



“1983/2023 – 40 AÑOS DE DEMOCRACIA”

## PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados  
de la Nación Argentina reunidos en Congreso,

etc.

sancionan con fuerza de

Ley:

**Régimen Económico de Promoción del Desarrollo Sustentable a través del fomento a la industria de reciclado. Venta de materiales a reciclar provenientes de la valorización de residuos de origen pos-industrial o pos-consumo.**

Artículo 1°.- Las ventas de materiales a reciclar provenientes de residuos de origen post-consumo y/o post-industrial (PET, papel y cartón, vidrio, plástico, metales ferrosos y no ferrosos, textiles y similares) cuyo destino sea la transformación física, química o físico-química en su forma o esencia a través de un proceso industrial, mediante la utilización de maquinarias o equipos, a efectos de la obtención de una materia prima o de un nuevo producto, no se encuentran gravadas por el impuesto al valor agregado en cualquiera de sus etapas previas a la adquisición por parte de las empresas que lleven a cabo esa transformación.

Artículo 2°.- Las operaciones de compra de los materiales a reciclar mencionados en el artículo anterior no estarán sujetas a las disposiciones del artículo 40 de la Ley del Impuesto a las Ganancias, texto ordenado en 2019 y sus modificaciones, siempre que las empresas adquirentes puedan probar por un medio fehaciente la identificación de los materiales adquiridos y la del destinatario de los pagos efectuados con motivo de la compra.

Artículo 3°.- El Poder Ejecutivo Nacional realizará el seguimiento de las medidas dispuestas en el artículo 1° de esta ley, informando respecto del impacto económico, social y ambiental que tuvieren.

Artículo 4°.- Se invita a las provincias a regular en similar sentido que el del artículo 1° el tratamiento frente a los tributos aplicables en cada jurisdicción.

Artículo 5.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

**Dolores Martínez**  
**Diputada de la Nación**



“1983/2023 – 40 AÑOS DE DEMOCRACIA”

## Fundamentos

Señor Presidente:

La iniciativa que someto a consideración de mis pares tiene su antecedente en el Proyecto de Ley 4238-D-2019, de autoría del Diputado (MC) Juan Carlos Villalonga.

El mismo buscó corregir una previsión de carácter tributario que hasta la fecha perjudica a la industria recicladora, la cual, aún cuando cumpla con sus obligaciones fiscales, queda indefensa frente a las frecuentes declaraciones de la Administración Federal de Ingresos Públicos de ciertas facturas como “apócrifas”, las cuales provienen de actores de la cadena de reciclado que utilizan este tipo de facturas, pero luego no pueden ser identificados por la AFIP. Del mismo modo que el sistema vigente perjudica económicamente a la industria recicladora, tampoco es coherente con el enfoque de economía circular, dado que al encarecer el reciclado, torna más competitivo el precio de la materia virgen, lo cual perjudica a los recuperados también.

En ese sentido, el presente proyecto busca aliviar el costo del reciclado y valorar la responsabilidad fiscal de la industria recicladora, que cumpliendo con el deber de pagar los tributos, queda amenazada por la informalidad de la cadena de actores precedentes.

La Argentina produce alrededor de 45.000 toneladas de basura por día, un promedio de 1.02 kg per cápita y aproximadamente 16,5 millones de toneladas al año<sup>1</sup>. Una cifra elevada de residuos sólidos urbanos (RSU), cuya gestión impacta de forma significativa en el presupuesto de los municipios, quienes son responsables de la recolección de los RSU y su disposición final. Los RSU son un desafío creciente para los gobiernos locales, principalmente para aquellos que son pequeños y/o alejados de los centros urbanos, que deben afrontar altos costos tanto por la logística de los residuos, como así también por la operación y mantenimiento de los sitios de disposición final.

La Ley 25.916 del 2004 establece presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión integral de residuos domiciliarios. El concepto de gestión integral abarca todo el ciclo de vida de los residuos, considerando la generación

---

<sup>1</sup> Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable. “Informe del Estado del Ambiente”. Capitulo Residuos, año 2016.



“1983/2023 – 40 AÑOS DE DEMOCRACIA”

(producción), la separación en origen, la recolección, el tratamiento (reciclado y recuperación) y la disposición final. La puesta en práctica de este concepto implica la minimización de la generación de residuos en el proceso productivo, hasta la maximización de su reaprovechamiento a través de la implementación de sistemas de recolección adecuados y de procesos de tratamiento, recuperación y reciclaje.

La optimización de la gestión integral de los RSU reduce al mínimo la cantidad de desechos destinados a la disposición final. A su vez se promueve la sustentabilidad económica y ambiental de los sistemas, dadas la disminución de la cantidad de residuos recolectados, transportados y enviados a los rellenos sanitarios que ocuparán menor espacio o tendrán una vida útil más prolongada.

Desde la sanción de dicha ley la tendencia de los RSU enviados a entierro no solo no ha disminuido, sino que las series históricas anuales muestran una tendencia creciente del volumen de residuos generados. En este sentido, para una efectiva disminución de los RSU es necesario fomentar la separación en origen, la recolección diferenciada, el tratamiento y la industria del reciclado.

Si bien no existen cifras oficiales del porcentaje de recuperación y reciclado de residuos a nivel nacional o a escala local, la autoridad ambiental ya señalaba en 2016 que la puesta en práctica de acciones para la reducción del volumen de residuos generado o de separación de reciclables para su posterior procesamiento es baja en casi todos los segmentos de nuestra sociedad. Esa situación no ha cambiado hasta el presente. También distinguía el alto grado de informalidad en el reciclado de residuos, exceptuando algunos casos en que se ha formalizado la actividad a través de la creación de cooperativas.

Otro aspecto a tener en cuenta es el valor de mercado del material recuperado, dado que las materias primas vírgenes tienen costos muy competitivos frente a las provenientes de los RSU. A su vez, la red de infraestructura y logística para la comercialización de materiales reciclable o reciclado es aun deficiente.

En los últimos años los países industrializados están avanzando en políticas para la economía circular. Este sistema consiste en un ciclo continuo de desarrollo positivo que conserva y mejora el capital natural, optimiza el uso de los recursos y minimiza los riesgos del sistema al gestionar una cantidad finita de existencias y flujos renovables. En este nuevo esquema, los residuos pasan de ser una externalidad del proceso, a su centro, ya que se convierten en las materias primas de un nuevo ciclo.

Además de preservar y mejorar el capital natural, controlando las existencias finitas y equilibrando los flujos de recursos, la economía circular supone diseñar los



“1983/2023 – 40 AÑOS DE DEMOCRACIA”

productos de modo que pueda repetirse el proceso de fabricación, restauración y reciclaje de modo que los componentes y materiales recirculen y sigan contribuyendo a la economía. Este tipo de sistemas reduce la velocidad de rotación de los productos al incrementar su vida útil y fomentar su reutilización<sup>2</sup>.

Es claro que la industria del reciclado ofrece una alternativa a la problemática creciente de los residuos. El reciclado genera nueva materia prima y con ella, cantidad de beneficios entre los que podemos destacar menos consumo de petróleo y gas natural, menor consumo de energía eléctrica, menor necesidad de importación de materiales, mayor demanda de mano de obra directa e indirecta. Asimismo, menor emisión de gases de efecto invernadero, menos consumo de agua y menor cantidad de residuos enviados a disposición final.

Sin embargo, las condiciones de informalidad y deficiencia en que se desarrolla la cadena del reciclado impactan sobre la industria que hace el reciclado. La cadena comercial del reciclado presenta desde el punto de vista tributario una distorsión originaria en la existencia de un eslabón de la misma que opera en condiciones de informalidad fiscal por sus características socioculturales. Esta situación se debe remediar por algún otro actor del mercado que se ve obligado a facturar la totalidad de las ventas que muchas veces resultan en operaciones de difícil fiscalización, extendiendo la informalidad hacia delante de la cadena comercial y generando impactos negativos sobre la industria. El presente proyecto, busca evitar dichas distorsiones fiscales con el fin de impulsar y fortalecer una industria que no solo puede generar ingresos y empleo, sino también disminuir de forma considerable los impactos ambientales y económicos asociados a los RSU.

Para comprender las distorsiones y problemáticas de la industria del reciclado, se deben describir los actores y las particularidades de la cadena de reciclado en nuestro país.

### **Cadena de Reciclado**

La materia prima de la industria del reciclado puede ser de residuos de origen post-industrial y post-consumo. El proceso comienza cuando se genera el residuo en los hogares y es dispuesto en la vía pública. Todo lo que está dentro de esa bolsa son residuos de productos que ya tributaron los impuestos que legalmente correspondían, y que será recogida y enterrada en un relleno sanitario o en un basural por el Estado, con un importante costo económico y ambiental.

---

<sup>2</sup> Ellen MacArthur Foundation: “Towards the Circular Economy. Accelerating the scale-up across global supply chains”, 2014.

Este circuito es interrumpido por un **recolector**, también denominado cartonero, recuperador o carrero, quien es la persona física que efectúa la tarea de extraer los elementos pasibles de ser reciclados (cartón, plástico, vidrio, metal, etc.) y realiza la primera clasificación de lo recolectado, los acondiciona para ser transportados en pequeñas cantidades a la espera que sea retirado por un acopiador, o lo transporta hasta el punto más cercano de acopio, que puede ser una cooperativa o centro verde. En esta etapa del negocio la persona física que efectúa la tarea no tiene estructura de costos ya que no necesita para su desarrollo insumos, ni tampoco requiere mano de obra adicional, ya que su actividad está centrada en el trabajo físico del titular, y también quizás, en el de su familia. No es necesario contar con transporte propio ni ninguna otra inversión de importancia. Generalmente están fuera del sistema impositivo y previsional, y por lo tanto no entregan comprobante fiscalmente válido para documentar sus ventas.

El **Pequeño acopiador** es una actividad realizada por una persona física o grupo de personas, muy cercana al recolector que recibe o retira el material, puede ser igualmente informal que la actividad del cartonero. En un terreno, galpón o su propia vivienda, puede ser propio, alquilado, prestado u ocupado, habitualmente situado en zonas marginales de las ciudades, realiza la actividad de primera clasificación. No es necesario contar con transporte propio ni ninguna otra inversión de importancia, excepto en algunos casos una prensa para enfardar los materiales que compra y poder luego venderlos. En esta etapa se separan, clasifican, acondicionan y a veces se enfardan los distintos materiales. Habitualmente esa tarea es realizada por familias donde se reparten las obligaciones y el personal que eventualmente se incorpora es mano de obra ocasional, no calificada. No tiene gastos directos e indirectos significativos. La diferencia con el cartonero es que el nivel de inclusión social lo hace más permeable a las políticas de formalización que se puedan encarar. Puede estar inscripto como contribuyente en el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes, Ingresos Brutos e Industria Municipal y emite por su venta facturas tipo C.

A partir de este punto el material es vendido a un acopiador formal o a la industria que lo recicla. Aquí puede aparecer otro **intermediario o galponero** que generalmente no tiene personal propio a su cargo, simplemente compra el material al pequeño acopiador y lo entrega al acopiador formal o directamente a la industria.

El **acopiador formal**, es un sujeto en esta cadena que posee un depósito de mayor tamaño, y compra los materiales a reciclar a los recolectores (cartoneros) y pequeños acopiadores re-enfardando los materiales para optimizar los costos de



“1983/2023 – 40 AÑOS DE DEMOCRACIA”

fletes y asegurar su calidad, y así lograr un mayor valor. También se localizan generalmente en lugares marginales, cerca de donde viven sus proveedores, de difícil acceso o localización. Su material es vendido a las empresas recicladoras. Este actor transforma la materia prima recibida acopiándola de acuerdo a los requisitos de uniformidad y calidad establecida por los compradores, poseyendo la capacidad financiera para recibir cheques diferidos. Este intermediario tiene una estructura de costos determinada, ya que necesita comprar insumos, adicionar mano de obra de terceros y efectuar gastos. Esta etapa es la bisagra entre la actividad informal del cartonero y el pequeño acopiador y la formal de la industria.

La **industria que recicla**, es el último eslabón de esta cadena, donde se compran, procesan y transforman en materias primas los materiales que habían sido sacados a la calle como basura. Este sector del mercado es el que moviliza el negocio, siendo su demanda la determinante de la cantidad y calidad de los productos que se comercializan. Es el eslabón de comercialización dentro la economía formal, donde se encuentran empresas con inversiones importantes en maquinarias, propiedades, personal registrado, años de continuidad en el mercado y con la responsabilidad de cumplir con las obligaciones fiscales, tales como exigir facturas, realizar las retenciones indicadas, realizar los pagos en las formas prescriptas por el ordenamiento jurídico vigente, etc.

La industria recicladora es a quien el Fisco tiene posibilidad real de fiscalizar, ya que los proveedores en su mayoría por las condiciones antes mencionadas, están dentro de la economía informal o semi-informal, dado que el acopiador formal para blanquear la compra venta de los materiales suele utilizar métodos por fuera del sistema.

El acopiador formal, suele ser un contribuyente persona física, inscripto en el Impuesto al Valor Agregado, Ganancias, e Ingresos Brutos que emite por sus comprobantes factura tipo “A”. No recibe comprobantes por sus compras al recolector y para atenuar el costo impositivo que soporta suele utilizar facturas de dudosa procedencia o apócrifas en sus declaraciones juradas impositivas, de manera tal de reducir su monto de IVA y ganancias.

Las Resoluciones Generales N° 18 y N° 830 de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y sus respectivas modificatorias y complementarias, establecen el régimen de retención del impuesto al valor agregado y a las ganancias, entre otras operaciones a la compraventa de cosas muebles, siendo alcanzada la comercialización de materiales a reciclar.



“1983/2023 – 40 AÑOS DE DEMOCRACIA”

Debido al comportamiento de determinados actores en la cadena de comercialización antes descrita y a los fines de promover un adecuado control y mejorar las tareas de fiscalización, la AFIP dictó en el año 2010 la Resolución N° 2849 por la cual estableció el régimen de retención para el sector del reciclado y creó el Registro de Comercializadores de materiales a reciclar.

La Resolución N° 2849 ha contribuido en gran forma a mejorar la operación, pero no ha eliminado totalmente la informalidad. El "Registro de Comercializadores de Materiales a Reciclar" incorpora las personas físicas, sucesiones indivisas, empresas o explotaciones unipersonales, sociedades, asociaciones y demás personas jurídicas de carácter público o privado, que tengan en el impuesto al valor agregado la condición de responsables inscriptos y realicen las operaciones de compraventa de materiales a reciclar provenientes de residuos de cualquier origen "post consumo" o "post industrial", incluyendo insumos reutilizables obtenidos de la transformación de los mismos. Esta resolución buscaba coadyuvar a un adecuado control que permitiera un mejoramiento de las tareas de fiscalización, dado que el registro permite contar con el universo de operadores que participan en la cadena de comercialización de materiales a reciclar.

A pesar de que las industrias recicladoras cumplen adecuadamente con todas las exigencias de la citada Resolución y depositan la retención practicada, acontece con cierta frecuencia que luego de 3 ó 4 años de realizada la compra, la AFIP intima a la empresa compradora (industria recicladora) a realizar el pago omitido por el vendedor, ya que dicha entidad define las facturas de los proveedores (pequeños acopiadores- galponeros- acopiadores formales) como apócrifas - APOC Capacidad económica insuficiente. Esta situación provoca enormes perjuicios a la industria, entre los que se destacan el incremento del costo de la materia prima comprada, la posibilidad de tener el mismo problema en el futuro por haber seguido comprando a ese mismo proveedor durante un período determinado y que más tarde es declarado por la AFIP como APOC, además de los consiguientes conflictos bancarios y financieros por aparecer como incumplidores en materia impositiva.

Esta situación dificulta en gran medida la normal operación de la industria, poniendo en riesgo la sustentabilidad de la misma, con los problemas que esto conlleva. La industria necesita contar con la seguridad fiscal para desarrollarse y no tener que asumir la responsabilidad por la evasión de terceros.

La Agenda Global de Desarrollo Sostenible 2030 establecida en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas en el año 2015, definió un plan de acción con objetivos y metas a alcanzar. El Objetivo 12 establece el deber de garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles. Este Objetivo se



“1983/2023 – 40 AÑOS DE DEMOCRACIA”

propone lograr para 2020, la gestión ecológicamente racional de los productos químicos y de todos los desechos a lo largo de su ciclo de vida, y para 2030, la gestión sostenible y el uso eficiente de los recursos naturales, así como disminuir de manera sustancial la generación de desechos mediante políticas de prevención, reducción, reciclaje y reutilización.

En base a lo expuesto, con el fin de generar incentivos para que la industria utilice materia prima proveniente de residuos, como así también promover y fortalecer la industria recicladora es que proponemos el presente proyecto. Se pretende eliminar el IVA en las etapas que sólo sean de compra-venta de residuos y que la primera etapa de IVA facturado en esta cadena sea en la venta del material reciclado, es decir a partir de que se realiza un proceso industrial de transformación de los residuos, por un número más reducido de empresas, lo que lo hace fácilmente fiscalizable.

Entendemos que esta forma de operar traería beneficios a todas las partes involucradas, dado que el estado recibiría el total del IVA involucrado pagado por uno solo de los actores, y la industria recicladora mejoraría las condiciones para su sustentabilidad y aumento del volumen reciclado, generando no solo beneficios económicos, sino también ambientales al disminuir los residuos enviados a disposición final.

Por todas estas razones, es que solicito a mis pares, acompañen la presente iniciativa.

**Dolores Martínez**  
**Diputada de la Nación**