



Proyecto de Ley N°...../2020-CR

PROYECTO DE LEY QUE CONTRIBUYE A LA REDUCCIÓN DE EMISIONES DE CARBONO PARA MITIGAR LOS EFECTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO Y DISMINUIR LAS EMISIONES DE GASES DE EFECTO INVERNADERO (GEI)

Los congresistas de la República que suscriben, miembros del Grupo Parlamentario **Frente Popular Agrícola FIA del Perú - FREPAP**, a iniciativa de la Congresista **LUZ MILAGROS CAYGUARAY GAMBINI**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y en concordancia con los artículos 22, inciso c), 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente proyecto de ley:

FORMULA LEGAL

LEY QUE CONTRIBUYE A LA REDUCCIÓN DE EMISIONES DE CARBONO PARA MITIGAR LOS EFECTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO Y DISMINUIR LAS EMISIONES DE GASES DE EFECTO INVERNADERO (GEI)

Artículo 1. Objeto de la Ley

El objeto de la presente ley es reducir las emisiones de carbono cambiando la metodología de cálculo del impuesto selectivo al consumo, a fin que los combustibles fósiles se graven en función a la cantidad de dióxido de carbono equivalente que emitan al combustionar.

Artículo 2. Denominación y Definición

Para efectos de la presente ley se entiende que toda referencia al Impuesto Selectivo al Consumo es aquella señalada en el Texto Único Ordenado del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo (TUO ISC) señalado en el Decreto Supremo N° 055-99-EF.

Artículo 3. Modificación del artículo 61° del Texto Único Ordenado del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo

“Artículo 61. Modificación de Tasas y/o montos fijos

A ese efecto, la modificación **de la forma de cálculo a gravar del carbono señalado en el APENDICE III**, éste se realizará mediante Decreto Supremo emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas, quien sustentará el mismo en función al combustible que produzca un mayor grado de dióxido de carbono en su uso.

Por su parte, la modificación de los bienes del Apéndice IV sólo podrá comprender bebidas, líquidos alcohólicos, tabaco y sucedáneos del tabaco elaborados,



vehículos automóviles, tractores y demás vehículos terrestres sus partes y accesorios. En ambos casos las tasas y/o montos fijos se podrán fijar por el sistema al valor, específico o al valor según precio de venta al público, debiendo encontrarse dentro de los rangos mínimos y máximos que se indican a continuación, los cuales serán aplicables aun cuando se modifique el sistema de aplicación del impuesto, por el equivalente de dichos rangos que resultare aplicable según el sistema adoptado; en caso el cambio fuera al sistema específico se tomará en cuenta la base imponible promedio de los productos afectos.”

Artículo 4. Modificación al APENDICE III de la Ley

La determinación del impuesto a los combustibles, se realizará en base al factor de emisión (emisión promedio) del Dióxido de Carbono (CO₂) por combustión, por tipo de combustible utilizado. La determinación del factor de emisión de CO₂ equivalente (CO₂e) será en toneladas y será calculado por el Ministerio del Ambiente según lineamientos internacionales.

El factor de emisión de CO₂ para algunos combustibles, a partir de las fuentes antes mencionadas es:

Tipo de combustible	Unidad	Factor de emisión promedio de CO ₂ por tipo de combustible (Tn CO ₂ /unidad)
Diesel	gal	0.01
Petróleo industrial (R6)*	gal	0.011
Gasolina 84	gal	0.08
Gasolina 90	gal	0.08
Gasolina 95	gal	0.08
Gasolina 97	gal	0.09
Gasolina 98	gal	0.09

En el caso del petróleo industrial, se establece un periodo de tres años para que se pueda implementar la aplicación del ISC.

El precio por la tonelada de CO₂e es determinado, sustentado y aprobado por el Ministerio de Economía y Finanzas.

Facúltese al Poder Ejecutivo a implementar montos fijos diferenciados para los combustibles comprendidos cuando los productos gravados sean destinados al consumo en zonas de frontera.

Artículo 5. Modificación del artículo 3° de la Ley 28694, Ley que regula el contenido del azufre en el combustible diésel

Artículo 3. Medidas tributarias de promoción de combustibles limpios

Gradualmente, se determinará el Impuesto Selectivo al Consumo a los combustibles, introduciendo el criterio de proporcionalidad al **cálculo de la cantidad de carbono al**



combustionar. Para tal efecto, el Ministerio de Economía y Finanzas en coordinación con el Ministerio del Ambiente, aprobarán y establecerán por Decreto Supremo el valor de la tonelada de Dióxido de Carbono. Esta reestructuración deberá realizarse de forma gradual considerando las recomendaciones y criterios internacionales.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS Y FINALES

PRIMERA. Adecuación a la norma

Concédase el plazo de 45 días hábiles de emitida la presente ley para que el Ministerio de Economía y Finanzas adecúe sus normas internas y reglamento correspondiente.

SEGUNDA. Vigencia

La presente ley entrará en vigencia luego de 60 días calendario a partir de la publicación del reglamento correspondiente.

TERCERA. Declaración de interés nacional y necesidad pública

Declárese de interés nacional y necesidad pública la implementación de una política de reformas de transición energética que elabore diversas medidas como la remoción de subsidios a los combustibles fósiles, la promoción de sustitutos de oferta energética bajos en carbono y la electromovilidad, entre otros que se consideren pertinentes.

Lima, 16 de julio de 2020.



II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Cambio Climático y el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC)

El impuesto selectivo al consumo (ISC) es un tipo de impuesto de naturaleza recaudatoria que grava el consumo de bienes como cigarrillos, alcohol, gasolinas, entre otros. Para el caso de las gasolinas, el ISC se calcula a partir de un índice de nocividad (INC) provisto por el Ministerio del Ambiente y generado a partir de variables como la intensidad del uso de combustibles en el país, el grado de contaminación de los combustibles, las tecnologías disponibles, entre otras y su relación con la economía. Esta metodología de cálculo no llega a ser determinante para obtener valores que revelen el daño ambiental que se ocasiona, tal es así que ciertos combustibles altamente contaminantes, cuentan con un impuesto menor, en comparación a otros más limpios.

Así, se argumenta que no existe una vinculación profunda entre el fin ambiental del impuesto (reducción de las emisiones de GEI) y el método de medición de la base imponible; es decir, el ISC no refleja el valor de la externalidad ambiental negativa en términos del volumen de emisiones de GEI de los combustibles (Trinidad y Ortiz, 2019).

Esta metodología de cálculo puede ser variada hacia una más simple y a la vez que tenga una relación directa entre las emisiones y la afectación a la población; mediante el cálculo de un precio al carbono. Esta variación de la metodología no significaría grandes variaciones de la base imponible, pero sí reflejaría los costos ambientales de la contaminación y generaría un cambio de comportamiento de los consumidores, hacia la obtención de combustibles bajos en emisiones.

Adicionalmente, para disminuir los posibles impactos en la economía y en la sociedad, se plantea que su implementación sea escalonada, se prevea de subsidios, entre otras medidas sociales.

En la actualidad, el ISC del combustible genera recursos tributarios de alrededor de 1100 millones de soles anuales, teniendo como destino las arcas del Estado, mas no retribuyendo a la conservación de las fuentes que mantienen la calidad del aire como los bosques ni fomentando el uso de tecnologías renovables. Por ello, una medida complementaria es la generación de un fondo ambiental que ayude a cerrar las brechas financieras de estos rubros.

A partir del año 2006 con la emisión de la Ley N° 26894, Ley que regula el contenido del azufre en el combustible diésel, éstas reformas no modificaron la estructura del impuesto selectivo al consumo (ISC), sino que solo alinearon la fijación de las tasas del ISC a criterios ambientales. Pese a ello, en dicha norma se estableció que se realizaría de manera gradual en función a los índices de nocividad que aprobaría el CONAM (Ahora Ministerio del Ambiente – MINAM). Aún con este primer paso, no se redujeron las emisiones pese a que la recaudación si se mantuvo, con lo que las externalidades negativas no se internalizaron al costo.

A la fecha, el Perú presenta diversos subsidios energéticos, orientados a abaratar el precio de los combustibles fósiles como el caso de la exoneración del pago del ISC en la



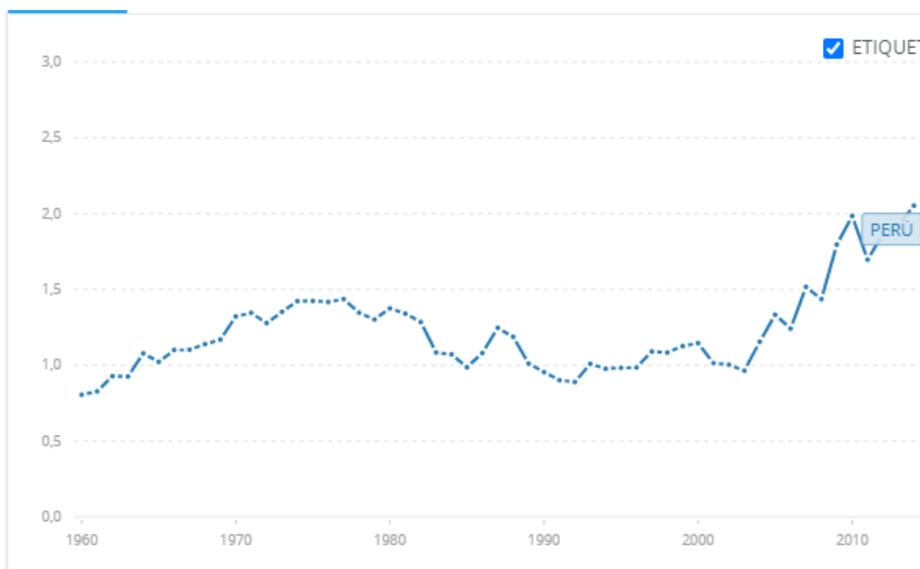
Amazonía. Incluso, recientemente se ha aprobado la devolución del 53% del ISC en favor de los transportistas que prestan el servicio de transporte terrestre de ámbito nacional¹².

Las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) generadas a partir de la quema de combustibles fósiles, generan daños sociales y ambientales que suponen un costo para el Estado. La presente metodología captura estos costos externos de las emisiones y los relaciona directamente a las fuentes contaminantes, a través de un impuesto a las emisiones de CO₂.

La presente iniciativa legislativa busca que se revelen eficientemente las externalidades negativas de la emisión del carbono en función del combustible que contamina más. A la fecha ya se aplica un impuesto, lo único que se modificaría sería la metodología a utilizar.

Situación del Perú

Según el Centro de Análisis de Información sobre Dióxido de Carbono, División de Ciencias Ambientales Laboratorio Nacional de Oak Ridge (Tennessee, Estados Unidos) ha dedicado parte de sus recursos a la investigación a la revisión periódica de la emisión de gases efecto invernadero. Para el caso de Perú, las emisiones de CO₂ en toneladas métricas se han incrementado de manera constante y ascendente.



Pese a contar con el ISC previamente no se percibieron los efectos reductores a la “nocividad” ni tampoco a la reducción de los gases efecto invernadero.

¹ https://spda.org.pe/wpfb-file/economia-mercados-y-medio-ambiente_espanol-pdf/ página 13

² Se otorgó la devolución del 53% del Impuesto Selectivo al Consumo a los Transportistas mediante Decreto de Urgencia N° 012-2019 por el periodo de 3 años.



Metodología de Cálculo del impuesto

Según la metodología propuesta, se busca que se deje de lado la actual manera de calcular el impuesto sobre la base de los índices de nocividad y se cree una forma más eficiente y sea capaz de reflejar los impactos negativos de la contaminación por los combustibles fósiles y de esta manera fomente el uso de alternativas menos contaminantes.

En ese sentido, el Banco Mundial realizó un estudio recomendado que el costo del precio al carbono se sitúe entre \$40 y \$80 dólares americanos por tonelada de CO₂e, para el año 2020 y entre \$50 y \$100 para el 2030³⁴.

Actualmente la forma de cálculo del precio final de los combustibles es la siguiente:

MERCADO INTERNO							
ESTRUCTURA DE PRECIOS DE LOS COMBUSTIBLES							
PRECIOS VIGENTES - NOVIEMBRE 2019 (Soles por Galón)							
COMBUSTIBLES	Precio Neto Petroperú (1)	IMPUESTOS			Precio Ex-Planta (Callao)	Margen Comercial y Costos de la Cadena de Comercialización (2)	Precio al público (*)
		Al Rodaje 8%	Selectivo al Consumo	General a las Ventas (18%)			
Gas Licuado de Petróleo (**)	1.56	-	-	0.28	1.84	2.05	3.89
Gasohol 97 Oct.	8.41	0.67	1.13	1.84	12.05	3.55	15.60
Gasohol 95 Oct.	8.11	0.65	1.13	1.78	11.67	3.11	14.78
Gasohol 90 Oct.	7.52	0.60	1.16	1.67	10.96	1.66	12.62
Gasohol 84 Oct.	7.23	0.58	1.22	1.62	10.65	1.47	12.12
Diesel B5 S-50	7.63		1.49	1.64	10.76	1.72	12.48
Petróleo Industrial N° 6 (***)	5.52		0.92	1.16	7.60		
Petróleo Industrial 500 (***)	5.38		1.00	1.15	7.53		

(1) Promedio de los Precios vigentes en el mes de Noviembre de 2019
 (2) Incluye costos de envasado y de distribución y comercialización. Los Márgenes son libres, los valores son estimados (DGH). Incluye el I.G.V. sobre el Margen.
 (*) Fuente: INEI = Precios a Noviembre de 2019
 (**) Precio expresado en soles/kilogramo
 (***) Precios referenciales de la Planta Conchán - Petroperú
 Desde Agosto de 2011, en Lima y Callao se comercializa Gasohol en reemplazo de la Gasolina.
 DGH - MEM

Como se aprecia, el Gas Licuado de Petróleo no cuenta con un ISC, mientras que combustibles como el Petróleo Industrial 6 tiene un valor menor al de los Gasoholes; aun cuando este es más contaminante. Finalmente, es necesario recalcar que El Ministerio de Economía ha desarrollado un estudio con un cálculo de un precio social al carbono, el cual se sitúa en \$7 dólares por TnCO₂e⁵. En la actualidad, este precio social puede ser utilizado en el cálculo de proyectos de inversión social, donde es necesario mejorar los retornos por proyecto para su aceptación.

Experiencia Internacional

³ <https://www.worldbank.org/en/results/2017/12/01/carbon-pricing>

⁴ <https://www.carbonpricingleadership.org/report-of-the-highlevel-commission-on-carbon-prices/>

⁵

https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/parametros_evaluacion_social/Precio_Social_Carbo_no.pdf



A nivel de Latinoamérica, no es una novedad que se vengán implementando un precio al carbono en otros países como son: México, Chile, Colombia y Argentina. Más aun, la actual propuesta metodológica, se encuentra enmarcada en la experiencia de Argentina, ya que acogió un precio al carbono a partir de un impuesto que ya se encontraba establecido. Argentina buscó que con esta modalidad se prepare el terreno en términos económicos y “psicológicos” a fin que se puedan introducir progresivamente señales de precio con impacto real.

Adicionalmente, se ha presenta en el 2019 a la Secretaría para las solicitudes sobre asuntos de cumplimiento ambiental de conformidad con el Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos una solicitud invocando la aplicación e implementación del artículo 3° de la Ley 28694 Ley que regula el contenido del Azufre⁶. El texto original de dicha norma refleja lo siguiente:

“Gradualmente, a partir del 1 de enero de 2008, se determinará el Impuesto Selectivo al Consumo a los combustibles, introduciendo el criterio de proporcionalidad al grado de nocividad por los contaminantes que éstos contengan para la salud de la población. Para tal efecto, el Ministerio de Economía y Finanzas en coordinación con el Consejo Nacional del Ambiente - CONAM, aprobarán anualmente los índices de nocividad relativa que serán utilizados. Esta reestructuración deberá realizarse de forma gradual hasta el 1 de enero de 2016 como máximo, fecha en que la tributación que grava los combustibles considerará plenamente el criterio de nocividad.”

Según dicho texto, los índices de nocividad se debieron formular de manera anual y recalcular los ISC por tipo de combustible.

Marco Legal

- Convención Marco de las Naciones Unidas de Cambio Climático (CMNUCC)
- Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto General a las Ventas y el Impuesto Selectivo al Consumo, aprobado por el Decreto Supremo N° 055-99-EF
- Ley General del Ambiente, Ley N° 26811
- Ley que el contenido del azufre en el combustible diésel, Ley 28694

III. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa legislativa tiene vinculación con la Cuarta Política de Estado del Acuerdo Nacional: Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado, específicamente con la matriz 19) Desarrollo sostenible y gestión ambiental⁷.

⁶ <https://www.saca-seem.org/wp-content/uploads/2019/07/Solicitud-SACA-SEEMPE0022019-confidencial.pdf>

⁷ <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%e2%80%8b/politicas-de-estado-castellano/iii-competitividad-del-pais/19-desarrollo-sostenible-y-gestion-ambiental/>



IV. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La aprobación de la presente propuesta legislativa ocasionará el siguiente impacto sobre la Legislación Nacional

PROPUESTA NORMATIVA	IMPACTO SOBRE LEGISLACIÓN NACIONAL
<p>El objeto de la presente ley es modificar la metodología de cálculo del impuesto selectivo al consumo, a fin que los combustibles fósiles se graven en función a la cantidad de dióxido de carbono equivalente que emitan al combustionar.</p>	<p>A la fecha se cuenta con el impuesto selectivo al consumo que para gravar se busca en función a los índices de nocividad que no guardan relación directa con las externalidades negativas producidas por la emisión del dióxido de carbono.</p>
<p>La determinación del impuesto se realiza en base al factor de emisión (emisión promedio) del Dióxido de Carbono (CO₂) por tipo de combustibles utilizados y estará a cargo del Ministerio del Ambiente. Este factor tendrá como sustento los consensos de la literatura internacionales sobre el cálculo de emisiones de CO₂ por tipo de combustibles; como son: la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos (EPA por sus siglas en inglés), la Comisión Europea de Ciencia y Conocimiento, entre otras.</p> <p>En el caso del petróleo industrial, se establece un periodo de tres años para que se pueda implementar la aplicación del ISC.</p> <p>El precio por la tonelada de CO₂e es determinado, sustentado y aprobado por el Ministerio de Economía y Finanzas.</p> <p>Facúltese al Poder Ejecutivo a implementar montos fijos diferenciados para los combustibles comprendidos cuando los productos gravados sean destinados al consumo en zonas de frontera.</p>	<p>La forma de la aplicación del ISC será respetando criterios objetivos como el dióxido de carbono realmente emitido por galón y ya no los índices de nocividad que son en función a otros elementos contaminantes que no guardan relación directa con el dióxido de carbono. Además, el valor calculado del precio tonelada de CO₂ es de acuerdo con las recomendaciones internacionales y el precio recomendado según el Banco Mundial asciende a \$40. Además se otorga la posibilidad al Poder Ejecutivo para normar de forma diferenciada en los lugares de difícil acceso como zonas fronterizas y que sean destinadas para el consumo.</p>



<p>Gradualmente, se determinará el Impuesto Selectivo al Consumo a los combustibles, introduciendo el criterio de proporcionalidad al cálculo de la cantidad de carbono al combustionar. Para tal efecto, el Ministerio de Economía y Finanzas en coordinación con el Ministerio del Ambiente, aprobarán y se establecerán por Decreto Supremo el valor de la tonelada de Dióxido de Carbono. Esta reestructuración deberá realizarse de forma gradual considerando los criterios internacionales.</p>	<p>La entidad competente para determinar el valor de la tonelada de carbono será el Ministerio del Ambiente en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas a fin que se pueda recalculan los criterios para el cálculo. Esta modificación en función al factor de emisión del dióxido de carbono permitirá que se confiera una mayor legitimidad a los tratados internacionales sobre cambio climático y con ello el Perú se convierta en un país que internalice las externalidades negativas surgidas por emisión de gases efecto invernadero.</p>
<p>Concédase el plazo de 60 días calendario de emitida la presente ley para que el Ministerio de Economía y Finanzas pueda adecuar su normativa interna y gestión administrativa a las modificaciones realizadas en la presente norma.</p>	<p>El plazo propuesto busca que el Ministerio de Economía y Finanzas adecúe sus procedimientos internos para modificar la metodología aplicable en la aplicación del ISC a los combustibles fósiles.</p>

V. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

a. Beneficios

SUJETO	EFECTO	SUSTENTO
Medio Ambiente	Reducción de la emisión de los gases efecto invernadero	La reducción de dos grados de la capa de ozono es una prioridad para los países miembros de la CMNUCC y uno de los primeros pasos para ello sería el reconocimiento de forma objetiva de maneras que logren reducirlo.
Población	Internalización de costo y conocimiento del costo de la emisión de gases efecto invernadero	Se respetará el principio precautorio recogido en el artículo VII de la Ley General del Ambiente que señala "Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza absoluta no debe utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces y eficientes para impedir la degradación del ambiente".



Estado	Internalizar el costo social de las externalidades negativas del cambio climático	El estado realiza un gasto público para recuperar bosques (como el Plan Nacional de Bosques), adecuación al cambio climático, etc. Todos estos costos no tienen ninguna relación directa y específica que
--------	---	---

b. Costos

SUJETO	EFEECTO	SUSTENTO
Estado	Recaudación de impuestos para el fisco	La recaudación no se vería afectada, ni disminuida ni aumentada, únicamente equilibrada a los efectos reales que se producen por la internalización de costos medio ambientales.
Población	Internalización de costos como consecuencia de la emisión de gases efecto invernadero	Se busca que la población recurra a energías más limpias y que tengan un menor efecto de emisión de dióxido de carbono y asuman los costos reales de la externalización negativa.