

COMENTARIOS DE CEOE A LA CONSULTA PÚBLICA PREVIA SOBRE LA IMPLANTACIÓN DE UN IMPUESTO QUE GRAVE LOS ARTÍCULOS DE PLÁSTICO DE UN SOLO USO DESTINADOS A CONTENER O PROTEGER BIENES O PRODUCTOS ALIMENTICIOS.

PROPUESTAS Y COMENTARIOS.

Consideraciones generales

Coincidimos con el documento sometido a consulta pública en que hay que adoptar medidas para evitar que los residuos de todo tipo acaben en los océanos y mares. También, en esta línea, apoyamos medidas que fomenten una economía más circular mediante el reciclado. No obstante, entendemos que la creación de un impuesto a los plásticos de un solo uso no es la medida más adecuada en estos momentos.

Recientemente en el seno de la UE se ha aprobado la Directiva 2019/904, de 5 de junio, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente (en adelante Directiva 2019/904). Como veremos a continuación, parece prematuro instaurar un impuesto de estas características en España cuando conforme a la citada directiva están pendientes algunos actos de la UE (p.ej. la Comisión Europea debe publicar unas directrices concretando y ejemplificando qué se entiende por productos de plástico de un solo uso) esenciales para la trasposición adecuada de la misma.

Además, la medida podría tener efectos negativos para el sector en España (empleo, competitividad...) y ser contraria a la recomendación que desde la Comisión de la UE se ha hecho llegar a todos los Estados miembros para que no tomen medidas precipitadas y unilaterales que puedan afectar al mercado único y a la finalidad de la directiva.

Por tanto, esta iniciativa legislativa por parte del Gobierno no parece que se ajuste en estos momentos a los principios recogidos tanto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno como en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, sobre necesidad u oportunidad (la llamada “better regulation” o “smart regulation”) para conseguir “un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre” (art. 129 de la Ley 39/2015).

En relación con la medida de reducción de consumo de plásticos de un solo uso para productos alimenticios, la directiva prevé dos fechas relevantes: (i) el año 2026 en el que se medirán si se ha producido una reducción del consumo en relación con el ejercicio 2022 y (ii) el 3 de julio de 2021 fecha en la que los Estados miembros deben haber traspuesto la directiva en este punto.

La UE ha trabajado con estas fechas probablemente porque se necesitan determinados desarrollos para poder definir e implementar las medidas y dar tiempo para que la industria se adapte. En este sentido, destaca que la UE debe publicar unas directrices para concretar lo que

debe entenderse por producto de un “solo uso”. Además, la propia Comisión ha publicitado la contratación de consultores expertos para ayudar a la UE en la concreción de las medidas.

Resulta, por otra parte, relevante destacar que es de inminente adopción la propuesta europea para la creación de una contribución nacional calculada en función de la cantidad de residuos de envases de plástico no reciclados en cada Estado miembro. Esta ‘tasa’, que ya busca abordar cuestiones relacionadas con el consumo y la gestión de estos envases, perseguiría establecer de manera armonizada para el conjunto de la UE instrumentos fiscales cuya definición debería ser tenida en cuenta por el legislador nacional antes de establecer sus propios impuestos a escala nacional.

Por tanto, cualquier medida nacional debería esperar a tener las citadas directrices y los estudios contratados ad hoc por la Comisión. Tras ello será más fácil acertar en la regulación que necesita nuestro país en este punto.

Es muy relevante, la carta que el Director General de Medio Ambiente de la Comisión Europea ha enviado recientemente a los Estados miembros. En ella insta a implementar la Directiva de manera armonizada y respetando la unidad de mercado. Es decir, se desaconsejan medidas unilaterales que, probablemente, afectarían al mercado único y, por ello, se insta a que cualquier borrador de medidas unilateral con su justificación sea remitido a la Comisión para su estudio y valoración.

De lo contrario nos encontraríamos con un impuesto discriminatorio para la industria de alimentación y bebidas y para la industria española respecto a la europea, cuando, además, la industria española de alimentación y bebidas está formada por un 99% de pymes, de las cuales el 80% son micropymes.

Es además cuestionable que un impuesto como el proyectado pueda contribuir de manera efectiva a corregir las dificultades relacionadas con la gestión adecuada del final de la vida de los productos y, en especial, de la basura dispersa, que debería más bien abordarse a través de un conjunto de medidas que persiga un cambio disruptivo de los patrones de conducta de los consumidores. Cabe destacar que los envases potencialmente objeto de este gravamen son reciclables ya que han sido fabricados por materiales que permiten su recuperación siempre y cuando se separen e introduzcan en el contenedor adecuado por parte del consumidor.

Con base en lo anteriormente expuesto, solicitamos a la Dirección General de Tributos que reconsidere la idoneidad de implementar un gravamen como el propuesto.

En todo caso, si se siguiera adelante con la iniciativa, y como para todo impuesto de nueva creación, y más todavía aquellos de naturaleza medioambiental que impactan fundamentalmente en sectores concretos y no en la generalidad de las empresas, consideramos que antes de gravar los artículos de plástico de un solo uso es necesario un estudio minucioso de los impactos reales de estos productos, sus beneficios (incluyendo los ambientales), y el impacto que tendrían las posibles alternativas.

A) Con respecto a los antecedentes:

Los antecedentes en los que se basa esta consulta, recogen solo una parte de lo recomendado por las instituciones europeas, cuando menciona que *“desplazar la presión fiscal del trabajo a impuestos menos perjudiciales para el crecimiento fue una de las recomendaciones específicas para España”*, **por tanto, si se crea este nuevo impuesto**, para ser justo y fomentar todo lo

bueno que la Unión Europea recomienda, **deberá ir acompañado de una bajada en los impuestos al trabajo como puede ser las cotizaciones sociales.**

Adicionalmente, si como se menciona en el último párrafo, estos impuestos *“contribuyen a desincentivar actividades que generarían costes adicionales en el futuro como gastos sanitarios”*, habría que comprobar que los sistemas sustitutivos dan mayor garantía a los productos alimenticios, pues hasta ahora, estos sistemas que protegen a los alimentos se han demostrado como muy buenos para garantizar la seguridad alimentaria, donde España es líder a nivel mundial.

B) Con respecto a los problemas que se pretenden solucionar:

En este apartado se reiteran los mismos argumentos que en los antecedentes, por lo que insistimos en la necesidad de comprobar la mayor garantía proporcionada a los productos alimenticios por los sistemas sustitutivos del plástico, además, en todo caso sería necesario exonerar del impuesto a los plásticos de protección que son necesarios para la salud de las personas.

Tampoco se mencionan en este apartado los avances tecnológicos que permiten en la actualidad cerrar el círculo del reciclaje de estos plásticos sin que acaben en vertederos o mares lo que conseguiría el resultado perseguido de evitar el residuo permitiendo a su vez la utilización de un material que es, en muchos casos, uno de los mejores protectores de los alimentos. Sería mucho más oportuno apoyar el reciclado total y la investigación de nuevos productos mejores medioambientalmente.

Creemos que debería apostarse por medidas destinadas a favorecer la economía circular y, por tanto, a fomentar el reciclaje por parte de los consumidores y la recogida selectiva de materiales y no simplemente penalizar económicamente a un sector y a los consumidores. En definitiva, incentivar la realización de investigación e inversiones en procesos para la incorporación de material reciclado en los plásticos, en especial, aquellos que se encuentran en contacto con alimentos que deben cumplir con estándares de seguridad sanitaria muy elevados y que han dificultado la incorporación de productos reciclados.

Hay que considerar si existen alternativas ambiental, social y económicamente viables y un mercado lo suficientemente maduro para su desarrollo y reciclabilidad y realizar un estudio de impacto económico, social y ambiental para asegurar que el acceso a las alternativas es realmente menos costoso en términos de sostenibilidad para la sociedad. El análisis económico debería abordar las consecuencias de su eventual aplicación sobre los sectores afectados, incluidas las pequeñas y medianas empresas, la competitividad de la industria y la unidad de mercado.

De hecho, actualmente no hay alternativas satisfactorias a los envases plásticos de uso único para alimentos y bebidas. En otros casos, como los cubiertos o platos de plástico de un solo uso, sí existen alternativas, pero a un precio mucho más alto (por ejemplo, desde un 10% adicional para los platos de cartón hasta un 50% adicional para los cuchillos de madera, con posibles precios más altos para productos de mayor calidad). Por lo tanto, el cambio a esas alternativas puede ser una medida costosa para muchas pequeñas empresas que operan con márgenes de beneficio muy bajos.

En este sentido hay que tener en cuenta, además, que parte de los productos que hoy están surgiendo en el mercado y que se plantean como alternativas al plástico como los plásticos de origen renovable o los plásticos biodegradables, también tienen impacto medioambiental

puesto que pueden suponer un aumento del uso de energía y de emisiones de CO₂, y además utilizan recursos naturales tan importantes como suelo cultivable, produciendo potencialmente deforestación y agua.

C) Respecto al punto 3 de la necesidad y oportunidad para su aprobación

La directiva citada en este punto se refiere exclusivamente a los productos de plástico de un solo uso, en concreto a una lista cerrada de 10 productos que se consideran especialmente propensos a ser abandonados en zonas litorales, sin embargo, la consulta extiende la aplicación del impuesto también a plásticos destinados a contener o proteger bienes. Reiteramos que aquellos plásticos que protegen productos de alimentación, a los que no se refiere la directiva mencionada, deberían estar excluidos del impuesto. En todo caso su inclusión no se justificaría por la directiva citada.

Por otro lado, muchos productos de plástico que pueden considerarse de un solo uso (como material médico o con usos para personas con algún tipo de intolerancia o discapacidad, o envases de alimentos que solo pueden garantizar la seguridad alimentaria o la ausencia de alérgenos utilizando plástico) se podrían ver afectados, impactando negativamente en la capacidad adquisitiva de estos colectivos y poniendo en riesgo su salud.

El plástico es el material más seguro desde el punto de vista de la seguridad alimentaria porque sus características ofrecen la mayor protección al alimento frente a la propagación de epidemias y enfermedades. La Directiva 2019/904 y la carta del Director General de Medio Ambiente de la UE son conscientes de ello y hacen hincapié en la necesidad de que las medidas nacionales que se adopten no supongan una merma en los niveles de seguridad alimentaria.

El sistema de alerta rápida para alimentos y piensos de la UE (RASFF) ya ha advertido un incremento de alertas alimenticias por la tendencia a reducir el uso de plásticos en materiales en contacto con la comida. Por este motivo, consideramos que la introducción rápida y no consensuada de un impuesto sobre el plástico de un solo uso podría reducir los incentivos a mantener altos estándares de seguridad alimenticia.

Además, debe tenerse en cuenta que cualquier gravamen aplicado a un artículo acaba repercutiendo en el precio final; es necesario evaluar el impacto económico que esto tendrá para el IPC y para el nivel de consumo de la ciudadanía.

Actualmente la Comisión está trabajando en una definición general de artículo de plástico de un solo uso, pero todavía no disponemos de esta definición por lo que existe el riesgo de que las definiciones que se puedan incluir en la norma incluyan criterios diferentes a los de la UE, con el consiguiente riesgo para la unidad de mercado nacional y europea. Esto ya ha ocurrido en las diferentes legislaciones autonómicas sobre productos de plástico de un solo uso.

Por último, en la directiva se menciona que los estados deberán adoptar diversas medidas, entre las cuales están los instrumentos económicos. Deberían preverse, por lo tanto, otras medidas como las que utilizan algunos países para remunerar a los consumidores que reciclan, entre otras.

D) Respecto al punto 4 Objeto de la norma

No podemos compartir la finalidad de un impuesto que pretende alumbrar nuevos modelos de negocio que, por tanto, hoy no existen. El establecimiento de un impuesto medioambiental exige que las alternativas no contaminantes existan y sean factibles.

De lo contrario, la implantación del nuevo impuesto tendría fundamentalmente un efecto recaudatorio, sin obtener los resultados medioambientales previstos por inexistencia de alternativas viables.

E) Sobre el punto 5 de posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias

En este punto se pospone a un momento futuro la aplicación de otras soluciones y medidas, cuando entendemos que se deberían coordinar al mismo tiempo todos los elementos del plan. En este sentido comenzar las medidas exclusivamente con la aplicación del impuesto, sin haber alternativas, como ya hemos comentado, no solucionará el problema y sólo tendrá un efecto recaudatorio, pero no medioambiental.