



Proyecto de Ley N° 2843/2017-CR
PROYECTO DE LEY QUE PROMUEVE
LA REDUCCIÓN GRADUAL DEL
CONSUMO DE BOLSAS DE PLÁSTICO
Y QUE CREA EL IMPUESTO NACIONAL
A LAS BOLSAS DE PLÁSTICO

Los congresistas de la República que suscriben, miembros del Grupo Parlamentario Fuerza Popular, a iniciativa del Congresista Miguel Ángel Torres Morales, ejerciendo el derecho a iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y en concordancia con los artículos 22° inciso c), 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente proyecto de:

**LEY QUE PROMUEVE LA REDUCCIÓN GRADUAL DEL CONSUMO DE
BOLSAS DE PLÁSTICO Y QUE CREA EL IMPUESTO NACIONAL A LAS
BOLSAS DE PLÁSTICO**

TÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1°.- Objetivo de la ley

La presente ley tiene por objeto la adopción de medidas para reducir el consumo de bolsas de plástico para prevenir, minimizar y atenuar los impactos adversos que los residuos plásticos generan en el medio ambiente y los ecosistemas marinos y terrestres, y en determinadas actividades económicas, como la pesca, acuicultura, el turismo, entre otras.

Artículo 2°.- Principios que rigen la presente ley

- a. **Principio de prevención.-** La gestión de residuos sólidos provenientes de bolsas de plástico tiene como objetivos prioritarios prevenir, vigilar y evitar la degradación ambiental.
- b. **Principio de internalización de costos, bajo el principio contaminador – pagador.-** Toda persona natural o jurídica, pública o privada, debe asumir el costo de los riesgos o daños que genere sobre el ambiente.
- c. **Principio de responsabilidad extendida del productor.-** Se promueve que los fabricantes, importadores, distribuidores y comercializadores fabriquen o utilicen productos o envases con criterios de ecoeficiencia que minimicen la generación de residuos y/o faciliten su valorización, aprovechando los recursos en forma sostenible y reduciendo al mínimo su impacto sobre el ambiente. Asimismo, son responsables de participar en las etapas del ciclo de vida.
- d. **Principio de protección del ambiente y la salud pública.-** La gestión integral de residuos sólidos provenientes de bolsas plásticas comprende las medidas necesarias para proteger la salud individual y colectiva de las personas, en armonía con el ejercicio pleno del derecho fundamental a vivir en un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida.



Son también aplicables los principios contenidos en la Ley General del Ambiente, los contenidos en el Derecho Ambiental y los Principios Generales del Derecho, según sea el caso.

Artículo 3º.- Definiciones:

Para efectos de la presente ley, se entiende por:

- a. Plástico: un polímero, al que pueden haberse añadido aditivos u otras sustancias, y que puede constituir un componente estructural principal de las bolsas.
- b. Bolsas plásticas: bolsas, con o sin asa, producidas a partir de resinas plásticas como componente principal de su estructura.
- c. Ecoeficiencia: es el rendimiento que se obtiene por medio del suministro de bienes y servicios con precios competitivos, que satisfacen las necesidades humanas y dan calidad de vida, al tiempo que reducen progresivamente los impactos ecológicos y la intensidad de uso de los recursos a lo largo de su ciclo de vida, a un nivel por lo menos acorde con la capacidad de carga estimada de la tierra.

TÍTULO II

Rol promotor del Estado y de las entidades competentes

Artículo 4º.- Entidades competentes:

Las entidades competentes para efectos de la presente ley son las siguientes:

- a. Ministerio del Ambiente (MINAM)
- b. Gobiernos regionales y locales.
- c. Autoridades sectoriales en lo que corresponda.

Estas entidades ejercen sus competencias de conformidad con sus leyes orgánicas respectivas, la Ley General del Ambiente, Ley N° 28611; la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, Ley N° 2932; la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, Decreto Legislativo N° 1278, y sus normas complementarias o conexas.

Artículo 5º.- Ministerio del Ambiente

En su calidad de ente rector a nivel nacional para la gestión y manejo de los residuos sólidos, que incluye los residuos provenientes de bolsas de plástico, promueve las buenas prácticas empresariales para la gestión ecoeficiente de materias primas, insumos y residuos plásticos, y tiene las siguientes atribuciones:

- a. Diseñar, regular y promover políticas, normas y procedimientos para la gestión integral de los residuos provenientes de bolsas plásticas.
- b. Coordinar, promover y concertar con las autoridades sectoriales, gobiernos regionales y gobiernos locales la debida aplicación de la presente Ley.
- c. Promover la responsabilidad extendida de los productores y comerciantes en la etapa de post consumo de las bolsas plásticas, a través de la inscripción en el



- Registro de buenas prácticas empresariales para la gestión ecoeficiente de materias primas, insumos y residuos plásticos.
- d. Aprobar las metas de periodicidad anual en relación a la gestión integral de los residuos de bolsas plásticas.
 - e. Proporcionar asistencia técnica a todos los niveles de gobierno para la gestión óptima de los residuos provenientes de bolsas de plástico.
 - f. Incorporar en el Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA), la información que permita verificar el desempeño de las medidas e instrumentos adoptados en la presente ley, incluyendo logros, metas y estadísticas de periodicidad anual.
 - g. Administrar, regular y supervisar el Registro de buenas prácticas empresariales para la gestión ecoeficiente de bienes, materias primas, insumos y residuos plásticos.

Artículo 6°.- Gobiernos regionales y locales

Sin perjuicio de las competencias otorgadas por sus respectivas leyes orgánicas, los gobiernos regionales y locales tienen las siguientes atribuciones:

- a. Realizar campañas de educación y sensibilización dirigida a los generadores y comerciantes de bolsas de plástico.
- b. En el marco de sus competencias en materia de gestión de residuos sólidos, promover la segregación de los residuos de bolsas de plástico del residuo doméstico en la fuente de generación para su manejo diferenciado.
- c. Efectuar el seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental correspondiente a las actividades que se encuentran bajo su competencia.

Artículo 7°.- Autoridades Sectoriales

Sin perjuicio de las competencias otorgadas por sus respectivas leyes orgánicas, las autoridades sectoriales tienen las siguientes competencias:

- a. Efectuar el seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental correspondiente de los sectores que se encuentran bajo su competencia.
- b. Presentar información sistematizada al MINAM de los resultados del seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental.



TÍTULO III

Medidas para la minimización de residuos plásticos

Capítulo I

Promoción de las buenas prácticas empresariales

Artículo 8°.- Registro de buenas prácticas empresariales

Créase el Registro de buenas prácticas empresariales para la gestión ecoeficiente de bienes, materias primas, insumos y residuos plásticos. Este registro se encuentra a

cargo del Ministerio del Ambiente y acredita las iniciativas de las empresas para producir, fabricar, utilizar y/o segregar productos o envases con criterios de ecoeficiencia que minimicen la generación de residuos plásticos y/o faciliten su valorización, aprovechando los recursos en forma sostenible y reduciendo al mínimo su impacto sobre el ambiente.

El Registro de buenas prácticas empresariales para la gestión ecoeficiente de bienes, materias primas, insumos y residuos plásticos es publicado en el portal institucional del Ministerio del Ambiente, a través del Sistema Nacional de Información Ambiental.

Artículo 9°.- Requisitos para la inscripción en el Registro

Para la inscripción en el Registro de buenas prácticas empresariales para la gestión ecoeficiente de bienes, materias primas, insumos y residuos plásticos, las empresas debe cumplir con los siguientes requisitos:

- a. Tener un programa de inversión para la gestión ecoeficiente de bienes, materias primas, insumos y residuos plásticos, de acuerdo a las especificaciones técnicas y metodológicas establecidas por el Ministerio del Ambiente.
- b. Encontrarse inscrito en el Registro Único de Contribuyentes.
- c. Otros requisitos establecidos en el reglamento.

Artículo 10°.- Vigencia del registro

El registro de buenas prácticas empresariales para la gestión ecoeficiente de materias primas, insumos y residuos plásticos tiene una vigencia de 5 años. Transcurrido este plazo, el Ministerio del Ambiente evalúa de oficio la prórroga de la inscripción por un periodo similar.

Capítulo II

Material reciclado

Artículo 11°.- Porcentaje mínimo de insumos provenientes de material reciclado

A partir del año 2020, todos los productos de plástico debe contener al menos un 20% de material reciclado.

Mediante decreto supremo y de forma gradual, el Poder Ejecutivo incrementa los porcentajes obligatorios de material reciclado que debe contener los productos de plástico, previo análisis de impacto regulatorio que, entre otros criterios de evaluación, incluya un análisis costo beneficio en relación con el incremento del porcentaje.



TÍTULO IV

Instrumentos fiscales

Capítulo I

Impuesto Nacional a las Bolsas de Plástico

Artículo 12º.- Creación del Impuesto Nacional a las Bolsas de Plástico

Créase el Impuesto Nacional a las Bolsas de Plástico, con el objeto de desincentivar el uso de bolsas plásticas en el consumidor final, y promover se garantice la conservación del medio ambiente y el desarrollo sostenible.

Cuando en la presente Ley se haga mención al "Impuesto" se debe entender como referida al "Impuesto Nacional a las Bolsas de Plástico".

Artículo 13º.- Hecho generador

El Impuesto grava la adquisición, a cualquier título, de bolsas de plástico a través de cualquier modalidad de entrega, para efectos de la importación, producción, distribución, comercialización, uso o consumo de las mismas.

Artículo 14º.- Sujetos pasivos

Son sujetos del Impuesto, en calidad de contribuyentes, las personas naturales o jurídicas que adquieran, a cualquier título, bolsas de plástico.

Artículo 15º.- Nacimiento de la obligación tributaria

La obligación tributaria nace en el momento de la adquisición, a cualquier título, de bolsas de plástico.

Artículo 16º.- Cuantía del Impuesto

16.1 La cuantía del Impuesto es gradual y se aplica por la adquisición unitaria de bolsas de plástico, de acuerdo al siguiente cronograma:

Año	Cuantía
2019	S/. 0.10
2020	S/. 0.10
2021	S/. 0.20
2022	S/. 0.20
2023	S/. 0.20

16.2 La cuantía se consigna en el comprobante de pago correspondiente y no forma parte de la base imponible del Impuesto General a las Ventas.



Artículo 17.- Responsable del Impuesto

El Impuesto es cobrado por la persona natural y/o jurídica que transfiera las bolsas de plástico, en el momento de la emisión del comprobante de pago correspondiente.

Son responsables del Impuesto las personas naturales y/o jurídicas que entreguen, a cualquier título, bolsas de plástico para efectos de la importación, producción, distribución, comercialización, uso o consumo de las mismas.

Los responsables debe declarar y abonar el Impuesto a la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria – SUNAT, de conformidad con lo dispuesto por el reglamento y las normas complementarias.

Artículo 18.- Declaración y oportunidad de pago del Impuesto

El Impuesto es declarado y pagado por los responsables con periodicidad mensual, conforme lo establece el inciso b) del artículo 29° del Código Tributario, y de acuerdo a las disposiciones que, para tal efecto, establezca el reglamento.

El importe del Impuesto es cancelado en moneda nacional.

Artículo 19.- Administración del Impuesto

La SUNAT es el Órgano Administrador del Impuesto y el producto de su recaudación constituye ingreso del Tesoro Público.

Artículo 20.- Destino de los ingresos recaudados

A criterio del Poder Ejecutivo, los recursos provenientes de la recaudación del Impuesto, luego de deducido el porcentaje que conforme a Ley corresponda a la SUNAT, pueden ser transferidos al Fondo Nacional del Ambiente (FONDAM) exclusivamente para el financiamiento de acciones de educación ambiental; campañas nacionales, regionales y locales de sensibilización y/o educación en torno al impacto del uso de bolsas de plásticos; investigaciones y estudios técnicos que permitan establecer tecnologías limpias para la ecoeficiencia y sustitutos sostenibles al uso de las bolsas de plástico en el Perú; el uso de instrumentos de economía experimental para lograr un cambio en los hábitos del consumidor, entre otras líneas ambientales.

En dichos supuestos, el MINAM y el FONDAM informan anualmente a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afro-Peruanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República, sobre el monto de los ingresos transferidos, el destino dado a los mismos y el estado de las actividades y proyectos ejecutados.



Capítulo II

Beneficios tributarios

Artículo 21°.- Crédito tributario en el Impuesto a la Renta

Las empresas generadoras de rentas de tercera categoría que se encuentren inscritas en el Registro de buenas prácticas empresariales para la gestión ecoeficiente de bienes, materias primas, insumos y residuos plásticos regulado en el artículo 8° de la presente Ley, pueden aplicar el íntegro de las inversiones efectuadas en el marco del programa de inversión contemplado en el artículo 10° de la presente Ley, como crédito contra el Impuesto a la Renta, siempre que los mismos se encuentren sustentados en comprobantes de pago electrónicos de conformidad con la normas correspondientes y cumplan con los requisitos previstos por la Ley N° 28194, Ley para la Lucha contra la Evasión y para la Formalización de la Economía.

Artículo 22°.- Gasto deducible en el Impuesto a la Renta

Constituyen gastos deducibles en la determinación del Impuesto a la Renta, las erogaciones provenientes de acciones, iniciativas y campañas educativas, de sensibilización y concientización sobre los impactos ambientales negativos de las bolsas plásticas, llevadas a cabo por los contribuyentes de tercera categoría del Impuesto a la Renta, de acuerdo con los requisitos, metodologías y condiciones establecidas por el Reglamento.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera. Cumplidos cinco años de vigencia del Impuesto, el Ministerio del Ambiente presenta informe a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República, conteniendo una evaluación de impacto en relación con la efectividad del Impuesto para desincentivar el uso de bolsas de plástico.

Segunda. El Poder Ejecutivo promueve la difusión del día 3 de Julio como el "Día Internacional Libre de Bolsas de Plástico" y declara los días miércoles como el "Día sin Plástico" a fin de promover la minimización de los residuos plásticos en el país.

Tercera. El Poder Ejecutivo en uso de sus facultades, emite en el plazo máximo de noventa días calendario el reglamento de la ley, bajo responsabilidad.

Cuarta. Lo dispuesto en la presente norma rige al día siguiente de la publicación del reglamento en el diario oficial El Peruano, con excepción del Título IV: Instrumentos Fiscales, que rige a partir del 1 de enero de 2019.



Lima, Mayo de 2018

[Handwritten signature]
W. Guterres

MIGUEL ÁNGEL TORRES MORALES
Congresista de la República

[Handwritten signature]
F. Villavicencio

[Handwritten signature]
Daniel Salaverry Villa
Portavoz
Grupo Parlamentario Fuerza Popular

[Handwritten signature]
Beceña

[Handwritten signature]
Karina Beleta
F. VILLAVICENCIO

[Handwritten signature]
7

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, ...16.....de.....MAYO.....del 2018.....

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 2843 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de PRODUCCION MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA Y COOPERATIVAS ECONOMIA BANCA FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA.

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 28 de Mayo de 2018

Visto el oficio N° 779-2017-2018-CDH/CR, suscrito por el señor Congresista CARLOS DOMINGUEZ HERRERA; considérese adherente de la Proposición Nro. 2843/2017-CR al Congresista Peticionario.

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PERÚ: PAÍS BIODIVERSO

Por cuestiones geográficas, ecológicas y climáticas, nuestro país, al igual que India, China, Brasil, México, Indonesia, Australia, Colombia, Ecuador, Venezuela, Madagascar, entre otros, albergan en sus territorios las más altas concentraciones de ecosistemas, especies y diversidad a nivel de genes.

El Perú concentra en su territorio 84 Zonas de Vida Natural y 11 ecorregiones naturales, registrando, además, una gran biodiversidad de flora con aproximadamente unas 25,000 especies. Es el quinto país en el mundo en número de especies; primero en número de especies de plantas con propiedades conocidas y utilizadas por la población (4,400 especies) y, primero en especies nativas domesticadas (128 especies). En fauna, el Perú es el primero en peces (cerca de 2,000 especies de aguas marinas y continentales, 10% del total mundial); segundo en aves (1,736 especies); tercero en anfibios (332 especies), tercero en mamíferos (460 especies) y quinto en reptiles (365 especies)¹

El Perú es conocido en el mundo como uno de los diez países megadiversos por su rica diversidad biológica en ecosistemas, paisajes, especies, recursos genéticos y diversidad cultural. Esta riqueza biológica y cultural es nuestra ventaja comparativa estratégica para el desarrollo económico y social, y es parte esencial del capital natural nacional.

Los servicios que podemos aprovechar de esta megabiodiversidad están asociados a la satisfacción de necesidades de aire y agua limpias, alimentos, medicamentos, fibras naturales, materiales de construcción así como de recreación, inspiración y bienestar. Los recursos que nos brinda permiten el desarrollo nacional pues constituyen un importante activo que representa gran parte de los ingresos económicos y de exportación de nuestro país. En Perú, la biodiversidad es una de las fuentes primordiales de la seguridad alimenticia.

Por estas razones, se hace relevante tomar medidas para conservarlas y en caso de deterioro, restaurarlas.

IMPACTO DE LAS BOLSAS PLÁSTICAS EN EL MEDIO AMBIENTE Y LA BIODIVERSIDAD

Las bolsas plásticas son productos derivados del petróleo y gas natural, no son biodegradables y tienen tan bajo costo de fabricación que pueden ser repartidos de forma gratuita para la portabilidad de productos de consumo orgánicos e inorgánicos.

Según el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), anualmente se gasta 100 millones de barriles de petróleo, a nivel mundial, para fabricar bolsas de plástico. En su mayoría, el plástico proviene del petróleo y se estima que entre un 5% y un 7% de la producción mundial de este recurso, es destinado a la producción de este material.²

¹ Información completa disponible en www.minam.gob.pe

² PL 2368/2017-CR, propuesto por el Grupo Parlamentario PPK a iniciativa del Congresista Lombardi.



Se caracterizan por ser muy livianas, resistentes, higiénicas, cómodas y versátiles (con o sin asas; gruesas o delgadas), de bajo costo. Además, permiten trasladar objetos de diversos tamaños y de varios kilos de peso, ya sea de productos secos o provenientes de refrigeración; además, es comúnmente utilizado como empaque y embalaje de diversos productos. Este producto fue introducido en el mercado peruano en los años 70s, resultando en un gran éxito por su distribución gratuita en los supermercados y otras tiendas.

Cada minuto se consume un millón de bolsas plásticas en el mundo. Se estima que *"la cantidad de plástico fabricada en los primeros diez años de este siglo se acercará al total producido en todo el siglo pasado"*³. Tan grande es su consumo y tan reiterada su inadecuada disposición final, que en los océanos se han llegado a crear "islas de basura plástica", en lugares donde las corrientes submarinas se confluyen como en el giro del Pacífico Norte. Según cifras de 2008, el segundo elemento que más se recoge en las playas de Norteamérica, después de las colillas de cigarrillos son las bolsas plásticas.

La composición química de las bolsas plásticas es muy estable y requiere de mucho tiempo (más de cien años) para que se degraden en el ambiente. Esa así que en el mundo, las bolsas plásticas generan grandes impactos en el ambiente. *"De los 290 millones de toneladas de plástico que se producen en el mundo anualmente, el 30% son productos que se usan sólo una vez. Y buena parte de esa basura llega a nuestros océanos"*. China, Indonesia y Filipinas encabezan la lista de los países que más basura arrojan al mar. En Latinoamérica, resaltan Chile, Argentina, Perú, Colombia y Venezuela.⁴

Los residuos mayormente presentes en el mar están hechos de plástico y son sobre todo envases de alimentos, botellas, tapas de bebidas, bolsas de supermercado y colillas de cigarrillo. Según el informe de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)⁵, el 40% de los cetáceos y el 44% de las aves marinas del planeta resultan afectadas por la ingesta de estos desechos. De la misma manera, el informe indica que los desechos marinos dañan a más de 800 especies animales y generan grandes pérdidas económicas para los países costeros.

Según GreenPeace, 6.4 millones de toneladas de basura alcanzan los océanos cada año, de los cuales entre el 60 y 80% son plásticos. Aproximadamente el 70% se encuentra en los fondos marinos, lo que provoca que más de un millón de animales marinos y aves mueran cada año como resultado de la contaminación por plástico, ya sea por ingestión al confundirlas con medusas, por enredarse, o asfixiarse con las bolsas⁶.

Se debe considerar también que la quema de bolsas plásticas y de otros residuos plásticos genera gases tóxicos que pueden tener efectos negativos importantes en la salud de las personas, sobre todo en el ámbito rural donde suele ser común la práctica de quema de basura.

³ Jessica A. Knoblauch. Environmental Health News. July 2, 2009

⁴ Espinoza O. (2017) Diagnóstico situacional del uso de bolsas plásticas de portabilidad. Estrategias para la reducción del consumo de bolsas plásticas

⁵ <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=36373#.WIO5YvnhBPY>

⁶ <http://www.veoverde.com/2012/05/hawaii-se-suma-a-laprohibición-de-las-bolsas-plasticas/>



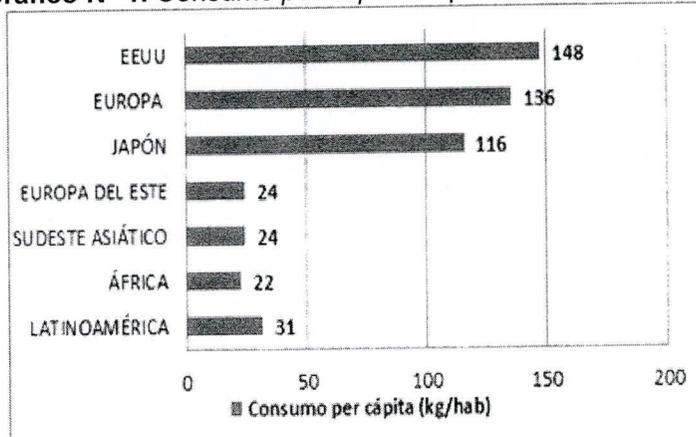
Incluso durante su fabricación, estas generan emisiones de gases de efecto invernadero, por demandar gran cantidad de energía y por contener pinturas de impresión que comúnmente son fabricadas con plomo y cadmio (metales pesados altamente tóxicos).

Dado que existe una deficiente gestión integral y un deficiente manejo de los residuos sólidos, un gran porcentaje terminan en los desagües causando atoros, por consiguiente, inundaciones o focos de infección que afectan la salud de la población.

LAS BOLSAS PLÁSTICAS EN EL PERÚ

En las últimas décadas, el Perú ha enfrentado un crecimiento económico que lamentablemente ha ido acompañado de una mayor producción de basura, consumo de plásticos e incremento de los niveles de contaminación ambiental. Al año 2016, en Latinoamérica se consumía 31 kg de plástico por habitante.

Gráfico N° 1. Consumo *per cápita* de plástico a nivel mundial

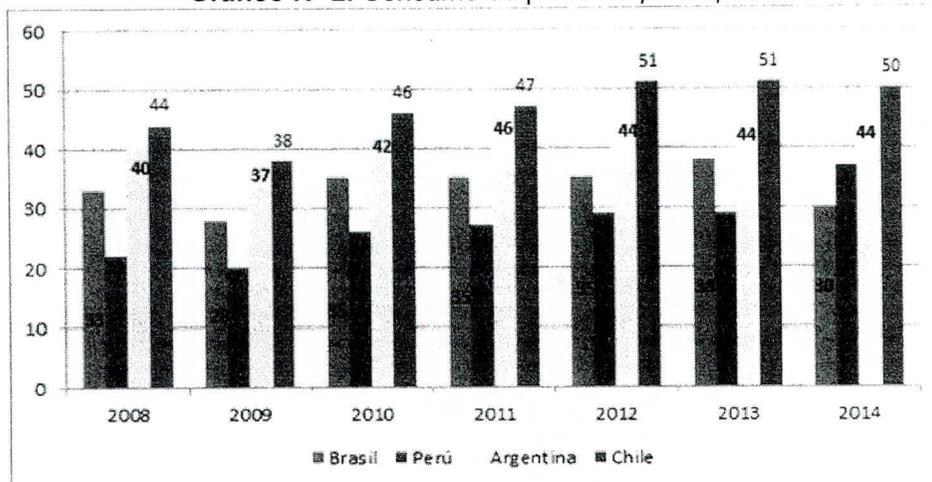


Fuente: Espinoza O. (2017) Diagnóstico situacional del uso de bolsas plásticas de portabilidad. Estrategias para la reducción del consumo de bolsas plásticas. Sociedad Nacional de Industria (SIN)

A nivel de los países de Sudamérica, se muestra que Chile es el principal consumidor de plásticos a nivel *per cápita*, en concordancia con su PBI *per cápita*. Seguidamente se encuentra Argentina y en tercer lugar el Perú, con consumo promedio de 37 kg/habitante - año.



Gráfico N° 2. Consumo de plásticos *per cápita*



Fuente: Espinoza O. (2017) Diagnóstico situacional del uso de bolsas plásticas de portabilidad. Estrategias para la reducción del consumo de bolsas plásticas. SNI

La industria del plástico en el Perú básicamente realiza el tratamiento de resinas importadas para la fabricación de artículos de plástico, entre ellas botellas, bolsas, tuberías.

De los informes proporcionados por MINAM, respecto a la gestión de Residuos Sólidos, se observa que en el Perú se generan alrededor de 13 000 toneladas de residuos sólidos al día, es decir aproximadamente 5 millones de toneladas anuales de residuos sólidos, de los cuales los plásticos generados (PET, plástico duro y bolsas plásticas) constituyen el 9.30%, y de éstos el 4.26% son explicados por las bolsas plásticas (428 Tn/día de bolsas a nivel nacional).

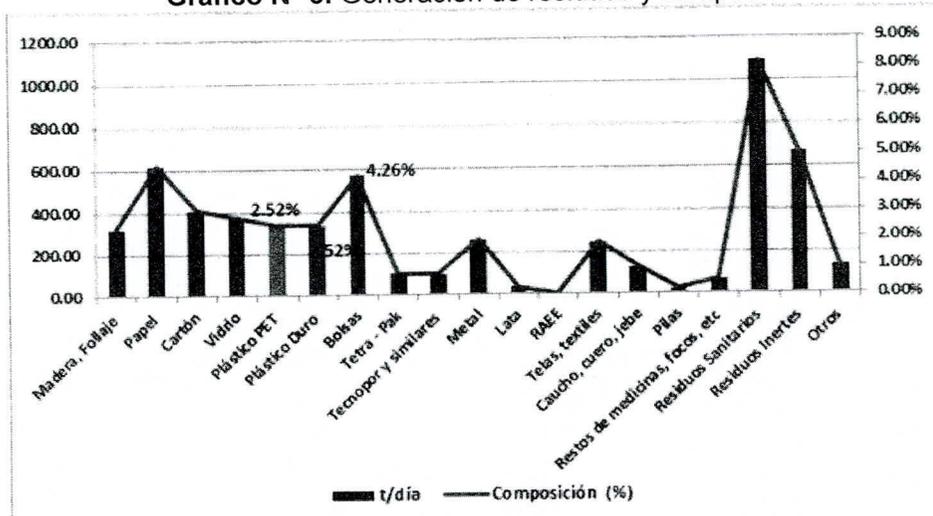
Tabla N° 1. Composición de los Residuos Sólidos

Componentes	Composición (%)	t/día
Materia Orgánica	56.35%	7527.47
Madera, Follaje	2.40%	320.87
Papel	4.63%	619.05
Cartón	3.08%	411.24
Vidrio	2.82%	377.08
PLÁSTICOS	9.30%	1241.97
Tetra - Pak	0.76%	101.29
Tecnopor y similares	0.74%	99.44
Metal	1.97%	263.44
Lata	0.27%	35.55
RAEE	0.03%	4.06
Telas, textiles	1.86%	248.09
Caucho, cuero, jebe	0.95%	126.80
Pilas	0.19%	25.21
Restos de medicinas, focos, etc	0.50%	67.07
Residuos Sanitarios	8.18%	1092.96
Residuos Inertes	4.99%	666.03
Otros	0.98%	131.31
	100.00%	13358.94

Fuente: Sexto Informe Anual de Residuos Sólidos Municipales y No Municipales. MINAM, 2015



Gráfico N° 3. Generación de residuos y composición



Fuente: Sexto Informe Anual de Residuos Sólidos Municipales y No Municipales. MINAM, 2015

En el caso de las regiones del Perú, la tabla N° 2 muestra la generación de residuos sólidos con énfasis en los residuos plásticos en las principales ciudades del país donde sobresalen Lima, Arequipa, Cusco y Huancayo como las más contaminantes en términos de uso de bolsas plásticas.

Lo anterior guarda relación con expresiones periodísticas tales como La Revista Domingo del Diario la República, que comenta que "(...) en el año 2014, cerca de 320 mil residuos de plástico fueron recogidos de 66 playas de litoral, de Tumbes a Tacna, por el Instituto Vida, según el Ministerio del Ambiente (MINAM)⁷; lo que evidencia la masificación del uso de bolsas en nuestro país.



⁷ PL 2368/2017-CR, propuesto por el Grupo Parlamentario PPK a iniciativa del Congresista Lombardi.

Tabla N° 2. Generación de Residuos Plásticos en las principales ciudades del país

	POBLACIÓN	PU (%)	PU	GPC	R5 (ton)	% PET	% P.DURO	% BOLSAS	Plástico PET	Plástico Duro	Bolsas (ton)
Lima Callao	9904727	99.9	9894822	0.540	5343.20	2.45%	2.85%	4.48%	130.71	152.15	239.49
Trujillo	957010	97.6	934042	0.540	504.38	1.43%	2.15%	7.45%	7.21	10.83	37.58
Chiclayo	857405	93.5	801674	0.511	409.66	2.10%	1.26%	1.82%	8.60	5.17	7.44
Chimbote	214804	93.5	200842	0.520	104.44	0.68%	1.57%	3.79%	0.71	1.64	3.95
Moquegua	81450	86.2	70210	0.391	27.45	3.18%	2.40%	2.58%	0.87	0.66	0.71
Piura	765601	86.1	659182	0.586	386.28	3.33%	3.78%	1.51%	12.87	14.60	5.83
Tacna	316964	91.3	289388	0.504	145.85	3.61%	3.85%	5.87%	5.27	5.62	8.56
Tumbes	164404	92.1	151416	0.400	60.57	2.88%	1.13%	2.80%	1.75	0.68	1.70
Ica	362693	91.5	331864	0.524	173.90	3.62%	3.18%	2.87%	6.30	5.53	5.00
Pasco	157310	76.2	119870	0.429	51.42	2.77%	3.62%	2.37%	1.43	1.86	1.22
Huaraz	166625	74.2	123636	0.546	67.51	1.80%	1.60%	6.19%	1.21	1.08	4.18
Arequipa	969284	97.5	945052	0.487	460.24	3.10%	2.74%	6.64%	14.27	12.61	30.57
Ayacucho	277224	73.0	202374	0.519	105.03	2.05%	5.90%	2.97%	2.15	6.20	3.12
Cajamarca	388140	55.3	214641	0.537	115.26	1.25%	1.60%	2.16%	1.44	1.85	2.49
Cusco	450095	95.6	430291	0.598	257.31	3.19%	2.01%	6.96%	8.21	5.18	17.90
Juliaca	293697	91.6	269026	0.470	126.44	1.62%	1.69%	4.30%	2.04	2.13	5.44
Huánuco	309545	60.4	186965	0.496	92.73	1.52%	1.39%	3.50%	1.41	1.29	3.25
Huancavelica	158594	41.9	66451	0.492	32.69	1.88%	2.26%	6.92%	0.61	0.74	2.26
Huancayo	503139	88.4	444775	0.509	226.39	1.24%	0.74%	4.50%	2.80	1.68	10.20
Puno	248377	59.7	148281	0.470	69.69	4.60%	7.42%	3.58%	3.21	5.17	2.50
Abancay	106214	63.3	67233	0.578	38.86	5.35%	3.08%	3.02%	2.08	1.20	1.17
Pucallpa	377875	84.4	318927	0.730	232.82	1.78%	1.27%	6.11%	4.14	2.96	14.23
Moyobamba	148160	59.3	87859	0.548	48.15	0.82%	1.22%	3.52%	0.39	0.59	1.69
Tambopata	99405	83.3	82804	0.446	36.93	1.66%	2.50%	8.59%	0.61	0.92	3.17
Loreto	551383	79.7	439452	0.553	243.02	0.60%	1.40%	3.70%	1.46	3.40	8.99
Chachapoyas	55201	69.1	38144	0.522	19.91	1.29%	2.67%	6.26%	0.26	0.53	1.25
Tarapoto	187320	90.7	169899	0.400	67.96	1.29%	2.67%	6.26%	0.87	1.81	4.25
Total	19072646		17689121						222.89	248.08	428.12

Fuentes: Espinoza O. (2017) Diagnóstico situacional del uso de bolsas plásticas de portabilidad. Estrategias para la reducción del consumo de bolsas plásticas. SIN
Data: INEI, Informes MINAM, Planes de Manejo de Municipalidades

Tal es el consumo de bolsas plásticas a nivel nacional, que de acuerdo al "Estudio sobre Percepciones, Actitudes y Comportamientos ambientales frente al uso superfluo de Bolsas Plásticas"⁸ elaborado por el Ministerio del Ambiente, se evidencia que el 60% de comerciantes entrega de 1 a 3 bolsas a sus clientes y un 36% despacha de 3 a 6 bolsas, y que en general el 94% de comercios analizados utiliza exclusivamente bolsas de plástico como empaque para el despacho de sus productos.⁹

En ese sentido, es evidente que se hace necesario desarrollar instrumentos de política ambiental que desincentiven el consumo de las bolsas de plástico a nivel nacional.



⁸ MINAM. 2012. MINAM inició campaña nacional para disminuir el uso de bolsas plásticas. Disponible en <http://www.minam.gob.pe/notas-de-prensa/minam-inicio-campana-nacional-para-disminuir-el-uso-de-bolsas-plasticas/>

⁹ PL 2368/2017-CR, propuesto por el Grupo Parlamentario PPK a iniciativa del Congresista Lombardi.



LEGISLACIÓN COMPARADA

Ante la dramática situación ambiental expresada en las páginas iniciales de la presente exposición de motivos, diferentes naciones del mundo han adoptado medidas en aras de prohibir o disminuir el uso de bolsas plásticas no biodegradables:¹⁰

Tabla N° 3: Medidas implementadas por países alrededor del mundo

PAIS	MEDIDA
China, Taiwán	Las autoridades han prohibido completamente la entrega de bolsas plásticas desechables gratis en los comercios.
Irlanda	Se han fijado tasas impositivas al consumo de bolsas plásticas y desarrollado campañas en torno al uso de bolsas reutilizables reduciendo en un 90% su consumo.
Escocia	Se imitó la política irlandesa y se determinaron impuestos al uso de bolsas plásticas realizando campañas que promuevan alternativas ecológicas a las mismas.
Australia	Se han promovido acuerdos voluntarios entre los comercios tendientes a reducir el consumo de bolsas plásticas.
E.E.U.U.	En la ciudad de San Francisco se prohibió el uso de bolsas plásticas y se estableció la obligación de reemplazarlas por bolsas reutilizables.
Kenia, Tanzania, Ruanda y Uganda	Se han adoptados medias que prohíben el uso de bolsas plásticas desechables.
Argentina	La ciudad de Buenos Aires, mediante la aprobación de la ley 13868 de 2008, prohibió el uso de bolsas de polietileno u otro material plástico convencional, "utilizadas y entregadas por supermercados, autoservicios, almacenes y comercios en general para transportes de productos y mercancías". Asimismo, la norma concibe sanciones entre las cuales se encuentran multas, decomiso de bolsas, clausura temporal o definitiva del establecimiento y trabajo social. También contempla campañas de concientización y difusión sobre la materia.
México	México D.F. En 2008 se reformó la ley de residuos sólidos para frenar el uso indiscriminado de bolsas plásticas, con lo anterior, se prohibió el suministro gratis de bolsas no biodegradables. La ley establece multas y 36 horas de cárcel para quienes infrinjan la normatividad. ¹¹

¹⁰ Proyecto de Ley N° 145 de 2016 Cámara, Congreso de la República de Colombia.

¹¹ Lo anterior según: SAMUEL FERNANDO DIAZ CAJIAO, ALVARO ROSVEL URTATIS HERNÁNDEZ, Plan de negocio: diseño, fabricación y comercialización de bolsas biodegradables, informe final de investigación para optar al título de Especialización en Gerente de Proyectos de la Facultad de Posgrados. 2012. Tomado del Proyecto de Ley N° 145 de 2016 Cámara, Congreso de la República de Colombia.



España	Ley de residuos la cual dispone que para 2018 será prohibido y multado el uso de bolsas plásticas. Se establecerá un régimen de transición el cual prevee la sustitución del uso en 60% para 2013, 70% antes de 2015 y 80% antes de 2016, y el total para 2018. Se establece excepción al pescado y demás alimentos perecederos hasta que se evalúen alternativas. ¹²
Italia	A través de ley 296 del 27/12/2006 (ley financiera de 2007), se estableció la prohibición de comercialización de bolsas no biodegradables para la entrega de mercadería. En virtud de lo anterior, diferentes administraciones locales se adelantaron a la entrada en vigor de la medida promoviendo campañas de concientización, y diversas actividades con apoyo de los sectores privados relevantes en la cadena para reducir drásticamente el uso de bolsas no biodegradables. ¹³
Francia	Con la finalidad de favorecer el desarrollo de productos biodegradables constituidos de elementos de origen natural se adoptó el Plan de Acción de Residuos 2009-2012 que propone: 1. Aumentar la disponibilidad de bolsas bioplásticas para destinar a la recolección de residuos orgánicos. 2 Sensibilizar a los consumidores. 3. Desarrollar la gestión de residuos orgánicos mediante compostaje. 4. Monitorear el acuerdo. ¹⁴

Adicionalmente, para desincentivar el uso y consumo de bolsas de plástico los siguientes países han implementado políticas de precios, ya sea a través de impuestos, tasas o gravámenes asociados a la venta. Es el caso de los siguientes países:

Ejemplo de regulación de bolsas plásticas en varios países	
País	Descripción
Alemania	Las tiendas pagan impuesto de reciclaje y cobran entre £ 0,20 y 0,30 por bolsa reusable.
Bélgica	Impuesto a bolsas plásticas desde 2007.
Botsuana	Impuesto desde 2007, con reducción significativa del uso de bolsas plásticas.
China	En 2008 prohíben bolsas de bajo calibre y cobran tasa a las demás. Se redujo en 50% su uso.
Dinamarca	Con impuesto desde 2003, en 2014 habían logrado bajar su uso a 4 bolsas

¹² PUBLICO.ES, Las bolsas plásticas deben desaparecer antes de 2018, tomado de la página web: <http://www.publico.es/365047/las-bolsas-de-plastico-deben-desaparecer-antes-del-ano-2018> el 16/07/2014. Tomado del Proyecto de Ley N° 145 de 2016 Cámara, Congreso de la República de Colombia.

¹³ La Información sobre Italia y Francia fue aportada mediante informe remitido al Representante Edward Rodríguez por parte de DAVID RICARDO PEÑALOSA LOMBO, abogado de la Universidad Libre y Magíster en medio ambiente de la UCM. Tomado del Proyecto de Ley N° 145 de 2016 Cámara, Congreso de la República de Colombia.

¹⁴ La Información sobre Italia y Francia fue aportada mediante informe remitido al Representante Edward Rodríguez por parte de DAVID RICARDO PEÑALOSA LOMBO, abogado de la Universidad Libre y Magíster en medio ambiente de la UCM. Tomado del Proyecto de Ley N° 145 de 2016 Cámara, Congreso de la República de Colombia.



	por persona al año.
EE. UU.	20 estados y 132 ciudades tienen regulación, cobrando en muchos casos entre 0,05 y 0,15 USD.
Escocia	Desde 2012, cargo de £ 0,05 por bolsa plástica o de papel, redujeron en más del 80% su uso.
Francia	Supermercados cobran entre £ 0,02 y £ 0,42 por bolsa. En París, el cargo es obligatorio desde 2007.
Indonesia	A partir de 2016, fija cargo a bolsas plásticas entre 0,04 a 0,15 de USD.
Irlanda	Impuesto de £ 0,15 desde 2002 y lo subieron a £ 0,22 en 2007. Reducción del 90% en uso.
Italia	Prohibición de bolsas no biodegradables desde 2011. Se venden las biodegradables a EU 0,10.
País de Gales	Cargo de £ 0,10 por bolsa desde 2011. En 2012 la reducción alcanzada era del 96%.
Países Bajos	Prohibición de bolsas gratis. Se venden reutilizables de larga duración: £ 15 y £ 25 por bolsa.
Reino Unido	Cargo de £ 0,10 por bolsa desde 2015. Uso estimado de bolsas por año: 7.000 millones.
Sudáfrica	Desde 2004 se grava el consumo de bolsas de plástico de calibre grueso.

Fuente: Big fat bags¹⁵

Elaboración: Legis

EL TRIBUTO Y LA DENOMINADA EXTRAFISCALIDAD¹⁶

El Estado Constitucional es un Estado participativo en la defensa de los derechos fundamentales y los principios constitucionales. Promueve y participa activamente en la consecución de los fines constitucionales y en la materialización de los principios consagrados en la Constitución. En ese sentido, el Tributo -como otros instrumentos del Estado- ha sufrido una redefinición en cuanto a sus objetivos: de ser un instrumento destinado exclusivamente a solventar los gastos estatales, se ha convertido en una herramienta que persigue también otros fines constitucionalmente valiosos de naturaleza no recaudatoria, es decir, de naturaleza extrafiscal:

"... siendo la función principal del tributo la recaudadora –entendida no como fin en sí mismo, sino antes bien como medio para financiar necesidades sociales–, pueda admitirse que en circunstancias excepcionales y justificadas para el logro de otras finalidades constitucionales, esta figura sea utilizada con un fin extrafiscal o ajeno a la mera recaudación, cuestión que, indiscutiblemente, no debe ser óbice para quedar exenta de la observancia de los principios constitucionales que rigen la potestad tributaria."¹⁷

De ese modo, con la configuración de nuestro sistema constitucional, el tributo "no se agota en una función recaudadora, sino que, en cuanto institución constitucional, tiene un papel que cumplir al servicio del programa y los principios constitucionales"¹⁸.

¹⁵ <http://www.bigfatbags.co.uk/bans-taxes-charges-plastic-bags>.

¹⁶ Ver: Trinidad Alvarado, Carlos. Incentivos fiscales para la conservación: situación actual. SPDA, 2015.

¹⁷ Sentencia recaída en el Expediente N° 6626-2006-PA/TC.

¹⁸ LEJEUNE VALCARCEL, «Aproximación al principio constitucional de igualdad tributaria. En: Seis Estudios sobre



El TC ha establecido el mismo carácter en distintas prestaciones de carácter tributario. Por ejemplo, en la Sentencia recaída en el Expediente N 00031-2010-AI/TC, del 23 de mayo de 2011, estableció que los derechos de tramitación de procedimientos para el acceso y la conexión domiciliaria a los usuarios y operadores de los servicios públicos de agua, electricidad, gas natural y telecomunicaciones, tenían carácter extrafiscal, en la medida que se buscaba promover una política nacional de prestación de servicios públicos esenciales.

De igual manera, el TC ha precisado el carácter extrafiscal de los siguientes instrumentos tributarios: los impuestos al patrimonio, como el Impuesto Predial, Impuesto de Alcabala, Impuesto al Patrimonio Vehicular o el ITAN (facilitar la lucha contra el fraude y la evasión fiscal mediante la aportación de información de las fuentes de riqueza)¹⁹; el Régimen de Deduciones (combatir el fraude de ley, la evasión fiscal y la afectación a la libre competencia)²⁰; el Régimen de Percepciones del IGV (luchar contra la informalidad y la evasión fiscal)²¹, el Impuesto a las Transacciones Financieras (formalizar las operaciones económicas con participación de las empresas del sistema financiero para mejorar los sistemas de fiscalización y detección del fraude tributario)²²; e incluso los derechos arancelarios:

*"Por ello, resulta válido afirmar que los aranceles tienen como finalidad constitucional favorecer la producción nacional, promover la estabilidad económica a través del aumento o disminución, la reducción o ampliación de las importaciones que pueden afectar el nivel general de precios y los movimientos de la oferta y la demanda nacional, estimular el crecimiento económico, proteger la industria nacional, promover la inversión nacional, controlar los precios, defender a los consumidores e incentivar la competitividad de los productos nacionales."*²³

También ha establecido que los mecanismos tributarios pueden servir para desalentar conductas nocivas para la sociedad, tal es el caso de la ludopatía²⁴. Por otro lado, esta extrafiscalidad también puede verse, por ejemplo, en las normas comunitarias europeas:

*"A los ojos de la función armonizadora, el tributo no es un mecanismo de financiación pública, sino algo que es preciso coordinar para el logro de los objetivos comunitarios. De lo que se trata a través de la armonización es de aproximar las legislaciones fiscales de los Estados miembros, para crear... un Derecho Comunitario de la fiscalidad, con su propia lógica interna, independiente de los sistemas fiscales nacionales."*²⁵

Derecho Constitución e Internacional Tributario, Ed. Edersa, Madrid, 1980, p. 121.

¹⁹ Sentencia recaída en el Expediente N° 03797-2006-PA/TC.

²⁰ Sentencia recaída en el Expediente N° 3769-2010-PA/TC.

²¹ Sentencias recaídas en los Expedientes Nos. 6626-2006-PA/TC, 06089-2006-PA/TC y 4251-2007-PA/TC.

²² Sentencia recaída en el Expediente N° 0004-2004-AI/TC.

²³ Sentencia recaída en el Expediente N° 03116-2009-PA/TC.

²⁴ Sentencia recaída en el Expediente N° 009- 2001-AI/TC. Criterio confirmado por la Sentencia recaída en el Expediente N° 2302-2003-AA/TC.

²⁵ GARCÍA NOVOA, Cesar. *Derecho Comunitario Europeo ante el fraude y la elusión fiscal: aportes del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea*. EN: *Suplemento Enfoque Internacional de la Revista Análisis Tributario*, AELE, Lima, N° 3, agosto 2003, pág. 9.



EL IMPUESTO COMO HERRAMIENTA IDÓNEA PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL²⁶

Como es de conocimiento general, las herramientas, mecanismos o instrumentos de política son utilizados para responder a problemas sociales diversos, y especialmente los ambientales. En esa corriente, en América Latina los instrumentos de política tienen diferentes orígenes y naturaleza. Algunos se utilizan desde hace mucho tiempo como la regulación directa y la educación, mientras que otros son relativamente nuevos, como los instrumentos económicos²⁷. De acuerdo a CEPAL (2015), los instrumentos de política fiscal se dividen en: instrumentos de comando y control, instrumentos económicos, instrumentos de educación ambiental e instrumentos de acuerdos voluntarios.

Los *instrumentos de comando y control* regulan de una manera directa, y su cumplimiento es obligatorio; se da mediante la promulgación de leyes y normas que prescriben objetivos de calidad ambiental y de manejo y conservación de los recursos naturales renovables y del medio ambiente. Incluye a los *instrumentos de regulación directa* que son normas de calidad ambiental, contaminación y proceso, y a su vez incluyen *instrumentos administrativos y de planificación* como los permisos, licencias, estudios de impacto ambiental.

Las desventajas de estos instrumentos son que por un lado los agentes buscarán la forma de vender o comercializar sus productos (en nuestro caso, las bolsas plásticas) y por otro lado, es necesaria una gran capacidad y solidez institucional para fiscalizar la no comercialización, sanción y cobro de la misma; lo cual genera eficientes competencias institucionales para el control, fiscalización y cobro, incurriendo en mayores cargas al erario público en términos de recursos económicos y administrativos.

Por otro lado, los *instrumentos económicos*, como es el caso de un impuesto, aunque también lo son los instrumentos financieros o de mercado, sí son eficientes porque generan un cambio de comportamiento en las personas ya que interiorizan el costo por el producto convergiendo en un cobro por parte del mercado. A su vez, es mejor que el instrumento económico esté acompañado por otro instrumento, uno de *educación ambiental*, debido a que:

*"Si bien un recargo en el precio de las bolsas tiene un efecto positivo en promover el uso de bolsas propias reutilizables, un cambio en el comportamiento de los consumidores es apreciado en mayor medida cuando se apela a motivaciones intrínsecas, como la preocupación por los impactos nocivos sobre el ambiente, mediante la educación ambiental"*²⁸.

Como señala Ortiz, en la actualidad los instrumentos económicos están desplazando la implementación de instrumentos de comando y control en Latinoamérica, ya que estos últimos no generan los resultados esperados mediante la aplicación de sanciones económicas a los que cometen una infracción en generación de residuos sólidos, contaminación de fuentes hídricas, contaminación por emisiones, entre otras.



²⁶ Tomamos las siguientes afirmaciones y los datos de la Tabla N° 4 de: Ortiz, Ernesto. Eco-impuestos a la Bolsas Plásticas. Instrumentos para la Gestión Ambiental. Documento de trabajo para la SPDA publicado en: Disponible en: <http://ernestoortizda.blogspot.pe/2018/05/eco-impuesto-las-bolsas-pl-asticas.html#more>

²⁷ Rodríguez-Becerra, 2002. Gestión ambiental en América Latina y el Caribe. Bogotá: David Wilk. Tomado de : Ortiz, Ernesto: Eco-impuestos (...).

²⁸ Ortiz, Actualidad Ambiental, 2018. Obtenido de ¿Pienso y actúo? La decisión de usar bolsas plásticas desechables.

La presente propuesta legislativa se enfoca en la conveniencia de los instrumentos económicos como instrumento de gestión ambiental que reducen el consumo de bolsas plásticas de un solo uso, dado que su objetivo es proveer incentivos para limitar comportamientos que perjudiquen el medio ambiente; mientras que el instrumento *financiero* tiene el objetivo de obtener recursos para cubrir los costos administrativos o de operación para la conservación.

De acuerdo a la organización Resiliencia de Ecosistemas y Sociedades al Cambio Climático (RESCCUE), los instrumentos económicos pueden ser de 4 categorías: dos de las cuales describen los objetivos primarios del instrumento y las otras dos distinguen el instrumento basado en quién paga. Veamos el siguiente cuadro.

Tabla N° 4: Clasificación de instrumentos económicos y financieros

¿Para qué? ¿Quién paga?	Instrumento Económico Objetivo principal: proveer incentivo(s) para limitar comportamientos dañinos a la biodiversidad y los servicios ecosistémicos	Instrumento Financiero Objetivo principal: generar financiamiento para cubrir costos administrativos o de operación para la conservación o restauración de la biodiversidad y de los servicios ecosistémicos (pago único o regular)
Contaminador Paga El agente paga debido a que degrada la biodiversidad y servicios ecosistémicos	Impuesto, eco-impuesto (para cambiar el comportamiento) Cuotas, mercados Eliminación de subsidios dañinos	Impuesto, eco-impuesto (para generar fondos) Compensación Fondos fiduciarios Compensación de daño ambiental Realeza Cuota de uso, cuota de usuario, cuota de licencia Impuesto(turismo, barco crucero)
Beneficiario Paga El agente (o su representante) paga para beneficiarse del servicio ecosistémico y de la conservación de la biodiversidad o su restauración.	Pagos por Servicios Ecosistémicos Acuerdos de conservación (que involucre un pago) Servidumbre de conservación REDD+ Etiquetado Subsidios Subastas inversas	Donaciones públicas/privadas Adquisición de tierras Fondo fiduciario (aportes de beneficiarios) Lotería verde Cuota de entrada para áreas protegidas Cuota de uso, cuota de usuario Impuestos (aeropuerto, turismo, barco crucero)

Fuente: Greenhalgh, 2015 (citado por Ortiz, 2018)

En tal sentido, la presente propuesta legislativa plantea el uso de un impuesto que tiene dos objetivos centrales: cambiar el comportamiento de los agentes y obtener recursos económicos para solventar gastos o inversiones en beneficio del ambiente.²⁹

²⁹ Como se señalará ampliamente en la parte del análisis costo beneficio y otras, Cabe resaltar que la eficiencia del impuesto como instrumento económico no genera gastos en la fiscalización de su implementación, ya que será administrado o cobrado por las empresas que entreguen el producto (bolsa plástica).





MEDIDAS A ADOPTAR EN EL PROYECTO DE LEY PROPUESTO

Con el objetivo de reducir el uso de bolsas plásticas, acorde con los lineamientos fijados por el MINAM, se proponen las siguientes medidas:

- Crear un Impuesto al Consumo de bolsas plásticas
- Crear incentivos tributarios a las empresas que promuevan el reuso de bolsas no plásticas (tela, cartón u otros) en sus clientes directos.
- Considerar como Gasto Deducible al Impuesto a la Renta; las acciones justificadas que involucren campañas de educación ambiental al consumidor.
- Crear el Registro de buenas prácticas empresariales para la gestión ecoeficiente de materias primas, insumos y residuos plásticos.
- Los productos de plástico deberán contener al menos un 20% de producto reciclado, y en adelante de manera progresiva.
- Promover la difusión del Día 3 de Julio como el Día Internacional Libre de Bolsas de Plástico y declarar los días Miércoles como el "Día sin Plástico".
- Promover, en coordinación con el MINAM, gobiernos locales, fabricantes de bolsas, tiendas por departamento y retails el acopio y reciclaje de bolsas plásticas bajo el principio de Responsabilidad Extendida del Productor (REP)³⁰.
- Implementar, con la participación de todos los actores que promueven el reciclaje de las bolsas plásticas, campañas de sensibilización ambiental para entender el impacto ambiental que causa el uso y consumo desmedido de las bolsas plásticas. Estas campañas deben estar dirigidas a toda la comunidad a nivel nacional, regional y local.
- Promover que los centros comerciales, grandes superficies, farmacias de cadena y demás establecimientos análogos, deberán implementar estrategias institucionales orientadas a desincentivar la utilización de bolsas plásticas no biodegradables³¹.

PLANES Y POLÍTICAS DEL SISTEMA TRIBUTARIO NACIONAL Y SU CUMPLIMIENTO MEDIANTE LA PRESENTE INICIATIVA

Cualquier ajuste al sistema tributario debe cumplir con los denominados "principios de una buena tributación". Estos principios son suficiencia, eficiencia, equidad y simplicidad y han sido tomados de la literatura especializada en tributación y recogidos por el Ministerio de Economía y Finanzas en sucesivas versiones del Marco Macroeconómico Multianual desde su primera edición en el año 2002.

Específicamente, el Marco Macroeconómico Multianual 2018-2021 elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), afirma que "la política tributaria para los siguientes años deberá enfocarse en consolidar los principios de suficiencia, eficiencia, equidad y simplicidad en el Sistema Tributario y mejorar los ingresos fiscales con el objetivo de asegurar el sostenimiento del gasto público."³²



³⁰ DL 1278 DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS

³¹ Proyecto de Ley N° 145 de 2016 Cámara, Congreso de la República de Colombia.

³² Los indicados principios han sido siempre incluidos en todos los MMM desde el primero del 2011-2013 y en la denominada Declaración de Principios de Política Fiscal cuya última versión vigente fue aprobada por Resolución Ministerial N° 162-2013-EF/15.

En ese sentido, queda claro que una evaluación como la presente requiere determinar si la modificación propuesta afecta estos principios y por ende se convierte en un potencial costo:

Suficiencia: Según este principio, los impuestos se orientan a la obtención de suficientes recursos fiscales para financiar las actividades del Estado orientadas hacia el logro del bienestar.

Esta propuesta se dirige a incrementar los ingresos del erario nacional, los que pueden ser redirigidos para políticas distributivas y promoción de la ecoeficiencia y la educación ambiental.

En ese sentido, el principio de suficiencia no se vería afectado con la propuesta.

Eficiencia: De acuerdo a este principio, el sistema tributario afecta las decisiones de los agentes económicos quienes, al soportar una carga tributaria específica, ajustarán su conducta. Ser eficiente implica minimizar las distorsiones generadas por los impuestos respecto de las decisiones de los agentes económicos.

Este impuesto afecta al consumidor final de bolsas. Las empresas comercializadoras solo asumirán el costo marginal de acondicionar sus sistemas contables y operativos a la dinámica del impuesto.

En ese sentido, el principio de eficiencia no se vería afectado con la propuesta.

Equidad: Conforme a este principio, la carga tributaria debe distribuirse "equitativamente" entre los agentes económicos; tanto desde una perspectiva horizontal (trato igual de los iguales) como vertical (trato distinto de quienes son distintos).

El impuesto propuesto grava por igual a cualquier consumidor de bolsas a título oneroso, por lo que no afecta el principio de equidad.

Simplicidad: Conforme con este principio, el sistema tributario debe ser simple de cumplir, así como simple para ser administrado. En ese sentido, debe minimizarse el costo operativo o de transacción de la tributación, es decir, la suma de los costos de cumplimiento tributario (aquellos gastos en los que deberá incurrir el ciudadano para cumplir con todas sus obligaciones tributarias) y de los costos de administración tributarios (aquellos en los que deberá incurrir el órgano o entidad que debe hacer cumplir la totalidad de las normas que sustentan el sistema tributario).

Siendo que la propuesta implica utilizar los mecanismos de determinación y pago del IGV, se interpretaría que, marginalmente, los costos de transacción tributarios, es decir, los costos de cumplir con el impuesto, así como aquellos costos necesarios para administrar este impuesto permanecerían inalterados. Es decir, desde la perspectiva exclusivamente de política tributaria, el principio de simplicidad no se vería afectado por la propuesta.

La propuesta tampoco tendría un impacto sobre los costos de transacción tributarios, por las razones siguientes:



- **Sobre los costos de cumplimiento tributario:** La modificación involucra un impuesto al consumidor final de bolsas, por lo que el contribuyente incurriría en un costo marginal de implementación del impuesto (tener que modificar el valor de la tasa en sus sistemas informáticos por única vez), a esto se le conoce como costos de iniciación o implementación. De ahí en adelante, la modificación no genera un costo adicional de cumplimiento pues las características del cumplimiento de las obligaciones tributarias asociadas no se ven modificadas.
- **Sobre los costos de administración tributarios:** la propuesta originaría que las empresas retenedoras del impuesto tengan que establecer, por única vez, la tasa del impuesto en sus sistemas informáticos, con el fin de realizar un correcto control del cumplimiento de sus obligaciones; este es un costo de iniciación o implementación. Esta modificación no incidirá sobre los procesos de coparticipación de la recaudación (como es en el caso del IPM) pues toda la recaudación ingresa al Tesoro Público sin modificación.

Este impuesto generaría un costo marginal de cumplimiento, así como de administración casi nulo y poco significativo respecto del costo hundido correspondiente al costo de operación de las áreas de tecnologías de la información de las entidades involucradas.

Adicionalmente puede considerarse que, más allá del tema tributario, existirá un costo de adecuación a nivel de los entes de Tesorería que tendrán que realizar nuevos procesos de conciliación de cuentas. Estos costos sí serán permanentes, pero considerando que la conciliación y otros procesos son parte de la gestión regular de tesorería del MEF y del Banco de la Nación, por economías de escala, serán poco significativos.

Accountability: De acuerdo a este principio, los ingresos recaudados deben ser eficaz y eficientemente ejecutados a través del presupuesto público para el logro de objetivos específicos. Esta "rendición de cuentas" permite fortalecer el círculo virtuoso entre un Estado eficiente y una ciudadanía que mejora su cumplimiento.

Al respecto, se debe indicar que los mayores recursos serán ejecutados a través de la evaluación del seguimiento de la ejecución presupuestal por parte del MEF, por lo que está garantizada la calidad del gasto público.

En resumen, el impacto de la propuesta de modificación sobre los principios de una "buena" tributación sería neutral, por lo que, en términos de los costos o perjuicios sobre la política tributaria, serían casi inexistentes.

CONSTITUCIÓN, LEYES Y POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTALES

La conservación de la diversidad biológica es un tema de relevancia para la sociedad, al punto que la propia Constitución, en los artículos 67 ° y 68°, establece al Estado la obligación de promoverla.

"Artículo 67°.- El Estado determina la política nacional del ambiente. Promueve el uso sostenible de sus recursos naturales."



Artículo 68°.- El Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas."

De la misma manera, el Convenio sobre la Diversidad Biológica de las Naciones Unidas, ratificado por el Estado peruano a través de la Resolución Legislativa N° 26181 el 30 de abril de 1993, le impone a éste el deber de adoptar medidas económicas que incentiven la conservación de dicha diversidad, así como la utilización sostenible de sus componentes. El Estado tiene el deber de apoyar estas actividades de conservación.

"Artículo 11. Incentivos

*Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda, **adoptará medidas económicas y socialmente idóneas que actúen como incentivos para la conservación** y la utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica.*

[...]

Artículo 20. Recursos financieros

1. Cada Parte Contratante se compromete a proporcionar, con arreglo a su capacidad, apoyo e incentivos financieros respecto de las actividades que tengan la finalidad de alcanzar los objetivos del presente Convenio, de conformidad con sus planes, prioridades y programas nacionales." (El énfasis y el subrayado es nuestro).

El Acuerdo de Promoción Comercial Perú-EE.UU también obliga a ambos Estados a promover el uso de incentivos que estimulen la conservación, restauración, uso sostenible y protección de los recursos naturales y el medio ambiente.

"Artículo 18.5: Medidas para Mejorar el Desempeño Ambiental

1. Las Partes reconocen que los mecanismos flexibles, voluntarios y basados en incentivos pueden contribuir al logro y mantenimiento de la protección ambiental, en complemento de los procedimientos estipulados en el Artículo 18.4, según sea apropiado, y de conformidad con su legislación y política, cada Parte deberá estimular el desarrollo y uso de tales mecanismos, los cuales pueden incluir:

[...]

b. incentivos, incluyendo incentivos basados en el mercado cuando sea apropiado, para estimular la conservación, restauración, uso sostenible y protección de los recursos naturales y el medio ambiente, tales como el reconocimiento público de las instalaciones o empresas que han demostrado ser superiores en su desempeño ambiental, o programas para el intercambio de permisos ambientales, u otros instrumentos que ayuden al logro de las metas ambientales."

Entre los incentivos económicos a los que se refiere la normativa mencionada, se encuentran los de carácter tributario. Tanto la normativa como las políticas públicas ambientales han previsto la posibilidad de establecer mecanismos tributarios que fomenten la conservación de la biodiversidad.

A nivel legislativo, la Ley sobre la Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica, Ley N° 26839, señala que el Estado no sólo debe promover la priorización de las acciones de conservación, sino también implementar instrumentos económicos para incentivar la conservación de la diversidad biológica.



"Artículo 5.- En cumplimiento de la obligación contenida en el Artículo 68 de la Constitución Política del Perú, el Estado promueve:

a) La priorización de acciones de conservación de ecosistemas, especies y genes, privilegiando aquellos de alto valor ecológico, económico, social y cultural identificados en la Estrategia Nacional sobre Diversidad Biológica a que se refiere el Artículo 7 de la presente ley.

[...]

i) Esfuerzos cooperativos e iniciativas conjuntas entre el sector público y privado para la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes.

Artículo 6.- El Estado adoptará medidas, tales como **instrumentos económicos** y otros, para incentivar la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica." (El énfasis es nuestro).

Por su parte, la Ley General del Ambiente, Ley N° 28611, ha incluido los de carácter tributario. Ella establece que el diseño tributario nacional debe promover la conservación, y las entidades públicas de nivel nacional, sectorial, regional y local deben incorporar instrumentos económicos de este tipo en su presupuesto.

"Artículo 4.- De la tributación y el ambiente

El diseño del marco tributario nacional considera los objetivos de la Política Nacional Ambiental, promoviendo particularmente, conductas ambientalmente responsables, modalidades de producción y consumo responsable de bienes y servicios, la conservación, aprovechamiento sostenible y recuperación de los recursos naturales, así como el desarrollo y uso de tecnologías apropiadas y de prácticas de producción limpia en general.

[...]

Artículo 36.- De los instrumentos económicos

36.2 Conforme al marco normativo presupuestal y tributario del Estado, **las entidades públicas de nivel nacional, sectorial, regional y local en el ejercicio y ámbito de sus respectivas funciones, incorporan instrumentos económicos, incluyendo los de carácter tributario, a fin de incentivar prácticas ambientalmente adecuadas** y el cumplimiento de los objetivos de la Política Nacional Ambiental y las normas ambientales." (El énfasis y el subrayado es nuestro).

Los incentivos tributarios incluso deben ser utilizados por las autoridades nacionales, sectoriales, regionales y locales para promover la *producción limpia* en el desarrollo de los proyectos de inversión y las actividades empresariales. Asimismo, dichos incentivos pueden premiar la conducta de los titulares de las actividades que, a iniciativa propia, adopten medidas para reducir y/o prevenir la contaminación ambiental y la degradación de los recursos naturales, más allá de lo exigido por la norma.

"Artículo 77.- De la promoción de la producción limpia

77.1 Las autoridades nacionales, sectoriales, regionales y locales promueven, a través de acciones normativas, de fomento de incentivos tributarios, difusión, asesoría y capacitación, la producción limpia en el desarrollo de los proyectos de inversión y las actividades empresariales en general, entendiendo que la producción limpia constituye la aplicación continua de una estrategia ambiental preventiva e integrada para los procesos, productos y servicios, con el objetivo



de incrementar la eficiencia, manejar racionalmente los recursos y reducir los riesgos sobre la población humana y el ambiente, para lograr el desarrollo sostenible.

[...]

Artículo 150.- Del régimen de incentivos

Constituyen conductas susceptibles de ser premiadas con incentivos, aquellas medidas o procesos que por iniciativa del titular de la actividad son implementadas y ejecutadas con la finalidad de reducir y/o prevenir la contaminación ambiental y la degradación de los recursos naturales, más allá de lo exigido por la normatividad aplicable o la autoridad competente y que responda a los objetivos de protección ambiental contenidos en la Política Nacional, Regional, Local o Sectorial, según corresponda."

A nivel de políticas públicas ambientales, los incentivos económicos tributarios para la conservación encuentran su fundamento en el Principio de Gestión por Resultados, establecido en la Política Nacional del Ambiente, aprobada por Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM, que es de obligatorio cumplimiento para los niveles de gobierno nacional, regional y local. Dicho principio establece que la Administración debe implementar incentivos y sanciones para asegurar el cumplimiento de los resultados esperados.

De ahí que la Política Nacional del Ambiente establezca el deber de promover e incentivar la conservación en sus cuatro ejes de políticas: (i) Conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y de la diversidad biológica, (ii) Gestión integral de la calidad ambiental, (iii) Gobernanza ambiental, y (iv) Compromisos y oportunidades ambientales internacionales. En el primero, por ejemplo, se debe incentivar el manejo integrado y sostenible de los ecosistemas acuáticos y marino-costeros, con el fin de asegurar su conservación. En este mismo eje, también se debe promover la adopción de buenas prácticas e iniciativas de responsabilidad social empresarial; así como fomentar la eficiencia energética, mediante el uso de incentivos económicos. En el segundo eje, se debe incentivar la modernización del parque automotor. En el tercero, se debe promover acciones de otorgamiento de incentivos. Y en el cuarto, se debe dar cuenta del número y resultado de las acciones de incentivo que se han realizado para el mejoramiento, recuperación y protección de la calidad ambiental y de los recursos naturales.

En el Plan de Acción y Adaptación y Mitigación frente al Cambio Climático, aprobado por Resolución Ministerial N° 238-2010-MINAM, para la Conservación privada de bosques por el Programa de Reducción de Emisiones de Carbono causadas por la Deforestación y la Degradación de los Bosques, también se establece como política pública una mayor inversión privada a través de incentivos económicos y tributarios.

Los incentivos tributarios para la conservación también han sido establecidos en el "Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021", aprobado por Decreto Supremo N° 054-2011-PCM. Se señala, por ejemplo, que la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la biodiversidad, con un enfoque integrado y ecosistémico y un ambiente que permita una buena calidad de vida para las personas y la existencia de ecosistemas saludables, viables y funcionales a largo plazo, requiere, entre otros, de la creación de incentivos económicos que estimulen una buena gestión ambiental. la promoción del turismo y la estimulación del desarrollo de proyectos de ciencia y tecnología a través de incentivos tributarios. El Plan en mención también se refiere a la reforestación con miras al aprovechamiento integral de los productos y servicios del bosque, y a la recuperación de cuencas hidrográficas contaminadas, ambas a través



del establecimiento de incentivos. Cuando se refiere a la promoción del turismo y al desarrollo de proyectos de ciencia y tecnología, específicamente hace referencia al empleo y creación de incentivos tributarios.

Adicionalmente, la OCDE en la serie de recomendaciones ambientales para el ingreso del Perú a este organismo, ha sugerido que es indispensable integrar las consideraciones ambientales en el sistema fiscal, fomentando la aplicación de impuestos ambientales, según corresponda, y eliminando gradualmente sistemas de exenciones y subsidios perjudiciales para el medio ambiente.³³

Finalmente, cabe mencionar que, como se menciona en el PL 2702/2017-CR, el Instituto Nacional de la Calidad (INACAL) del Ministerio de la Producción manifestó que en el país se encuentran aprobadas cuatro normas técnicas:

- NTP 900.079.2015 - Envases y Embalajes. Guía terminológica en el campo de biodegradabilidad, la cual proporciona el vocabulario de uso en el campo de los polímeros y materiales.
- NTP 900.080.2015 - Envases y Embalajes. Requisitos de los envases y embalajes. Programa de ensayo y criterios de evaluación de biodegradabilidad la cual especifica requisitos y procedimientos para determinar la biodegradabilidad de los envases o embalajes tomando como base ensayos de compostabilidad y la tratabilidad anaeróbica.
- NTP-ISO 17088:2015 - Especificaciones para plásticos compostables, la cual especifica los procedimientos y requisitos para la identificación y etiquetado de plásticos y sus derivados.
- NTP 900.077.2014 - Plásticos. Plásticos reciclados. Trazabilidad y verificación del contenido de material reciclado en el producto final.³⁴

OTRAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS DE LOS ÚLTIMOS AÑOS

En nuestro país en los últimos años se han venido proponiendo diversos proyectos de Ley que han buscado de diferentes maneras reducir o eliminar el uso de plástico en el país, y si bien no fueron aprobados, demuestran en el interés político por regular la problemática:

- Proyecto de Ley N° 3828/2009-CR que prohíbe el uso de envases de plástico de un solo uso no biodegradables.
- Proyecto de Ley 1638-2012-CR, cuyo objetivo era promover el uso de bolsas biodegradables a nivel nacional, estableciendo plazos para reemplazar en todo el Perú, el uso de bolsas por las que sean biodegradables.
- Proyecto de Ley 3208-2013-CR, e que tuvo como objetivo prohibir la entrega de bolsas plásticas de manera gratuita en mercados y supermercados, así como establecer un pago para adquirirlas e incluir información sobre los impactos negativos que genera su uso
- Proyecto de Ley 2967-2013-CR, que estableció la obligación a las entidades públicas de cambiar el uso de bolsas plásticas por bolsas biodegradables.

³³ Véase: <https://www.oecd.org/environment/country-reviews/16-00313%20Evaluacion%20desempeno-Peru-WEB.pdf>

³⁴ Mediante el Oficio N° 707-2017-PRODUCE/DM de fecha 27 de diciembre de 2017, remitió el Informe N° 018-2017-INACAL/DN-EJV elaborado por su Dirección de Normalización sobre el marco técnico nacional vigente respecto a la identificación, categorización y composición de bolsas plásticas como biodegradables, compostables y oxodegradables. Tomado del Proyecto de Ley N° 2702/2017-CR.



Asimismo, disponía que en el Reglamento de la Ley se establecerá el plazo para su implementación en el sector privado. Establece, además que aquellas que no sean biodegradables sean rotuladas con un aviso que diga "Contaminan el medio ambiente"

En el presente periodo parlamentario tenemos algunos Proyectos de Ley en curso:

- Proyecto de Ley 2702/2017- CR, que tiene por finalidad eliminar progresivamente la producción, uso y distribución de las bolsas plásticas no biodegradables y no compostables que son entregadas a los consumidores con la finalidad de transporte de mercancías en establecimientos comerciales, centros comerciales, mercados mayoristas, mercado de abastos, bodegas, panaderías, tiendas de abarrotes y farmacias.
- Proyecto de Ley 2368/2017-CR, que tiene por objeto establecer la prohibición en todo el territorio nacional del uso de bolsas de polietileno y todo otro material plástico convencional utilizadas y entregadas por distintas empresas comerciales para el transporte de productos y mercaderías, y de la misma forma establece el reemplazo progresivo de las bolsas plásticas y todo otros material plástico convencional por bolsas o contenedores de material degradable y/o biodegradable para mitigar y reducir el evidente impacto en el medio ambiente por el uso descontrolado de estos materiales.
- Proyecto de Ley 2417/2017-CR, que propone 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.
- Proyecto de Ley 2696/2017-CR, que tiene por objeto incentivar el uso de bolsas y recipientes no contaminantes, de material biodegradable que sean reusables, en todo tipo de comercio e industria, de instituciones privadas y entidades públicas, como un mecanismo alternativo para mitigar el impacto ambiental y proteger la salud pública de la población.
- Proyecto de Ley 2248/2017-CR, que tiene como propósito la reducción progresiva del uso de bolsas plásticas en los próximos 5 años, con la finalidad de disminuir y proteger la calidad del ambiente, así como contribuir a mejores condiciones de salud de la población actual y de las futuras generaciones.
- Proyecto de Ley 2805/2017-CR, tiene por objeto 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.

II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO:

A continuación presentamos los elementos esenciales del análisis costo beneficio, el análisis de ganadores y perdedores, y finalmente se incluye unos beneficios adicionales de la presente propuesta.

a) *Análisis Costo Beneficio (ACB):*

Bajo un enfoque orientado a mitigar los impactos del uso desproporcionado de las bolsas plásticas y su efecto sobre el medio ambiente en nuestro país y en nuestros ecosistemas; y teniendo en consideración que el fin perseguido con la propuesta es el cumplimiento y el avance en los niveles de sensibilización de los usuarios y la



optimización de los recursos públicos, se considera que los beneficios de la aplicación de esta norma estarían representados por los siguientes aspectos:

- La reducción del uso de bolsas plásticas a favor del medio ambiente; expresada en una disminución de la degradación de especies y ecosistemas directamente relacionada a ellas.
- Reducción de Emisiones de gases efecto invernadero.
- Mejoras en la salud de la población ante una mejor gestión de los residuos sólidos.
- Un mayor involucramiento de la industria del plástico para el control de la contaminación por el uso de bolsas.
- Incentivo para la certificación de empresas que implementen medidas de reciclaje en proporciones mayores a las establecidas; así como a aquellas que utilicen insumos no dañinos para el medio ambiente.
- Dinamización del mercado de reciclaje así como incentivos para el manejo adecuado de los residuos sólidos en el país.
- Incentivos o dinamización de mercado de productos sustitutos como bolsas biodegradables fabricadas a partir de componentes orgánicos como el almidón de papa, maíz y trigo u otros componentes que se descomponen a partir de bacterias y hongos, como medidas de ecoeficiencia.
- Reducción de los costos de segregación en rellenos sanitarios considerando el costo de la recolección de los desechos municipales representan el 0.05 del PBI nacional³⁵
- Reducción de costos de la degradación ambiental, reducción de los recursos naturales, desastres naturales, servicios ambientales inadecuados que suma 8,2 billones de soles.
- Mejora del entorno para la provisión de servicios turísticos.

De otro lado, teniendo en consideración que el Ministerio del Ambiente ya cuenta con un programa diseñado y con presupuesto asignado para la implementación de medidas similares, los costos asociados para la implementación de la propuesta estarían relacionados a:

- Tiempo y recursos que serán destinados por los usuarios para el reemplazo efectivo de contenedores de productos que reemplacen las bolsas plásticas.
- Incremento del costo de nuevos productos sustitutos para las industrias y consumidores.

b) Análisis de actores principales: ganadores y perdedores

En Perú se identifica a los principales actores en la fabricación, consumo y manejo de las bolsas plásticas: (i) fabricantes, productores agremiados y no agremiados, (ii) comercios donde expenden productos y se entregan bolsas plásticas para la portabilidad de mercancías, (iii) los consumidores, (iv) las instituciones del Estado y (v) la Sociedad Civil.³⁶



³⁵ MINAM (2016). Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos Sólidos 2016-2024

³⁶ MINAM: Diagnóstico Situacional del Uso de Bolsas Plásticas de Portabilidad para la elaboración de una Estrategia para la reducción del consumo de bolsas plásticas

Ganadores:

- Recicladores, pues se incrementaría el mercado de reciclaje de las bolsas de plástico y similares.
- Municipios para la implementación de sistemas de acopio, almacenamiento y comercialización de las bolsas de plástico acopiadas.
- Tiendas por departamentos y Supermercados: Supermercados Peruanos, Hipermercados Tottus, Saga Falabella, Hipermercados Metro, Tiendas Ripley, Ewong, Makro Supermayoristas y Tiendas Peruanas quienes participan con el 97,0% de las ventas en el año 2014. Las mismas tiendas, en el año 2015 concentran alrededor del 89,2 % de las ventas totales a nivel nacional.³⁷
- Acabados y mejoramiento del Hogar: Sodimac Perú, Maestro Home Center, Importaciones Hiraoka, Tiendas Efe, Total Artefactos, Promart, Elektra del Perú y Rash Perú que en el año 2014 concentraron el 87,3 % de las ventas. En el año 2015 ingresaron además de las nombradas, Total Artefactos, Elektra del Perú, concentraron el 82,1% de las ventas. En este lapso también cerraron algunas sedes.³⁸
- Periódicos y artículos de Papelería: Tai Loy, Librerías Crisol, Distribuidora Navarrete, Ibero Librerías, las cuales concentran el 93,1 % de las ventas para el año 2014.³⁹
- Empresas certificadoras, de reciclaje o insumos biodegradables pues se dinamizaría el mercado de servicios para garantizar el cumplimiento de la norma.
- El fisco, pues tendría una fuente más de recaudación.
- La población que gozará de un ambiente más saludable.

Perdedores:

- Los fabricantes de bolsas de plástico en toda la región visualizan como una amenaza a su crecimiento estratégico, la actual tendencia ecológica de reducción de bolsas plásticas de un solo uso. Estos mismos fabricantes miran esta tendencia ecológica como una oportunidad de aumento de la demanda de productos plásticos sostenibles o sustitutos.
- El sector privado importador de polímeros y fabricantes de bolsas, con sus respectivos gremios, se han opuesto a estas propuestas normativas indicando que no están bien fundamentadas, que pueden generar oligopolios y que atentan contra la libertad de empresa. Expresan que están de acuerdo con la necesidad de manejar las bolsas plásticas que se generan para evitar los problemas ambientales y proponen únicamente el incremento del reciclaje como medida para dicho manejo.
- Usuarios de bodegas o farmacias que no accederán a bolsas plásticas pequeñas para guardar sus mercaderías, debiendo cambiar de proveedores, probablemente a un costo mayor.
- Comerciantes y recicladores que lucran en los vertederos informales.



³⁷ Espinoza O. (2017) Diagnóstico situacional del uso de bolsas plásticas de portabilidad. Estrategias para la reducción del consumo de bolsas plásticas

³⁸ Espinoza O. (2017) Op. Cit.

³⁹ Espinoza O. (2017) Op. Cit.

c) *Otros beneficios de la presentación del proyecto de ley*

- Sensibilización y educación del consumidor.
- En términos presupuestales, no se propone la creación de nuevas partidas en el Presupuesto Público, ni transferencias de recursos a favor de esta iniciativa, en concordancia con las normas vigentes.

III. RELACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa legislativa propuesta tiene concordancia y sustento en la **Política de Estado N° 19: Desarrollo sostenible y gestión ambiental**, cuyo texto establece:

"Nos comprometemos a integrar la política nacional ambiental con las políticas económicas, sociales, culturales y de ordenamiento territorial, para contribuir a superar la pobreza y lograr el desarrollo sostenible del Perú. Nos comprometemos también a institucionalizar la gestión ambiental, pública y privada, para proteger la diversidad biológica, facilitar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, asegurar la protección ambiental y promover centros poblados y ciudades sostenibles; lo cual ayudará a mejorar la calidad de vida, especialmente de la población más vulnerable del país.

Con ese objetivo el Estado: (a) fortalecerá la institucionalidad de la gestión ambiental optimizando la coordinación entre la sociedad civil, la autoridad ambiental nacional, las sectoriales y los niveles de gestión descentralizada, en el marco de un sistema nacional de gestión ambiental; (b) promoverá la participación responsable e informada del sector privado y de la sociedad civil en la toma de decisiones ambientales y en la vigilancia de su cumplimiento, y fomentará una mayor conciencia ambiental; (c) promoverá el ordenamiento territorial, el manejo de cuencas, bosques y zonas marino costeras así como la recuperación de ambientes degradados, considerando la vulnerabilidad del territorio; (d) impulsará la aplicación de instrumentos de gestión ambiental, privilegiando los de prevención y producción limpias; (e) incorporará en las cuentas nacionales la valoración de la oferta de los recursos naturales y ambientales, la degradación ambiental y la internalización de los costos ambientales; (f) estimulará la inversión ambiental y la transferencia de tecnología para la generación de actividades industriales, mineras, de transporte, de saneamiento y de energía más limpias y competitivas, así como del aprovechamiento sostenible de los recursos forestales, la biotecnología, el biocomercio y el turismo; (g) promoverá y evaluará permanentemente el uso eficiente, la preservación y conservación del suelo, subsuelo, agua y aire, evitando las externalidades ambientales negativas; (h) reconocerá y defenderá el conocimiento y la cultura tradicionales indígenas, regulando su protección y registro, el acceso y la distribución de beneficios de los recursos genéticos; (i) promoverá el ordenamiento urbano, así como el manejo integrado de residuos urbanos e industriales que estimule su reducción, reuso y reciclaje; (j) fortalecerá la educación y la investigación ambiental; (k) implementará el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental para asegurar la participación ciudadana, la coordinación multisectorial y el cumplimiento de las empresas de los criterios y condiciones de protección ambiental; (l) regulará la eliminación de la contaminación sonora; (m) cumplirá los tratados internacionales en materia de gestión ambiental, así como facilitará la participación y el apoyo de la cooperación internacional para recuperar y mantener el equilibrio ecológico; y (n) desarrollará la Estrategia Nacional de Comercio y Ambiente."⁴⁰



⁴⁰ <http://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%E2%80%8B/>

IV. IMPACTO DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El presente proyecto de ley, de ser aprobado, constituirá una norma básica para la conservación del ambiente y en términos jurídicos implica una nueva ley, la que no establece modificaciones expresas a otras leyes vinculadas a los temas ambientales, ni a las referidas a las competencias y funciones de organismos estatales.

Se propone que en el adecuado ejercicio de la potestad reglamentaria establecida en la Constitución, el Poder Ejecutivo reglamentará la ley en un plazo de noventa días calendarios.

En cuanto a la vigencia de la nueva norma, de ser aprobada, rige a partir del día siguiente a la publicación en el diario oficial el reglamento, con excepción de las normas referidas a los aspectos tributarios de la misma: creación del impuesto, beneficios tributarios, establecidos en el Título IV sobre instrumentos fiscales, que regirá a partir del 1 de enero del año 2019.





132486 ✓

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
RECIBIDO
 17 MAYO 2018
 Hora: 15:22H
 Firma: [Signature]
 Secretaría de la Oficialía Mayor

Lima, 15 de mayo de 2018.

OFICIO N°779- 2017-2018-CDH/CR

Señor
LUIS GALARRETA VELARDE
 Presidente del Congreso de la República del Perú
Presente.-

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
RECIBIDO
 17 MAYO 2018
 Hora: 9:48
 Firma: [Signature]
 PRESIDENCIA

Asunto: **Solicito adhesión al** Proyecto de Ley N°2843/2017-CR

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted a fin de saludarlo cordialmente y, a la vez manifestarle mi respaldo y adhesión al **Proyecto de Ley N°2843/2017-CR**, "Ley que promueve la reducción gradual del consumo de bolsas de plástico y que crea el impuesto nacional a las bolsas de plástico" de autoría del Congresista Miguel Ángel Torres Morales, integrante del grupo parlamentario Fuerza Popular.

Agradeciendo la atención que brinde al presente, hago propicia la oportunidad para alcanzar a usted los sentimientos de mi especial consideración.

Atentamente,



[Signature]
 CARLOS DOMINGUEZ HERRERA
 Congresista de la República

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
RECIBIDO
 18 MAY 2018
 Hora: 9:45 am
 Firma: [Signature]
 DIRECCIÓN GENERAL PARLAMENTARIA

CDH/ALT

132486

PRESIDENCIA DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA		
Asesoría <input type="checkbox"/>	Secretaría <input type="checkbox"/>	
Trámite: Regular <input type="checkbox"/> Urgente <input type="checkbox"/>		
Pase a:		
Oficialía Mayor <input checked="" type="checkbox"/>	Despacho Parlamentario <input type="checkbox"/>	
Comisiones <input type="checkbox"/>	Protocolo <input type="checkbox"/>	
DGA <input type="checkbox"/>	Otro <input type="checkbox"/>	
Acciones:		
Conocimiento y Fines <input type="checkbox"/>	Aprobado <input type="checkbox"/>	Coordinación <input type="checkbox"/>
Elaborar oficio <input type="checkbox"/>	Archivo <input type="checkbox"/>	Opinión <input type="checkbox"/>
Proyectar respuesta <input type="checkbox"/>	Informe <input type="checkbox"/>	Otro <input type="checkbox"/>
Observaciones: Trámite correspondiente		

CONGRESO DE LA REPUBLICA
AREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO

18 MAY 2018

RECIBIDO

Firma _____ Hora 4:42

CONGRESO DE LA REPUBLICA
Lima 28 de Mayo de 2018

ATIENDASE

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

PROVEIDO: 132486 FECHA: 18.5.2018

PASE: Jefe de Of. Parlamentaria

PARA: Conocimiento y Fines pertinentes

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

RU-132486

DIRECCION GENERAL PARLAMENTARIA		URGENTE <input type="checkbox"/> IMPORTANTE <input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Biblioteca	<input type="checkbox"/> Grabaciones	<input checked="" type="checkbox"/> Agregar a su expediente
<input type="checkbox"/> Comisiones	<input type="checkbox"/> Gestión de Información	<input type="checkbox"/> Atender
<input type="checkbox"/> CCEP	<input type="checkbox"/> Oficialía Mayor	<input type="checkbox"/> Ayuda memoria
<input type="checkbox"/> Comunicaciones	<input type="checkbox"/> Otro	<input type="checkbox"/> Conformidad / V.B.
<input type="checkbox"/> Despacho Parlam.	<input type="checkbox"/> Relatoría, Agenda	<input type="checkbox"/> Consejo Directivo
<input type="checkbox"/> Diario de los Debates	<input type="checkbox"/> Reproducción de documentos	<input type="checkbox"/> Conocimiento y Fines
<input type="checkbox"/> DIDP	<input type="checkbox"/> Prev. y Seguridad	<input type="checkbox"/> Coordinar su atención
<input type="checkbox"/> DGA	<input type="checkbox"/> Serv. Auxiliares	<input type="checkbox"/> Elaborar informe
<input type="checkbox"/> Enlace Gob. Reg.	<input checked="" type="checkbox"/> Trámite Documentario	<input type="checkbox"/> Junta de Portavoces
	<input type="checkbox"/> Transacciones	<input type="checkbox"/> Publicar en el Portal
		<input type="checkbox"/> Trámite Correspondiente

ACUEPDC 686-2002-2003/CONSEJO-CR

JOSE ABANTO VALDIVIESO
Director General Parlamentario
CONGRESO DE LA REPUBLICA

DGP REVISADO POR: MEZE

FECHA: 18/5 10:44

HORA: _____