



San José, Costa Rica, 19 de febrero, 2019

Ref. PR-015-2019

Señor Diputado
Pablo Heriberto Abarca Mora
Presidente Comisión Ordinaria Permanente de Asuntos Económicos
Asamblea Legislativa

Estimado señor Diputado:

Reciba un cordial saludo de la Cámara de Industrias de Costa Rica.

En atención a la comunicación ECO-798 recibida por nuestra organización el 31 de enero, y en la que se nos informa que la Comisión que usted preside acordó consultar el criterio de nuestra organización sobre el expediente 21.159, **LEY PARA SOLUCIONAR LA CONTAMINACIÓN DE RESIDUOS** y habiendo solicitado prórroga mediante oficio DE-005-2019, atentamente remitimos las observaciones de nuestra organización. La posición que se expondrá se formuló con base en el análisis técnico del proyecto y toma en consideración las opiniones remitidas por empresas asociadas.

I. **Consideraciones generales sobre el fondo de la propuesta.**

El proyecto plantea como objetivo fundamental sustituir el plástico de un solo uso, sin embargo va mucho más allá al gravar no sólo todo tipo de producto plástico, sino que también los insumos plásticos utilizados en la producción de bienes para otras industrias (que no llegan al consumidor final), incorporados en construcciones y edificaciones o incorporados en producción de bienes de consumo duradero y también productos plásticos de uso permanente. Como se precisará sectorialmente más adelante, el impuesto sobre materias primas e insumos plásticos incorporados en la producción de muchos de esos bienes, aumentará no sólo el costo de producción y el precio al consumidor final, sino que adicionalmente afectará la

competitividad de la producción nacional frente al producto importado. Ello tendrá un efecto negativo sobre el empleo generado por el sector plástico nacional y también afectará negativamente otras actividades productivas al encarecer insumos y bienes intermedios utilizados por ellas.

El país tiene un grave problema de contaminación por todos los residuos sólidos, y su mala disposición es, fundamentalmente, el resultado de falta de educación y concientización ambiental de los consumidores y usuarios finales.

En el artículo 1, además del objetivo de sustituir el plástico de un solo uso, se plantea como un objetivo adicional contribuir “con la transición de hábitos de consumo en aras de avanzar en la gestión integral de residuos sólidos”, sin embargo en el proyecto esa contribución está poco desarrollada, limitándose a la mención aislada sobre uso posible de parte de los recursos del Fondo Azul, que se crea con el impuesto, en actividades generales contempladas en la Política de Producción y Consumo Sostenible o más generales aún en “campañas de educación ambiental”. Aunado además de que el proyecto no plantea un ligamen estructurado y coherente precisamente con la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, sino por el contrario propone acciones y creación de estructuras institucionales desvinculadas de los contenidos de dicha ley.

En el artículo 2 se incluyen una serie de definiciones tales como “cancerígenos”, “carbono neutralidad”, “contaminación atmosférica”, “economía circular”, “gases de efecto invernadero”, “GIRS”, “productos biobasados” y “tecnologías verdes”, que si bien se usan en la justificación del proyecto, en el resto del contenido no tienen ninguna referencia, por lo que son absolutamente innecesarias y tienden a confundir sobre el verdadero alcance del mismo. Además la definición de “plásticos de un solo uso” es ambigua y puede interpretarse de varias maneras, ya que incluso las bolsas de basura podrían ser catalogadas bajo este término y les aplicarían los impuestos y prohibiciones, generando con ello otro problema, como resolver el cómo empacar la basura sin riesgos sanitarios.

En cuanto a la propuesta de impuestos, sin perjuicio de lo que se expondrá más adelante, la justificación del proyecto es omisa en presentar y analizar comparativamente experiencia internacional y justificar técnicamente el tipo de impuesto y la estructura de tarifas contenida en el proyecto. La justificación se limita a señalar que: *“Dentro de los instrumentos de política más utilizados en este tema figuran la prohibición y los impuestos. La tendencia internacional en regulación de estos productos incluye **bolsas de plástico y recientemente se ha comenzado a introducir legislación referente a las perlas de microplástico**”* y referenciar la existencia de un estudio (de Maes *et al.* 2018) que entre otras cosas contiene un último apartado que *“indaga sobre los destinos de los fondos provenientes de los **impuestos a los plásticos de un solo uso**”* (lo destacado no es del original). Claramente la propuesta contenida en el proyecto, de ir mucho más allá de gravar o prohibir ciertos productos plásticos de un solo uso por el consumidor final, no tiene asidero en la experiencia internacional, y pareciera denotar un desconocimiento importante del sector de productos plásticos por parte de los proponentes.

La presencia de microplásticos podría darse en todos los tipos de plásticos, resinas y/o polímeros importados producidos y comercializados en el país, incluyendo textiles y fibras sintéticas, productos cosméticos, farmacéuticos y oftalmológicos por lo que debemos rechazar la prohibición a las microplásticos.

La ausencia de una adecuada fundamentación técnica del proyecto hace por ejemplo que, el poliestireno se trate como si solamente se usara para la producción de vasos y platos, cuando en realidad tiene una amplia aplicación tanto industrial como en construcción.

El proyecto tampoco contiene proyecciones técnicamente sustentadas sobre la recaudación que se obtendría de la estructura impositiva y se limita a señalar que: *“según las estimaciones realizadas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo los impuestos que propone la presente ley pueden recaudar hasta 25 millones de dólares por año”*, sin embargo no se cita la referencia específica del estudio, ni se indica quiénes del PNUD y cuándo realizaron dichas estimaciones.

Por otra parte es importante considerar que las prohibiciones y altas tarifas impositivas para productos que llegan al consumidor final en forma masiva, podrían generar contrabando de ellos, con lo que no solamente se afectaría la recaudación tributaria, sino que se atentaría contra el objetivo de reducir el uso de plásticos de un solo uso.

Más grave aún es que los ingresos que producirían dicho impuesto tienen un destino específico pues deben ser trasladados a un Fondo Azul, que se crea en el proyecto de ley, el cual contiene una serie de inconvenientes e imprecisiones técnicas y legales (que se precisarán posteriormente), además de que algunos de los destinos de los fondos plantea serias dudas de su conveniencia y hasta de su relación con los fines del proyecto (SINAC Y COVIRENAS, por ejemplo) y es omiso en precisar mecanismos efectivos de control de los recursos y de rendición de cuentas. Desde la CICR nos oponemos, no sólo a que se graven las actividades productivas, sino que con los recursos de los impuestos se generen nuevas estructuras burocráticas. Los destinos específicos tienen el inconveniente de que se entregan por mandato legal y no atienden entonces a un uso eficaz y eficiente de los recursos.

El proyecto de ley asume –equivocadamente– que todos los productos tienen sustitutos en otros materiales, sin considerar que esta afirmación no es completamente cierta, como es el caso de los productos eléctricos que se mencionarán más adelante. Tampoco se toma en cuenta que muchos industriales llevan a cabo procesos de producción limpios, amigables ambientalmente y con importantes tasas de reciclaje; por tanto, se pone en riesgo a la industria sin conocer el impacto ambiental real y las acciones que el sector lleva a cabo para mitigar efectos dañinos al ambiente.

Los proponentes del proyecto desconocen que existe una gran cantidad de productos a base de plástico que tienen múltiples aplicaciones y que dejar de producirlos puede generar el cierre de empresas y la pérdida de empleos; adicionalmente se debe considerar que se trata de una industria en la que laboran trabajadores de distintos niveles de calificación, muchos de

ellos hombres y mujeres jefes de hogar, para los cuales se genera un riesgo de desempleo, mayores condiciones de vulnerabilidad y más pobreza.

No estamos de acuerdo con la prohibición como la establece el proyecto en relación con las compras públicas, en virtud de que siempre existen excepciones. Por ejemplo para alimentación de pacientes en ciertas áreas y/o hospitales del país; para las labores que realiza la Comisión Nacional de Emergencias que en casos de un desastre o en albergues temporales podría necesitarse vajilla desechable cuando ante un desastre debe alimentar a los damnificados considerando las limitantes de lavar vajillas o de tener agua potable; otro caso es el de las bolsas plásticas que incluye bolsas plásticas de basura para la recolección de residuos ordinarios en todas las comunidades, organizaciones públicas y bolsas plásticas para la recolección de residuos bioinfecciosos en los hospitales.

El proyecto no hace un análisis de legislación comparada y el abordaje de la legislación es totalmente punitivo, en lugar de optar por una legislación basada en incentivos y programas de sensibilización y educación al consumidor y/o usuario final de los productos, como sucede en países como Suecia, Finlandia, Alemania y Canadá.

Dentro del conjunto de directrices de las Naciones Unidas para la sostenibilidad y en sus campañas sobre la prohibición de plásticos de un solo uso, se brinda como última opción el prohibir o imponer gravámenes sobre el uso y venta de artículos plásticos de un solo uso, dando prioridad a la educación y concientización ambiental¹.

No toma en cuenta que la transformación productiva requiere de procesos de años, especialmente en industrias intensivas en capital como la industria del plástico. La reconversión productiva no es posible en ciertos subsectores que carecen de sustitutos en otros productos, de hecho el proyecto ni siquiera contempla un transitorio para la reconversión productiva en los casos en que esta fuese posible.

Tampoco toma en consideración la pérdida de competitividad del sector y del país. El proyecto puede provocar la *migración-traslado* de la producción hacia otros países, con los consiguientes costos que tendrían que asumirse sin que necesariamente disminuya la huella ambiental, sólo se cambiaría el lugar dónde se reinstalaría la producción. Adicionalmente, no garantiza la reducción de la contaminación ambiental y excluye del análisis la legislación para la Gestión Integral de los Residuos Sólidos y el incumplimiento, en especial, del sector municipal en su implementación. Por tanto, podría darse un sustituto en los productos que llegan a contaminar, más no un manejo adecuado de los mismos.

II. **Afectación a más subsectores productivos que solamente el sector plástico.**

La propuesta en discusión expone como objetivo el “*reducir el uso desmedido que se le da al plástico en Costa Rica, ello por ser un producto altamente contaminante, sin regulación actualmente, ni control comercialización tanto de materia prima, como productos finales*”; sin embargo, lo anterior deja en evidencia un alto desconocimiento de la industria del plástico tanto a nivel mundial, como en el ámbito local, pues reduce la misma a los productos de un sólo uso; a los productos de consumo doméstico y los dedicados al uso médico y farmacéutico. En este punto es importante aclarar que el hecho de que un producto sea de “un solo uso” no implica que el mismo es “desechable”, pues hay productos de plástico como por ejemplo utilizados en construcción que se consumen al colocarlos sin que ello conlleve su descarte. La Comisión de Medio Ambiente del Parlamento Europeo en procura de eliminar la ambigüedad del término ha dicho que los “productos plásticos de un solo uso” se refieren a cualquier producto plástico “*diseñado o puesto en el mercado para ser utilizado solo una vez en un corto período de tiempo antes de que se descarte*”².

El plástico, es un material que abarca otros sectores productivos que –en algunos casos- no cuentan con materiales sustitutos para aprovechar.

- a. **Sector Agrícola:** El proyecto afecta al sector agrícola en casos como el uso de **tubos para el riego en la agricultura**, a base de polietileno de baja densidad, cuando dispone en el artículo 14 a) gravar con una tarifa del 10% los polímeros de etileno en formas primarias.

Este tipo de tubos se fabrican en nuestro país empleando un compuesto de PVC Rígido Tipo I, Grado I (12454), como lo especifica la norma NTC-369 (ASTM D1784), utilizando las técnicas más modernas del proceso de extrusión y cumpliendo con los requisitos exigidos en la norma NTC-3317; en otras palabras, cumpliendo con estándares internacionales aplicables a productos destinados a la actividad agrícola.

Los productores nacionales de tubos para el riego se verían afectados directamente con producto importado que en su proceso productivo no paga el 10% del impuesto a los polímeros de etileno (materia prima) y que se reflejaría como un ‘*costo extra*’ para la producción local, muy posiblemente asumido por el agricultor o trasladado al consumidor en el precio final de los bienes agrícolas. Ya los costos eléctricos y de mano de obra que se deben asumir hacen difícil competir con los productos importados y esto pone en riesgo pequeñas industrias nacionales, que incluso han venido apostando por innovación y han empezado a fabricar a base de polietilenos reciclados, pero que aún tienen algunas restricciones pues no se pueden usar indiferentemente en todos los cultivos, ya que el fabricado de reciclado tiene algunos limitantes. A todo lo anterior debe sumarse el hecho de que el producto nacional sería más caro para el productor agrícola.

b. **Sector de la construcción:** Sin justificación técnica o científica se propone cobrarle un impuesto diferenciado mayor a los polímeros de estireno versus las demás resinas plásticas (25% frente a un 15% para otros plásticos). No se hace diferenciación entre el poliestireno sólido y el poliestireno expandido o estereofón que en otros varios artículos se prohíben.

La propuesta de ley hace alusión simplemente al poliestireno, usado para la producción de vasos y platos desechables (*uso criticado por el proyecto*), no obstante el material tiene un uso industrial mucho más amplio, como sucede en la construcción. Por ejemplo, en Costa Rica se producen láminas para construcción que proporcionan un excelente aislamiento térmico en varias aplicaciones tales como paredes y techos de edificios e instalaciones industriales de almacenamiento en frío.

c. **Sector eléctrico:** Los accesorios eléctricos de bajo voltaje están mayoritariamente compuestos por partes plásticas. Estas partes plásticas son fabricadas en Costa Rica utilizando resinas plásticas, mismas a las que este proyecto de ley pretende cargarle un 10% de impuesto.

En relación con lo anterior, es necesario tomar en consideración dos aspectos de mucha relevancia:

- Los accesorios eléctricos no se pueden fabricar con otro material. No se pueden hacer plafones, apagadores y tomas de “cartón” pues normas internacionales y el código eléctrico costarricense no lo permite y en el mundo no hay tecnología que facilite la elaboración de estos artefactos con algún material alternativo. A criterio de la CICR este tipo de productos no fueron considerados cuando se redactó este proyecto pues quedaron expuestos a sufrir un alto perjuicio.

- Esto pone en desventaja a los fabricantes nacionales de componentes plásticos como los mencionados, pues los obligaría a pagar impuesto sobre las resinas plásticas (materia prima) y encarecería los productos; mientras que los importadores de productos ya ensamblados y terminados no estarían pagando el impuesto de la materia e incluso podría suceder que la clasificación arancelaria correspondiente a los mismos productos finales implique alguna preferencia o un 0% de arancel lo cual termina de completar la desventaja que asumiría el producto nacional.

Por último, se debe considerar que todos los productos plásticos serían gravados con un 10% o un 15% o un 25%, pero se determina que un plástico compostable podría contar con una devolución de hasta 8 puntos porcentuales del IV o IVA; este punto es importante porque no se considera que los artículos de plástico biodegradables y compostables muchas veces no se degradan automáticamente en el medio ambiente y requieren de condiciones adicionales de temperatura y presencia de oxígeno particulares que no se dan en los océanos. Es decir que se podrían beneficiar productos sin que haya una justificación técnica sostenible para ello.

III. Análisis jurídico del proyecto

La propuesta está cargada de imprecisiones y contradicciones legales, las cuales se detallan a continuación:

- El artículo 17 dispone que el mecanismo de compensación se aplicará a cualquier contribuyente del impuesto que se crea, *“siempre que demuestre a satisfacción de la Administración Tributaria que realizó gastos en la recuperación, tratamiento y/o reciclaje de los productos de plástico gravados (...)”*. Esto contradice lo que el mismo proyecto determina artículos más adelante, sobre la competencia del MINAE, específicamente a la Dirección de Gestión de Calidad Ambiental (DIGECA), cuando establece esa misma competencia a este otro órgano y en relación con el Fondo Azul, del cual saldría la

compensación supra citada. Adicionalmente, en el segundo párrafo de este artículo, hace mención de una certificación extendida por el Ministerio de Salud, mediante la cual se respalde las actividades de recuperación, tratamiento y/o reciclaje de los productos de plástico.

- La certificación a la que se hace referencia, se dice que se extiende anualmente pero se revisa de manera trimestral. Esto es contradictorio, porque entonces no podría tener validez por un año. ¿Qué pasa si se pierde la certificación antes del año porque la evaluación trimestral no es satisfactoria?
- En el artículo 19 hay que revisar con cuidado los compromisos adquiridos por nuestro país en el marco del sistema multilateral del comercio, mediante los acuerdos de la OMC. El GATT de 1994 reafirma los principios de no discriminación en el comercio, y en el Artículo XX sobre Excepciones Generales dice que los Estados Miembros de la Organización no pueden establecer medidas injustificadas técnica o científicamente que constituyen discriminación arbitraria o injustificable entre los países o que constituyen una restricción encubierta al comercio. Específicamente señala que no se puede impedir comercialización o restringir la misma, alegando (sin justificación) medidas: “(...) *b) necesarias para proteger la salud, la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales; (...) g) relativas a la conservación de los recursos naturales agotables, a condición de que tales medidas se apliquen conjuntamente con restricciones a la producción o al consumo nacionales (...)*”. En otras palabras quiere decir que los países pueden aplicar restricciones al comercio cuando las medidas definidas no se conviertan en prácticas encubiertas de obstaculización al comercio, porque no hay una justificación técnica y científica para la medida; que además debe ser temporal mientras se encuentra una solución balanceada entre comercio y protección de los valores definidos.

En el proyecto, además de la creación de un impuesto y la prohibición de comercialización de algunos productos plásticos, establece nuevos requisitos de etiquetado, bajo la justificación de que se ha incrementado la contaminación en los ríos y mares, reconociendo que la misma no es por la producción de productos plásticos, sino por malos hábitos de consumo y desecho o gestión de los residuos. Incluso, no se debe desestimar que las campañas de concientización para reciclaje, reducción y reutilización han dado muy buenos resultados en cuanto a los productos plásticos, pues es habitual ver a la población reciclando este material.

Esto genera una discriminación en el comercio, una limitante que bien puede reñir con los compromisos del GATT y del correspondiente Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio.

El mismo artículo 19 tiene algunas imprecisiones adicionales como: el concepto de “mensajes rotativos” que no se definen en el texto, el “esquema de clasificación denominado RCM” y las disposiciones, casi ilógicas, de información que debe contener la etiqueta, sin que quede claro qué es lo que debe etiquetarse: si el producto o el plástico que sirve para empacarlo. A lo anterior se debe sumar que no hace referencia a la competencia del MEIC en materia de etiquetado.

- El artículo 22, deja abierto peligrosamente, el objetivo del Fondo Azul que crea, cuando en el inciso f) dispone que además de las actividades mencionadas, “(...) cualquier otra que se defina en el reglamento a esta Ley”.
- El artículo 24 que se refiere a la administración del fondo, plantea la posibilidad de que DIGECA para cumplir con el funcionamiento y administración prevista, cuente con personalidad jurídica instrumental, esto sin que se esté cambiando la naturaleza de dicha Dirección. Este punto es de particular relevancia porque, la Administración Pública establece la posibilidad de este tipo de personaría jurídica cuando se crean órganos de

máxima desconcentración dentro de los Ministerios de Gobierno (artículo 83 de la Ley General de Administración Pública).

Sumado a lo anterior, debe agregarse que la personería jurídica instrumental es una figura utilizada con carácter restrictivo, sobre todo cuando hay manejo de fondos públicos de por medio. La técnica de la asignación de "personalidad jurídica instrumental" a ciertas unidades administrativas, en su mayoría adscritas a ministerios gubernamentales, ha sido aceptada como una de las alternativas organizativas solo para superar las deficiencias operativas del Gobierno Central.

Esta modalidad organizativa consiste en la aceptación de una ficción jurídica según la cual, una determinada unidad administrativa puede actuar como si tuviera personalidad jurídica de derecho público, sin que efectivamente la tenga. Esto permite que maneje su propio presupuesto, su sistema de adquisiciones, y en la mayoría de los casos, no tenga que aplicar el obsoleto sistema de reclutamiento del Servicio Civil. **Sin embargo, en la figura de la personalidad jurídica instrumental se mantiene una adscripción a una dependencia administrativa superior, que permite que su actuación se someta con mayor facilidad a directrices y en muchos casos a instrucciones de la dependencia ministerial de la cual forma parte.**

La misma Sala Constitucional ha sostenido el criterio de que no resulta inconstitucional la dotación de personalidad jurídica instrumental PERO a un órgano desconcentrado, como un modelo de organización administrativa, a efecto de lograr una mayor eficiencia en el aparato estatal. Ha sido considerada como una personificación presupuestaria, que le confiere la potestad a un órgano desconcentrado personalidad para administrar sus recursos con independencia del Ente público al que pertenece, aunque esté subordinado en todos los demás aspectos que son propios de la función desconcentrada. (*Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de las dieciséis horas y seis minutos del cinco de julio del dos mil seis*).

No obstante no se puede dejar de considerar lo apuntado por la Contraloría General de la República cuando de forma reiterada ha llamado la atención acerca de la necesidad de valorar detenidamente el otorgamiento de personalidad jurídica instrumental a órganos de la Administración Pública. Ello por cuanto lo anterior acarrea una serie de problemas a nivel práctico, no tratándose únicamente de una discusión teórica acerca de una técnica jurídica incorrecta. **Oficio 13203 del 14 de noviembre de 2003 (DAGJ-1752-2003).**

Tampoco es posible, como lo indica el proyecto en el artículo 26 siguiente, que un representante de DIGECA tenga representación judicial y extrajudicial del Fondo, como si el Fondo fuera una persona jurídica y además desconociendo que dicha representación le corresponde únicamente al Jera de la Institución.

De la misma manera, a la luz de lo que establece el Derecho Administrativo, no resulta posible lo dispuesto en el artículo 28, dado que DIGECA, por su naturaleza no tiene competencia para realizar las acciones que se definen frente a la Tesorería Nacional.

El artículo 24 también establece un **Consejo Consultivo**, que fungirá como una instancia de apoyo y consulta de la DIGECA para definir los criterios y políticas para dirigir y administrar el Fondo. Sobre esta figura, cabe indicar que, los órganos consultivos se han creado y efectivamente se utilizan como plataformas de participación ciudadana, esto implica que los mismos usualmente estén conformados por representantes del sector público y del sector privado. Son instancias asesoras donde la participación intersectorial pareciera ser la esencia de su funcionamiento.

La Procuraduría General de la República ha dicho sobre los órganos consultivos que: "Son órganos de asesoramiento de los órganos activos. La necesidad de la asistencia técnica profesional de la actividad estatal de dirección es una resultante de la complejidad creciente del ejercicio de la función administrativa. Consiste pues en una

mera actividad preparatoria de la decisión del órgano activo o decisorio. Se manifiesta en la formulación de una opinión calificada por su tecnicismo sobre la futura voluntad de la administración, tanto en su aspecto intrínseco como extrínseco. En principio esta opinión calificada integra un procedimiento preparando el acto principal. En principio estos meros actos son juicios que no obligan al órgano decisorio, sobre cuestiones determinadas. Este puede apartarse de ellas, aunque cuando se aparten del dictamen es generalmente exigido que se fundamente la decisión; si el órgano es colegiado, que se obtenga la resolución por una mayoría especial. (...)” (*Dictamen C-097-2002 del 16 de abril de 2002*)

Como órgano consultivo colabora con la Administración activa para que sus decisiones sean conformes al ordenamiento jurídico. Es una voz técnicamente autorizada y **socialmente prestigiosa** que quiere ayudar al Gobierno y a las Administraciones Públicas a acertar en la toma de decisiones. La labor consultiva se expresa como una actividad auxiliar que implica emitir juicios sobre cuestiones sometidas a examen, para que el órgano decisorio pueda formar su criterio con más elementos de juicio. Por ello la conformación intersectorial en algunos temas donde la participación del sector privado implica un aporte que complementa las decisiones que se pueden tomar detrás de un escritorio; por ejemplo en este caso habría sido oportuno pensar en una representación técnica y académica nacional con competencia técnica en el área de polímeros.

- El artículo 27, sobre las funciones de DIGECA deben cuestionarse por todo lo señalado en relación con la capacidad de tomar decisiones por la naturaleza jurídica del órgano (incisos c) y e). Adicionalmente, quedan vacíos en relación con la coordinación del trabajo con las municipalidades (inciso d); sobre la realización de un reporte anual que no se indica ante quien y bajo qué criterios (inciso i).

- En el artículo 30, se hace referencia a “servicios ambientales” y queda como una imprecisión. De la misma manera, el artículo 32 en el inciso c) deja abierto un portillo bajo la frase de “otros interesados en desarrollar proyectos relacionados a la temática (...)” lo cual es complementemente indeterminado.
- El artículo 35 referido a las contrataciones y adquisiciones de DIGECA, reafirma el desconocimiento de las reglas del Derecho Administrativo y el alcance de la capacidad de actuar de esta Dirección bajo la naturaleza jurídica que tiene.
- El artículo 36 que plantea la evaluación de los efectos de la ley, podría haber contemplado entidades como el INEC o el mismo Instituto Geográfico Nacional (IGN) para las labores estadísticas que se plantean, para las cuales DIGECA no pareciera ser competente. Dentro de esta labor de evaluación se debería medir el aumento en el desempleo y la reducción de la producción nacional causada por nuevas disposiciones de este tipo.
- Por último, hay contradicciones respecto de la entrada en vigencia de la ley en los transitorios.

IV. **Consideraciones desde el punto de vista tributario**

Además de que el esquema tributario propuesto va mucho más allá de gravar plásticos de un solo uso para desincentivar su utilización y mala disposición, que en principio es el objetivo principal del proyecto, existen algunas imprecisiones y dudas que se generan del articulado, entre otras:

- En el inciso c) del Artículo 9 se define un hecho generador por el “uso o consumo” lo que podría prestarse a interpretaciones diversas de que se debe entender por esos conceptos, ya que lo que se grava, tal y como se señala en el Artículo 8, es la transmisión del dominio del bien, aunque sea a título gratuito.

- En el Artículo 10 también se plantea una ambigüedad, ya que si las exportaciones de productos plásticos son no sujetas del impuesto sobre productos plásticos, el crédito fiscal aplicaría para los insumos plásticos utilizados en la elaboración del bien exportado, pero no sobre el bien exportado porque precisamente no paga el impuesto.
- En cuanto a la base imponible, en el inciso b) del artículo 13 se plantea que en la producción nacional la base imponible será el precio de venta **al consumidor**, y no sólo el precio de venta, por lo que podría resultar ambiguo el uso de ese adjetivo, ya que existen ventas de insumos y bienes intermedios que son adquiridos por empresas y no por consumidores finales del bien.
- Aunque en este inciso se establece que en la base imponible de este impuesto no se deben considerar otros impuestos, este impuesto (de los plásticos) si entraría en la base imponible del Impuesto al Valor Agregado que entrará a regir el 1 de julio de este año, ya que en el artículo 12 del Título 1 de la Ley 9635, Ley del Impuesto al Valor Agregado, se establece lo siguiente:

“Artículo 12- Base imponible en ventas de bienes

*En las ventas de bienes el impuesto se determina sobre el precio neto de venta, que incluye, para estos efectos, **el monto de los tributos y los gravámenes de cualquier clase que recaigan sobre tales bienes.....**”(Lo resaltado no es del original).*

Lo anterior conllevará que la carga impositiva total sea todavía mayor para los productos plásticos afectando tanto a los productores nacionales como al consumidor final que será en última instancia quién cargue con el pago de estos impuestos.

- Adicionalmente de acuerdo con lo establecido por el inciso c) del Artículo 12, así como por el Artículo 16 podríamos estar frente a una doble imposición ya que en el caso de aquellos contribuyentes que entreguen productos plásticos a título gratuito en sus actividades económicas primero deberán pagar el impuesto sobre las compras de los

productos plásticos al proveedor y posteriormente también deberán declarar y pagar el impuesto sobre la base del costo de compra de los productos de plástico, incluso este pago se hace conjuntamente con el Impuesto sobre las Ventas (ahora Valor Agregado). Además siendo que por ejemplo una bolsa plástica no se podría considerar un insumo o bien intermedio, el contribuyente no tendría derecho a aplicar el crédito fiscal, y por lo tanto estaría expuesto a un doble pago. Nótese además que tal y como está redactado el Artículo 16, tampoco un comerciante que venda la bolsa plástica tendría derecho al crédito fiscal.

- En el artículo 17 se establece un mecanismo de compensación que podría resultar sumamente engorroso y difícil de ponerlo en práctica, además de que pondría a la Administración Tributaria a realizar labores que no le son propias. Tampoco queda claro el crédito fiscal debe ser proporcional sólo por la “recuperación de kilos de plástico”, cuando también puedan estar involucradas labores de tratamiento y reciclado.
- La exoneración que se plantea en el artículo 37 es ambigua ya que no se establece cuáles son los “impuestos de importación” que se estarían exonerando. Además tal exoneración resultaría discriminatoria para maquinaria y equipo para reciclar, recuperar y transformar los materiales plásticos producida en el país.
- Respecto de la devolución planteada en el artículo 38, además de que tal y como se señaló anteriormente, se podría estar dando un incentivo a productos que finalmente no tienen el resultado previsto en términos de contaminación de los océanos, la devolución planteada es omisa en establecer una serie de elementos para su orientación y aplicación correcta, y por ello desde nuestra perspectiva resulta altamente inconveniente dejar esos elementos a reglamentación. Por otra parte el mecanismo de devolución de impuestos como el planteado no ha sido puesto en práctica por Hacienda para impuestos como el de ventas, por lo que su implementación a seis meses puede resultar infructuosa.

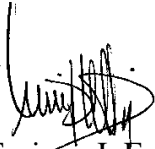
- También resulta muy general e imprecisa la devolución planteada para los impuestos pagados por insumos plásticos de uso agropecuario.

V. Conclusión

Por todo lo anterior, con base en el análisis técnico del proyecto y tomando en consideración las opiniones remitidas por empresas asociadas, la Cámara de Industrias de Costa Rica expresa su total oposición al proyecto y solicita que el mismo sea archivado.

Por último, se sugiere considerar la consulta a entidades como la Procuraduría General de la República; la Contraloría General de la República y al Ministerio de Comercio Exterior.

Cordialmente,



Enrique J. Egloff
Presidente

Cc: Sr. Rodolfo Piza, Ministro de la Presidencia
Sra. Victoria Hernández, Ministra de Economía, Industria y Comercio
Sr. Carlos Manuel Rodríguez, Ministro de Ambiente y Energía
Sra. Dyalá Jiménez, Ministra de Comercio Exterior
Sr. André Garnier, Ministro de Coordinación con el Sector Privado
Sr. Steven Núñez, Ministro de Trabajo y Seguridad Social