



MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

DECRETO No. _____

“Por el cual se modifica el epígrafe de la Parte 5 del Libro 1 y se adiciona el Título 6 a la Parte 5 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016 Único Reglamentario en Materia Tributaria, para reglamentar el parágrafo 1 del artículo 512-15 y los numerales 3 y 4 del artículo 512-16 del Estatuto Tributario”

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las consagradas en los numerales 11 y 20 del artículo 189 de la Constitución Política, y los artículos 512-15 y 512-16 del Estatuto Tributario, y

CONSIDERANDO

Que mediante los artículos 207 y 208 de la Ley 1819 de 2016 se adicionaron al Estatuto Tributario los artículos 512-15 y 512-16 relacionados con el Impuesto Nacional al Consumo de Bolsas Plásticas, los cuales, disponen:

- i) Que la entrega a cualquier título de bolsas plásticas, cuya finalidad sea cargar o llevar productos enajenados por los establecimientos comerciales que las entreguen, está sujeta al mencionado impuesto.
- ii) Que la tarifa del impuesto de las bolsas plásticas que ofrezcan soluciones ambientales será del 0%, 25%, 50% o 75% del valor pleno de la tarifa, según el nivel (de 1 a 4) de impacto al medio ambiente y la salud pública, definido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con base en la reglamentación que establezca el Gobierno Nacional.
- iii) Que las bolsas biodegradables y reutilizables, certificadas como tal por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, no causan el mencionado impuesto, conforme a la reglamentación del Gobierno Nacional.

Que la Política Nacional de Producción y Consumo Sostenible establece como objetivo principal *“Orientar el cambio de los patrones de producción y consumo de la sociedad colombiana hacia la sostenibilidad ambiental, contribuyendo a la competitividad de las empresas y al bienestar de la población”*, para lo cual definió una serie de estrategias y líneas de acción, de las cuales destaca el fortalecimiento de la reglamentación con énfasis en el establecimiento de obligaciones dirigidas a la regulación del uso y la restricción de materiales y productos.

Que la racionalización en el uso de los recursos naturales y la sostenibilidad del medio ambiente han generado la necesidad de modificar los procesos de producción de la industria del plástico a nivel mundial y nacional, incentivando la producción de bolsas plásticas biodegradables mediante la adición de aditivos de origen inorgánico, orgánico o biológico que permiten la biodegradación de los materiales. Así mismo, la industria del plástico ha desarrollado bolsas reutilizables que, a través de los múltiples usos por parte del consumidor, disminuye su huella de carbono a lo largo del ciclo de vida de la bolsa plástica.

Continuación del Decreto *"Por el cual se modifica el epígrafe de la Parte 5 del Libro 1 y se adiciona el Título 6 a la Parte 5 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016 Único Reglamentario en Materia Tributaria, para reglamentar el parágrafo 1 del artículo 512-15 y los numerales 3 y 4 del artículo 512-16 del Estatuto Tributario"*.

Que a nivel internacional y nacional existen reglamentaciones y normalizaciones basadas en sustentos científicos sobre biodegradabilidad y reutilización de bolsas plásticas, que se han tomado como referencia para la expedición del presente Decreto, entre ellas la American Society for Testing and Materials ASTM, las normas expedidas por los Comités Técnicos de Normalización (CTN) de la Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR), conocidas como UNE (Una Norma Española), por el Instituto Alemán de Normalización – Normas DIN y por el Colombiano de Normas Técnicas y Certificación - ICONTEC.

Que mediante el Decreto-Ley 3573 de 2011 se creó la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA y se estableció dentro de sus funciones, la de *"Otorgar o negar las licencias, permisos y trámites ambientales de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de conformidad con la ley y los reglamentos"*.

Que le corresponde a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA o quien haga sus veces, otorgar o negar las solicitudes de certificación relacionadas con el cumplimiento de los requisitos técnicos de las bolsas plásticas biodegradables y las certificaciones acerca del cumplimiento de los requisitos de las bolsas plásticas reutilizables que no causan el Impuesto Nacional al Consumo de Bolsas Plásticas.

Que en cumplimiento del Decreto 1081 de 2015, modificado por el Decreto 270 de 2017, y los artículos 3 y 8 de la Ley 1437 de 2011, el proyecto de decreto fue publicado en el sitio web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público el día X del mes X de 2017.

Que, en mérito de lo expuesto,

DECRETA:

ARTÍCULO 1. Modificación del epígrafe de la Parte 5 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016 Único Reglamentario en Materia Tributaria. Modifíquese el epígrafe de la Parte 5 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, el cual quedará así:

"PARTE 5

Impuesto sobre la renta para la equidad - CREE, impuesto nacional a la gasolina y al ACPM, Complementario de Normalización Tributaria, monotributo, impuesto nacional al carbono e impuesto nacional al consumo de bolsas plásticas"

ARTÍCULO 2. Adición del Título 6 a la Parte 5 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016 Único Reglamentario en Materia Tributaria. Adiciónese el Título 6 a la Parte 5 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, el cual quedará así:

"TÍTULO 6

Impuesto Nacional al Consumo de Bolsas Plásticas

CAPÍTULO 1

Generalidades

Artículo 1.5.6.1.1. Objeto. El presente título tiene por objeto reglamentar los requisitos para aplicar las tarifas diferenciales del impuesto de las bolsas plásticas que ofrezcan soluciones ambientales, así como las condiciones de la no causación del impuesto nacional al consumo de bolsas plásticas.

Continuación del Decreto "Por el cual se modifica el epígrafe de la Parte 5 del Libro 1 y se adiciona el Título 6 a la Parte 5 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016 Único Reglamentario en Materia Tributaria, para reglamentar el parágrafo 1 del artículo 512-15 y los numerales 3 y 4 del artículo 512-16 del Estatuto Tributario".

Artículo 1.5.6.1.2. Definiciones. Para efectos de la aplicación de lo dispuesto en el presente Título, se adoptan las siguientes definiciones:

Aditivo: Material añadido a un polímero o copolímero para modificar sus propiedades.

Biodegradabilidad. Susceptibilidad que tiene un compuesto o una sustancia química de ser descompuesta por microorganismos.

Bolsa plástica biodegradable. Bolsa fabricada a partir de resinas plásticas en la cual la degradación es el resultado de la acción de microorganismos que se encuentran en forma natural, tales como bacterias, hongos y algas.

Bolsa plástica reutilizable. Bolsa fabricada a partir de resinas plásticas cuyas características técnicas y mecánicas permite su uso varias veces, sin que para ello requiera procesos de transformación.

Degradación. Proceso irreversible que conduce a un cambio significativo de la estructura de un material, generalmente caracterizado por una pérdida de sus propiedades como son la integridad, la resistencia mecánica o el cambio de peso molecular o estructura, la fragmentación, entre otros.

Oxo-biodegradación. Degradación identificada por fenómenos oxidativos y biológicos, simultáneamente o sucesivamente.

Artículo 1.5.6.1.3. Certificaciones. Para efectos de lo dispuesto en el parágrafo 1 del artículo 512-15 y en los numerales 3 y 4 del artículo 512-16 del Estatuto Tributario, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá la forma y los requisitos que deberán cumplir las solicitudes de los fabricantes e importadores de bolsas plásticas, con el fin de obtener la respectiva certificación

La certificación será expedida por la ANLA y tendrá vigencia de un (1) año.

CAPÍTULO 2

Tarifas diferenciales del Impuesto Nacional al Consumo de Bolsas Plásticas

Artículo 1.5.6.2.1. Requisitos para la aplicación de las tarifas diferenciales del impuesto nacional al consumo de bolsas plásticas que ofrezcan soluciones ambientales. De acuerdo con lo dispuesto en el parágrafo 1 del artículo 512-15 del Estatuto Tributario, las bolsas plásticas que ofrezcan soluciones ambientales tendrán tarifas diferenciales del 0%, 25%, 50% o 75% del valor pleno de la tarifa, siempre y cuando se dé cumplimiento a los siguientes requisitos:

1. **Biodegradabilidad:** Bolsa plástica biodegradable en un porcentaje igual o superior al treinta por ciento (30%) según lo indicado en las normas NTC-5991-2014, ASTM D6400-04, UNE-EN-ISO 13432:2000-11, DIN V54900-2 u oxo-biodegradable cumpliendo con la norma ASTM D6954-04 2013.

En todo caso, la bolsa plástica no debe contener sustancias de interés en su composición como Zinc (Zn), Cobre (Cu), Níquel (Ni), Cadmio (Cd), Plomo (Pb), Mercurio (Hg), Cromo (Cr), Arsénico(As) y Cobalto (Co).

2. **Porcentaje de material reciclado en la composición de la bolsa:** La bolsa plástica debe contener, como mínimo un cuarenta por ciento (40%) de material reciclado pos-consumo o pos-industrial, lo cual se demostrará conforme a lo dispuesto en la ficha técnica que establezca el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para tal fin.

Continuación del Decreto “Por el cual se modifica el epígrafe de la Parte 5 del Libro 1 y se adiciona el Título 6 a la Parte 5 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016 Único Reglamentario en Materia Tributaria, para reglamentar el parágrafo 1 del artículo 512-15 y los numerales 3 y 4 del artículo 512-16 del Estatuto Tributario”.

3. **Reutilización:** Bolsa plástica que, mediante prueba de carga dinámica, demuestre que es reutilizable un mínimo de quince (15) veces con la máxima carga indicada, de acuerdo con la norma UNE 53942-2009.

Las tarifas diferenciales a que se refiere el presente artículo se aplicarán de acuerdo a lo dispuesto en la siguiente tabla:

Nivel de impacto al medio ambiente y la salud pública*	Requisitos cumplidos	Porcentaje aplicable de la tarifa plena
4	La bolsa plástica cumple el requisito previsto en el numeral 2 o en el numeral 3.	75%
3	La bolsa plástica cumple el requisito previsto en el numeral 1, o cumple simultáneamente los requisitos previstos en los numerales 2 y 3.	50%
2	La bolsa plástica cumple simultáneamente los requisitos previstos en los numerales 1 y 2, o cumple simultáneamente los requisitos previstos en los numerales 1 y 3.	25%
1	La bolsa plástica cumple simultáneamente los requisitos previstos en los numerales 1, 2 y 3.	0%

*Entiéndase 1 como el menor y 4 como el mayor impacto ambiental generado por la bolsa plástica.

Parágrafo 1. El cumplimiento de los requisitos establecidos en el presente artículo será certificado por un laboratorio acreditado por el Organismo Nacional de Acreditación - ONAC o que haga parte de los acuerdos de reconocimiento multilateral suscritos por este Organismo.

Parágrafo 2. Las bolsas plásticas de que trata el presente artículo deberán incorporar como mínimo la siguiente información:

- Nombre del fabricante o importador.
- País de origen.
- Norma(s) técnica(s) que cumple la bolsa plástica en su elaboración.

Continuación del Decreto "Por el cual se modifica el epígrafe de la Parte 5 del Libro 1 y se adiciona el Título 6 a la Parte 5 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016 Único Reglamentario en Materia Tributaria, para reglamentar el parágrafo 1 del artículo 512-15 y los numerales 3 y 4 del artículo 512-16 del Estatuto Tributario".

- La siguiente leyenda: *"La entrega de esta bolsa plástica cuenta con una tarifa diferencial al impuesto nacional al consumo de bolsas plásticas"*.

CAPÍTULO 3

No Causación del Impuesto Nacional al Consumo de Bolsas Plásticas

Artículo 1.5.6.3.1. Bolsas plásticas biodegradables que no causan el impuesto nacional al consumo de bolsas plásticas. No causan el impuesto nacional al consumo de bolsas plásticas, las bolsas biodegradables que cumplan con cualquiera de las siguientes condiciones:

1. Para biodegradabilidad en condiciones ambientales y compostabilidad: La bolsa plástica deberá cumplir con todos los requisitos contenidos en alguna de las siguientes normas: NTC-5991-2014 (Norma Técnica Colombia), ASTM D6400-04, UNE-EN-ISO 13432:2000-11 o DIN V54900-2.2.
2. Para biodegradabilidad en rellenos sanitarios: La bolsa plástica deberá ser biodegradable en un porcentaje igual o superior al cincuenta por ciento (50%), para un periodo de 365 días en un ensayo de degradación acelerada simulando condiciones de un relleno sanitario realizado conforme a la norma ASTM D7475-11 y las pruebas de ecotoxicidad, según normas D5951-96(2002) y D6954-04.

Parágrafo 1. En todo caso, las bolsas plásticas no deben contener sustancias de interés en su composición como Zinc (Zn), Cobre (Cu), Níquel (Ni), Cadmio (Cd), Plomo (Pb), Mercurio (Hg), Cromo (Cr), Arsénico(As) y Cobalto (Co).

Parágrafo 2. Las bolsas plásticas biodegradables de que trata el presente artículo deberán incorporar como mínimo la siguiente información:

- Nombre del fabricante o importador.
- País de origen.
- Norma(s) técnica(s) que cumple la bolsa plástica en su elaboración.
- La siguiente leyenda: *"La entrega de esta bolsa plástica no causa el impuesto nacional al consumo de bolsas plásticas"*.

Parágrafo 3. El cumplimiento de los requisitos establecidos en el presente artículo será certificado por un laboratorio acreditado por el Organismo Nacional de Acreditación - ONAC o que haga parte de los acuerdos de reconocimiento multilateral suscritos por este Organismo.

Artículo 1.5.6.3.2. Bolsas plásticas reutilizables que no causan el impuesto nacional al consumo de bolsas plásticas. No causan el impuesto nacional al consumo de bolsas plásticas, las bolsas plásticas reutilizables que cumplan la totalidad de las siguientes características técnicas y mecánicas:

1. Tener una vida útil mínima equivalente a ciento veinticinco (125) usos sin que requiera de procesos de transformación, en una distancia de transporte mínima de cincuenta (50) metros con la máxima capacidad portante anunciada en la bolsa, de acuerdo con la norma UNE 53942-2009.
2. Permite ser limpiada o desinfectada sin deformarse o perder sus características.

Continuación del Decreto “Por el cual se modifica el epígrafe de la Parte 5 del Libro 1 y se adiciona el Título 6 a la Parte 5 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016 Único Reglamentario en Materia Tributaria, para reglamentar el parágrafo 1 del artículo 512-15 y los numerales 3 y 4 del artículo 512-16 del Estatuto Tributario”.

Parágrafo 1. Las bolsas plásticas reutilizables de que trata el presente artículo deberán incorporar como mínimo la siguiente información:

- Nombre del fabricante o importador.
- País de origen.
- Norma(s) técnica(s) que cumple la bolsa plástica en su elaboración.
- La siguiente leyenda: “La entrega de esta bolsa plástica no causa el impuesto nacional al consumo de bolsas plásticas”.

Parágrafo 2. El cumplimiento de los requisitos establecidos en el presente artículo será certificado por un laboratorio acreditado por el Organismo Nacional de Acreditación - ONAC o que haga parte de los acuerdos de reconocimiento multilateral suscritos por este Organismo.”

Artículo 3. Vigencia. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación, modifica el epígrafe de la Parte 5 del Libro 1 y adiciona el Título 6 a la Parte 5 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016 Único Reglamentario en Materia Tributaria.

PUBLIQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá D.C., a los

EL MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

MAURICIO CÁRDENAS SANTAMARÍA

EL MINISTRO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

LUIS GILBERTO MURILLO URRUTIA

**MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL PROYECTO DE DECRETO “POR EL CUAL SE MODIFICA EL
EPÍGRAFE DE LA PARTE 5 DEL LIBRO 1 Y SE ADICIONA EL TÍTULO 6 A LA PARTE 5 DEL LIBRO 1
DEL DECRETO 1625 DE 2016 ÚNICO REGLAMENTARIO EN MATERIA TRIBUTARIA, PARA
REGLAMENTAR EL PARÁGRAFO 1 DEL ARTÍCULO 512-15 Y LOS NUMERALES 3 Y 4 DEL
ARTÍCULO 512-16 DEL ESTATUTO TRIBUTARIO”.**

1. ANTECEDENTES, RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA.

El término Bolsa, del latín *bursa*, es una especie de saco de papel, plástico, tela u otro material, que se utiliza para guardar, trasladar o transportar cosas. La bolsa de plástico, como objeto cotidiano, es normalmente utilizada para transportar pequeñas cantidades de mercancías y fueron introducidas en los años setenta y se hicieron muy populares, especialmente a través de su distribución gratuita en supermercados y otras tiendas. Principalmente en Latinoamérica son utilizadas para la presentación de la basura doméstica y, a través de su decoración con los símbolos de las marcas, constituyen una forma barata de publicidad para las tiendas que las distribuyen¹.

Información emitida por la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos revela que aproximadamente se consumen cada año, alrededor del mundo, entre 500 billones y un trillón de bolsas plásticas², menos del 1% de las bolsas se recicla. Es más costoso reciclar una bolsa plástica que producir una nueva.

Los problemas ambientales se derivan de que son fabricadas entre otros con polietileno, un derivado del petróleo, que representa una presión para los recursos naturales, en razón a que la descomposición de la bolsa plástica tarda aproximadamente entre 100 a 400 años, generando efectos negativos, tales como presión sobre los rellenos sanitarios, muertes de miles de animales acuáticos al confundirlas con alimento.

Una acción importante para lograr mitigar este gran impacto al medio ambiente, es el uso de bolsas de tela u otras alternativas de transporte de mercancías reutilizables, tal como lo están haciendo decenas de países en el mundo.

En Colombia se inició el uso de bolsas reutilizables promovidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible desde el año 2010, en algunas cadenas de almacenes de grandes superficies como el Éxito y Carrefour, utilizando entre otros, lona y tela, lo cual garantiza una mayor vida útil. También se pueden desarrollar estrategias utilizando entre otros, bolsas de fique o cabuya, material natural y abundante en nuestro país, o los tradicionales canastos de mimbre, caña-flecha, etc.

Según estimaciones de World Wildlife Fund for Nature -WWF y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -MADS en el marco de la campaña “Reembólsale al planeta”, si el consumidor utiliza una bolsa

¹ Tomado de: http://es.wikipedia.org/wiki/Bolsa_de_pl%C3%A1stico

² Noticias National Geographic 2 de septiembre, 2003

reutilizable, o un canasto al ir a la tienda o supermercado, se pueden ahorrar por lo menos 6 bolsas por semana o 24 bolsas al mes y 288 en un año y, por lo tanto, en toda una vida de 77 años promedio, el ahorro sería de 22.176 bolsas. Simplemente, si 1 de cada 5 personas en Colombia llevara bolsa o canasto a la tienda, panadería o al supermercado, nuestro país le ahorraría 177.408'000.000 de bolsas al medio ambiente³.

La Secretaría Distrital de Ambiente del Distrito ha reportado un promedio de distribución de 491 millones de bolsas al año en doce cadenas de grandes superficies en el Distrito Capital, con tendencia a crecer por razones del crecimiento económico y el poder adquisitivo de los ciudadanos.

En el año 2016 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidió la Resolución 668 con el fin de "Establecer a cargo de los distribuidores de bolsas plásticas a que se refiere esta norma, la obligación de formular, implementar y mantener actualizado un Programa de Uso Racional de Bolsas Plásticas, distribuidas en los puntos de pago en todo el territorio nacional", teniendo en cuenta que para efectos de la resolución los distribuidores de bolsas plásticas son entendidos como los almacenes de cadena, grandes superficies comerciales, superetes de cadena y farmacias de cadena que en ejercicio de su actividad comercial distribuyan bolsas plásticas en los puntos de pago.

Por otra parte, mediante los artículos 207 y 208 de la Ley 1819 de 2016 se adicionaron al Estatuto Tributario los artículos 512-15 y 512-16 relacionados con el Impuesto Nacional al Consumo de Bolsas Plásticas, los cuales, disponen:

- i) Que la entrega a cualquier título de bolsas plásticas, cuya finalidad sea cargar o llevar productos enajenados por los establecimientos comerciales que las entreguen, está sujeta al mencionado impuesto.
- ii) Que la tarifa del impuesto de las bolsas plásticas que ofrezcan soluciones ambientales será del 0%, 25%, 50% o 75% del valor pleno de la tarifa, según el nivel (de 1 a 4) de impacto al medio ambiente y la salud pública, definido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con base en la reglamentación que establezca el Gobierno Nacional.
- iii) Que las bolsas biodegradables y reutilizables, certificadas como tal por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, no causan el mencionado impuesto, conforme a la reglamentación del Gobierno Nacional.

Teniendo en cuenta lo anterior, es pertinente reglamentar el párrafo 1 del artículo 512-15 y los numerales 3 y 4 del artículo 512-16 del Estatuto Tributario., con el fin de establecer los requisitos para obtener la tarifa diferencial o la no causación del impuesto para las bolsas plásticas biodegradables y reutilizables.

³ Referencia extractada del artículo "No al uso de bolsas plásticas": llamado del Dagma en vísperas del Día del Reciclaje, publicado en portal oficial de la Alcaldía de Santiago de Cali www.cali.gov.co

2. ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL RESPECTIVO ACTO Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

Se aplicará en todo el territorio nacional y se encuentra dirigido a las personas jurídicas o naturales del régimen común o monotributo que en el ejercicio de su actividad entrega a cualquier título de bolsas plásticas cuya finalidad sea cargar o llevar productos enajenados por los establecimientos comerciales que las entreguen. El sujeto pasivo del impuesto es la persona que opte por recibir bolsas plásticas cuya finalidad sea cargar o llevar los productos adquiridos en establecimientos (incluyendo domicilios).

3. VIABILIDAD JURÍDICA

3.1. Análisis expreso y detallado de las normas que otorgan la competencia para la expedición del correspondiente acto

La Constitución Política de Colombia, en su artículo 80, estableció que: *"El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados"*. Igualmente, el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, otorga la facultad reglamentaria al Presidente de la República.

El proyecto de Decreto se formula en desarrollo de lo dispuesto por el parágrafo 1 del artículo 512-15 y los numerales 3 y 4 del artículo 512-16 del Estatuto Tributario, adicionado mediante los artículos 207 y 208 de la Ley 1819 de 2016, que establecen que: *"La tarifa de las bolsas plásticas que ofrezcan soluciones ambientales será del 0%, 25%, 50%, 75% del valor pleno de la tarifa, según el nivel (de 1 a 4) de impacto al medio ambiente y la salud Pública, definido por Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con base en la reglamentación que establezca el Gobierno Nacional. Para este fin el Ministerio de Ambiente deberá adelantar un estudio de los estándares de industria sobre el nivel de degradabilidad de los materiales plásticos en rellenos sanitarios. También adelantará estudios sobre la caracterización de los plásticos como residuos y de las soluciones ambientales factibles para éstas"*, y que no causan el impuesto, la entrega de bolsas plásticas tales como "(...) 3. Las biodegradables certificadas como tal por el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, con base en la reglamentación que establezca el Gobierno Nacional. y 4. Las bolsas reutilizables que conforme a la reglamentación del Gobierno Nacional posean unas características técnicas y mecánicas que permiten ser usadas varias veces, sin que para ello requieran procesos de transformación".

3.2. La vigencia de la Ley o norma reglamentada o desarrollada

Se reglamentan los artículos 512-15 y 512-16 del Estatuto Tributario, adicionados por los artículos 207 y 208 de la Ley 1819 de 2016.

3.3. Las disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas, si alguno de estos efectos se produce con la expedición del respectivo acto.

El presente proyecto de decreto, modifica el epígrafe de la Parte 5 del Libro 1 y adiciona el Título 6 a la Parte 5 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016 Único Reglamentario en Materia Tributaria, referente al Impuesto Nacional al Consumo de Bolsas Plásticas.

4. IMPACTO ECONÓMICO

A continuación, se presentan algunas estimaciones realizadas con base en la información disponible, sobre la reducción de la utilización de bolsas plásticas, el recaudo potencial y el valor económico de los costos sociales y ambientales evitados, en tres escenarios: 1) reducción de la demanda del 25%; 2) reducción de la demanda del 50%; y 3) reducción de la demanda del 75%.

Aspectos generales

- La tarifa del impuesto será de 20\$ en 2017, y se incrementará en 10\$ anualmente, hasta alcanzar los \$50 en 2020.
- De acuerdo al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS, 2016), cada persona usa seis bolsas de plástico por semana, 24 al mes y 288 al año.
- Según las proyecciones del DANE, la población de Colombia ascenderá a 49.291.609 habitantes en 2017.
- Con base en estos datos, en el 2017, se usarán en el país un total de 14.195.983.392 bolsas plásticas.

Estimación de la evolución de la utilización de bolsas plásticas en el país

Año	Población	Bolsas utilizadas
2017	49.291.609	14.195.983.392
2018	49.834.240	14.352.261.120
2019	50.374.478	14.507.849.664
2020	50.911.747	14.662.583.136

Fuente: elaboración propia con base en información del MADS y el DANE

Escenario 1 (reducción de la demanda del 25%)

En un escenario de reducción del 25% de la demanda gracias al impuesto, se tendría una disminución en la utilización de bolsas plásticas de 2.129 millones unidades para el 2017, y de 8.658 millones unidades para el periodo 2017-2020.

Con base en la estimación de la demanda residual, se estima un recaudo de \$144.799 millones para el 2017, y de \$1.03 billones para el periodo 2017-2020, en este escenario.

Estimación del recaudo con una reducción de la demanda del 25%

Año	Línea base (millones de unidades)	Reducción (millones de unidades)	Con impuesto (millones de unidades)	Recaudo (millones de \$ corrientes)
2016	14.039	0	14.039	\$ 0
2017	14.196	2.129	12.067	\$ 144.799
2018	14.352	2.153	12.199	\$ 219.590
2019	14.508	2.176	12.332	\$ 295.960
2020	14.663	2.199	12.463	\$ 373.896
Total	57.719	8.658	49.061	\$ 1.034.245

Fuente: elaboración propia con base en información del MADS y el DANE

Escenario 2 (reducción de la demanda del 50%)

En un escenario de reducción del 50% de la demanda gracias al impuesto, se tendría una disminución en la utilización de bolsas plásticas de 4.259 millones de unidades para el 2017, y de 17.316 millones de unidades para el periodo 2017-2020.

Con base en la estimación de la demanda residual, se estima un recaudo de \$119.246 millones para el 2017, y de \$851.731 millones para el periodo 2017-2020, en este escenario.

Estimación del recaudo con una reducción de la demanda del 50%

Año	Línea base (millones de unidades)	Reducción (millones de unidades)	Con impuesto (millones de unidades)	Recaudo (millones de \$ corrientes)
2016	14.039	0	14.039	\$ 0
2017	14.196	4.259	9.937	\$ 119.246
2018	14.352	4.306	10.047	\$ 180.838
2019	14.508	4.352	10.155	\$ 243.732
2020	14.663	4.399	10.264	\$ 307.914
Total	57.719	17.316	40.403	\$ 851.731

Fuente: elaboración propia con base en información del MADS y el DANE

Escenario 3 (reducción de la demanda del 75%)

En un escenario de reducción del 75% de la demanda gracias al impuesto, se tendría una disminución en la utilización de bolsas plásticas de 6.388 millones de unidades para el 2017, y de 25.973 millones unidades para el periodo 2017-2020.

Con base en la estimación de la demanda residual, se estima un recaudo de \$93.693 millones para el 2017, y de \$669.217 millones para el periodo 2017-2020, en este escenario.

Estimación del recaudo con una reducción de la demanda del 75%

Año	Línea base (millones de unidades)	Reducción (millones de unidades)	Con impuesto (millones de unidades)	Recaudo (millones de \$ corrientes)
2017	14.196	6.388	7.808	\$ 93.693
2018	14.352	6.459	7.894	\$ 142.087
2019	14.508	6.529	7.979	\$ 191.504
2020	14.663	6.598	8.064	\$ 241.933
Total	57.719	25.973	31.745	\$ 669.217

Fuente: elaboración propia con base en información del MADS y el DANE

Valoración económica de los beneficios ambientales

Con base en el estudio de Akullian, Karp, Austin y Durbin, Plastic bag externalities and policy in Rhode Island (2006), los costos sociales externos generados por la utilización de bolsas plásticas resultantes de las emisiones de dióxido de carbono, la generación de desechos químicos, el transporte, y la disposición de los residuos, asciende a 0.1052 dólares por bolsa (dólares de 2006).

Costo social del uso de una bolsa plástica - 2006

Total Social Cost of a Single Plastic Bag	
CO2 Emissions:	\$ 0.0020/bag
Litter:	\$ 0.0520/bag
Landfill:	\$ 0.0292/bag
Improper Recycling:	\$ 0.0220/bag
Total:	\$ 0.1052/bag

Fuente: Akullian, Karp, Austin y Durbin (2006)

Llevando este valor a pesos colombianos de 2016 (COP), se tiene un costo social estimado de \$378 por bolsa plástica. Proyectando dicho valor en el tiempo con base en la variación del IPC promedio del período 2005-2015, se obtienen los resultados que se presentan en la siguiente tabla:

Costo social del uso de una bolsa plástica – 2016-2020

Año	Costo social del uso de una bolsa plástica (COP corrientes)
2016	\$ 378
2017	\$ 394
2018	\$ 410
2019	\$ 428
2020	\$ 446

Fuente: Elaboración propia con base en Akullian, Karp, Austin y Durbin (2006)

A partir de estos valores, empleando el método de transferencia de beneficios, se obtuvo la siguiente estimación de los costos sociales evitados gracias el impuesto para cada escenario, en el año 2017.

Costo social evitado a través del impuesto – 2017

Escenario	Reducción (millones de bolsas)	Costo social evitado (millones de \$)
1	2.129	\$ 838.129
2	4.259	\$ 1.676.259
3	6.388	\$ 2.514.388

Fuente: Elaboración propia con base en Akullian, Karp, Austin y Durbin (2006)

Igualmente, empleando una Tasa Social de Descuento del 12% (tasa calculada para Colombia por el DNP), se estimaron los siguientes valores de los costos sociales evitados gracias al impuesto, para el período 2017-2020 (valor presente).

Costo social evitado a través del impuesto – 2017-2020

Escenario	Reducción (millones de bolsas)	Valor presente del costo social evitado (millones de \$)
1	8.658	\$ 2.737.338
2	17.316	\$ 5.474.677
3	25.973	\$ 8.212.015

Fuente: Elaboración propia con base en Akullian, Karp, Austin y Durbin (2006)

5. DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

No aplica.

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL

La producción y el uso indiscriminado de bolsas plásticas, genera problemas de contaminación del paisaje, contaminación (impermeabilización) del suelo y del agua, por su disposición inadecuada en playas, parques, vías y áreas públicas en general,, esto sucede fundamentalmente por las siguientes razones:

- La falta de sensibilidad, educación y cultura ciudadana
- La percepción generalizada de que la bolsa plástica entregada en los puntos de pago es gratis, por lo cual es entregada de forma indiscriminada a los consumidores.
- Las características intrínsecas de calidad de los materiales con los cuales son fabricadas las bolsas plásticas.

Por la falta de sensibilidad, educación y cultura ciudadana, las bolsas plásticas, han invadido todos los rincones de la Tierra. Las vemos en los parques públicos y en las calles; en medio del campo, el desierto y la tupida selva; engarzadas en la rama de un árbol o en un cable de luz; flotando en el aire y vagando por los ríos, quebradas, lagos y mares.

Información emitida por la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos revela que aproximadamente se consumen cada año, alrededor del mundo, entre 500 billones y un trillón de bolsas plásticas⁴, menos del 1% de las bolsas se recicla. Es más costoso reciclar una bolsa plástica que producir una nueva.

Las bolsas plásticas ligeras son fácilmente llevadas por el viento. Se cuelgan de los arbustos y los cercos, flotan en los ríos, obstruyen los desagües, provocan la muerte de animales y contaminan visualmente cualquier paisaje. En lugares como África del Sur, las bolsas plásticas son tan comunes que las llaman la "flor nacional".

A nivel mundial, los consumidores han tomado conciencia sobre esto vagamente, en un nivel emocional, que se manifiesta bajo la forma de lo que podríamos llamar "bolsa-culpa". El término "polución blanca" ha sido acuñado en China para referirse a las matas de polietileno que ruedan por las calles. En Sudáfrica, la cantidad de bolsas en las calles es tal que los residentes dicen que frecuentemente parece que hubiera nevado.

Teniendo en cuenta lo anterior, se considera que el proyecto normativo representa una oportunidad para generar un impacto medioambiental positivo en el país, puesto que motivará la reducción de la cantidad de bolsas dispuestas en los rellenos sanitarios o de manera inadecuada en el espacio público, zonas verdes, fuentes de agua, el suelo, constituyéndose en uno de los factores que deterioran el ambiente, la acumulación o disposición inadecuada de residuos, basuras, desechos y desperdicios.

Se prevé que con la implementación de las diferentes soluciones ambientales que los fabricantes de bolsas realizarán con el fin de obtener la tarifa diferencial al impuesto. De igual manera, la entrada de bolsas biodegradables y reutilizables, permitirá reducir la huella de carbono del sector plástico, teniendo en cuenta que se disminuirá gases de efecto invernadero durante la fabricación de las bolsas plásticas.

7. PUBLICIDAD

El proyecto de Decreto *"Por el cual se modifica el epígrafe de la Parte 5 del Libro 1 y se adiciona el Título 6 a la Parte 5 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016 Único Reglamentario en Materia Tributaria, para reglamentar el parágrafo 1 del artículo 512-15 y los numerales 3 y 4 del artículo 512-16 del Estatuto Tributario"*, en cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011 se publica en el sitio web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, conforme lo dispone el Decreto 1081 de 2015, adicionado por los Decretos 1609 de 2015 y 270 de 2017.

⁴ Noticias National Geographic 2 de septiembre, 2003

8. IMPACTO REGULATORIO

El trámite previsto en el presente proyecto de decreto se sometió a consideración del Departamento Administrativo de la Función Pública con el fin de surtir el proceso dispuesto en la ley Antitramites mediante oficio No. DAA-8241-E2-2017-028833 del 2 de octubre de 2017

9. CONSULTAS.

No aplica

JAIME ASPRILLA MANYOMA

Jefe de la Oficina Asesora Jurídica
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible