

INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PARA PROMOVER LOS ENVASES REUTILIZABLES



Los reutilizables tienen un papel importante en la economía circular. Desde las botellas de cerveza de vidrio, pasando por las botellas de plástico de refrescos rellenables, hasta las tazas de café, los envases de bebidas rellenables pueden reutilizarse varias veces antes de ser reciclados, lo que es clave para mantener los recursos valiosos en el ciclo de producción durante el mayor tiempo posible. En algunos países, las botellas reutilizables se reutilizan hasta 50 veces, lo que elimina la necesidad de fabricar 49 botellas más y evita todos los efectos ambientales relacionados con su producción y la gestión del final de su vida útil.

Además de los evidentes beneficios ambientales, los sistemas recargables ofrecen enormes beneficios económicos en términos de ahorro de costos materiales y creación de empleos, que se multiplican con cada recarga. A pesar de estos beneficios, la cuota de mercado de las bebidas en envases reutilizables ha disminuido rápidamente en las jurisdicciones de todo el mundo, ya que las alternativas de un solo uso hechas de vidrio, plástico, metal y materiales multilaminados ocupan su lugar. Sólo en Europa occidental, las ventas de envases de bebidas rellenables han disminuido de 63.200 millones de unidades en 2000 a 40.200 millones de unidades en 2015. (Para ver cómo los rellenables han disminuido en países individuales de toda Europa, visite el Centro de Recursos <http://reloopplatform.eu/beverage-sales-bycontainer-type/>)

Varios factores pueden explicar esta disminución, uno de los cuales es un cambio en el panorama de la venta al por menor hacia los grandes minoristas o las tiendas de "caja grande". Al no existir políticas que los promuevan, los minoristas de Europa (y de otras partes) han dejado de llevar artículos recargables en un esfuerzo por reducir los requisitos de mano de obra, espacio y gestión general asociados con el hecho de tener que retirarlos. Un ejemplo de ello es ALDI, una de las principales empresas de descuento de Europa, que se niega rotundamente a vender nada en envases reutilizables.

Otro factor que contribuye a la disminución de los envases de bebidas rellenables y al correspondiente aumento de los envases de un solo uso es que los sistemas rellenables requieren un mayor nivel de internalización de los costos por parte de los productores de bebidas. Mientras que los productores de bebidas en envases de un solo uso generalmente sólo incurren en una parte del final de los

costos de gestión de la vida, los productores de envases de bebidas reutilizables incurren en los costos totales de recogida y rellenado. Esta desigualdad de condiciones crea un incentivo económico para utilizar envases de un solo uso en lugar de los reutilizables.

Los países que siguen teniendo una cuota de mercado relativamente alta de botellas recargables han aplicado activamente instrumentos de política para preservar la infraestructura de las botellas recargables. En la presente ficha descriptiva se examinan tres mecanismos de política que, cuando se utilizan conjuntamente, pueden invertir la tendencia a la disminución de las botellas recargables: 1) depósitos obligatorios de envases; 2) gravámenes ecológicos o derechos de eliminación anticipada sobre las alternativas de uso único; y 3) objetivos de reutilización.

Si bien estos tres instrumentos son el centro de atención de esta hoja informativa, es importante señalar que existen varios otros mecanismos de política que pueden utilizarse para apoyar la reutilización. Entre ellos cabe mencionar los siguientes:

- Programa de etiquetado reconocible a nivel nacional o europeo;
- Promoción y educación;
- Un sistema de distribución único;
- Incentivos financieros a las empresas que venden productos en envases recargables;
- Prohibición de los contenedores de un solo uso;
- Un sistema de permisos negociables; y
- Políticas amplias de materiales (como los impuestos sobre materiales vírgenes).

#1 - DEPÓSITOS OBLIGATORIOS DE ENVASES

Si bien un sistema de depósito, devolución y retorno (SDDR) en sí mismo puede no obligar a un fabricante de bebidas a pasar a los rellenables, establece una infraestructura mediante la cual se pueden devolver los contenedores, y es una de las formas más eficaces de apoyar altos niveles de captura y calidad del material. En resumen, es un componente necesario de cualquier sistema de reutilización exitoso.

Un SDDR es un programa que coloca un depósito mínimo reembolsable en la cerveza, los refrescos, el alcohol y otras bebidas con el fin de garantizar una alta tasa de recuperación de los contenedores para su reciclado o reutilización. En el marco de un SDDR, los depósitos se cobran en los envases de bebidas cuando se compran y se reembolsan cuando el consumidor devuelve el envase a un lugar de redención autorizado, como un minorista. Esto es necesario para devolver el envase al distribuidor para que lo rellene.

Los SDDR dan lugar a altas tasas de recuperación debido a la influencia del instrumento económico en el comportamiento del consumidor. Debido a esto, si el depósito se establece demasiado bajo en relación con el precio de compra global de una bebida, hay poco incentivo para devolver el envase para su reciclaje. Esto, a su vez, minimiza la ventaja económica de rellenar porque la botella rellenable tiene menos viajes (usos) y se reduce su beneficio

económico para el embotellador.

Otro factor importante a considerar cuando se implementa un programa DRS es su alcance. Para que sea más efectivo, es esencial que se aplique un depósito tanto a los contenedores recargables como a los no recargables. Si el depósito se aplica sólo a los envases rellenables, habrá un incentivo para que los consumidores compren envases no rellenables, porque sólo la botella rellenable requiere un desembolso inicial de dinero (el depósito). La exigencia de un depósito en todos los envases de bebidas nivela el campo de juego en términos de precios en el punto de venta.

Otra forma de alentar a los consumidores a pasar a los envases recargables es utilizar depósitos de varios niveles. En el marco de un sistema de depósitos múltiples, se aplican tasas de depósito más bajas a los envases recargables y depósitos más altos a los envases no recargables, lo que crea un pequeño incentivo económico para la compra de productos recargables. Por ejemplo, en Alemania, el depósito de una botella no recargable es de 25 centavos de euro, frente a la alternativa recargable que conlleva un depósito de 8 centavos de euro, una ventaja de 16 centavos por unidad de punto de compra. Si bien la devolución del depósito en todos los envases de bebidas es fundamental para apoyar los productos recargables, por sí sola no puede invertir la tendencia de los productores a pasar a las alternativas no recargables.

#2 - INTRODUCIR GRAVÁMENES VERDES O DERECHOS DE ELIMINACIÓN ANTICIPADA EN EL USO ÚNICO CONTENEDORES

La aplicación de un gravamen o tasa "verde" a los contenedores de un solo uso es uno de los instrumentos más eficaces y de uso más frecuente de que disponen los gobiernos para promover el uso de los artículos recargables. La finalidad de esos gravámenes o tasas es crear una ventaja en el precio de las bebidas que se venden en botellas recargables y, al mismo tiempo, desalentar la compra y el consumo de las que se venden en envases de un solo uso.

Tres elementos que deben considerarse en la formulación de un gravamen o tasa sobre los envases de un solo uso son:

- ¿Quién debe pagar el gravamen/tasa?;
- ¿Debe aplicarse el gravamen/tasa por unidad o por volumen?; y
- ¿Cuál debería ser la tasa de tasa/tasa?

En 1978, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) recomendó que la forma más justa de aplicar un gravamen o tasa sería directamente al embotellador o distribuidor. La aplicación del gravamen o tasa al embotellador en el punto de venta tendría el efecto deseado de proporcionar al cliente un incentivo financiero para adquirir el producto rellenable, ya que el gravamen o tasa se trasladaría al minorista, que a su vez lo trasladaría al cliente.

Dado que el problema es el propio envase y no la bebida que contiene, tendría sentido que el gravamen o tasa se aplicara al envase en lugar de tener tasas basadas en el volumen. Este enfoque

también sería más sencillo de entender para los minoristas y los consumidores.

La fijación del gravamen o tasa de derechos debe hacerse con cuidado. Si se establece demasiado alto, habrá una importante oposición de los consumidores y posiblemente de los importadores. Por el contrario, si se fija demasiado baja, el costo adicional de los envases de un solo uso puede pasar desapercibido para los consumidores. En este caso, el gravamen o tasa no estaría logrando su objetivo, ya que no proporcionaría ningún incentivo para alterar los hábitos de compra.

Consideremos, por ejemplo, el estado de Nueva York (EE.UU.), que implementó un impuesto de 0,02 dólares sobre los refrescos no recargables. Este impuesto no ha tenido ningún efecto en el comportamiento del consumidor, probablemente porque el consumidor desconoce el impuesto, que ha sido internalizado en el precio de la bebida.

Por el contrario, en Finlandia el impuesto verde sobre los envases no reciclables era de 67 centavos de euro/litro y los envases reciclables llevaban un impuesto de 17 centavos de euro/litro. Las cifras muestran el éxito de esta combinación de políticas para preservar el sistema finlandés de envases recargables. En el año 2000, el 73% de la cerveza y el 98% de los refrescos consumidos en Finlandia se compraron en envases rellenables³. Esto significó que los envases de bebidas rellenables y los envases de bebidas reciclables estaban ahora sujetos a los mismos términos y condiciones de tributación. Esto ha tenido el resultado previsible de diezmar la industria de los envases recargables en Finlandia. En sólo un año, los mercados de carbonatos y agua fueron totalmente absorbidos por los envases de PET de un solo uso y la botella de PET rellenable desapareció.

#3 - ESTABLECER (O AUMENTAR LOS EXISTENTES) OBJETIVOS PARA BOTELLAS REUTILIZABLES COMO PORCENTAJE DEL VOLUMEN DE LA BEBIDA

Un objetivo es un tipo de instrumento normativo que exige a toda la industria de las bebidas, o a empresas individuales de bebidas, que envasen o vendan un determinado porcentaje de sus productos de bebidas en envases rellenables. El principal objetivo de esta política es asegurar que un porcentaje mínimo de los envases de bebidas vendidos en una jurisdicción determinada sean rellenables. Una de las desventajas de los objetivos es que ofrecen pocos incentivos, por sí solos, para aumentar el uso de los rellenables, especialmente si no hay ninguna sanción por su incumplimiento.