

El Sistema de Depósito, Devolución y Retorno en Ecuador Para las Botellas de Plástico Pet

Johnny Sebastian Viteri / Marzo, 2022



ALIANZA GLOBAL DE
RECICLADORES



Mujeres en Empleo Informal:
Globalizando y Organizando

Acerca de esta nota informativa

El presente documento forma parte de una serie de estudios de caso que examinan los sistemas de Responsabilidad Extendida del Productor (REP) en distintos lugares del planeta. Elaborada por la Alianza Mundial de Recicladores y WIEGO, la serie analiza cómo la creciente adopción de políticas y sistemas de REP alrededor del mundo puede tanto amenazar como mejorar los medios de subsistencia de los recicladores en empleo informal, quienes tradicionalmente han desempeñado un papel clave en el reciclaje y la reutilización.

Los sistemas de REP toman distintas formas y pueden abarcar una gran variedad de materiales. Su objetivo principal es que las compañías productoras se responsabilicen del costo ambiental y económico de los envases y productos que introducen en el mercado. Algunos sistemas son políticas obligatorias; otros, iniciativas voluntarias que lideran empresas o consorcios.

Los residuos no son solamente una cuestión ambiental: son bienes preciados. Para los recicladores, los sistemas de REP pueden resultar controvertidos porque transfieren tanto el poder como los beneficios a las empresas productoras u otras partes interesadas en el sector de los residuos, lo que a menudo introduce nuevos actores que compiten por esos materiales. Sin embargo, en los lugares donde los recicladores se han organizado, la REP puede convertirse en una disrupción positiva con el potencial de financiar sus actividades –nuevas o existentes–. Por lo tanto, la REP presenta riesgos y oportunidades para dichas personas trabajadoras y sus organizaciones, pero, sin una clara comprensión de la REP en diferentes contextos, puede resultarles difícil saber qué exigir cuando se propone un sistema de REP o cómo debe cambiarse un sistema ya existente.

La serie pretende cerrar esa brecha de conocimiento, compartiendo las experiencias prácticas que han vivido los recicladores locales y sus organizaciones en lugares donde existe alguna forma de REP. Cada estudio concluye con una serie de recomendaciones para mejorar el sistema analizado y para integrar mejor a los recicladores.

En este documento, se presenta la visión de un colaborador de la Red Nacional de Recicladores del Ecuador (RENAREC), basada en su experiencia con el sistema de depósito, devolución y retorno de botellas de plástico PET en Ecuador.

Sírvase esta publicación como: Viteri, J. S. (2022). Ecuador's Deposit Return System for PET plastic bottles (El Sistema de Depósito, Devolución y Retorno en Ecuador para las Botellas de Plástico). Global Alliance of Waste Pickers and WIEGO.

Fotos de portada:

Cima – Fotografía tomada en el centro histórico de Quito en 2014. María Culqui, de 63 años, lleva 45 años trabajando en el reciclaje informal y pertenece a la asociación de servicios de reciclaje inclusivo Recicladores Unidos.

Abajo – Material PET (botellas de plástico) recuperado de las calles del centro histórico de Quito por personas recicladoras en empleo informal miembros de la asociación de servicios de reciclaje inclusivo Recicladores Unidos, que será transportado, procesado y comercializado en la industria.

Contraportada : Lago Agrio, septiembre de 2018. Andrés Limaico es reciclador y miembro de la asociación de personas recicladoras ASOSENAL, la cual trabaja en el fortalecimiento organizativo y en la gestión de rutas de reciclaje con el municipio de Lago Agrio. La recuperación de PET y del resto de materiales se realiza en este tipo de triciclos de tracción humana en diferentes barrios de Lago Agrio.

Fotos: Johnny Sebastian Viteri

Índice

Acerca de esta nota informativa.....	2
Resumen del caso	4
El sistema de depósito, devolución y retorno en Ecuador para las botellas de plástico pet.....	5
Comprender la cadena de reciclaje.....	6
Requisitos para la devolución del IRBP	8
Rendimiento económico del IRBP	9
Factores ambientales.....	11
Efectividad del IRBP.....	12
Soluciones alternativas o complementarias	14
Epílogo	15

Resumen del caso

En 2011, Ecuador introdujo el Impuesto Redimible a las Botellas Plásticas no Retornables (IRBP), una exacción de USD 0,02 por cada botella de plástico PET fabricada y vendida en el país. El impuesto se reembolsa a las entidades que devuelven este tipo de botellas para su reciclaje. Mediante este sistema de reintegro, se espera que el impuesto cree conciencia acerca de los beneficios ambientales de reducir el consumo de botellas plásticas –que se traduzca en un cambio de preferencias de las personas consumidoras– e incremente las tasas de reciclaje.

El IRBP ha efectivamente aumentado la recuperación de botellas PET, pero los altos índices de importación transfronteriza de estos residuos impiden que el gobierno perciba ingresos del sistema. Una limitante adicional de este es su incapacidad de incorporar formalmente a los recicladores de base. A pesar de que ellos a menudo recolectan y retornan materiales reciclables, sirviendo de primer eslabón en la cadena de reciclaje, sus organizaciones permanecen excluidas del sector formal de la recolección de botellas. Dentro del sistema, pueden vender residuos de manera informal, pero no satisfacen los requisitos administrativos y financieros para avanzar hacia la venta formal de botellas PET dentro del sistema. El presente estudio de caso identifica las reformas necesarias para valorizar los materiales de manera adecuada, controlar la importación transfronteriza de materiales y asegurar que los recicladores de base se benefician y se integren de manera justa al sistema de este impuesto redimible.

Datos básicos del caso:

- **Ubicación:** Ecuador
- **Alcance:** nacional
- **Tipo de sistema:** obligatorio, Impuesto Redimible a las Botellas Plásticas no Retornables (IRBP)
- **Materiales:** botellas de plástico tereftalato de polietileno (PET)
- **Cantidad de material recuperado anualmente mediante el sistema:** 5 mil millones de unidades en 2018
- **Destino del material:** reciclaje
- **Número de recicladores de base organizadas involucradas formalmente (con contratos):** 0
- **Número de recicladores de base independientes involucradas en el sistema informal:** desconocido

El sistema de depósito, devolución y retorno en Ecuador para las botellas de plástico pet

Ecuador no es ajeno a los problemas del medioambiente. Por décadas, la economía del país ha dependido de la extracción de recursos naturales, principalmente el petróleo, lo que ha provocado efectos negativos en el medioambiente. Es más, Ecuador produce alrededor de 4,1 millones de toneladas de desechos al año, de los que un 61,4 % son orgánicos, un 25 % potencialmente reciclables (9,4 % papel y cartón, un 11 % plástico, 2,6 % vidrio, 2,2 % chatarra) y el 13,3 % restante de otro tipo. Únicamente se recupera entre el 15 % y el 20 % de los desechos potencialmente reciclables a nivel nacional (Programa PNGIDS, Ministerio del Ambiente, 2015).¹

A finales de 2011, Ecuador decidió promover políticas públicas enfocadas a la protección del medioambiente. La Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado, publicada en el Suplemento del Registro Oficial n.º 583, del 24 de noviembre de ese año, dispuso la creación de un Impuesto Redimible (depósito) a las Botellas Plásticas no Retornables (IRBP), que ascendía a USD 0,02 por cada botella plástica elaborada con PET (tereftalato de polietileno). Ecuador se convirtió así en pionero al imponer tasas obligatorias a los desechos y al adoptar un modelo de Responsabilidad Extendida del Productor (REP).

Gracias a este impuesto, a partir del segundo año de su entrada en vigor (2014), Ecuador alcanzó niveles de reciclaje de botellas plásticas superiores al 100 %, comparado con los registrados previamente del 39 %. Ecuador alcanzó niveles de recolección y procesamiento (reciclaje) por encima de los de Japón (72 %), Europa (28 %) y Estados Unidos (29 %), según el Servicio de Rentas Internas (SRI). Se trata, sin embargo, de una comparación sesgada, ya que Ecuador obtuvo estos elevados niveles debido, en parte, a la introducción ilegal transfronteriza de botellas PET desde otros países, lo que explica que la cantidad de botellas PET recuperadas para el reciclaje exceda la totalidad de la cantidad vendida en el país.

Entre 2012 y 2014, el fisco nacional informó de una recaudación bruta de 83,5 millones de dólares, pero reintegró 96,3 millones a las compañías embotelladoras, importadoras y a los centros de recolección, ya que una parte de los envases fue traída de países vecinos. De modo tal que mantener el sistema funcionando costó al Estado 12,8 millones de dólares. Los análisis revelaron que el impuesto es, a la vez, un incentivo y una carga e identificaron la necesidad de introducir reformas regulatorias para fortalecer los controles y evitar deficiencias del mercado que podrían hacer de este un impuesto imposible de sostener.²

Comprender el valor de esta doble política –fiscal y medioambiental– debe ir más allá de los resultados de la recolección. Es necesario observar y evaluar su impacto directo e indirecto, así como el balance final del impuesto redimible a las botellas plásticas, para determinar si la acción del Estado, mediante instrumentos económicos, tiene en realidad un efecto en los niveles de contaminación. El éxito o el fracaso de la decisión de Ecuador de incorporar la protección del medioambiente en la economía, mediante el IRBP, depende de lograr una serie de objetivos en distintas áreas, que van desde la efectividad de la recolección, la cuantificación de la reducción de los niveles de contaminación, la capacidad de respuesta de los sectores contaminantes, el desarrollo de una industria de reciclaje y la inclusión de la mayoría de la población en la lucha para preservar el ecosistema nacional y mundial.

Los objetivos del IRBP son los siguientes:

- Concientizar a la población acerca de los beneficios ambientales de reducir los residuos de botellas de plástico mediante la reutilización o el reciclaje y así cambiar los hábitos de consumo.
- Reducir el uso excesivo de las botellas plásticas, que contaminan el mar, la vía pública y las áreas verdes y además generar nuevos procesos de producción que eviten el uso de materias primas vírgenes.
- Coordinar con las personas gestoras de residuos para recuperar y utilizar este tipo de desecho sólido.

El impuesto ha fomentado la recuperación y el reciclaje no solo de botellas de plástico PET (consideradas un material preciado), sino de otros materiales reciclables (papel, cartón, plásticos, vidrio, chatarra, **Tetrapak y tetrabrik**), pero queda aún mucho por mejorar en términos de patrones de consumo y conciencia del público.

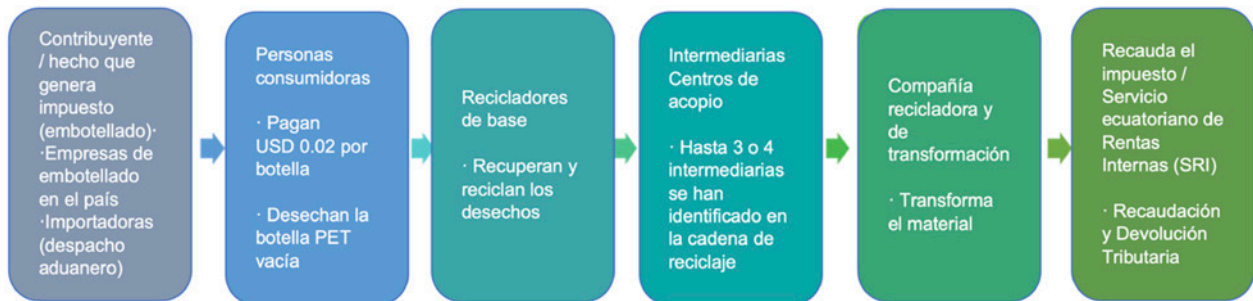
¹ Ministerio del Ambiente (MAE), Programa Nacional para la Gestión Integral de Desechos Sólidos (PNGIDS), 2015.

² *Análisis del Impuesto Redimible a las Botellas Plásticas no Retornables en el Ecuador*, 2016, Universidad Andina Simón Bolívar.

Comprender la cadena de reciclaje

Al interior de la cadena de reciclaje y de acuerdo con la dinámica del IRBP, intervienen diferentes actores, tales como: embotelladoras, importadoras, personas consumidoras, recicladores de base, entidades intermediarias, la industria del reciclaje y el Servicio de Rentas Internas –la entidad del Estado para recaudar impuestos–.

Ilustración n.º 1: Actores en el ciclo del IRBP



Compilado por Johnny Sebastian Viteri.

Con el propósito de explicar la dinámica y la interacción de los diferentes actores, debemos considerar la cadena, comenzando con los eventos que desencadenan el IRBP. Básicamente, el embotellamiento de bebidas (alcohólicas, sin alcohol, gaseosas y agua³) en botellas de plástico PET no retornables; se aplica también a las bebidas importadas al momento de su ingreso por aduana.

Basándose en el concepto de “quien contamina paga”,⁴ la ley establece que las embotelladoras e importadoras deben pagar este impuesto al Estado cuando introducen su producto en el mercado. El gravamen se transfiere luego a las personas consumidoras en el momento de la compra. Por ejemplo, el costo de una botella plástica con agua, de USD 0,25, se desglosa así: USD 0,23 por el producto y USD 0,02 de IRBP. De esta manera, gracias a las personas consumidoras, la embotelladora o la importadora recupera el valor pagado al Estado cuando introduce el producto en el mercado.

Una vez que se genera el residuo, los recicladores de base (en empleo informal) recuperan el material de las calles o de los vertederos a cielo abierto. De modo que son ellas, como lo han sido históricamente, el primer eslabón de la cadena de reciclaje en el país.

Por cada botella plástica gravada, se aplica la tarifa de hasta USD 0,02, valor que se reembolsa en su totalidad a quien recolecte, entregue y retorne la botella. El SRI⁵ considera lo siguiente:

1. Las embotelladoras, importadoras, compañías de reciclaje y los centros de recolección tienen la obligación de reembolsar el monto de USD 0,02 a “quien sea” que recolecte, entregue y retorne las botellas grabadas con este impuesto (SRI, 2012).
2. Si los centros de reciclaje y centros de recolección, certificados por el Ministerio de Industrias y Productividad (MIPRO), o las importadoras no pueden determinar de forma exacta el número de botellas recolectadas y entregadas, el retorno será igual a los valores de conversión del número de botellas plásticas no retornables, recuperadas o recolectadas, a su equivalente a kilogramos, el cual se actualiza semestralmente (SRI, 2012).

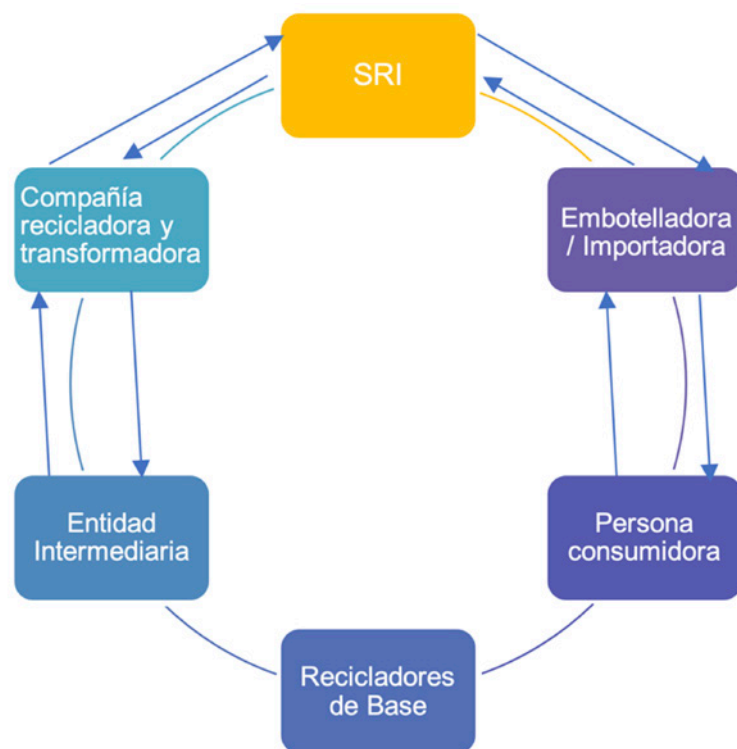
³ El embotellamiento de productos lácteos y medicamentos en botellas plásticas no retornables queda exento del IRBP.

⁴ El principio de quien contamina paga es que aquellos que causen contaminación deben responsabilizarse de los costos de gestionarla a fin de impedir daño alguno a la salud humana o al medioambiente.

⁵ El Servicio de Rentas Internas (SRI) ecuatoriano es la entidad del Estado que recauda impuestos y administra toda la información y las estadísticas relativas a los distintos gravámenes recaudados, disponibles en: <https://www.sri.gob.ec/>

El diagrama del mecanismo de flujo en la ilustración n.º 2, preparado por el SRI, brinda una visualización de la dinámica del impuesto y de la interacción de los distintos actores dentro del modelo del IRBP:

Ilustración n.º 2: Dinámica del IRBP



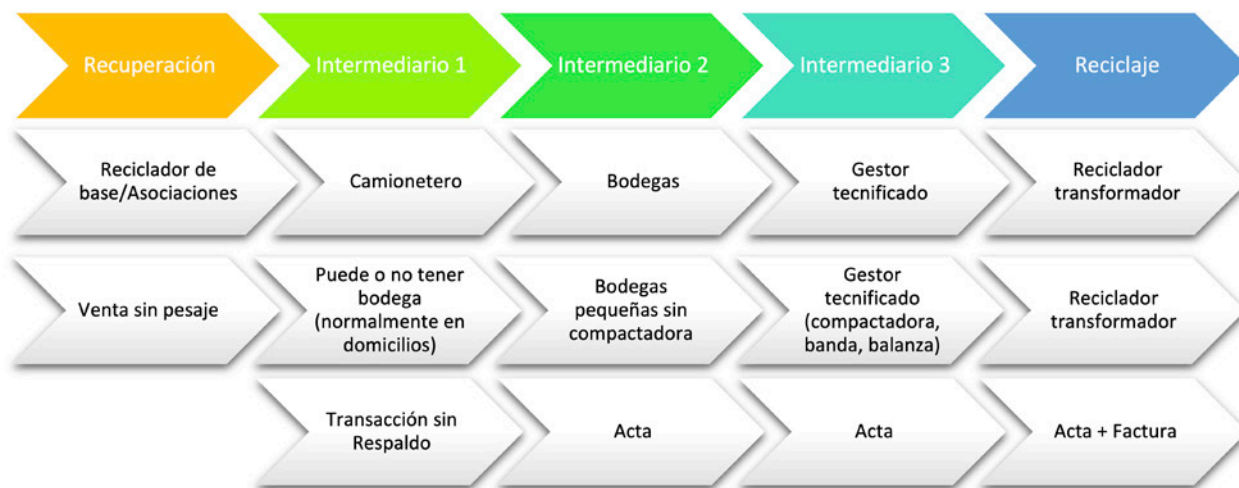
Fuente: SRI

Conforme a la ley, los USD 0,02 por botella “se devolverán en su totalidad a quien recolecte, entregue y retorne las botellas plásticas PET”⁶. Así, los recicladores de base deberían ser los principales beneficiarios sociales de este modelo de REP.

Sin embargo, los recicladores de base venden lo que recolectan a una entidad compradora intermediaria. A lo largo de la cadena, se han identificado hasta tres intermediarios entre los recicladores de base y la denominada industria “recicladora y transformadora”. Esta intermediación entre los recicladores de base y la denominada industria “recicladora y transformadora” significa que los primeros reciben únicamente una porción del reembolso total de USD 0,02, como se analizará más adelante. Los beneficios de los materiales de alto valor se transfieren a la entidad intermediaria y al resto de la cadena, mientras que los recicladores de base quedan compensados de manera inadecuada y trabajan en condiciones precarias.

⁶ Art. XX.- Tarifa. - Por cada botella plástica gravada con este impuesto, se aplicará la tarifa de hasta dos centavos de dólar de los Estados Unidos de América del Norte (USD 0,02), valor que se devolverá en su totalidad a quien recolecte, entregue y retorne las botellas, para lo cual se establecerán los respectivos mecanismos tanto para el sector privado como público para su recolección, conforme disponga el respectivo reglamento.

Ilustración n.º 3: Cadena de intermediarios desde la recolección (recicladores de base) hasta la compañía (recicladora y transformadora).



1 Cadena desde recuperación IRBP

Los recicladores de base han recolectado residuos en Ecuador por décadas, con lo que contribuyen a la protección medioambiental gracias a la recuperación y la gestión apropiada de los desechos que generan las distintas ciudades del país. Al recuperar material, siempre han sido una parte esencial del sistema, pero hasta la creación del IRBP, en 2012, no habían obtenido ningún beneficio sustancial ni mejorado sus condiciones económicas. Esta falta de reconocimiento y de beneficios los llevó a organizarse en asambleas que lidera la Red Nacional de Recicladores del Ecuador (RENAREC). Fundada en 2008, la RENAREC representa aproximadamente a 20 000 recicladores de base y más de 50 organizaciones en todo el país⁷. La RENAREC aboga por la integración de los recicladores de base mediante políticas inclusivas a nivel nacional, así como a través de planes de reciclaje locales e inclusivos en el ámbito municipal.

Requisitos para la devolución del IRBP

Para entender los desafíos que enfrentan los recicladores de base, es importante comprender los requisitos para la recaudación y la devolución del IRBP.

¿Quién puede solicitar la devolución del IRBP?

- Personas naturales
- Personas jurídicas (por ejemplo, organizaciones de recicladores de base)
- Centros de recolección, embotelladoras e importadoras
- Centros de reciclaje (industria transformadora)

Los beneficiarios de la devolución del impuesto deberán cumplir las siguientes condiciones:

- Contar con el certificado de inscripción y autorización emitido por el Ministerio de Industria y Productividad (MIPRO).
- Contar con inscripción y actividad vigente en el Registro Único de Contribuyentes (RUC)⁸.
- Estar al corriente con sus obligaciones tributarias.
- Firmar y entregar el acuerdo de responsabilidad a la administración tributaria (el SRI, en este caso).
- No ser objeto de inhabilitación por terminación del acuerdo de responsabilidad (Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado, 2012).

⁷ Iniciativa Regional para el Reciclaje Inclusivo (IRR), *Reciclaje inclusivo y recicladores de base en el Ecuador*, 2015.

⁸ Registro Único de Contribuyentes (RUC): documento que otorga el fisco a las personas contribuyentes para que puedan llevar a cabo actividades económicas.

En lo que respecta a la reglamentación del IRBP, se han identificado algunos desafíos para los recicladores de base:

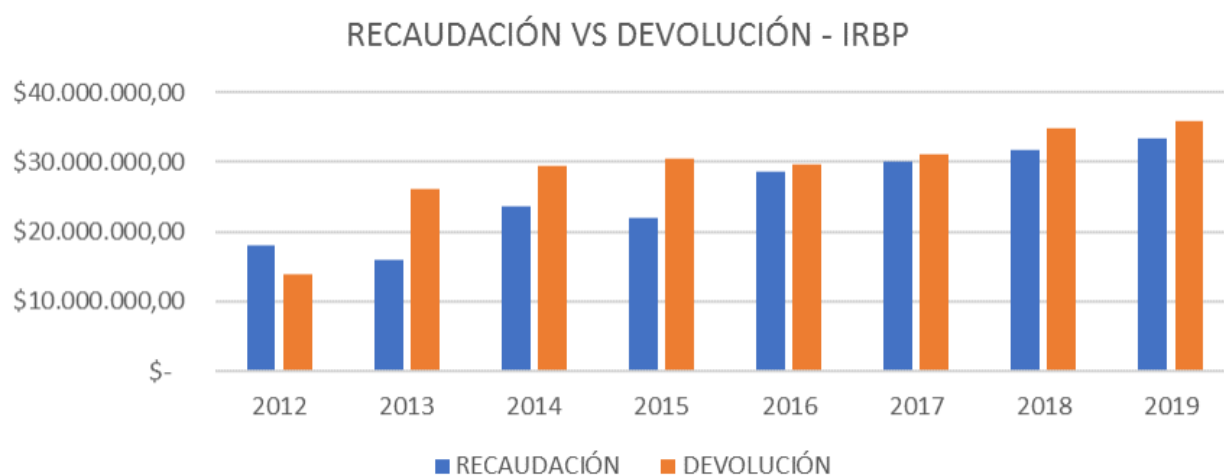
1. Los requisitos para poder solicitar la devolución del gravamen son complejos tanto para las organizaciones de recicladores de base como para el sector de la economía popular y solidaria. Solo las grandes empresas (recicladoras y transformadoras) pueden recuperarlo gracias a su tamaño y capacidad. De las 17 compañías registradas y autorizadas para redimir el impuesto, no hay ninguna asociación de recicladores de base.
2. Los recicladores de base no cuentan con suficiente capital o capacidad económica de otro tipo para incrementar su rol en el reciclaje, mediante la compra de equipamiento o de instalaciones.
3. Los recicladores de base y sus organizaciones no tienen, en su mayoría, una bodega o algún espacio de almacenamiento y, por ello, la mayoría debe vender el material recolectado a la primera oferta, en lugar de poder aprovechar los precios elevados por volumen o las alzas en el precio de mercado.
4. Los recicladores de base carecen del equipamiento, la maquinaria o el transporte necesarios para trasladar grandes cantidades de material.

Según un cuadro publicado por el MIPRO (2018), en el que se enumeran las entidades autorizadas a recibir la devolución del IRBP, se trata en su totalidad de industrias de transformación de materiales reciclables. Desde la introducción del impuesto en 2012, esta lista no ha incluido a ninguna organización de recicladores de base. Ello sugiere una necesidad urgente de realizar reformas inclusivas a las leyes y reglamentaciones, para que los requisitos sean compatibles con la realidad de los recicladores de base y permitan su inscripción, monitoreo y capacidad de recibir la devolución del gravamen. También es importante crear las condiciones operativas necesarias que permitirán su inclusión real en el modelo.⁹

Muchas organizaciones de recicladores de base no están inscritas en el RUC y las que lo están prefieren mantenerse inactivas debido a las obligaciones tributarias que eso conlleva. El ingreso de un reciclador fluctúa entre USD 180 y USD 210 al mes,¹⁰ lo cual es insuficiente para que esté al corriente de las obligaciones tributarias del RUC.

Rendimiento económico del IRBP

Por medio del reintegro total de su recaudación, el IRBP busca promover y fomentar el reciclaje de botellas plásticas no retornables. Según el SRI, entre 2012 y 2019, la recaudación del IRBP ascendió aproximadamente a 203,5 millones de dólares, mientras que el sistema reintegró aproximadamente 231,4 millones de dólares, demostrando así la dificultad de dicho sistema. Incluyendo 2020, la recaudación total ascendió a 247 millones de dólares aproximadamente.



⁹ Es de fundamental importancia incluir el término “reciclador de base” y su significado en la Ley y su reglamentación. El glosario de términos de la ley no menciona la figura de recicladores de base, a pesar de tratarse de los actores más importantes en el modelo, ya que recuperan materiales de las calles y de los vertederos a cielo abierto y los reintroducen en los procesos de producción.

¹⁰ Estudio del IRR, 2015.

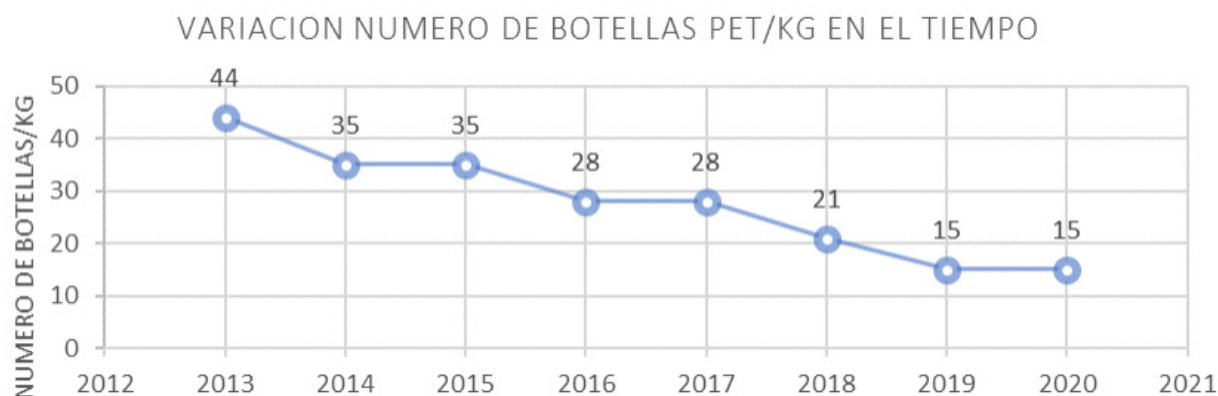
Durante el primer año de implementación, la recaudación del IRBP registró un incremento en el monto reembolsado, con respecto al recaudado, del 47 %, en comparación con el año previo (2011-2012). Aunque es verdad que los dos años subsecuentes también muestran una acentuación de la diferencia, el aumento no es tan sustancial como lo fue en el primer año. Por otra parte, el período 2015-2016 es el único año en que la diferencia se redujo un 3 %. Desafortunadamente, dados los problemas del sistema, el Estado reembolsa más de lo que recauda, debido principalmente a la cantidad de botellas plásticas que se introducen ilegalmente a través de la frontera (en contrabando desde Perú y Colombia) y a la duplicación de registros en el momento de las transacciones.¹¹

Con el fin de mantener la viabilidad fiscal del sistema, el Estado se ve forzado a cambiar el factor de conversión y lo hace de manera paradjica modificando el número de botellas plásticas que asume están presentes en un kilo de material, mientras mantienen el precio por envase de manera constante desde 2012 (una botella vale USD 0,02).

Este factor de conversión cambia cada 6 meses y consiste en ir disminuyendo el número de envases o botellas que se supone tiene cada kilo recuperado. Así, en 2012, un kilo estaba constituido por 44 botellas y se pagaba USD 0,88 por él; a 2019, por norma, se estableció que un kilo estaba constituido por solo 15 botellas y, por tanto, se pagaba a USD 0,30. De allí que forzosamente se dio una tendencia a la baja en el precio pagado por envase recuperado.



Recopiló Johnny Viteri



Recopiló Johnny Viteri

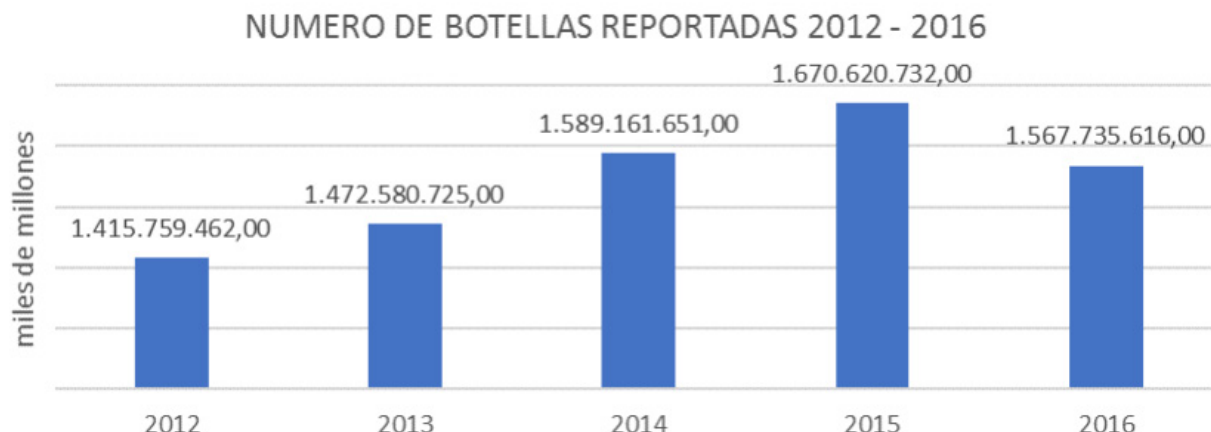
Se mencionó lo paradjico de la anterior medida por dos razones: la primera la disparidad entre número de envases presentes en un kilo y el número de envases aceptados por el sistema en un kilo; la segunda porque la industria tiende a reducir el peso de las botellas PET en términos de gramaje, es decir que, en la vida real a botellas de menor gramaje, un mayor número de envases presente en un kilo.

El resultado de esa medida es que los recicladores de base deben trabajar con más ahínco y más horas para completar un kilogramo de botellas, por el cual reciben una menor paga a causa del descenso en la tasa de conversión. Se trata de una lucha incesante para mantener sus ingresos e impedir que, de lo contrario, estos se contraigan.

¹¹ Otros problemas que contribuyen y que se identificaron en el sistema incluyen transacciones sin respaldo y la firma de registros vacíos.

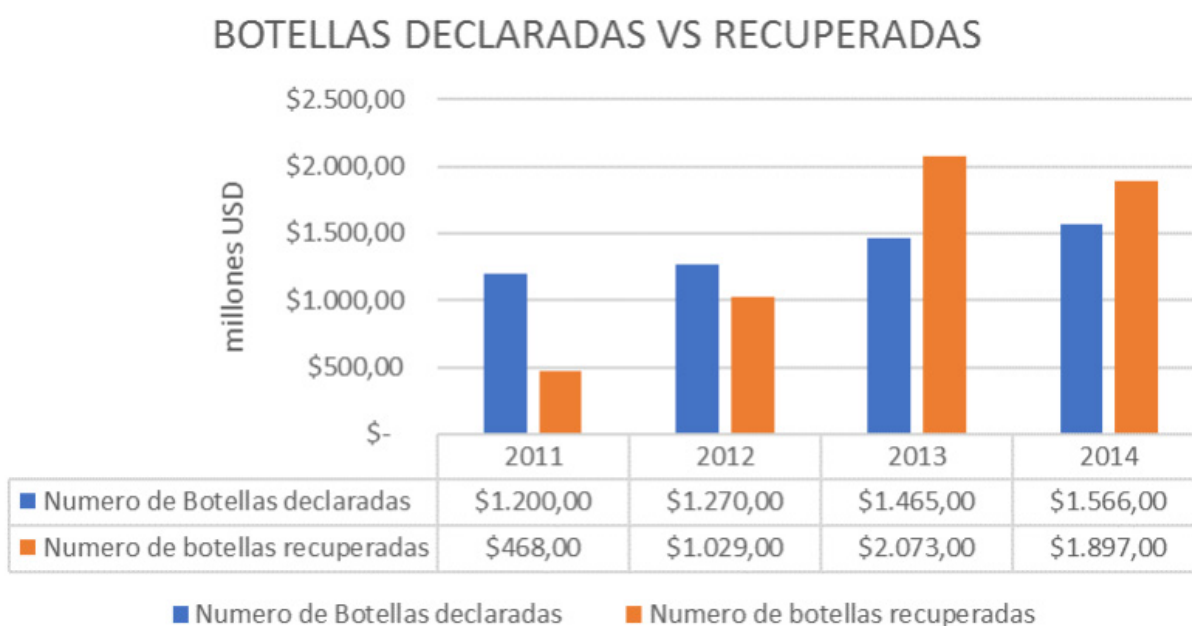
Factores ambientales

En Ecuador, como en el resto del mundo, la producción de botellas plásticas es un serio problema ambiental que debe atenderse urgentemente. Según el SRI, de 2012 a 2016, se introdujeron al mercado aproximadamente 7 715 millones de botellas de plástico.



Fuente: SRI

El IRBP fracasó en sus objetivos declarados, más allá de los fiscales, tales como un cambio en los patrones de consumo o la adopción de bienes sustitutos. Durante el primer año de implementación del IRBP, se fabricaron 1 415 millones de botellas plásticas no retornables; el año siguiente, la producción alcanzó 1 472 millones, un aumento de botellas del 3,86 %. Entre 2013 y 2014, la fabricación de botellas creció un 7,34 %, el mayor incremento desde que se implementó el impuesto. El aumento entre 2012 y 2016 fue del 9,7 % y, si se proyecta al año 2020, se estima una introducción al mercado de alrededor de 15 400 millones de botellas. Cabe destacar que la fabricación de botellas plásticas no retornables creció al mismo ritmo que su principal sector económico: la industria de las bebidas.



El consumo actual resultará en una demanda multiplicada de botellas PET, así como una presión mayor al sistema de REP para gestionar los recursos naturales y la eliminación responsable de los residuos.

Desde que el IRBP entró en vigor, no ha habido un incremento en el monto del gravamen. Su baja tarifa y su transferencia permanente a lo largo de la cadena lo han hecho socialmente aceptable para las embotelladoras y para las personas consumidoras. Sin embargo, el impuesto no incentiva el reemplazo de las botellas de plástico PET por otros envases retornables, como las botellas de vidrio.

A ello se suma que el IRBP no indujo un cambio en las preferencias de las personas consumidoras o en los esquemas de fabricación de las compañías embotelladoras. Incluso hubo distorsiones en cuanto al número de botellas declaradas y reconocidas por el Estado.

Ilustración n.º 4: Reglamentación del Impuesto Redimible a las Botellas Plásticas no Retornables (IRBP)

Las embotelladoras e importadoras declararán y pagarán el IRBP hasta el quinto día hábil del mes subsiguiente al que se produjere el evento gravable. Las importadoras incluirán esto en la respectiva declaración aduanera.

Para la liquidación del impuesto a pagar, las embotelladoras multiplicarán el número de unidades embotelladas por la correspondiente tarifa, valor del cual descontarán el número de botellas recuperadas y transferidas a la recicladora o a centros de recolección.

El SRI reembolsará exclusivamente a los centros de recolección, centros de reciclaje e importadoras certificadas, el monto del impuesto multiplicado por el número de botellas recuperadas o recolectada, o su equivalente en kilogramos.

Los consumidores tienen derecho a recibir el reembolso de las embotelladoras y centros de recolección siempre y cuando entreguen las botellas limpias y sin desechos.

Fuente: Servicio ecuatoriano de Rentas Internas (SRI). Compilado por Johnny Viteri

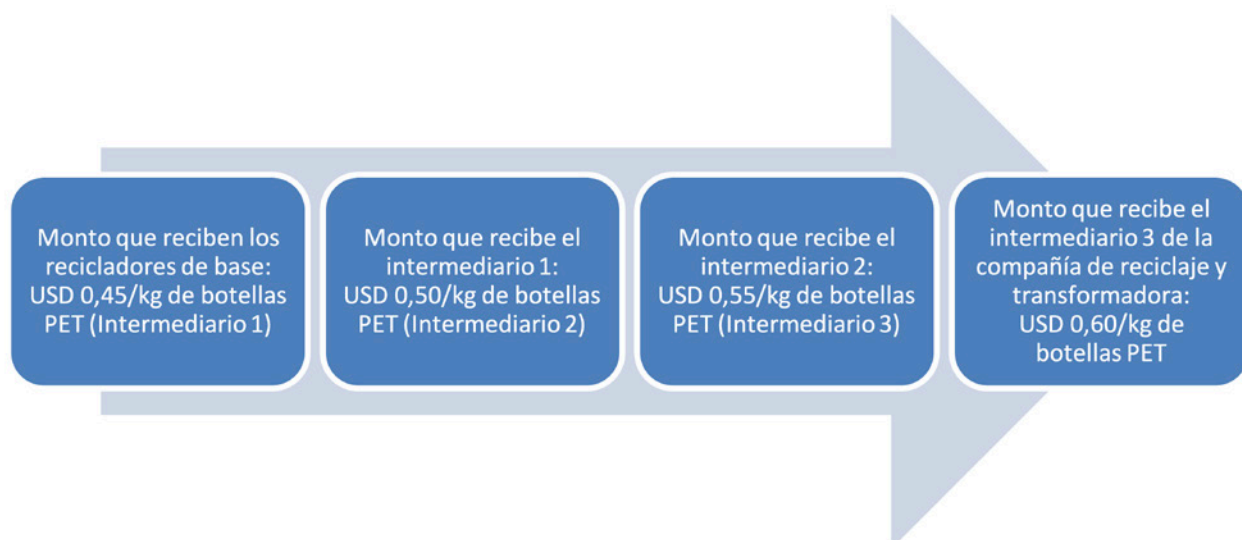
Efectividad del IRBP

El monto del impuesto recaudado por el proceso de embotellamiento (evento gravable) y el monto reembolsado arrojaron un saldo negativo para el Estado, de 12,8 millones de dólares entre 2012 y 2014, lo que demuestra que se requirió de apoyo fiscal para que el sistema continuara funcionando. Ello no sigue el principio de Responsabilidad Extendida del Productor implícito en el IRBP, como en todo “impuesto verde”. La ley afirma que el Estado debe reembolsar el monto por las botellas plásticas recuperadas, pero no fija un límite a tal.

Las opiniones de las autoridades ambientales y fiscales varían en cuanto a la efectividad de los gravámenes en el área medioambiental. Antes de implementar el impuesto, el Ministerio del Ambiente estimó que 1 200 millones de botellas fabricadas o importadas circulaban en el país, con un nivel de reciclaje del 39 %. Una vez implementado, el nivel de recolección y reciclaje aumentó al 81 % en el primer año, al 141,5 % en el segundo y al 121,1 % en el tercero, lo que significaría que se alcanzó el objetivo ambiental de reducir la contaminación que causan las botellas plásticas no retornables.

Sin embargo, los beneficios socioeconómicos para los recicladores de base no se han materializado. En 2019, el SRI estableció un factor de conversión de 15 botellas de plástico PET por kilogramo, equivalente a USD 0,30 por kilo (en 2012, el factor fue de 44 botellas PET/kg, lo que equivalía a USD 0,88). El valor total por kilo para las compañías de reciclaje y transformadoras fue de USD 0,60. Dado que se ubican al principio de la cadena de valor, los recicladores de base perciben USD 0,45 por kilo, monto pagado en la mayoría de los casos por un intermediario (el número 1 en la ilustración n.º 9). Cada intermediario recibe un monto mayor, que no incluye el pago de actividades paralelas (remoción de etiquetas, clasificación y embalaje) hasta que el material llega a la recicladora transformadora, que paga USD 0,60 por kilo al intermediario final.

Ilustración n.º 5: Distribución del precio por kilo de botellas PET después de la recuperación



Compilado por Johnny Viteri

De este modo, los recicladores de base reciben un 77,1 % (USD 0,45) del valor total por kilo (USD 0,60) que pagan las compañías de reciclaje y transformadoras, mientras que los intermediarios obtienen precios más elevados debido a la adición de valor (USD 0,15/kg por quitar etiquetas y clasificar, por ejemplo), hasta que finalmente se alcanza el 100 % del valor de mercado.

La RENAREC insiste en la obligación de asegurarse que los recicladores de base sean quienes se benefician directamente. Elbia Pisuña, vicepresidenta de la organización, comentó la realidad que suponía el modelo del IRBP para la membresía de la RENAREC cuando la tasa de conversión de número de botellas por kilo era mucho más elevada: “Pensamos que la totalidad de los USD 0,02 [por botella] se entregarían a los recicladores de base, no a las industrias. El proyecto suponía una buena ganancia para los recicladores de base, pero acabó dificultando más nuestra labor. Antes, éramos 1 500 recicladores de base en la ciudad y, ahora, somos más de 4 400. Ahora todo el mundo quiere reciclar: escuelas e industrias inclusive. Encima, los intermediarios, que poseen los centros de recolección y que pueden entregar las botellas, nos pagan USD 0,54 sin reconocer las tareas de etiquetado y clasificación. Las compañías les pagan USD 0,85, así que ¿quién gana? Para la naturaleza y el medioambiente, ha sido excelente, pero para nosotros, no tanto” (Elbia Pisuña, entrevista personal el 21 de mayo de 2016).

Desventajas del sistema para los recicladores de base:

- Desde 2012, el factor de conversión ha cambiado cada seis meses y siempre lo hace con una tendencia a la baja, por lo que los recicladores de base perciben menos por el material recolectado.
- La disminución bianual en el valor del plástico PET tiene un efecto directo en los ingresos de los recicladores de base, puesto que el IRBP representa cerca del 50 % de sus ingresos.
- Actualmente, los recicladores de base no reciben todo el reembolso del impuesto.
- Se necesitan reformas a la Ley para asegurar que los conceptos y términos “reciclaje inclusivo” y “recicladores de base” se incorporen a la ley.

Riesgos para el modelo del IRBP:

- La poca capacidad de control a lo largo de la cadena plantea desafíos para su viabilidad fiscal (arribo ilegal de botellas PET a través de la frontera, transacciones sin respaldo, firma de registros vacíos y duplicación de registros).
- Es posible que el impuesto sea demasiado difícil –fiscal y operativamente– y que desaparezca.

Ventajas:

- Dado que el impuesto se instauró en 2012-2013, hubo un incremento en la recuperación de materiales con plástico PET y otros materiales reciclables.
- El plástico PET es uno de los materiales con uno de los valores de mercado más elevados, comparado a otros materiales.
- En algunos casos, los reembolsos del IRBP representan entre un 50 % y un 60 % de los ingresos mensuales de los recicladores de base.

Recomendaciones:

- Mejorar los controles en toda la cadena.
- Crear un comité técnico para revisar las fuentes de información y el método que define el factor de conversión del IRBP, para asegurar que el número de botellas que se supone constituyen un kilo de PET sea justo y exacto.
- Recoger muestras a nivel nacional para contrastar esta información.
- Crear condiciones para que el impuesto beneficie a los recicladores de base.
- Propiciar las condiciones operativas y empoderar a las organizaciones de la economía popular y solidaria, especialmente aquellas de recicladores de base, para que tengan acceso a las licitaciones de compras públicas y brinden servicios de gestión de los residuos reciclables.
- Fijar un tope al monto reembolsado a las compañías recicladoras y transformadoras –uno que no exceda la recaudación estatal del proceso de embotellamiento– para evitar un daño mayor al fisco nacional.

Soluciones alternativas o complementarias

Otros casos en el ámbito internacional ofrecen escenarios alternativos, con posibles soluciones a los problemas que plantea el IRBP. De manera similar al impuesto en Ecuador, muchos países han instrumentado reglamentaciones tributarias para frenar el uso y la contaminación causada por las botellas plásticas; reglas que se basan en iniciativas de depósito, devolución y retorno. Por otra parte, muchos más han implementado la tributación como una mera recaudación fiscal, es decir, no hay reembolso por la devolución de botellas plásticas.

Dicho lo anterior y comparado con la experiencia internacional, Ecuador no es el peor caso en cuanto a políticas fiscales medioambientales. Sin embargo, se necesitan reformas para garantizar que los beneficios lleguen a los recicladores de base y mejorar los controles en la cadena. Una nueva legislación aseguraría que se alcanzan estas metas e iría más allá de la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado, que se enfoca en impuestos ambientales. Una nueva legislación permitiría a las autoridades fiscales contar con una comprensión más amplia de la realidad del problema y de sus posibles soluciones. Además de la necesidad de vincular las instituciones del Estado, también es necesario conectar el Ministerio del Ambiente, que nunca se ha involucrado en este impuesto ni en sus objetivos, a pesar de ser la autoridad encargada de gestionar los asuntos ambientales y de contar con una serie de programas y proyectos que pueden relacionarse con las metas del IRBP, tales como el Programa Nacional para la Gestión Integral de Desechos Sólidos, entre otros.

Por otro lado, el IRBP requiere necesariamente reformas a su operación y la ejecución de la modalidad de recaudación tributaria. Aunque es verdad que el reembolso por la recuperación de botellas plásticas ha hecho posible el desarrollo de la industria del reciclaje, el país se enfrenta a desembolsos superiores a los montos recaudados, por lo que no es sostenible en el tiempo.

Así, Ecuador podría considerar, en el futuro, crear un fondo especial que se alimente del ingreso tributario, pero que podría usarse con otros propósitos, por ejemplo, una subvención dirigida a los recicladores de base y a las embotelladoras para planes de innovación y de reciclaje inclusivo.

Epílogo

En 2021, la Corte declaró inconstitucional la reforma tributaria de 2011, ello significa que retira gradualmente el sistema de depósito, devolución y retorno en Ecuador para las botellas de plástico PET.

La Corte Constitucional dispuso que la Ley de Fomento Ambiental, seguirá vigente hasta 2023 para dar tiempo a la aprobación de una nueva ley. Tras 10 años de análisis, la Corte Constitucional declaró inconstitucional la reforma tributaria llamada Ley de Fomento Ambiental, que entró en vigor en noviembre del 2011. Se trata de una de las reformas tributarias más importantes que impulsó el Gobierno de Rafael Correa, pues aumentó el Impuesto a la Salida de Divisas (ISD) del 2 % al 5 %.

Debido a todos los vacíos jurídicos y el impacto en los ingresos fiscales del Estado que puede provocar la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley de Fomento Ambiental, la Corte Constitucional decidió que el fallo no entrará en vigor de forma inmediata. El organismo dispuso que la Ley de Fomento Ambiental seguirá vigente hasta diciembre de 2023 para dar tiempo al Ejecutivo de enviar una nueva reforma tributaria que corrija los vacíos que se producirán.



Foto: Johnny Sebastian Viteri

ACERCA DE GLOBAL REC

La Alianza Mundial de Recicladoras y Recicladores es un proceso de articulación entre miles de organizaciones de personas recicladoras, apoyado por WIEGO, en más de 28 países especialmente de América Latina, Asia y África.

Visite www.globalrec.org

ACERCA DE WIEGO

Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO, por su sigla en inglés) es una red mundial dedicada a promover el empoderamiento de las personas trabajadoras –particularmente de las mujeres– en situación de pobreza en la economía informal para garantizar sus medios de subsistencia. Creemos que todas las personas trabajadoras deben tener los mismos derechos, oportunidades económicas y protecciones, y poder expresarse en un plano de igualdad. Para promover el cambio, WIEGO contribuye con el mejoramiento de las estadísticas, la construcción de nuevos conocimientos sobre la economía informal, el fortalecimiento de redes de organizaciones de personas trabajadoras en empleo informal, así como de sus capacidades; y, junto con estas redes y organizaciones, busca influir en las políticas locales, nacionales e internacionales.

Visite www.wiego.org/es

