

13 de agosto, 2019

**Ref. PR-051-2019**

Señores  
Diputados  
Comisión Especial de Ambiente  
Asamblea Legislativa

Estimados señores Diputados:

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

En atención a la comunicación AL-DCLEAMB-032-2019 recibida por nuestra organización el 31 de julio, y en la que se nos informa que la Comisión que ustedes integran acordó consultar nuestro criterio sobre el texto sustitutivo del expediente 21.159, **LEY PARA SOLUCIONAR LA CONTAMINACIÓN DE RESIDUOS**, atentamente remitimos nuestras observaciones. 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. Si bien este texto sustitutivo tomó en cuenta algunas observaciones realizadas por nuestra organización al texto original y que fueron plasmadas en el oficio PR-015-2019 del 19 de febrero de este año, el proyecto por el fondo mantiene las principales objeciones y como se explicara más adelante, además incorpora una nueva disposición que afectará aún más a las empresas industriales productoras de productos plásticos y las que utilizan productos plásticos para el empaque, embalaje o envasado de sus productos.

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

1. Este proyecto supuestamente 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 en otras industrias (que no llegan al consumidor final) o incorporados en producción de bienes de consumo duradero y también productos plásticos de uso permanente.
2. 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.

3. 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 el uso posible de parte de los recursos del Fondo Azul, que se crea con el impuesto, en actividades generales “que fomenten la adopción de patrones de producción y consumo sostenibles”.
4. Además, 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 crea de estructuras institucionales desvinculadas de los contenidos de dicha ley.
5. En el artículo 2, si bien se eliminaron una serie de definiciones que no guardaban relación con el resto del contenido articulado, ahora el término biodegradable se define dos veces y las definiciones son distintas, lo que genera ambigüedad.
6. Además la definición de “plásticos de un solo uso” no se varió significativamente y por tanto continúa siendo ambigua. Esto 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, que es resolver el cómo empacar la basura sin riesgos sanitarios.
7. Más aún, dicha ambigüedad queda en evidencia en el inciso c) del artículo 14, que le da el mismo tratamiento impositivo a artículos que sí tienen la característica de ser “productos plásticos destinados a ser utilizados una sola vez, para luego ser desechados (como los removedores y pajillas)”, con otros que como los “platos y vajillas plásticas de cualquier tipo” podrían estar destinados a ser utilizados muchas veces y por periodos de tiempo mucho mayores a los que tienen los plásticos efectivamente destinados a tener un único uso y ser desechados de inmediato.
8. También la definición de polímeros está incompleta pues los polímeros por su origen pueden ser naturales o artificiales.
9. 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).

10. 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.
11. Al respecto es importante destacar que la Ministra de Hacienda, la señora Rocío Aguilar, en la comparecencia del 20 de febrero ante la Comisión de Asuntos Económicos al referirse a la estructura del impuesto a los plásticos contenida en este expediente, se pronunció en el sentido de que si lo que se quiere es gravar el plástico de un solo uso, el impuesto idóneo sería el impuesto selectivo de consumo.
12. 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.
13. El proyecto tampoco contiene proyecciones técnicamente sustentadas sobre la recaudación que se obtendría de la estructura impositiva y se limita a señalar qué: *“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.
14. 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 atendería contra el objetivo de reducir el uso de plásticos de un solo uso.
15. Más grave aún es que los ingresos que produciría 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 plantean 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 asignación, uso y control de los recursos y así como 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. En el mismo sentido se pronunció la Ministra de Hacienda, quien fue enfática en señalar su oposición al establecimiento de destinos específicos. Igualmente la señora Aguilar señaló los inconvenientes de continuar con la mala práctica de fragmentar el estado creando el tipo de figuras administrativas como el darle a la DIGECA una personería jurídica instrumental. Finalmente consideró como inconveniente crear una nueva exoneración, sumándola a las “más de 400 que existen”.

16. Por otra parte, 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.
17. 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.
18. El texto sustitutivo incorpora una modificación al artículo 8 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta que lo que hace es eliminar, como gasto deducible, las compras de plástico de un solo uso, con lo que al impuesto sobre el plástico se suma una afectación adicional que golpeará una gran cantidad de industria nacional, particularmente la industria alimentaria. Este doble aumento en los costos de producción para las empresas nacionales las podrá en una situación de desventaja competitiva con el producto importado que venga empacado o envasado en recipientes plásticos.
19. El proyecto desconoce 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.

20. A pesar de que en el texto sustitutivo se incorporaron algunas excepciones, tal y como lo habíamos planteado, seguimos sin estar de acuerdo con la prohibición como la establece el proyecto en relación con las compras públicas, en virtud de que siempre existen excepciones.
21. Por la misma razón, tampoco estamos de acuerdo con la prohibición incorporada en el artículo 6 sobre la prohibición de plástico en sodas estudiantiles e institucionales, ya que no necesariamente todos los artículos prohibidos cumplen con la definición de plásticos de un solo uso y además su sustitución por otros materiales podría resultar altamente onerosa y perjudicial para los estudiantes.
22. 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 ambiental<sup>1</sup>.
23. El proyecto tampoco toma en cuenta que la transformación productiva requiere procesos de años y no meses, como proponen los transitorios, 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.

---

<sup>1</sup> "Prohibición de plásticos de un solo uso. Conjunto de directrices para la sostenibilidad. Hoja Informativa para Diseñadores de Políticas." International Environmental Technology Centre (IETC) Economy Division of UNEP. [www.unep.org/ietc](http://www.unep.org/ietc)

24. El proyecto desestimula la producción y uso de bio-plásticos como material alternativo y más amigable con el ambiente, al incluirse como un residuo especial y se contradice al proponer utilizar el Fondo Azul para investigación en estos materiales alternativos.
25. 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.
26. 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 adicionales al sector plástico.

27. 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 los 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”*<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Deliberación y votación de la Comisión de Medio Ambiente del Parlamento Europeo a la propuesta de Directiva sobre productos plásticos de un solo uso de la Comisión Europea, para reducir la contaminación por plásticos en los mares, del 18 de octubre de 2018. <http://www.europarl.europa.eu/committees/es/envi/home.html>

28. 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) **Varios sectores industriales:** El impuesto del 25% afectaría fuertemente los precios de los productos envasados y empacados de la industria alimentaria, la industria de artículos de limpieza del hogar y personales, artículos de belleza y otros. La afectación se acentúa al aplicar solamente a la producción nacional, pues los productos importados de alimentos y otros sectores que ingresan envasados en plásticos no serían afectados, provocando que nuestro sector productivo pierda competitividad en el mercado por el impacto directo al precio y por la exclusión de los productos importados en la aplicación de la ley.
- 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.

29. El proyecto no toma en cuenta que los nuevos materiales sustitutos no necesariamente garantizan la calidad e inocuidad de los productos. En la actualidad, las opciones u ofertas de plásticos o materiales sustitutos para migrar a opciones más amigables es escasa. Para el caso de la industria alimentaria, estos materiales deben garantizar su funcionalidad para cualquier naturaleza del producto a envasar (previsto para contener materias primas, productos con cierta acidez o basicidad, volatilidad, entre otros), pues podrían ocasionar impactos, en cuanto a compatibilidad y estabilidad con el producto envasado, así como interacción entre el producto y el material del envase o empaque, ya que están directamente en contacto envase-producto. Las empresas necesitan tiempo para poder validar sus posibles materiales de envases sustitutos y determinar cuáles le garantizarían la calidad, estabilidad e inocuidad de sus productos en el nuevo material.

30. Por último, se debe considerar que todos los productos plásticos serían gravados con un 10%, 15% o 25%, pero se determina que un plástico compostable podría contar con una devolución de hasta 8 puntos porcentuales del 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:

31. El artículo 4 declara los plásticos y bioplásticos como “residuos especiales” según lo estipulado en la Ley para la Gestión Integral de Residuos y se incorpora la responsabilidad extendida del productor e importador. Sin embargo, dicha Ley en su artículo 6 define los residuos de manejo especial como *“aquellos que por su composición, necesidades de transporte, condiciones de almacenaje, formas de uso o valor de recuperación, o por una combinación de esos, implican riesgos significativos a la salud y degradación sistemática de la calidad del ecosistema, por lo que requieren salir de la corriente normal de residuos ordinarios.”* Además, el artículo 41 señala que *“el Ministerio de Salud deberá declarar, vía decreto ejecutivo, los residuos de manejo especial que serán separados de la corriente normal de los residuos para ser sujetos de una gestión diferenciada y evitar que ocasionen daños a la salud y el ambiente (...)”* Por tanto, es competencia exclusiva del Ministerio de Salud definir los residuos de esta naturaleza, una vez que se compruebe científicamente su afectación a la salud y al ecosistema, no siendo el caso de los plásticos y bioplásticos. Además, al ser la norma propuesta tan general, cualquier plástico o bioplástico, hace imposible el cumplimiento de la responsabilidad extendida del productor e importador. ¿Cómo garantizar la recolección de insumos o bienes intermedios de plástico o bioplástico? Contrario a disponer de normas que imposibiliten su cumplimiento, se deben generar los incentivos para promover la gestión adecuada de residuos, especialmente a nivel de municipal.
32. El artículo 17 dispone que el mecanismo de compensación se aplicará a cualquier contribuyente del impuesto que se crea, *“siempre que demuestre a 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 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.

33. En el artículo 19 deben revisarse 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, se indica 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 convierten 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.
34. En el proyecto, además de la creación de un impuesto y la prohibición de comercialización de algunos productos plásticos, se establecen 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.
35. 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.

36. 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 y que vaya acorde al objeto de la misma.”
37. 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).**

38. Tampoco es posible, como lo indica el proyecto en el artículo 26, 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.
39. 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.
40. 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 lineamientos para dirigir y administrar el Fondo. Si bien ante la inquietud planteada a la versión original se incorporaron dos representantes fuera del sector público, uno de la UCCAEP y otro de la sociedad civil, se incorporaron nuevos representantes gubernamentales lo que claramente establece un desbalance de representatividad en dicho Consejo. Además se omite indicar cuales son las funciones específicas de dicho Consejo y otros elementos de funcionamiento que permitan conocer realmente el alcance que esta figura tendría.
41. El artículo 27, sobre las funciones de DIGECA, debe 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).
42. En el artículo 31 en el inciso c) se deja abierto un portillo bajo la frase de “otros interesados en desarrollar proyectos relacionados a la temática (...)” lo cual es complementemente indeterminado.

43. El artículo 34 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.
44. 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.

#### **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:

45. 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.
46. 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 entró 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.

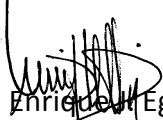
47. En el artículo 17 se establece un mecanismo de compensación que podría resultar sumamente engorroso y difícil de ponerlo en práctica, además de que pondría a la Administración Tributaria a realizar labores que no le son propias. Además, en el texto sustitutivo se incorpora un límite del crédito del 50% del monto del impuesto al pagar a partir de la entrada en vigencia de la ley y se reduce en un 10% cada diez años hasta su eliminación. Esta limitación disminuye el incentivo para recuperar, tratar y reciclar los productos de plástico.
48. La exoneración que se plantea en el artículo 36 es ambigua ya que no se establece cuáles son los “impuestos de importación” que se estarían exonerando. Además tal exoneración podría resultar discriminatoria para maquinaria y equipo para reciclar, recuperar y transformar los materiales plásticos producida en el país.
49. Respecto de la devolución planteada en el artículo 37, 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.
50. Sumado a que las empresas que compran recipientes plásticos para envasar (por ejemplo queso, mantequilla, etc.), deberán pagar un 25% de impuesto que no pueden acreditar, tampoco podrán deducir dicho gasto en el impuesto sobre la renta, lo cual es doblemente gravoso para las empresas y generará un aumento de los precios, en perjuicio de los consumidores.

## **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 reitera la solicitud de que el mismo debe ser archivado. En momentos de desaceleración económica no es oportuno continuar con

este tipo de iniciativas que generan mayor incertidumbre, desalentando la producción nacional y por tanto la generación de empleo. Además, de llegarse a aprobar tendría un efecto negativo no sólo para la producción nacional sino que tendría un impacto negativo sobre las familias costarricenses, particularmente las de menores ingresos al encarecer una gran cantidad de bienes y servicios.

Cordialmente,



Enrique Eglhoff  
Presidente

Cc. Sr. Carlos Alvarado Quesada, Presidente de la República  
Sr. Víctor Morales Mora, Ministro de la Presidencia  
Sra. Victoria Hernández, Ministra de Economía, Industria y Comercio  
Sr. André Garnier, Ministro de Coordinación con el Sector Privado  
Señores Diputados Jefes de Fracción, Asamblea Legislativa