café y tapas

## 5. El camino local hacia adelante

Desde el CESO apoyamos la implementación de una tasa ambiental a los envases de plástico y los plásticos de un solo uso que tiene como principal objetivo desincentivar el uso de plástico en sus múltiples dimensiones, maximizar el reciclaje del plástico existente, minimizando el enterramiento de estos materiales, al mismo tiempo que se de incentivo a una nueva industria “verde” que incorpore el entramado de ciencia y tecnología argentina junto a la economía social cooperativa.

Con la ejecución de acciones adecuadas en búsqueda de los objetivos propuestos es posible crear fuentes de trabajo genuino, proteger el medio ambiente y al mismo tiempo reducir el consumo de productos importados ya que históricamente la industria plástica presenta déficit de balanza comercial.

Entendemos que por medio de la aplicación de impuestos, tasas y subsidios podemos incentivar cambios de conducta en los actores económicos, principalmente a la industria que es la que mayor usa materiales plásticos y por otro lado a los consumidores en ser conscientes sobre las elecciones de consumo y el cuidado del medio ambiente.

Las herramientas fiscales son centrales para la transición del uso y consumo del plástico hacia el desarrollo de nuevos productos y tecnologías sustitutas: proponemos un proyecto que desaliente el uso de plástico de un solo uso como prioridad, llevando a su prohibición total en un plazo acordado con el sector, así como el incentivo para el reciclaje tanto para la industria como para otros usos, teniendo en cuenta los múltiples tipos de plástico masivamente utilizados: PET, HDPE, PVC, LDPE, PP y PS.

Un proyecto nacional debería incluir una tasa ambiental para los plásticos de un solo uso y los envases plásticos; y a la vez un estímulo fiscal por la utilización de plástico reciclado que desincentive el uso de resinas vírgenes. El estímulo fiscal para el uso de plástico reciclado en la industria de industrias es estratégico en varios aspectos; por un lado refuerza la capacidad de las cooperativas de reciclaje existentes en el país que demandan puestos de trabajo, al mismo

tiempo reducen los costos de recolección y tratamiento de residuos y finalmente mejoran el ambiente urbano y reducen la grave contaminación de plásticos generando empleo.

La prohibición del plástico de un solo uso ya es un hecho en más de 200 ciudades y 15 países alrededor del mundo y a partir del próximo año se extenderá a todos los países de la Unión Europea. La reconversión temprana puede dar grandes ventajas en la adaptación creando nuevas industrias ambientales de tecnología y desarrollo local que podrían ser pioneras en el Mercosur y la región. Una reconversión tardía implicaría que las empresas de consumo masivo adopten las nuevas tecnologías importadas, con la consecuencia en la balanza de pagos, y el desaprovechamiento de los recursos humanos y científicos del país.

Lo recaudado por la tasa ambiental se destinaría a la creación de un fondo de uso específico con el objetivo de desarrollar actividades tendientes al desarrollo de las acciones necesarias para el logro de los objetivos de minimización de uso del plástico, maximización del reciclaje y el desarrollo de nuevos productos y tecnologías como sustituto al plástico de carácter sustentable con el medio ambiente; el apoyo a las cooperativas recicladoras y el ingreso de los trabajadores y recolectores informales al trabajo en blanco con los beneficios de la seguridad social que les corresponden. El fondo generado por la recaudación de la tasa ambiental está destinada a remediar el costo externalizado de la industria del plástico como generador de uno de los mayores pasivos ambientales del país y lo redirecciona directamente al financiamiento urgente de las respuestas ambientales, tecnológicas, sociales y de ordenamiento territorial con mayor eficiencia y sentido de equidad.

La fiscalidad verde no debe entenderse como un simple instrumento de recaudación fiscal, es más bien un camino hacia nuevas formas de gestión ambiental orientado tanto al cumplimiento efectivo de las obligaciones del Estado argentino en tanto signatario de las convenciones y protocolos sobre cambio climático; y a la vez una herramienta fundamental para la transición socioambiental de forma conjunta y sinérgica con la innovación productiva y la competitividad del sector empresario.

En el proceso que llevó a la firma de las leyes de impuestos verdes en España se planteó la objeción de que estos nuevos impuestos no son suficientemente progresivos a lo que se contestó que lo importante no es que cada impuesto sea progresivo, sino que el sistema en su conjunto lo sea. La fiscalidad verde incluye impuestos y tasas directas, como las que proponemos a los plásticos de un solo uso en Argentina, pero también incluye incentivos positivos como la desgravación de actividades al recupero y la limpieza de cuencas y las transferencias de recursos al sector cooperativo de recolección y tratamiento de residuos como el de I+D+I.

## 6. Palabras finales

Hoy en Argentina existen varias propuestas de la sociedad civil y proyectos legislativos para el ordenamiento de la industria del plástico, la recolección, reciclaje y circularidad de la economía del sector que buscan hacer efectiva la transición socioambiental. No tiene sentido hacer los esfuerzos hacia la electromovilidad y descarbonización de la economía sin hacer un cambio en la producción y los hábitos de consumo de esta industria. La contaminación plástica es la contracara material de la contaminación atmosférica, ambas producto de la transformación de los combustibles fósiles unos en energía otros en bienes de consumo.

Una industria que en todo el mundo y también en Argentina está fuertemente concentrada en grandes empresas multinacionales que abastecen el mercado local y regional especializándose en la fabricación de productos específicos dentro de las cadenas globales tendrán fuertes incentivos para no modificar la situación actual. Al mismo tiempo la problemática de la contaminación por plásticos, especialmente de la degradación de los ríos, lagos y océanos no solamente es urgente, además tiene un gran apoyo social. Todos los trabajos de campo plurianuales hechos en Gran Bretaña demostraron que los consumidores están dispuestos en su mayoría a pagar más por productos no contaminantes o modificar sus hábitos de consumo para incorporar compras que evitan el uso de envases; y un dato significativo: la mayoría de los encuestados y participantes identificaron estas políticas verdes entre las más importantes en relación a su identidad o apoyo partidario dentro del sistema político, y un factor entre los más relevantes a la hora de votar en elecciones locales o nacionales.

Desde el punto de vista de la industria de consumo masivo, estos cambios culturales demandarán inversiones millonarias, y en muchos casos donde los productos son definitivamente sacados del mercado pérdidas cuantiosas. Sin embargo, la situación actual funciona en dos caminos paralelos; por un lado los costos ambientales externalizados por la industria del plástico deben ser absorbidos por el Estado y en última instancia por los contribuyentes; siendo la recolección y disposición de residuos uno de las actividades más costosas para las arcas públicas. Como la capacidad actual para procesar correctamente los residuos plásticos es insuficiente, la externalización de la industria termina en una degradación del ambiente, los pueblos, ciudades, ríos y ecosistemas de nuestro país, y no hay que dejar de remarcar, una pérdida de divisas ya que el sector es deficitario en forma sostenida en la balanza comercial.

Este cuadro de situación no es una novedad, lo que sí está cambiando es el momento político y social para efectuar los cambios necesarios para la transición. Las respuestas favorables de parte de la sociedad civil que encontró la Comisión para una Fiscalidad Verde de Gran Bretaña se repiten en todos los países en donde se hacen los estudios y relevamientos tanto en los de los países desarrollados como en los países del Sur Global. Así en España, México, Malasia y Uruguay por tomar solo algunos ejemplos recientes, una y otra vez la sociedad civil no solamente apoya las iniciativas de fiscalidad y transición ambiental, sino que en muchos casos la lideran. Los impuestos “verdes” son uno de los muy pocos casos en donde una mayoría social

está de acuerdo con incrementos en sus impuestos directos. Esto es una muy buena noticia para los funcionarios que necesitan urgentemente una ampliación de la base imponible y una mayor recaudación impositiva. ¿Qué mejor escenario que aumentar la recaudación con impuestos que tienen legitimidad y aprobación social a diferencia de los impuestos sobre el trabajo o la renta?

Los esquemas normativos de Responsabilidad Extendida del Productor -REP-son complejos, sin embargo, aunque hace unos años se pensaba que eran lujos de países como Alemania o Suiza, hoy son incorporados en las legislaciones de varios países y en las directivas de la Unión Europea que incluye economías no muy diferentes en tamaño o desarrollo industrial de Argentina, como Portugal, Grecia o Polonia. Esta situación además favorece por parte de las industrias del Norte Global instaladas en el país, a ser más permeables, aceptar estas nuevas reglas de juego y a pagar la parte que les corresponde por los daños ambientales, al mismo tiempo que se transforman y generan innovación productiva.

Las posibilidades de diseño e implementación de una fiscalidad verde son amplias, no están solamente delimitadas por esquemas de REP, que son los más desarrollados a la fecha; sino que combinan políticas de comando y control, políticas fiscales, concientización pública y activismo social y político. Los gobiernos conservadores no solamente no harán este trabajo, sino que serán la fuerza política que los impida y confronte. Es por esto que una política pública de fiscalidad verde y transición socioambiental debe ser apropiada por el gobierno y ser a su vez una fuente de legitimidad y apoyo social y electoral. Lo que no hay es tiempo para seguir dilatando su puesta en marcha.

La semana pasada, Julio de 2021 se aprobó la Directriz de la Unión Europea para la regulación del sector plásticos, estamos siendo testigos en estos meses convulsionados de pandemia y crisis económica global de los procesos de transición no solo medioambiental sino también del sector industrial y productivo. Si las metas temporales de estas legislaciones se cumplen y este parece ser el caso, la presente década será una de enormes transformaciones en la industria, las formas de consumo y la gestión de la crisis climática, ambiental y ecológica. Esta primera entrega del Área de Ambiente y Ecología del CESO no pretende agotar la compleja discusión sobre el tema de la industria del plástico y de la fiscalidad verde; por el contrario, es un primer acercamiento y un puntapié para seguir construyendo los diálogos necesarios de los desafíos ambientales. Seguiremos desde este espacio el debate ambiental hoy fuertemente instalado en la sociedad y los medios de comunicación; la actividad legislativa, las discusiones hacia adentro de los espacios de gestión a nivel local, provincial y nacional; el sector académico y el de ONGs. Los invitamos a participar, contribuir, opinar, sugerir y disentir en las discusiones que plantea sanar y recuperar nuestra Casa Común desde este espacio verde del CESO y nos vemos en una próxima entrega del Área Ambiental.

# SUSCRIPCIONES

RECIBÍ TODOS NUESTROS INFORMES COMPLETOS

ACTUALIZACIÓN MENSUAL DE LAS PRINCIPALES VARIABLES SOCIOECONÓMICAS - INFORMES ESPECIALES EXCLUSIVOS PARA SUSCRIPTORES Y SUSCRIPTORAS

## LA ECONOMÍA ARGENTINA EN EL LIMBO DISTRIBUTIVO



[WWW.CESO.COM.AR](http://WWW.CESO.COM.AR)  
[INFOCESO@GMAIL.COM](mailto:INFOCESO@GMAIL.COM)

INFORME MENSUAL - MARZO 2021

## PRECIOS DE ALQUILERES EN CABA

SE ALQUILA



ESCRIBINOS A:  
[INFOCESO@GMAIL.COM](mailto:INFOCESO@GMAIL.COM)

## ECONOMÍA SOCIAL Y POPULAR REGULACIÓN PARA EL SECTOR

En este informe:

ENTIDADES DE CABA:  
PARIDAD DE GÉNERO  
EN LOS CONSEJOS  
DE ADMINISTRACIÓN  
Y FISCALIZACIÓN

IGJ | RESOLUCIÓN GENERAL 34/20

**Ci** ceso  
incuba

CICLO DE

*Mateadas de Coyuntura Económica*



8 de Marzo | 10 hs.  
Primer encuentro:

## Centro de Estudios Económicos y Sociales Scalabrini Ortiz

### **PRESIDENTA**

Lorena Putero

### **DIRECTOR**

Andrés Asiain

### **CONTENIDOS TÉCNICOS DEL INFORME**

Nicolás Gutman

### **Integran el CESO:**

Agustín Crivelli, Andrés Vera, Augusto Prato, Cecilia Olivera, Cecilia Wilhelm, Cristian Andrés Nieto, Cristián Berardi, Eric Delgado, Estefanía Manau, Fabio Agueci, Fabio Carboni, Facundo Pesce, Federico Castelli, Felipe Etcheverry, Gaspar Herrero, Laura Sformo, Lisandro Mondino, Lorena Putero, Mahuén Gallo, María Alejandra Martínez Fernández, María Belén Basile, María Celina Calore, María Laura Iribas, Maximiliano Uller, Miriam Juaiek, , Nicolás Gutman, Nicolás Pertierra, Nicolás Zeolla, Rodrigo López, Tomás Castagnino, Virginia Brunengo, Yamila Steg, Alejo Muratti, Mara Pedrazzoli