



ANÁLISIS DEL IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO DE BOLSAS PLÁSTICAS

COLOMBIA 2017 - 2018

AUTORES

OLGA JULIETH HURTADO OROZCO

JHON EDWAR MONTALVO DOMINGUEZ

DIRECTORA DEL PROYECTO

JUANA QUINTERO GARCÍA

UNIVERSIDAD ICESI

FACULTAD DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS Y ECONÓMICAS

CONTADURÍA PÚBLICA Y FINANZAS INTERNACIONALES

SANTIAGO DE CALI

2019

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	6
1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	7
1.1 CONTEXTO DEL PROBLEMA	7
1.2 JUSTIFICACIÓN	8
1.3 FORMULACIÓN DE LA PREGUNTA PROBLEMA	8
2 OBJETIVOS	9
2.1 OBJETIVO GENERAL	9
2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	9
3 MARCO TEÓRICO	10
3.1 IMPUESTOS EN COLOMBIA	10
3.2 IMPUESTOS VERDES EN COLOMBIA	11
3.3 ANTECEDENTES	12
3.4 SUSTENTO LEGAL EN COLOMBIA.	16
4 METODOLOGÍA	18
4.1 TIPO DE INVESTIGACIÓN	18
4.2 PROCEDIMIENTO	18
5 HALLAZGOS	19
5.1 SUJETO ACTIVO	19
5.2 SUJETO(S) PASIVO(S)	19
5.3 HECHO GENERADOR	20
5.4 LA DECLARACIÓN.	20
5.5 EL RECAUDO.	21
5.6 EFECTIVIDAD AMBIENTAL	22
5.7 EL IMPACTO EN LA ECONOMÍA COLOMBIANA	25
6 ENCUESTA	26
7 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	28
8 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	29
9 ANEXOS	31
9.1 ANEXO 1: ENCUESTA	31
9.2 ANEXO 2: CARTA DE ENTE ADMINISTRATIVO	35

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Regulaciones vigentes acerca del consumo de bolsas plásticas	13
Tabla 2. Tarifa del Impuesto Nacional al Consumo de Bolsas Plásticas	16
Tabla 3. Estadística de recaudo mensual del INC 2000 - 2019p	24
Tabla 4. Análisis del recaudo semestral INCBP	24

RESUMEN

Los procesos de la globalización han provocado fuertes transformaciones de orden social, político y económico. Este último ha sido un detonante de los constantes daños ambientales que surgen alrededor del mundo como de los cambios climáticos y la desbordante contaminación en los océanos. Todo lo anterior es producto de una intensa competencia industrial y de los constantes avances tecnológicos que han dado paso a la fabricación del plástico, un material lo suficientemente resistente cuya degradación es aproximadamente en 500 años.

En respuesta a este tipo de acontecimientos que amenazan el ciclo de vida del medio ambiente y por ende a los seres humanos, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha sido uno de los organismos internacionales más interesados en plantear y promover políticas ambientales, así como, fortalecer el crecimiento económico de varios países a través de la inversión recíproca. Con el afán de pertenecer a la OCDE, Colombia crea el Impuesto Nacional al Consumo de Bolsas Plásticas y logra su ingreso en el año 2018.

Este tributo se establece por medio de la ley 1819 de 2016, como un impuesto verde, esto quiere decir que es ambiental y extrafiscal, y su función prima en modificar conductas en lugar de recaudar dinero para el gasto público. Sin embargo, cabe destacar que la formalidad como la construcción de su estructura tributaria no ha sido sólida, tampoco lo ha sido, su control y seguimiento tanto a la aplicación como a su recaudo por parte de los entes administrativos.

En efecto, este proyecto busca evidenciar que el impuesto cumple con su objetivo ambiental pero su eficiencia en materia tributaria es cuestionable.

Palabras Clave: Impuesto, Bolsa plástica, medio ambiente, tributación ambiental, extrafiscalidad

ABSTRACT

The processes of globalization have provoked strong social, political and economic transformations. The former has been a trigger for the constant environmental damage that arises around the world as well as climate change and overflowing pollution in the oceans. All the above is the result of intense industrial competition and the constant technological advances that have given way to the manufacture of plastic, a sufficiently durable material which takes approximately 500 years long to degrade.

In response to this type of events that threaten the life cycle of the environment and therefore to human beings, the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) has been one of the international organizations most interested in proposing and promoting environmental policies, as well as, strengthen the economic growth of several countries through reciprocal investment. Colombia made the decision to create the National Tax on the Consumption of Plastic Bags (hereinafter INCBP) and achieve its entry into the OECD which ends up being effective in 2018.

This tax is established by means of law 1819 of 2016, as a green tax, this means that it is environmental as well as extra-fiscal, and its primary function is to modify behaviors instead of raising money for public expenditure. However, it should be noted that the formality, as well as the construction of its tax structure, has not been solid nor has it had a due control and monitoring by the administrative entities.

In effect, this project seeks to show that the tax meets its environmental objective but its efficiency in tax matters is questionable

Keywords: Tax, plastic bag, environment, environmental taxation, extra-fiscality

INTRODUCCIÓN

La bolsa plástica es un producto para el empaque y transporte de mercancía. Está hecha a partir de etileno, derivado del gas y del petróleo -fuente de energía no renovable- que resulta ser altamente contaminante y su fabricación provoca un daño irreversible al medio ambiente. Desde sus inicios, su consumo ha sido significativo; de acuerdo con la página oficial del *United Nations Environment Assembly* (2018) para el año 1979, las bolsas plásticas ya controlaban el 80% del mercado de bolsas en Europa y se introdujo fácilmente en Estados Unidos.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible [MADS] (2018) afirma que, en 2017, una persona usa más de 6 bolsas semanales, entre 25 y 30 mensuales y 288 al año para cargar sus productos del mercado (Noticias MinAmbiente, párr 2). Lo anterior refleja un uso desmesurado de este material y la falta de concientización de los ciudadanos. La ley 1819 de 2016, en sus artículos 207 y 208 se adiciona los artículos 512-15 y 512-16 en el Estatuto Tributario, en los cuales se introduce el Impuesto Nacional al Consumo de Bolsas Plásticas que busca reducir y desincentivar el consumo de bolsas plásticas.

Este proyecto analiza el proceso legislativo y tributario desde la implementación del impuesto nacional al consumo de bolsas plásticas en Colombia, así como su impacto en el medio ambiente. Inicialmente se hace un recorrido histórico, los antecedentes normativos - ambientales que sostienen este tributo y las discusiones surgidas alrededor del recaudo y comprensión de la norma.

De acuerdo con el anterior panorama, primero se identifica los conceptos legislativos más relevantes donde se desarrolla este impuesto ambiental, se reconocerán los distintos factores que han generado controversia en la comprensibilidad de la norma y, seguido, se realizarán algunas observaciones de juicio valor acerca del tema.

1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1 CONTEXTO DEL PROBLEMA

El Impuesto Nacional al Consumo de Bolsas Plásticas, en adelante INCBP, fue presentado mediante la ley 1819 de 2016 como un plan de reforma tributaria estructural durante el segundo gobierno del presidente Juan Manuel Santos (2014 – 2018). Con este impuesto se busca reducir y desincentivar el consumo de las bolsas plásticas y su impacto negativo en el medio ambiente. Sin embargo, desde su presentación en el congreso, su conceptualización de los elementos de la obligación tributaria, su declaración, su recaudo, su efectividad ambiental y su impacto en la economía colombiana ha generado preocupación constante.

En el artículo *Análisis crítico del impuesto nacional al consumo de bolsas plásticas* (2017), Yhony Lee Lara¹ evidencia los problemas y posibles desafíos que presenta el INCBP relacionados con el hecho generador, los sujetos pasivos, la tarifa y la base gravable; así como con los principios de autonomía e independencia del tributo. Esto demuestra que hay vacíos en la estructuración normativa y caracterización de este impuesto, al igual que, surge la incertidumbre si lo que debería cobrarse es un IVA por ser una transacción de enajenación de un activo tangible y no un impuesto de tipo consumo.

Ahora bien, los impuestos verdes son llamados extrafiscales, esto quiere decir que su enfoque es modificar conductas más que obtener dinero a través del Estado. En este caso, se puede entender que con el INCBP se busca crear impacto en la reducción de ese tipo de material y la solidez teórica tributaria pasa a segundo plano.

¹ Contador Público y Especialista en Gerencia Tributaria, de la Universidad Surcolombiana, Magíster en Derecho con énfasis en Tributación, de la Universidad Externado de Colombia. Socio de Valbuena & Lee Asociados.

1.2 JUSTIFICACIÓN

A partir de la contextualización anterior, el INCBP presenta inquietudes respecto a su conceptualización tributaria, su declaración, su recaudo, su efectividad ambiental y su impacto en la sociedad colombiana. Lo anterior, hace conveniente realizar un estudio de este impuesto que permita visualizar su naturaleza teórica y reflexionar acerca de su funcionalidad en Colombia.

Este proyecto de grado surge debido al impacto que se generó en la comunidad colombiana, puesto que, quienes frecuentemente llevan bolsas para empacar los productos comprados en las entidades responsables del IVA² deben pagar INCBP. Así mismo, resulta controversial el hecho de que no todas las bolsas plásticas están gravadas, por ejemplo, las que se comercializan en las góndolas y las que se utilizan para empacar frutas y verduras.

1.3 FORMULACIÓN DE LA PREGUNTA PROBLEMA

¿El Impuesto Nacional al Consumo de Bolsas Plásticas ha cumplido su objetivo ambiental y su formalidad de impuesto?

² Supermercados, almacenes, grandes superficies, entre otros.

2 OBJETIVOS

2.1 OBJETIVO GENERAL

Analizar la naturaleza, efectividad e implicaciones del Impuesto Nacional al Consumo de Bolsas Plásticas en Colombia.

2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Identificar los elementos y principios de un impuesto en Colombia.
- Especificar las características del Impuesto Nacional al Consumo de Bolsas Plásticas.
- Comparar el Impuesto Nacional al Consumo de Bolsas Plásticas creado en Colombia, con las acciones realizadas por otros países como una respuesta al consumo del plástico.
- Examinar el recaudo obtenido por concepto del INCBP.
- Determinar el nivel de conocimiento de una comunidad frente al INCBP.

3 MARCO TEÓRICO

3.1 IMPUESTOS EN COLOMBIA

Los impuestos en Colombia se heredan a partir de la monarquía española tras el descubrimiento de América. En el año 1820, luego de lograr el proceso de independencia en Colombia bajo la dirección de Francisco Paula Santander, se realiza la primera iniciativa de imponer un tributo directo para la ciudadanía; sin embargo, no fue posible debido a las problemáticas de la época, entre ellas, las confrontaciones civiles. Después, debido a la crisis financiera del país se recurre a la deuda interna y externa para solventar los problemas económicos; y en 1886, surgen los principios tributarios que establecen que todos “los nacionales están en el deber de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado, dentro de los conceptos de justicia y equidad.” (Constitución Política de Colombia 1886, Art 95 numeral 9)

En Colombia los impuestos, las tasas y las contribuciones son establecidas exclusivamente por el Congreso de la República. La Asamblea departamental y el Concejo municipal complementan y aportan elementos esenciales a los tributos.

ELEMENTOS QUE COMPONEN EL IMPUESTO:

El artículo 338 de la Constitución Política de Colombia del 1991 menciona que son elementos constitutivos de un impuesto, los siguientes:

- Sujeto Activo: El estado (nación, departamento o municipio). Ente que exige el pago.
- Sujeto Pasivo: El contribuyente. Persona física o jurídica que contrae la obligación.
- Hecho Generador: La situación o circunstancia que genera la obligación.
- Base Gravable: Es la cuantificación económica del hecho generador.
- Tarifa: El porcentaje que se aplica a la base gravable.

CLASIFICACIÓN DE LOS IMPUESTOS

Dependiendo de quién los paga:

Directos: El declarante es el mismo contribuyente que paga.

Indirectos: El sujeto que declara no es el mismo que paga el monto del impuesto.

Dependiendo del ente público que oficia como sujeto activo:

- Nacionales
- Departamentales
- Municipales

Dependiendo del concepto que gravan:

- Impuesto al gasto
- Impuesto al ingreso
- Impuesto al patrimonio

Dependiendo del tiempo que cubren:

- Instantáneos
- De período

3.2 IMPUESTOS VERDES EN COLOMBIA

Colombia ocupa el segundo puesto en ser el país más biodiverso del mundo, esto es gracias al cuidado y desarrollo sostenible de los recursos naturales con los que cuenta. (Colciencias, 2016) Por eso, resulta importante destacar la gran labor que ha tenido el MADS para la elaboración de

proyectos ambientales que han servido en la creación de estándares y políticas cuyo fin es preservar el medio ambiente.

Ahora bien, ante el anterior panorama, cabe resaltar que fue en el año 2009 cuando Colombia comienza a advertirse de los problemas ambientales y el creciente cambio climático. En el 2010, se construye un marco político y con ello surge los impuestos verdes para sancionar y reparar los daños de la industria, el primero en imponerse es el Impuesto Nacional de Carbono. A partir de este momento, se inicia el implemento de estrategias y normas públicas necesarias para combatir no sólo la contaminación, también, generar un sistema de información ambiental sostenible y completa tal que, Colombia pudiera ingresar a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Para el año 2018, gracias a los avances en prácticas ambientales y el uso de nuevas tecnologías que se han utilizado y fomentado en Colombia, este país consiguió finalmente vincularse al organismo internacional mencionado anteriormente. Lo cual, lleva consigo un progreso económico para el país y ante una mirada global se abre paso a la inversión y relaciones comerciales.

3.3 ANTECEDENTES

Las bolsas plásticas se consideran un elemento letal para el ecosistema y las diversas especies que lo rodean, así como, lo son para el cambio climático. El medio marino ha sido el principal afectado, los envases y productos plásticos que hoy están en los mares pueden rodear la Tierra cuatro veces en un solo año, por ejemplo, de acuerdo con la Organización de Naciones

Unidas (ONU) se han hallado aproximadamente 13 millones de toneladas de plásticos que llegan a través de los ríos. (*World Wildlife Fund [WWF], 2018*)³

En respuesta a este tipo de problemas que genera el material hecho en plástico, para el 2002, Bangladesh decide ser el primer país del mundo en implementar la prohibición de las bolsas de plástico delgadas tras descubrir que éstos fueron las principales causantes de imposibilitar el desagüe en las terribles inundaciones de 1988 y 1998. Del mismo modo, un gran número de países han realizado acciones para disminuirlo (ver Tabla No.1).

Tabla 1. Regulaciones vigentes acerca del consumo de bolsas plásticas

País	Descripción	Tarifa
Alemania	Las tiendas pagan impuesto de reciclaje y cobran por cada bolsa reutilizable	(0,20 - 0,30) EUR
Bangladesh	Se prohíben las bolsas plásticas en el año 2002	No aplica
Bélgica	Se crea el impuesto a las bolsas plásticas desde 2007	No informa
China	En el 2008 se prohíben las bolsas de bajo calibre y cobran tasa a las demás. Esto permitió que se redujera un 50% su uso.	No informa
EE. UU.	En este país, 20 estados y 132 ciudades tienen regulación.	(0,05 - 0,15) USD.

³ WWF (del inglés World Wildlife Fund; en español: Fondo Mundial para la Naturaleza)

Francia	En París, el cargo es obligatorio desde 2007. Los supermercados cobran por bolsa plástica.	(0,02 - 0,42) EUR
Hong Kong	En el 2015 se prohíbe bolsas de bajos espesores y se fija una tasa para el resto de las bolsas. Gracias a este tributo su uso bajo en 90%	0,064 USD

Tomado de tomado del informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley 053 de 2016:

<http://www.bigfatbags.co.uk/bans-taxes-charges-plastic-bags>

- **EN LATINOAMÉRICA:**

Ahora bien, en Latinoamérica, el control para el uso de las bolsas plásticas se inició con México, el cual prohibió su consumo en el Distrito Federal de la Ciudad de México mediante la modificación en el año 2010 de la Ley de Residuos Sólidos del 2003; siendo esto solo una cuestión estatal. (Centro de Capacitación Eléctrica y Energías Alternas [CCEEA], 2016) Por su lado, desde el 2017, Argentina prohíbe el uso de las bolsas plásticas en las siguientes provincias: Neuquén, Río Negro, Chubut y Buenos Aires. (CCEEA, 2016)

Finalmente, Chile se une a esta lista como el primer país del continente americano en prohibir la entrega de bolsas plásticas en los establecimientos de comercio en todo su territorio⁴. Esto sucede tras la publicación de cifras de la Asociación Gremial de Industriales del Plástico (ASIPLA) que informan que, en dicho país, se utilizaban 3.400 millones de bolsas plásticas cada año, es decir, unas 200 bolsas anuales por persona. (El Espectador, 2018)

⁴ La ley empezó a regir gradualmente a partir del 3 de agosto del 2018

- **EN COLOMBIA:**

Ahora bien, en Colombia, un estudio realizado por *WWF* y el *MADS*, identifica el uso desmesurado de bolsas plásticas, producto que tarda más de 100 años en degradarse y en consecuencia genera una gran contaminación del medio ambiente.

Inicialmente, la *resolución 0668* expedida el 28 de abril de 2016, prohibió la circulación de bolsas plásticas inferior a 30x30 centímetros. Luego, en agosto del mismo año, surge el primer debate del Impuesto Nacional al Consumo de Bolsas Plásticas a través del Proyecto de ley 053/16, presentado ante la Cámara de Representantes por el senador Antonio Navarro Wolff. Este proyecto fue avalado por el partido Alianza Verde y finalmente se introdujo el impuesto por medio de la ley 1819 de diciembre de 2016 en los artículos 207 y 208 que modifican los artículos 512-15 y 512-16 del Estatuto tributario como un plan de reforma tributaria

En los mencionados artículos, se indica que se grava la entrega de bolsas plásticas con finalidad de llevar los productos adquiridos en el establecimiento comercial. La Tabla 2 presenta la tarifa a pagar para el respectivo año. Cabe aclarar que, después del 2020, ésta se actualizará con un porcentaje de la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) y aproximada al peso más cercano.

Tabla 2. Tarifa del Impuesto Nacional al Consumo de Bolsas Plásticas

<i>Año</i>	<i>Tarifa en pesos por bolsa</i>
<i>2017</i>	<i>\$20</i>
<i>2018</i>	<i>\$30</i>
<i>2019</i>	<i>\$40</i>
<i>2020</i>	<i>\$50</i>

Tomada del Estatuto Tributario

3.4 SUSTENTO LEGAL EN COLOMBIA.

En este apartado se dan a conocer las normas vigentes que rigen el INCBP y consideraciones frente a las bolsas plásticas en Colombia:

- **Resolución 0668 del 2016:** Esta resolución trata a cerca de las disposiciones que reglamentan el uso racional de la bolsa plástica, establece un programa donde se realizan reportes periódicos del cumplimiento de una serie de obligaciones, la utilización de ciertos indicadores y el alcance de las metas, por último, plantea una serie lineamientos y estrategias que orientan y previenen la generación de residuos, esto es, comenzar a reutilizar y reciclar.
- **Proyecto de Ley 053 DE 2016:** Es la propuesta que se presentó al Congreso de la República con el propósito de desincentivar el uso de bolsas plásticas distribuidas en los puntos de pago y utilizadas para transportar mercancías, lo que ayudaría a disminuir la contaminación ambiental, planteando la creación del impuesto nacional ambiental al consumo de bolsas plásticas en almacenes de ventas al detal.

- **Ley 1819 del 2016:** Esta ley es la que reglamenta la reforma sobre el estatuto tributaria.
- **El Estatuto Tributario 512-15/ 512-16:** Es la norma con fuerza de ley que reglamenta los impuestos, tasas, contribuciones y demás gravámenes, así como procedimientos tributarios administrativos en Colombia.
- **Decreto 2198 de 2017:** Esta norma se encarga de establecer unas consideraciones especiales para las bolsas que no deben pagar impuesto porque son reutilizables o a cuáles se les minimiza por ser biodegradables. Además, realiza una serie de consideraciones para ser exentos del INCBP.

4 METODOLOGÍA

4.1 TIPO DE INVESTIGACIÓN

Esta investigación se desarrolla en dos vertientes. La primera se enfoca en la observación de fuentes normativas y la realización de un análisis teórico tributario del INCBP desde su implementación; la segunda trata de una descripción acerca del conocimiento y valoración que tienen una muestra de la población colombiana. Para esto, se utilizan herramientas de búsqueda, donde se obtiene información referente a los impuestos verdes en Colombia, entre los cuales se resaltan: Bases de datos de la Universidad Icesi, Multilegis, Notinet, Revista de Derecho Fiscal de la Universidad Externado de Colombia. Al final se aplica una encuesta de percepción.

RECURSOS

Las fuentes son principalmente artículos de revistas de derecho fiscal, financieras, económicas, periódicos y Base de Datos de la universidad Icesi y hemeroteca. Adicionalmente, se busca información vía web a instituciones estatales, tales como la DIAN y el DANE. Para lo anterior, se utilizan computadores, softwares como *Microsoft Word, Excel, PowerPoint; Google Docs, Sheets, Slides y Forms*.

4.2 PROCEDIMIENTO

Se recolecta información sobre naturaleza de los impuestos en Colombia, origen de los impuestos verdes y características de un impuesto, tales como: elementos, propósito, declaración y recaudo. También, se comunica a las instituciones encargadas del manejo de información tributaria (DIAN) y estadística (DANE) para obtención de información. Por último, se realiza una encuesta que pretende investigar el conocimiento de la comunidad caleña referente al INCBP. (Anexo No.1)

5 HALLAZGOS

El INCBP es un tributo extrafiscal, lo que quiere decir que busca principalmente influir en las personas y generar un cambio en sus comportamientos, más que adquirir dinero para cubrir el gasto público. Esto se puede observar en el recaudo que permanece estático en un fondo común y en la forma como el senado carece de preocupación ante la estructura y la formulación completa e íntegra de este impuesto.

Desde el tema jurídico tributario se analizó la calidad de impuesto del INCBP, es decir el cumplimiento y comprensión de los elementos que lo componen, tales como: sujeto activo, sujeto pasivo, hecho generador, la tarifa y la base gravable. Adicionalmente, el mecanismo de declaración y la eficiencia en el recaudo son temas importantes por mencionar.

5.1 SUJETO ACTIVO

Inicialmente, César Sánchez⁵ (2017) afirma que “la Ley no definió el sujeto activo de la obligación tributaria y tampoco estableció cuáles son las sanciones que se podrán imponer en el caso de incumplimiento de la obligación tributaria.” (p. 102) Sin embargo, se puede entender que el sujeto activo es, en suma, el Estado quien recibe lo recaudado por dicho concepto, a través de la DIAN y se encarga de destinar dichos recursos para un fin que esté en “concordancia” con el objetivo del INCBP.

5.2 SUJETO(S) PASIVO(S)

El sujeto pasivo, o bien, los distintos sujetos pasivos se dividen en el sujeto pasivo económico y el sujeto pasivo jurídico. El primero hace referencia a las personas naturales que utilizan las bolsas plásticas para cargar los productos adquiridos desde el establecimiento o bien si

⁵ César J. Sánchez Muñoz es abogado de la Universidad Externado de Colombia, docente investigador del CEEF.

optan por un domicilio. Este concepto se menciona en el inciso cuarto del artículo 512-15 del Estatuto Tributario.

El segundo se refiere a las personas jurídicas responsables del IVA, quienes, de acuerdo con los artículos que reglamentan el INCBP deben contar con un establecimiento comercial y deben realizar la liquidación y declaración en la sección del formulario 310 que la DIAN tiene dispuesto para ese acto.

5.3 HECHO GENERADOR

El contador Público Lee Yara, (2017) menciona que el hecho generador es llevar o cargar los productos enajenados, como se menciona en el artículo 512-15 del Estatuto Tributario, y que “con lo cual, en caso de que el sujeto pasivo económico manifieste al sujeto pasivo jurídico la negativa de la finalidad, estaríamos frente a un hecho económico sin relevancia en el mundo tributario” (p. 115). Esto puede entenderse como un vacío en el ámbito de que no se pueda gravar, porque la acción del cliente no origina la obligación tributaria. Igualmente, este mismo autor se cuestiona la posibilidad de cobrar IVA dado que se presenta una transacción de intercambio de un bien.

Sin embargo, analizando lo anterior, se debe tener en cuenta la decisión de la empresa en el tratamiento interno que le da a las bolsas plásticas, ya sea considerarlas como un inventario disponible para la venta y cobrar IVA por ellas o, bien, un gasto operativo, entregarla gratuitamente y cobrar solamente el INCBP.

5.4 LA DECLARACIÓN.

Por el lado de la declaración, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) tiene a disposición el formulario 310 para la declaración y pago del Impuesto Nacional al Consumo

(INC), que también se debe utilizar para el INCBP incluso cuando el sujeto pasivo jurídico no es responsable de INC. Lo anterior, plantea un dilema conceptual referente a una falta de autonomía e independencia de este impuesto. De hecho, se sostiene que no se tiene relación con el INC puesto que el INCBP no se basa en el régimen común o simplificado del impuesto mencionado, sino que descansa en el régimen común del IVA, hoy llamado responsable del IVA. Pero, en contraposición, se presenta una dicotomía de si el INCBP es un nuevo hecho generador del INC -mismo caso para el Impuesto Nacional al Consumo de Cannabis- o un nuevo impuesto que debería tener formulario propio y una estructura de tributo sólida.

5.5 EL RECAUDO.

En cuanto al recaudo, los sujetos pasivos jurídicos deben cobrar el tributo por el INCBP a las personas naturales en los puntos de pago; la tarifa para el año 2018 es de \$30 y para el 2019 es de \$40; cifras inferiores a la moneda de menor denominación en el país -\$50-, lo que genera un saldo o cambio que no se puede entregar al consumidor y representa un enriquecimiento a favor de las grandes superficies sin justa causa o una asunción de pesos por parte de las mismas debido al redondeo que busca beneficiar al consumidor final. En cuanto a esto, la DIAN (2017) se pronunció mediante el Concepto 20900 del 31 de julio de 2017 en el cual dice que ya se daban transacciones económicas fraccionarias en el comercio nacional sin complicaciones y que no es un impedimento para cobrar el INCBP.

Otro aspecto referente al recaudo es que se está mezclando el dinero obtenido por este concepto y el dinero ingresado por INC; hecho que puede ser explicado por tratarse del mismo formulario de declaración. Esto dificulta analizar de manera desagregada el comportamiento y efectividad del impuesto, así como la cantidad total del dinero recaudado. Para corroborar esto, la Contraloría General de la República, (2019) menciona que la DIAN “-en comunicación dirigida a

la Contraloría- (...) aclara que no puede determinar con certeza el valor específico de dicho recaudo.” (párr. 8)

5.6 EFECTIVIDAD AMBIENTAL

Ahora bien, referente a su efectividad, se encuentra que el MADS (2018) informó que “según cifras de Fenalco, el consumo de bolsas ha disminuido en un 30% en los puntos de pago de los almacenes de grandes superficies, farmacias y supermercados”. (Noticias MinAmbiente, párr 1). Así mismo, menciona que una reciente encuesta realizada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) reveló que “en el último año el 71% de los hogares colombianos redujo el consumo de bolsas plásticas” (DNP, 2018). Lo anterior traduce que el INCBP sí ha generado impacto en el comportamiento de los colombianos, de modo que se evidencia el cumplimiento del objetivo ambiental y su aceptación por parte de la población colombiana.

Para enfatizar, es importante resaltar la *Memoria Justificativa del Proyecto De Decreto* administrada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, donde a partir de una breve cantidad de antecedentes se analiza el impacto económico a través de estimaciones en la reducción de la utilización de bolsas plásticas en tres escenarios posibles: la demanda cae en 25%, 50% y 75%.

A continuación, se muestran los supuestos elaborados con base en información del MADS y el DANE:

- **Escenario 1:** Partiendo del supuesto que la demanda de bolsas plásticas se reduzca en un 25%, se estima un recaudo de 144.799 millones para el 2017 y 1.03 billones para el período hasta 2020.
- **Escenario 2:** Partiendo del supuesto que la demanda de bolsas plásticas se reduzca en un 50%, se estima un recaudo de 119.246 millones para el año 2017 y 851.731 billones para el período hasta 2020.

- **Escenario 3:** Partiendo del supuesto que la demanda de bolsas plásticas se reduzca en un 75%, se estima un recaudo de 93.693 millones para el año 2017 y 669.217 millones para el período hasta 2020.

De acuerdo con el anterior panorama, dado que en la página oficial de la DIAN no es posible encontrar información exacta del recaudo real del INCBP, se realiza una comparación con datos suministrados de la prensa local y se estima un porcentaje de participación para aplicarla como gradiente del siguiente período a partir del 2018-2. De este modo, partimos de los datos revelados por el director Luis Fernando Mejía del Departamento Nacional de Planeación (DNP) por medio del portal web (2018), donde se expone que en el segundo semestre de 2017 el recaudo tributario fue de \$10.460 millones pesos; Luego, en la página web del Espectador para junio del 2018 el recaudo ascendió a \$14.510 millones de pesos, según un comunicado de la Contraloría.

De este modo, aun considerando el peor escenario donde la reducción de la demanda sea de un 75% y el recaudo sea poco (\$93.693 millones de pesos) en comparación con los otros, la información actual no alcanza a cubrir las proyecciones, el cual gira alrededor de los \$10.460 millones de pesos. Esto demuestra, que la efectividad ambiental que se esperaba, no se ha logrado en su totalidad y su marcha es algo lenta, esto es casi 9 veces menor a lo estimado.

Tabla 3. Estadística de recaudo mensual del INC 2000 - 2019p

ESTADÍSTICA DE RECAUDO MENSUAL POR TIPO DE IMPUESTO 2000 - 2019p					
Cifras en millones de pesos corrientes*					
MES	2015	2016	2017	2018	2019
Enero	358.612	329.120	407.589	388.824	458.393
Febrero	9.024	5.921	15.023	12.258	20.060
Marzo	260.208	272.355	306.565	328.767	
Abril	5.350	7.557	9.046	14.792	
Mayo	276.332	274.531	299.665	312.126	
Junio	7.199	9.826	12.030	18.621	
Julio	281.086	292.662	336.867	337.238	
Agosto	8.475	19.756	15.310	34.748	
Septiembre	310.086	302.659	334.603	356.877	
Octubre	8.496	9.151	14.289	23.767	
Noviembre	292.391	300.529	329.618	365.512	
Diciembre	7.294	20.361	27.287	20.872	
2015 (p)	1.824.553	1.844.428	2.107.892	2.214.402	478.453

Fuente: Coordinación de Estudios Económicos DIAN

Ahora bien, partiendo de la estadística de recaudo mensual del Impuesto Nacional al Consumo entre el 2015 a 2019 presentada por la DIAN (Tabla No 3), se trata de desagregar el conjunto y encontrar la proporción que posiblemente le corresponde al INCBP, así mismo, hallar la variación semestral e identificar el progreso de la implementación de este impuesto en materia ambiental.

Tabla 4. Análisis del recaudo semestral INCBP

ANÁLISIS DEL RECAUDO INCBP SEMESTRAL		
Cifras en millones de pesos		
RECAUDO	2017-2	2018-1
Impuesto Nacional al Consumo	\$ 1.057.974	1.075.388
INCBP	\$ 10.460	14.510
Porcentaje de participación INCBP	0,989%	1,349%
Variación Porcentual INCBP		38,72%

Fuente: Elaboración Propia

5.7 EL IMPACTO EN LA ECONOMÍA COLOMBIANA

Por último, la economía se está viendo afectada desde el punto de vista de la industria del plástico. Por un lado, las empresas que se dedican a fabricar este material han presentado una disminución en la demanda y una reducción en las utilidades debido al gravamen impuesto. Esto se puede ver reflejado en las ventas del gremio de Aco plástico que cayeron en 30%, estas empresas no sólo se vieron afectadas por el bajo consumo, también deben incurrir en costos para innovar sus procesos productivos y acoplarse de cierto modo con las alternativas ecológicas.

A pesar de que las bolsas plásticas tengan una alta participación en el mercado, los fabricantes de materiales alternativos de empaque como tela, algodón u otros de materiales biodegradables han incrementado considerablemente sus ventas; por ejemplo, Biobolsa una de las compañías más importantes en Colombia en empaques ecológicos, resalta cómo el negocio ha crecido aproximadamente el 20% anual.

Finalmente, resulta importante destacar el uso del INCBP como una de las herramientas ambientales que favorecieron al país en políticas de sostenibilidad para poder ingresar a la OCDE. Con ello, Colombia se posiciona en el mercado internacional por sus buenas prácticas públicas y atrae beneficios económicos para las compañías nacionales.

6 ENCUESTA

Se realizó una encuesta para determinar el grado de conocimiento que tiene 140 personas de la comunidad caleña referente a los impuestos verdes y, en específico, el INCBP. Este número fue tomado de manera aleatoria, al igual que las personas encuestadas. Se utilizó la herramienta de *Google Forms* para el diligenciamiento de ésta; se abordaba a las personas en los diferentes espacios para incentivarlos a responder.

El Anexo No. 1 presenta las preguntas realizadas; estas son preguntas cerradas que permiten definir concisamente la percepción del encuestado frente al tema. A continuación, se evidenciará los resultados más relevantes:

- Las personas encuestadas fueron 62,9%, mujeres y 37,1%, hombres con un rango de edad promedio entre 18 y 30 años (73,6% del total) con nivel de educación superior en su mayoría (65,7% del total).
- El 54,3% de los encuestados afirman conocer de los impuestos verdes en Colombia.
- El 82,1% aseguran estar de acuerdo con el INCBP. Sin embargo, se presenta una dicotomía cuando se pregunta por la tarifa que se paga actualmente por este concepto puesto que el 28,6% afirma que dicha tarifa es de \$40 pesos colombianos, ese mismo porcentaje asegura que es de \$50 pesos colombianos, el 25% dice que es de \$20 pesos y el 17,9% menciona que es \$30 pesos.
- El 70% afirman que el INCBP se creó por el medio ambiente. el 23,6% mencionan que es dinero para el gobierno.
- El 92,9% menciona que NO tienen conocimiento del destino del dinero recaudado por INCBP.

Se realizaron dos preguntas acerca del consumo de bolsas plásticas después de la implementación del impuesto y, en el caso hipotético, de que se eliminara. El 46,4% de los encuestados mencionaron que sí disminuyeron su consumo de bolsas plásticas tras la entrada en vigor. El 35,7% manifiestan no conocer con certeza su comportamiento de consumo, pero saben que evitan utilizarlas.

En el caso de que se eliminara el INCBP, el 65,7% afirman que utilizarían bolsas de tela y/o papel, en lugar de plástico, lo que beneficiaría al mercado que se introdujo de bolsas biodegradables y reutilizables de tela a partir de la implementación del impuesto y las medidas contra el uso del plástico. Adicionalmente, el 15,7% dicen que son indiferentes a las opciones de empaque lo que permite decir que la conducta de uso de este tipo de bolsas se ve más influenciado por el impuesto que se debe pagar que por una decisión de conciencia ambiental de las personas encuestadas.

7 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

No se obtuvo información desagregada que permitiera realizar estudios y/o definir el monto total del recaudo por concepto de INCBP. Esto debido a que la coordinación de estudios económicos de la DIAN en sus estadísticas de recaudo mensual del Impuesto Nacional al Consumo se encuentra sustentadas en una única sumatoria de todas las cuentas, lo que no es posible detallar el valor de cada impuesto que lo compone.

Ante lo anterior, un dato relevante que se encontró en el desarrollo del proyecto es que las iniciativas ambientales que logran constituirse a través de un impuesto no tienen una normativa clara y su administración económica no es efectiva. El recaudo del INCBP logrado hasta el momento no ha sido utilizado para conceptos ambientales y no es posible conocer el monto real que reposa en el Fondo Común. Así pues, como se puede observar en la encuesta donde aproximadamente el 92,9% de los entrevistados desconocen el destino del dinero recaudado, también, puede haber un gran número de colombianos que, por falta de acciones gubernamentales en el ámbito ambiental, no tengan claro el uso de este tributo.

Sin embargo, cabe resaltar que al ser considerado un tributo extrafiscal su objeto en sí no es crear una política completa y estructurada que genere dinero, es más bien, una primera intención de influir en el pensamiento y los hábitos de los ciudadanos en temas que han perjudicado la sostenibilidad del medio ambiente que los rodea. En este aspecto, un hecho importante a destacar es que en la encuesta donde se mide el grado de aceptación y conocimiento de cultura ambiental, dado el caso hipotético de que la conducta no estuviera ligada al impuesto, de igual modo un 27% de las personas seguirán siendo indiferentes o utilizando plástico. Esto quiere decir que no ha cumplido su efectividad ambiental a cabalidad y que aún queda mucho por seguir mejorando.

8 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Centro de Capacitación Eléctrica y Energías Alternas [CCEEA]. (2016). ¿Que países prohíben el uso de bolsas de plástico? - CCEEA. Retrieved May 15, 2019, from <https://cceeaa.mx/blog/medio-ambiente/que-paises-prohiben-el-uso-de-bolsas-de-plastico>
- Colciencias. (2016). Colombia, el segundo país más biodiverso del mundo | COLCIENCIAS. Retrieved May 15, 2019, from https://www.colciencias.gov.co/sala_de_prensa/colombia-el-segundo-pais-mas-biodiverso-del-mundo
- Contraloría General de la República. (2019). Contraloría cuestiona uso de recursos recaudados por impuestos al carbono y las bolsas plásticas - Boletines de Prensa - Contraloría General de la República. *Contraloría General de La República*. Retrieved from https://www.contraloria.gov.co/contraloria/sala-de-prensa/boletines-de-prensa/-/asset_publisher/9IOzepbPkrRW/content/contraloria-cuestiona-uso-de-recursos-recaudados-por-impuestos-al-carbono-y-las-bolsas-plasticas
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2018). El 71% de hogares colombianos redujo el consumo de bolsas plásticas. Retrieved May 15, 2019, from <https://www.dnp.gov.co/Paginas/El-71-de-hogares-colombianos-redujo-el-consumo-de-bolsas-plasticas.aspx>
- DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES. (2017). *CONCEPTO 20900 DEL 31 DE JULIO DE 2017*. Medellín. Retrieved from https://cijuf.org.co/sites/cijuf.org.co/files/normatividad/2017/ConDIAN20900_17.pdf
- El Espectador. (2018). Chile prohíbe el uso de bolsas plásticas| ELESPECTADOR.COM. Retrieved May 15, 2019, from <https://www.elespectador.com/noticias/medio->

ambiente/chile-prohibe-el-uso-de-bolsas-plasticas-articulo-791808

Lee Yara, Y. A. (2017). Análisis crítico del impuesto nacional al consumo de bolsas plásticas.

Revista de Derecho Fiscal, (11), 113. <https://doi.org/10.18601/16926722.n11.06>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible [MADS]. (2018). Con una reducción del 30% en

el consumo de bolsas plásticas, colombianos le reembolsan al planeta | Ministerio de

Ambiente y Desarrollo Sostenible. Retrieved May 15, 2019, from

[http://www.minambiente.gov.co/index.php/noticias/4089-con-una-reduccion-del-30-en-el-](http://www.minambiente.gov.co/index.php/noticias/4089-con-una-reduccion-del-30-en-el-consumo-de-bolsas-plasticas-colombianos-le-reembolsan-al-planeta)

[consumo-de-bolsas-plasticas-colombianos-le-reembolsan-al-planeta](http://www.minambiente.gov.co/index.php/noticias/4089-con-una-reduccion-del-30-en-el-consumo-de-bolsas-plasticas-colombianos-le-reembolsan-al-planeta)

Sanchez, C. (2017). Tributación medioambiental en Colombia. Otros impuestos plásticas,

gasolina y acpm. *Revista de Derecho Fiscal*, 11, 95–112.

<https://doi.org/https://doi.org/10.18601/16926722.n11.05>

World Wildlife Fund [WWF]. (2018). ¿Qué efecto tiene el plástico en el Océano? | WWF.

Retrieved May 15, 2019, from <http://www.wwf.org.co/?uNewsID=329156>

9 ANEXOS

9.1 ANEXO 1: ENCUESTA

Impuesto Nacional al Consumo de Bolsas Plásticas, INCBP.

Esta encuesta pertenece a un estudio investigativo de estudiantes de la Universidad Icesi. Por favor, diligencie en su totalidad Muchas gracias por su tiempo.

Inicie brindándonos su información demográfica. *Obligatorio

1. **Sexo ***

Mujer

Hombre

2. **Edad (en años) ***

Entre 18 - 30

Entre 31 - 50

De 51 en adelante

3. **Nivel de educación: ***

Básica o Média

Técnica o Tecnóloga Superior

Impuesto Nacional al Consumo de Bolsas Plásticas, INCBP.

En esta sección se hacen preguntas cerradas acerca de su conocimiento y percepción frente al INCBP. Por favor, diligencie en su totalidad.

4. **¿Tiene conocimiento de los impuestos "verdes" en Colombia? ***

Sí

No

5. **¿Está de acuerdo con el Impuesto Nacional al Consumo de Bolsas Plásticas, INCBP, que rige a partir del 2017? ***

Sí

No

6. **¿Cuál es la tarifa que se paga actualmente por el INCBP? ***

50 pesos colombianos

30 pesos colombianos

20 pesos colombianos

40 pesos colombianos

7. **Considera que el impuesto se creó por: ***

Dinero para el gobierno

El medio ambiente

Prestigio internacional

Proceso de paz con las FARC-EP

8. **¿Sabe cuál es el destino del dinero recaudado por concepto del INCBP? ***

Sí

No

9. **¿Conoce quiénes pueden cobrarle el impuesto? ***

Sí

No

10. **Si su respuesta a la pregunta anterior fue afirmativa, indique quienes puede cobrarle el INCBP.**

Percepción del Consumo

En esta última sección, se indaga acerca de su percepción frente al consumo de las bolsas plásticas

11. **Después de la implementación del INCBP, ¿Usted disminuyó el consumo de las bolsas plásticas? ***

Definitivamente sí

Definitivamente No

No estoy seguro, pero evito usarlas

No estoy seguro, pero reutilizo más

12. Si se eliminara el INCBP, ¿Qué usaría usted para empacar sus compras? *

Bolsas Plásticas

Bolsas de Tela y/o Papel

No uso bolsas, utilizo carro de mercado

No uso bolsas, Utilizo cajas de cartón reutilizadas

Es indiferente, cualquiera de las anteriores

9.2 ANEXO 2: CARTA DE ENTE ADMINISTRATIVO

DANE INFORMACIÓN PARA TODOS	DANE DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA No 2019-313-002824-1 INFORMACIÓN PARA TODOS Fecha Radicado 12/02/2019 12:48:49 Usuario Radicador LRBARRERA Asunto: Respuesta radicado No 20193130047242 SOLICITUD DE DANE GRUPO ADMINISTRACIÓN DOCUMENTOS -ORIGEN: OJO JHON EDWARD MONTALVO DOMINGUEZ Consulte el estado de su trámite en nuestra Página: http://www.dane.gov.co Bogotá D.C. Carrera 89 No. 26-70 Interior 1. CEB. Tel. 8378288 Batería de Ciudad - OrfeoCaj
Bogotá, D. C.	
22.	
Señor Jhon Edward Montalvo Domínguez Universidad ICESI Carrera 48 No. 48-104 jemd310@gmail.com Teléfono: 316 4260115 Cali – Valle del Cauca	
Asunto: Respuesta radicado No. 20193130047242 – Solicitud de información por internet	
Apreciado Señor Montalvo:	
En atención a su consulta le informamos que el impuesto nacional al consumo de bolsas plásticas es un impuesto específico a los productos que en el sistema de cuentas nacionales se consolida junto con otros gravámenes de esta naturaleza, de manera que en conjunto representan a nivel macroeconómico los recursos que obtiene el gobierno general por este tipo de tributos.	
En este sentido, nos permitimos informarle que el DANE no publica, ni divulga información específica de este impuesto, toda vez que en virtud del mandato proferido por la Ley 79 del 20 de octubre de 1993 de reserva estadística, los datos suministrados por las fuentes de información al DANE no pueden ser presentados de manera individual sino agregada y su uso no puede ser diferente al estrictamente estadístico.	
Cordialmente,	
 Jovana Elizabeth Palacios Matallana Directora Técnica Dirección de Síntesis y Cuentas Nacionales Departamento Administrativo Nacional de Estadística	
Proyectó: Astrid Velasquez Pantano-Profesional especializado Revisó: Henry Antonio Mendoza Tolosa-Coordinador Sectores Institucionales 	
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Carrera 59 # 26 - 70 Interior 1 CAN, Edificio DANE Bogotá, D.C., Colombia / Código postal 111321 Teléfono (571) 597 83 00 www.dane.gov.co / contacto@Dane.gov.co	 El futuro es de todos Gobierno de Colombia