

## 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.

### Comentarios de Greenpeace

#### a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.

Los plásticos inundan nuestros mares y océanos. Podemos encontrarlos en cada rincón del planeta, desde los fondos oceánicos más profundos, hasta en el hielo Ártico, en nuestros ríos, y en nuestras costas. Hasta 12 millones de toneladas de plásticos entran en los océanos cada año. La gran problemática está en los plásticos de un solo uso, envases que tenemos minutos en nuestras manos y tardan cientos de años en degradarse. Los envases y envoltorios de comida son unos de los residuos más abundantes en el medio ambiente.

La raíz de este problema se encuentra en la producción, la gestión ineficiente de éstos como basuras y el consumo de plásticos, que sigue aumentando cada año a un ritmo alarmante. En la última década se han producido más plásticos que en toda la historia de la humanidad. Hasta ahora, el reciclaje de envases ha sido planteado como la mejor solución a este problema, pero, sabemos que más del 90% del plástico que consumimos a nivel global no se recicla.

Para poder hacer frente a esta crisis medioambiental, necesitamos que se reduzca drásticamente la cantidad de envases desechables que se ponen en el mercado. Greenpeace ve necesaria la fiscalidad verde, entre otras medidas, para resolver la crisis plástica que invade nuestro canales de consumo y medioambiente.

Greenpeace ve necesaria la puesta en marcha de una reforma fiscal que integre la fiscalidad verde:

- cuyo fin no sea recaudatorio,
- integre el principio de **quien contamina paga**
- centren esfuerzos en **la adaptación de las familias más vulnerables** para forjar el camino hacia un modelo basado en la justicia social y ambiental que **garantice que los agentes económicos con mayor impacto en el medio ambiente sean los principales contribuyentes a las arcas de los impuestos verdes.**
- Incentive **los cambios de comportamiento** que se consideran positivos desde el punto de visto ambiental.
- **y cuyos ingresos faciliten la transición ecológica** y alcanzar un modelo socioeconómico acorde a los límites del planeta.

Además en el caso de la fiscalidad verde, la desigualdad se hace también patente por la distinta responsabilidad hacia los principales problemas

ambientales que se generan. Por eso, las propuestas fiscales que se presenten tienen que apoyar a la población más vulnerable para forjar el camino hacia un modelo basado en la justicia social y ambiental que garantice que los agentes económicos con mayor impacto en el medio ambiente sean los principales contribuyentes a las arcas de los impuestos verdes.

## **b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.**

La impactante imagen de ríos, océanos y comunidades inundadas por residuos plásticos resulta demasiado común. Los logotipos de las grandes marcas de consumo, claramente visibles en este tsunami de plástico desechable, muestran dónde recae la responsabilidad. Estas marcas, con sus envases desechables, promueven y perpetúan nuestro moderno estilo de vida de “usar y tirar” que a su vez es una consecuencia de la producción en masa y del hiperconsumo. Ahora debemos enfrentarnos al hecho de que la “comodidad” tiene un coste inaceptable: la salud de nuestros ecosistemas y de los seres vivos que dependen de ellos.

Cada minuto, el equivalente a un camión cargado de plásticos se vierte al mar. Los envases de plástico son uno de los mayores contribuyentes al torrente mundial de residuos plásticos. Cada uno de estos envases fue fabricado para destacar entre la multitud y fidelizarnos a la marca, se diseñó para ser usado una sola vez y luego tirar, sin pensar mucho o nada, en las consecuencias. Ahora, debido a la expansión de estas empresas a nuevos mercados, se venden más unidades de porciones pequeñas e individuales en unas bolsas de plástico que ni siquiera se pueden reciclar.

Las marcas que promueven el crecimiento de los plásticos de un solo uso, las grandes empresas mundiales de productos de consumo rápido, no están obligadas a rendir cuentas por la creciente crisis relacionada con la producción, el consumo, la eliminación y, a menudo, la contaminación por plásticos de un solo uso. Estas empresas son responsables tanto de la mayoría de los productos desechables que sustentan nuestro moderno estilo de vida “de usar y tirar” como de gran parte de la contaminación por plásticos que ha llevado a esta crisis. Sin embargo, no se dispone siquiera de la información más básica sobre las operaciones, la producción o la verdadera huella plástica de estas empresas.

De hecho, actualmente las empresas no desvelan o son incapaces de desvelar la cantidad de plástico que utilizan al año, bien por falta de transparencia para con la sociedad o por falta de conocimiento sobre el uso de este material en sus instalaciones en términos de cantidades totales. Además, no solo no quieren dar a conocer el plástico que cada año utilizan, sino que la mayoría de las

empresas de productos de consumo rápido están aumentando la cantidad de plástico de un solo uso que emplean.

Por otra parte, en los últimos años hemos visto cómo ha cambiado la forma en que pensamos y utilizamos los plásticos de un solo uso. Desde la prohibición de las bolsas de plástico en todo el mundo hasta el auge del movimiento residuos cero, nunca la sociedad había estado tan concienciada del impacto que los plásticos de un solo uso tienen sobre nuestro medioambiente marino y nuestras comunidades. Este cambio también se ha notado en el sector corporativo donde las empresas de bienes de consumo son cada vez más conscientes de la necesidad de cambiar el sistema en que hacen llegar sus productos.

### **c) Los objetivos de la norma.**

Según el Artículo 4 de la DIRECTIVA (UE) 2019/904 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 5 de junio de 2019 relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente, deberán adoptarse las medidas necesarias para lograr una reducción ambiciosa y sostenida del consumo de los productos (Anexo A) que sea cuantitativa y medible. Este artículo debería ser prioritario ya que la mayoría de plásticos producidos son envases desechables. Para ello es imprescindible considerar que fomentar la sustitución de productos de plástico de un solo uso por cualquier otro material de un solo uso no se considera en ningún caso una solución efectiva y ambiciosa. Además, los materiales biodegradables están considerados bajo esta Directiva equivalentes a los materiales plásticos.

Por otra parte, el Artículo 8 de la mencionada Directiva hace referencia a la Responsabilidad Ampliada del Productor. Los regímenes establecidos sufragarán los costes de las medidas de concienciación (Artículo 10), los costes de la recogida de los residuos, y los costes de la limpieza de los vertidos de dichos productos, su posterior transporte y tratamiento. Actualmente, las empresas productoras están exclusivamente sujetas a sufragar parte del sistema actual de reciclaje. Sin embargo, este sistema no distingue entre diferentes tipos de productos, y no considera los impactos que estos productos tienen en el medio ambiente.

Por último, el Artículo 9 hace referencia a la recogida separada. El único método que actualmente asegura una recogida separada del 77% para 2025 y del 90% para 2029 de los productos (Anexo F), es el SDDR; y el Artículo 7 hace referencia a los requisitos de marcado para los productos del Anexo D, que

deberán etiquetarse para informar a los consumidores sobre la gestión correcta de los residuos, la presencia de plásticos, y su impacto medioambiental.

Por todo ello, para lograr una reducción ambiciosa y sostenida del consumo de envases de comida y vasos de plástico de un solo uso, Greenpeace ve la implementación de ciertas tasas como una de las formas de conseguir estos objetivos. Pero considera más apropiado que se amplíe la creación de un impuesto no solo a los envases plásticos sino a todos los envases y objetos de un solo uso.

A continuación se detalla una propuesta de impuesto sacada del informe "[Propuestas de fiscalidad ambiental: avanzando hacia un mundo más justo y sostenible](#)" de las principales organizaciones ecologistas: Amigos de la Tierra, Ecologistas en Acción, Greenpeace, SEO-Birdlife, WWF

### **Impuesto sobre los Envases No Reutilizables**

**Objetivo:** Creación de un impuesto sobre los envases de un solo uso, o no reutilizables, con el fin de desincentivar su uso.

**Justificación:** La utilización de envases de un solo uso que como es sabido es causa de un consumo excesivo de recursos y una producción creciente de residuos. En España se consumen 51 millones de envases de bebida de un solo uso cada día, es decir, 18 mil millones al año<sup>1</sup>. Con una baja tasa de recogida selectiva, cerca del 50% de estos envases termina en un vertedero, incinerados o abandonados, con los graves impactos ambientales que esto supone a medio terrestre y marino.

**Hecho imponible:** Envasado de productos para su puesta en el mercado en el estado español. Los envases reutilizables estarían fuera del alcance del impuesto.

**Base imponible:** La base imponible podría ser la cantidad de envase (en peso) puesta en el mercado por año o bien las unidades de envase. Existiría la posibilidad de establecer un umbral por debajo del cual los muy pequeños envasadores o importadores estuvieran exentos de pagar el impuesto.

**Sujeto pasivo:** El sujeto pasivo del impuesto en calidad de contribuyente sería el envasador o importador. Sin embargo, de acuerdo con el artículo 36.3 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, se podría definir un sustituto del contribuyente, que en este caso podría ser el responsable de la puesta efectiva del envase al mercado (generalmente el distribuidor), el cual podría exigir al contribuyente el importe de las obligaciones tributarias satisfechas. Esta solución podría tener sentido en el caso de aplicación del

---

<sup>1</sup> Retorna, 2018. La situación actual del reciclaje de envases. Disponible en: <http://www.retorna.org/es/elsddr/situacion.html>

impuesto a nivel autonómico (como en los casos de Illes Balears y Catalunya, ver Experiencias análogas), si su implementación a nivel estatal no fuera adelante.

**Tipo impositivo:** Se podrían modular los tipos impositivos atendiendo a las consideraciones ambientales de los envases, por ejemplo material del envase, envases fabricados con material reciclado, con material biodegradable o con criterios de ecodiseño (por ejemplo criterios que faciliten el reciclaje). Aunque esto sería más complicado que simplemente optar por tipos fijos.

**Posible destino de los fondos obtenidos:** Se podría plantear que el impuesto fuera o no finalista. En el primer caso, el destino de la recaudación podrían ser políticas preventivas de gestión de envases o de residuos en general. Aun así, hay argumentos para que el impuesto no sea finalista, dado que el coste de la gestión de los envases debería ser íntegramente soportado por los sistemas de responsabilidad ampliada del productor. El impuesto no se solapa con estos sistemas porque su finalidad es disuadir el uso e impactos de los envases, no contribuir a costear su gestión.

**Experiencias análogas:** Un antecedente relevante es el impuesto existente en Noruega. Allí el tipo impositivo aumenta de forma muy importante cuanto menor porcentaje de los mismos sean reciclados, lo que ha inducido a la adopción voluntaria por parte de la industria de un sistema de depósito, devolución y retorno para botellas de plástico y latas. La lección derivada de la experiencia noruega es que el tipo impositivo no necesariamente debería ser fijo, sino que podría depender del porcentaje de recogida selectiva, aunque ello exigiría a cada envase el nivel correspondiente de recogida selectiva individualmente o el del sistema integrado de gestión en el que estuviera integrado el respectivo productor.

En el estado español, en 2013, el Govern Balear propuso una reforma fiscal (que no llegó a aprobarse) que incluía un impuesto sobre envases de bebidas no retornables, con un gravamen de 5-8 céntimos en función de lo que contaminasen. Esta medida hubiera afectado a los recipientes de bebidas con una capacidad inferior a 50 litros y vendidos habitualmente al público, fueran latas, briks, botellas de vidrio, etc. Dependiendo del tipo de envase y la cantidad de líquido contenido, el tipo impositivo variaba<sup>2</sup>. Por su parte, más recientemente, Catalunya también ha estudiado la posibilidad de un impuesto de este tipo, con el objetivo de motivar a los envasadores a adoptar voluntariamente un Sistema de Depósito, Devolución y Retorno (SDDR)

---

<sup>2</sup> FISCONTROL, 2013. Nuevos tributos propios “medioambientales” en Les Illes Balears. Disponible en: <https://fiscontrol.wordpress.com/2013/03/13/nuevos-tributos-propios-medioambientales-en-les-illes-balears/>

#### **d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias**

A continuación indicamos soluciones regulatorias y no regulatorias que deberían tomarse de forma complementaria.

**1. Prohibir la introducción en el mercado de los productos de plástico** de un solo uso enumerados en la parte A del anexo al igual que ocurrirá para los ya incluidos en el Artículo 5.

**2.** Si no se prohíbe la introducción en el mercado de los productos de plástico de un solo uso enumerados en la parte A del anexo, **deberían establecerse objetivos de reducción ambiciosos, concretos,** y numéricos que permitan alcanzar los objetivos de la Directiva. Proponemos establecer objetivos de reducción del 50% para los productos de plástico de un solo uso enumerados en la parte A del anexo para 2025, y del 80% para 2030 para poder alcanzar los objetivos de la Directiva.

**3.** Al mismo tiempo que se implementan medidas de reducción significativa, es esencial **promover los envases reutilizables.** Este aspecto es sumamente importante para asegurar que los productos de plástico desechable solo serán sustituidos por productos reutilizables, y no por otros productos de un solo uso. Es imprescindible no apostar por otros materiales (compostables o biodegradables) de un solo uso como alternativa a los productos de plástico desechable. Este objetivo se propone se consiga a través de un impuesto, lo cual es el objetivo de esta consulta.

**4.** Para que el impuesto a los envases de plástico de un solo uso sea mucho más efectivo, proponemos que al mismo tiempo que se introduce este impuesto, **se introduzca una tasa complementaria, que fomente a nivel nacional el uso de productos reutilizables** por parte de los consumidores y consumidoras. De esta forma, los consumidores que utilicen alternativas reutilizables pagarán una tasa que recuperarán cuando se devuelva el envase. Con esta medida, no incentivando el consumo de estos objetos mediante un impuesto e incentivando el uso de envases reutilizables con otra tasa complementaria, se podrá lograr una reducción efectiva de los mismos.

Es esencial hacer extensiva la fiscalidad no solo al plástico sino a todos los envases de un solo uso.

**5. Para implementar la Responsabilidad Ampliada del Productor,** es esencial definir los aspectos que se incluirán en la sufragación de los costes de las limpiezas por parte de estas empresas. Para implementar esta medida de forma justa e incentivar el ecodiseño de los productos, los objetos que sean

más problemáticos para su gestión de residuos y para el medio ambiente tendrían que sufragar una mayor parte de estos costes las empresas correspondientes. Considerando estos aspectos, proponemos:

**Implementar la Ecomodulación:**

La ecomodulación ya es obligatoria bajo la Directiva 2018/852 relativa a los envases y residuos de envases, y sería clave para fomentar la reducción de envases y los productos reutilizables a través también de esta Directiva.

A. No todos los productos contribuyen de la misma forma a la generación de residuos y a la contaminación por plásticos ya que depende de su diseño, de su reciclabilidad. Por lo tanto, con un sistema de ecomodulación fuerte se conseguiría implementar un RAP adecuado que además contribuirá en la reducción del consumo de los productos más perjudiciales para el sistema de gestión y por lo tanto para el medio ambiente.

B. Este sistema tendrá que considerar el precio a pagar para los productos que sean reutilizables (deberían estar exentos o tener la tasa más baja), los productos que sean fácilmente reciclables como por ejemplo las botellas de PET (tasa más alta que los reutilizables), los productos que sean difícilmente reciclables (tasa más alta que los fácilmente reciclables), y los productos que no sean reciclables (la tasa más alta).

C. Es imprescindible que haya diferencias significativas entre las tasas de unos productos y otros para que exista una diferencia de precio final real, y los consumidores se vean incentivados a elegir los productos reutilizables o más fáciles de gestionar. Mediante esta medida, finalmente, los productos que no se pueden gestionar de forma adecuada desaparecerán progresivamente de los canales de consumo.

**6. Implementación del Sistema de Devolución y Retorno de Envases (SDDR).**

Con relación al Artículo 9 de la Directiva Europea de Plásticos, proponemos la instalación del SDDR de una forma homogénea en todo el país para cumplir con los objetivos trazados por la Directiva. Estos sistemas favorecen el aumento del uso de envases reutilizables y su implantación consigue triplicar la tasa de reciclado de envases. Actualmente, los sistemas de retorno se han implementado en 23 países alrededor del mundo. Europa está a la cabeza en la implantación de estos sistemas ya que 15 de esos 23 países son europeos. Sería esencial que este sistema tuviese una homogeneidad en todo el país, o incluso

con países vecinos como Portugal, para favorecer su uso y aumentar su efectividad.

**7. Con respecto al Artículo 7 de la Directiva Europea, creemos esencial el correcto etiquetado de todos los productos incluidos en el Anexo D.**

También consideramos esencial asegurar que la sociedad sea plenamente consciente, a través de este etiquetado, del contenido plástico de objetos como los filtros de los cigarrillos y las toallitas húmedas entre otros; sus impactos en el medio, y cuál es la mejor forma de gestionar esos residuos.

Por ello proponemos:

Establecer de forma obligatoria un etiquetado claro los productos enumerados en la parte D del anexo que incluya información sobre su contenido en plástico y cómo ha de gestionarse ese producto cuando se convierta en residuo.