

El consumo de plásticos de un solo uso y los recipientes o envases descartables: La necesidad de una regulación medio ambiental efectiva en Perú

Oscar Alfredo Díaz-Becerra

Departamento Académico de Ciencias Contables
Pontificia Universidad Católica del Perú
odiaz@pucp.edu.pe

Claudia Gabriela Quispe Moras

Facultad de Ciencias Contables
Pontificia Universidad Católica del Perú
Claudia.quispe@pucp.edu.pe

Introducción

Algunas actividades empresariales, durante siglos, han tenido un impacto negativo en el medio ambiente y en los recursos naturales, con muy pocas acciones por parte de los Estados para mitigar el daño ocasionado. En las últimas décadas, varios países han implementado acciones y emitido normas legales para combatir el grave daño que ocasionan algunas actividades empresariales en el medio ambiente; en este sentido, en este artículo se realiza un análisis general relacionado con las experiencias implementadas en otros países, en particular, en las relacionadas con el consumo de plásticos de un solo uso y los recipientes o envases descartables, debido a las evidencias del gran daño que se está originando en los océanos y en la salud humana. El análisis involucra algunas experiencias globales al respecto y un análisis general de la nueva normatividad legal que entra en vigencia en nuestro país este año, respecto al consumo de plásticos de un solo uso y los recipientes o envases descartables.

1. Antecedentes

La regulación de las actividades que afectan el medio ambiente se ha convertido en una prioridad para los gobiernos de turno en varios países. Las actividades extractivas y productivas se encuentran entre las que más impactan negativamente el medio ambiente, por lo que se requiere diseñar estrategias y dictar normas legales que las regulen y contribuyan a conservar

el ambiente. En este sentido, la Constitución Política del Perú del año 1979 y la del año 1993 incorporan aspectos vinculados a la obligación que tiene el Estado de prevenir y controlar la contaminación ambiental (Asamblea Constituyente, 1979), así como promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas (Congreso Constituyente Democrático, 1993). Asimismo, el Decreto Legislativo N° 1013 aprueba la Ley de creación, organización y funciones del Ministerio del Ambiente (Poder Ejecutivo, 2008) y el Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM que establece la Política Nacional del Ambiente (Ministerio del Ambiente, 2009).

El análisis involucra algunas experiencias globales al respecto y un análisis general de la nueva normatividad legal que entra en vigencia en nuestro país este año, respecto al consumo de plásticos de un solo uso y los recipientes o envases descartables.

En este contexto, en diciembre del año 2018, se publicó la Ley N° 30884 que regula el plástico de un solo uso y los recipientes o envases descartables, norma que tiene como objetivo “establecer el marco regulatorio sobre el plástico de un solo uso, otros plásticos no reutilizables y los recipientes o envases descartables de poliestireno expandido (tecnopor) para alimentos y bebidas de consumo humano en el territorio nacional”. La decisión del Gobierno al regular el uso de este tipo de bienes está en concordancia con lo establecido en nuestra Constitución Política y en el marco legal para la protección del medio ambiente y la diversidad biológica.

2. Objetivos

Este artículo tiene dos objetivos: el primero de ellos es realizar un análisis general del marco legal que regula las actividades empresariales que tienen un impacto en el medio ambiente, mientras que con el segundo se pretende analizar lo dispuesto por la ley que regula el consumo de plásticos de un solo uso y los recipientes o envases descartables. Ambos objetivos han sido planteados en el contexto de la nueva normatividad legal que pretende incentivar la disminución del consumo de este tipo de productos, así como disminuir el impacto negativo en el medio ambiente en el Perú.

3. Justificación

El caso peruano, en lo que respecta a temas ambientales, es muy particular, ya que a nivel mundial se ubica entre los quince países con mayor diversidad biológica del mundo; es el quinto país en número de especies de flora, el segundo en especies de aves, el tercero en especies de anfibios y mamíferos, y tiene veintiocho de los treinta y dos tipos de clima, entre otras virtudes similares. Sin embargo, algunas actividades y acciones de la población peruana han ido afectando en forma negativa el ecosistema, donde el deterioro de la calidad del agua se ha convertido en uno de los problemas más delicados del país (Ministerio del Ambiente, 2009).

Considerando la preocupación sobre esta coyuntura, la Ley N° 30884 tiene como finalidad reducir “el impacto adverso del plástico de un solo uso, de la basura marina plástica, fluvial y lacustre, y de otros contaminantes similares, en la salud humana y del ambiente”. Por ello, en este artículo, se realiza un análisis sobre las experiencias desarrolladas en otros países al respecto, así como los posibles impactos y ventajas del marco legal regulatorio que se está implementado para minimizar los impactos negativos que originan el consumo de plásticos de un solo uso y los recipientes o envases descartables.

4. La regulación legal para proteger el medio ambiente en el Perú

Los antecedentes relevantes de regulación legal en el Perú, respecto a medidas para protección del medio ambiente que hayan tenido resultados efectivos, son relativamente actuales. Entre las normas legales que han tenido como objetivo proteger el medio ambiente, se puede mencionar la Resolución Suprema, que se expidió en 1925 en el gobierno presidido por Augusto B. Leguía “obligando a la Cerro de Pasco Corporation a instalar un sistema de recuperadores tipo Cottrell con el fin de despejar de los humos las partículas en suspensión nocivas” (Charpentier y Hidalgo, 1999). Posteriormente, en la década de los 70, se incorporan normas para regular aspectos ambientales, como la Ley General de Aguas, Código Sanitario, Ley General de Minería, y la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, hasta que en la Constitución Política del Perú se incorporan por primera vez aspectos relacionados al cuidado del medio ambiente, tal como se ha mencionado en los antecedentes de este trabajo.

Varias décadas después, en pleno siglo XXI, se marca un hito importante con la creación del Ministerio del Ambiente y el establecimiento de la Política Nacional del Ambiente. La función principal de este Ministerio es “diseñar, establecer, ejecutar y supervisar la política nacional y sectorial ambiental” (Poder Ejecutivo, 2008), tal como se indica en el artículo 2 de la Ley de su creación y que se encuentra en concordancia con lo establecido en la actual Constitución Política del país.

Es importante resaltar que la Política Nacional del Ambiente se ha elaborado sobre la base de “la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo¹, los Objetivos del Milenio formulados por la Organización de las Naciones Unidas y los demás tratados y declaraciones internacionales suscritos por el Estado Peruano en materia ambiental” (Ministerio del Ambiente, 2009). Si bien estas normas representan un gran avance en la propuesta de estrategias y medidas para contrarrestar el daño que originan algunas actividades sobre el medio ambiente, aún falta implementar otras medidas que permitan lograr los objetivos establecidos.

5. El consumo de plásticos de un solo uso y los recipientes o envases descartables

En este apartado, se presentará información general que nos permita conocer algunas experiencias implementadas en otros países en torno a

¹ La Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo se aprobó en la Asamblea General de la organización de las Naciones Unidas en la Cumbre de Río de Janeiro en el año 1992.

la problemática sobre el consumo de plásticos de un solo uso y los recipientes o envases descartables. Asimismo, se analizará la información contenida en la nueva normatividad emitida en el Perú para regular esta actividad.

5.1. Experiencias globales para regular el consumo de plásticos de un solo uso

Parte de las iniciativas de los países desarrollados es introducir ideas que concienticen a la población sobre los efectos negativos del cambio climático. Por ello, muchos países, desde la década del 70, empezaron a pronunciarse al respecto. Uno de los primeros pronunciamientos fue la Enmienda japonesa de 1970, dentro de la cual se establece que aquellas empresas que tengan una actividad que repercuta negativamente en el medio ambiente serán en las que recaerá toda la responsabilidad de los posibles daños producidos dentro de la sociedad (Pérez et al., 2019, pp. 26). De ahí, se desprende el famoso principio de “quien contamina paga”.

Casi paralelamente entre 1972 y 1974, hubo un pronunciamiento por parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en el cual se sugerían dos puntos: el primero indica que quien contamine el ambiente deberá reparar el daño en base a lo que cada poder público considere necesario para que se pueda alcanzar un nivel aceptable del mismo, mientras que el segundo hace referencia a la aplicación del primer punto, y se establece que los costos de las medidas de prevención y control de la contaminación deberán asignarse por parte de las autoridades de los países miembros de la OCDE (Salassa, 2006). Con el pronunciamiento de la OCDE respecto al principio anteriormente señalado, este se insertó en el ámbito normativo ambiental internacional.

En el ámbito empresarial, existen diversas actividades que podrían causar daños al medioambiente, como el dióxido de carbono emitido por algunas empresas industriales, malas técnicas dentro de la minería y explotación de recursos naturales, entre otras. Sin embargo, más allá de ello, en el día a día, miles de personas contaminan indirectamente con el uso de objetos que a simple vista no parecen tener una gran magnitud en nuestro sistema ambiental: los plásticos. Estos no solo afectan el cambio climático, sino que también son el origen de que alrededor del mundo muchas especies marinas estén siendo afectadas.

Según lo mencionado por Campbell (2019), la Universidad de California realizó un estudio en el que se afirma que desde 1950 se han producido nueve billones de toneladas de plástico y que podrían permanecer en los océanos por miles de años. Dichos residuos ya han sido encontrados

dentro de peces y aves, porque estos animales suelen confundirlos con alimento (pp. 1). Una vez que el plástico se expande en el medioambiente, puede tardar miles de años en desaparecer totalmente, y desde su masiva producción se ha producido una alerta.

Por este motivo, muchos países alrededor del mundo han empezado a tomar acción para frenar el problema que los plásticos generan en el ambiente. Según Zarate (2018), en el continente americano, tenemos a Estados Unidos, dentro del cual, estados como Chicago han implementado impuestos adicionales de 7 centavos de dólar por bolsa plástica para disminuir su uso desde el 2017, mientras que el estado de California ha sido el primero en eliminar las bolsas de plástico con la aprobación del proyecto de ley 270 del 2014 que consistía en un impuesto de 10 centavos de dólar al consumidor por cada bolsa. En América Latina, Argentina, con la Ley N.º 13868, ha establecido que los consumidores deben llevar sus bolsas cuando realizan compras; de lo contrario, se aplicará hasta una sanción de clausura definitiva del establecimiento si no se actúa de acuerdo al artículo 2 de dicha ley.

En Europa, países como Reino Unido actúan de forma similar que en Chicago, y, desde la implementación de su impuesto (alrededor de 7 centavos de dólar), el consumo de bolsas plásticas se ha reducido en un 80 %. Nueva Delhi ha logrado eliminar los envases plásticos y Kenia cuenta con una ley en la cual se establece que, por importar, comprar, vender o producir bolsas plásticas, recaerá una multa de más de \$15,000 o incluso se podrá sancionar con prisión (pp. 4). Otro ejemplo, según Mangal (2009), es Irlanda, en donde también se impuso un impuesto sobre los plásticos, y en seis meses logró reducir su consumo en un 90 % y destinó lo recaudado por impuestos a iniciativas medioambientales. Dinamarca también instauró un impuesto, pero este no se desagregaba del precio de los productos, sino que estaba incluido (pp. 367-368); con ello han invertido en proyectos de la misma índole que Irlanda. Todos los países mencionados han conseguido la disminución significativa de desechos plásticos dentro de su territorio.

Asimismo, de acuerdo con El País (2019), Chile es el primero en Latinoamérica en haber conseguido prohibir desde el 3 de febrero del 2019 en supermercados y *retails* la totalidad de bolsas plásticas de comercio, entendidas de acuerdo con la Ley N.º 21100 como “... Bolsa plástica que es entregada por un establecimiento de comercio para el transporte de mercaderías o, en el caso de compras realizadas por medios electrónicos, bolsa para el transporte de mercaderías que es entregada al consumidor final” (2018, p. 1) luego de una aplicación gradual de dicha ley, que se

promulgó el 3 de agosto de 2018. Sin embargo, la ley tiene una aplicación un poco más drástica, puesto que su objetivo es que no se entreguen ni comercialicen bolsas plásticas, a excepción de que su uso sea como envase primario, es decir, para pan, pescados, frutas, entre otros productos de primera necesidad y que sean necesarios por motivos de higiene o para evitar el desperdicio de los alimentos, para lo cual, la sanción establecida por la ley es que se aplique una multa de hasta cinco unidades tributarias mensuales por cada bolsa entregada por el establecimiento (2018, pp. 1). Gracias al diseño de la implementación de su ley es que se ha conseguido que en aproximadamente 6 meses se eliminen del mercado las bolsas plásticas de comercio.

5.2. Ley que regula el plástico de un solo uso y los recipientes o envases descartables en Perú

La magnitud del tema y el accionar de distintos países han llevado a que muchos en todo el mundo se sumen a la causa, entre ellos, el Perú. Por este motivo, se ha promulgado la ya mencionada Ley N° 30884, la cual entró en vigencia el 1 de agosto de 2019. El Ministerio del Ambiente se encuentra involucrado en el desarrollo de la nueva norma, y cita en su página web diversos estudios; uno de los más relevantes establece que, si se continúa con los consumos de plásticos actuales, es probable que haya más bolsas plásticas que vida marina dentro de treinta años. Según Algalita Marine Research and Education, en el 2017, se encontró frente a las costas de Perú y Chile una pequeña isla de plástico, de la cual se estima que tenga una superficie de 2.6 millones de kilómetros cuadrados (2019). Este y otros motivos más pueden haber sido factores claves que incentivaron al Perú y Chile a involucrarse en la problemática.

La Ley N° 30884 tiene como objetivo regular el uso de plásticos de un solo uso, plásticos no reutilizables, envases de tecnopor (poliestireno) que sean usados como recipientes de alimentos de consumo humano, entre otros (Congreso de la República, 2018). Sin embargo, esta ley no solo contribuirá a la disminución de los efectos de la contaminación que los plásticos de un solo uso generan, sino que también, a mediano y largo plazo, podría ahorrar costos al Estado por el mantenimiento y limpieza en el ambiente producto de estos residuos.

La ley contempla un impuesto denominado Impuesto al Consumo de las Bolsas Plásticas, el cual asigna un valor por unidad de bolsa de 10 céntimos de sol para el año 2019, y se espera que aumente progresivamente, para que en el año 2023, estas lleguen a un valor de 50 céntimos de sol, práctica similar que ha tenido buenos resultados en otros países, como Reino Unido. En cuanto a

las botellas plásticas, las empresas deberán incluir un 15 % de tereftalato de polietileno, también denominado PET por sus siglas en inglés, dentro de la composición de estas dentro de un periodo de 3 años (Congreso de la República, 2018).

Por otro lado, la ley otorga plazos, desde su promulgación, para proceder con las prohibiciones, así que es un hecho que estas serán de manera gradual. En 120 días, la compra, venta y uso de plásticos de un solo uso en áreas naturales protegidas, playas, museos, áreas declaradas como Patrimonio Nacional o Cultural de la Humanidad y organizaciones estatales, así como la entrega de publicidad en envolturas plásticas, estarán prohibidas. En doce meses, la fabricación para el consumo interno, distribución, entrega, importación y comercialización de cañitas no necesarias para la asistencia médica se encontrarán prohibidas, así como las bolsas que no cumplan con los parámetros establecidos por el Instituto Nacional de Calidad (INACAL). En 36 meses, los comercios, en general, se encontrarán prohibidos de entregar bolsas de plástico no reutilizables. Por último, habrá un Registro de Fabricantes, Importadores y Distribuidores, dentro del cual se deberán inscribir aquellos que se dediquen al negocio, para lo cual tienen un plazo de 120 días, y se gestionará en el Ministerio del Ambiente (MINAM), Ministerio de la Producción (PRODUCE), y la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (SUNAT); cada una de ellas tendrá una responsabilidad y sanción distintas establecidas por la ley (Congreso de la República, 2018).

Según la ley N° 30884, lo que se recaude sobre el impuesto a estos plásticos será distribuido a campañas de concientización y fomento de educación ambiental en las escuelas, en la medida de lo posible (Congreso de la República, 2018). En ese sentido, dicho impuesto no actúa de forma radical, pues quienes opten por pagar el impuesto podrán contar con bolsas plásticas; no obstante, este pago, a largo plazo, podría desincentivar el consumo de las mismas.

Finalmente, desde la promulgación de la ley se ha marcado un hito en la historia nacional, debido a que se da paso a uno de los primeros impuestos medioambientales en el país: el de las bolsas plásticas. Como señala Carlos Trinidad, este impuesto tiene un diseño basado en la economía del comportamiento para así modificar los hábitos y preferencias de los consumidores de plástico, de tal forma que, con la penalización, se desincentive su consumo (citado en Actualidad Ambiental, 2019). Con ello, será posible que el país se involucre más en temas de índole mundial, que se protejan los recursos naturales y que se destinen fondos del Estado a causas educativas sobre medioambiente.

6. Conclusiones y recomendaciones

A continuación, se presentan algunas conclusiones generales y recomendaciones derivadas del análisis realizado:

El daño ocasionado por algunas actividades empresariales y por el ser humano en general, sobre el medio ambiente, tiene consecuencias que en algunos casos son irreversibles, y son pocas o tardías las iniciativas gubernamentales que se han implementado para combatir sus efectos negativos. El caso de la publicación y vigencia de la Ley N° 30884, que regula el plástico de un solo uso y los recipientes o envases descartables, constituye un paso importante para diseñar un marco legal que regule los impactos negativos de la actividad empresarial en el medio ambiente.

El impuesto que entrará en vigencia en el año 2019 sobre el consumo de bolsas plásticas tendrá un efecto positivo al incentivar el menor consumo de las mismas si es que va acompañado de campañas constantes para difundir, entre la población, la importancia de eliminar, en los casos que corresponde, su consumo.

El currículo nacional de educación debe incluir cursos sobre educación medioambiental, los impactos negativos que originan algunas actividades empresariales, y el comportamiento humano en el medio ambiente y en la salud humana; de lo contrario, el solo hecho de imponer un impuesto puede resultar ineficiente para combatir el consumo de plásticos de un solo uso y los recipientes o envases descartables. Queda mucho por hacer para educar a nuestra población joven y adulta para cambiar las costumbres y mejorar el cuidado del medio ambiente, lo cual es tarea de todos, no solo de nuestros gobernantes.

7. Referencias bibliográficas

- Actualidad Ambiental. (2018). ¡Día histórico! Congreso aprobó la ley que regula plásticos desechables en el país. Recuperado de: <https://www.actualidadambiental.pe/dia-historico-congreso-aprobo-la-ley-que-regula-plasticos-desechables-en-el-pais/>
- Asamblea Constituyente (1979). Constitución Política del Perú. Recuperado de: <http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/1999/simplificacion/const/1979.htm>
- Campbell, J. (2019). Plastic pollution. Salem Press Encyclopedia of Science. Recuperado de: <http://ezproxybib.pucp.edu.pe:2048/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=ers&AN=87323342&lang=es&site=eds-live&scope=site>
- Congreso Constituyente Democrático (1993). Constitución Política del Perú. Recuperado de: http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/1996/constitucion/cons_pre.htm
- Congreso de la República (2018). Ley que regula el plástico de un solo uso y los recipientes o envases descartable. *El peruano*, Ley N° 30884, 19 de diciembre de 2018. Recuperado de: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-que-regula-el-plastico-de-un-solo-uso-y-los-recipientes-ley-n-30884-1724734-1/>
- Congreso de la República (2018). Prohíbe la entrega de bolsas plásticas de comercio en todo territorio nacional. *Ministerio del Medio Ambiente*. Ley N° 21100, 3 de agosto de 2018. Recuperado de: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1121380&buscar=21100&r=2>
- Charpentier, S. y Hidalgo, J. (1999). Las políticas ambientales en el Perú. Recuperado de: www.agendaperu.org.pe
- El País. 2019. Chile prohíbe el uso de bolsas de plástico en grandes tiendas y supermercados. Recuperado de: https://elpais.com/sociedad/2019/02/07/actualidad/1549547953_074708.html
- Mangal Gogte. (2009). Are Plastic Grocery Bags Sacking the Environment? *International Journal for Quality Research*, (4), 363. Recuperado de: <http://ezproxybib.pucp.edu.pe:2048/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsdoj&AN=edsdoj.2d57886a79484e689311762bcb102286&lang=es&site=eds-live&scope=site>
- Ministerio del Ambiente (2009). Política Nacional del Ambiente. Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM.
- Ministerio del Ambiente (2019). Cifras del Perú y el mundo. Recuperado de: <http://www.minam.gob.pe/menos-plastico-mas-vida/cifras-del-mundo-y-el-peru/>
- Pérez, B.; Caicedo, F.; Jordán, G.; Salame, M. (2019). Principio “quien contamina paga” y los derechos de la naturaleza en la legislación ambiental ecuatoriana. *Debate Jurídico Ecuador*. Vol 2. Pp. 21-36. Recuperado de: <http://45.238.216.13/ojs/index.php/DJE/article/view/1282/611>
- Poder Ejecutivo (2008). Decreto Legislativo N° 1013 que aprueba la ley de creación, organización y funciones del Ministerio del Ambiente.
- Salassa, R. (2016). Tributos ambientales: la aplicación coordinada de los principios quien contamina paga y de capacidad contributiva. *Revista Chilena de Derecho*, 43 (3), 1005 - 1030. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/1770/177049708010.pdf>
- Zarate, J. (2018). *Percepción del consumidor ante la eliminación de bolsas plásticas en la tienda por departamento de Ripley Mall del Sur* (Trabajo de Investigación para optar el Grado Académico de Bachiller en International Business). Recuperado de: http://repositorio.usil.edu.pe/bitstream/USIL/3205/3/2018_Zarate-Gomez.pdf