



DH-CV-0673-2019
26 de agosto de 2019

Diputada
Paola Vega Rodríguez
Presidenta
Comisión Permanente Especial de Ambiente
Asamblea Legislativa
rrodriguez@asamblea.go.cr

Estimada señora:

Con el agrado de saludarle me refiero a la solicitud de criterio formulada a esta Defensoría en torno al texto sustitutivo del proyecto "Ley para Solucionar la Contaminación de Residuos Plásticos", Expediente Legislativo N° 21159.

Sobre el particular, en tiempo y forma me permito hacer de su estimable conocimiento y de los y las señoras miembros de esa Comisión, las observaciones de la Defensoría sobre el texto sustitutivo del proyecto de mérito. Las observaciones de la Defensoría sobre el proyecto original fueron remitidas mediante oficio DH-0128-2019 del 19 de febrero de 2019.

Luego de estudiado el texto sustitutivo en cuestión, la Defensoría considera de gran importancia las iniciativas en pro del resguardo del ambiente y la biodiversidad del país, particularmente aquellas relacionadas con la Estrategia Nacional para la sustitución de plásticos de un solo uso por alternativas renovables y compostables 2017-2021.

Dicho lo anterior, la Defensoría procede a realizar las siguientes observaciones:

1.- El objeto de la ley, definido en el artículo 1, no refiere sólo a la sustitución de plásticos de un solo uso, en concordancia con la Estrategia Nacional para la sustitución de plásticos de un solo uso por alternativas renovables y compostables 2017-2021, sino que tiene por objeto "contribuir con el proceso de reducción y sustitución de plásticos por alternativas compostables, renovables y reciclables, y con la transición de hábitos de consumo en aras de avanzar en la gestión integral de residuos sólidos", por lo que se entiende que hace referencia a todo tipo de plástico, independientemente de su uso, lo cual podría tener un impacto sobre una variedad amplísima de productos, implementos o materiales necesarios para el desarrollo de diferentes actividades, tales como la agricultura, manipulación y procesamiento de alimentos, manufactura, entre otros, así como sobre las políticas de salud ocupacional y podría afectar la inocuidad y seguridad de alimentos y fármacos, entre muchos otros factores.

No obstante lo anterior, la ley hace referencia constantemente a los plásticos de un solo uso, por lo que parece estar orientada más hacia la sustitución de estos materiales, principales contaminantes de cuerpos de agua dulce, ríos y mares, más que a todo material plástico. Sin embargo, la propuesta de ley no incluye una definición de "plásticos", a pesar de ser el objeto específico que se pretende normar, ni se es específico sobre los tipos de plásticos cuyo uso se desea reducir o sustituir.

En este sentido, la Defensoría considera que el proyecto tendría mayor coherencia si su objeto fuera la reducción y sustitución de los plásticos de un solo uso, en concordancia con la Estrategia Nacional para la sustitución de plásticos de un solo uso por alternativas renovables y compostables 2017-2021, dado el impacto sobre la salud y el ambiente tienen este tipo de plásticos.

2.- En relación con el artículo 2, la Defensoría observa que se mejoraron las definiciones de "plástico de un solo uso" y de "renovable".

No obstante, en dicho artículo no aparece la definición de "plásticos", a pesar de ser este material el objeto de la norma. Tampoco se definen términos como "polietileno", "polipropileno" y "poliestireno" que aparecen en el texto del proyecto. La falta de estas definiciones puede repercutir en una falta de certeza o en confusión que dificulten la aplicación efectiva de la norma.

3.- En cuanto al artículo 3, se eliminaron las ambigüedades de la declaratoria de interés público que presentaba el artículo.

4.- Se eliminó del artículo 4 la referencia al poliestireno expandido o estereofón y se declaran los plásticos y bioplásticos como residuos especiales, según la Ley 8839. En este punto, la falta de una definición detallada y específica de "plásticos" en el artículo 2 dificultaría la aplicación del artículo. Asimismo, el artículo le da el mismo trato a los "plásticos" que a los "bioplásticos", al declararlos a ambos residuos de manejo especial, a pesar de que la definición de "bioplásticos" establece que estos son materiales biodegradables, en contraposición con los "plásticos" que no lo serían, lo cual genera confusión.

5.- En relación con el artículo 5, se reitera lo indicado en el oficio DH-0128-2019 del 19 de febrero de 2019, a saber:

"En cuanto al artículo 5, la Defensoría estima que la prohibición está acorde con los compromisos nacionales e internacionales asumidos por el país para la protección del ambiente y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (números 12 y 14). Sin embargo, se estima que tratándose del consumo institucional de bolsas plásticas, las cuales son utilizadas, mayormente, para el depósito de la basura de las diferentes instituciones, debe incluirse más bien, un párrafo que desestime el uso de bolsas de basura plásticas y buscar alternativas para su sustitución por bolsas elaboradas con materiales biodegradables, compostables o similares.

A la fecha, aún no se tiene un sustituto ideal de estas bolsas de basura plásticas, por lo que debería incluirse la excepción, hasta tanto se cuente con otra forma de desechar la basura sin el uso de estas bolsas. Asimismo, y en relación con la prohibición de compras de botellas plásticas de un solo uso, debería señalarse que sí se pueden comprar siempre y cuando éstas sean reciclables, como lo indica, posteriormente, el artículo 7 de este proyecto de ley. Valga indicar que, de no hacerse esta excepción, los artículos 5 y 7 se contradecirían entre sí."

6.- El contenido original del artículo 7 se eliminó y este pasó a contener una prohibición de la importación, comercialización, distribución y producción de productos que incluyan microperlas de origen plástico. Al respecto, tal como se ha indicado anteriormente, la falta de una definición de "plástico" no permite que exista la claridad necesaria en relación con este artículo.

7.- En relación con el artículo 9 "Hecho generador", a pesar de haberse eliminado el inciso c), se mantiene lo indicado en el oficio DH-0128-2019 del 19 de febrero de 2019:

"En relación con el artículo 9, sobre el hecho generador del impuesto, al igual que se ha señalado en otros artículos, es preciso que se defina el término "plástico", el cual no está definido en el artículo 2 y se considera que debe estarlo con toda claridad y según parámetros técnicos que no dejen espacio para la duda o interpretaciones.

De acuerdo con la Estrategia Nacional de Cambio Climático, Política Nacional de Compras Públicas Sustentables y Estrategia Nacional para la sustitución de plásticos de un solo uso por alternativas renovables y compostables 2017-2021, se define plástico como:

"La palabra plástico se refiere a un estado físico de la materia caracterizado por fluidez y muy alta viscosidad. Los polímeros plásticos sintéticos son macromoléculas que pueden alcanzar ese estado bajo ciertas condiciones de temperatura, presión y concentración. (...) el concepto de plástico se restringe al material obtenido de derivados de petróleo."

8.- Asimismo, se reitera lo indicado en el oficio DH-0128-2019 del 19 de febrero de 2019, en cuanto a lo siguiente:

"En relación con los artículos 10, 11, 12 y 13, se desconoce si el proyecto fue sometido a consulta al Ministerio de Hacienda. En caso de que no se haya efectuado la consulta, se estima pertinente hacerlo, debido al contenido técnico-tributario, del cual la Defensoría no es experta."

En relación con el artículo 14, es muy importante que, por tratarse de materia tributaria, los términos que hacen referencia a los bienes gravables estén claramente definidos. El artículo 14 es pertinente en ese sentido. Sin embargo, es necesario hacer referencia al inciso d) que establece "que los polímeros de estireno en formas primarias tendrán una tarifa de impuesto del veinticinco por ciento (25%)". Esta disposición podría entrar en contradicción con la prohibición contenida en el artículo 4 del proyecto.

Por otro lado, cabe preguntarse si las autoridades responsables de cobrar el impuesto podrán distinguir el tipo de producto del que se trata y cuál de las tarifas establecidas en este artículo es aplicable.

En cuanto al inciso 9, se considera que se debe replantear el impuesto del 15% a los trajes o cobertores plásticos para el cuerpo, delantales plásticos, cubre botas plásticas y guantes plásticos para cocina, ya que este gravamen puede afectar a las actividades de agricultura y preparación de alimentos (sodas, comedores escolares, hospitales, pequeñas y medianas empresas, por ejemplo), así como las políticas de salud ocupacional, donde estos productos son de vital importancia.

De acuerdo con la experiencia de la Defensoría, en diferentes actividades, como en el uso de plaguicidas y recolección de basura, es sumamente complicado que las personas quieran utilizar los implementos de seguridad para la protección de su salud, por ejemplo, los guantes; al incrementar el costo de estos productos, se podría estar desincentivando aún más el uso de estos artículos, en perjuicio de la salud de las personas, ya que, al tener un costo mayor, mucha gente decidirá no utilizarlos.

Adicionalmente, tal y como se expone en el artículo 5, existe una excepción, para la compra en instituciones del Estado, del uso de plásticos utilizados por razones de inocuidad o seguridad de alimentos o productos médicos y farmacéuticos, pero sólo aplica para el sector público. Por lo que ante la imposición de este tributo adicional a este tipo de productos a los demás sectores productivos del país, deben más bien promulgarse incentivos para el uso de productos amigable con el ambiente, biodegradables, compostables y similares."

9.- En cuanto a la creación, objetivo y funcionamiento del Fondo Azul, se considera lo siguiente:

No se encuentran motivos de objeción en relación con la creación del Fondo, máxime que se designa para su administración a una dependencia ya existente, la Dirección de Gestión de Calidad Ambiental. A la luz del artículo 29, el funcionamiento de Fondo se financia con un 5% de los ingresos provenientes del impuesto al plástico.

Ahora bien, ese mismo artículo establece que, a partir del segundo año, el 50% de esos ingresos "serán utilizados para la entrega de una compensación adicional a las personas físicas, organizaciones (...) que se dediquen a la recolección de residuos plásticos en zonas marino-costeras y ribereñas..."

No se observa hasta ese punto del articulado que se haya definido contribución alguna para las personas físicas, organizaciones (...) que se dediquen a la recolección de residuos plásticos en zonas marino-costeras y ribereñas, por lo que no tiene sentido que se establezca que del fondo se destinarán recursos para una "contribución adicional". La lectura de las frases finales del segundo párrafo de ese

artículo 29 parece indicar que esa contribución adicional se refiere a "*complementar los pagos recibidos por estas empresas por el plástico entregado a empresas autorizadas.*"

Ciertamente se desconoce la justificación técnica detrás de tales disposiciones y si esa asignación de fondos se justifica por la práctica ambiental en la materia. No obstante, la redacción es lo suficientemente confusa como para ameritar una advertencia al respecto, y también debe indicarse que, si tales transferencias están justificadas por la dinámica de la actividad, el artículo no prevé ningún criterio para determinar a quiénes, ni cuánto, ni con qué parámetros o periodicidad se harán esos pagos adicionales o complementarios.

10.- En relación con el artículo 30, la redacción fue modificada, de modo que se eliminó la referencia al pago por servicios ambientales y se establecieron parámetros para la utilización del porcentaje destinado a gastos administrativos de DIGECA, por lo que no hay objeciones a la nueva propuesta.

11.- El artículo 32 del texto sustitutivo hace relación a la "compensación adicional" establecida en el artículo 30, pero ese artículo 30 se refiere a la distribución del 5% por concepto de gastos administrativos.

12.- El artículo 33 sigue haciendo referencia a la "compensación adicional" que no está contemplada en el proyecto de ley, al menos hasta ese punto del mismo. Esto es particularmente importante por cuanto se indica que tal "compensación adicional" será pagada por las empresas receptoras de plástico y centros comunitarios.

13.- Esta versión del artículo 34 no corresponde, en contenido, a la versión original del artículo 34.

14.- Se observan cambios en relación con la numeración del proyecto original y el capítulo de Incentivos inicia en el artículo 36 y no en el 37 como en el proyecto original.

El actual artículo 37 corresponde al 38 del proyecto original.

En el actual artículo 37 se corrige lo relativo al impuesto al valor agregado.

No obstante, el artículo 37 actual mantiene con pocos cambios, lo dispuesto en el artículo 38 del proyecto original. Por ende, se mantienen las dudas de la Defensoría en cuanto a su potencial como incentivo al consumidor final.

El artículo 39 del proyecto original fue eliminado, con lo cual desaparecieron las debilidades que la Defensoría advirtió en relación con ese artículo.

Para finalizar, se reitera lo señalado en el oficio DH-0128-2019 del 19 de febrero de 2019, en relación con la regulación de legal que promueva la sustitución de plásticos de un solo uso, cuando se indicó que:

"con la emisión de una ley en la que se regula la materia, se llegaría a fortalecer la medida para lograr la prohibición del plástico de un solo uso en el país, además de darle carácter vinculante a la Estrategia Nacional de Cambio Climático, Política Nacional de Compras Públicas Sustentables y Estrategia Nacional para la sustitución de plásticos de un solo uso por alternativas renovables y compostables 2017-2021 y a las iniciativas similares y, con lo anterior, velar por un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, tal y como lo dispone el artículo 50 de la Constitución Política.

No obstante lo anterior, se considera necesario que se consulte a expertos de las diferentes universidades estatales y colegios profesionales, con el fin de que estos hagan sus aportes, con los cuales se puede fortalecer, aún más, el proyecto de ley."

En espera de que los comentarios vertidos sobre el proyecto de mérito sean valorados por los señores y las señoras diputadas, y quedando a disposición de la Comisión Legislativa para cualquier adición al presente oficio, suscribe,

Con muestras de mi más alta consideración,

Atentamente,

Catalina Crespo Sancho, PhD.
Defensora de los Habitantes de la República