

## PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados, ...

### **Gestión Ambiental de Envases**

#### **Capítulo I**

##### ***Disposiciones Generales***

**Artículo 1:** La presente ley establece los presupuestos mínimos de protección ambiental que se consideran necesarios a efectos de implementar una gestión ambientalmente adecuada de los envases, que se generan en todo el territorio de la Nación.

Quedan comprendidos en la presente ley, todos los envases y envases post consumo que se utilizan en el mercado nacional, sean fabricados en el país o sean importados. Además de lo previsto en la ley de presupuestos mínimos N°25.916 los envases deberán ser gestionados de manera ambientalmente adecuada por los sujetos obligados, de acuerdo a las previsiones de la presente. Quedan excluidos los envases vacíos de fitosanitarios y otros que se encuentren regulados por normativa específica.

**Artículo 2:** Son objetivos de la presente ley:

- a) Reducir la cantidad y el volumen de generación de los envases y embalajes, promoviendo la separación en origen de los residuos.
- b) Minimizar la cantidad y el volumen de envases post consumo con destino a sitios de disposición final.
- c) Mejorar las condiciones ambientales de los diferentes sitios afectados por la disposición inadecuada de residuos domiciliarios.
- d) Incrementar la concientización de la sociedad para lograr el compromiso de consumidores y usuarios en la gestión ambiental de los envases y embalajes.
- e) Promover el Análisis del Ciclo de Vida en los procesos de diseño y producción de los envases de los diversos productos.
- f) Prevenir y minimizar los efectos ambientales negativos de esta fracción de los residuos.
- g) Contribuir a la promoción de la sustentabilidad en términos ecológicos, económicos y sociales.
- h) Impulsar la responsabilidad del sector privado en la gestión de envases.

- i) Integrar e incluir a los distintos actores sociales en la gestión de los envases y residuos de envases, con especial atención a los trabajadores recuperadores y recicladores.
- j) Articular con los sistemas de gestión vigentes, sean públicos, privados o público-privados, de acuerdo con el principio de progresividad.

**Artículo 3:** A los efectos de esta ley se entenderá por:

**Envase:** Todo elemento que envuelve o contiene artículos o productos en cualquier estado y en cualquier fase de la cadena comercial de los mismos, a efectos de conservarlos, protegerlos, manipularlos, transportarlos, distribuirlos y presentarlos.

**Envase post consumo:** Todo envase o porción del mismo que, luego del consumo del producto para el cual fue utilizado, su poseedor se desprenda o tenga la obligación legal de hacerlo.

**Reducción en la fuente de producción:** Toda acción o proceso, dentro de la cadena de producción, distribución y comercialización, por el cual se generan menos envases en cantidad, peso y volumen.

**Sujetos obligados:** Importadores, fabricantes, envasadores y comerciantes de productos contenidos en envases o embalajes para su transmisión de dominio, comercialización o cesión por cualquier título que corresponda.

**Trabajador reciclador:** todo trabajador que con sus manos recupera envases post consumo o residuos inocuos para su salud, con el fin de contribuir a la valorización de los mismos y reinsertarlos en los circuitos productivos, trabajando de forma individual u organizada.

**Artículo 4: Principio REP:** Se establece la obligatoriedad del Principio de Responsabilidad Extendida del Productor, por el cual se entiende que la responsabilidad de los fabricantes o importadores de los diferentes productos que se comercializan en el país, se extiende a la gestión de los envases regulados en la presente. Dicha responsabilidad será compartida con los restantes eslabones de la cadena de gestión en la medida de las obligaciones que emanan de la presente ley y sus normas reglamentarias o complementarias provinciales.

La financiación del presente principio se realizará con el aporte dinerario del envasador por cada producto envasado puesto por primera vez en el mercado, del producto de que se trate, conforme lo determine la reglamentación. La reglamentación podrá ampliar la lista de obligados a realizar el aporte dinerario, bajo fundada justificación.

## Capítulo II

### **Gestión ambiental de envases (GAE)**

**Artículo 5:** Se entiende por gestión ambiental de envases y envases post consumo, identificada como Sistema GAE, al conjunto de actividades interdependientes y complementarias entre sí destinadas a reducir, recolectar, transportar, valorizar, tratar y disponer los envases y envases post consumo, previniendo y minimizando los impactos ambientales generados por los mismos.

**Artículo 6:** La gestión ambiental de envases post consumo deberá desarrollarse, respetando el siguiente orden de prioridad, mediante las siguientes actividades:

1. Reducción en la fuente de producción;
2. Reutilización;
3. Reciclado;
4. Valorización;
5. Disposición final de las fracciones de rechazo.

Asimismo, se dará cumplimiento a las metas de valorización dispuestas en la presente ley y las futuras actualizaciones que pueda establecer la autoridad de aplicación.

**Artículo 7:** A partir de la presente ley, los sujetos obligados son responsables de formular e implementar uno o más Sistemas GAE para los envases que utilicen, priorizando la participación de trabajadores recuperadores o recicladores, debiendo garantizar la mayor eficiencia en la captación de los mismos y dar cumplimiento a los objetivos y metas de la presente ley. Se entiende incluida la posibilidad de implementar sistemas de devolución y retorno.

Estos sistemas podrán realizarse de manera individual (por empresa, marca, propietario y otros) o bien agruparse colectivamente (por sector, material o producto contenido u otro criterio de agrupamiento).

Los Sistemas GAE pueden prever la articulación con los sistemas públicos de gestión, sea a propuesta de los obligados o por obligación que establezcan las autoridades.

**Artículo 8:** Los sistemas individuales de gestión de estos envases son aquellos implementados, individualmente, por los sujetos obligados, para los envases que utilizan para contener sus propios productos.

**Artículo 9:** Los sistemas colectivos de GAE son aquellos implementados conjuntamente entre dos o más sujetos obligados y que por lo tanto gestionan envases propios o ajenos. Los mismos se conformarán en virtud de acuerdos suscriptos por las partes intervinientes, en base a un programa de gestión que deberá establecer el ámbito territorial que abarcan, los envases que comprenden, las personas físicas y/o jurídicas que los integran y las operaciones o actividades que se comprometen a realizar, debiendo priorizar la contratación de agrupamientos o cooperativas de trabajadores recicladores.

**Artículo 10:** Tanto los sistemas individuales como los colectivos requerirán dar cumplimiento al procedimiento de evaluación de impacto ambiental previo y autorización por parte de las autoridades, garantizando en todo el proceso los derechos ambientales, en especial el de acceso a la información y el de participación social.

Asimismo, deberán presentar una declaración jurada que permita establecer la trazabilidad de los materiales, en los sistemas productivos.

**Artículo 11:** Las autorizaciones de los sistemas de gestión tendrán carácter temporal, y su plazo de vigencia será determinado por la reglamentación. Asimismo, la reglamentación o las normas complementarias, en su caso, establecerán los requisitos y condiciones mínimas que deberán cumplir los sistemas para su aprobación.

**Artículo 12:** La participación en Sistemas GAE autorizados dará derecho a los sujetos obligados a usar en sus envases un símbolo identificatorio que acredite tal condición. Dicho símbolo que contendrá la sigla GAE será determinado por la autoridad de aplicación, y será único e idéntico en todo el territorio nacional.

**Artículo 13:** Los Sistemas GAE podrán ser implementados por intermedio del sistema público de gestión de residuos, para lo cual los sujetos obligados intervinientes deberán suscribir acuerdos con las autoridades en los que se especifiquen los compromisos y responsabilidades de cada una de las partes.

### **Capítulo III**

#### **Información**

**Artículo 14:** Los sujetos obligados deberán suministrar a las autoridades toda la información necesaria que se requiera, a fin

de evaluar el cumplimiento de la meta de valorización establecida por la presente y los sistemas de gestión ambiental autorizados.

**Artículo 15:** Las autoridades deberán garantizar en todo momento la información ambiental adecuada sobre los Sistemas GAE autorizados. Asimismo, los sujetos obligados responsables de dichos sistemas deberán informar a los consumidores y usuarios sobre las características de los mismos y toda otra información que resulte de importancia a efectos de lograr un efectivo desarrollo de esos sistemas.

**Artículo 16:** Las provincias y la ciudad de Buenos Aires pondrán a disposición de la autoridad de aplicación, información sobre los Sistemas GAE autorizados y en funcionamiento en sus respectivas jurisdicciones, cada vez que lo autoricen. Asimismo, informarán los datos cuantitativos necesarios para evaluar el cumplimiento de la meta de valorización establecida.

## **Capítulo IV**

### ***Fiscalización***

**Artículo 17:** Las autoridades competentes provinciales y la autoridad nacional de aplicación, cada una en su ámbito de actuación, deberán controlar que los sujetos obligados, a través de los Sistemas GAE implementados, den cumplimiento a la meta de valorización establecida y a las disposiciones contenidas en la presente ley, su reglamentación y en las normas complementarias. Asimismo, adoptarán las medidas necesarias para garantizar su cumplimiento. La autoridad nacional de aplicación será responsable por el principio de subsidiariedad establecido en la ley 25675, de garantizar el cumplimiento a la presente norma de presupuestos mínimos.

## **Capítulo V**

### ***Meta de valorización***

**Artículo 18:** Cumplidos diez (10) años desde la fecha de promulgación de la presente ley, los sujetos obligados deberán valorizar, como mínimo, el 50% de cada tipo de envase post consumo utilizado por ellos, en cada una de las provincias y en la ciudad de Buenos Aires.

**Artículo 19:** Asimismo, cumplidos los diez (10) años mencionados, para la realización de la disposición final de

envases post consumo del 50 % restante, los sujetos obligados deberán contar con la debida autorización de la autoridad competente, previa demostración de que existen razones técnico-económicas que impiden la valorización de los mismos mediante los métodos establecidos prioritariamente en el artículo 5º.

**Artículo 20:** Por razones económicas o de protección ambiental debidamente justificadas, la autoridad de aplicación podrá establecer límites máximos para los diferentes métodos de valorización y para cada uno de los materiales involucrados; siempre y cuando ello no se oponga o altere las disposiciones de la presente ley.

## Capítulo VI

### *Instrumentos económicos*

#### **Artículo 21**

Los sujetos obligados por la presente ley deberán solventar los Sistemas GAE con sus propios recursos económicos, que se expresarán en aportes dinerarios que abonará el que inserte por primera vez en el mercado local un producto que requiera envase, sin perjuicio de las etapas de intermediación que se sucedan hasta el consumidor final. Pagado el aporte dinerario al Sistema GAE aprobado se entenderá delegada la gestión del envase al responsable del Sistema.

**Artículo 22:** Las inversiones en equipamiento, obras civiles y construcciones que se efectúen en territorio nacional y que proporcionen infraestructura necesaria para el logro de la meta de valorización establecida, gozarán de los beneficios que se establecen en el presente capítulo, de acuerdo con las prioridades que establezca la autoridad de aplicación, siendo mayor el beneficio cuando dichas inversiones se apliquen a la gestión a cargo de sistemas de gestión público y/o de organizaciones de trabajadores recicladores.

**Artículo 23:** Podrán acceder a los beneficios que se establecen en el presente capítulo los sujetos obligados que logren cumplir con la meta de valorización establecida antes de lo exigido y que realicen el tipo de inversiones de las mencionadas en el artículo anterior, debiendo, para ello, presentar planes de inversión técnico-económicos que deberán ser aprobados por la autoridad de aplicación.

**Artículo 24:** Los sujetos obligados que hayan obtenido la aprobación de los planes de inversión y alcancen la meta establecida en el artículo 19 antes que se cumplan los diez (10) años allí previstos, tendrán derecho a un crédito fiscal de conformidad con la siguiente escala:

- a) Si se logra antes del 1er. Año, el 45% del capital invertido.
- b) Si se logra antes del 2do. Año, el 40 % del capital invertido.
- c) Si se logra antes del 3er. Año, el 35% del capital invertido.
- d) Si se logra antes del 4to. Año, el 20% del capital invertido.
- e) Si se logra antes del 5to. Año, el 15% del capital invertido.
- f) Si se logra antes del 6to. Año, el 12% del capital invertido.
- g) Si se logra antes del 7mo. Año, el 10% del capital invertido.
- h) Si se logra antes del 8vo. Año, el 7,5% del capital invertido.
- i) Si se logra antes del 9no. Año, el 5% del capital invertido.
- j) Si se logra antes del 10mo. Año, el 2,5% del capital invertido.

Cuando las inversiones se destinen a sistemas públicos o de cooperativas de trabajadores recicladores, verán incrementados los beneficios fiscales en el porcentaje que fije la reglamentación.

**Artículo 25:** El crédito fiscal se instrumentará mediante certificados que se emitirán al efecto, y que serán entregados a los beneficiarios por la autoridad de aplicación, previa comprobación del cumplimiento de las metas de valorización establecidas en la presente ley.

**Artículo 26:** Los certificados de crédito fiscal no son endosables, pudiendo ser utilizados por los beneficiarios para la cancelación de sus obligaciones fiscales emergentes de cualquiera de los impuestos cuya aplicación, percepción y fiscalización se encuentre a cargo de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).

**Artículo 27:** Los titulares de planes de inversión que hayan sido beneficiarios de los certificados de crédito fiscal a que se refiere el presente capítulo, deberán reintegrar el importe de los certificados recibidos con más un cincuenta por ciento (50%) en concepto de multa, cuando con posterioridad a la entrega de dichos certificados el beneficiario dejara de cumplir con la meta de valorización establecida en el artículo 18.

**Artículo 28:** El régimen de crédito fiscal que establece el presente capítulo, no procederá respecto de aquellas inversiones que tuvieren otorgados beneficios impositivos en virtud de otros regímenes especiales de promoción.

**Artículo 29:** Incorpórase como inciso i) del artículo 7º, de la ley de impuesto al valor agregado, (T.O. por decreto 280/97), y sus modificatorias, el siguiente texto:

*" i) Envases post consumo y materiales resultantes del reciclado de envases post consumo. La exención prevista en este párrafo no comprende a los bienes gravados que se comercialicen conjunta o complementariamente con los bienes exentos, como ser los artículos y/o productos envueltos o contenidos por los envases."*

## Capítulo VII

### ***Envases especiales***

**Artículo 30:** La autoridad de aplicación publicará, en caso que corresponda, de manera excepcional, un listado de aquellos envases que, por sus características de tamaño, contenido, composición, diseño o uso especial, resulte muy dificultoso o impracticable el cumplimiento de las normas establecidas en esta ley, para los cuales establecerá prescripciones y requisitos técnicos específicos para su gestión.

## Capítulo VIII

### ***Autoridades***

**Artículo 31:** Será autoridad de aplicación de la presente ley, el organismo de mayor nivel jerárquico con competencia ambiental que determine el Poder Ejecutivo, en concordancia con lo previsto en la ley n°25916.

Créase un ente descentralizado, con capacidad de planificación, ejecución y fiscalización, que será el encargado de llevar adelante los planes y programas que surjan de la presente ley. El ente, que se regirá por las normas del Derecho Público, estará asesorado, como mínimo, por representantes del sector productivo, del sector académico y de los recuperadores urbanos. Asimismo, se invitará a participar a representantes de las provincias y municipios, así como a organizaciones no gubernamentales.

**Artículo 32:** Serán funciones de la autoridad de aplicación:

- a) Impulsar y aprobar métodos y tecnologías de valorización para ser aplicados en la gestión ambiental de envases post consumo;
- b) Promover la introducción en el mercado de los productos resultantes de la valorización de los envases;



- c) Actualizar progresivamente, de acuerdo a las condiciones técnicas, económicas y ambientales vigentes, la meta de valorización establecida.
- d) Disponer las medidas necesarias para generar los mercados secundarios que puedan garantizar la economía circular en esta materia.
- e) Promover la realización de planes y programas de recolección diferenciada de residuos en todo el país.
- f) Establecer y controlar el sistema de aportes dinerarios que deberán llevar los sujetos obligados
- g) Desarrollar, de acuerdo a su competencia, un plan nacional de Gestión Ambiental de Envases, en cumplimiento de los presupuestos mínimos establecidos en la presente.

**Artículo 33:** A los efectos de la presente ley, se entiende por autoridad competente a la autoridad de aplicación que determine cada jurisdicción local, la que deberá garantizar el cumplimiento de los presupuestos mínimos de protección ambiental en su ámbito territorial, en coordinación con la autoridad de aplicación nacional.

## **Capítulo IX**

### ***Consumidores y usuarios***

**Artículo 34:** Los consumidores y usuarios de envases deberán prestar la mayor colaboración con los sujetos obligados en la implementación de los sistemas GAE, actuando en los mismos de acuerdo a las pautas y directrices establecidas por cada sistema de gestión por las autoridades respectivas. Las conductas esperadas deberán difundirse y comunicarse por las autoridades a través de los medios masivos de comunicación social.

## **Capítulo X**

### ***Programa de fortalecimiento y participación de trabajadores recicladores***

**Artículo 35:** Los sujetos obligados y las autoridades intervinientes deberán prever planes y programas específicos para la participación de los trabajadores recicladores o recolectores que desarrollen sus actividades en las diversas localidades, promoviendo y respetando la asociatividad y cooperación entre los mismos y garantizando condiciones dignas de labor.

**Artículo 36:** Créase el Programa Nacional de Fortalecimiento de los Trabajadores Recicladores, en el ámbito de la autoridad nacional de aplicación.

Son objetivos del programa:

- 1) Fomentar políticas de integración y organización en cooperativas de los trabajadores individuales.
- 2) Contribuir, a través del Ente y de los Sistemas GAE, con las tareas de logística, almacenamiento, administración y comercialización que desarrollan las cooperativas de trabajadores recicladores y los municipios.
- 3) Establecer incentivos para todos los trabajadores recicladores organizados y registrados e incorporados en un programa de gestión ambiental de envases, debidamente aprobado.
- 4) Profundizar la concientización ciudadana sobre la separación en origen y la actividad de los trabajadores recicladores, a través de la realización de campañas permanentes.
- 5) Garantizar la capacitación permanente de los trabajadores de los programas.

**Artículo 37:** Acciones. Para dar cumplimiento a los objetivos del Programa, la autoridad de aplicación debe desarrollar las acciones siguientes, sin perjuicio de otras que considere y que contribuyan a los mismos efectos:

- 1) Celebrar convenios con las universidades públicas nacionales y organismos e instituciones públicas, centralizadas o descentralizadas de carácter científico-técnico y de trayectoria en la temática, o asimismo entidades privadas, a fin de realizar estudios de factibilidad para determinar las posibilidades de creación de emprendimientos sociales, cooperativos y comunitarios en las diferentes jurisdicciones.
- 2) Promover proyectos productivos orientados a la reducción y el reciclado de materiales;
- 3) Promover soluciones específicas para abordar los aspectos previsionales, impositivos y de la seguridad social de los trabajadores y la asignación de los incentivos que se determinen.

**Artículo 38:** Registro. Los trabajadores recicladores, sea en forma individual o colectiva, deben registrarse a efectos de ser pasibles de los beneficios del presente programa, conforme lo determine la reglamentación. Si lo considerara necesario, el Ente podrá requerir a los trabajadores individuales que se

integren en cooperativas o colectivos de trabajo de la misma localidad, para recibir los beneficios disponibles. Los sistemas de gestión que incluyan trabajadores recicladores podrán recibir incrementados los incentivos económicos previstos en esta norma o las que sancionen las jurisdicciones locales.

## Capítulo XI

### *De las infracciones y sanciones*

**Artículo 39:** El incumplimiento de las disposiciones de la presente ley o de las reglamentaciones que en su consecuencia se dicten, será sancionado con:

- a) Apercibimiento;
- b) Multa desde 10 (diez) sueldos mínimos de la categoría básica inicial de la Administración hasta 10.000 (diez mil) veces dicho sueldo mínimo, de acuerdo al sujeto infraccionado y a la gravedad de la falta;
- c) Suspensión de la actividad de 30 (treinta) días hasta 1 (un) año, según corresponda y atendiendo a las circunstancias del caso;
- d) Cese definitivo de la actividad y la clausura de las instalaciones, según corresponda y atendiendo a las circunstancias del caso.

Las sanciones podrán aplicarse en forma acumulativa.

**Artículo 40:** Las sanciones establecidas en el artículo anterior se aplicarán previa instrucción sumaria que asegure el derecho a la defensa, y se graduarán de acuerdo con la naturaleza de la infracción.

La reincidencia será tenida en cuenta a los efectos de la graduación de la sanción.

**Artículo 41:** Las acciones para imponer sanciones por la presente ley prescriben a los 5 (cinco) años contados a partir de la fecha en que se hubiere cometido la infracción o que la autoridad hubiere tomado conocimiento de la misma.

**Artículo 42:** Cuando el infractor fuere una persona jurídica, los que tengan a su cargo la dirección, administración o gerencia, serán solidariamente responsables de las sanciones establecidas en el presente capítulo.

## Capítulo XII

### ***Disposiciones Complementarias y tasa ambiental***

**Artículo 43:** Los sujetos obligados que comercialicen envases que contengan sustancias tóxicas, nocivas o peligrosas, deberán gestionar los mismos atendiendo a lo establecido por las normas específicas que regulan la gestión de tales sustancias y/o envases, pudiendo para ello proponer programas específicos a las autoridades respectivas.

**Artículo 44:** La autoridad de aplicación tomará los recaudos necesarios a efectos de prevenir y evitar que las disposiciones de la presente ley puedan generar efectos negativos en el intercambio comercial de nuestro país.

**Artículo 45:** A partir de 2 años desde la entrada en vigor de la presente ley, estará prohibida la comercialización en todo el territorio nacional de productos envasados etiquetados con la leyenda "no retornable" u otra de contenido similar.

**Artículo 46:** En el caso de que en alguna jurisdicción no se autoricen Sistemas GAE, la autoridad competente deberá implementar las medidas necesarias para garantizar que se cumplan los objetivos y la meta de valorización establecidos en la presente ley.

**Artículo 47:** La presente ley entrará en vigencia al día siguiente al de su publicación oficial y deberá ser reglamentada por el Poder Ejecutivo en el plazo máximo de 90 días. La omisión de reglamentación no libera a los sujetos obligados de las obligaciones aquí impuestas.

**Artículo 48:** Los generadores y otros sujetos obligados, que no organicen los Sistemas GAE obligatorios a partir de la presente, deberán abonar una tasa a la autoridad ambiental nacional, como contraprestación de los servicios que ésta deberá organizar para desarrollar y aplicar los programas respectivos de gestión ambiental en todo el territorio nacional. Su monto y características se fijará anualmente, por las normas respectivas.

**Artículo 49:** Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Guillermo Snopek  
Diputado Nacional

## FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

Desde el año 2016 hemos promovido el debate en el Congreso Nacional sobre la necesidad de completar la legislación ambiental vigente en materia de residuos domiciliarios (ley 25.916), en especial las fracciones que permiten ser recuperadas y luego reinsertadas al mercado productivo. Desde la Cámara de Diputados, impulsamos junto a legisladores de diversos bloques políticos, un proyecto de ley de Gestión Ambiental de Envases, con asignación de responsabilidades de gestión de residuos tanto al sector público como al privado, garantizando la participación del sector social que hoy hace de la clasificación de la basura, su medio de vida: los trabajadores cartoneros y recuperadores urbanos.

De los diversos debates llevados a cabo en Diputados en el ámbito de la Comisión de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano, se emitieron dos dictámenes hacia el final del año 2017. Uno de ellos expresó el consenso con este sector social, y ese texto consensuado (aunque no aprobado por la HCDN) es el que presentamos y analizamos luego en la Honorable Cámara de Senadores. Los intercambios con los diversos sectores y legisladores se profundizaron y a resultas de ello, hemos agregado algunas modificaciones al proyecto original, que hoy volvemos a presentar al Congreso, como por ejemplo la posibilidad de creación de una tasa ambiental que permita solventar los gastos de los controles estatales.

Es sabido que la generación de residuos derivados del desarrollo de las diferentes actividades antrópicas se encuentra entre los problemas ambientales de mayor envergadura que se producen a nivel global, regional y local, aunque con ciertas variaciones en función de las realidades socioeconómicas de los países o regiones del planeta. En la actualidad se está negociando en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas un nuevo acuerdo internacional para la eliminación del uso del plástico.

Las actividades de consumo determinan la generación creciente de residuos de origen doméstico o domiciliario, sobre todo cuando hay crecimiento de las variables económicas, determinando una situación por demás alarmante por la cantidad y volumen que se generan a diario, las que deben ser recolectadas y de cierta forma tratadas en las zonas urbanas; además, no sólo aumenta la producción, sino también varía su composición. Mientras que hace años los residuos en su conjunto se mostraban pesados, compactos y con cierta facilidad para su degradación, en la actualidad, presentan

características de mayor liviandad, son más elásticos y su composición, en relación a los materiales o sustancias, es de dificultosa degradación, extendiéndose en el tiempo.

Si realizamos una somera evaluación sobre la composición de los residuos domiciliarios que se generan en nuestros días, podemos observar que un gran porcentaje de los mismos son envases y embalajes de productos desechados, posteriores a su consumo. La generación de envases post consumo, contenidos en el conjunto de los residuos, han contribuido significativamente a estos procesos de aumento y variación de la composición de los residuos. Por ejemplo, la hojalata, el vidrio, el papel y las materias orgánicas de antaño han sido sustituidos por materiales en los que predomina el volumen sobre el peso.

Gran parte de los envases en la actualidad están constituidos por plásticos, aluminio o materiales livianos y compuestos. Muchos productos, que hasta hace poco tiempo eran comercializados en envases retornables, mudaron a la modalidad del descartable, que resulta más barato para el productor, pero, sólo si se mide desde una estructura de precios que ignora los costos de la gestión de esos envases una vez consumidos los productos contenidos por ellos. Se crea así una situación injusta en la que los ciudadanos, consuman o no productos comercializados con envases descartables, están obligados por igual a solventar con sus impuestos el costo de la recolección, transporte y disposición final de esos materiales, además de soportar, también en igual proporción, los impactos ambientales que estos residuos pudieran causar. Esta situación podría interpretarse como una subvención oculta en favor de aquellas empresas que liberan al mercado envases descartables, en la que se ven perjudicados los ciudadanos que no consumen ese tipo de productos, pero deben contribuir a la gestión de sus residuos, aquellos productores que lanzan al mercado productos en envases retornables, sin originar costos ni impactos adicionales, como así también los organismos competentes gubernamentales que deben responsabilizarse de la gestión de los residuos domiciliarios.

De tal manera, hoy podemos ver que mientras los fabricantes de toda clase de productos de consumo diario, luego de cuidadosas mediciones de precios han llegado a la conclusión de que es más barato regalar los envases que recolectarlos y volver a utilizarlos, a las autoridades públicas se les hace sumamente difícil encontrar suficientes fondos para cubrir los costos crecientes de una gestión ambientalmente aceptable de los residuos domiciliarios. La realidad es que la sociedad consume envases ignorando el precio que está pagando por todo el ciclo de vida de los mismos, pues el costo

de su recolección, transporte y disposición final no forma parte del precio de venta de los productos que contienen, por lo que no se hace visible ni para los empresarios ni para los consumidores el verdadero precio de descartar.

Pese a lo descripto precedentemente, no podemos dejar de considerar que el crecimiento espectacular del uso de envases al que asistimos ha hecho posible, de alguna manera, el actual sistema de comercialización de alimentos y otros productos, abaratando sus costos y permitiendo que los mismos lleguen en buenas condiciones de higiene y conservación aún a lugares alejados de los centros de producción. Ciertamente, los envases desempeñan en la actualidad una función social y económica esencial.

Pero, si bien el empleo de envases, en general, ha contribuido, en forma significativa, a la mejora de la calidad de vida, al finalizar el cumplimiento de su cometido se transforman en residuos con sus consecuentes efectos negativos. Las actuales pautas de consumo incluyen mejoras en la presentación de los productos que se traducen en envases cada vez más sofisticados, pero que los consumidores compran como parte de los productos pese a que están predestinados a convertirse en residuos inmediatamente. Sin embargo, una gestión racional de estos envases post consumo puede transformar la mayor parte de ellos en recursos, reinsertándolos en la economía de mercado, o sea, hacer realidad la economía circular.

Si bien no se conocen datos de alcance nacional en Argentina, se puede mencionar información oficial de Europa, que privilegia la verdadera mirada de esta temática que es económica, además de ecológica y social. Se destaca que la economía de la Unión pierde actualmente una cantidad significativa de posibles materias primas secundarias que se encuentran en los flujos de residuos. En 2013 se generaron en la UE, en total, unos 2.500 millones de toneladas de residuos, de los cuales unos 1.600 millones de toneladas no se reutilizaron ni reciclaron y, por tanto, supusieron una pérdida para la economía europea. Y Se estima que podrían reciclarse o reutilizarse 600 millones de toneladas adicionales.

Por otro lado, sabemos que en nuestro país el manejo que se hace de los residuos domiciliarios o residuos sólidos urbanos, se limita casi exclusivamente a su disposición final en depósitos a cielo abierto y, en ciertos casos, en rellenos sanitarios, que aunque son una alternativa más aceptable y racional, se va percibiendo que resultan insuficientes y no convenientes, tanto económica como ambientalmente, para dar cabida al enorme caudal de residuos, a la vez que paralelamente van surgiendo nuevas alternativas que no consideran a los

residuos como materiales desechables, sino como recursos aprovechables a partir de diferentes estrategias de valorización.

Con muchísimo trabajo este Congreso Nacional sancionó en 2004 la ley de presupuestos mínimos de protección ambiental sobre Gestión Integral de Residuos Domiciliarios n° 25.916, la que, pese a la demora injustificada del PEN en ser reglamentada, ha servido en estos años de vigencia como una guía imperativa hacia el salto tecnológico necesario.

Particularmente sobre el proyecto de ley que presentamos, se considera importante señalar que para su elaboración se han recopilado las diversas normas que en el mundo atienden a esta cuestión, analizando en todos los casos sus disposiciones, los objetivos alcanzados, las dificultades de implementación, etc., con lo cual hemos podido contar con la invaluable experiencia que han desarrollado esos países en la materia. Tales antecedentes nos permitieron evaluar con mayor precisión el alcance de ciertas disposiciones contenidas en el proyecto, como ser la cuestión de la responsabilidad por la gestión de los envases post consumo. Al respecto, hemos observado que en todos los países en los que se ha legislado sobre la materia responsabilizando de la gestión de los envases post consumo a quienes introducen esos envases en el mercado, han logrado implementar sistemas de gestión que funcionan eficazmente. Ciertamente, la adopción del principio de responsabilidad del productor en Europa ha dado resultados claros de prevención de residuos y de incremento de reciclaje. Por ejemplo, en el caso de Alemania disminuyó el uso de envases en un 15% durante la década de los noventa, y el reciclaje aumentó seis veces. En Suecia se consiguió, asimismo, un desarrollo positivo del reciclaje, alcanzándose valores de hasta el 90% en algunas corrientes de residuos. Por su parte, en Grecia se observó una disminución general del 8% en la disposición final de residuos.

Es así que hemos considerado necesario responsabilizar a los productores de envases de su posterior gestión integral, una vez que éstos, luego del consumo de los productos que contienen, son convertidos en residuos.

Asimismo, debemos destacar que el objetivo fundamental del proyecto es encontrar una solución económicamente viable y ambientalmente adecuada de evitar y minimizar la disposición final de envases post consumo sin reducir la diversidad de productos del mercado y sin discriminar los envases de acuerdo al material por el que estén compuestos. En tal sentido, la cantidad de envases dirigidos a disposición final sólo podrá ser disminuida de manera significativa a través de sistemas integrales de gestión que contemplen necesariamente la valorización de los mismos. El proyecto de ley entiende por "valorización" a toda acción o proceso que permita el



aprovechamiento de los envases post consumo, así como de los materiales que conforman los mismos, teniendo en cuenta condiciones de protección del ambiente y de la salud. Entre otros, los métodos de valorización son la reutilización, el reciclado, la incineración con recuperación de energía, etc., los cuales funcionarán de acuerdo a lo dictado por las autoridades competentes de cada jurisdicción.

En esa dirección, se intenta impulsar a las empresas a incorporar el "Análisis del Ciclo de Vida" en los procesos de diseño y producción de los envases, de modo que cuando se diseñe un producto se piense en su aplicación, en el consumo de recursos y en su posterior valorización una vez concluida su vida útil. Muchas ya lo están haciendo y poseen sus propias metas temporales de implementación de programas de envases sustentables y recupero de envases, como por ejemplo una empresa líder en el país que posee como meta a nivel mundial obtener el 50% del recupero de los envases (latas y plásticos) que la compañía pone en el mercado.

Por otro lado, se proyecta el reconocimiento y valoración del rol que han desempeñado los recuperadores urbanos o recolectores informales a lo largo de la historia, que con sus luchas han logrado dejar de realizar actividades prohibidas (como ocurría antes de la ley nacional n°25.916) para realizar estas actividades beneficiosas para el ambiente con promoción y apoyo estatal. Solo los compañeros del MTE (Movimiento de Trabajadores Excluidos) reciclan 225 toneladas por día de trabajo y si se suma el trabajo de todos los compañeros de la ciudad de Bs As encontramos, que los cartoneros recuperan más de 600 toneladas de material reciclable por día, material que se logra valorizar y no enterrar. Además, existen numerosas cooperativas que funcionan en el predio del CEAMSE en el área de Campo de Mayo del AMBA y decenas de programas en las provincias argentinas que demuestran lo indispensable del rol social, productivo y ecológico de los recicladores o recuperadores.

Otra característica importante de la presente iniciativa es que establece criteriosos instrumentos económicos (medidas de carácter económico, financiero o fiscal) para la protección del ambiente. En tal sentido, el proyecto incorpora un régimen especial con beneficios fiscales para aquellos sujetos obligados que logren anticiparse al cumplimiento de las metas exigidas por la ley, a la vez que establece una exención impositiva aplicable a la comercialización de envases post consumo y de los materiales resultantes del reciclado de los mismos. Es preciso señalar que los beneficios fiscales no se otorgan como premio a quienes cumplen con la norma, pues sus disposiciones son de cumplimiento obligatorio, sino que pretenden actuar como

incentivos para avanzar más allá de lo que la ley impone. Por otro lado, la exención impositiva establecida pretende atender al final de la cadena de la gestión de los envases que la norma exige, intentando estimular la demanda de los envases post consumo y sus materiales derivados para su reintroducción en el mercado como insumos de nuevos productos.

Señor Presidente, más allá de las responsabilidades de los sujetos obligados en cuanto a la puesta en funcionamiento de los sistemas de gestión, está claro que también será necesario que los consumidores desempeñen un papel clave en la gestión de los envases post consumo, por lo que deberán estar correctamente informados para poder adaptar sus comportamientos y actitudes a las necesidades de los sistemas de gestión implementados, pues toda acción de prevención de la contaminación y protección de los recursos naturales no tendrá éxito si no es acompañada por todos los sectores de la sociedad. Por el contrario, si cada persona se suma desde su "limitado accionar personal" a los mismos fines, el sistema de gestión propuesto podrá tener un amplio y asegurado éxito.

La región latinoamericana ya ha dado importantes avances en el mismo sentido de lo que proponemos hoy, en especial América del Sur. Nuestra vecina República Oriental del Uruguay ya en 2004 sancionó la Ley n° 17.849, que regula lo atinente a los Envases en dicho país, habiendo dictado su reglamentación por decreto 260/007 y puede exhibir años de implementación; Brasil por su parte aborda la problemática integral de residuos con la ley n° 12.305 en el año 2010. Y en el año 2016, Chile ha sancionado su ley de Envases n° 20.920. Por estas razones se adiciona la conveniencia de sancionar una norma con urgencia, que tenderá a consolidar una estrategia común a nivel regional.

Por último se considera importante destacar la situación que la gestión de envases ha registrado en la Comunidad Económica Europea, a partir de la sanción de las directivas 94/62/CE y sus modificatorias y complementarias (Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos; Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 1994, relativa a los envases y residuos de envases; Directiva 1999/31/CE del Consejo, de 26 de abril de 1999, relativa al vertido de residuos; Directiva 2000/53/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de septiembre de 2000, relativa a los vehículos al final de su vida útil; Directiva 2006/66 /CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, relativa a las pilas y acumuladores y a los residuos de pilas y acumuladores; Directiva 2012/19/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2012, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos).

Fuera del continente, en la Unión Europea, según información oficial, se ha reciclado el 43 % de los residuos municipales generados en la Unión, depositándose el resto en vertederos (31 %) o sometiéndose a incineración (26 %). Es necesario también observar las grandes diferencias entre los Estados miembros, dado que, en 2011, mientras que 6 Estados miembros depositaban en vertederos menos del 3 % de los residuos municipales, 18 Estados miembros depositaban más del 50 % y en algunos casos más del 90 %. En los últimos años la Unión está procurando corregir esta situación desigual.

En definitiva, Argentina está dando algunos pasos tendientes a la separación en origen o en plantas de clasificación, así como la valorización y la construcción de infraestructura nueva de tratamiento y enterramiento sanitario, por lo cual la sanción de esta norma será el impulso necesario para continuar una política nacional ambiental para los residuos, que equilibre con justicia las responsabilidades.

Por todo lo expuesto, se solicita a las señoras y señores legisladores que acompañen en la sanción del presente proyecto de ley.

Guillermo Snopek  
Diputado Nacional