CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Bogotá D.C, 26 de marzo de 2018

Honorable Representante
OSCAR DARIO PÉREZ PINEDA
Presidente Comisión Tercera
Cámara de Representantes

Asunto: Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley 159 de 2018 Cámara *"Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones"*.

Respetado Señor Presidente,

En cumplimiento de lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ta. de 1992 y de la función asignada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Honorable Cámara de Representantes, la cual nos designó como Ponentes, nos permitimos rendir informe de ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley No. 159 de 2018 Cámara ***"POR MEDIO DEL CUAL SE CREA EL IMPUESTO AL CONSUMO DE ALIMENTOS ALTAMENTE NO SALUDABLES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".***

COMISIÓN
CAMARA DE REPRESENTANTES
Recibido Por: Lucy
Fecha: 27-03/19
Hora: 12:05 pm
Número de Radicado: 4035

Cordialmente,

CARLOS JULIO BONILLA SOTO
Coordinador Ponente

EDWIN ALBERTO VALDES RODRIGUEZ
Coordinador Ponente

ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Ponente

KELYN JOHANA GONZALEZ DUARTE
Ponente

WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA
Ponente

ARMANDO ANTONIO ZABARAIN
Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN TERCERA DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY No. 159 DE 2018 CÁMARA

"POR MEDIO DEL CUAL SE CREA EL IMPUESTO AL CONSUMO DE ALIMENTOS ALTAMENTE NO SALUDABLES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

En atención a la designación realizada por la Presidencia de la Comisión Tercera de la Honorable Cámara de Representantes, nos permitimos rendir INFORME DE PONENCIA para Primer Debate al proyecto de ley de la referencia, previa las siguientes consideraciones de orden jurídico:

El artículo 154 de la Constitución Política, estableció:

> *"Artículo 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno. Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado".* (Subraya fuera de texto).

De conformidad con lo anterior, el artículo 150 de la misma Carta Política preceptuó:

> *"Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*
> *[...]*
> *11. Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración."* (Subraya fuera de texto).

Por su parte, el artículo 142 de la Ley 5ta de 1992, reguló la situación así:

> *"ARTÍCULO 142. INICIATIVA PRIVATIVA DEL GOBIERNO. Sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno, las leyes referidas a las siguientes materias:*
> *[...]*
> *14. Exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales".* (Subraya fuera de texto).

El mismo Reglamento del Congreso, preceptuó en el artículo 143, que:

"ARTÍCULO 143. CÁMARAS DE ORIGEN. Los proyectos de ley relativos a tributos y presupuesto de rentas y gastos serán presentados en la Secretaría de la Cámara de Representantes, mientras que los de relaciones internacionales lo serán en el Senado". (Subraya fuera de texto).

Finalmente, la Sentencia C-932 de 2009 de la Corte Constitucional (M.P. María Victoria Calle Correa), sostuvo:

> *"Si bien las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución, cuando se trata de las materias previstas en el inciso segundo de dicho artículo, esto es, las relativas a los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, tales normas sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno. Así, la Corte ha señalado de manera consistente que la iniciativa legislativa en materia de exenciones tributarias corresponde de manera exclusiva al gobierno nacional, entendiendo por iniciativa no sólo la presentación misma del proyecto de ley respectivo, sino también al avalar o impulsar proyectos inicialmente presentados por el Congreso en instancias posteriores del debate parlamentario. En esa medida, cuando la iniciativa legislativa radique en el Gobierno Nacional y éste no la ejerza ni la convalide -en los casos en que haya tenido lugar a instancia de otros actores políticos-, los proyectos de ley que tramite el Congreso de la República resultan contrarios a la Constitución Política, pues contravienen la exigencia contenida en su artículo 154 inciso 2° que le restringe al Parlamento la competencia para comenzar a su arbitrio, el proceso formativo de leyes que desarrollen las materias previstas en el dispositivo citado, entre otras, "las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales".* (Subraya fuera de texto).

Como se observa, el ordenamiento jurídico es claro en establecer que las iniciativas legislativas en materia tributaria, corresponden al resorte exclusivo del Gobierno Nacional. Y de conformidad con la jurisprudencia antedicha, siendo la iniciativa legislativa de origen distinta a la reglada por la Constitución y la ley, deberá contar con el aval del ejecutivo[1], so pretexto de contrariar, de manera flagrante, la Carta Política.

Y es que un proyecto de ley como el que nos atañe, de origen parlamentario y que incumbe a temas tributarios, de no contar con el aval o convalidación por parte del Gobierno Nacional, respecto a las temáticas descritas en el artículo 154 de la Constitución Nacional, según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, darán lugar a la declaratoria de inexequibilidad por ser objetados por dicha causa, o de

[1] Véase Sentencia C-397 de 2011 de la Corte Constitucional (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

leyes resultantes que sean demandadas en ejercicio de la acción de nulidad por inconstitucionalidad por las mismas circunstancias[2].

Por lo anterior, los Ponentes del Proyecto de Ley No. 159 de 2018 Cámara, procedió a solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que informara qué posición tenía el Gobierno Nacional sobre el mismo, teniendo en cuenta las previsiones constitucionales, legales y jurisprudenciales citadas. De tal manera, que dicha cartera ministerial a la fecha no se ha pronunciado.

Así las cosas, es pertinente aclarar que, a la fecha, el Proyecto de Ley No. 159 de 2018 Cámara *"por medio del cual se crea el impuesto al consumo de alimentos altamente no saludables y se dictan otras disposiciones"*, no cuenta con la convalidación que se requiere por parte del Ejecutivo, de conformidad la línea jurisprudencial antedicha.

En ese sentido, los congresistas que rendimos el presente informe de ponencia para primer debate, previo a efectuar el estudio del contenido del proyecto, advierten a los miembros de la Comisión Tercera de la Honorable Cámara de Representantes, la situación jurídico-normativa en la que se encuentra el proyecto de ley en cuestión.

Precisado lo anterior, SE PROCEDE A PRESENTAR INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE ANTE LA COMISIÓN TERCERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES, en los siguientes términos:

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY:

Bajo radicado CTCP 3.3.-593-18 del 21 de diciembre de 2018 la mesa directiva ha designado acumular[3] los siguientes proyectos de ley: Proyecto de Ley 159 de 2018 Cámara "*Por medio del cual se crea el impuesto al consumo de alimentos altamente no saludables, y se dictan otras disposiciones*", acumulado con el Proyecto de Ley 215 de 2018 Cámara "*Por medio del cual se dignifica financieramente la profesión de docente en las instituciones de educación superior públicas, modificando el artículo 336 del estatuto tributario*", acumulado con el Proyecto de Ley 218 de 2018 "*Por medio del cual se modifica el artículo 336 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 1° de la Ley 1819 de 2016*". El oficio de designación fue radicado el día 26 de diciembre en la unidad de correspondencia de la cámara de representantes.

El Proyecto de Ley No. 159 de 2018 Cámara *"por medio del cual se crea el impuesto al consumo de alimentos altamente no saludables y se dictan otras disposiciones"*, fue radicado el 13 de septiembre de 2018 en la Secretaría General de la Honorable

[2] Véase Sentencias C-031 de 2017 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez) y C-256 de 1997 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo) de la Corte Constitucional.
[3] Artículo 151 de la Ley 5 de 1992 "Acumulación de proyectos. Cuando una Comisión llegare un proyecto de ley que se refiera al mismo tema de un proyecto que esté en trámite, el presidente lo remitirá, con la debida fundamentación, al ponente inicial para que proceda a su acumulación, si no ha sido aún presentado el informe respectivo"

Cámara de Representantes, y fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 732 de 2018.

Con lo anterior, el asunto fue remitido a la Comisión Tercera de la corporación, por lo que la Mesa Directiva de la citada célula legislativa procedió a designar el 28 de diciembre de 2018 como ponentes a los Honorables Representantes SALIM VILLAMIL QUESSEP, CARLOS JULIO BONILLA SOTO, EDWIN ALBERTO VALDES RODRIGUEZ, KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE, WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA, ARMANDO ANTONIO ZABARAIN D´ ARCE y ENRIQUE CABRALES BAQUERO.

Con radicado CTCP 3.3.624-19 del 14 de febrero de 2019 la Secretaria General de la Comisión Tercera Constitucional Permanente dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 155 de la Ley 5ª de 1992, informó que atendió a la solicitud de retiro del Proyecto de Ley 215 de 2018C, "Por medio del cual se dignifica financieramente la profesión de docente en las instituciones de educación superior públicas, modificando el artículo 336 del estatuto tributario", suscrito por los Honorables Representantes NEYLA RUIZ CORREA, CESAR AUGUSTO ORTIZ ZORRO y WILMER LEAL PEREZ.

Con fecha 15 de febrero de 2019 bajo radicado CTCP 3.3.633-C19 la Secretaria General de la Comisión Tercera informa que ha sido aceptada la renuncia del Honorable Representante SALIM VILLAMIL QUESSEP, como ponente para primer debate de los siguientes Proyectos de Ley acumulados: 159 de 2018c y 218 de 2018c.

Respecto al Proyecto de Ley 218/18C "*Por medio del cual se modifica el artículo 336 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 1° de la Ley 1819 de 2016*", se evidenció que el día 26 de marzo de 2019 los autores del mismo procedieron a radicar solicitud de retiro, toda vez que la temática de dicho proyecto fue incorporada en la Ley 1943 de 2018.

En ese orden de ideas, en relación al proyecto de ley 159 de 2018 Cámara, se observa que cumple con los requisitos contemplados en los artículos 158 y 169 de la Constitución Política que hacen referencia unidad de materia y título de la ley respectivamente.

II. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

OBJETO: El objeto de esta iniciativa consiste en contribuir a la protección y garantía del derecho a la salud, promover un consumo saludable de alimentos, así como obtener recursos para financiar el sistema de seguridad social en salud y el acceso a disponibilidad de agua potable.

CONTENIDO: El Proyecto de Ley consta de 18 artículos, incluido el relativo su vigencia.

La exposición de motivos del Proyecto de Ley describe la tendencia mundial al incremento de enfermedades no transmisibles resultados de dietas alimenticias no saludables. Es por este motivo que el Proyecto plantea algunos cambios al Estatuto Tributario que incentivarían la adopción de dietas más saludables, reducción de enfermedades productos del consumo de alimentos no saludables y la obtención de recursos para financiar el sistema de seguridad social en salud y acceso y disponibilidad de agua potable. Las principales medidas que propone es la imposición de un impuesto al consumo por la producción y consecuente vente, o la importación que se realicen en el territorio nacional de los alimentos que sean considerados como altamente no saludables (el Proyecto de Ley en referencia considera a las bebidas endulzadas, carnes procesadas y embutidos, y alimentos ultraprocesados como alimentos no saludables).

III. CONSIDERACIONES SOBRE LA INCONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY

Después de un análisis exhaustivo de las implicaciones del Proyecto de Ley 159 de 2018 Cámara, resultado de la investigación de los coordinadores y ponentes, basados en los conceptos solicitados a la DIAN, FENALCO, ANDI y el Ministerio de Hacienda, se concluyen los siguientes puntos:

1) La ley 1943 de 2018 recogió la propuesta del Proyecto de Ley 159 de 2018 Cámara, en lo referente a las bebidas azucaradas.

El pasado 28 de diciembre de 2018 se sancionó la Ley 1943 de *2018 "Por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones*", que derogó los artículos 430 y 446 del Estatuto Tributario y modificó el artículo 475 del E.T. por lo que el IVA para el caso de las gaseosas ya no será monofásico sino plurifásico. En este sentido, en el concepto emitido por la DIAN el 21 de febrero de 2019, se manifiesta que en la Ley de Financiamiento se *"[...] acordaron los criterios relacionados con el impuesto al consumo y los límites del artículo 336 del Estatuto tributario; la modificación propuesta a este artículo en el Proyecto de Ley 159/18C, fue recogido en el artículo 24 de la Ley 1943".*

2) Posible impacto fiscal negativo del Proyecto de Ley 159C.

La Ley 1943 de *2018 "Por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones*", incluyó un impuesto plurifásico a las bebidas azucaradas, con lo que se estimaría, se podría tener un recaudo de 960.000 millones de pesos. Ahora bien, el Proyecto de Ley en referencia, propone además del IVA del 19% un Impuesto al Consumo adicional, con el fin de desincentivar la demanda de este tipo de bebidas.

En este sentido, de aprobarse este Proyecto de Ley y ante un escenario y con la posterior baja de la demanda de estas bebidas, el recaudo esperado por parte del Gobierno Nacional no cumpliría las metas fiscales estimadas, por lo que comprometería seriamente el presupuesto necesario para los programas de inversión social. Ante esta cuestión y teniendo en cuenta que la facultad e iniciativa para reformar de temas tributarios del Gobierno Nacional radica en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se procedió a pedir concepto sobre impacto fiscal al mencionado Ministerio.

3) **El impacto económico del Proyecto de Ley 159 de 2018 Cámara en la industria de bebidas y alimentos, podría afectar las proyecciones de crecimiento de este sector, uno de los más dinámicos de la industria en general, en un momento en el que país precisa encaminar su economía a una senda de mayor crecimiento económico y lograr mayores niveles de productividad.**

El índice de ventas al comercio al por menor (EMCM) del DANE, muestra que la categoría de alimentos y bebidas no alcohólicas, tuvo un crecimiento de 5.5% en 2018 respecto a 2017, año en el que se evidenció también un crecimiento del 4,4% respecto a 2016. Así mismo, la Industria de Alimentos y bebidas aportó un 21,13% al PIB manufacturero, y el sector de alimentos y bebidas, le aportó al PIB nacional alrededor de 2,6% para el año 2017, siendo uno de los sectores de mayor crecimiento este año con un 7% respecto a 2016. Por su parte, la Encuesta Anual Manufacturera (EAM) del 2017, realizada también por el DANE, los sectores de elaboración de bebidas y elaboración de productos alimenticios tienen una participación en la industria nacional de un 10,8%.

Según concepto emitido por la ANDI el 21 de marzo de 2018, la industria de alimentos compra en Colombia alrededor del 19,6% de toda la producción agrícola del país, el 62,2% del sector pecuario y el 28,1% del sector de la pesca. Por ejemplo 15 de las empresas afiliadas a la Cámara de Alimentos de la ANDI compran aproximadamente un millón y medio de toneladas de materia prima a productores y agricultores colombianos; de esta manera es posible ver los encadenamientos productivos positivos hacia atrás y hacia adelante que genera esta industria en el impulso y crecimiento no solo de la actividad agrícola, sino de la economía del país.

La inversión constante de capacidad instalada que han realizado las industrias de bebidas y alimentos, y sus necesidades logísticas y de producción, han permitido que se instalen en diferentes regiones sus plantas de producción, contribuyendo a la generación de empleos e impacto positivo en la fiscalidad de estos territorios. Según concepto de la ANDI, *"[...] se trata de un sector que pesa el 0.7% de la economía colombiana y el 6.2% del PIB manufacturero. En el año 2017, registró un valor total de producción de $13,5 billones. Este sector también contribuye al empleo manufacturero con 19,500 empleos directos y alrededor de 102,000 indirectos"*. Exponen también que, *"las empresas afiliadas a las Cámaras de Alimentos y Bebidas*

de la ANDI, suman más de 140 plantas de producción, 160 bodegas, 200 comercios y 55 oficinas en todos los Departamentos del país, lo que no solo es una muestra del aporte a la economía nacional sino una muestra del gran potencial que tiene Colombia para convertirse en una de las grandes despensas del mundo."

Tabla 1. Exportaciones de los bienes producidos en la Categoría de alimentos 2017 vs 2018

CATEGORÍA ALIMENTOS	Exportaciones Mill USD Año 2017	Exportaciones Mill USD Año 2018	Variación
Preparaciones de Café	$ 224,90	$ 233,20	4%
Dulces (Confites y Golosinas)	$ 178,10	$ 174,60	-2%
Aceite para consumo humano	$ 102,40	$ 123,60	21%
Carne y sus derivados	$ 75,40	$ 90,90	21%
Chocolates	$ 57,10	$ 61,20	7%
Galletas dulces	$ 50,50	$ 43,70	-13%
Galletitas crackers (Galletas saladas)	$ 43,50	$ 43,30	0%
Ingredientes	$ 30,80	$ 30,10	-2%
Leche y derivados lácteos	$ 29,10	$ 29,30	1%
Levaduras	$ 7,80	$ 9,20	18%
Condimentos y aderezos	$ 6,80	$ 8,70	28%
Pasabocas (Snacks dulces y Salados)	$ 7,10	$ 8,50	20%
Pan de molde y tostados	$ 7,00	$ 8,40	20%
Cereales para desayuno	$ 6,30	$ 8,30	32%
Conservas (de hortalizas y/o frutas)	$ 4,00	$ 4,30	8%
Empaques	$ 5,70	$ 3,90	-32%
Derivados del maíz	$ 7,00	$ 3,90	-44%
Preparaciones para postres	$ 1,90	$ 2,80	47%
Sal de Mesa	$ 3,20	$ 2,50	-22%
Jugos con contenido de fruta	$ 2,30	$ 2,10	-9%
Hortalizas congeladas	$ 2,30	$ 2,00	-13%
Mermeladas	$ 2,30	$ 2,00	-13%
Sopas	$ 1,10	$ 1,20	9%
Fórmulas infantiles	$ 1,40	$ 1,20	-14%
Pastas	$ 1,20	$ 0,80	-33%
Edulcorantes	$ 1,00	$ 0,80	-20%
Helados	$ 0,70	$ 1,00	43%
Total Año	**$ 860,85**	**$ 901,46**	**5%**

FUENTE: Concepto ANDI (21 marzo de 219). Cálculos adicionales por ponentes del PL 159

Aunque la desaceleración de la economía venezolana ha afectado de manera importante el flujo de exportaciones hacia este país, la industria de alimentos ha logrado permanecer e incluso contribuir, a mejorar la balanza comercial en un período en el que las exportaciones en general están reaccionando muy levemente. Frente esto, ANDI señala que *"las exportaciones es importante anotar, que después de la pérdida del mercado de Venezuela, solo hasta el año 2018 las* ***Exportaciones de la industria de alimentos volvieron a superar los 900 millones de dólares."***

Para 2018, el total de exportaciones de la categoría alimentos, experimentó una variación positiva del 5% respecto a 2017, como lo muestra la Tabla 1.

Así mismo, al solicitar concepto sobre la generación de empleo de la industria de alimentos y bebidas, y basados en la información consignada en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), la ANDI manifiesta que *"los sectores de alimentos y bebidas generó más de 278.000 empleos y el pago en salarios fue de más de 4,4 billones de pesos"* como se muestra en la Tabla 2.

Tabla 2. Empleos y salarios pagados en 2017 por la categoría Alimentos y bebidas (PILA)

CATEGORÍAS ALIMENTOS Y BEBIDAS	Empleos 2017	Salarios Pagados 2017 En miles de Mill
Aceites y grasas	8.513	$ 197
Almidón	644	$ 28
Bebidas	18.541	$ 574
Carne	18.854	$209
Cárnicos	20.965	$ 285
Chocolatería y confitería	22.725	$ 469
Comidas preparadas	78.277	$ 862
Conservas	7.338	$ 139
Lácteos y helados	23.554	$ 426
Molinería	12.497	$ 224
Otros alimentos procesados	2.919	$ 39
Pasta	739	$ 16
Productos alimenticios	30.277	$ 572
Productos panadería	32.780	$ 388
Total	278.663	$ 4.429
Participación Empleos formales PILA.	3,80%	3,53%

Fuente: PILA – Cálculos ANDI

De esta manera para 2017, la categoría de alimentos y bebidas genera un total de 278.663 empleos, representando el 3,8% del empleo formal y el valor de sus salarios representan el 3,53% del total de los salarios pagados en PILA.

La desaceleración del consumo que pretende el Proyecto de Ley 159 de 2018, afectaría directamente la estructura de costos de las empresas, comprometiendo de manera importante la dinámica de generación de empleo que se ha evidenciado. Por otra parte, esta afectación en costos sería absorbido de manera diferencial según el tamaño de las empresas. Según respuesta de la ANDI, las industrias de alimentos y bebidas se caracterizan por una mayor participación de micro y pequeñas empresas

que representan el 98,3% del total de las empresas de ese sector (68.052). La escala de costos de estas empresas se afectaría por lo propuesto en este Proyecto de Ley, creando un incentivo para la migración a la informalidad, toda vez que los costos de la formalidad tendrían un mayor peso. Por otra parte, este aumento de costos podría incidir en las decisiones de contratación de las pymes, para aliviar la disminución de ingresos derivados de una menor demanda de sus productos. De esta manera, existirían entonces incentivos para que estas empresas reduzcan las proyecciones de crecimiento, disminuyan la intención de creación de nuevos puestos de trabajo y emprendan acciones de eliminación de empleos actuales, que según cifras del Ministerio de Comercio, Industria y turismo [4]; las empresas de este tamaño contribuyen con el 80% del empleo en el país.

El gravamen propuesto por este Proyecto de Ley, afectaría también a las empresas productoras de dulces tradicionales colombianos. Algunas de las empresas productoras de este tipo de alimentos, se encuentran constituidas por familias rurales, asociaciones o agremiaciones, programas de intervención social tanto en zonas urbanas como en rurales; en las que cualquier incremento en el precio de sus productos que implique disminución de su demanda, podría incluso no permitir la continuidad de su producción, comprometiendo la existencia de estas pequeñas empresas. Al solicitar a la ANDI relacionar los productos "típicos" y con arraigo cultural en nuestro país, susceptibles a ser gravados con el Proyecto de Ley propuesto, identificaron los siguientes: *"Bocadillos veleños las achiras del Huila, el manjar blanco del Valle, los diabolines del Sucre, el jamón de Pamplona, las roscas de pan de los llanos, los aplanchados del Cauca, las cocadas de la costa, la panela y muchos otros más".*

Otro impacto económico de este Proyecto de Ley es el que se genera en la cadena productiva de los alimentos y bebidas que se quieren gravar. En este sentido, en concepto emitido por FENALCO el 22 de febrero de 2019 *"todos los actores de la cadena de producción se verán afectados por el aumento de los costos de las bebidas no alcohólicas".* En este mismo concepto, FENALCO señala el impacto negativo que tendría el presente Proyecto de Ley en la economía de los tenderos, toda vez que *"las categorías de bebidas no alcohólicas, alimentos preparados y snacks, son consideradas importantes para el 36,9% de los tenderos, pues esta clase de productos pueden llegar a representar aproximadamente el 32% del valor total de sus ventas mensuales".*

En este mismo orden de ideas, en el estudio *"En defensa del pequeño comercio: los efectos de un impuesto a las bebidas no alcohólicas en las tiendas de barrio"* realizado por esta entidad, se encuentra que, "*según nuestro análisis estadístico, la mediana de ventas semanales de los tenderos es de COP$1.300.000 y COP$290.000 dependen de sus ventas específicas de bebidas no alcohólicas, es decir el 22% de sus ingresos está sujeto a esta categoría. Si se aplicara impuesto del*

[4] "Productividad, formalización, innovación e internacionalización, desafíos para Mipymes" (2016) Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

20%, la utilidad neta de las tiendas se vería afectada en un 18%, lo que significa que la carga del impuesto sería en su mayoría para el tendero y solo el 2% se traslada al consumidor. Esto evidencia la regresividad del impuesto ya que el tendero semanalmente percibe utilidades neas de COP$208.000 lo que en el mes son COP$832.000 y aplicando el impuesto se reduciría a COP$682.000 mensuales. Esto es menos de un salario mínimo lo cual es preocupante".

En este mismo concepto FENALCO argumenta que *"al implementar un impuesto del 20% a las bebidas no alcohólicas, se daría una disminución del consumo cerca de un 12%, en la misma línea un estudio desarrollado de forma conjunta entre investigadores de la Universidad de los Andes y la University of Carolina[5], concluye que un impuesto del 10% a las comidas altas en grasas reduce las ventas de estas entre un 14% a 16%".* No obstante, aunque inicialmente se crea que la medida funciona porque disminuye la demanda por este tipo de bienes, es necesario resaltar que el choque de precios inicial podría efectivamente disminuir la demanda por estos bienes en el corto plazo, sin que esto determine que esta tendencia de consumo más bajo permanezca en el tiempo y que el resultado del impuesto implique necesariamente mejoras en la salud pública.

En conclusión, las medidas fiscales propuestas por el Proyecto de Ley 159 de 2018, encaminadas a disminuir la demanda de una cantidad importante de bienes producidos por la industria de bebidas y alimentos, comprometería las perspectivas económicas positivas de este sector y la productividad de esta industria, que al tener un peso importante en la economía del país, afectaría según esta proporción de participación, las perspectivas económicas del país vía menor producción por disminución de la demanda, lo que podría incentivar la disminución de empleos actuales y comprometer la creación de empleos futuros. Así mismo, estos mayores costos incrementarían los precios de los productos exportados, disminuyendo así la demanda exterior; por lo que Colombia perdería competitividad en el mercado internacional en todos los bienes a los que hace mención este Proyecto de Ley, y en los que Colombia es un jugador importante, sin olvidar las posibles pérdidas de mercados y el desaprovechamiento de los Tratados Comerciales Vigentes. Esta disminución de las exportaciones afectaría también el lento proceso de recuperación que la balanza comercial ha experimentado en los últimos años. El impacto negativo sería más evidente en las micro y pequeñas empresas que tienen menos capacidad de absorción del choque de disminución de demanda, lo que podría incentivar decisiones de informalidad y cambios negativos en las decisiones de mantener y crear empleos. La disminución de la demanda y por ende la menor rentabilidad proveniente de la producción de estos bienes, podría tener impacto negativo en las decisiones de inversión en el sector de la industria de alimentos y bebidas. Finalmente, se afectaría la economía de las familias dependientes de la comercialización de estos productos en las tiendas de barrio. La disminución de

[5] Caro JC, Ng SW, Bonilla R, Tovar J, Popkin BM(2017) Sugary drinks taxation, projected consumption and fiscal revenues in Colombia: evidence from a QUAIDS model. PLoS ONE 12(12): e0189026. https://doi.org/10.1371/journal.pone.0189026

ingresos de estos hogares compromete también su capacidad de demanda y podría comprometer su seguridad alimentaria.

4) **Si en el mercado existen alimentos avalados por el INVIMA y cumplen con las características que se debe tener para una alimentación saludable, es netamente facultativo la elección y consumo de estos.**

Los alimentos y bebidas que trata el Proyecto de Ley 159 de 2018C, deben contar para su comercialización con el registro sanitario que debe ser expedido por el INVIMA, que autoriza la fabricación, envase e importación de alimentos con destino al consumo humano.

Teniendo en cuenta que existe el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA), entidad que protege y promueve la salud de la población, mediante la gestión del riesgo asociada al consumo y uso de alimentos, vale la pena mencionar la siguiente normatividad por la que se guía esta entidad para cumplir cabalmente su función.

La Ley 9 de 1979 por medio de la cual se dictaron medidas sanitarias, en su título V a partir del articulo 243 reguló lo relacionado con alimentos, aditivos, bebidas o materias primas correspondientes o las mismas que se produzcan, elaboren, transformen, fraccionen, conserven, transporte, expendan, consumen o exporten. Igualmente se requiere licencia sanitaria expedida conforme a lo establecido en la Ley para la instalación y funcionamiento de establecimientos que desarrollen su objeto social relacionado con alimentos y bebidas.

Dichos establecimientos podrán elaborar, producir, transformar, fraccionar, manipular, almacenar, expender, importar o exportar alimentos o bebidas, con autorización previa del Ministerio de Salud o de la autoridad delegada al efecto.

Así mismo se debe tener en cuenta lo reglamentado en el Decreto 539 de 2014, expidió el reglamento técnico sobre los requisitos sanitarios que deben cumplir los importadores y exportadores de alimentos para el consumo humano, materias primas e insumos para alimentos destinados al consumo humano y se establece el procedimiento para habilitar fábricas de alimentos ubicadas en el exterior. La inspección, vigilancia y control de los alimentos, es una actividad fundamental para asegurar el cumplimiento de los requisitos de inocuidad y calidad establecidos en las normas como una **medida de protección a la salud de los consumidores y prevenir posibles daños a la misma.**

Dentro de la inspección, vigilancia y control existen los siguientes certificados establecidos en el artículo 3:

> *CERTIFICADO DE INSPECCIÓN SANITARIA (CIS). Es el documento que expide el INVIMA, en el cual hace constar la aptitud de los alimentos para el*

consumo humano o la aptitud de las materias primas e insumos para alimentos destinados al consumo humano para ser utilizados en la fabricación de alimentos.

CERTIFICADO DE VENTA LIBRE (CVL). Documento expedido por la autoridad sanitaria competente del país de origen, en el cual conste que los alimentos, materias primas o insumos para alimentos destinados al consumo humano objeto de exportación se encuentran autorizados para su uso, consumo y comercialización en el país de origen. Su vigencia no debe ser mayor a un (1) año.

CERTIFICADO SANITARIO DEL PAÍS DE ORIGEN. Documento expedido por la autoridad sanitaria competente del país de origen o la que ejerza dicha función, en el cual certifica que los alimentos, materias primas e insumos para alimentos son aptos para el consumo humano o que éstos pueden ser utilizados en la fabricación de alimentos para consumo humano, cumpliendo con los requisitos establecidos por la autoridad sanitaria competente.

Con lo anterior se verifica la aptitud, materia prima o insumos de los alimentos, destinados y aptos al consumo humano dando cumplimiento a los requisitos establecidos por la autoridad sanitaria competente, para este caso INVIMA.

En cuanto a la categoría "alimentos altamente no saludables" propuesta por el Proyecto de Ley en referencia, en los artículo 512-25, 512-28 y 512-31 no se encuentra en el CODEX alimentarious[6]. Como lo menciona la FAO *"El Código se creó para proteger la salud de los consumidores, garantizar comportamientos correctos en el mercado internacional de los alimentos y coordinar todos los trabajos internacionales sobre normas alimentarias. El mercado internacional de la alimentación se estima anualmente en más de 400 billones de dólares. Las normas de alimentación uniformadas universalmente tienen la ventaja de proteger a los consumidores de los alimentos no seguros y de permitir a los productores, manufactureros y comerciantes el acceso a los mercados eliminando obstáculos artificiales para el comercio que no están basados en las tarifas. Las normas del código se basan en sólidos presupuestos científicos y están aceptadas como puntos de referencia en base a las cuales se evalúan medidas y reglamentos nacionales en el ámbito de los Acuerdos de mercado de la Ronda de Uruguay".* En este sentido, las categorías como "Productos Altamente No Saludables" o "Alimentos Ultraprocesados", que se propone en este Proyecto de Ley, no han sido reconocido por el Codex.

[6] **Codex Alimentarius significa "Código de alimentación"** y es la compilación de todas las normas, Códigos de Comportamientos, Directrices y Recomendaciones de la Comisión del Codex Alimentarius. La Comisión del Codex Alimentraius es el más alto organismo internacional en materia de normas de alimentación. La Comisión es un organismo subsidiario de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y de la Organización Mundial de la Salud (OMS).

En concepto de la ANDI *"Todos los niveles de procesamiento pueden contribuir a alcanzar los niveles de ingesta diaria de nutrientes para un individuo. El nivel de procesamiento no es un determinante importante en la contribución de nutrientes de una dieta, sino la contribución completa de los nutrientes a la ingesta total. Es por esto por lo que es importante educar a los consumidores sobre los aportes nutricionales de los alimentos para que puedan tomar decisiones informadas, en lugar de recomendar limitar o incluso eliminar los alimentos industrializados de sus dietas como propone el Proyecto de Ley".*

En consecuencia de lo anterior, es inconveniente denominar como "alimentos altamente no saludables" productos que han sido avalados por el INVIMA.

5) **El impuesto propuesto por el Proyecto de Ley 159 de 2018 cámara, es regresivo y podría comprometer la seguridad alimentaria de los hogares con menores ingresos.**

En concepto solicitado a la ANDI y a partir de los datos del DANE (2018), se concluye que los alimentos procesados pesan 1,7 veces más en la canasta de consumo de ingresos bajos que en la canasta de ingresos altos; por su parte, las bebidas no alcohólicas pesan 2 veces más en la canasta de consumo de menores ingresos que en la canasta de altos ingresos, como lo muestra la Tabla 3.

Tabla 3. Participación de alimentos y bebidas en la canasta de consumo de los colombianos, por ingreso (2018)

Canasta de Consumo Colombiano (2018)	% INGRESO ALTO	% INGRESO BAJO
	100	100
ALIMENTOS	17,65	33,55
Alimentos Frescos	6,04	14,29
Alimentos Procesados	**11,61**	**19,26**
Ingredientes procesados	**1,24**	**3,35**
Producto final procesado	**10,37**	**15,91**
BEBIDAS NO ALCOHOLICAS	0,55	1,10
RESTO: Servicios y productos de hogar	81,8	65,4

Fuente: Cálculos ANDI a partir de información DANE

Lo propuesto en este Proyecto de Ley implicaría que estos hogares con menores ingresos reciban el mayor impacto del impuesto. En este sentido, el Artículo 95 de la Constitución Política, establece la calidad de ciudadanos colombianos, el ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la Constitución implica responsabilidades, toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes. Son deberes de la persona y del ciudadano: en el caso *sub examine* lo contemplando en el numeral: "*9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad*", con base en lo anterior es de suma importancia

propender porque cualquier tributo se desarrolle bajo los principios de equidad, eficiencia y progresividad atribuidos desde la Ley fundamental al sistema tributario, concatenando esto con el objeto y contenido del proyecto de ley en estudio, se establece de manera notoria la vulneración a los principios constitucionales que se han referenciado, en razón a que los artículos que se pretenden gravar son mayoritariamente consumidos por las familias de menores ingresos, quienes serán los que soporten la nueva carga tributaria ya que la medida de imposición del gravamen desincentivara el consumo de los llamados en esta iniciativa "alimentos altamente no saludables", generando una doble carga al grupo de población inminentemente afectado, toda vez que debido al incremento en el valor de estos productos también serán estas personas quienes terminen sacrificándose y esforzándose para adicionar recursos al financiamiento del sistema de seguridad social en salud y al acceso y disponibilidad del agua potable, de los cuales son beneficiarios todos los sectores de la población, circunstancia que desencadena una inequidad tributaria[7].

La iniciativa parlamentaria justifica la imposición de impuestos a estos alimentos en el derecho a la salud y en promover un consumo saludable de alimentos lo que resulta contradictorio y lesivo de los principios ya enunciados. Situación similar fue estudiada por la corte Constitucional en la sentencia C-776 de 2003, mediante la cual se declaró la inexequibilidad a la extensión del IVA a un buen número de artículos de la canasta familiar, al estimar que ese esfuerzo fiscal impactaba principal y desproporcionadamente a los grupos socioeconómicos de menores ingresos[8].

Así mismo, el Ministerio de Salud y Protección Social, a través de la Subdirección de Salud Nutricional, Alimentos y Bebidas, expidió el ABECÉ de la alimentación Saludable[9] indicó entre estas, la siguiente característica que debe tener en cuenta:

> *Adecuada: se ajusta a los gustos, preferencias,* ***recursos económicos*** *y hábitos alimentarios de los individuos.*

Informa el Ministerio que un individuo debe adoptar las siguientes prácticas:

1. Consuma alimentos variados y nutritivos diariamente.
2. Alimentos con menos grasa
3. Apuéstele a 3 frutas diarias
4. Consumir verdura

---

[7] Es importante recordar lo establecido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-261 de 2002, respecto a la equidad tributaria ""en el proceso de imposición de determinada carga tributaria se debe tener en cuenta de manera específica la situación en que se encuentran quienes están llamados a contribuir y su capacidad de pago, con lo cual adquieren connotación los conceptos de equidad horizontal y equidad vertical"

[8] Magistrado Ponente: Dr. Nilson Pinilla Pinilla.

[9] Es aquella que satisface las necesidades de energía y nutrientes en todas las etapas de la vida considerando su estado fisiológico y velocidad de crecimiento; promueve el suministro de nutrientes de la madre al feto, la práctica de la lactancia materna e incluye alimentos ricos en nutrientes y la alimentación complementaria adecuada; proporcionando una dieta completa, equilibrada, suficiente, adecuada, diversificada e inocua que previene la aparición de enfermedades asociadas con una ingesta deficiente o excesiva de energía y nutrientes.

5. Evitar el consumo de bebidas azucaradas.
6. Menos sal.
7. Al estar bien informado, estará bien alimentado.

Es decir, la capacidad económica para demandar alimentos, debe ser incluida en las acciones de política que procuren lograr dinámicas de alimentación más saludables. La importancia del ingreso disponible de los hogares y sus restricciones presupuestarias, se omite en el carácter regresivo de lo propuesto en este Proyecto de Ley, atentando contra la seguridad alimentaria de las familias de más bajos recursos, que tienen como única alternativa de nutrición, algunos de los bienes a los que hace referencia el proyecto en cuestión.

En este sentido, teniendo en cuenta el objeto del proyecto de ley 159/18C **"contribuir a la protección y garantía del derecho a la salud"**, el Departamento Nacional de Planeación a través de su programa Desarrollo Social y en su política social transversal para la seguridad alimentaria y nutricional cuenta con el CONPES 113 de 2008 "Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional" (PSAN) , en el que informa la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y consumo oportuno, la cantidad, calidad e inocuidad, con condiciones para su utilización y con el fin de llevar una vida saludable y activa.

Como se mencionó anteriormente, en el CONPES 113 de 2008, informa acerca de la dimensión de los medios económicos así:

> *Para la seguridad alimentaria y nutricional se refiere a la posibilidad potencial de las personas de adquirir una canasta suficiente de alimentos inocuos y de calidad para el consumo, mediante el uso de diferentes canales legales de acceso como el mercado y el autoconsumo, entre otros.*
>
> *Desde esta perspectiva, una persona está en una situación potencial de hambre o malnutrición cuando:*
>
> *(i) Existe escasez de oferta de alimentos de la canasta básica (volatilidad en el suministro interno o externo).*
>
> *(ii) se genera algún cambio en sus dotaciones iniciales de ingresos y/o de activos físicos y humanos, por ejemplo, pérdida de la tierra (o de las capacidades productivas de ésta), discapacidad del jefe del hogar, etc.*
>
> *(iii) ocurre un cambio en su poder adquisitivo (alza en los precios de los alimentos, caída en los salarios, caída en el precio de los bienes que produce el individuo para la venta).*

Teniendo en cuenta los puntos anteriores, una situación de inseguridad alimentaria y nutricional puede ***originarse potencialmente por elementos de oferta o por causas de demanda****.*

Se puede decir también que una persona es susceptible de padecer hambre y/o malnutrición no sólo por un problema de disponibilidad o acceso a los alimentos, sino también por los factores de riesgo asociados a sus dotaciones, que impiden que pueda obtener una canasta de bienes que le garantice una alimentación suficiente y adecuada.

Para esto el Estado, la sociedad y la familia deben adoptar mecanismos para manejar socialmente los riesgos que puedan afectar la seguridad alimentaria y nutricional.

Por esta razón, el mayor peso que tienen en las canastas de consumo de los ingresos más bajos los bienes a los que refiere el Proyecto de Ley 159 C de 2018, así como su bajo poder adquisitivo, indicarían que la propuesta del Proyecto podría afectar de manera considerable la seguridad alimentaria de los hogares con menores ingresos.

Al contrario de lo que se afirma en la exposición de motivos del Proyecto de Ley 159C de 2018 "*No puede afirmarse que el impuesto es regresivo",* es posible afirmar esta regresividad, fundamentado en el peso que tienen estos alimentos en la canasta de consumo de las familias con menores ingresos. La afectación del ingreso real de los más pobres no puede constituir el principal mecanismo de acción para la prevención de enfermedades que afectan a toda la población en general.

Diferentes estudios han concluido que en efecto, un gravamen de este tipo tiene fuertes efectos regresivos, entre ellos i)*"Caloric sweetened beverage taxes: a toothless solution?"* (2017)[10], ii) *"Taxes soft drinks" (2011)*[11] " y iii)*Of course sin taxes are regressive (2018)*[12]*", entre otros.* De estos estudios se puede concluir que: los impuestos a alimentos y bebidas puede costar a los hogares con menores ingresos diez veces más que a los hogares con mayores ingresos. Así mismo, son regresivos en el corto plazo y a lo largo del ciclo de vida. Por último, así los hogares con menores ingresos disfrutaran de beneficios de salud, el peso de estos bienes en su consumo habitual es tan alto, que los más pobres seguirían experimentando una pérdida neta de su bienestar.

6) **Política comparada. La implementación de un impuesto a los alimentos y bebidas a los que se refiere el PL 159C, puede efectivamente generar una disminución en el consumo, pero no necesariamente se traduce en una**

[10] https://ideas.repec.org/a/bpj/evoice/v14y2017i1p6n5.html
[11] https://ideas.repec.org/p/ays/ispwps/paper1106.html
[12] https://iea.org.uk/publications/of-course-sin-taxes-are-regressive/

medida eficaz en la lucha contra las enfermedades no transmisibles como la diabetes o el sobrepeso.

La implementación de este tipo de medidas por diferentes Estados corresponde a una tendencia mundial que va en aumento y que tiene como finalidad combatir la obesidad, la malnutrición en general y las enfermedades no transmisibles. Sin embargo, aunque en términos fiscales ha servido como mecanismo de recaudo, no necesariamente se ha comprobado que estas medidas fiscales hayan sido eficaces para disminuir las enfermedades no transmisibles como la obesidad y la diabetes.

Algunos países que han adoptado medidas similares a las planteadas en el proyecto de ley son México, Inglaterra, Noruega, Francia, Hungría, Estados Unidos (Berkeley y Filadelfia), Chile, Dinamarca, Finlandia, Noruega, Australia, Irlanda y Bélgica. Algunos de estos casos son los siguientes:

Chile
En septiembre de 2014, Chile adoptó "el Impuesto Adicional a las Bebidas Azucaradas", este impuesto aumentó de 13% a 18% la tarifa de las bebidas con un contenido de azúcar de 6.25 gramos o más por 100 ml. Una investigación financiada por "Conicyt" y el "Research Council" de Reino Unido, estudió el impacto y concluyó que el consumo después de implementado el impuesto disminuyó en un 21%. Los hogares de estrato alto redujeron su consumo en un 31,3% mientras que los hogares de estratos bajos lo hicieron en un 12,1 %. (Yáñez. Cecilia)[13]

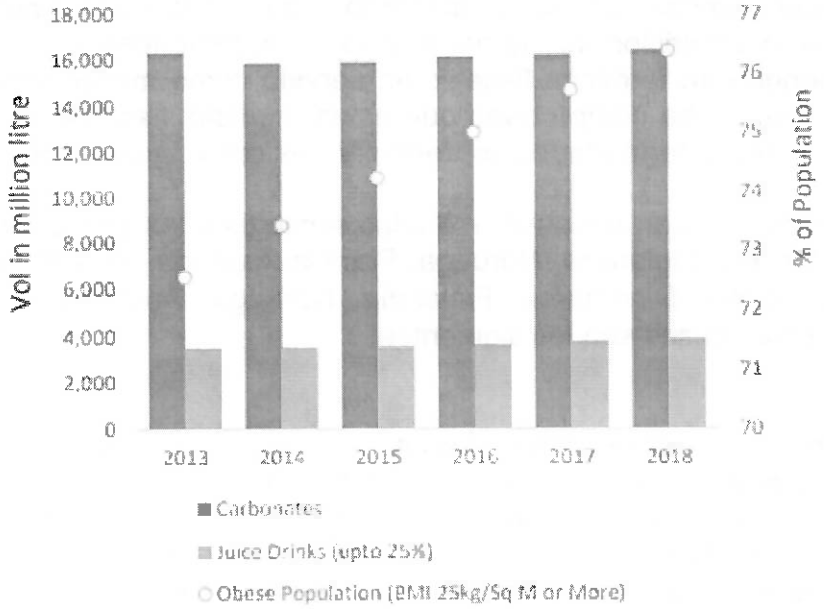
México
México es quizás el caso más emblemático en la implementación de políticas que combatan la obesidad y lo hizo a través del denominado "impuesto saludable", que equivale a 1 peso por cada litro de la bebida azucarada. Con este impuesto se busca disminuir el consumo de estas bebidas y así "ayudar" a reducir el porcentaje de obesidad en el país. Aunque en el primer año de implementación se logró disminuir el consumo de estas bebidas en un 12%, los resultados en cuanto a la repercusión en la obesidad son inciertos. Por otro lado, la reducción fue mayor en los hogares de bajo nivel socioeconómico, alcanzando una disminución del 17%. En el mismo periodo se observó un incremento en las bebidas no gravadas como el agua en un 4%. (Colchero, M. 2015)[14]

Por otra parte, estudios realizados por Euromonitor muestran que a pesar de la caída inicial en la demanda por bebidas azucaradas entre 2013 y 2014, reacción típica de los bienes ordinarios ante cambios en los precios, el consumo de bebidas

[13] https://www.latercera.com/nacional/noticia/consumo-bebidas-azucaradas-disminuyo-21-tras-impuesto/229718/
[14]Beverage purchases from stores in Mexico under the excise tax on sugar sweetened beverages: observational study. Tomado de: https://www.bmj.com/content/bmj/352/bmj.h6704.full.pdf

carbonatadas ha incrementado nuevamente a niveles pre-impuesto. Además, como lo muestra la Gráfica 1, la obesidad sigue en aumento pese al impuesto.

Gráfica 1. Volumen de bebidas carbonatadas vs tasa de obesidad



Fuente: Global Sugar Tax Landscape. Lessons for GCC countries and beyond. Euromonitor International (2019)

Inglaterra

En el año 2018, Inglaterra decidió unirse a la lucha contra la obesidad e implemento el impuesto denominado "Sugar Tax", y es un impuesto sujeto a la cantidad de azúcar que contenga la bebida, entonces, si la bebida tiene más de 5 gramos de azúcar por 100 ml, debe pagar una tasa de 18 pence y si la bebida tiene 8 gramos o más de azúcar por 100 ml, la tasa será de 24 pence.

Según expertos los resultados de esta medida son mucho más prometedores que las medidas adoptadas por los demás países, pues, la medida está encaminada a disminuir el consumo del azúcar, y estableciendo márgenes en la imposición del impuesto, se ha incentivado a las empresas a disminuir la cantidad del azúcar en sus bebidas. Cumpliendo así el objetivo en mayor medida. Esto se evidenció después de que se realizará el anuncio de este impuesto y aún incluso antes de que entrara en vigor, pues, empresas como Fanta, Ribena y Lucozade redujeron el contenido de azúcar a sus bebidas. (BBC NEWS. 2018)[1]

Hungría

El parlamento húngaro aprobó el impuesto denominado "The Health Product Tax" en 2011, este impuesto se aplica a productos que contienen niveles altos de azúcar, sal y otros ingredientes, en un esfuerzo por reducir el consumo de alimentos no saludables. El consumo de estos alimentos ha disminuido notablemente y las

empresas han optado también por disminuir el contenido de estos alimentos en sus productos y la población en general se ha concientizado de la importancia de una alimentación saludable. **Esto ha sido posible gracias a un conjunto de políticas, que NO se limitan solamente a la imposición de impuestos de productos no saludables.**

En 2012, Después de un año de implementación del impuesto, el estudio realizado por "The National Institute for Health Development" concluyó que aproximadamente el 40% de los fabricantes de productos poco saludables modificaron las fórmulas de los productos, disminuyendo notablemente o eliminando los ingredientes no saludables. Por otro lado, en el año 2014 el "Institute for Food and Nutrition Science", después de un estudio, concluyó que la disminución en el consumo se mantenía[15], en gran medida, debido a las políticas complementarias y acciones conjuntas con la empresa privada.

Dinamarca

En la década de 1930, Dinamarca introdujo un impuesto a las bebidas azucaradas, que llegó a 2013 aplicándose una tasa de 0,22 Euros por litro. En 2011 el gobierno danés introdujo el impuesto a las grasas saturadas, con una tasa de 1,78 Euros a los alimentos con más de 2,3% de grasas saturadas. Este último impuesto duró vigente tan solo 15 meses, pues, los estudios sugirieron que solo el 7% de las personas había disminuido el consumo de grasas y que 1.300 empleos se habían perdido como consecuencia de la decisión de los daneses de adquirir los productos en Alemania o Suecia. En el 2013 el gobierno danés también notó que había perdido ingresos en el IVA por el aumento de las ventas ilegales de bebidas azucaradas, razón por la cual decidieron abolir este tipo de impuestos. (The Spectator. 2016)[16].

En un artículo publicado en "The European Journal of Clinical Nutrition" se explicó como la afirmación que hizo la OMS de: "el impuesto ahorró vidas" es una tergiversación de los resultados, pues, lo que se hizo fue analizar los hábitos de consumo de 2.500 hogares daneses, antes, durante y después del impuesto y utilizó modelos matemáticos ara estimar como afectarían estos cambios en las muertes anuales por enfermedades no transmisibles, concluyendo que el impuesto hizo un contribución positiva a la salud, evitando 123 muertes al año, pero no se deja claridad que es una reducción modelada y no una reducción real.(Boyle. J. 2016)[17]. Adicionalmente en Dinamarca con la introducción del impuesto a los alimentos se evidenció que se aumentó involuntariamente los precios de los alimentos cotidianos y no cambiaron los hábitos alimenticios.

Estados Unidos

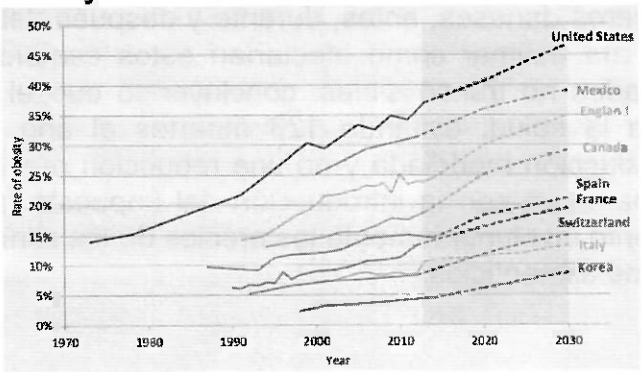
Barkeley- California introdujo un impuesto a las bebidas azucaradas en marzo de 2015, equivalente a un centavo de dólar por cada onza de producto (aprox. 10%). El

[15] http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0004/287095/Good-practice-brief-public-health-product-tax-in-hungary.pdf
[16] https://www.spectator.co.uk/2016/03/denmark-tried-osbornes-sugar-tax-heres-what-happened/
[17] https://euobserver.com/health/135752

caso de esta ciudad es muy interesante, pues es de las ciudades con la más alta renta per cápita, y según la revista científica "Plos Medicine", las ventas de estas bebidas disminuyeron con el debate de la obesidad y la imposición del impuesto. Un año después de que entro en vigor el impuesto, disminuyeron en un 9.6% y se incrementó en un 15.6% las ventas de agua embotellada. También se concluyó que las ventas de los tenderos no se vieron afectadas, pues las cuentas promedio de los clientes se mantuvieron, lo que podría significar que las personas sustituyeron las bebidas azucaradas por bebidas más saludables y sin causar dificultades económicas porque el gasto no disminuyó. (Boseley. Sarah. 2017)[18] Resultados similares se evidenciaron en Filadelfia, donde los ingresos son de los más bajos de Estados Unidos y la tasa del impuesto fue de aproximadamente del 15%. En Estados Unidos existe un problema mucho mayor que el de Hungría, pues, al permitir que cada condado establezca sus impuestos, les resulta mucho más beneficioso a los ciudadanos transportarse a otra región dentro del mismo Estado para adquirir los productos, caso en el cuál no se estaría logrando el objetivo de disminuir el consumo de las bebidas por los ciudadanos, sino que se está le está restando competitividad a los condados que implementan el impuesto.

De los resultados expuestos anteriormente, se puede concluir que la implementación de un impuesto a los alimentos o bebidas altamente no saludables puede efectivamente generar una disminución en el consumo, pero no necesariamente se traduce en una medida eficaz a la lucha contra las enfermedades no transmisibles como la diabetes o el sobrepeso. En el último informe de la OCDE sobre obesidad *"Obesity Update" (2017),* las proyecciones de esta organización muestran un aumento constante en las tasas de obesidad hasta al menos 2030, de los que se espera sea una tasa especialmente alta en Estados Unidos (47%), México (39%) e Inglaterra (35%), países que actualmente cuentan con impuestos sobre bebidas azucaradas (Gráfica 2).

Gráfica 2. Proyección de las tasas de obesidad hasta 2030.



Fuente: Tomado de "Obesity Update" (2017)[19]

[18] https://institutonutrigenomica.com/noticias-nutrigenomica/primer-impuesto-al-azucar-los-estados-unidos-provoca-una-caida-las-ventas-refrescos-casi-10/

[19] http://www.oecd.org/els/health-systems/obesity-update.htm

El punto más controversial de estas medidas es el hecho de que todos los estudios se han basado en modelos, proyecciones y simulaciones, pero ninguno tiene evidencia empírica. Se evidencia entonces la disminución del consumo de los alimentos que se gravan, pero no el verdadero efecto de esta disminución en la salud de las personas. (Boyle. J. 2016)[20] Por el contrario, se evidencian aspectos como: pérdida de competitividad del país en el que se implementan, desplazamiento de las personas a países en los que los productos no están gravados y aumento en el desempleo, afectando así la economía nacional.

Otro estudio que evalúa la evidencia de los impuestos al azúcar como un instrumento fiscal para mejorar la salud es "Sugar taxes: a review of the evidence" (2017)[21] del New Zealand Institute of Economic Research, luego de revisar 47 estudios y documentos de trabajo publicados en los últimos cinco años, una de sus principales conclusiones es que mientras los modelos teóricos indican que un impuesto debe conducir a la reducción del consumo y del peso corporal, la evidencia del mundo real es menos clara. Existe un número de países que tienen introducidos estos impuestos, sin embargo no hay la evidencia evaluativa robusta sobre su eficacia o sobre el tamaño o persistencia de su impacto[22].

Estudios de Public Health England han demostrado que el impacto de las alzas de precios es relativamente pequeño en comparación con el de las estrategias de marketing. Según en el "New York Times" políticas como enseñar a los niños sobre nutrición, estrictas leyes de etiquetados de nutrición, proporcionar incentivos para que las tiendas resalten los alimentos saludables, han incentivado a las personas a dejar de consumir alimentos no saludables. (Nardelli. A. 2016) [23] Concluimos entonces que no existe un sustento técnico robusto que demuestre una correlación efectiva entre la aplicación de impuestos y el impacto positivo en la salud de la población.

Teniendo en cuenta la propuesta presentada, los impuestos adoptados en los diferentes países no sobrepasan el 10%. Por lo tanto, los efectos de un impuesto del 20% son realmente desconocidos, pues se tiene la referencia de impuestos mucho menores, pero no un dato que permita predecir el efecto de este impuesto en Colombia. Es importante tener en cuenta que en Colombia las zonas en las que no se tiene acceso a agua potable son las más pobres, y se ven obligadas a consumir bebidas no saludables, por ser más económicas. Así entonces, concuerdan muchos expertos a nivel mundial que la imposición de un impuesto no es la única forma de combatir la obesidad, ni la más idónea, pues sus resultados no están comprobados. Se proponen alternativas como incluir en el Sistema de Salud, nutricionistas que le

---

[20] Ibidem.
[21] https://nzier.org.nz/static/media/filer_public/f4/21/f421971a-27e8-4cb0-a8fc-95bc30ceda4e/sugar_tax_report.pdf
[22] Cita original en inglés ""While theoretical models indicate a tax should lead to reduced consumption and consequently body weight, real-world evidence is less clear. A number of countries have introduced such taxes, but there isn't yet robust evaluative evidence on whether they are effective, or on the size and persistence of any impacts"
[23] https://www.theguardian.com/news/datablog/2016/mar/16/will-a-sugar-tax-actually-work-budget

enseñen a las personas hábitos alimenticios saludables, adicionalmente limitar la publicidad de los alimentos altamente no saludables, dar subsidios a los productores de alimentos saludables, incentivar a las tiendas a que ubiquen en los mejores puntos de góndola los alimentos saludables y campañas de concientización ciudadana tanto en hábitos alimenticios saludables como en los efectos negativos del sedentarismo. En este caso, para combatir la obesidad en Colombia, se podría estudiar la implementación de políticas como las mencionadas, o se podría estudiar la posibilidad de constituir un mercado pasivo, como el existente con los productos de tabaco.

7) **Desconocimiento del comportamiento de la demanda. No se presenta rigurosidad técnica sobre conceptos tales como elasticidad, sustitución, construcción de preferencias, racionalidad, decisiones intertemporales y sus implicaciones en el Proyecto de Ley propuesto.**

Volviendo a la afirmación de la exposición de motivos *"tampoco puede afirmarse que el impuesto es regresivo, toda vez que estos alimentos presentan una alta elasticidad y pueden ser reemplazados por otros productos sanos que no están gravados con este impuesto"*, la exposición de motivos en cuestión no entrega los estudios técnicos correspondientes para tal afirmación. No es posible entonces conocer la elasticidad de la demanda de los bienes en referencia sin un estudio riguroso que la pueda estimar.

Recordemos que la elasticidad precio de la demanda mide cómo cambia la cantidad demandada de un bien cuando cambia su precio. Cuando la cantidad demandada de un bien responde levemente a un cambio en el precio se dice que es inelástica. Por el contrario, cuando la cantidad demandada de un bien cambia fuertemente ante cambios en el precio, se dice que es elástica. La elasticidad mide entonces que tan dispuestos pueden estar los consumidores para comprar más o menos de un bien, cuando su precio aumenta. Por otra parte, la demanda por un bien está determinada por factores económicos, sociales y psicológicos. Todos estos elementos forman las preferencias del consumidor, que son a su vez construidas a lo largo de la vida. Según (Mankiw, 2012)[24] existen algunas reglas generales acerca de lo que influye en la elasticidad precio de la demanda. Si bien el siguiente análisis basado en (Mankiw, 2012) no reemplaza la estimación técnica de la elasticidad, puede ofrecer algunas intuiciones sobre lo que podría acontecer con las condiciones actuales.

- ***La disponibilidad de sustitutos cercanos:*** *Los bienes con sustitutos cercanos tienden a tener demandas más elásticas debido a que es más fácil cambiar de un bien a otro.* El Proyecto de Ley en referencia argumenta una alta elasticidad; sin embargo, esto no sería así para todos los grupos de ingresos. Los sustitutos saludables son más costosos que los bienes que se pretenden gravar. De esta manera, la sustituibilidad podría darse en hogares

[24] http://www.jaimedv.com/eco/1c1-micro/mankiw-principios-eco-ed6.pdf

con mayores recursos que en los hogares con menores recursos. Por otra parte, una buena cantidad de los bienes en referencia carecen de sustitutos. Cabe aclarar que la sustituibilidad se hace hacia bienes que reporten la misma utilidad para el agente, por lo que una fruta o una verdura difícilmente podría ser un sustituto de un chocolate, para quien el chocolate le signifique un nivel de utilidad mayor que el consumo de una manzana. El riesgo es muy alto de que la medida propuesta solo afecte la capacidad adquisitiva del consumidor y este se dirija a consumir productos sustitutos en el extenso mercado informal, que pueden ser perjudiciales para la salud al tener menos cuidado con la salubridad en su producción.

- ***Necesidades frente a los lujos:*** *Las necesidades tienden a tener demandas inelásticas, mientras que los lujos demandas elásticas.* Los bienes que satisfacen necesidades primarias tienen una demanda más inelástica que los que no. En este sentido, la alimentación y la ingesta de líquidos son necesidades de esta naturaleza. Así mismo, el carácter de "necesario" es también definido por las preferencias del consumidor. Todo esto para decir que ante el aumento de los precios de los bienes que se pretenden gravar, que son además percibidos como una necesidad natural y como una necesidad preferente para un gran grupo de consumidores, y que a su vez, en el caso de los más pobres al no poder migrar hacia sustitutos más baratos, tendrían que cesar su consumo en general, afectando la ingesta necesaria de alimentos para la supervivencia.

Por otra parte, el argumento de la exposición de motivos en el que se manifiesta que *"Cuando se traslada el precio de la enfermedad a la persona, esta lo va a tener en cuenta y lo conducirá a pensar y a sopesar la decisión de consumir este tipo de productos"* además de los determinantes de la elasticidad anteriormente explicados, es necesario recurrir a la Teoría Económica sobre las decisiones de consumo intertemporal. Los beneficios futuros sobre la salud que según el proyecto en se refiere, serán percibidos en el largo plazo, mientras que las necesidades de alimentación e ingesta de bebidas se perciben en el corto plazo, en lo cotidiano; por lo que esperar que exista "un cambio de preferencias" hacia alimentos más saludables, únicamente a partir de medidas fiscales, desconoce la ponderación que hacen los individuos por decisiones en las que puedan percibir mayores beneficios hoy, que decisiones de consumo a partir de beneficios a largo plazo e intangibles en el presente.

8) **No existen evidencia que permita concluir que el impuesto al consumo de alimentos y bebidas contribuya a la migración hacia sustitutos más saludables.**

Además de la evidencia presentada en el numeral 6 de esta ponencia, la ANDI menciona que tal como en caso Mexicano, *"la imposición de este tipo de impuestos no tuvo incidencia en los indicadores de salud pública como obesidad y enfermedades no transmisibles, sino que por el contrario, genera un "efecto de sustitución" hacia productos similares preparados informalmente o en la calle, elaborados con bajos estándares de higiene, que podrían tener mayor contenido de nutrientes sensibles en salud pública como azúcares, grasas y sodio y que no generan ingresos fiscales, objetivo principal del impuesto".*

No es equitativo imponer un costo adicional a quienes perciben menores ingresos para lograr hábitos alimenticios más saludables y disminución de las enfermedades no transmisibles en el contexto del presente proyecto. Existen otras posibilidades de acción para lograr este objetivo: como promoción de hábitos alimenticios desde la niñez, desarrollo de guías alimentarias para promover dietas saludables, incentivo a la industria para la producción de alimentos más saludables (trabajo conjunto del Gobierno con la industria de alimentos y bebidas para construir estrategias multifactoriales que combatan la obesidad y el sobrepeso como lo indica la OMS[25]), creación de programas que estimulen la actividad física, entre otros.

En conclusión, no existe evidencia que garantice que lo propuesto en este Proyecto de Ley (1. Impuesto al consumo a los alimentos referidos y 2. Etiquetado nutricional que dé cuenta del perjuicio para la salud humana), efectivamente pueda lograr patrones de alimentación más saludables y sean la solución a las enfermedades que se relacionan con dietas no balanceadas.

9) Ya existe legislación sobre etiquetado nutricional contenida en la Ley 1355 de 2009 para la prevención de la obesidad.

En la actualidad, a partir de la Resolución 333 de 2011 del Ministerio de Protección Social, se reglamenta el etiquetado nutricional de los alimentos empacados o envasados nacionales e importados para consumo humano que se comercialicen en el territorio nacional. Esto permite al consumidor informarse sobre los componentes nutricionales del producto a consumir

Actualmente mediante la Resolución 333 de 2011, el Ministerio de Salud se establece el reglamento técnico a través del cual se señalan las condiciones y requisitos que debe cumplir el rotulado o etiquetado nutricional de los alimentos envasados o empacados nacionales e importados para consumo humano que se comercialicen en el territorio nacional, como medida de protección al consumidor con el fin de proporcionarle una información nutricional lo suficientemente clara y comprensible sobre el producto, que no induzca a engaño o confusión y le permita efectuar una elección informada. Este etiquetado debe estar en todos los alimentos que afirme, sugiera o implique que un producto posee propiedades nutricionales

[25] https://apps.who.int/iris/handle/10665/272712

particulares, incluyendo pero no limitándose a su valor energético y contenido de proteínas, grasas, carbohidratos y fibra dietaria, así como, su contenido de vitaminas y minerales.

En la actualidad, los elementos que deben ser incluidos en la tabla nutricional son el valor energético y las cantidades de los nutrientes de: i) Energía (Calorías Totales, Calorías de Grasa), ii) Proteína, grasa total, grasa saturada, carbohidratos y fibra dietaria, iii) Colesterol y sodio, iv) Grasa trans y azúcares, entre otros.

En el proceso de la mejora de la información nutricional, se han presentado iniciativas y acuerdos voluntarios, por parte de la industria de alimentos y bebidas, sobre el etiquetado frontal informativo, para informar al consumidor sobre la composición de los alimentos y bebidas, con el fin de ofrecer información completa para que el consumidor tome decisiones de consumo informadas y consientes.

Es preciso recordar también que en la actualidad se está dando trámite en el Congreso de la República al PL019 Cámara / 256 Senado, el cual se encuentra pendiente de tercer debate en comisión séptima de Senado y hace referencia al etiquetado nutricional.

CONSIDERACIONES FINALES:

Es importante propender por dietas más saludables para prevenir la aparición de enfermedades. El consumo de diferentes alimentos percibidos como no saludables, no es el causante directo de enfermedades como la diabetes o la obesidad. Es el consumo excesivo de estos alimentos, el bajo consumo de alimentos como frutas y verduras, el sedentarismo, desconocimiento de hábitos saludables de consumo, entre otros; factores importantes para la aparición de estas enfermedades. Esto se muestra en la Encuesta Nacional de Situación Nutricional (ENSIN) de 2017. Por esta razón, el incentivo de hábitos alimenticios saludables únicamente a partir de medidas impositivas, es insuficiente. Es preciso un esfuerzo de toda la sociedad que permita una acción conjunta para la promoción de estilos de vida saludables a partir de medidas a favor de educación, autocuidado, actividad física, la articulación entre sector público y privado, entre otros; para evitar problemas de sobrepeso, obesidad, diabetes y malnutrición.

2. PROPOSICIÓN

En conclusión y con fundamento en lo anteriormente expuesto, se rinde INFORME DE PONENCIA NEGATIVA y en consecuencia, se solicita a los Honorables miembros de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes ARCHIVAR el Proyecto de Ley No 159 de 2018 Cámara *"POR MEDIO DEL CUAL SE CREA EL IMPUESTO AL CONSUMO DE ALIMENTOS ALTAMENTE NO SALUDABLES, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"*

De los Honorables Representantes,

EDWIN ALBERTO VALDÉS RODRIGUEZ
Coordinador Ponente

CARLOS JULIO BONILLA SOTO
Coordinador Ponente

ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Ponente

WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA
Ponente

KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE
Ponente

ARMANDO ANTONIO ZABARAÍN ARCE
Ponente

CÁMARA DE REPRESENTANTES - COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE (ASUNTOS ECONÓMICOS)

Bogotá, D.C. 27 de marzo de 2019. En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia para Primer Debate del Proyecto de Ley No. 159 de 2018 Cámara ***"POR MEDIO DEL CUAL SE CREA EL IMPUESTO AL CONSUMO DE ALIMENTOS ALTAMENTE NO SALUDABLES, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"*** *presentado por los Honorables Representantes:* ***CARLOS JULIO BONILLA SOTO, EDWIN ALBERTO VALDÉS RODRÍGUEZ, ENRIQUE CABRALES BAQUERO, KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE, WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA, ARMANDO ANTONIO ZABARÍN D' ARCE*** *y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.*

La Secretaria General,

ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

Los abajo firmantes declaramos que hemos revisado con diligencia el documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para la firma.			
Proyectó:	*Alix Victoria Ardila Guzmán*		*Fecha: 29 de marzo de 2019*

FENALCO
LA FUERZA QUE UNE

Bogotá D.C., 22 de febrero de 2019

Doctor
ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Honorable Representante
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Capitolio Nacional Piso 1
Ciudad
E. S. D.

Al responder cite radicado: 20193.30031362 Id: 5053
Folios: 5 Fecha: 2019-02-22 15:00:46
Anexos: 0
Remitente : FENALCO
Destinatario: ENRIQUE CABRALES BAQUERO

Asunto: Respuesta derecho de petición al Proyecto de Ley 159 de 2018 Cámara *"Por medio del cual se crea el impuesto al consumo de alimentos altamente no saludables y se dictan otras disposiciones"*.

Honorable Representante Cabrales:

En atención al oficio de la referencia, recibido en la **FEDERACIÓN NACIONAL DE COMERCIANTES – FENALCO** el pasado 14 de febrero, nos permitimos brindar respuesta con base en la información suministrada desde la Dirección Económica y dentro de las competencias de la Federación, en los siguientes términos:

Sea lo primero mencionar que **FENALCO** es un gremio multisectorial que defiende el comercio legal y la libre iniciativa privada. Le agradecemos de antemano que nos haya tenido en cuenta para pronunciarnos y sentar nuestra posición frente al Proyectos de Ley del asunto, en los siguientes términos:

1. ¿Cuántos empleos genera el comercio de estos alimentos? ¿Cómo se podría ver afectado el empleo actual y la posible generaciòn futura con este proyecto de Ley?

Sobre el particular consideramos que frente a este interrogante, otras entidades gremiales o gubernamentales podrían contar con mayor información y la posibilidad de presentar una respuesta con cifras y argumentos más robustos.

Lo anterior, dado que el DANE no desagrega el número de personas que dentro del comercio se dedican a la promoción, venta y distribución de alimentos, así como tampoco el número de personas que dentro de la industria se emplean en la elaboración de bebidas y alimentos.

2. ¿Cuál es el vòlumen anual de venta de esta clase de productos (serie que permita determinar crecimientos y variaciones).

Al respecto debemos precisar que determinar el volumen de ventas solamente para esta clase de productos es muy difícil de calcular, puesto que no contamos con ese nivel de desagregación dentro de la categoría de alimentos.

No obstante, el índice de ventas al comercio al por menor (EMCM) que realiza el DANE nos muestra que la categoría de ***"Alimentos y Bebidas no alcohólicas"*** tuvo un crecimiento del siete punto cinco por ciento (7,5%) en 2018 respecto a sus ventas en el año 2017 en el cual se evidenció un aumento del cuatro punto cuatro por ciento (4,4%) respecto al del 2016.

Adicionalmente, desde **FENALCO** recientemente realizamos una investigación[1] sobre el pequeño comercio y las categorías de: *Bebidas no alcohólicas, Alimentos preparados, y snacks* son consideradas importantes para el treinta y seis por ciento (36%9 de los tenderos, pues esta clase de productos pueden llegar a representar el treinta y dos por ciento (32%) del valor total de sus ventas mensuales.

3. ¿Cómo podría impactar este proyecto de ley el consumo de estos productos el crecimiento de las ventas al por menor, el crecimiento de la industria de alimentos y el consumo de los hogares?

En el estudio antes mencionado, se evidenció que al implementar un impuesto del veinte por ciento (20%) a las bebidas no alcohólicas, se daría una disminución al consumo en cerca de un doce por ciento (12%), en la misma línea un estudio desarrollado de forma conjunta entre investigadores de la Universidad de los Andes y la "University of North Carolina"[2] concluye que un impuesto del 10% a las comidas altas en grasas reduce las ventas de estas entre un 14% a 16% .

4. ¿Considera usted que la regulación económica es la manera adecuada de incentivar el consumo de alimentos saludables?

---

[1] Fenalco (2018), *"En defensa del pequeño comercio: los efectos de un impuesto a las Bebidas No Alcohólicas en las tiendas de barrio".*

[2] Caro JC, Ng SW, Bonilla R, Tovar J, Popkin BM (2017) *Sugary drinks taxation, projected consumption and fiscal revenues in Colombia: Evidence from a QUAIDS model.* PLoS ONE 12(12): e0189026. https://doi.org/10.1371/journal.pone.0189026

Desde **FENALCO** siempre hemos defendido la postura del ***"Consumidor Informado"*** bajo la cual es el consumidor el que basado en la información que le brinda el producto y su conocimiento del mismo, toma la decisión si es bueno o nocivo para su salud. Consideramos que la creación de un gravamen adicional a este tipo de productos no es la solución.

En la misma línea, es importante precisar que en nuestra publicación expusimos que en la actualidad se han realizado diversos estudios de caso, donde en México y Dinamarca el consumidor habitual de estos productos cambia de proveedor (pasa a un *Hard Discount*) o disminuye de categoría del mismo producto (pasa de Coca-Cola a Big Cola), dejando en evidencia que esta no es la mejor forma para combatir este problema de salud pública.

5. ¿Cómo podría impactar este proyecto de ley los ingresos y utilidades de las empresas que producen y/o comercializan estos bienes?

Al respecto le informamos que desde **FENALCO** no contamos con la información suficiente para dar una respuesta de fondo a su interrogante.

6. ¿Cuál y de qué manera podría ser el impacto de este proyecto de ley en los tenderos del país?

En nuestra investigación *"En defensa del pequeño comercio: los efectos de un impuesto a las Bebidas No Alcohólicas en las tiendas de barrio"*, realizamos una encuesta a cerca de veinte mil (20.000) tenderos asentados en las diez (10) principales ciudades del país y nuestras principales conclusiones fueron:

> *"Según nuestro análisis estadístico, la mediana de ventas semanales de los tenderos es de COP$1.300.000 y COP $290.000 dependen de sus ventas específicas de Bebidas No Alcohólicas, es decir el 22% de sus ingresos está sujeto a esta categoría. Si se aplicará un impuesto del 20%, la utilidad neta de las tiendas se vería afectada en un 18%, lo que significa que la carga del impuesto sería en su mayoría para el tendero y solo el 2% se traslada al consumidor. Esto evidencia la regresividad del impuesto ya que el tendero semanalmente percibe utilidades netas de COP$208.000 lo que en el mes son COP$832.000 y aplicando el impuesto se reduciría a COP$682.000 mensuales, esto es menos de un salario mínimo lo cual es preocupante".*

7. ¿Còmo podría afectar este proyecto de ley el volumen de inversión de la industria de alimentos?

Desde FENALCO no contamos con la información suficiente para responder su interrogante.

8. ¿Cuánto representa el comercio de este tipo de bienes, del comercio total?

El sector de Alimentos y Bebidas, sin desagregar, le aportó al PIB alrededor de un dos punto seis por ciento (2,6%) para el año 2017, siendo uno de los sectores de mayor crecimiento este año con un siete por ciento (7%) respecto al año 2016.

9. ¿Cuál es la participación del subsector de alimentos en el sector industrial?

Sobre el particular le informamos que en la Encuesta Anual Manufacturera del 2017 realizada por el DANE los sectores de *"Elaboración de Bebidas"* y *"Elaboración de productos alimenticios"* tienen una participación en la industria nacional de un diez punto ocho por ciento (10,8%).

10. ¿Cuál es la caracterizaciòn socioeconómica de los consumidores de los bienes a los cuales hace referencia el proyecto de ley propuesto?

Sobre el particular consideramos que frente a este interrogante, otras entidades gremiales o gubernamentales como por ejemplo la CONFEDERACIÓN COLOMBIANA DE CONSUMIDORES podría contar con mayor información y la posibilidad de presentar una respuesta con cifras y argumentos más robustos.

11. ¿Considera usted que la cadena productiva hacia adelante y hacia atrás de los bienes en cuestión se impactarían con el proyecto de ley propuesto? ¿De qué manera?

Cuando una variable exógena distorsiona el precio final de un producto, en este caso un impuesto, siempre se genera un impacto a la cadena productiva, es decir, que todos los actores de la cadena de producción se verán afectados por el aumento de los costos de las bebidas no alcohólicas.

12. ¿El comercio de los bienes de cuestión hace uso de publicidad responsable, informativa y pertinente respecto a los componentes nutricionales de estos bienes y su impacto en la salud?

FENALCO
LA FUERZA QUE UNE

Al respecto le informamos que desde **FENALCO** no contamos con la información suficiente para dar una respuesta de fondo a su interrogante.

Desde **FENALCO** queremos agradecerle por brindarnos este espacio para sentar nuestra posición respecto del anterior Proyecto de Ley, pues consideramos que el tener en cuenta las diversas concepciones de estas iniciativas, permiten tener una visión panorámica de sus impactos, beneficios y aspectos a mejorar, con el fin de trabajar en pro del país y los diferentes gremios.

Con todo, esperamos que nuestras observaciones hayan sido útiles y sean tenidas en cuenta. No sobra indicar que **FENALCO** se encuentra a su entera disposición para abordar y profundizar este asunto, así como aquellos en los que se requiera nuestra participación.

Cordial saludo,

EDUARDO VISBAL REY
Vicepresidente

Presidencia Nacional
Carrera 4 No. 19 - 85 Piso 7 • Tel.: 350 0600 Fax: 350 9424 • Email: fenalco@fenalco.com.co
www.fenalco.com.co • Bogotá, D.C. Colombia

DIAN
Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

El emprendimiento es de todos | Minhacienda

10000202- 00208
Bogotá, D.C.,

21 FEB 2019

DIAN No. Radicado 000S2019004266
Fecha 2019-02-21 10:49:36 AM
Remitente Sede NIVEL CENTRAL
Depen DIR GENERAL
Destinatario CONGRESO DE LA REPUBLICA
Folios 1 Anexos 0
COR-000S2019004266

Doctor
ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Representante a la Cámara por Bogotá
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
CARRERA 7 N° 8 - 68 OF 628 CAPITOLIO NACIONAL
Bogotá D.C.

Asunto: Radicado 000E2019004256

Honorable Representante Cabrales Baquero:

Con el escrito de la referencia, remite los siguientes proyectos de ley para emitir concepto sobre su viabilidad, conveniencia, pertinencia y oportunidad:

- *Proyecto de Ley 159/18C "Por medio del cual se crea el impuesto al consumo de alimentos altamente no saludables y se dictan otras disposiciones".*
- *Proyecto de Ley 215/18C "Por medio del cual se dignifica financieramente la profesión de docente en las instituciones de educación superior públicas, modificando el artículo 336 del estatuto tributario".*
- *Proyecto de Ley 218/18C "Por medio del cual se modifica el artículo 336 del estatuto tributario, modificado por el artículo 1 de la Ley 1819 de 2016".*

Al respecto, el pasado 28 de diciembre de 2018 se sancionó la Ley 1943 de 2018 "*Por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto General y se dictan otras disposiciones*", cuya discusión en el Honorable Congreso de la República hubiese sido el escenario ideal y oportuno para presentar sus propuestas. Adicionalmente, es preciso tener en cuenta que la facultad e iniciativa para reformas de temas tributarios del Gobierno Nacional, radica en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En la ley citada, el Gobierno Nacional y el Congreso de la República acordaron los criterios relacionados con el impuesto al consumo y los límites del artículo 336 del Estatuto Tributario; la modificación propuesta a este artículo en el Proyecto de Ley 159/18C, fue recogida en el artículo 24 de la Ley 1943.

Estaremos muy atentos para estudiar las propuestas que se alleguen oportunamente.

Atentamente,

JOSE ANDRÉS ROMERO TARAZONA
Director General
JSR/LAFG/VB

Al responder cite radicado: 20193.20029702 Id: 4815
Folios: 1 Fecha: 2019-02-21 11:18:35
Anexos: 0
Remitente : DIAN
Destinatario: ENRIQUE CABRALES BAQUERO