



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

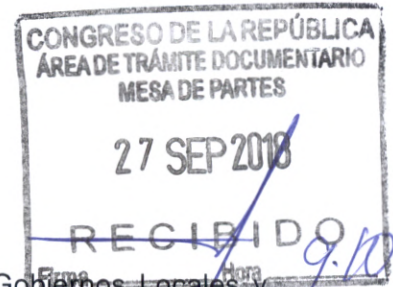
Despacho
Ministerial

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL DIALOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

CARLOS AUGUSTO OLIVA NEYRA
MINISTRO

Lima, 26 SET. 2018

12712



OFICIO N° 1313-2018-EF/10.01

Señor

CARLOS DOMINGUEZ HERRERA

Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Edificio Víctor Raúl Haya de la Torre s/n – Oficina 202, Lima 1

Presente.-

Asunto: Proyecto de Ley N° 3214/2018-CR, Ley que prohíbe el uso gratuito de bolsas, cañitas o sorbetes, vasos, platos y cubiertos y otros utensilios desechables de plástico para proteger el medio ambiente y la salud pública.

Referencia: Oficio P.O. N° 031-2018-2019/CDRGLMGE-CR

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación al documento de la referencia, mediante el cual se solicita al Ministerio de Economía y Finanzas emitir opinión técnico legal respecto del Proyecto de Ley N° 3214/2018-CR, Ley que prohíbe el uso gratuito de bolsas, cañitas o sorbetes, vasos, platos y cubiertos y otros utensilios desechables de plástico para proteger el medio ambiente y la salud pública.

Al respecto, sírvase encontrar adjunta una copia del Informe N° 258-2018-EF/62.01 elaborado por la Dirección General de Asuntos de Economía Internacional, Competencia y Productividad que consolida la opinión de los órganos técnicos de este Ministerio, para su conocimiento y fines pertinentes.

Hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi consideración.

Atentamente,



MEF DGAEICP	42
136825-2018	

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

INFORME N° 258-2018-EF/62.01

Para : Señor
HUGO PEREA FLORES
Viceministro de Economía

Asunto : Proyecto de Ley N° 3214/2018-CR, Ley que prohíbe el uso gratuito de bolsas, cañitas o sorbetes, vasos, platos y cubiertos y otros utensilios desechables de plástico para proteger el medio ambiente y la salud pública.

Referencia : a) Oficio P.O. N° 031-2018-2019/CDRGLMGE-CR
b) Informe N° 293-2018-EF/61.01
c) Informe N° 1238-2018-EF/42.01

Fecha : 24 SEP 2018

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación al documento de la referencia a), mediante el cual el Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, solicita al Ministerio de Economía y Finanzas emitir opinión técnico legal respecto del Proyecto de Ley N° 3214/2018-CR, Ley que prohíbe el uso gratuito de bolsas, cañitas o sorbetes, vasos, platos y cubiertos y otros utensilios desechables de plástico para proteger el medio ambiente y la salud pública (en adelante, el Proyecto).

Al respecto, mediante el presente informe que consolida la opinión de la Dirección General de Política de Ingresos Públicos, la Oficina General de Asesoría Jurídica y de esta Dirección General, se manifiesta lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

El Proyecto tiene por objeto contribuir a la reducción de la contaminación ambiental y proteger la salud pública, causada por los plásticos cuando se convierten en residuos; a través de la creación de un desincentivo a la entrega gratuita de bolsas, cañitas o sorbetes, vasos, platos, cubiertos y otros utensilios desechables o de un solo uso de plásticos, a los consumidores finales de productos.

H. ANÁLISIS

Opinión de la Dirección General de Política de Ingresos Públicos

1. Las medidas que propone el Proyecto son i) la prohibición de entrega gratuita de bolsas, cañitas o sorbetes, vasos, platos, cubiertos y otros utensilios desechables por parte de las empresas de todo tipo de comercio a los consumidores finales de productos (artículo 2); ii) la aplicación de un impuesto al consumidor final ascendente a 0.0120% de la Unidad





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

Impositiva Tributaria por cada producto de plástico que se entregue a dicho consumidor (artículo 3); y iii) el establecimiento de sanciones por parte de los gobiernos locales por incumplimiento de la ley (artículo 4).

2. En particular, en relación al tributo que grave la entrega de productos de plásticos, el artículo 3 del Proyecto señala lo siguiente:

"Artículo 3.- Impuesto

Las empresas que expendan productos finales deberán preguntar a los consumidores, si desean que se les entregue bolsas, cañitas o sorbetes, vasos, platos, cubiertos y otros utensilios desechables o de un solo uso de plástico, por las cuales deberán cobrar no menos de 0.0120% de la Unidad Impositiva Tributaria por cada producto de plástico que entreguen, lo cual constituye un impuesto a cargo del consumidor".

En principio debe tenerse en cuenta que el tributo regulado en el artículo en comentario no resulta coherente con la prohibición estipulada en el artículo 2 del Proyecto toda vez que se estaría regulando la creación de un impuesto sobre un supuesto prohibido o ilícito, esto es la entrega gratuita de productos plásticos a los consumidores finales¹, lo cual es pasible de una sanción, como se prevé en el artículo 4 del Proyecto, pero no de un tributo².

A mayor abundamiento de acuerdo a la doctrina el tributo es aquella "obligación pecuniaria, ex lege, que no constituye sanción de acto ilícito, cuyo sujeto activo es, en principio, una persona pública (o delegado por esta), y cuyo sujeto pasivo es alguien puesto en esa situación por voluntad de la ley (...)"³.

Sin perjuicio de lo señalado en este punto, de lo que se trataría en el artículo 3 en comentario es de la creación de un tributo por la entrega de bolsas de plástico, entre otros, a los consumidores finales con la finalidad de desincentivar su uso, por lo que debe tenerse el análisis que se desarrolla en los puntos siguientes.

3. La creación de un tributo que grave la entrega de bolsas de plásticas, entre otros, a los consumidores finales no es acorde con lo establecido en los lineamientos de política tributaria del Marco Macroeconómico Multianual 2019-2022⁴, que señalan que en materia tributaria la estructura del sistema tributario debe mantener los principios de suficiencia, eficiencia, equidad, neutralidad y simplicidad.

Así, bajo los principios de suficiencia y simplicidad, el sistema impositivo debería estar basado en un sistema de pocos tributos con capacidad recaudatoria y de fácil administración. Lo señalado en este punto tiene su correlato con lo dispuesto en el

En este punto la exposición de motivos de la propuesta señala que lo que se pretende es la prohibición de distribución gratuita de bolsas y la aplicación de un impuesto a todo comercio que distribuya gratuitamente bolsas plásticas

² Mediante Informe N° 1238-2018-EF/42.01, la Oficina General de Asesoría Jurídica coincide con este análisis

³ ATALIBA, Geraldo: "Hipótesis de Incidencia Tributaria". ARA Editores E I R L. Lima – Perú. 2011. pág. 39

⁴ Aprobado en Sesión de Consejo de Ministros del 22 de Agosto del 2018



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

Decreto Ley N° 25988, Ley de Racionalización del Sistema Tributario Nacional y de Eliminación de Privilegios y Sobrecostos, y en el Decreto Legislativo N° 771, Ley Marco del Sistema Tributario Nacional, normas emitidas en la década del noventa que simplificaron el sistema tributario estructurándolo en base a pocos tributos.

4. Sin perjuicio de lo señalado en el punto anterior en el caso del establecimiento de un tributo para desincentivar la entrega de bolsas de plástico, entre otros, se tiene que este se trataría de un impuesto con fines extrafiscales, esto es que su finalidad no es exclusivamente recaudatoria, sino que tiene por objetivo el desincentivo de conductas consideradas perniciosas por el legislador.

Sobre el establecimiento de impuestos con fines extrafiscales se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en el sentido que *"...siendo la función principal del tributo la recaudadora – entendida no como fin en si mismo, sino antes bien como medio para financiar necesidades sociales –, puede 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"*⁵.

5. La exigencia de justificación de la excepcionalidad del uso de un instrumento tributario como es el impuesto propuesto tiene sentido en la medida que, independientemente del monto, dicho tributo supondrá una afectación patrimonial a los particulares que se convertirán en contribuyentes del referido impuesto.

En ese sentido a fin de justificar la excepcionalidad que supone la creación de impuestos extrafiscales, la Dirección General de Política de Ingresos Públicos considera pertinente que se evalúe si la medida propuesta es idónea, necesaria y proporcional con la finalidad de combatir la contaminación por el uso de plásticos⁶.

6. La idoneidad consiste en la relación de causalidad, de medio a fin, entre el medio adoptado, a través de la intervención legislativa, y el fin propuesto por el legislador⁷. Se trata del análisis de una relación medio-fin que en el presente caso, en nuestra opinión, debe responder a la pregunta relativa a si la creación de un tributo por el uso de plástico por parte del consumidor final resulta idónea para combatir la contaminación que estos producen, tomando en cuenta el contexto del mercado de plásticos en el Perú.

En principio debe tenerse presente que un impuesto que grave la entrega de bolsas de plásticas, entre otros, a los consumidores finales no impediría que las personas con poder adquisitivo suficiente adquieran las bolsas de plástico con el consecuente contaminación

⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03769-2010-PA/TC.

⁶ Sobre la aplicación de la idoneidad, necesidad y proporcionalidad en materia tributaria se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en las sentencias recaídas en los expedientes N° 0001-2004-AI/TC, 0004-2004-AI/TC, 6626-2006-PA/TC, entre otros

⁷ Al respecto véase el fundamento jurídico N° 38 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 00045-2004-AI/TC



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

que se produciría al momento de la disposición final de los residuos sólidos que dichas bolsas representan.

De otro lado, de acuerdo a la Sociedad Nacional de Industrias uno de los grandes problemas que enfrenta el sector del plástico en el Perú es la informalidad en la producción y comercialización del plástico y el contrabando⁸. Según el INEI en el caso del comercio la informalidad representa el 23,9% del total del sector informal⁹, mientras que la manufactura representa el 7,8% respecto de dicho total. En ese sentido en la medida que existe un sector informal grande es muy probable que de crearse el impuesto este no sería pagado por quienes operan en dicho sector.

De lo anterior consideramos que el impuesto propuesto no es idóneo para la consecución del objetivo planteado en la medida ya que no se impediría en general que las personas con poder adquisitivo suficiente o que operen en la informalidad adquieran o entreguen las referidas bolsas siendo que de esta manera no se reduciría significativamente la contaminación por el uso de plásticos.

7. Ahora bien, en el supuesto que se supere el examen de idoneidad, es decir que se demuestre que si existe una relación de causalidad entre el medio adoptado, a través de la intervención legislativa, y el fin propuesto por el legislador, todavía se debería continuar con el examen de necesidad.

El examen de necesidad se trata de una comparación de la medida adoptada con los medios alternativos disponibles¹⁰, es decir se trata de una comparación entre medios: el optado por el legislador y el o los hipotéticos que hubiera podido adoptar para alcanzar el mismo fin¹¹.

En este punto debe tenerse en cuenta que entre los medios alternativos que se tienen a fin de reducir la contaminación ambiental causada por los plásticos, se encuentra la prohibición total de entrega de las bolsas y otros plásticos en los comercios o la obligación impuesta a los comerciantes de cobrar por la entrega de los referidos plásticos un monto no menor al costo del producto, entre otros. La viabilidad de estas medidas no se ha evaluado en el proyecto de ley.

A mayor abundamiento tenemos que la experiencia más reciente en relación a las bolsas de plástico da cuenta de la aprobación de prohibiciones de uso como es el caso de Chile

⁸ <https://diariocorreo.pe/economia/presidente-del-comite-de-plasticos-de-la-sni-la-industria-se-recuperara-en-el-2017-684900/>

⁹ https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitaless/Est/Lib1154/index.html

¹⁰ Al respecto véase el fundamento jurídico N° 63 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 00034-2004-PI/TC

¹¹ Conforme a lo señalado por el Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico N° 39 de la Sentencia recaída en el expediente N° 00045-2004-AI/TC



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

en donde se ha aprobado la prohibición de entrega de bolsas de plástico en los establecimientos de comercio¹².

En ese sentido se tiene que no se ha sustentado el análisis de necesidad de la medida, creación de un impuesto, mediante una comparación con los medios alternativos que puede adoptar el legislador en torno a las bolsas plásticas a fin de conseguir el mismo fin: combatir la contaminación causada por los plásticos.

8. Finalmente, en el supuesto que se satisfaga los exámenes de idoneidad y necesidad restaría por determinar si la medida es proporcional en sentido estricto lo cual implica comparar la intensidad de la intervención en los derechos constitucionales con la intensidad que esa intervención tiene en el cumplimiento del fin constitucional propuesto¹³ que en el presente caso es la protección del medio ambiente. Este análisis tampoco se encuentra en el Proyecto.
9. De lo anterior se tiene que la propuesta no resulta procedente dado que no se ha sustentado adecuadamente la justificación de la excepcionalidad que debe revestir la creación de un impuesto extrafiscal como el propuesto.
10. Debe señalarse que el impuesto propuesto sobre los productos plásticos tiene características similares a los de un impuesto selectivo al consumo (ISC) ya que grava a un bien que genera externalidades negativas sobre la salud de las personas y/o al medio ambiente.

Sin embargo, en el impuesto propuesto no considera la magnitud del daño y podría crear incentivos contrarios al propósito de la ley: Las externalidades que genera un plástico biodegradable es significativamente inferior al que genera un plástico de un solo uso; sin embargo, bajo el esquema propuesto, ambos estarían pagando lo mismo. Esto podría crear incentivos perversos porque al pagar impuestos ambos tipos de plásticos, las empresas favorecerían al más barato que es precisamente el que más contamina¹⁴.

11. Una característica de los bienes que nuestra legislación grava con ISC es que se encuentran en mercados formales con un alto grado de control y/o pocos contribuyentes. En ninguno de estos impuestos el cobro del ISC se realiza al consumidor final, el pago del ISC se realiza al importador o al productor. Por ejemplo, casi todos los cigarrillos consumidos en el Perú son importados y SUNAT condiciona el ingreso, entre otros, al pago del ISC de cigarrillos al importador; en el caso de las cervezas solo una empresa tiene el 98% de la producción nacional y ella es la que paga la mayor proporción de ISC a las bebidas de menor grado alcohólico; en el caso de combustibles; dos empresas

¹² https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=9546&prmBoletin=9133-12

¹³ Como resume Rubio Correa, en "El Test de Proporcionalidad en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Peruano", Fondo Editorial de la PUCP, 2011, pág. 140.

¹⁴ Mediante Informe N° 1238-2018-EF/42.01, la Oficina General de Asesoría Jurídica coincide con este análisis.



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

concentran la distribución de hidrocarburos y son las principales pagadores del ISC a los combustibles.

En el caso del Proyecto, se estaría obligando a cientos de miles de empresas que se conviertan en agentes de retención de un impuesto a los plásticos¹⁵, que a su vez sería cobrado a millones de personas. Es decir, se estaría trasladando a las empresas parte de los costos de administración de este impuesto, incrementando sus costos de cumplimiento tributario y afectando su operatividad y rentabilidad, teniendo una mayor incidencia negativa sobre las empresas de menor tamaño.

12. Según las encuestas del ENAHO 2017, los lugares donde principalmente las familias compran alimentos y bebidas son las bodegas (azúcar, fideos, leche evaporada, entre otros), mercados (cebolla, zanahoria, distintos tipos de carne, entre otros), ambulantes (mayormente frutas). Es decir, la mayor parte de las familias adquieren sus alimentos y bebidas en pequeños negocios, los cuales se caracterizan por un alto grado de informalidad. Por lo tanto el nuevo impuesto sería ineficaz en su cobertura.

Asimismo, de aplicar un impuesto como el propuesto en este Proyecto, la administración tributaria no podría ejercer un adecuado control y fiscalización¹⁶ sobre todos los contribuyentes, se crearía un tratamiento desigual a las empresas de mayor tamaño ya que estas sí estarían obligadas a recaudar este nuevo impuesto dado que tienen mayor fiscalización, frente a otras empresas más pequeñas sobre las que se ejercería un reducido control. Asimismo, se produciría un incremento importante en los costos de la administración tributaria.

Lugares que compran las familias alimentos y bebidas en el 2017

Lugar de compra	Número de familias	% participación 1/	Promedio N° compras x familia anual
Bodega (por menor)	7 745 401	89%	18 337
Mercado (por menor)	7 078 804	81%	60 627
Ambulante	4 993 565	57%	3 589
Panadería	3 293 748	38%	702
Mercado (por mayor)	1 897 899	22%	17 790
Supermercado	1 865 101	21%	6 610
Restaurantes	1 817 529	21%	103
Otro	1 218 727	14%	222
Bodega (por mayor)	1 036 440	12%	1 301
Feria	909 226	10%	12 493
Camioneta, camión	289 747	3%	938

¹⁵ Mediante Informe N° 1238-2018-EF/42 01 la Oficina General de Asesoría Jurídica coincide con este análisis

¹⁶ Mediante Informe N° 1238-2018-EF/42 01 la Oficina General de Asesoría Jurídica coincide con este análisis



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

Total	8 723 247
-------	-----------

1/ Una familia puede realizar compras en varios lugares por ese motivo el % es en relación al total.
Fuente: Encuestas de ENAHO – INEI 2017

13. El Proyecto señala que el impuesto es al consumidor y lo cobran las empresas que expenden productos finales, pero no indica si la administración de este impuesto la realizaría la SUNAT o los gobiernos locales¹⁷. Debe señalarse que en el caso de estos últimos, la mayoría de distritos en el país no cuenta con direcciones o gerencias de ingresos locales, por lo que muchos municipios no podrían administrar el impuesto.

Tampoco se señala quien sería el receptor del tributo y por lo tanto quién sería el responsable de realizar las campañas de sensibilización obligatorias, sobre la prevención y protección del ambiente y salud pública.

14. Es necesario señalar que a nivel internacional, las políticas diseñadas para reducir el consumo de plástico han sido progresivas. La magnitud de la contaminación ambiental y salud de las personas activó al Parlamento Europeo aprobar dos directivas vinculantes para los Estados miembros, los cuales quedaron obligados a dictar normas o adoptar medidas internas para la reducción progresiva del uso de dichos plásticos. En Chile primero se reguló la entrega de bolsas plásticas en comunas costeras y un año después se prohibió el uso de bolsas plásticas con un plazo de efectividad según el tamaño de los contribuyentes entre 6 meses y dos años.

La tendencia mundial sigue el camino la reducción progresiva mediante la expedición de normas que así lo dispongan. Reconociendo que es el camino correcto entre la poca eficacia de los acuerdos entre el Estado e Industria; corresponde entonces señalar que las situaciones fácticas o jurídicas que requieren regulación no se resuelve "per se" con la inserción de una ley al ordenamiento jurídico, sino que se requieren acciones complementarias que acompañen la aplicación de la norma y hagan más efectivos sus efectos coercitivos, tales como la educación y el reciclaje.

Opinión de la Dirección General de Asuntos de Economía Internacional, Competencia y Productividad

Aun cuando el Proyecto persigue un objetivo legítimo, la elección de la alternativa de política consistente en prohibir la entrega gratuita de bolsas, cañitas o sorbetes, vasos, platos, cubiertos y otros utensilios desechables de plástico, sin haber evaluado su ventaja frente a otras opciones, pone en duda la eficacia del Proyecto.

El Proyecto, en su Exposición de Motivos (en adelante, la EM), menciona brevemente las externalidades ambientales que genera la inadecuada disposición de los residuos de plástico en general. Sin perjuicio de la legitimidad del objetivo del Proyecto, la EM no

¹⁷ Mediante Informe N° 1238-2018-EF/42.01, la Oficina General de Asesoría Jurídica coincide con este análisis



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

profundiza en demostrar por qué la prohibición de las bolsas y otros productos desechables de plástico sería la mejor alternativa para enfrentar las externalidades identificadas.

De acuerdo a lo mencionado en la EM, el mayor problema ambiental de la producción de plásticos se encuentra en la manera en la que son desechados. En ese sentido, se señala, por ejemplo, que buena parte terminan en vías fluviales y en los océanos. Si bien la prohibición propuesta en el Proyecto reduciría la generación de residuos, no es la única alternativa posible para mejorar la disposición de dichos residuos. Por ello, es necesario que el Proyecto evalúe otras alternativas de solución, como el reciclaje o cualquier otra manera que ayude a que la externalidad que se genera pueda ser internalizada en las decisiones de compra y uso de las bolsas, cañitas o sorbetes, vasos, platos, cubiertos y otros utensilios desechables de plástico. Incluso, es necesario considerar que el problema podría estar vinculado a la mala disposición de residuos en general y que los plásticos podrían ser solo el aspecto más visible de un problema mayor¹⁸.

- 2. La prohibición de entregar en forma gratuita bolsas, cañitas o sorbetes, vasos, platos, cubiertos y otros utensilios desechables de plástico podría generar efectos adversos, debido a la contaminación que generarían los residuos de sus sustitutos, que no han sido considerados en el Proyecto. En ese sentido, se debe hacer una evaluación de la accesibilidad y el impacto de los sustitutos de dichos productos para verificar si la norma tendrá un impacto positivo.**

Un gran porcentaje de la basura marina está explicada por la presencia de plásticos. Particularmente, alrededor del 50% de la basura recolectada en los océanos es plástico. Asimismo se sabe que, como resultado de la campaña de limpieza de playas del 2014, 43.75% de los residuos recolectados fueron plásticos y 9.12%, tecnopor. Sin perjuicio de ello, una medida que busque la prohibición de bolsas, cañitas o sorbetes, vasos, platos, cubiertos y otros utensilios desechables de plástico podría no ser la más adecuada para reducir la contaminación.

Los productos plásticos de un solo uso cubren, en la mayoría de casos, ciertas necesidades de la población. Por ejemplo, las bolsas plásticas entregadas en distintos comercios ayudan a transportar la mercadería. La prohibición de entrega de los productos plásticos de un solo uso en los comercios indicados en el Proyecto (tales como mercados, bodegas, panaderías, etc.) llevaría necesariamente a buscar sustitutos para cubrir dichas necesidades. Por ejemplo, un estudio sobre cómo funcionó una prohibición al uso de bolsas plásticas en San Francisco, Estados Unidos, mostró que lo más común fue que los consumidores comenzaran a utilizar bolsas de papel. En algunos casos, para evitar que se rompan dichas bolsas, se utilizaban más de una a la vez¹⁹.

¹⁸ Ver Adam Minter (2017). Stop Banning Plastic Bags Please. Waste management is a much bigger, and more urgent, problem. Disponible en: <https://www.bloomberg.com/view/articles/2017-11-08/stop-banning-plastic-bags-please> [último acceso el 10 de septiembre de 2018]

¹⁹ The Use Less Stuff (2008). "A Qualitative Study of Grocery Bag Use in San Francisco"



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

El efecto de los sustitutos en la generación de residuos sólidos debe ser evaluado. Siguiendo el ejemplo del aumento de bolsas de papel en la ciudad de San Francisco, es necesario tener en cuenta que dichas bolsas ocupan hasta cinco veces más espacio que las bolsas plásticas en los lugares donde se disponen²¹. En ese sentido, su uso es contrario al objetivo de reducir los desperdicios. Por ello es necesario conocer si existe la posibilidad de encontrar sustitutos adecuados a las bolsas y otros utensilios desechables de plástico a que se refiere el artículo 2 del Proyecto.

Asimismo, se debe tomar en cuenta que, de acuerdo a Ministerio del Ambiente (MINAM)²², menos del 50% de los residuos sólidos recolectados en las zonas urbanas son dispuestos en un relleno sanitario. Es decir, más de la mitad de los residuos sólidos generados son desechados sin ningún control, generando impactos negativos en la salud de la población y en el entorno, incluyendo los océanos.

A pesar de que pueda existir una tecnología adecuada para producir sustitutos con bajo impacto ambiental, es necesario verificar también que la tecnología que disminuya los efectos ambientales sea accesible para las empresas dedicadas a la producción de estos bienes. Ello, aunado a los aspectos mencionados previamente, muestra que, si no se mejora la forma en que se manejan los residuos sólidos, el uso de sustitutos que generaría una prohibición podría terminar provocando efectos más perjudiciales y, por ende, no se solucionaría el problema vinculado a la contaminación ambiental.

- 3. La prohibición de entregar en forma gratuita bolsas, cañitas o sorbetes, vasos, cubiertos y otros utensilios desechables de plástico propuesta en el Proyecto podría ser de difícil aplicación, provocando que el objetivo legítimo que se persigue no se alcance. Por ello, es necesario delimitar adecuadamente los productos que deben estar sujetos a una restricción, así como acompañar la justificación correspondiente.**

Sin perjuicio de las consideraciones generales mencionadas en el punto anterior, el Proyecto se enfoca en prohibir *"la entrega gratuita de bolsas, cañitas o sorbetes, vasos, platos, cubiertos y otros utensilios desechables de plástico a los consumidores finales de productos, en todo el territorio nacional"* (artículo 2).

Tal como se observa, la prohibición propuesta en el Proyecto abarca un conjunto indeterminado de productos. Ello podría generar un problema de interpretación sobre qué bienes se encuentran prohibidos, no solo porque el universo de productos no está delimitado correctamente, sino porque los productos de plástico citados en el Proyecto, aun cuando fuesen "desechables", podrían no compartir las mismas características vinculadas con su capacidad para reciclarse o biodegradarse. En ese sentido, se generaría un problema de aplicación de la norma que se traduciría en mensajes confusos

²¹ The Use Less Stuff (2008). "Review of Life Cycle Data Relating to Disposable, Compostable, Biodegradable, and Reusable Grocery Bags"

²² Ministerio del Ambiente (2016). *Plan nacional de gestión integral de residuos sólidos 2016-2024*. Disponible en: https://www.unpei.org/sites/default/files/e_library_documents/Solid%20Waste%20Management%20National%20Plan%20%28P%20LANRES%29%202016-2024%20.pdf [Último acceso el 10 de septiembre de 2018].



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

que, a su vez, producirían efectos negativos e incertidumbre en los mercados en los que se intercambian productos que contienen plásticos.

En ese sentido, una estrategia adecuada para alcanzar el objetivo legítimo que propone el Proyecto debería identificar qué productos son los que generan un mayor perjuicio al medio ambiente y a la salud poblacional y, en base a esos resultados, centrar los esfuerzos de política pública en torno a ellos. De otro modo, la propuesta podría ser desproporcionada y, en algunos casos, inaplicable, generando que el objetivo legítimo que se persigue no se alcance.

III. CONCLUSIONES

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, mediante el presente informe que consolida la opinión de la Dirección General de Política de Ingresos Públicos, la Oficina General de Asesoría Jurídica y de esta Dirección General, se formulan las siguientes observaciones al Proyecto:

- (i) La creación de un tributo que grave la entrega de bolsas, cañitas o sorbetes, vasos, platos, cubiertos y otros utensilios desechables es contradictoria con la prohibición de entrega gratuita dispuesta en el mismo proyecto, la misma que es pasible de una sanción pero no de un tributo.
- (ii) La creación de un tributo que grave los productos plásticos desechables, es contraria a los lineamientos de política tributaria del Marco Macroeconómico Multianual 2019-2022, que señalan que en materia tributaria la estructura del sistema tributario debe mantener los principios de suficiencia, eficiencia, equidad, neutralidad y simplicidad.
- (iii) La creación de un impuesto extrafiscal como el tributo propuesto no es idónea, necesaria y proporcional con la finalidad de reducir la contaminación por el uso de plástico.
- (iv) El Proyecto podría crear incentivos perversos porque al pagar impuestos todos los productos plásticos por igual, las empresas favorecerían la entrega del más barato que es el que más contamina en promedio.
- (v) Se estaría obligando a miles de empresas a ser agentes de retención de un impuesto con cargo a millones de consumidores. Es decir, se estaría trasladando a las empresas parte de los costos de administración del impuesto, incrementando sus costos de cumplimiento tributario y afectando su operatividad y rentabilidad.
- (vi) En su cobertura el impuesto propuesto sería ineficaz, cerca del 90% de la población peruana realiza compras de alimentos y bebidas en bodegas, mercados y ambulantes, empresas con alto grado de informalidad y sobre las cuales no habría control de la aplicación del impuesto.
- (vii) El Proyecto señala que el impuesto es al consumidor y lo cobran las empresas que expendan productos finales, pero no indica si la administración de este impuesto la realizaría la SUNAT o los gobiernos locales. Debe señalarse que en el caso de estos



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

últimos, la mayoría de distritos en el país no cuenta con direcciones o gerencias de ingresos locales.

- (viii) Aun cuando el Proyecto persigue un objetivo legítimo, la elección de la alternativa de política consistente en prohibir la entrega gratuita de bolsas, cañitas o sorbetes, vasos, platos, cubiertos y otros utensilios desechables de plástico, sin haber evaluado su ventaja frente a otras opciones, pone en duda la eficacia del Proyecto.
- (ix) La prohibición de entregar en forma gratuita bolsas, cañitas o sorbetes, vasos, platos, cubiertos y otros utensilios desechables de plástico podría generar efectos adversos, debido a la contaminación que generarían los residuos de sus sustitutos, que no han sido considerados en el Proyecto. En ese sentido, se debe hacer una evaluación de la accesibilidad y el impacto de los sustitutos de dichos productos para verificar si la norma tendrá un impacto positivo.
- (x) La prohibición de entregar en forma gratuita bolsas, cañitas o sorbetes, vasos, cubiertos y otros utensilios desechables de plástico propuesta en el Proyecto podría ser de difícil aplicación, provocando que el objetivo legítimo que se persigue no se alcance. Por ello, es necesario delimitar adecuadamente los productos que deben estar sujetos a una restricción, así como acompañar la justificación correspondiente.

Es todo cuanto tengo que informar.

Atentamente,

MIGUEL ÁNGEL LUQUE
Director
Dirección de Eficiencia Normativa para la
Productividad y Competencia

El presente Informe cuenta con la conformidad del suscrito.

PEDRO HERRERA CATALÁN
Director General
Dirección General de Asuntos de Economía
Internacional, Competencia y Productividad