

## Eines econòmiques per accelerar la transformació cap a una economia circular

Pilar Chiva

Agència de Residus de Catalunya

### 1. Introducció

L'economia circular, contraposada al model predominat d'economia lineal, es basa en tres principis, tots impulsats pel disseny: eliminar els residus i la contaminació, circular els productes i materials (en el seu valor més alt) i regenerar la natura.

Es basa en una transició cap a energies i materials renovables. Una economia circular desvincula l'activitat econòmica del consum de recursos finits, és un sistema resiliència, bo per a les empreses, les persones i el medi ambient.

A Catalunya, igual que a la resta d'economies globals, estem encara lluny d'assolir un model econòmic realment circular. L'economia circular s'està convertint en un tema d'interès, cada cop se'n parla més als fòrums empresarials, als mitjans de comunicació,... i es legisla més en detall a tots nivells, però els estudis ens diuen que la circularitat real no està avançant. Malauradament, en lloc d'incrementar-se, cada any es redueix la proporció global de matèries secundàries consumides (7,2% en 2023, un 21% menys respecte 2018)<sup>1</sup>, i continua incrementant-se el consum global de materials en la nostra economia.

Per aconseguir avançar cap a aquest model circular, en l'àmbit dels recursos materials necessitem reduir-ne el consum, prevenir la generació de residus i, d'aquells que no es puguin prevenir, fer una recollida eficient que permeti una valorització material de qualitat, obtenint recursos que es puguin reintroduir al cicle productiu de forma eficient.

La normativa europea<sup>2</sup> a fa una aposta per l'impuls de l'economia circular establint objectius concrets pels Estats Membres entre d'altres en l'àmbit dels residus, com ara:

- La preparació per a la reutilització i el reciclatge dels residus municipals s'ha d'augmentar fins a un mínim del 55 %, 60 % i 65 % en pes l'any 2025, 2030 i 2035 respectivament.
- L'abocament en dipòsits controlats de residus municipals ha de ser menor al 10% al 2035.

D'altres normatives estableixen objectius d'incorporació de material reciclat als productes nous, com ara que al 2030 els envasos de plàstic hauran d'incorporar un 30% de plàstic reci-

<sup>1</sup> Circularity Gap Report 2024 (<https://www.circularity-gap.world/2024>)

<sup>2</sup> Directive (EU) 2018/851 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Directive 2008/98/EC on waste / Directive 1999/31/EC of 26 April 1999 on the landfill of waste



clat<sup>3</sup>, o que els projectes de construcció d'obra pública i d'obra privada han de determinar l'ús d'àrids reciclats procedents de la valorització de residus de la construcció i la demolició en un percentatge mínim del 5% en pes sobre el total d'àrids previstos<sup>4</sup>s. Per aconseguir complir aquests objectius cal obtenir materials reciclats en quantitat suficient i amb la qualitat adequada als usos que es pretenen aplicar.

Actualment a Catalunya (i a Espanya) estem lluny d'assolir els objectius marcats per la normativa europea. Concretament a Catalunya, al 2023 es van destinar a preparació per a la reutilització i reciclatge el 40,3% dels residus municipals, i el 31,7% van tenir l'abocador com a destí final<sup>5</sup>. Clarament cal prendre mesures decidides que permetin canviar aquesta tendència.

## 2. Instruments econòmics per promoure economia circular

Els instruments econòmics, entenent-los com incentius i penalitzacions monetàries, s'han revelat en els darrers anys com realment eficaços per ajudar a assolir aquests objectius. Premiar els comportaments positius, ja sigui a nivell individual o empresarial, i castigar econòmicament els que ens allunyen dels nostres objectius (el que es coneix com l'estratègia del pal i la pastanaga) aconsegueix fer canviar hàbits i estratègies empresarials.

Al 2023, la Comissió Europea va publicar un *Informe de la Comissió al Parlament Europeu, al Consell, al Comitè Econòmic i Social Europeu i al Comitè de les Regions, que identifica els Es-*

*tats membres en risc de no assolir els objectius de reciclat de residus municipals i d'envasos de 2025 i l'objectiu de reducció del dipòsit de residus en abocadors de 2035<sup>6</sup>.*

En aquest informe s'identifica l'Estat Espanyol com un dels països en risc de no complir els objectius establerts pel 2025. Com a mesures per revertir aquesta situació es recomanava, entre d'altres, la implantació d'instruments econòmics millorats (com règims eficients de responsabilitat ampliada del productor i impostos sobre abocaments i incineració adequats al seu propòsit).

## 3. Experiència a Catalunya

A Catalunya tenim experiència en l'aplicació d'instruments econòmics en l'àmbit dels residus, reconeguda internacionalment com un cas d'èxit, i amb algunes singularitats que la fan diferents d'altres models.

El cànon català de disposició final (abocament i incineració) dels residus va ser creat al 2003 per la Llei 16/2003, de finançament de les infraestructures de tractament de residus i del cànon sobre la deposició de residus<sup>7</sup>, i des de 2023 es va convertir en impost estatal, ja que quedava recollit a la llei estatal 7/2022 de residus i sòls contaminats per a una economia circular<sup>8</sup>.

Mitjançant aquesta norma, s'afegeix un cànon a les tarifes d'entrada a les instal·lacions d'abocament i incineració de residus, ja siguin plantes públiques o privades. Aquest cànon és recollit per l'Agència de Residus de Catalunya i nodreix el Fons de gestió de residus, que s'integra de

3 Real Decreto 1055/2022, de 27 de diciembre, de envases y residuos de envases

4 [https://residus.gencat.cat/ca/ambits\\_dactuacio/tipus\\_de\\_residu/ru-nes\\_i\\_altres\\_residus\\_de\\_la\\_construccio/arids\\_reciclats/](https://residus.gencat.cat/ca/ambits_dactuacio/tipus_de_residu/ru-nes_i_altres_residus_de_la_construccio/arids_reciclats/)

5 Font: Estadístiques Agència de Residus de Catalunya ([https://residus.gencat.cat/ca/consultes\\_i\\_tramits\\_-\\_nou/estadistiques/](https://residus.gencat.cat/ca/consultes_i_tramits_-_nou/estadistiques/))

6 [https://environment.ec.europa.eu/publications/waste-early-warning-report\\_en](https://environment.ec.europa.eu/publications/waste-early-warning-report_en)

7 <https://portaljuridic.gencat.cat/ca/document-del-pjur/?documentid=320973>

8 <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-5809>

forma diferenciada en el pressupost de l'Agència de Residus de Catalunya.

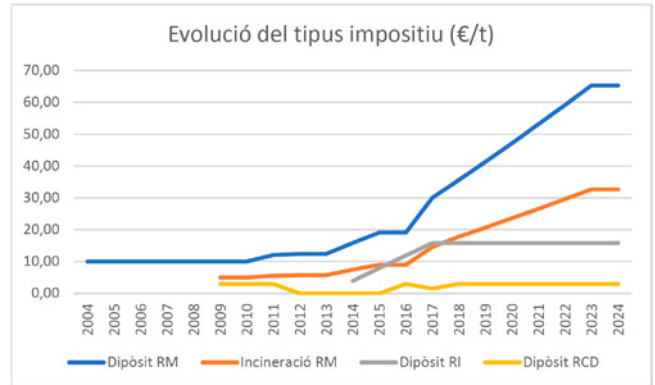
El cànon, aplicat als residus municipals, industrials i de la construcció que van a abocador o incineració, ha permès ajudar a desincentivar aquestes opcions de gestió. A la vegada, el caràcter finalista d'aquest instrument, determinat per llei, ha permès que el retorn dels fons recaptats serveixi com a incentiu cap a la circularitat per empreses i administracions. Aquest retorn es materialitza a través de finançament d'infraestructures de gestió de residus, retorn directe a ens locals per tones recollides selectivament o a través de la dotació de fons per convocatòries de subvenció per projectes d'economia circular. Cal assenyalar que el caràcter finalista, present al cànon català des del seu inici, no queda recollit a la llei 7/2022 que crea l'impost estatal, però que a Catalunya aquest caràcter es manté en virtut de la norma adaptada al cas català. A altres Comunitats Autònomes s'aplica l'impost establert a la llei a partir de 2023, però els fons recaptats en molts casos van als pressupostos generals, no es destinen a finalitats ambientals com a Catalunya.

Aquest caràcter finalista és el factor diferencial del cànon català respecte altres models i és el que ha permès assegurar la seva eficàcia, castigant les pràctiques menys adequades des del punt de vista ambiental (abocament i incineració) i premiant les que ens apropen a una economia més circular.

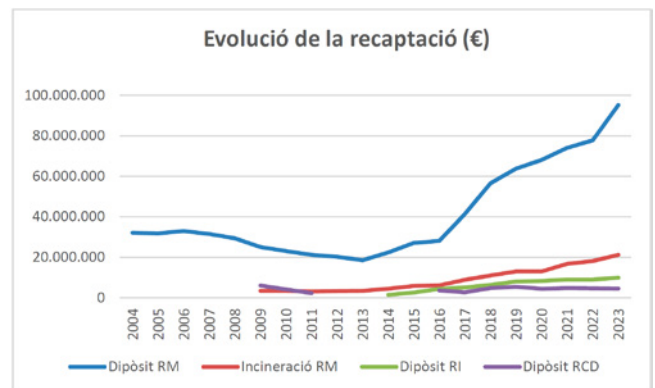
#### 4. Efectes econòmics i ambientals del cànon d'abocament i incineració a Catalunya

Per tal d'anar incidint progressivament, els imports unitaris dels cànon o impostos aplicats

a Catalunya als residus municipals industrials i de la construcció han anat evolucionant amb el temps des de la seva creació, com es pot veure en el següent gràfic:



Aplicant aquests imports unitaris a les tones efectivament dipositades en abocador o gestionades a través de plantes incineradores a Catalunya, podem veure l'evolució de la recaptació al llarg dels anys en cada un dels fluxos afectats:



L'evolució de la recaptació d'aquest cànon (impost des de 2023) ha estat considerable, passant dels 32 MEUR al 2004 als més de 131 MEUR al 2023. Aquests imports han nodrit el Fons de gestió de residus, permetent desenvolupar polítiques actives de foment de l'economia circular, en l'àmbit empresarial i en el de les administracions públiques responsables de la recollida i gestió de residus.

Com s'ha comentat, a Catalunya es va determinar des de la seva creació que aquest cànon seria finalista, i aquesta particularitat s'ha mantingut en el canvi de cànon a impost en el cas de Catalunya. En cada un dels fluxos (residus municipals, industrials i de la construcció), els diners recaptats s'han destinat a diferents objectius ambientals, però sempre buscant afavorir la prevenció i valorització de residus i l'economia circular en general. Els criteris particulars, més enllà del que determina la llei que estableix el cànon, es decideixen en uns òrgans participatius existents per cada un dels fluxos, les Juntes de Gestió, on participen representants dels sectors afectats, com les associacions de municipis, els gremis de gestors de residus o les associacions de constructors<sup>9</sup>. El criteri de retorn de cada un dels cànons es decideixen i es voten cada any a cada una de les juntes.

En concret, en el cas dels residus municipals, els diners recaptats s'han dedicat en part al finançament d'infraestructures de gestió de residus municipals (com plantes de compostatge i digestió anaeròbia per tractar la fracció orgànica, entre d'altres), i d'altra banda hi ha hagut un retorn automàtic d'una quantitat determinada per cada tona de material recollit selectivament (fracció orgànica, envasos, vidre, paper i cartró, residu tèxtil,...) que ha permès incentivar la implantació de models eficients de recollida selectiva per part dels ens locals. Aquest retorn automàtic per tona recollida és més elevat com millor és la qualitat dels residus recollits en el cas de la fracció orgànica, és a dir amb menys elements impropis incorporats.

En el cas dels residus industrials, els diners recaptats s'han destinat a dotar econòmicament

diverses ordres de subvenció destinades a empreses i a associacions empresarials, per tal de fomentar projectes d'economia circular.

I finalment, en el cas dels residus de construcció i demolició, la recaptació també s'ha dedicat a dotar convocatòries de subvenció per promoure la utilització d'àrids reciclats en obres públiques, o per la retirada d'amiant.

La política del pal i la pastanaga que permet el cànon ha tingut un efecte evident en els resultats de recollida i gestió de residus a Catalunya, reduint la generació total i augmentant els ratis de recollida selectiva i valorització.

Concretament, en el cas dels residus municipals s'ha passat d'un rati de recollida selectiva del 25,42% al 2004 fins el 48,64% al 2023. I en el cas dels residus de la construcció i demolició, l'evolució ha estat del 47,6% de reciclatge al 2011 fins al 68,3% al 2023.

Aquesta evolució, malgrat significativa, no ha estat suficient per assolir els objectius desitjats, i per això es preveu l'increment anual d'aquesta penalització fins arribar per exemple als 100 €/tona al 2031 en el cas dels residus municipals.

## 5. Altres instruments econòmics

D'altra banda, l'aplicació del principi de "qui contamina paga" aplicat a les taxes o preus públics de recollida i gestió de residus de particulars i activitats econòmiques està demostrant la seva eficàcia a través de la implantació de sistemes de pagament per generació o pagament per participació.

Actualment, a Catalunya 48 ens locals tenen ordenances fiscals que regulen, de forma parcial o a tot el seu territori, taxes de recollida i tractament de residus modulades en funció

<sup>9</sup> Més informació a: [https://residus.gencat.cat/ca/consultes\\_i\\_tramits\\_nou/impost\\_cedit\\_residus/](https://residus.gencat.cat/ca/consultes_i_tramits_nou/impost_cedit_residus/)

del comportament del ciutadà, en funció de la quantitat generada i/o recollida selectivament, el que coneixem com a taxa justa.

Aquests sistemes de taxa justa requereixen superar l'anonimat en la generació i gestió de residus, disposar d'alguna mena de "comptador" com tenim en el cas del consum d'aigua o d'electricitat. Per tant, abans d'establir una taxa justa cal implantar el que s'anomenen sistemes eficients de recollida selectiva on s'identifica el generador del residu. Aquests sistemes són bàsicament els de recollida porta a porta i els de contenidors intel·ligents (amb identificació d'usuari).

Amb l'aplicació d'aquests instruments, els generadors de residus (ja siguin ciutadans particulars o activitats econòmiques) tenen un reconeixement o una penalització econòmica directa derivada del seu grau d'implicació en el sistema. Recordem que fins ara el més habitual és que les taxes de residus estiguin absolutament deslligades de les quantitats reals generades o recollides selectivament, el més habitual és que siguin taxes fixes o com a molt modulacions en funció de la superfície de l'habitatge, del nombre de persones que l'habiten o del consum d'aigua.

## 6. Conclusions

En definitiva, individualitzar i desanonimitzar els comportaments personals, d'entitats o empreses en relació a la generació i gestió de residus, i que hi hagi una conseqüència econòmica d'aquests comportaments és una via clara per avançar cap a una major circularitat.

Les polítiques basades en la voluntarietat que s'han vingut implantant en els darrers trenta anys, on es dediquen molts esforços a desenvolupar campanyes de comunicació i a la sen-

sibilització a empreses i a particulars sobre la importància de recollir selectivament i valoritzar els residus, no seran suficients per assolir els objectius ambientals marcats des d'Europa.

L'aplicació del cànon d'abocament i incineració a Catalunya (ara impost), així com la implantació a alguns municipis catalans de models eficients individualitzats que permeten establir mesures en funció del comportament, com ara les taxes justes, ha demostrat que s'aconsegueixen canvis de comportament efectius i perdurables amb l'aplicació d'instruments econòmics.