

Bogotá D.C., Julio 22 de 2016

Honorable Representante
MIGUEL ANGEL PINTO HERNANDEZ
Presidente
Cámara de Representantes
Bogotá D.C.

Asunto: Proyecto de Ley No. ___ de 2016 “Por medio de la cual se crea el impuesto nacional ambiental al consumo de bolsas plásticas en almacenes de ventas al detal”

Respetado Presidente:

En mi condición de Senador de la República radico el presente Proyecto de Ley que busca establecer un impuesto nacional ambiental al consumo de bolsas plásticas para desincentivar su uso y disminuir así la contaminación ambiental.

Presento a consideración del Congreso de la República este proyecto para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Ley.

Adjunto original y tres (3) copias del documento, así como una copia en medio magnético (CD).

Cordialmente,

ANTONIO NAVARRO WOLFF
Senador Alianza Verde.

PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2016

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 empacar 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 empacan 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 al 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 éste 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, informará 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 periodos señalados en el parágrafo primero del artículo primero de esta ley.

ANTONIO NAVARRO WOLFF
Senador Alianza Verde.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Proyecto de Ley ---- de 2016

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

1. Objetivo del proyecto

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.

2. Problemática

Las bolsas plásticas se han convertido, en el mundo entero, en problema de talla mayor. No sólo son indeseables por el desagradable aspecto que generan en las calles, en los parques y especialmente en las zonas rurales, sino que producen también 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.

Ejemplo de regulación e bolsas plásticas en varios países

País	Descripción
Alemania	Las tiendas pagan impuesto de reciclaje y cobran entre € 0,20 y € 0,30 por bolsa reusable.
Bangladesh	Fuertes 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.
E.E.U.U.	20 estados y 132 ciudades tienen regulación, cobrando en muchos casos entre 0,05 y 0,15 USD.
Escocia	Desde 2012, cargo de £ 0,05 por bolsa plástica o de papel, redujeron en más del 80% su uso.
Francia	Supermercados cobran entre € 0,02 y € 0,42 por bolsa. En París el cargo es obligatorio desde 2007.
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 € 0,15 desde 2002 y lo subieron a € 0,22 en 2007. Reducción del 90% en uso.
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 mil 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 http://www.bigfatbags.co.uk/bans-taxes-charges-plastic-bags	

Con el presente proyecto de ley, se busca enviar a la ciudadanía colombiana una señal palpable de que la calidad del medio ambiente tiene un alto valor, que las bolsas plásticas deterioran de manera grave este valioso recurso y que se deben tomar precauciones para lograr un uso moderado de este tipo de empaques. No se trata entonces de generar más gastos a las familias, ni más ingresos al Estado, sino buscar que los hogares y las personas adquieran conciencia ambiental y se acostumbren a no abusar de estas bolsas, ganándose además como premio un ahorro en dinero.

Para cumplir con este objetivo, al crear un impuesto al consumo se obligaría a los almacenes y tiendas de cadena a que dejen de repartir, en los puntos de pago, las bolsas plásticas de manera gratuita. De esta manera, ya no será el empleado del almacén quien

decida la cantidad y el tipo de bolsas a usar para empacar los productos en cada compra, sino que será el comprador quien tome esta decisión: él tendrá que pagar por cada bolsa que solicite al almacén y por tanto tomará la decisión consciente de cuántas bolsas usar.

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 adquiera 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 por un ambiente sano y por 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.

3. Marco Constitucional y legal que sustenta la ley.

Este proyecto de ley tiene como sustento constitucional el art. 79¹, primordialmente, que hace referencia al derecho que tienen todas las personas a gozar de un ambiente sano y el deber del Estado de proteger la integridad del ambiente y fomentar la educación en los ciudadanos para lograr la protección de la diversidad y la conservación del medio ambiente, con la expedición de esta norma el Congreso estará garantizando los dos postulados constitucionales, por un lado el mejoramiento del medio ambiente que podrán disfrutar los ciudadanos será evidente al disminuir la cantidad de basuras plásticas y de otro lado el

¹ ARTICULO 79. 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.

Estado estará protegiendo el ambiente a través de educación consciente a los ciudadanos, como se menciona en el objeto de la ley el impuesto nacional al uso de bolsas plásticas no busca incremento en el recaudo fiscal, sino desestimulo en el uso de un producto nocivo para el medio ambiente y por ende para los ciudadanos.

En cuanto a los artículos constitucionales que tienen inferencia directa con los ciudadanos y su deber de contribuir con el cuidado del medio ambiente, el numeral 8² del artículo 95 establece como uno de los deberes de los ciudadanos la protección de los recursos naturales y velar por la conservación del medio ambiente, así, es necesario el desarrollo normativo para que los deberes tengan un efectivo cumplimiento. El ponerle un valor a las bolsas plásticas, que realmente es simbólico, recuerda a los ciudadanos el deber constitucional que ellos tienen para con el medio ambiente y con los demás ciudadanos, con esta retribución por los servicios que el medio ambiente les está prestando se espera que los ciudadanos midan el impacto que sus acciones causan en el bienestar colectivo.

Estos dos artículos se complementan y son la base para el desarrollo de acciones como la imposición de cobros por el uso de los recursos naturales y el daño ocasionado con nuestras acciones al medio ambiente que es lo que se propone en este proyecto de ley.

Legalmente el desarrollo de la base constitucional lo da la ley 99 de 1993 por medio de la cual se creó el Ministerio del Medio Ambiente y se reordenó el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, entre otras disposiciones. Desde los principios rectores de esta norma -numeral 7 del artículo 1 sobre los principios generales ambientales- se deja en cabeza del Estado la obligación de incorporar los costos ambientales por el uso del bien común medio ambiente, y cobrados para acciones de *“prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables.”*. El proyecto de

2 ... 8. Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano;

ley busca apoyar al Gobierno Nacional en este sentido, implementando de forma concreta la premisa mundial que *“el que contamina paga”* y llevando a los ciudadanos a dejar de lado el uso de estos artículos contaminantes que tanto daño causan al medio ambiente. La educación medio ambiental requiere de mecanismos alternos que orienten el comportamiento de los ciudadanos hacia la protección del medio ambiente, y el cobrar un valor como contraprestación por el uso del medio ambiente es uno de ellos.

4. 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 ICETEX 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 (Art. 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 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 medio ambientales 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 medio ambientales. 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.

5. 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 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 sólo cubija a los establecimientos que sean del régimen común, es decir que ya están cobrando el IVA a sus clientes, que están obligados 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. Aplicaría entonces únicamente para los almacenes y las tiendas más formalizadas, es decir, aquellas 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: sólo se cobra por las bolsas que se entregan en los puntos de pago, al 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 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 empacar 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 empacar, 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 sólo a establecimientos formales del régimen común y sólo 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 sólo 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 sólo 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. Sólo 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 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 a pagar del orden de 36.400 millones de pesos. 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 sólo 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 de pesos mensuales. Con estos estimativos, y dado este efecto inicial de disminución del consumo, durante el primer año de aplicación el nuevo impuesto se generaría causaciones acumuladas del orden de 328 mil millones de pesos. 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 mil millones de pesos 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 sólo 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 mil millones de pesos anuales para financiar inversiones sociales en educación, formando profesionales cualificados en asuntos ambientales.

6. Resumen del Proyecto de Ley

El proyecto de ley tiene como finalidad 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, y para ello se propone imponer un impuesto que será no sobre el valor de la bolsa sino sobre el costo del daño ambiental que genera la bolsa después de usada.

Hecho generador: 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 empacar los bienes adquiridos, ya sea para consumo en el mismo lugar, para ser llevados fuera del establecimiento o para ser entregados a domicilio.

Sujeto pasivo: comprador que consume la bolsa.

Quien recauda, declara y transfiere el impuesto: establecimientos pertenecientes al régimen común que venden los bienes que se empacan en la bolsa plástica sujeta al mismo.

Causación: se causará al 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.

Base Gravable: cada bolsa usada por el daño ambiental que genera.

Tarifa: 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)

Prohibición: los establecimientos responsables del impuesto ambiental al consumo de bolsas plásticas NO PODRÁN 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.

Destinación: 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, en programas que cuenten con acreditación, o en su defecto programas en instituciones de educación acreditadas institucionalmente.

ANTONIO NAVARRO WOLFF
Senador Alianza Verde.