



Proyecto de Ley N° 2821/2017-CR

El Congresista **ALBERTO DE BELAUNDE DE CÁRDENAS**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y de conformidad con los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, propone la siguiente iniciativa legislativa

LEY QUE REGULA LOS PLÁSTICOS DE UN SOLO USO PARA REDUCIR LA CONTAMINACIÓN MARINA

I. FÓRMULA LEGAL

TÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.- Finalidad

La presente Ley tiene como finalidad establecer medidas progresivas destinadas a prevenir, mitigar y reducir la contaminación por basura marina plástica que se genera por plásticos de un solo uso.

Artículo 2.- Ámbito de aplicación

Esta Ley se aplica a la importación, producción, comercialización, distribución y uso de los productos plásticos de un solo uso que se definen en el Artículo 3 de la presente Ley. Esta norma se aplica a todas las personas naturales y jurídicas dentro del territorio nacional.

Artículo 3.- Definiciones

Para efectos de la presente Ley se entenderá por:

- a) **Bolsa plástica para compras:** Bolsa de base polimérica diseñada para el transporte de alimentos o mercaderías que se adquieran en establecimientos comerciales y/o puntos de venta
- b) **Bolsa plástica no reutilizable para compras:** Cualquier bolsa plástica para compra que:
 - (i) Por sus características no es adecuada para su reutilización continua y/o
 - (ii) cuya dimensión sea menor a 900 centímetros cuadrados y/o
 - (iii) cuyo grosor sea menor a 50 micras.
- c) **Vasos, tazas y platos plásticos de un solo uso:** Cualquier objeto de polietileno o poliestireno expandido (tecnopor) que es empleado para servir comida y/o bebidas y que por sus características no es adecuado para su reutilización.

- d) **Cubiertos plásticos de un solo uso:** Cualquier objeto de cubertería de polietileno, que por sus características no es adecuado para su reutilización.
- e) **Contenedores y/o envases de comida de un solo uso:** Cualquier contenedor y/o envase de polietileno o poliestireno expandido (tecnopor) que es empleado para llevar alimentos. Incluye las bandejas de poliestireno expandido utilizadas para el envase de alimentos.
- f) **Sorbete plástico de un solo uso:** Cualquier sorbete de material plástico que por sus características está destinado a ser usado una sola vez y no es adecuado para su reutilización.
- g) **Basura marina:** Cualquier material sólido, manufacturado o procesado que haya sido descartado, desechado o abandonado que se encuentre en el ambiente marino y costero.
- h) **Basura marina plástica:** Toda basura marina compuesta por materiales artificiales compuestos a base de petróleo, a los que nos referimos ampliamente como plástico.
- i) **Grandes establecimientos comerciales:** Aquellos establecimientos comerciales que entren bajo la categoría de tiendas por departamento, centro comercial o supermercado.

TÍTULO II SOBRE LAS BOLSAS PLÁSTICAS PARA COMPRAS

Artículo 4.- Prohibición de bolsas plásticas no reutilizables para compras

A partir de la vigencia de la presente Ley queda prohibida la importación, producción, comercialización, distribución y uso de bolsas plásticas no reutilizables para compras

Artículo 5.- Excepciones a la prohibición de bolsas plásticas no reutilizables para compras

Quedan exceptuadas de la prohibición establecida en el artículo 4, los siguientes casos:

- a) Bolsas utilizadas por los consumidores dentro de los establecimientos comerciales para contener o envolver alimentos a granel o productos lácteos, siempre que dichos productos no estén contenidos en empaques.
- b) Bolsas utilizadas únicamente para contener:
 - (i) pescado fresco, productos de pescado fresco y otros productos marinos.
 - (ii) carnes frescas, productos cárnicos frescos y embutidos.
 - (iii) aves de corral frescas y productos avícolas frescos.

Artículo 6.- Vigencia progresiva de la prohibición

La prohibición establecida en el artículo 4 de la presente Ley entrará en vigencia en los siguientes plazos:

- a) La importación y producción de bolsas plásticas no reutilizables para compras, al día siguiente de la publicación de la presente Ley. Debiendo entenderse que las obligaciones contractuales vigentes a dicha fecha no podrán renovarse; ni mantenerse más allá de seis (6) meses contados desde la publicación de la presente Ley
- b) La comercialización, distribución y uso de bolsas plásticas no reutilizables para compras:
 - i. En un plazo de dieciocho (18) meses contados desde la publicación de la presente Ley, para los establecimientos comerciales a los que les corresponda las categorías de Microempresa o Pequeña Empresa de conformidad con la Ley 30056, Ley del Impulso al Desarrollo Productivo y al Crecimiento Empresarial.
 - ii. En un plazo de seis (6) meses contados desde la publicación de la presente Ley, para los establecimientos comerciales no comprendidos en el inciso anterior.

Artículo 7.- Impuesto al consumidor final

Encárguese al Ministerio de Economía y Finanzas para que en un plazo no mayor de 120 días calendario, diseñe y presente como iniciativa legislativa, la creación de un impuesto que grave el consumo de bolsas plásticas para compras no comprendidas en la prohibición establecida en el artículo 4 de la presente Ley, por parte del consumidor final.

El impuesto al que se refiere el presente artículo debe aplicar a todas las bolsas plásticas para compras, incluidas las etiquetadas o denominadas como biodegradables, oxodegradables o reciclables.

Los fondos recaudados por el referido impuesto deberán ser destinados a programas de prevención, mitigación y reducción de contaminación por basura marina. Así como también a programas de investigación para la identificación de alternativas tecnológicas de menor impacto ambiental.

TÍTULO III SOBRE OTROS PRODUCTOS PLÁSTICOS DE UN SOLO USO

Artículo 8.- Prohibición de distribución y uso de otros productos plásticos de un solo uso

8.1 Queda prohibida la distribución, uso y entrega al consumidor final en todos los establecimientos comerciales y negocios de servicios de alimentos, en donde se expendan comida y/o bebidas, de los siguientes productos plásticos:

- a) Vasos, tazas, platos y cubiertos plásticos de un solo uso
- b) Contenedores y/o envases de comidas de un solo uso

Esta prohibición alcanza también a los servicios de entrega a domicilio, y aplica a las entidades estatales y a los establecimientos que operan dentro de sus instalaciones, así como a los eventos que organicen.

8.2 Queda prohibida la distribución y entrega gratuita de sorbetes plásticos de un solo uso. Esta prohibición no alcanza a los casos en que la distribución responda a una necesidad médica y se trate de un establecimiento que brinde servicios médicos.

8.3 Queda prohibida la distribución y entrega gratuita de globos en establecimientos comerciales y/o con fines publicitarios.

Artículo 9.- Vigencia progresiva de las prohibiciones

Las prohibiciones establecidas en el artículo 8 de la presente Ley entrarán en vigencia en los siguientes plazos:

- a) Las prohibiciones a las que se refiere el numeral 8.1:
 - a. En un plazo de dieciocho (18) meses contados desde la publicación de la presente Ley, para los establecimientos comerciales a los que le corresponda la categoría de Microempresa o Pequeña Empresa de conformidad con la Ley 30056, Ley del Impulso al Desarrollo Productivo y el Crecimiento Empresarial.
 - b. En un plazo de seis (6) meses contados desde la publicación de la presente Ley, para las entidades estatales y los establecimientos comerciales no comprendidos en el inciso anterior.
- b) La distribución y entrega gratuita de sorbetes plásticos de un solo uso y de globos a los que se refieren los numerales 8.2 y 8.3, al día siguiente de la publicación de la presente Ley.

TÍTULO IV RESPONSABILIDAD DE LOS INTEGRANTES DE LA CADENA PRODUCTIVA Y LA DISTRIBUTIVA

Artículo 10.- Programa para la Gestión de Plásticos de un Solo Uso (GPSU)

Los Grandes establecimientos comerciales están obligados a presentar e implementar un Programa para la Gestión de Plásticos de un Solo uso que se distribuye en sus instalaciones, entendido por estos a los definidos en el artículo 3 de la presente Ley.

El Programa para la Gestión de Plásticos de un Solo Uso es un instrumento de gestión que contiene los objetivos, indicadores, metas y estrategias en materia de reducción,

reutilización y reciclaje de plásticos de un solo uso distribuidos al consumidor final. La evaluación, aprobación y fiscalización de estos programas estará a cargo de las autoridades ambientales competentes.

El reglamento de la presente Ley deberá definir el contenido y los alcances del Programa de GPSU.

Artículo 11.- Obligaciones sobre el empaquetado y/o envasado con material plástico

Las empresas que producen empaques y/o envases deben fabricarlos de manera tal que su volumen y peso se limite a la cantidad mínima adecuada para mantener el nivel necesario de seguridad, higiene y aceptación para el producto y para el consumidor. Las empresas que producen empaques y/o envases deben asumir responsabilidad en la recuperación de los desechos de los mismos que producen.

El Reglamento de la presente Ley definirá las metas de recuperación a los que deberán sujetarse dichas empresas. Estos serán fijados en porcentajes anuales de residuos que deben ser recuperados y en porcentajes anuales de residuos que deben ser reciclados.

TÍTULO V RÉGIMEN DE INFRACCIONES Y SANCIONES

Artículo 12.- Infracciones

En el marco de la presente Ley, se constituyen como infracciones, los siguientes supuestos:

- a) Incumplimiento de la prohibición de importación, producción, comercialización, distribución y uso de bolsas plásticas no reutilizables para compras a la que se refiere el artículo 4 de la presente Ley.
- b) Incumplimiento de la prohibición de distribución, uso y entrega de productos plásticos de un solo uso al que se refiere el artículo 8, numeral 8.1 de la presente Ley.
- c) Incumplimiento de la prohibición de distribución y entrega gratuita de sorbetes plásticos de un solo uso a la que se refiere el artículo 8, numeral 8.2 de la presente Ley.
- d) Incumplimiento de la prohibición de distribución y entrega gratuita de globos a la que se refiere el artículo 8, numeral 8.3 de la presente Ley.
- e) Incumplimiento de presentar e implementar el Programa de Gestión de Plásticos de un Solo Uso al que se refiere el artículo 10 de la presente Ley.
- f) Incumplimiento de las obligaciones sobre empaquetado y/o envasado con material plástico a las que se refiere el artículo 11 de la presente Ley.
- g) Incumplimiento de las metas de recuperación a las que se refiere el artículo 11 de la presente Ley, y que serán establecidas por el Reglamento de esta Ley.

Artículo 13.- Sanciones

Las infracciones a la presente Ley definidas en el artículo precedente, darán lugar a las siguientes sanciones:

- 13.1 Multa
- 13.2 Decomiso
- 13.3 Clausura Temporal
- 13.4 Clausura Definitiva

A fin de dar cumplimiento a la presente Ley, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), el Ministerio de Producción (PRODUCE), y los Gobiernos Regionales y Locales serán competentes de acuerdo a las disposiciones vigentes para determinar y aplicar las sanciones dispuestas en este artículo.

DISPOSICIONES FINALES COMPLEMENTARIAS

PRIMERA. - Reglamento

El Ministerio del Ambiente se encargará de la elaboración del Reglamento de la presente Ley, en un plazo máximo de 120 días calendario

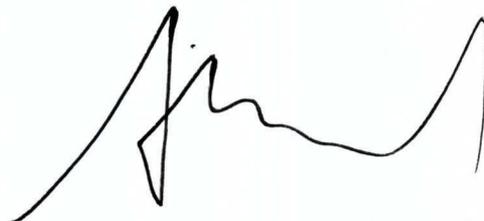
SEGUNDA. - Pre publicación del Reglamento

El Poder Ejecutivo deberá prepublicar el proyecto de Reglamento, a efectos de recoger las opiniones de los ciudadanos e instituciones en general.

TERCERA. - Evaluación del impacto de la norma

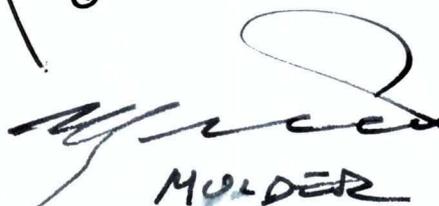
El Poder Ejecutivo deberá evaluar el impacto de la presente Ley en un plazo no mayor a los tres (3) años de su entrada en vigencia, a fin de determinar el impacto en la reducción en el consumo de plásticos, en la contaminación por basura marina plástica, así como la conveniencia de ampliar sus alcances a otros sectores productivos y/o productos.

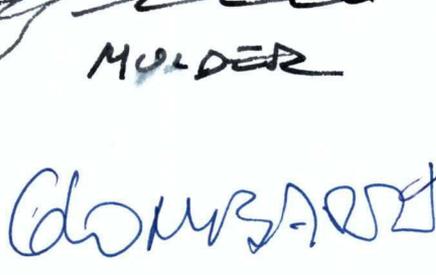

G. Violeta

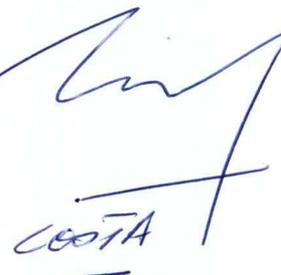


.....
ALBERTO DE BELAUNDE
Congresista de la República


NARCISIA GALI


MULLER


DOMINGUEZ


COSTA


V. ZERASIB

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 11 de MAYO del 2018

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77º del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 2821 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de PRODUCCIÓN, MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA Y COOPERATIVAS; ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA. -

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

ALBERTO DE BELANDE
Congresista de la República

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Esta iniciativa legislativa surge a partir del especial interés del despacho congresal de establecer una adecuada regulación para brindar una solución integral al problema de la contaminación por basura marina plástica en el país. Para ello, se recibió el valioso apoyo técnico de la Organización Internacional OCEANA Perú, a fin de poder conseguir una propuesta normativa basada en evidencia y con debido sustento científico. Asimismo, el Instituto para la Protección del Medio Ambiente – VIDA, también aportó a este proyecto con un documento que refleja la realidad de la contaminación por plásticos del ecosistema marino costero del Perú.

2.1. OBJETIVO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de Ley propone regular el empleo de los denominados "plásticos de un solo uso" con el objetivo de prevenir, mitigar y reducir la contaminación marina en el Perú. Ello considerando que el uso indiscriminado de estos productos no solo genera altos índices de contaminación, sino que también pone en serio peligro este ecosistema.

La iniciativa analiza la experiencia comparada a fin de poder identificar cual es la que podría ajustarse mejor a las necesidades y a la problemática de nuestro país. Asimismo, advierte que otros proyectos similares necesitan de mayores precisiones. Por ello, plantea una regulación general sobre los plásticos de un solo uso, que contempla prohibiciones expresas, excepciones y plazos razonables para la aplicación progresiva de estas medidas, así como también, la adopción de observaciones que hacen efectiva la responsabilidad de los agentes de producción y distribución, a través de estándares de producción y planes de manejo ambiental diseñados técnicamente.

2.1.2 EL PROBLEMA DE LA BASURA MARINA

La basura marina es un problema global que necesita de medidas concretas que ayuden a su solución. Por ello, desde hace algunas décadas, las organizaciones nacionales e internacionales han comenzado a documentar la contaminación de los océanos por productos plásticos y así, han demostrado que la basura marina tiene como uno de sus principales componentes a este tipo de productos. En consecuencia, la contaminación de los océanos por productos plásticos se ha convertido en un problema de escala mundial.

Por ello, es importante ilustrar este problema con los datos que demuestran no sólo la magnitud de la contaminación por plásticos, sino también la identificación de los principales componentes contaminantes y la proyección del futuro próximo de esta situación.

Según los datos manejados por el *Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)*, en 1970 se estimaba que sólo el 0.7% de la basura marina provenía de productos plásticos¹. Sin embargo, para el año 2010 ya se estimaba que, de los 275 millones de toneladas de desechos de plástico generados en los países con un borde costero, entre 4.8 a 12.7 entraron al océano².

La gravedad de este problema se ratifica con las evidencias registradas por *Ocean Conservancy* gracias a sus campañas de limpieza costera (*International Coastal Cleanup*) las cuales han sido realizadas en más de 90 países, desde 1986 hasta la fecha, tal como puede observarse en los siguientes cuadros que corresponden a sus reportes de los años 2015 y 2016³.



En estos cuadros puede apreciarse cuáles son los 10 productos que tienen mayor presencia en la basura marina de los océanos. Así pues, si bien en ambos años destacan los productos de plásticos, para el año 2016 destacan las botellas, envoltorios de golosinas, bolsas, tapas, sorbetes y contenedores de comida.

En nuestro país, el *Instituto para la Protección del Medio Ambiente – VIDA* lleva 20 años trabajando en la limpieza y observación de playas como parte de las campañas de *Ocean Conservancy*, lo que le permite reportar⁴ que:

¹ UNEP and GRID-Arendal, 2016. *Marine Litter Vital Graphics*, pg. 40

² UNEP, 2016, *Marine Plastic Debris & Microplastics*, pg. 42.

³ En esta página pueden revisarse los reportes anuales: <https://oceanconservancy.org/trash-free-seas/international-coastal-cleanup/annual-data-release/>

⁴ Alfaro, Arturo (2018). Diagnóstico de la contaminación por plásticos del ecosistema marino costero del Perú. Instituto para la Protección del Medio Ambiente (VIDA). S/p

- En estas dos décadas se ha recogido más de 6 mil toneladas de basura marina, en donde el plástico constituye más del 50% de lo recolectado.
- La basura marina está presente durante todo el año y no solamente en la temporada de verano. Por tanto, no puede responsabilizarse de ella solo a los bañistas o usuarios de las playas.

El siguiente cuadro reporta los resultados de la limpieza de playas del año 2014, donde puede observarse que los productos plásticos constituyen el componente con mayor presencia en la basura marina encontrada en el litoral, ya que representa aproximadamente el 44% del total de lo recolectado. Dicha cifra no incluye el poliestireno expandido o tecnopor que por sí solo representa más del 12%.

Cuadros de resultados de la campaña 2014

TIPOS DE RESIDUOS	PORCENTAJE
PLASTICOS	43,75%
MADERA	10,02%
VIDRIO	9,22%
TECKNOPOR	9,12%
PAPEL Y CARTÓN	8,89%
METALES	6,84%
OTROS RESIDUOS	4,94%
CUERO Y TELA	3,22%
HULE/GOMA	2,21%
TETRAPACK	1,78%
TOTAL RESIDUOS	100,00%



Fuente: Alfaro, Arturo (2018). Diagnóstico de la contaminación por plásticos del ecosistema marino costero del Perú. Instituto para la Protección del Medio Ambiente (VIDA)

En el 2015 los resultados son similares, pues nuevamente los productos plásticos se mantienen como el principal componente de la basura marina, constituyendo así el 44% del total de esta.

Al respecto, lo que resulta especialmente valioso son los datos desagregados con los que cuenta el *Instituto para la Protección del Medio Ambiente - VIDA* sobre los tipos de productos de plásticos que representan ese 44%. Así, tal como puede advertirse en el siguiente cuadro, dentro de los 10 productos con mayor presencia en la basura marina, no sólo hay bolsas, sino también vasos y platos de plásticos, charolas, platos y vasos de tecnopor, recipientes de comida rápida, utensilios de plástico y sorbetes.

PLÁSTICOS		Cantidad en kilogramos			
		2014	2015(*)	2016(*)	2017(*)
1	Pedazos de plásticos menores de 2.5	113199			
2	Vasos y Platos de plástico	100045	15836 (6)	11803 (5)	8965 (6)
3	Botellas de bebidas gaseosas	55194			
4	Otro tipo de bolsas	54942			
5	Pedazos de tecnopor menor de 2.5 cm	44424	32081 (3)	20232 (2)	46895 (1)
6	Bolsas de comida/ Envolturas de golosinas	40475			
7	Charolas, platos, vasos (tecnopor)	32243	13971 (9)	15325(4)	11256 (4)
8	Bolsas de Basura/bolsas de compra con asa	32071			
9	Utensilios de plástico	28254	9758 (13)	6152 (12)	
10	Cañitas, sorbetes	24547	8660 (16)	5803 (13)	
11	Otros tipos de botella (aceites, detergentes, etc.)	22187			
12	Tampones - Higiene Personal	19660			
13	Pedazos de tecnopor mayor de 2.5 cm	17814		6515 (11)	5974 (11)
14	Pañales	15314			
15	Tapas de botellas de bebidas	13025			
16	Cuerdas, soga	12902			
17	Sacos /Costales de malla	12446			
18	Juguetes	11991			
19	Filtros de cigarrillos	11962			
20	Esponja de relleno	11530			
21	Recipiente comida rápida de tecnopor		10276 (11)	8477 (8)	

(*) Entre paréntesis se coloca en cada casilla el orden que ocupa cada año ese producto entre los 20 productos de plásticos que con mayor frecuencia se encuentran en la basura marina.

Fuente: Elaboración propia del Despacho en base a información del *Diagnóstico de la contaminación por plásticos del ecosistema marino costero del Perú. Instituto para la Protección del Medio Ambiente (VIDA)*

En consecuencia, resulta importante que el problema de la contaminación marina por plástico sea abordado no sólo restringiendo el uso de bolsas, pues ello solo conduciría a adoptar medidas manifiestamente insuficientes, sobre todo en el caso peruano, donde tal y como lo demuestra la data expuesta, el género plástico abarca mucho más que bolsas.

Finalmente, para terminar de comprender el problema de contaminación que la presente iniciativa busca afrontar, es necesario atender también a la demanda y producción de los plásticos y a la proyección de este mercado para los siguientes años. Sólo así quedaría evidenciada su naturaleza persistente, creciente y cíclica, que determina la necesidad de realizar cambios radicales que abarquen no sólo a diferentes productos de plástico sino también a los diferentes actores de este mercado.

En ese sentido, de acuerdo con información de la *Asociación de Plásticos de Europa* en el año de 1950 se produjeron 1.5 millones de toneladas de productos plásticos, cifra que tuvo un crecimiento exponencial ya que en el 2014 alcanzó los 300 millones de toneladas. En consecuencia, de mantenerse esta tendencia, el 2050 se producirían 33 billones de toneladas de plásticos⁵.

El Perú no resulta ajeno a esta tendencia de crecimiento en la producción de productos plásticos, ya que las cifras de importación de insumos de plásticos en los últimos años muestran una tendencia creciente, tal como lo indica el siguiente cuadro:

Cuadro N° 3: Importaciones totales de productos plásticos por país de origen

País	Valor CIF (millones de US\$)				Peso Neto (Toneladas)			
	2013	2014	2015	ene-16	2013	2014	2015	ene-16
Estados Unidos	565	526	473	35	313 268	283 516	290 990	25 325
China	309	352	312	29	127 027	154 005	157 349	15 683
Corea del Sur	212	187	171	9	122 056	101 625	109 008	5 411
Brasil	165	180	161	11	80 828	88 061	94 312	6 646
Colombia	174	140	152	13	74 511	60 260	79 856	8 543
Resto de Países	754	838	714	54	345 350	391 560	379 481	32 645
TOTAL	2 179	2 222	1 983	149	1 063 041	1 079 027	1 110 997	94 251

Fuente: Infotrade

Elaboración: IEES-SNI

Queda claro entonces que una solución sustentable exige un cambio en los patrones de conducta de los consumidores y en la internalización de los daños ambientales que producen cada uno de los sujetos que participan en este mercado, desde su producción, distribución, hasta el consumidor final.

Por ello, en el siguiente acápite revisaremos las alternativas que se han ensayado en el Derecho comparado para controlar, reducir y mitigar el impacto que tienen los productos plásticos en la contaminación marina; incluyendo, una breve revisión de los Proyectos de Ley presentados en el Parlamento Nacional, pues como podrá advertirse más adelante, la presente iniciativa encuentra su principal justificación no sólo en constituir una alternativa adicional sino que busca ser complementaria del resto de las ya presentadas puesto que incorpora criterios y disposiciones no incluidas en aquellas.

2.2. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

El análisis realizado se basa fundamentalmente en la información que recoge el informe *"Alternativas para reducir la contaminación marina por plásticos de un solo uso: revisión de legislación comparada"*⁶ elaborado por la Organización Internacional Oceana Perú.

⁵ UNEP, 2016, Marina Litter, pg. 10 y ss.

⁶ Heck, Carmen (2018). Alternativas para reducir la contaminación marina por plásticos de un solo uso: revisión de la legislación comparada. Oceana. Lima. S/p

2.2.1 LEGISLACIÓN COMPARADA

a) La prevención como forma de solución

Siendo que los desechos provenientes de tierra son la principal fuente de basura marina plástica, y considerando los altos costos y retos prácticos de remover los desechos ya acumulados en los océanos, la mayoría de países que cuentan con normas que abordan este problema se han centrado en la prevención, mediante medidas que buscan controlar la fabricación y/o el uso y distribución de materiales plásticos en tierra⁷.

Así, tenemos que al menos 37 países, incluidos Irlanda, China y Bangladesh; así como cientos de gobiernos locales, incluidos Ciudad de México, Washington DC y Delhi, han adoptado restricciones para las bolsas de plástico de un solo uso y/o productos de espuma de poliestireno expandido (tecnopor), entre otros productos de este tipo, con resultados positivos⁸. Las restricciones que se han realizado alrededor del mundo, demuestran que estas políticas pueden modificar el comportamiento de los consumidores, reduciendo significativamente la cantidad de residuos plásticos que terminan como basura marina.

b) Alternativas de solución al problema

De la revisión de las distintas legislaciones que han abordado el tema, pueden diferenciarse distintos tipos de medidas, que van desde la prohibición hasta el establecimiento de gravámenes a la entrega de productos plásticos:

- Prohibición de producción y/o importación de determinados productos plásticos: La bolsa de polietileno (bolsa plástica) es el principal producto cuya producción y/o importación ha sido prohibida en diversos países. Bangladesh, en el año 2002, fue el primer estado en aprobar una medida de esta naturaleza. Luego, fue seguido de Myanmar, China y una serie de países africanos, incluidos Eritrea, Malí, Mauritania, Sudáfrica, Tanzania, Uganda y Kenia. En algunos países se ha llegado incluso a tipificar la producción y/o la importación de bolsas de plástico como delito. Estos son: Mauritania, Malí, Somalia y Ruanda⁹ (Chen 2015).

De otro lado en Guyana, las bolsas plásticas no son el único producto que ha sido materia de prohibiciones. Así, desde abril del 2016, la importación, fabricación y venta de contenedores de poliestireno, también es ilegal. Sin embargo, dicha prohibición se centra en "establecimientos de servicio de comidas"¹⁰.

- Restricciones al uso de productos plásticos en el nivel minorista/consumidor final: Diversos países, gobiernos sub-nacionales y locales han aprobado normas que abordan el problema de la basura plástica, regulando el uso de productos plásticos de un solo uso, al nivel del consumidor final. Al igual que en el acápite anterior, el producto que es más regulado son las bolsas plásticas o bolsas desechables.

⁷ UNEP (2016) Marine Litter Legislation: A toolkit for policymakers. Nairobi: UNEP. Pag.20.

⁸ Gold, M., Mika, K., Horowitz, C., Herzog, M., Leitner L. (2013). Stemming the tide of plastic marine litter: A global action agenda. Pritzker Policy Brief 5. Pag.20.

⁹ Chen, C.L. (2015). Regulation and Management of Marine Litter. En M. Bergman et al. (Eds), *Marine Anthropogenic Litter* (pp. 395 – 428) Berlín: Springer.

¹⁰ UNEP (2016) op cit. Pag. 5.

En el caso de las bolsas plásticas, la prohibición o restricción de su uso en el nivel minorista y del consumidor final puede considerar una serie de variables, tales como:

- *Nivel de la cadena productiva a la que alcanza la medida*: la alternativa más común es la prohibición de entrega de bolsas para el transporte de productos al consumidor final. Sin embargo, hay jurisdicciones donde se encuentra prohibida la comercialización o el almacenamiento.
- *Los tipos de bolsas a los que alcanza la restricción*: estas pueden diferenciarse por su grosor, por sus dimensiones, etc.
- *Imposición o no de un sobrecargo a las bolsas de un solo uso que no están incluidas en la prohibición*; por ejemplo, bolsas de papel, o bolsas plásticas de un grosor mayor al que alcanza la prohibición.
- *Definición de los establecimientos afectados por la medida*: pudiendo diferenciarse también plazos de implementación de acuerdo al tipo/tamaño del establecimiento.
- *Incentivos para el cumplimiento de la medida*: establecimiento de sanciones por el incumplimiento.

• Gravámenes y/o tarifas que cargan la entrega de productos plásticos al consumidor final:

Una de las alternativas más usadas y que ha demostrado tener buenos resultados en distintas partes del mundo es imponer un costo a la entrega de bolsas plásticas al consumidor final. Un caso exitoso es Irlanda ya que la medida tuvo un efecto inmediato en el comportamiento del consumidor. Así, hubo una reducción en el uso de bolsas plásticas en los puntos de venta de un 90%¹¹. Las cifras muestran que de un estimado de 328 bolsas per cápita se redujo a 21 bolsas per cápita, e incluso se llegó a un estimado de 14 bolsos por cabeza en 2014 ¹².

En Latinoamérica, encontramos el caso colombiano, donde el gobierno aprobó en diciembre de 2016, la creación de un Impuesto Nacional al Consumo de Bolsas Plásticas¹³. La norma dispuso gravar "*la entrega de cualquier título de bolsas plásticas cuya finalidad sea cargar o llevar productos enajenados por los establecimientos comerciales que las entreguen*". La tarifa del impuesto, que es cobrado a las personas que opten por recibir las bolsas, ascendió en el 2017 a 20 pesos por cada bolsa, y se incrementará 10 pesos por cada año que transcurra. El impuesto se incluye en el comprobante de compra emitido por el establecimiento comercial, y no podrá tratarse como costo, deducción o impuesto contable.

¹¹ Xanthos, D. y Walker, T. (2017). International policies to reduce plastic marine pollution from single-use plastics (plastic bags and microbeads): a review. En *Marine Pollution Bulletin* 118. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.marpolbul.2017.02.048>

¹² UNEP (2016) op cit. Pag. 4.

¹³ Ley 1819 de 2016, Por medio de la cual se adopta una Reforma Tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones. Artículo 207 que adiciona el artículo 512-15 al Estatuto Tributario. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=68189>

- Tasa/Comisión de reembolso por la devolución del producto plástico:

Otro incentivo para reducir la cantidad de desechos plásticos es el esquema de depósito-reembolso. Por este mecanismo, los consumidores pagan un pequeño depósito por los objetos comprados (generalmente botellas de plástico o vidrio) y esta suma se devuelve a la persona que retorna dichos objetos.

Ecuador es un caso de éxito en el uso de este tipo de medidas. Así, a fines del 2011, se creó el Impuesto Redimible a las Botellas Plásticas no Retornables con la finalidad de disminuir la contaminación ambiental y estimular el proceso de reciclaje¹⁴. Dicha norma introdujo un esquema de depósito de US \$ 0,02 por botella de tereftalato de polietileno (PET). La consecuencia fue que, de acuerdo a cifras del Ministerio del Ambiente de dicho país, hubo un aumento considerable en el reciclaje de botellas de PET. Por ello, se pasó de un 30% en el 2011 a un 80% de botellas recicladas en el 2012, cuando 1.13 millones de botellas de PET fueron recicladas de un total de 1.4 millones producidas¹⁵.

- Responsabilidad Extendida del Productor (REP):

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) define la responsabilidad extendida del productor como un "*enfoque de política bajo el cual los productores reciben una responsabilidad significativa, financiera y / o física, para el tratamiento o la eliminación de productos post-consumo*". Asimismo, señala que dicha responsabilidad podría, en principio, proporcionar incentivos para evitar los desechos en la fuente, promover el diseño del producto ambientalmente amigables y apoyar el logro de objetivos públicos de reciclaje y gestión de materiales¹⁶.

Este tipo de medidas responsabiliza a los fabricantes por el manejo y el embalaje del producto hasta el final de su vida útil. Asimismo, incorporan esquemas de tasas para garantizar que los fabricantes paguen por la gestión de residuos al final de su cadena de suministro y capturen residuos adicionales para su reciclaje y reutilización. En la actualidad existen programas de REP principalmente en Europa y Canadá¹⁷.

En el Anexo 1 de la presente propuesta legislativa se brindan amplios detalles de la legislación comparada en materia de prevención y reducción de contaminación por plásticos.

2.2.2 LEGISLACIÓN NACIONAL

En el ámbito nacional, no se cuenta a la fecha con ninguna regulación concreta sobre el tema. Sin embargo, ha habido iniciativas legislativas desde el año 2013 que buscaban abordarlo.

¹⁴ Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado, publicada en el Suplemento del Registro Oficial N° 583, el 24 de noviembre de 2011.

¹⁵ Ver: <http://www.ambiente.gob.ec/ecuador-incremento-la-recoleccion-de-botellas-pet-en-2012/>

¹⁶ Ver: <http://www.oecd.org/env/tools-evaluation/extendedproducerresponsibility.htm>

¹⁷ Gold et al (2013) op cit. Pag. 17.

a) Período Legislativo 2011 - 2016

En el período legislativo 2011 – 2016, se presentaron dos iniciativas que apuntaban a regular parcialmente el empleo de bolsas plásticas de un solo uso. Ninguna de ellas, llegó a ser aprobada.

La primera fue el Proyecto de Ley 1638-2012-CR, presentado el 30 de octubre de 2012, que buscaba “declarar de interés nacional y necesidad pública el uso responsable y reducción progresiva de bolsas plásticas”. Esta iniciativa llegó a ser analizada en comisión e incluso tuvo un dictamen favorable, con texto sustitutorio, que no fue visto por el Pleno de la Representación Nacional.

La segunda fue el Proyecto de Ley 2967-2013-CR, presentado el 21 de noviembre de 2013, que buscaba “promocionar el uso de bolsas biodegradables” y que finalmente no fue dictaminado.

b) Período Legislativo 2016 - 2021

A la fecha de presentación de esta iniciativa, se han presentado seis proyectos de ley que buscan reducir la contaminación por bolsas plásticas. Estas se encuentran siendo analizadas por la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afro-peruanos, Ambiente y Ecología. Tales iniciativas se resumen en la siguiente tabla:

Nº DE PROYECTO DE LEY	PROPONENTE	OBJETO	PRINCIPALES MEDIDAS
2248/2017	Marco Arana (FA)	Reducción progresiva del uso de bolsas plásticas en los próximos cinco años	-A partir del tercer año, queda prohibida la entrega y uso de bolsas plásticas no biodegradables en comercios en general para transporte de mercancías. -Declara de interés nacional la producción y uso de bolsas a base de biopolímeros.
2368/2017	Guido Lombardi (PPK)	Establecer la prohibición en todo el territorio nacional del uso de bolsas de polietileno y todo otro material plástico convencional utilizadas para el transporte de productos y mercaderías, y establece el reemplazo progresivo por bolsas o contenedores de material degradable y/o biodegradable.	-Se prohíbe el uso de bolsas de polietileno y todo otro material plástico convencional, utilizadas y entregadas por comercios en general para transporte de productos o mercaderías. Estas son progresivamente reemplazadas por bolsas y contenedores de material degradable y/o biodegradable. -Plazos: 2 años para micro, pequeña y mediana empresa 1 año para empresas con ventas superiores a las de mediana empresa. -Excepciones por inocuidad para alimentos o insumos húmedos. MINAM debe determinar tecnología y un registro de fabricantes e importadores.

2417/2017	Gladys Andrade (FP)	Declarativo	Declarar de interés nacional y necesidad pública la promoción de la producción y el uso de bolsas plásticas biodegradables para la sustitución de las bolsas de plástico no biodegradables con la finalidad de proteger nuestra ecología y medio ambiente.
2696/2017	María Elena Foronda (FA)	Incentivar el uso de bolsas y contenedores no contaminantes, de material biodegradable que sean reusables, en todo tipo de comercio e industria.	Plazo de 120 días al Ejecutivo para que elabore política pública que incentive el uso de bolsas y recipientes no contaminantes, de material biodegradable, que sean reusables. Debe considerar un plan de estímulos (certificación ambiental, tributarios y de reconocimiento público).
2702/2017	Patricia Donayre (PPK)	Eliminar progresivamente la producción, uso y distribución de bolsas plásticas no biodegradables y no compostables que son entregadas a los consumidores para transporte de mercaderías	-Incluye definiciones generales, pero encarga al INACAL la determinación de los criterios para que una bolsa sea considerada biodegradable. -No define bolsa compostable. -Prohibiciones y plazos: 12 meses: prohibición de entrega a consumidores de bolsas cuya área sea menor a 625 cm ² , o de tamaño mayor, pero de grosor menor a 50 micras. 36 meses: prohibición de entrega al consumidor de bolsas de bolsas que no sean biodegradables o reciclables. 48 meses: prohibición de entrega de bolsas que no sean biodegradables en medios acuáticos y terrestres.
28/05/2017	Horacio Zeballos (NP)	Establecer medidas para el uso responsable y la reducción progresiva del consumo de bolsas plásticas para disminuir los impactos negativos que produce dicho uso sobre el medio ambiente y asimismo el uso de poliestireno expandido (tecnopor) en envases para alimentos.	-Encarga al Ministerio del Ambiente establecer estándares para el tipo de bolsas que pueden ser entregadas de forma gratuita a los consumidores y supervisar que el tecnopor no sea utilizado para productos alimenticios. -Encarga al Ministerio del Ambiente la elaboración del plan de reducción progresiva para el uso de bolsas plásticas. -Encarga al Ministerio de Salud la elaboración del plan de reducción progresiva del uso de poliestireno en envases de alimentos.

Asimismo, desde el Poder Ejecutivo, el Ministerio del Ambiente recientemente ha dado a conocer una iniciativa legal que busca "*la minimización y reciclado u otras formas de valorización del plástico*". No obstante, esta propuesta aún no se ha ingresado formalmente al Congreso de la República.

c) Análisis de las propuestas presentadas

Las iniciativas presentadas a las fechas son sumamente valiosas pues han permitido abordar muchas alternativas de solución para el tema. Sin embargo, los seis proyectos presentados desde el Congreso de la República, se centran en reducir, por lo menos expresamente, sólo un (1) tipo de producto plástico de un solo uso: las bolsas para compras desechables. Ello a pesar de que existe información que da cuenta, a partir de los resultados de las limpiezas de playa realizadas en los últimos años en el litoral peruano, que las bolsas plásticas para compras no son el residuo plástico más común, sino que estas han sido superadas por platos y vasos (de tecnopor y de polietileno), contenedores de comida de tecnopor, sorbetes de plástico, entre otros.

Asimismo, estas propuestas legislativas plantean pasar del uso de bolsas plásticas convencionales a bolsas plásticas degradables, biodegradables y/o compostables, sin considerar un tema medular en el problema de la contaminación por plásticos de un solo uso: su uso indiscriminado.

En consecuencia, no puede dejarse de lado que la principal medida para reducir la contaminación por plásticos debe ser cambiar el comportamiento de los consumidores para reducir el uso de plásticos desechables.

Por ello, conforme a un enfoque de economía circular, la primera prioridad al abordar problemas ambientales de este tipo, debe apuntar a reducir:

- i) el uso de materias primas y
- ii) la producción de residuos, solo en aquellos casos en los que no es posible optar por el reuso, recuperación y reciclaje.

d) Las bolsas biodegradables

A partir de la investigación realizada y la información recopilada, se concluye que la promoción del uso de bolsas biodegradables sería una medida que no ayudaría a cumplir con el objetivo de incentivar un cambio de comportamiento de los consumidores peruanos hacia la reducción del consumo de productos de un solo uso. La razón de ello es que determinaría transmitir un mensaje equivocado en donde este tipo de bolsas no contaminan y por lo tanto no es necesario reducir su uso.

Los polímeros biodegradables fueron desarrollados con la finalidad de reducir la contaminación causada por los plásticos convencionales. A este grupo pertenecen los plásticos de un solo uso denominados *oxo-biodegradables*. Su característica principal es que bajo la acción de la luz solar, o del calor ambiental, se produce una oxidación que genera su descomposición y liberación de pequeñas cadenas que pueden ser aprovechados por microorganismos¹⁸.

Sin embargo, la literatura científica disponible señala que el nivel y velocidad de degradación depende de las condiciones ambientales, así como de la composición química de los polímeros y los aditivos pro-oxidantes empleados en su fabricación. Por

¹⁸ Rujnić-Sokele, M., & Pilipović, A. (2017). Challenges and opportunities of biodegradable plastics: A mini review. *Waste Manag Res*, 35(2), 132-140.

tanto, el calor y la cantidad de luz son factores que determinan la velocidad de degradación y en su ausencia los oxo-biodegradables se comportarán como polímeros convencionales¹⁹.

Además, para la extracción de los oligómeros, se requiere la presencia de agua y se trata de un proceso gradual que puede tomar varios meses para ser metabolizado naturalmente.

Por otro lado, también debe considerarse que en ambientes marinos altamente productivos y de aguas de baja temperatura como el ecosistema marino peruano, la proliferación de perifiton (cubiertas de algas y microorganismos en la superficie) y plancton en la columna de agua, serán impedimentos para la degradación completa de este tipo de materiales. En consecuencia, si bien los plásticos oxo-biodegradables tienen desde un punto visto teórico, múltiples ventajas sobre los plásticos convencionales, todavía representan un riesgo para la contaminación marina²⁰.

Finalmente debe tenerse presente que los químicos utilizados como agentes degradantes para hacer una bolsa "biodegradable" pueden impedir que estas seas aptas para ingresar a procesos de reciclaje²¹.

2.3. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

La finalidad de la presente iniciativa es establecer medidas progresivas destinadas a prevenir, mitigar y reducir la contaminación por basura marina plástica que se genera por los plásticos de un solo uso, y con este objetivo, el texto propuesto se compone de 13 artículos y 3 disposiciones finales complementarias.

Nuestra Constitución Política del Estado reconoce en su artículo 2, numeral 22, el derecho fundamental de toda persona a tener un ambiente equilibrado. Este derecho encuentra desarrollo constitucional, en lo dispuesto por la Ley General del Ambiente (Ley 28611), la cual en su Título Preliminar establece que *"toda persona tiene el derecho irrenunciable a vivir en un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida"*

Asimismo, la Política Nacional del Ambiente y los diversos Planes vigentes sobre el tema, determinan la necesidad y obligación de tomar acción en concordancia con los principios de desarrollo sostenible y de prevención, los cuales tienen como objetivo la conservación de los recursos naturales no sólo para los ciudadanos presentes sino también para las generaciones futuras.

¹⁹ O'Brine, T., & Thompson, R. C. (2010). Degradation of plastic carrier bags in the marine environment. *Mar Pollut Bull*, 60(12), 2279-2283.

Eyheraguibel, B., Leremboure, M., Traikia, M., Sancelme, M., Bonhomme, S., Fromageot, D. et al. (2018). Environmental scenarios for the degradation of oxo-polymers. *Chemosphere*, 198, 182-190.

²⁰ Kubowicz, S., & Booth, A. M. (2017). Biodegradability of Plastics: Challenges and Misconceptions. *Environ Sci Technol*, 51(21), 12058-12060.

Lambert, S., & Wagner, M. (2017). Environmental performance of bio-based and biodegradable plastics: the road ahead. *Chem Soc Rev*, 46(22), 6855-6871.

Requejo, B. A., & Pajarito, B. B. (2017). Effect of Degrading Transparent Oxo-Biodegradable Polyethylene Plastic Bags to Water Quality. *Materials Science Forum*, 890, 137-140.

²¹ Alfaro Medina, A. ONG Vida Instituto para la Protección del Medio Ambiente, conversación personal, 2 de mayo de 2018.

Por otra parte, en el ámbito del Derecho Internacional, el presente proyecto de Ley se encuentra en concordancia con diversos cuerpos normativos regionales y supranacionales que promueven el cuidado de la sociedad y el ambiente.

2.4 ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

A efectos de realizar un correcto análisis de este tipo, partiremos de la identificación de los sujetos alcanzados por la presente propuesta legislativa, para luego, determinar su impacto específico en cada grupo. Posteriormente se exponen los potenciales beneficios de la regulación propuesta que permiten advertir que son mayores a los costos que generaría, con lo cual, puede concluirse que la medida es productiva.

2.4.1 Identificación de los sujetos alcanzados por el Proyecto de Ley

a) Prohibición de bolsas plásticas no reutilizables

La iniciativa en su artículo 4 propone prohibir la importación, producción, comercialización, distribución y uso de bolsas plásticas no reutilizables para compras. En ese sentido, la regulación propuesta solo alcanza a un segmento del mercado, el cual comprende a todas aquellas personas jurídicas o naturales relacionadas con ese segmento específico del mercado de bolsas plásticas. Así, identificamos los siguientes grupos alcanzados por la referida prohibición:

- Importadores de bolsas plásticas no reutilizables para compras.
- Productores de bolsas plásticas no reutilizables para compras.
- Establecimientos comerciales que distribuyen las bolsas plásticas no reutilizables para compras
- Consumidores finales que utilizan bolsas plásticas no reutilizables para compras.

En este contexto, debe quedar claro que no estamos ante una prohibición absoluta pues el artículo 5 establece excepciones por razones de inocuidad e higiene.

b) Impuesto al consumidor final

El artículo 7 del Proyecto de Ley encarga al Ministerio de Economía y Finanzas, la elaboración de una iniciativa legislativa que establezca un impuesto que grave el consumo de bolsas plásticas para compras no comprendidas por la prohibición. Al respecto, es claro que el único actor alcanzado por la propuesta es este Ministerio. Sin embargo, debe tenerse presente que la naturaleza del impuesto que se busca crear, es la misma que la de un Impuesto Selectivo al Consumo pues se pretende desincentivar las conductas consideradas negativas, como la utilización masiva e indiscriminada de bolsas plásticas.

Por tanto, como bien señala la *Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria – SUNAT*, una de las finalidades de un impuesto de este tipo es "*desincentivar el consumo de productos que generan externalidades negativas en el orden individual,*

social y medioambiental²². En ese escenario, si se llega a crear el impuesto, el único que podría ser alcanzado por el mismo es el consumidor final de las bolsas plásticas comerciales.

c) Prohibición de distribución y uso de otros productos plásticos de un solo uso

El artículo 8 del Proyecto de Ley establece la prohibición de distribuir, usar y entregar al consumidor final diversos productos plásticos de un solo uso. La prohibición alcanza a los servicios de entrega a domicilio, así como a las entidades estatales y los establecimientos que operan en sus instalaciones.

Del mismo modo, el referido artículo prohíbe la distribución y entrega gratuita de sorbetes plásticos de un solo uso y de globos con fines publicitarios. Así, identificamos que los siguientes sujetos alcanzados por la regulación propuesta son:

- Consumidores finales.
- Productores y distribuidores de los productos plásticos.
- Establecimiento comerciales y negocios de servicios de alimentos.
- Entidades estatales.
- Establecimientos con servicios de entrega a domicilio.

d) Responsabilidad de los integrantes de la cadena productiva y distributiva

El artículo 10 establece que los grandes establecimientos comerciales están obligados a presentar un Programa para la Gestión de Plásticos de un Solo Uso (GPSU). Asimismo, el artículo 11 dispone que las empresas que producen empaques o envases deben asumir la responsabilidad en la recuperación de los desechos plásticos que producen. En ese contexto, la regulación propuesta alcanza a los siguientes sujetos:

- Grandes establecimientos comerciales.
- Empresas productoras de empaques y envases.

2.4.2 Impacto de la regulación propuesta (Matriz de Costos – Beneficios)

POBLACIÓN	COSTOS	BENEFICIOS
	<i>Prohibición de bolsas plásticas no reutilizables</i>	
Importadores y Productores	<ul style="list-style-type: none"> • Eliminación de un segmento reducido de la industria de bolsas plásticas. • Los consumidores finales tendrán que buscar medios alternativos a las bolsas plásticas no reutilizables. 	<ul style="list-style-type: none"> • Generación de una cultura de responsabilidad social empresarial. • Cultura auto sostenible.
Establecimientos comerciales		
Consumidores		

²² SUNAT. "El concepto del impuesto selectivo al consumo". Recuperado el 7 de mayo de 2018 de: <http://orientacion.sunat.gob.pe/index.php/empresas-menu/impuesto-general-a-las-ventas-y-selectivo-al-consumo/impuesto-selectivo-al-consumo-empresas>

Impuesto al consumidor final²³		
Consumidores finales	<ul style="list-style-type: none"> • Costos monetarios por el pago del impuesto, cuyo universo de sujetos afectados se reduciría una vez que se produzcan los cambios esperados en los patrones de consumo. • Cambio en las preferencias del consumidor y en los hábitos de consumo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desincentivo de conductas perjudiciales para el medio ambiente.
Prohibición de distribución y uso de otros productos plásticos de un solo uso		
Consumidores Finales	<ul style="list-style-type: none"> • Los establecimientos comerciales tendrán que diseñar mecanismos para cumplir con regulación y crear nuevas formas de transportar productos. • Mínima afectación a los productores de productos plásticos puesto que se podrán seguir comercializando en el mercado. • Los establecimientos comerciales tendrán que idear nuevos mecanismos para generar una buena atención ya que se verán impedidos de otorgar productos plásticos de manera gratuita. • El Estado tendrá que invertir para que en sus eventos no se utilicen vasos, tazas o cubiertos de plásticos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Generación de una cultura de responsabilidad social empresarial. • Cultura auto sostenible.
Estado		
Establecimientos Comerciales		
Productores de productos plásticos		
Responsabilidad de los integrantes de la cadena productiva y distributiva		
Grandes establecimientos comerciales	<ul style="list-style-type: none"> • Inversión en la elaboración de los planes de gestión para la utilización de plásticos de un solo uso. • Invertir en programas para incrementar la reutilización de plásticos en productos empaquetados y envasados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fomentar una cultura de reciclaje.
Empresas productoras de empaques y envases		

2.4.3 Beneficios comunes

De manera adicional a los beneficios previamente mencionados, existen otros comunes a todas las regulaciones y prohibiciones del presente Proyecto de Ley ya que esta iniciativa busca combatir de manera directa y decidida la contaminación producida por desechos plásticos. En ese contexto, de acuerdo con los últimos reportes del *Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)*, la contaminación por basura marina producida principalmente por plástico causa daños al ecosistema marino por aproximadamente 13 mil millones de dólares por año²⁴.

Para ponerlo en mayor contexto, la *Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)* realizó el estudio "*La contaminación de los ríos y sus efectos en las áreas costeras y el mar*"²⁵. En dicho estudio se señaló expresamente lo siguiente:

²³ Debe tomarse en cuenta que el impuesto no está siendo regulado por el presente Proyecto de Ley.

²⁴ Andrew Hudson (2017). "El Camino para Reducir la Contaminación Marina". Página del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Recuperado el 7 de mayo de 2018 de: <http://www.undp.org/content/undp/es/home/blog/2017/3/7/The-way-forward-for-reducing-marine-pollution.html>

²⁵ Jairo Escobar (2002). "La contaminación de los ríos y sus efectos en las áreas costeras y el mar".

"En los ríos que desembocan en el mar se origina cerca del 80% de los contaminantes que afectan las franjas costeras. Los ríos tienen la particularidad de concentrar los contaminantes que captan en las cuencas algunos puntos clave en la costa marina, donde precisamente existen ecosistemas altamente sensibles para la reproducción de especies tanto de agua dulce como salada, como son los estuarios (Kramer, Chouhury y Kampa, 2000). Básicamente se produce alteración de las funciones ecológicas, reducción de la diversidad biológica, daño a los hábitats acuáticos y contaminación de los cauces bajos y en los ecosistemas marinos y efectos en la salud humana. La pérdida de especies (por estos efectos) es muy marcada. A nivel global, un número muy importante de especies de flora y fauna están amenazadas especialmente a causa de la contaminación y por la pérdida del hábitat en zonas costeras. Se reporta que el 37%, de las especies de peces de agua dulce están en riesgo, al igual que el 67% de las especies de moluscos, así como el 52% de las especies de crustáceos y el 40% de los anfibios, y un número importante de especies de aves y vegetales (IUCN, 2000).

En esa misma línea, un estudio realizado por el *Instituto para la Protección del Medio Ambiental - VIDA* demuestra la grave presencia de residuos plásticos en las playas del Perú, durante los años 2014 y 2015:

Comparativo de los residuos de mayor número encontrados como basura marina en los años 2014 y 2015

TOP 10 RESIDUOS 2014

N°	RESIDUOS	CANT.
1	Pedazos de plásticos menor de 2.5 cm	113199
2	Vasos y platos de plástico	100045
3	Pedazos de madera menor de 2.5 cm	90290
4	Pedazos de vidrios menor a 2.5 cm	60072
5	Botellas de bebidas de plástico	55194
6	Otros tipos de bolsas de plástico	54942
7	Madera	50975
8	Pedazos de poliestireno (tecknopor) menor a 2.5 cm	44424
9	Bolsas de comida/envolturas de golosinas	40475
10	Bolsas de papel	36996

TOP 10 RESIDUOS 2015

Fuente:
Fuente:

N°	RESIDUOS	CANTIDAD
1	Pedazos De Plástico Menores De 2.5 Cm	66473
2	Botellas De Bebida De Plástico	40216
3	Pedazos De Madera Menores De 2.5 Cm	37484
4	Pedazos de poliestireno (Tecknopor)	32081
5	Pedazos De Papel Menores De 2.5 Cm	26781
6	Maderas De Construcción	20560
7	Pedazos De Vidrio Menores De 2.5 Cm	18989
8	Otros Materiales De Metal De Construcción	18819
9	Chapas Y Tapas De Metal	18569
10	Pedazos De Bolsa	17441

Fuente: Alfaro, Arturo (2018). Diagnóstico de la contaminación por plásticos del ecosistema marino costero del Perú. Instituto para la Protección del Medio Ambiente (VIDA)

Visto de manera específica en diversas playas de todo el país, la situación resulta bastante preocupante:

MAYOR INCIDENCIA DE BASURA MARINA EN PLAYAS DE LIMA Y CALLAO				
Distrito donde se ubica la playa	Playa Limpiada	Densidad de basura Kg/m ²	MATERIAL CON MAYOR PRESENCIA	2DO MATERIAL DE MAYOR PRESENCIA
CALLAO	MARQUEZ	2.06	PLASTICOS	MADERA
CALLAO	CARPAYO	0.48	PLASTICOS	MADERA
VENTANILLA	COSTA AZUL	0.15	PLASTICOS	MADERA
SAN MIGUEL	SAN MIGUEL	0.14	POLIESTIRENO	MADERA
LURIN	ARICA - SAN PEDRO	0.10	PLASTICOS	MADERA
MAGDALENA	Zona de bajada Sucre	0.08	POLIESTIRENO	MADERA
CHORRILLOS	AGUA DULCE	0.06	PLASTICOS	PAPEL
SANTA ROSA	PLAYA GRANDE	0.06	PLASTICOS	MADERA
ANCON	LAS CONCHITAS	0.05	PLASTICOS	MADERA
VILLA EL SALVADOR	YANAVILLA	0.03	PLASTICOS	MADERA
BARRANCO	LOS YUYOS	0.02	PLASTICOS	PAPEL
ANCON	LAS CONCHITAS	0.01	PLASTICOS	MADERA
MIRAFLORES	3 PICOS	0.01	PLASTICOS	MADERA

Fuente: Alfaro, Arturo (2018). Diagnóstico de la contaminación por plásticos del ecosistema marino costero del Perú. Instituto para la Protección del Medio Ambiente (VIDA)

Así, la regulación propuesta en el presente Proyecto de Ley presenta cuantiosos beneficios en cuanto a la reducción del elemento con mayor presencia contaminante en las playas del país: el plástico. De otro lado, si bien es cierto que no resulta factible cuantificar económicamente el beneficio derivado de la regulación propuesta, esta combate directamente a un problema que afecta tanto al Perú como al resto del mundo.

Finalmente, debe considerarse que la regulación que busca este proyecto de Ley, es una opción que se considera adecuada en el derecho comparado para este tipo de planteamientos ya que se sitúa como una alternativa intermedia entre la desregulación y la prohibición total de todos los productos plásticos, involucrando además a los integrantes de la cadena productiva y distributiva en la solución²⁶

2.5 EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL Y VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

El presente proyecto de Ley no deroga ni modifica ninguna norma vigente, ni tampoco afecta el orden legal y constitucional. Asimismo, se condice con la Décimo Novena Política de Estado del Acuerdo Nacional: Desarrollo Sostenible y Gestión Ambiental

Lima, 9 de mayo de 2018

²⁶ El reporte final de la Consultora Marsden Jacob preparado para el Estado de Victoria en Australia en noviembre de 2016, identifica 4 escenarios para el análisis costo beneficio. Uno de ellos (Opción 3) es al que se ajusta a este Proyecto de Ley. Ver: https://engage.vic.gov.au/application/files/1915/0580/1564/Plastic_Bags_Ban_Options_-_Cost_Benefit_Analysis_Report.pdf

ANEXO 1

RESUMEN DE LEGISLACIÓN COMPARADA

País/Estado /Ciudad	Producto	Política adoptada	Fecha	Impacto	Base legal y bibliografía revisada
ÁFRICA					
Botsuana	Bolsas plásticas menos de 24 micras de espesor	-Prohibición de la fabricación e importación de las bolsas de menos de 24 micras de grosor. -Gravamen a las bolsas de grosor superior. -No aplica a las bolsas para desechos y envases de plástico.	No se precisa.	El consumo de bolsas plásticas disminuyó en un 50%.	UNEP (2016).
Etiopía	Bolsas plásticas	Prohibición de bolsas de menos de 33 micras de grosor.	2008	No se encontró información sobre el impacto de la medida.	UNEP (2016).
Ghana	Residuos plásticos	Programa Especial de Reciclaje.	2004	No se encontró información sobre el impacto de la medida.	UNEP (2016).
Kenia y Uganda	Bolsas plásticas	Prohibición de las bolsas e menos de 30 micras de grosor.	No se precisa.	No se encontró información sobre el impacto de la medida.	UNEP (2016).
República de Mauricio	Bolsas plásticas	-Prohibición de importación, fabricación, venta o suministro de bolsas de plástico para compras. -No aplica a 11 tipos de bolsas para uso higiénico y sanitario.	No se precisa.	No se encontró información sobre el impacto de la medida.	UNEP (2016).
Ruanda	Bolsas plásticas de polietileno	-Prohibición de la producción, venta e importación de bolsas plásticas. -Incentivos fiscales a los fabricantes de bolsas plásticas y productores de bolsas reutilizables.	2008	Mercado negro de bolsas plásticas.	Artículo 78 de la Ley 57/2008, Ley relativa a la prohibición de fabricación, importación, uso y venta de bolsas de polietileno. UNEP (2016).

País/Estado /Ciudad	Producto	Política adoptada	Fecha	Impacto	Base legal y bibliografía revisada
Sudáfrica	Bolsas de plástico de menos de 30 micras de espesor	<p>-Prohibición del uso de bolsas de plástico de menos de 30 micras.</p> <p>-Impuesto de 46 centavos sobre bolsas más gruesas.</p> <p>-No aplica a las bolsas usadas para envasar carnes y periódicos, principalmente.</p>	2003	La medida dejó de ser efectiva para la reducción en el uso de bolsas debido al monto muy bajo del impuesto.	UNEP (2016). Xanthos y Walker (2017).
AMÉRICA					
Antigua y Barbuda	Bolsas plásticas	Se prohíbe la importación de bolsas plásticas, salvo aquellas usadas para recolectar y disponer de la basura.	No se precisa.	No se encontró información sobre el impacto de la medida.	UNEP (2016).
Colombia	Bolsas plásticas	<p>-Programa de Uso Racional de Bolsas Plásticas a cargo de los distribuidores.</p> <p>-Prohibición distribución de bolsas plásticas para el transporte de mercancías que cuenten con áreas inferiores a 30 x 30 cm, calibre inferior a 0.9 milésimas de pulgadas o que sea suficiente para atender la carga indicada en la bolsa.</p>	2016	No se encontró información sobre el impacto de la medida.	Resolución 668 de 2016, que reglamenta el uso racional de bolsas plásticas.
Colombia	Bolsas plásticas	Impuesto Nacional al Consumo de Bolsas Plásticas de uso comercial para el transporte o carga de productos.	Julio 2017	No se encontró información sobre el impacto de la medida.	Ley 1819 de 2016, por medio de la cual se adopta una Reforma Tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones.
Ecuador	Botellas plásticas	Impuesto Redimible a las Botellas Plásticas no Retornables (US \$ 0.02 por botella).	2012	<p>-Aumento de reciclaje de botellas de PET de 30% en 2011 al 80% en 2012</p> <p>-Inversiones en infraestructura para el reciclaje.</p>	Portal web del Ministerio de Industrias y Productividad de Ecuador. Andrade, C. (2016).

País/Estado /Ciudad	Producto	Política adoptada	Fecha	Impacto	Base legal y bibliografía revisada
				-Costo para el Estado por falta de restricción de ingreso de botellas PET de países vecinos: niveles de reciclaje superiores al 100%.	
Guyana	Contenedores de poliestireno	Se prohíbe la importación, fabricación y venta de los contenedores de poliestireno en establecimientos de servicio de comida.	2016	No se encontró información sobre el impacto de la medida.	UNEP (2016).
Haití	-Bolsas plásticas. -Contenedores de tecnopor.	- Prohibición de producción de bolsas plásticas y contenedores de tecnopor (vasos y platos). -Prohibición del uso de contenedores de tecnopor.	2013	No se encontró información sobre el impacto de la medida.	UNEP (2016)
Washington D.C., EU	Bolsas descartables/d e un solo uso	Tasa de 5 centavos sobre bolsas de un solo uso, plásticas o de papel.	Enero de 2010	-Reducción uso de bolsas descartables de 270 millones a 55 millones en el primer año. -Se redujo la contaminación por bolsas en el río Anacostia en un 60%.	Gold et al (2013), Cioci et al (2016)
San Francisco, California, EU	Bolsas descartables/d e un solo uso	-Prohibición de uso bolsas plásticas de un solo uso. -Recargo de 10 centavos a las bolsas de papel y a las bolsas reusables. La medida aplica a farmacias y supermercados con ventas anuales de US \$ 2 millones.	Abril 2007	Reducción de contaminación por bolsas de 73% en 2008 a 57% en 2009.	Cioci et al. (2016)
Los Ángeles, California, EU	Bolsas descartables/d e un solo uso	Prohibición de uso aplica a tiendas grandes, tiendas de conveniencia y otras tiendas más pequeñas.	No se precisa.	No se encontró información sobre el impacto de la medida.	UNEP (2016)

País/Estado /Ciudad	Producto	Política adoptada	Fecha	Impacto	Base legal y bibliografía revisada
San José, California, EU	Bolsas descartables/d e un solo uso	<p>-Prohibición de entrega de bolsas plásticas de un solo uso.</p> <p>-Recargo mínimo de 10 centavos sobre bolsas de papel con 40% de material reciclado.</p>	Enero 2012	<p>-Se incrementó el uso de bolsas reusables de 4% a 62%.</p> <p>-Se redujo la contaminación por bolsas plásticas en un 60%.</p> <p>-No se reportó un incremento en bolsas de papel.</p> <p>-Se duplicó el número de tiendas que entregaban bolsas de plástico gruesas (exceptuadas de la prohibición).</p>	Cioci et al. (2016) UNEP (2016)
Seattle, WA, EU	Contenedores de tecnopor	<p>-Prohibición de envases de alimentos de espuma de poliestireno y material de embalaje.</p> <p>-La prohibición se aplica a todos los negocios de servicios de alimentos, incluidos restaurantes, tiendas de comestibles, cafeterías y cafeterías institucionales.</p>	Enero 2009	No se encontró información sobre el impacto de la medida.	Cioci et al. (2016)
Seattle, WA, EU	Bolsas descartables/d e un solo uso	<p>-Prohibición de bolsas plásticas de un solo uso (por debajo de 2.25 milímetros de grosor).</p> <p>-Recargo mínimo de 5 centavos sobre bolsas de papel.</p>	Julio 2012	<p>-El 32.5% de las empresas que respondieron encuesta dijeron que aumentaron el uso de bolsas de papel.</p> <p>-No hay evaluación de residuos, basura o impactos de contaminación</p>	Cioci et al (2016)

País/Estado /Ciudad	Producto	Política adoptada	Fecha	Impacto	Base legal y bibliografía revisada
				ón disponibles.	
Minneapolis, MN, EU	Contenedores de comida para llevar	<p>-Todos los contenedores de alimentos para llevar deben ser reciclables, reutilizables, retornables o compostables.</p> <p>-Los establecimientos de alimentos cubiertos deben tener programas de reciclaje y compostaje.</p>	Abril 2015	No se encontró información sobre el impacto de la medida.	Cioci et al. (2016)
Oregon, Portland, EU	Bolsas plásticas de un solo uso	Prohibición de bolsas plásticas de un solo uso.	No se precisa.	Reducción de aproximadamente 100 millones de bolsas de plástico de un solo uso durante los primeros 6 meses de la implementación de la medida.	Equinox Center (2013).
ASIA					
Bangladesh	<p>-Bolsa de polietileno</p> <p>-Artículos de polietileno o polipropileno</p>	Prohibición absoluta de la fabricación, importación, comercialización, venta, demostración para la venta, almacenaje, distribución, transporte comercial o uso comercial de bolsas o artículos de polietileno o polipropileno.	2002	No se encontró información sobre el impacto de la medida.	Ley de Conservación Ambiental de Bangladesh, Ley N°1 de 1995, modificada por la Ley N° 9 del 2002.
China	Bolsas de menos de 25 micras de espesor (ultradelgadas)	Prohibición de la producción, uso y venta. Obligación de los minoristas de imponer un cobro por bolsas más gruesas.	Mayo 2008	<p>-Se redujo el uso de bolsas plásticas entre 49% y 66%.</p> <p>-En el primer año, el uso de bolsas se redujo en 2/3, equivalente a 40 millones de bolsas.</p> <p>-Reducción de hasta un 80% en supermercados.</p>	Medidas administrativas para el uso pagado de bolsas de plástico en los lugares de venta al por menor de productos básicos del 15 de mayo de 2008. UNEP (2016b). Gold et al. (2013) D. Xanthos, T. Walker (2017).

Pais/Estado /Ciudad	Producto	Política adoptada	Fecha	Impacto	Base legal y bibliografía revisada
Japón	Basura marina	Controlar y reducir la basura marina proveniente de Japón y de aguas internacionales.	Julio 2009	No se encontró información sobre el impacto de la medida.	Ley para la promoción de la eliminación de desechos marinos, Ley Nro. 82 del 15/07/2009.
Taiwán	Bolsas plásticas Vajillas de plástico desechables	Restricción del uso de bolsas y vajilla de plásticos desechables en las agencias gubernamentales y privados.	2002	-Se redujo el uso en un 58% del número total y un 68% en peso, luego de 3 años de la implementación de la medida. -Se incrementó el número de compradores que llevan su propia bolsa a los establecimientos de un 20% al 80%.	Chen (2015).
EUROPA					
Unión Europea	Bolsas plásticas	-Reducción del consumo anual a 90 bolsas plásticas por persona a fines del 2019 y a 40 bolsas por personas para el 2025. -Prohibición de distribución de bolsas plásticas menores a 50 micras de grosor (livianas) para fines de 2018. -Se permite el uso de bolsas oxo-degradables.	Abril 2015	No se encontró información sobre el impacto de la medida.	Directiva 2015/720/UE del 29 de abril de 2015, que modifica la Directiva 64/92/CE en lo que se refiere a la reducción de bolsas de plásticos ligeras. UNEP (2016).
Bélgica	Películas plásticas, papel aluminio y cubiertos descartables	Impuesto a las películas plásticas, papel aluminio y cubiertos descartables.	2007	No se encontró información sobre el impacto de la medida.	UNEP (2016).
Estonia	Envases plásticos (embalaje)	Producción de embalajes adecuados para el nivel necesario de seguridad, higiene y aceptación del producto y del consumidor, así como su reutilización.	Junio 2004	No se encontró información sobre el impacto de la medida.	Ley del empaquetado (Packaging Act) del 21 de abril del 2004.

Pais/Estado /Ciudad	Producto	Política adoptada	Fecha	Impacto	Base legal y bibliografía revisada
Irlanda	Bolsas plásticas	Gravamen por suministro de bolsa plásticas a los consumidores.	Marzo 2002	-Se redujo el uso de bolsas en un 90% en los puntos de venta. - Recaudación de 3,5 millones de euros durante el primer año.	UNEP (2016). D. Xanthos y Walker (2017).
Gales	Bolsas plásticas de un solo uso	Gravamen de 5 peniques al uso de bolsas para el transporte de mercadería.	Octubre de 2011	El consumo de bolsas disminuyó en un 71% entre 2011 y 2014.	Xanthos y Walker (2017).
Alemania	Bolsas plásticas	Gravamen a tiendas minoristas. Tiendas cobran por bolsa entre 5 y 10 centavos de euro.	1991	No se encontró información sobre el impacto de la medida.	Xanthos y Walker (2017). UNEP (2016).
OCEANÍA					
Vanuatu	Productos a base de poliestireno en diferentes formas: espuma, tableros, envases, embalajes	-Prohibición de la importación de espuma de poliestireno extruido, tableros de poliestireno, envases de plástico termoformado (bandejas, recipientes, embalajes usados en supermercados, etc.). -Excepción: productos médicos y aquellos que contengan sustancias controladas en forma de embalaje, y también productos personales o de uso doméstico.	Enero de 2011	No se encontró información sobre el impacto de la medida.	Artículo 5 de la Ley de Protección de la Capa de Ozono, Ley N° 27 del 30 de diciembre de 2010.

Bibliografía:

- Andrade, C. (2016). Análisis del impuesto redimible a las botellas plásticas no retornables en el Ecuador. Tesis de Maestría. Quito. Disponible en: <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/5110/1/T2024-MGD-Andrade-Analisis.pdf>
- Chen, C.L. (2015). Regulation and Management of Marine Litter. En M. Bergman et al. (Eds), *Marine Anthropogenic Litter* (pp. 395 – 428) Berlín: Springer.
- Cioci, M., Barker, E., Van Amber, K., Bibus, B. (2016) Product Bans and Restrictions: A guide for local government policy makers. Minnesota Pollution Control Agency. Disponible en: <https://www.pca.state.mn.us/sites/default/files/p-p2s1-06.pdf>
- Gold, M., Mika, K., Horowitz, C., Herzog, M., Leitner L. (2013). Stemming the tide of plastic marine litter: A global action agenda. Pritzker Policy Brief 5.
- Equinox Center (2013). Plastic Bag Bans: Analysis of Economic and Environmental Impacts. Disponible en: <https://energycenter.org/sites/default/files/Plastic-Bag-Ban-Web-Version-10-22-13-CK.pdf>
- UNEP (2016) Marine Litter Legislation: A toolkit for policymakers. Nairobi: UNEP.
- Xanthos, D. y Walker, T. (2017). International policies to reduce plastic marine pollution from single-use plastics (plastic bags and microbeads: a review. En *Marine Pollution Bulletin*