

Señore(a)s Diputado(a)s
Comisión Permanente Especial de Ambiente
Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica

Estimados Miembros de la Comisión:

Aprovecho la presente para saludarles y de paso remitir el criterio de la Defensoría de los Habitantes de la República en relación al Proyecto de Ley No. 21.495 **"Incentivos para la conversión a bioenvases biobasados y compostables para bebidas"**, señalando lo siguiente:

1.- Resumen Ejecutivo.

Esta Defensoría analizó el proyecto de ley con la misma óptica con la que en anteriores ocasiones se han analizado iniciativas relacionadas con el desestímulo económico al uso del plástico de un solo uso y para incentivar la utilización de otras alternativas.

Este proyecto de ley preserva ese espíritu por lo que, en términos generales, se podría pensar que es una iniciativa que debe ser apoyada. Sin embargo, dado que los estímulos para el uso de "bioenvases biobasados y compostables para bebidas" son exoneraciones fiscales, cuya aplicación podría ocasionar vacíos importantes en la recaudación de impuestos, esta D.H.R. considera necesario hacer algunas apreciaciones que, a lo largo del presente documento, serán expuestas.

2.- Competencia del mandato de la Defensoría.

La función de la Defensoría se encuentra delimitada por la protección de los derechos y los intereses de los habitantes, así como velar porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho.

Además, de conformidad con los principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los Derechos Humanos (**Principios de París**) la Defensoría de los Habitantes de la República está facultada para emitir dictámenes o informes relativos a la protección y promoción de los derechos humanos.

En el caso de los proyectos de ley, según los Principios de París, la institución cuenta con la potestad para emitir criterios, de manera que se respeten los principios fundamentales en materia de derechos humanos. Finalmente es competencia de esta institución promover y asegurar que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que el Estado sea parte, y que su aplicación sea efectiva, así como promover la ratificación de esos instrumentos y garantizar su aplicación.

Por otra parte, cabe advertir que los contenidos relacionados con exoneraciones, al versar sobre fondos públicos, deben ser consultados ante la Contraloría General de la República y el Ministerio de Hacienda y deberán ser esas instancias las que se refieran a los alcances de la presente iniciativa en materia impositiva.

3.- Alcance del proyecto.

3.1. Dudas con las definiciones contenidas en el proyecto: El artículo 2 del proyecto se titula "definiciones", pero en realidad su contenido no corresponde en sentido estricto a definiciones, salvo, quizás el inciso c de ese artículo. En cambio, la exposición de motivos contiene definiciones más amplias. En este apartado advertimos la necesidad de precisar con exactitud las definiciones utilizadas en el proyecto, en pro de la exactitud técnica que debería caracterizar cualquier propuesta de ley. En este sentido, la pertinencia y corrección precisa de las definiciones contenidas en el artículo 2 del proyecto devienen en esenciales para la correcta aplicación de las exenciones propuestas en el proyecto de ley. De ahí la importancia de que sean precisas, completas, exactas y que no den margen para diferentes interpretaciones. Por lo tanto, el uso de conceptos jurídicos indeterminados en éste apartado del proyecto amenaza su alcance jurídico.

3.2. Sobre el alcance del proyecto: El título del proyecto hace referencia al envasado de bebidas, pero la exposición de motivos y algunos artículos del proyecto de ley, parecen extender los alcances del proyecto a otras actividades. Esta incongruencia debería ser solventada

Ahora bien, sin perjuicio de esa incongruencia, cabe preguntarse si resulta conveniente para el país que la iniciativa se restrinja al envasado de bebidas o si podría resultar beneficioso extenderla a todas aquellas actividades económicas que utilizan plásticos no biodegradables. Sin embargo, de momento, y por las razones que se exponen a continuación, esa posibilidad no parece recomendable.

3.3. Sobre la oportunidad del proyecto: La exposición de motivos del proyecto explica por qué es conveniente crear incentivos fiscales para "ayudar a migrar a la industria a un material más amigable con el ambiente y que de forma controlada en la disposición final no contamine y se degrade rápidamente". Sin embargo, la misma exposición de motivos señala que tal degradación ocurre "en condiciones controladas con parámetros como la temperatura, humedad y microorganismos en un tiempo determinado..." Esto debe ser realizado por composteras industriales, pero en esa exposición de motivos se indica que "aunque las instalaciones existentes en el país no son de tamaño industrial como en países desarrollados, existen proveedores de compostaje que alcanzan en sus procesos altas temperaturas y altos niveles de humedad, lo cual debe permitir obtener los resultados de compostaje industrial."

La lectura de estas afirmaciones deja dudas en esta Defensoría en cuanto a si realmente la demanda de este tipo de compostaje, que podría generarse con las exenciones fiscales propuestas en el proyecto, encontrará respuesta efectiva en el sector compostero. En otras palabras, resulta preocupante que se empiecen a otorgar exenciones para estimular el uso de los productos en cuestión (y con ello se reduzca la recaudación fiscal) pero que el objetivo de que tales productos sean correctamente desechados por medio de las composteras no se logre alcanzar y, con ello, la reducción fiscal se convierta en un costo para el país que no esté acompañado de un beneficio para éste, sino sólo en una reducción de costos de producción para una o varias industrias.

Esta preocupación se refuerza si se analiza una de las "condiciones" que la misma exposición de motivos plantea para que se apliquen las exoneraciones e incentivos propuestos: "la empresa debe tener acceso a composteras industriales para la correcta disposición de productos fabricados con materiales biobasados y compostables." No obstante, en el texto del proyecto de ley no se establece ninguna condicionalidad para que una empresa pueda aspirar a beneficiarse de la exención. El artículo 7 del proyecto indica que "(...) se

aplicarán las exoneraciones de la presente ley a las personas físicas o jurídicas que cumplan con lo establecido en esta misma". Si se analiza el resto del proyecto de ley, tales obligaciones se reducen a lo siguiente:

ARTÍCULO 13- Deber de gestionar un distintivo

Las empresas que comercialicen bienes contenidos en materiales biobasados y compostables deberán gestionar ante el Ministerio de Economía, Industria y Comercio, la emisión de los distintivos para estos productos y deberán colocarlo en cada producto que vendan.

Este distintivo deberá validarlo con un ente técnico y autorizado, cumplir con normalización de etiquetado que informe, eduque y suministre la información requerida del envase y empaque al consumidor.

ARTÍCULO 14- Información sobre el uso de materiales biobasados y compostables

Las empresas que comercialicen productos contenidos en envases fabricados con materiales biobasados y compostables podrán realizar campañas de información en los distintos medios de comunicación escritos o digitales sobre el uso de dicho material, en apego al derecho constitucional de los consumidores y usuarios a recibir información adecuada y veraz establecido en el artículo 46 de la Constitución Política, así como a la protección de su salud, ambiente, seguridad e intereses económicos.

Como puede observarse, esas únicas dos obligaciones no incluyen la condición de que "la empresa debe tener acceso a composteras industriales para la correcta disposición de productos fabricados con materiales biobasados y compostables."

En otras palabras, el proyecto de ley en análisis no le da garantía al país de que las exenciones fiscales propuestas tengan como contraparte la correcta disposición de los materiales, y más parece ser una forma de reducir costos de producción a las empresas.

Por otro lado, el proyecto de ley tampoco aborda el tema del correcto compostaje ya no a nivel del sector industrial, sino a nivel de consumidor final. Lo más cercano a eso sería el artículo 14 transcrito, como una manifestación de su derecho a la información, pero no a la accesibilidad a posibilidades de correcto compostaje del envase una vez consumido el producto envasado.

3.4. Sobre la necesidad de una política pública para promover el uso de materiales biobasados y compostables Quizás las dudas expuestas supra podrían quedar solventadas, al menos en parte, cuando se emita la política nacional para promover el uso de materiales biobasados y compostables, lo cual, según el inciso a) del artículo 4 del proyecto, le correspondería al Ministerio de Salud.

Al respecto, esta Defensoría considera que la Asamblea, al tenor del presente proyecto, podría valorar distintas sugerencias sobre contenidos mínimos que debería tener esa política. Uno de esos contenidos debería ser lo relativo al adecuado compostaje de este tipo de materiales.

Asimismo, dados los vacíos apuntados, la Defensoría considera que las exenciones fiscales no deberían entrar en vigencia sin que esté en ejecución la política pública que el proyecto de ley contempla.

Llama la atención que la rectoría de esta actividad se le otorgue al Ministerio de Salud y no al MINAE. También llama la atención que este Ministerio no sea incluido en ninguna de las disposiciones relativas a funciones del Poder Ejecutivo en esta materia.

3.5. Sobre las exenciones propuestas La exposición de motivos del proyecto de ley en análisis no menciona que se haya evaluado el posible impacto fiscal de las exenciones propuestas. Tampoco indica que la propuesta haya sido evaluada por el Ministerio de Hacienda. Por ello, la Defensoría no puede pronunciarse en relación con el posible impacto en las finanzas públicas de la propuesta. Por ello, se encuentra recomendable que el proyecto en estudio sea evaluado por ese Ministerio y por la Contraloría General de la República.

Por otro lado, el proyecto de ley no plantea una justificación técnica para los plazos de las exenciones, razón por la cual la Defensoría no podría evaluar su pertinencia o razonabilidad. En todo caso, se reitera que no se encuentra conveniente ni razonable que las exenciones entren en vigencia antes de que se apruebe la política pública correspondiente. En ese sentido, se sugiere establecer en la ley que cualquier exención entrará en vigencia en un plazo determinado después de entrada en vigencia la política pública. Este plazo debería ser lo suficientemente largo como para que la política ya esté materializada en actos concretos de ejecución.

Finalmente, resulta conveniente que esta iniciativa sea analizada a la luz de cualquier otra iniciativa en materia de reducción del uso de plásticos que ya haya sido aprobada, de manera que se pueda advertir de posibles inconsistencias o contradicciones entre normas de un mismo rango.

En virtud de lo expuesto en los párrafos anteriores, la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica, solicita a los señores y señoras Diputadas revisar el texto consultado, conforme a las observaciones planteadas en el presente dictamen.

Agradecida por la deferencia consultiva,

Catalina Crespo Sancho PhD
Defensora de los Habitantes

c. archivo.