



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

## **INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 053 DE 2016 CÁMARA.**

Por medio de la cual se crea el impuesto nacional ambiental al consumo de bolsas plásticas en almacenes de ventas al detal.

**Referencia:** Informe de ponencia para Primer Debate al **Proyecto de ley número 053 de 2016 Cámara**, por medio de la cual se crea el impuesto nacional ambiental al consumo de bolsas plásticas en almacenes de ventas al detal.

### **ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY**

El proyecto de ley, *por medio de la cual se crea el impuesto nacional ambiental al consumo de bolsas plásticas en almacenes de ventas al detal*, corresponde a una iniciativa de autoría del honorable Senador Antonio Navarro Wolff, el cual fue radicado ante la Secretaría General de la honorable Cámara de Representantes el 22 de julio de 2016, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 599 de 2016, repartido por la Mesa Directiva a la Comisión Tercera Constitucional Permanente, en consideración a las competencias reglamentarias y de ley establecidas.

En la Comisión Tercera Constitucional fueron designados para rendir ponencia para primer debate como coordinadora ponente la honorable Representante Sandra Liliana Ortiz Nova y como ponentes los honorables Representantes Pierre Eugenio García Jacquier y Bayardo Gilberto Betancourt Pérez.

### **TRÁMITE COMISIÓN TERCERA**

La Mesa Directiva designó como Coordinadora a la honorable Representante Sandra Liliana Ortiz Nova y como ponentes a los honorables Representantes Pierre Eugenio García Jacquier y Bayardo Gilberto Betancourt Pérez.

### **OBJETIVO**

La iniciativa legislativa que se pone en consideración del Congreso de la República tiene por objeto desincentivar el uso de bolsas plásticas distribuidas en los puntos de pago y utilizadas para transportar mercancías con el fin de disminuir la contaminación ambiental, creando el impuesto nacional ambiental al consumo de bolsas plásticas en almacenes de ventas al detal.

### **JUSTIFICACIÓN**

El uso indiscriminado de bolsas plásticas tiene severas consecuencias para el ambiente. Mientras que las ventajas prácticas de las bolsas gratuitas son inmediatas, sus consecuencias negativas son lejanas en el tiempo. En consecuencia, una de las estrategias más utilizadas para disminuir este comportamiento consiste en cambiar sus contingencias de reforzamiento, por ejemplo, aplicando un costo monetario a las bolsas. De esta manera, la conducta se asocia a una consecuencia negativa inmediata. En un estudio efectuado en 2012 en Argentina en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) se comenzaron a cobrar las bolsas plásticas que antes entregaban de manera gratuita. El



**INFORMACIÓN & SOLUCIONES**

objetivo general de este trabajo fue evaluar los efectos de este cambio en las contingencias sobre la conducta de uso de bolsas plásticas, se registró el material utilizado (bolsa plástica vs. bolsa reutilizable/chango) por 457 clientes al salir de comercios donde se implementó la medida (CABA) y donde no se implementó (Gran Buenos Aires [GBA]). Los registros se realizaron antes y después de su aplicación. Los resultados indicaron que la conducta de llevar bolsa reutilizable aumentó de manera significativa a lo largo del tiempo solo en los comercios que aplicaron la medida. A su vez, este comportamiento fue significativamente mayor en los supermercados de la CABA que en los del GBA, tanto a la semana como al mes de aplicada la medida. Esto significa que el cambio en las contingencias del reforzamiento fue eficaz para incrementar una conducta de cuidado del medio ambiente (Romina Caballero, Trabajos, efectos conductuales y actitudinales de una política de precios para disminuir el uso de bolsas plásticas, Caballero, R., Franco, P, Mazzeo, N, Putrino N, Morici, F y Jakovcevic, A.)

Las bolsas plásticas producen múltiples efectos dañinos: taponan las redes de alcantarillado, causando catastróficas inundaciones en las épocas de lluvias; saturan los rellenos sanitarios de material no biodegradable; contaminan ríos y mares, afectando dramáticamente las especies silvestres acuáticas, y generan, en su fabricación, gases efecto invernadero que incrementan el calentamiento global. De allí la alta relevancia y efectividad de las medidas que muchos países, ciudades y localidades del mundo están tomando para disminuir su uso, como se ilustra en la siguiente tabla.

<b>Ejemplo de regulación de bolsas plásticas en varios países</b>	
<b>País</b>	<b>Descripción</b>
Alemania	Las tiendas pagan impuesto de reciclaje y cobran entre $\zeta$ 0,20 y $\zeta$ 0,30 por bolsa reusable.
Bangladés	Fu ertes inundaciones por taponamiento de canales llevaron a prohibición de bolsas en 2002.
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 uso a 4 bolsas 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 $\pounds$ 0,05 por bolsa plástica o de papel, redujeron en más del 80% su uso.
Francia	Supermercados cobran entre $\zeta$ 0,02 y $\zeta$ 0,42 por bolsa. En París, el cargo es obligatorio desde 2007.
Hong Kong	En 2015 prohíbe bolsas de bajos espesores y fija tasa de 0,064 USD para el resto. El uso bajó en 90%.
India	Desde 2002, prohibición de bolsas de bajo calibre para proteger las vacas y los alcantarillados.
Indonesia	A partir de 2016, fija cargo a bolsas plásticas entre 0,04 a 0,15 de USD.
Irlanda	Impuesto de $\zeta$ 0,15 desde 2002 y lo subieron a $\zeta$ 0,22 en 2007. Reducción del 90% en uso.



**INFORMACIÓN & SOLUCIONES**

Israel	En 2008 se frustra proyecto de gravarlas. Actualmente, 275 bolsas por persona al año.
Italia	Prohibición de bolsas no biodegradables desde 2011. Se venden las biodegradables a € 0,10.
Kenia	Prohíbe fabricación e importación de bolsas plásticas desde 2011.
Malasia	Desde 2001 hay impuesto los sábados. En algunas partes, toda la semana.
Mauritania	En 2013 prohíbe fabricación e importación de bolsas plásticas.
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.
Ruanda	En 2004 prohibió regalar bolsas de plástico. En 2008 las prohibió totalmente.
Sudáfrica	Desde 2004 se grava el consumo de bolsas de plástico de calibre grueso.
Taiwán	En 2003 prohibió las bolsas plásticas de calibre ligero.
Tanzania	Desde 2006 hay prohibición de bolsas plásticas a nivel nacional.
Uganda	Desde 2007 prohibidas las bolsas de bajo calibre y una tasa a las de alto calibre.
Fuente: Datos tomados de <a href="http://www.bigfatbags.co.uk/bans-taxes-charges-plastic-bags">http://www.bigfatbags.co.uk/bans-taxes-charges-plastic-bags</a> .	

Se busca así incentivar al comprador a que no deseche la bolsa al primer uso, sino que la vuelva a usar tantas veces como sea posible. O, mejor aún, que adquiriera la costumbre de usar empaques de larga duración, tales como bolsas de tela o recipientes durables, contribuyendo de esta manera con el objetivo común de propender a un ambiente sano y a una menor emisión de gases con efecto invernadero. Por tanto, este impuesto no tiene como objetivo el recaudo de recursos, sino generar mayor conciencia ambiental, mostrando a las personas que entre más cumplan con esto, se tendrán más ganancias para el medio ambiente. Incluso, si se logra de manera significativa, los recaudos del impuesto propuesto deberían tender a reducirse.

## **MARCO LEGAL**

### **CONSTITUCIÓN**

La Constitución Política de 1993 en su artículo 1° define el carácter social del Estado y en este marco reconoce la protección del medio ambiente como un principio fundamental y un derecho colectivo. Establece los elementos fundamentales que actualmente sirven de sustento para el manejo ambiental del país: protección del ambiente, compromiso con la sostenibilidad y la eficiencia económica, control fiscal, participación ciudadana.

En su artículo 79, la Constitución Nacional (CN) consagra que ¿Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines¿.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

### El medio ambiente como patrimonio común

La CN incorpora este principio al imponer al Estado y a las personas la obligación de proteger las riquezas culturales y naturales (artículo 8°), así como el deber de las personas y del ciudadano de proteger los recursos naturales y de velar por la conservación del ambiente (artículo 95). En desarrollo de este principio, en el artículo 58 consagra que ¿la propiedad es una función social que implica obligaciones y, como tal, le es inherente una función ecológica¿; continúa su desarrollo al determinar en el artículo 63 que ¿Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley son inalienables, imprescriptibles e inembargables¿.

<b>2.2 Algunas normas generales</b>	
Decreto Ley 2811 de 1974	Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables (RNR) y no renovables y de protección al medio ambiente. El ambiente es patrimonio común, el Estado y los particulares deben participar en su preservación y manejo. Regula el manejo de los RNR, la defensa del ambiente y sus elementos.
Ley 23 de 1973	Principios fundamentales sobre prevención y control de la contaminación del aire, agua y suelo y otorgó facultades al Presidente de la República para expedir el Código de los Recursos Naturales.
Ley 99 de 1993	Crea el Ministerio del Medio Ambiente y organiza el Sistema Nacional Ambiental (Sina). Reforma el sector público encargado de la gestión ambiental. Organiza el Sina y exige la planificación de la gestión ambiental de proyectos. Los principios que se destacan y que están relacionados con las actividades portuarias son: La definición de los fundamentos de la política ambiental, la estructura del Sina en cabeza del Ministerio del Medio Ambiente, los procedimientos de licenciamiento ambiental como requisito para la ejecución de proyectos o actividades que puedan causar daño al ambiente y los mecanismos de participación ciudadana en todas las etapas de desarrollo de este tipo de proyectos.
Decreto número 1753 de 1994	Define la licencia ambiental (LA): naturaleza, modalidad y efectos; contenido, procedimientos, requisitos y competencias para el otorgamiento de LA.
Decreto número 2150 de 1995 y sus normas reglamentarias.	Reglamenta la licencia ambiental y otros permisos. Define los casos en que se debe presentar Diagnóstico Ambiental de Alternativas, Plan de Manejo Ambiental y Estudio de Impacto Ambiental. Suprime la licencia ambiental ordinaria.
Ley 388 de 1997	Ordenamiento Territorial Municipal y Distrital y Planes de Ordenamiento Territorial.
Ley 491 de 1999	Define el seguro ecológico y delitos contra los recursos naturales y el ambiente y se modifica el Código Penal.
Decreto número 1122 de 1999	Por el cual se dictan normas para la supresión de trámites.
Decreto número 1124 de 1999	Por el cual se reestructura el Ministerio del Medio Ambiente.

<b>Normatividad sobre residuos sólidos</b>	
Ley 9ª de 1979	Medidas sanitarias sobre manejo de residuos sólidos.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

Resolución número 2309 de 1986	Define los residuos especiales, los criterios de identificación, tratamiento y registro. Establece planes de cumplimiento vigilancia y seguridad.
Resolución número 541 de 1994	Reglamenta el cargue, descargue, transporte, almacenamiento y disposición final de escombros, materiales, concreto y agregados sueltos de construcción.
Ley 142 de 1994	Dicta el régimen de servicios públicos domiciliarios.
Documento Conpes 2750 de 1994	Políticas sobre manejo de residuos sólidos.
Resolución número 0189 de 1994	Regulación para impedir la introducción al territorio nacional de residuos peligrosos.
Decreto número 605 de 1996	Reglamenta la Ley 142 de 1994 en cuanto al manejo, transporte y disposición final de residuos sólidos
Ley 430 de 1998	Por la cual se dictan normas prohibitivas en materia ambiental referentes a los desechos peligrosos y se dictan otras disposiciones.
Decreto Reglamentario número 2462 de 1989	Reglamenta los procedimientos sobre explotación de materiales de construcción.
Resolución número 0189 de 1994	Regulación para impedir la entrada de residuos peligrosos al territorio nacional.

### **Instrumentos e incentivos económicos y tributarios ambientales**

La Ley Ambiental, Ley 99 de 1993, estableció que cuando se utilice el recurso hídrico se deben pagar tasas por uso o tasas compensatorias (artículo 42 de la Ley 99 de 1993, reglamentado por el Decreto número 155 de 2004 del MADS; y en el caso de vertimientos, se deben pagar las tasas retributivas (artículo 42 de la Ley 99 de 1993, reglamentado por el Decreto número 3100 de 2003, modificado este por el Decreto número 3440 de 2004, ambos del MADS). Así mismo, se establece en cuanto a incentivos tributarios una normatividad ambiental que incentiva a las empresas, comunidades o personas naturales que realicen esfuerzos para lograr el objetivo común de tener un ambiente adecuado para las generaciones futuras. En tal sentido en el Estatuto Tributario Nacional se otorgan al sector productivo beneficios fiscales e incentivos tributarios por inversión ambiental. Los dos principales incentivos de carácter ambiental son los relacionados con: a) la deducción del impuesto de rentas para inversiones en sistemas de control y mejoramiento ambiental; b) la exclusión del impuesto al valor agregado (IVA) por compra de maquinaria y equipos que hagan parte integral de un sistema de control y monitoreo ambiental.

Por tanto, se encuentra procedente crear un pago tributario por un uso que genera alto impacto para el medio ambiente como lo es el uso de bolsas plásticas.

### **Residuos**

La normatividad en Colombia en materia de residuos ha reglamentado su diferenciación entre residuos peligrosos y no peligrosos. En materia de residuos no peligrosos, se han establecido los PEGIRS de carácter territorial y en materia de residuos peligrosos, Colombia suscribió el Convenio



**INFORMACIÓN & SOLUCIONES**

de Basilea y lo ratificó con la Ley 430 de 1998. A partir de la suscripción del convenio se ha regulado la gestión integral del ciclo de vida del producto, la responsabilidad del generador, en la cual se establece que esta se extiende hasta la disposición final del producto; se introdujo en la normatividad el principio de precaución, la internalización de costos ambientales, normas de seguridad en el sistema de transporte de residuos peligrosos, entre otros.

El Decreto 4741 de 2005 tiene por objeto prevenir la generación de residuos o desechos peligrosos, así como regular el manejo de los residuos o desechos generados, con el fin de proteger la salud humana y el ambiente. El Decreto Reglamentario 1362 de 2007 tiene por objeto establecer los requisitos y el procedimiento para el registro de generadores de residuos o desechos peligrosos, como instrumento de captura de información, con la finalidad de contar con información normalizada, homogénea y sistemática sobre la generación y manejo de residuos o desechos peligrosos originados por las diferentes actividades productivas y sectoriales del país.

#### **MARCO INTERNACIONAL**

**Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo**, cuyo objetivo es establecer una alianza mundial equitativa mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre los Estados, los sectores claves de las sociedades y las personas, procurando alcanzar acuerdos internacionales en los que se respeten los intereses y se proteja la integridad del sistema ambiental.

**Ley 164 del 27 de octubre de 1994, mediante la cual se ratifica el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático**, el cual propende a lograr la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. El protocolo contempla ¿mecanismos de desarrollo limpio¿, para que los países no anexos (en vías de desarrollo) ayuden a los países del anexo B (desarrollados) a reducir el inventario atmosférico de los gases efecto invernadero (GEI) a los niveles establecidos por el Protocolo.

**Ley 629 de 27 diciembre 2000, por medio de la cual se aprueba el ¿Protocolo de Kyoto** de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático¿, hecho en Kyoto el 11 de diciembre de 1997, cuyo objetivo es la reducción de emisiones y fomentar la eficiencia energética.

**Ley 29 de 1992, por medio de la cual se aprueba el ¿Protocolo de Montreal** relativo a las sustancias agotadoras de la capa de ozono¿, suscrito en Montreal el 16 de septiembre de 1987, con sus enmiendas adoptadas en Londres el 29 de junio de 1990 y en Nairobi el 21 de junio de 1991.

**Ley 306 de 5 de agosto de 1996.** Aprueba la Enmienda de Copenhague al Protocolo de Montreal, relativo a las sustancias agotadoras de la capa de ozono, suscrita en Copenhague el 25 de noviembre de 1992.



**Ley 960 de 28 junio de 2005**, por medio de la cual se aprueba la Enmienda del Protocolo de Montreal, relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, adoptada en Beijing, China, el 3 de diciembre de 1999.

- Ley 30 del 5 de marzo de 1990, ratifica el **Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono**, que busca evitar los impactos potencialmente nocivos de la modificación de la capa de ozono sobre la salud humana y el medio ambiente y propende a una mayor investigación, con el fin de aumentar el nivel de conocimientos científicos al respecto.

**Ley 253 de 9 de enero de 1996**, por medio de la cual se aprueba el **Convenio de Basilea** sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, hecho en Basilea el 22 de marzo de 1989.

**Ley 1159 de 20 de septiembre 2009**, por medio de la cual se aprueba el **Convenio de Róterdam** para la aplicación del procedimiento de consentimiento fundamentado previo a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional.

**Ley 165 de 9 de noviembre de 1994**, aprueba el **Convenio sobre la Diversidad Biológica** cuyos objetivos son la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos. Este convenio fue ratificado mediante la Ley 165 del 9 de noviembre de 1994.

**Ley 17 de 22 de enero de 1981**, por la cual se aprueba la **Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre**, suscrita en Washington, D. C., el 3 de marzo de 1973.

**Ley 45 de 1983**, ratifica el **Convenio de las Naciones Unidas para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural**. El convenio pretende conservar el patrimonio cultural y el patrimonio natural, los cuales están cada vez más a menazados de destrucción no solo por las causas tradicionales de deterioro, sino también por la evolución de la vida social y económica que las agrava con fenómenos de alteración o de destrucción aún más temibles. Así mismo, considera que el deterioro o la desaparición de un bien del patrimonio cultural y natural constituye un empobrecimiento nefasto del patrimonio de todos los pueblos del mundo.

**Ley 106 de 10 de diciembre de 1985**, mediante la cual se ratifica el **Tratado de Cooperación Amazónica** firmado el 12 de marzo de 1981, para promover el desarrollo armónico de los territorios amazónicos, buscando equidad, preservación del medio ambiente y conservación y utilización racional de sus recursos naturales.

#### **Destinación específica**

El artículo 359 de la Constitución Política ha establecido la prohibición de crear rentas con destinación específica, salvo casos excepcionales.



*1. Las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios.*

*2. Las destinadas para inversión social.*

*3. Las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías.*

El impuesto nacional sobre las bolsas plásticas tiene una destinación específica, sin ser inconstitucional, puesto que está destinado de forma puntual a inversión social. Los recursos recaudados irán directamente a las cuentas que el Ictex tiene para financiar becas y créditos para educación superior. Se trata entonces de recursos que se invertirán en desarrollo social en una entidad de carácter social.

En muchos casos, la Corte Constitucional ha declarado inexecutable la destinación específica de los recursos porque se remiten directamente a la entidad de carácter social, sin establecer que su uso será exclusivo para inversión social. En consecuencia, los recursos destinados específicamente van realmente a solventar gastos de funcionamiento de la entidad, vulnerando totalmente el precepto constitucional.

Por la amplitud del concepto de lo social, la jurisprudencia ha establecido unas características que deben cumplir las rentas con destinación específica para poder ser consideradas constitucionales:

#### **Sentencia C-289/14**

*Comoquiera que el tributo ¿CREE¿ fue establecido como una renta destinada específicamente a la inversión social, conviene recordar las reglas que la jurisprudencia de esta Corte ha desarrollado sobre la prohibición constitucional prevista en el artículo 359 de crear, con algunas excepciones, entre ellas la inversión social, rentas de destinación específica. De conformidad con el mandato superior (artículo 359) ¿No habrá rentas nacionales de destinación específica¿. Se exceptúan: (¿) ¿2. Las destinadas para inversión social¿. En aplicación de este precepto, la jurisprudencia de esta corporación ha señalado una serie de características de la rentas de destinación específica que conviene recordar en esta oportunidad: ¿a. La prohibición consagrada en el artículo 359 de la Carta Política recae sobre rentas tributarias del orden nacional y no territorial, es decir sobre impuestos nacionales. b. Las rentas de destinación específica proceden únicamente con carácter excepcional y siempre que se den los presupuestos taxativamente señalados en el artículo 359 de la Constitución. c. La consagración de rentas de destinación específica no puede darse simplemente por el objeto del ente beneficiario. d. La prohibición de las rentas nacionales de destinación específica se justifica como un instrumento de significación política y de cumplimiento del plan de desarrollo. e. La prohibición constitucional de las rentas de destinación específica tiene como finalidad consolidar las funciones del presupuesto como instrumento democrático de política*





INFORMACIÓN & SOLUCIONES

*fiscal, de promoción del desarrollo económico y de asignación eficiente y justa de los recursos*  
(negrilla fuera de texto).

Cumplimiento de cada una de estas características por el impuesto propuesto:

**a. La prohibición consagrada en el artículo 359 de la Carta Política recae sobre rentas tributarias del orden nacional y no territorial, es decir, sobre impuestos nacionales.** El impuesto que el presente proyecto de ley plantea es de carácter nacional, por ende se cumple con esta característica.

**b. Las rentas de destinación específica proceden únicamente con carácter excepcional y siempre que se den los presupuestos taxativamente señalados en el artículo 359 de la Constitución.** El impuesto nacional a las bolsas plásticas es un tributo excepcional que más que generar recaudo lo que busca es desestimular el uso de bolsas plásticas para contribuir con el cuidado del medio ambiente. Así, es un impuesto con un doble fin social, mejoramiento del medio ambiente y apalancar a la ciudadanía en la generación de conocimientos en temas medioambientales, lo cual obviamente es inversión social.

**c. La consagración de rentas de destinación específica no puede darse simplemente por el objeto del ente beneficiario.** En este caso el objeto social del Icetex no tiene nada que ver con la destinación de los recursos, y lo recaudado no va al presupuesto general de la entidad; dentro de la destinación específica para la entidad, tiene otra destinación específica: para programas de inversión social, financiación de educación en temas medioambientales. Los recursos no podrán ser utilizados por la entidad para gastos de funcionamiento.

**d. La prohibición de las rentas nacionales de destinación específica se justifica como un instrumento de significación política y de cumplimiento del plan de desarrollo; y**

**e. La prohibición constitucional de las rentas de destinación específica tiene como finalidad consolidar las funciones del presupuesto como instrumento democrático de política fiscal, de promoción del desarrollo económico y de asignación eficiente y justa de los recursos.** Como se demuestra en esta exposición de motivos, el fin del impuesto no es el recaudo y financiación de gastos o programas del Estado, es desestimular el uso de bolsas plásticas. En consecuencia, lo que se espera realmente es que el recaudo sea bajo y con el paso del tiempo tienda a desaparecer; por ello este impuesto con destinación específica no afectará la promoción del desarrollo o la asignación justa de recursos.

#### **Justificación e impacto esperado del impuesto al consumo de bolsas plásticas**

Este proyecto de ley busca sumarse a la campaña **ReemBÓLSAle al Planeta**, que ha emprendido el país, bajo el liderazgo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Campaña que busca concientizar a la población colombiana sobre las implicaciones que tiene el uso excesivo de bolsas plásticas y disminuir su consumo por persona. Para alcanzar dicho propósito y llegar a la mayor



**INFORMACIÓN & SOLUCIONES**

cantidad de colombianos, las autoridades cuentan con aliados estratégicos tales como la organización internacional WWF, Fenalco, los almacenes de grandes superficies y Acoplásticos. Mediante un esfuerzo conjunto, a través de campañas educativas, buscan estimular el consumo responsable de bolsas plásticas promoviendo tres acciones: racionalizar su uso, reutilizarlas y devolverlas para reciclaje. Con el presente proyecto de ley se busca contribuir en la misma dirección, generando un incentivo complementario a estas iniciativas actualmente en marcha, eliminando la distribución gratuita de bolsas plásticas en los puntos de pago de los almacenes, supermercados y tiendas de cadena. Con esta medida se busca que, antes de pasar por la caja registradora, el comprador tenga la opción de tomar las bolsas que crea necesarias y pasarlas con el resto de productos para el pago. O, lo que es más deseable, que no tenga que comprar esas bolsas, porque lleva consigo bolsas reutilizables o empaques de larga duración.

Este proyecto de ley propone que se aplique el impuesto al consumo de bolsas plásticas, pero no en todos los puntos de venta al detal ni para cualquier tipo de bolsas usadas en cualquier establecimiento. Para hacerlo efectivo y poder aplicar medidas de control, se propone que esta medida solo cubra a los establecimientos que sean del régimen común, es decir, que ya están cobrando el IVA a sus clientes, que están obligados a registrar dicho impuesto en el recibo de pago y a declararlo y pagarlo a la DIAN. De allí que, para aplicar este nuevo impuesto, bastaría con añadir el cobro de las bolsas y registrarlo en el mismo recibo que ya está emitiendo. Además, se aplicaría un procedimiento de declaración y pago análogo al que ya se aplica para declarar y pagar el IVA. Se aplicaría entonces únicamente para los almacenes y las tiendas más formalizados, es decir, aquellos que ya tienen una relación formal con la DIAN y declaran y pagan regularmente el IVA, sin hacerlo extensivo a los establecimientos del régimen simplificado. Es decir, no se requerirían nuevos y costosos procesos de operación por parte de los almacenes, ni de las autoridades tributarias, sino usar los mismos mecanismos operativos y de control que ya se aplican para el caso del IVA.

Por otra parte, además de aplicar la medida propuesta únicamente a los establecimientos más formalizados, se establece otra condición simplificadora: solo se cobra por las bolsas que se entregan en los puntos de pago en el momento de culminar las compras. Es decir, este mecanismo se aplicaría únicamente para las bolsas usadas para el empaque final en el punto de pago y no para otro tipo de bolsas de uso común y obligado, tales como las que se emplean en las tiendas formalizadas o en los almacenes de cadena para empacar algunos productos antes de pasar por la caja, como por ejemplo las frutas y las verduras frescas u otros productos como carnes, que requieren un empaque para evitar su contaminación con otras sustancias o por tener altos niveles de humedad.

Según estimativos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en Colombia se consumen, en total, un promedio de 288 bolsas plásticas por persona al año. Asumiendo que aquí se están contabilizando todas las bolsas que se usan, y que según estadísticas del DANE una familia promedio en Colombia tiene 3,7 personas, esto daría un total de 20 bolsas por familia a la semana. Es decir, 20



**INFORMACIÓN & SOLUCIONES**

bolsas a la semana que incluyen todo tipo de bolsas: desde las más pequeñas, para llevar por ejemplo una medicina, unas pastillas de chocolate adquiridas en la pequeña tienda de barrio, o para empaçar los tomates adquiridos en el supermercado, antes de llevarlos a la caja. E incluye también, por supuesto, las bolsas de mayor tamaño a las que se propone aplicar el nuevo impuesto al consumo, tales como las usadas para empaçar, por ejemplo, varios productos adquiridos en una sola compra del día, o todo el mercado semanal o quincenal, para llevarlos a la casa.

Teniendo en cuenta estas dos consideraciones, aplicar el impuesto al consumo solo a establecimientos formales del régimen común y solo a bolsas usadas para el empaque final en el punto de pago. Para analizar el impacto del instrumento propuesto se puede hacer un supuesto bastante moderado: Que este impuesto solo se aplicaría para una cuarta parte del total de bolsas que, según los estimativos disponibles, se están consumiendo en el país. Es decir, que para tres cuartas partes del total de bolsas plásticas que se consumen, incluyendo por ejemplo las que se entregan en una pequeña tienda de barrio o en un puesto de plaza de mercado, es decir en establecimientos no formales o del régimen simplificado, no se aplicaría el impuesto y no sería obligatorio cobrar la bolsa. Bajo este supuesto, se esperaría que el consumo de estas bolsas que no se afectan con el impuesto propuesto fuesen objeto solo de las restricciones que el Gobierno nacional imponga, por ejemplo restringiendo ciertos tamaños menores, o bien por el desarrollo de las campañas de educación y divulgación orientadas a generar conciencia ambiental y disminuir su uso.

Partiendo de este supuesto, se puede analizar el impacto potencial del impuesto propuesto ya no para un promedio total de 20 bolsas por semana al año por familia, sino para una cuarta parte de esta estimación: únicamente para 5 bolsas adquiridas en establecimientos formales, del régimen común, y obtenidas al final de la compra, en el punto de pago. Solo para estas bolsas, para el primer año se propone fijar una tarifa del nuevo impuesto de \$ 150 por cada bolsa usada, estableciendo la obligación al almacén de cobrar como mínimo este valor al cliente por cada bolsa desechable que el usuario decida llevar. Con esto se quiere enviar una doble señal: que sea el comprador y no el almacén quien decida cuántas bolsas se quieren usar y que esas bolsas tengan un valor que deba pagar el usuario como retribución al efecto dañino sobre el medio ambiente que generan las bolsas plásticas. Con esta medida se busca enviar al consumidor la señal de que debe ser responsable y cuidar el medio ambiente. Pero también se envía el mensaje de que si cuida el medio ambiente, también estará cuidando su propio bolsillo.

Al aplicar esta medida, y siguiendo la experiencia de muchos países que la han implementado, se espera que, en poco tiempo, haya una fuerte disminución del uso de bolsas plásticas. Pero para tratar de incentivar aún más a quienes no respondan de manera suficientemente adecuada en los primeros meses de su aplicación, se propone que, al segundo año de vigencia, la tarifa por bolsa suba a \$ 300. Esto para enviar una señal más fuerte a quienes todavía no han optado por cambiar su hábito de usar



**INFORMACIÓN & SOLUCIONES**

bolsas desechables, pasando al uso de bolsas duraderas o de otros empaques igualmente no desechables.

Retomando estos estimativos, bastante moderados, se tendría que una familia promedio estaría consumiendo bolsas sujetas al pago que se propone, es decir bolsas usadas en el punto de pago de los establecimientos del régimen común en una cantidad promedio de 5 bolsas por semana. Es decir, una familia promedio usaría alrededor de 260 bolsas anuales que son objeto de este impuesto. Teniendo en cuenta este estimativo, y asumiendo 11,2 millones de familias que reporta el DANE como residentes en el país, se estarían consumiendo en total 2.912 millones de bolsas al año sujetas a este impuesto, lo que equivalentes a 243 millones de bolsas por mes.

A una tarifa inicial de \$ 150 por bolsa, y según estas estimaciones, durante el primer mes de operación de la norma, se causaría un impuesto por pagar del orden de \$ 36.400 millones. Pero si se asume que paulatinamente, mes a mes, los compradores van disminuyendo el uso de bolsas desechables hasta llegar, al finalizar el primer año, a solo la mitad de las bolsas que se usaban al comienzo del período, es decir, se podría bajar el consumo a 121 millones de bolsas mensuales. Esto arrojaría que, en el último mes del primer año, el valor del impuesto causado bajaría a un orden de \$ 18.200 millones mensuales. Con estos estimativos, y dado este efecto inicial de disminución del consumo, durante el primer año de aplicación el nuevo impuesto se generarían causaciones acumuladas del orden de \$ 328.000 millones. Y si esta tendencia se mantiene, bajando el consumo de bolsas al finalizar el segundo año a la mitad del primer mes de este año, se tendría que en el último mes de este segundo año el consumo ascendería a 61 millones de bolsas. Con esta tendencia decreciente, y con una tarifa durante el segundo año incrementada a \$ 300 por bolsa, el monto del impuesto causado ascendería a una suma acumulada de \$ 319.000 millones anuales, algo menor que la causada durante el primer año.

En síntesis, y si se cumplen las proyecciones aquí estimadas, en dos años se podría pasar de un consumo de 243 millones de bolsas por mes, que son objeto de este impuesto, a solo 61 millones de bolsas por mes. Es decir, si en los dos años se logra una reducción del 75% de las bolsas objeto de este impuesto que se consumen actualmente, se generarían más de \$ 300.000 millones de pesos anuales para financiar inversiones sociales en educación, formando profesionales cualificados en asuntos ambientales.

### **PROPOSICIÓN**

Por las anteriores consideraciones y con base en lo dispuesto en la Constitución Política de Colombia y la ley, proponemos a la Comisión Tercera de la honorable Cámara de Representantes dar primer debate al **Proyecto de ley número 053 de 2016 Cámara**, por medio de la cual se crea el impuesto nacional ambiental al consumo de bolsas plásticas en almacenes de ventas al detal.

De los honorables Representantes,



## **CONSULTAR NOMBRES Y FIRMA EN FORMATO PDF**

### **TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 053 DE 2016 CÁMARA**

*por medio de la cual se crea el impuesto nacional ambiental al consumo de bolsas plásticas en  
almacenes de ventas al detal.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Créase el impuesto nacional ambiental al consumo de bolsas plásticas distribuidas en los puntos de pago y utilizadas para transportar mercancías, con el objeto de asignarles un precio que desincentive su consumo por el efecto nocivo que ellas generan sobre el medio ambiente.

El hecho generador de este impuesto es el suministro de bolsas plásticas por parte de los almacenes de ventas al detal del régimen común del impuesto a las ventas (IVA) y usadas por los compradores para empaclar los bienes adquiridos, ya sea para consumo en el mismo lugar, para ser llevados fuera del establecimiento o para ser entregados a domicilio.

Está obligado a pagar este impuesto el comprador que consume la bolsa.

Son responsables de este impuesto los establecimientos pertenecientes al régimen común que venden los bienes que se empaclar en la bolsa plástica sujeta al mismo, los cuales tienen el deber de recaudar, declarar y transferir este impuesto al Estado, dentro de los plazos fijados.

El impuesto se causará en el momento de la entrega material de la bolsa y su valor debe quedar registrado en la factura o documento equivalente expedido al comprador por el establecimiento responsable.

El responsable del recaudo de este impuesto tiene la obligación de cobrar al adquirente o cliente un valor equivalente al menos al monto del mismo por cada bolsa que le suministre.

Este impuesto no es descontable del impuesto sobre las ventas (IVA) ni es deducible para la liquidación del impuesto a la renta.

El no cumplimiento de las obligaciones que consagra este artículo dará lugar a las sanciones aplicables en el impuesto sobre las ventas (IVA).



Parágrafo 1°. El período gravable para la declaración y pago de este impuesto será bimestral, teniendo en cuenta los siguientes períodos: enero-febrero, marzo-abril, mayo-junio, julio-agosto, septiembre-octubre, noviembre-diciembre.

En el caso de liquidación o terminación de actividades durante el ejercicio, el período gravable se contará desde su iniciación hasta las fechas señaladas en el artículo 595 del Estatuto Tributario.

Cuando se inicien actividades durante el ejercicio, el período gravable será el comprendido entre la fecha de iniciación de actividades y la fecha de finalización del respectivo período.

Este impuesto será administrado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, para lo cual tendrá las facultades consagradas en el Estatuto Tributario para la investigación, determinación, control, discusión y cobro de los impuestos de su competencia y para la aplicación de las sanciones contempladas en el mismo y que sean compatibles con la naturaleza del impuesto.

Parágrafo 2°. El responsable de este impuesto tiene la obligación de llevar un registro de las bolsas plásticas referidas en este artículo, con la siguiente información: (a) el número de bolsas que tenga en su inventario, discriminado por tamaños y calibres, con fecha inicial correspondiente al primer día de vigencia del impuesto; (b) el número de bolsas compradas o adquiridas en cada período gravable, discriminado por tamaños y calibres; y (c) el número de bolsas suministradas a sus clientes en cada período gravable, discriminado por tamaños y calibres. Este registro deberá conservarse mínimo por cinco (5) años y deberá ponerse a disposición del ente de control cuando este lo requiera.

Parágrafo 3°. Facúltese al Gobierno nacional para realizar las incorporaciones y sustituciones al Presupuesto General de la Nación que sean necesarias para adecuar las rentas y apropiaciones presupuestales a lo dispuesto en el presente artículo, sin que con ello se modifique el monto total aprobado por el Congreso de la República.

Artículo 2°. *Prohibición de suministrar bolsas plásticas gratuitas.* Prohíbese a los establecimientos responsables del impuesto ambiental al consumo de bolsas plásticas suministrar gratis a sus clientes las bolsas sujetas al pago de este impuesto, teniendo que cobrar por cada una de ellas un precio que será, al menos, el valor de este impuesto.

Artículo 3°. *Base gravable y tarifa del impuesto al consumo de bolsas plásticas.* El suministro de bolsas plásticas al comprador estará gravado por el impuesto nacional ambiental al consumo de estas bolsas, por cada bolsa suministrada al comprador, con una tarifa de ciento cincuenta pesos (\$ 150) durante los primeros doce (12) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley. Durante los doce (12) meses siguientes, esta tarifa será de trescientos pesos (\$ 300) por cada bolsa, valor que se ajustará cada primero de enero con base en el crecimiento del índice de precios al consumidor (IPC) reportado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) para el último período de doce meses culminado el 30 de noviembre del año inmediatamente anterior, aproximado a la decena de pesos más cercana.



El recaudo de este impuesto será destinado al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex) para inversión social en becas y créditos con opción de condonación de la deuda, a llevarse a cabo en programas de educación superior de pregrado o posgrado en áreas académicas relacionadas con el medio ambiente.

Parágrafo 1°. Las becas y créditos con opción de condonación de la deuda hacia donde se dirijan estos recaudos se otorgarán para programas que cuenten con acreditación, o en su defecto programas en instituciones de educación acreditadas institucionalmente, de acuerdo con reglamentación que deberá expedir el Ministerio de Educación Nacional para tal efecto, teniendo en cuenta los criterios fijados en el artículo 61 de la Ley 1753 de 2015 o la que la modifique o sustituya. Si se trata de instituciones educativas de otro país, se requiere que cuenten con un reconocimiento equivalente por parte de una entidad certificadora o evaluadora de alta calidad reconocida en su país o a nivel internacional.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público o la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales deberán informar anualmente a las comisiones económicas del Congreso de la República las cantidades y valores declarados y recaudados por este tributo, desagregando las cifras por municipio y el Distrito Capital. Igualmente, informarán sobre la destinación de este recaudo.

Artículo 4°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir del período gravable siguiente al bimestre en que se realice su promulgación, conforme a los períodos señalados en el parágrafo 1° del artículo 1° de esta ley.

## **CONSULTAR NOMBRES Y FIRMA EN FORMATO PDF**

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
(Asuntos Económicos)

Bogotá, D. C., 8 de septiembre de 2016

En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia para Primer Debate del **Proyecto de ley número 053 2016 Cámara**, por medio de la cual se crea el impuesto nacional ambiental al consumo de bolsas plásticas en almacenes de ventas al detal, presentado por la honorable Representante Sandra Liliana Ortiz Nova, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la *Gaceta del Congreso*, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.



**CONSULTAR NOMBRE Y FIRMA EN  
FORMATO PDF**