



LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA
CÁMARA DE REPRESENTANTES

Bogotá D.C., martes 11 de septiembre de 2018

1

Honorable Representante
ALEJANDRO CARLOS CHACÓN
Presidente
Cámara de Representantes del Congreso de la República
Bogotá D.C.

Asunto: Proyecto de Ley No. 159 de 2018 “Por medio del cual se crea el impuesto al consumo de alimentos altamente no saludables, y se dictan otras disposiciones”.

Respetado Presidente,

En mi condición de Representante de la Cámara de Representantes del Congreso de la República radico el presente Proyecto de Ley que busca crear el impuesto al consumo de alimentos altamente no saludables, y se dictan otras disposiciones.

De tal forma, presento a consideración del Congreso de la República este proyecto para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Ley.

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

Cordialmente,


FREDY LEÓN MUÑOZ LOPERA
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde



LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA
CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTO DE LEY NÚMERO ¹⁵⁹----- DE 2018 CÁMARA
Por medio del cual se crea el impuesto al consumo de alimentos altamente no
saludables, y se dictan otras disposiciones

2

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

TITULO I.

Objeto.

Artículo 1. Objeto: El objeto de la presente ley 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 y disponibilidad de agua potable.

La presente ley se aplica a los productos alimenticios altamente no saludables para el consumo humano, dirigidos al consumidor final, que se comercialicen en el territorio colombiano.

Artículo 2. Adiciónese el artículo 512-22 al Estatuto Tributario el cual quedará así:

ARTICULO 512-22. IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO DE ALIMENTOS ALTAMENTE NO SALUDABLES. Estará sujeto al impuesto nacional al consumo, la producción y consecuente venta, o la importación que se realice en el territorio nacional, de los alimentos que sean considerados altamente no saludables.

Se consideran como alimentos altamente no saludables los establecidos en los artículos 512-25 y siguientes.

Artículo 3. Adiciónese el artículo 512-23 al Estatuto Tributario el cual quedará así:

ARTÍCULO 512-23. SUJETO ACTIVO DE LOS IMPUESTOS AL CONSUMO DE ALIMENTOS ALTAMENTE NO SALUDABLES. El sujeto activo de los impuestos al consumo de los alimentos que sean considerados como altamente no saludables estará a cargo de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN.

Artículo 4. Adiciónese el artículo 512-24 al Estatuto Tributario el cual quedará así:

LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA
CÁMARA DE REPRESENTANTES

ARTICULO 512-24. SUJETOS PASIVOS DE LOS IMPUESTOS AL CONSUMO DE ALIMENTOS ALTAMENTE NO SALUDABLES. El impuesto nacional al consumo de alimentos que sean considerados como altamente no saludables estará a cargo del productor, el importador, o el vinculado económico de uno y otro.

Son responsables de este impuesto las personas naturales o jurídicas que pertenezcan al régimen común del IVA.

TITULO II.

Bebidas endulzadas.

Artículo 5. Adiciónese el artículo 512-25 al Estatuto Tributario el cual quedará así:

ARTÍCULO 512-25. ASPECTO MATERIAL DEL IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO DE ALIMENTOS ALTAMENTE NO SALUDABLES SOBRE BEBIDAS ENDULZADAS: Estará sujeto al impuesto nacional al consumo de alimentos altamente no saludables sobre bebidas endulzadas, la producción y consecuente venta; o la importación de los siguientes productos:

1. Bebidas endulzadas, entre las que se incluyen bebidas energizantes, bebidas saborizadas y en general cualquier bebida que contenga azúcares añadidos o edulcorantes.
2. Concentrados, polvos y jarabes que, después de su mezcla o dilución, permiten la obtención de bebidas endulzadas, energizantes o saborizadas.

PARÁGRAFO 1º. Para efectos del presente impuesto se considera como bebida endulzada la bebida líquida, que no sea considerada bebida alcohólica y a la cual se le ha incorporado cualquier edulcorante natural o artificial, o azúcares añadidos. En esta definición se incluyen bebidas gaseosas, bebidas a base de malta, bebidas tipo té o café, bebidas a base de fruta en cualquier concentración, refrescos y néctares de fruta, bebidas energizantes, bebidas deportivas, refrescos, y aguas endulzadas.

Se exceptúan de la presente definición los derivados lácteos conforme se encuentran definidos en la Resolución 2310 de 1986 o la norma que la modifique, adicione o sustituya, las formulas infantiles, medicamentos con incorporación de azúcares adicionados, y los productos líquidos o polvo para reconstituir cuyo propósito sea brindar terapia nutricional para personas que no pueden digerir, absorber y/o metabolizar los nutrientes provenientes de la ingesta de alimentos y bebidas, terapia nutricional para personas con requerimientos nutricionales alterados por una

LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA
CÁMARA DE REPRESENTANTES

condición médica y soluciones de electrolitos para consumo oral diseñados para prevenir la deshidratación producto de una enfermedad.

PARÁGRAFO 2°. Para efectos del presente impuesto se consideran concentrados, polvos y jarabes las esencias o extractos de sabores que permitan obtener bebidas saborizadas y los productos con o sin edulcorantes o saborizadores, naturales, artificiales o sintéticos, adicionados o no, de jugo, pulpa o néctar, de frutas, de verduras o legumbres y otros aditivos para alimentos.

PARÁGRAFO 3°. Se consideran como azúcares añadidos los monosacáridos y/o disacáridos que se añaden intencionalmente al agua o alimentos durante su procesamiento por el fabricante. En esta clasificación se incluyen el azúcar blanco, el azúcar moreno, azúcar en bruto, jarabe de maíz, sólidos de jarabe de maíz, jarabe de maíz de alta fructosa y/o sus productos invertidos, jarabe de malta, jarabe de arce, edulcorante de fructosa, fructosa líquida, miel, melaza, dextrosa anhidra y dextrosa cristalina, entre otros edulcorantes de alto contenido calórico.

PARÁGRAFO 4°. Se exceptúan de este impuesto los productos que se elaboran en establecimientos de comercio, los cuales tengan una preparación básica como los jugos naturales, fermentos, y agua de panela.

Artículo 6. Adiciónese el artículo 512-26 al Estatuto Tributario el cual quedará así:

ARTÍCULO 512-26. BASE GRAVABLE DEL IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO DE ALIMENTOS ALTAMENTE NO SALUDABLES SOBRE BEBIDAS ENDULZADAS: La base gravable del impuesto nacional al consumo de bebidas endulzadas es el precio de venta al público certificado semestralmente por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE.

Artículo 7. Adiciónese el artículo 512-27 al Estatuto Tributario el cual quedará así:

ARTÍCULO 512-27. TARIFA DEL IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO DE ALIMENTOS ALTAMENTE NO SALUDABLES SOBRE BEBIDAS ENDULZADAS. La tarifa del impuesto nacional al consumo de bebidas endulzadas será del veinte por ciento (20%) del precio de venta al público certificado semestralmente por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE.

TITULO III.

Impuesto al nacional al consumo de carnes procesadas y embutidos.

Artículo 8. Adiciónese el artículo 512-28 al Estatuto Tributario el cual quedará así:

ARTÍCULO 512-28. HECHO GENERADOR DEL IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO DE ALIMENTOS ALTAMENTE NO SALUDABLES SOBRE CARNES PROCESADAS Y EMBUTIDOS. Estará sujeto al impuesto nacional al consumo de alimentos altamente no saludables sobre carnes procesadas y embutidos la producción y consecuente venta; o la importación de los siguientes productos determinados por su partida arancelaria:

1601: Embutidos y productos similares de carne, despojos o sangre; preparaciones alimenticias a base de estos productos.

1602: Las demás preparaciones y conservas de carne, despojos o sangre.

Artículo 9. Adiciónese el artículo 512-29 al Estatuto Tributario el cual quedará así:

ARTÍCULO 512-29. BASE GRAVABLE IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO DE ALIMENTOS ALTAMENTE NO SALUDABLES SOBRE CARNES PROCESADAS Y EMBUTIDOS: La base gravable del impuesto nacional al consumo de carnes procesadas y embutidos es el precio de venta al público certificado semestralmente por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE.

Artículo 10. Adiciónese el artículo 512-30 al Estatuto Tributario el cual quedará así:

ARTÍCULO 512-30. TARIFA DEL IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO DE ALIMENTOS ALTAMENTE NO SALUDABLES SOBRE CARNES PROCESADAS Y EMBUTIDOS. La tarifa del impuesto nacional al consumo de carnes procesadas y embutidos será del diez por ciento (10%) del precio de venta al público certificado semestralmente por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE.

TITULO IV.

Impuesto nacional al consumo de alimentos ultraprocesados.

Artículo 11. Adiciónese el artículo 512-31 al Estatuto Tributario el cual quedará así:

ARTÍCULO 512-31. ASPECTO MATERIAL DEL IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO DE ALIMENTOS ALTAMENTE NO SALUDABLES SOBRE ALIMENTOS ULTRAPROCESADOS. Estará sujeto al impuesto nacional al consumo de alimentos altamente no saludables sobre alimentos ultraprocesados la producción y consecuente venta; o la importación de los siguientes productos determinados por su partida arancelaria:

- 1704: Artículos de confitería sin cacao (incluido el chocolate blanco).
- 1806.10: Cacao en polvo con adición de azúcar u otro edulcorante
- 1806.90.00.90: Los demás
- 1905.30: Galletas dulces (con adición de edulcorante); barquillos y obleas, incluso rellenos («gaufrettes», «wafers») y «waffles» («gaufres»):
- 1905.90: Los demás:
- 2007: Confituras, jaleas y mermeladas, purés y pastas de frutas u otros frutos, obtenidos por cocción, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante.
- 200820.10.00: En agua con adición de azúcar u otro edulcorante, incluido el jarabe.
- 2103: Preparaciones para salsas y salsas preparadas; condimentos y sazonadores, compuestos; harina de mostaza y mostaza preparada.
- 2104: Preparaciones para sopas, potajes o caldos; sopas, potajes o caldos, preparados; preparaciones alimenticias compuestas homogeneizadas.
- 2105: Helados, incluso con cacao.

Artículo 12. Adiciónese el artículo 512-32 al Estatuto Tributario el cual quedará así:

ARTÍCULO 512-32. BASE GRAVABLE DEL IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO DE ALIMENTOS ALTAMENTE NO SALUDABLES

LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA
CÁMARA DE REPRESENTANTES

SOBRE ALIMENTOS ULTRAPROCESADOS: La base gravable del impuesto nacional al consumo de alimentos ultraprocesados es el precio de venta al público certificado semestralmente por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE.

7

Artículo 13. Adiciónese el artículo 512-33 al Estatuto Tributario el cual quedará así:

ARTÍCULO 512-33. TARIFA DEL IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO DE ALIMENTOS ALTAMENTE NO SALUDABLES SOBRE ALIMENTOS ULTRAPROCESADOS. La tarifa del impuesto nacional al consumo de alimentos ultraprocesados será del veinte por ciento (20%) del precio de venta al público certificado semestralmente por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE.

TITULO V.

Aspectos procedimentales y otros.

Artículo 14. Adiciónese el artículo 512-34 al Estatuto Tributario el cual quedará así:

ARTÍCULO 512-34. CAUSACIÓN DE LOS IMPUESTOS NACIONALES AL CONSUMO DE ALIMENTOS ALTAMENTE NO SALUDABLES. El impuesto nacional al consumo de alimentos altamente no saludables se causa así:

1. En la primera venta que realice el productor, en la fecha de emisión de la factura o documento equivalente y a falta de éstos, en el momento de la entrega, aunque se haya pactado reserva de dominio, pacto de retroventa o condición resolutoria.
2. En las importaciones, al tiempo de la nacionalización o desaduanamiento del bien. En este caso, el impuesto se liquidará y pagará conjuntamente con la liquidación y pago de los derechos de aduana.

PARÁGRAFO 1°. El impuesto nacional al consumo de alimentos altamente no saludables de que trata el presente capítulo constituye para el comprador un costo deducible del impuesto sobre la renta como mayor valor del bien.

PARÁGRAFO 2°. El impuesto nacional al consumo de alimentos altamente no saludables no genera impuestos descontables en el impuesto sobre las ventas (IVA).

PARÁGRAFO 3°. El impuesto nacional al consumo de alimentos altamente no saludables deberá estar discriminado en la factura de venta, independientemente de la

LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA
CÁMARA DE REPRESENTANTES

discriminación que del impuesto sobre las ventas (IVA) se haga en la misma.

Artículo 15. Adiciónese el artículo 512-35 al Estatuto Tributario el cual quedará así:

ARTÍCULO 512-35. REMISIÓN DE NORMAS PROCEDIMENTALES DE LOS IMPUESTOS NACIONALES AL CONSUMO DE ALIMENTOS ALTAMENTE NO SALUDABLES. Al impuesto nacional al consumo de alimentos altamente no saludables serán aplicables por remisión las disposiciones procedimentales establecidas para el impuesto nacional al consumo en los artículos 512-1 y siguientes, o en su defecto se aplicará lo que determine mediante decreto el Gobierno Nacional.

Artículo 16. Adiciónese el artículo 512-36 al Estatuto Tributario el cual quedará así:

ARTÍCULO 512-36. DESTINACIÓN ESPECÍFICA DE LOS IMPUESTOS NACIONALES AL CONSUMO DE ALIMENTOS ALTAMENTE NO SALUDABLES. El recaudo del impuesto nacional al consumo de alimentos altamente no saludables se destinará de la siguiente forma:

- 1- 25% para el Sistema de Seguridad Social en Salud, el cual se invertirá en programas de prevención en salud.
- 2- 25% para los Departamentos, el cual se invertirán en programas de prevención en salud.
- 3- 25% para Distritos y Municipios, el cual se invertirá en programas de prevención en salud.
- 4- 12.5% para los Departamentos, el cual invertirán en programas de acceso y disponibilidad de agua potable.
- 5- 12.5% para Distritos y Municipios, el cual invertirán en programas de acceso y disponibilidad de agua potable.

Parágrafo: Los recursos generados por el impuesto al consumo de alimentos altamente no saludables, se girarán para los Departamentos, Distritos y Municipios en las proporciones y forma que se establece en la Ley 715 para el Sistema General de Participaciones o las normas que lo modifiquen o complementen.

Los recursos destinados al Sistema de Seguridad Social en Salud para programas de prevención en salud se presupuestarán en la sección del Ministerio de Salud y Protección Social.

LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA
CÁMARA DE REPRESENTANTES

Artículo 17. Etiquetado nutricional. El Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará en el plazo de seis meses lo relacionado con el etiquetado nutricional de los productos alimenticios envasados y empacados, para lo cual implementará representaciones gráficas, visuales y cognitivas, empleará colores para identificar los alimentos saludables, dará cuenta del perjuicio para la salud humana, el tamaño de letra deberá ser de fácil lectura, e implementará un lenguaje comprensible.

Parágrafo: En el plazo de este artículo, el Ministerio de Salud y Protección Social diseñará e implementará estrategias educativas y comunicativas para facilitar a los consumidores el reconocimiento y la comparación nutricional entre distintos alimentos envasados y empacados, a través de un modelo de etiquetado de fácil comprensión y útil para hacer una correcta selección.

Artículo 18. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.

De los honorables Congressistas,


FREDY LEÓN MUÑOZ LOPERA
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍ GENERAL

El día 13 de Septbre del año 2018

Ha sido presentado en este Despacho el

Proyecto de Ley X Acto Legislativo

No. 159 Con su correspondiente

Exposición de motivos. Por

HR Fredy Leon Muñoz Lopera


SECRETARÍ GENERAL

PROYECTO DE LEY NÚMERO ----- DE 2018 CÁMARA
Por medio del cual se crea el impuesto al consumo de alimentos altamente no saludables, y se dictan otras disposiciones

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

Con el fin de realizar la exposición de motivos del presente proyecto de Ley, y argumentar la relevancia de aprobación del mismo, este acápite se ha dividido en cinco (5) partes que presentan de forma ordenada la importancia del tema, estas son: (1) Antecedentes, (2) objetivos y justificación del proyecto de ley, (3) Descripción del proyecto, (4) fundamento jurídico, e (5) impacto fiscal.

1. Antecedentes.

El presente Proyecto de Ley parte del estudio de experiencias internacionales e informes de contenido científico, que dan cuenta de la importancia de optar por una dieta saludable y eliminar o reducir la ingesta de productos que traen consecuencias negativas para la salud, y que por el contrario no aportar ningún contenido nutricional al organismo.

Esta iniciativa fue planteada hace 3 años por el informe de la Comisión de Expertos para la Equidad y Competitividad Tributaria, creada por medio del artículo 44 de la Ley 1739 de 2014, indicando que hay argumentos a favor del impuesto planteado:

“Hay dos argumentos a favor de este impuesto, tal y como ocurre en el caso del tabaco y los licores: 1) que dicho impuesto se pasa en alguna medida a los consumidores en forma de precios de venta más altos, lo que lleva a la reducción del consumo y, por ende, a resultados positivos sobre la salud; 2) que, en la medida en que ello no ocurra, el impuesto genera ingresos fiscales para contribuir a financiar los gastos que su consumo acarrea para el sistema de salud pública.” (página 157).

Posteriormente, el Gobierno Nacional acogió la idea cuando propuso en el proyecto de Reforma Tributaria (posterior Ley 1819 de 2016) un impuesto sobre bebidas azucaradas, argumentando que era una herramienta fiscal eficiente para reducir la ingesta de estos productos que causan enfermedades como la obesidad, diabetes, caries y cardiovasculares, entre otras. Lamentablemente, en la primera ponencia de este proyecto de ley no se incluyó el impuesto y la idea fue descartada.

No obstante lo anterior, se han radicado otros proyectos de ley que buscan un consumo informado y responsable de alimentos, tal es el caso del 165 de Senado “por medio de la cual se establece como obligatorio el rotulado nutricional tipo CDO monocromático para alimentos y bebidas envasadas, empacadas y enlatadas”, por ejemplo.

LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA
CÁMARA DE REPRESENTANTES

De igual modo, este tipo de medidas han sido implementadas en diferentes países, siendo el caso de México el más emblemático y relevante, pues la evidencia científica ha demostrado que la medida ha sido efectiva, y ya se empieza a ver las repercusiones positivas en los hábitos alimenticios y salud de esta población.

11

Considerando lo anterior, y teniendo en cuenta que según estadísticas del Ministerio de Salud y Protección Social las enfermedades relacionadas con una mala nutrición han ido aumentando en nuestro país, se hace necesario emplear herramientas, estrategias y generar recursos para combatir los problemas que causan los malos hábitos alimenticios.

2. Objetivos y justificación del proyecto de ley.

En el presente acápite se dará cuenta de los objetivos del Proyecto de Ley y la respectiva justificación del mismo, para denotar sus fines y dar cuenta de las causas que lo justifican.

2.1. Objetivos.

El objetivo general del proyecto de Ley es el siguiente:

- Proteger la salud de los colombianos desincentivando el consumo de ciertos productos alimenticios perjudiciales para la salud, tomando como referencia la evidencia científica sobre la materia.

A través de este objetivo general se pretende conseguir los siguientes objetivos específicos:

- Reducir las enfermedades relacionadas con el consumo de alimentos altamente no saludables.
- Promover el consumo de alimentos saludables.
- Disminuir el consumo de alimentos altamente no saludables.
- Crear un impuesto selectivo al consumo sobre alimentos altamente no saludables para disuadir su consumo.
- Obtener recursos para financiar el sistema de seguridad social en salud en su componente preventivo y así mismo el acceso y disponibilidad de agua potable.
- Imponer la obligación de realizar un rotulado sobre el contenido nutritivo de los alimentos envasados y empacados.
- Realizar campañas informativas para propiciar el consumo informado de alimentos.

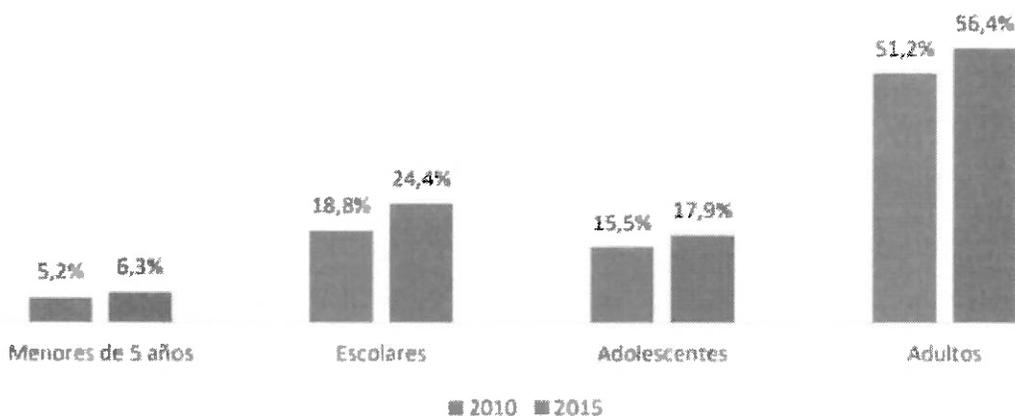
2.2. Justificación.

En Colombia hay altos los índices de enfermedades relacionadas con una mala alimentación, que es ocasionada por la ingesta de alimentos altamente no saludables. Muestra de lo anterior se puede ver reflejado en la encuesta Ensin 2015, la cual arrojó los siguientes resultados¹:

En la primera infancia, la prevalencia de exceso de peso es de 6,3%, mayor en niños (7,5%) que en las niñas (5.1%). En la edad escolar es del 24,4% momento del curso del vida donde hubo el mayor incremento respecto a los resultados 2010 (17,5%), las prevalencias de exceso de peso a nivel regional, en niños y niñas en edad escolar son: Bogotá (27,7%), Central (27,3%), Pacífica (26,7%), Orinoquía y Amazonía (24,2%), Oriental (23,7%) y Atlántica (18,7%). Es mayor en cabeceras con respecto al resto (26,5% vs. 18,9%), en los escolares sin pertenencia étnica (25,4%) frente a los indígenas (14,4%) y a los afrodescendientes (20,8%), y mayor en los hogares del cuartil más alto del índice de riqueza (34,9%) con referencia al más bajo (18,4%).

Igualmente, en los jóvenes y adultos entre los 18 a 64 años hubo un incremento de 5 puntos porcentuales en la prevalencia de exceso de peso para el periodo 2010-2015, llegando al 56,4% como se muestra en el siguiente gráfico:

Evolución del exceso de peso por grupos de edad (2010-2015)



Fuente: Encuesta Nacional de la Situación Nutricional de Colombia – ENSIN 2010 - 2015.

En tal medida, Ministerio de Salud y Protección Social presenta los siguientes datos referentes a enfermedades y su relación con el consumo de alimentos altamente no saludables:

¹ Datos presentador por el Ministerio de Salud y Protección Social en septiembre de 2018.

“Sobrepeso y obesidad

Diversos estudios han comprobado la relación entre el consumo de bebidas azucaradas y el exceso de peso. Uno de ellos es el metanálisis de Vartanian LR (2007), en donde a partir de 88 estudios (transversales, intervención y longitudinales) se analizó la relación entre la ingesta de este tipo de productos y el incremento de peso y grasa corporales, encontrando asociaciones positivas entre estas variables. Las investigaciones disponibles demuestran que el consumo de bebidas azucaradas aumenta el riesgo de sobrepeso y/u obesidad, siendo los niños y adolescentes las poblaciones más vulnerable Denova-Gutiérrez, E., et al. (2008).

En este sentido, los adolescentes que consumen tres bebidas azucaradas diarias enfrentan un riesgo 2,1 veces mayor de presentar un exceso en la proporción de grasa corporal respecto a aquellos que consumen menos de una bebida azucarada al día. Se concluye, entonces, que el consumo de bebidas azucaradas aumenta el riesgo de sobrepeso y/u obesidad, y estimula el exceso de grasa corporal y la obesidad abdominal entre los adolescentes (Denova-Gutiérrez, E., et al. 2008).

Diabetes

La evidencia sugiere que personas que consuman una bebida azucarada de 350 mL/día tienen entre un 24-31% de mayor riesgo de desarrollar DM tipo 2 comparados con quienes no la consumen (Schulze M, 2004). Un estudio longitudinal que siguió durante ocho años a 91.249 mujeres encontró que aquellas que consumieron ≥ 1 porción/día de bebidas azucaradas presentaron el doble de probabilidades de desarrollar diabetes que las que consumieron < 1 porción al mes (Malik VS, 2010). En otro metanálisis indicaron que el consumo de 334 mL/día de bebidas azucaradas se asoció a un incremento en el riesgo de diabetes, con un riesgo relativo igual a 1,25 (IC95% 1,10-1,42) frente a quienes no consumieron estos productos.

Otras afectaciones en salud

Adicional a la alta probabilidad de padecer diabetes, las personas que ingieren estas bebidas tienen un mayor riesgo de presentar resistencia a la insulina, gota, síndrome metabólico, osteoporosis y/o enfermedades cardiovasculares. La mayoría de estas condiciones tienen un serio impacto sobre la calidad de vida, en especial a largo plazo, y no son curables (Portilla, N.H y Salmerón, J. 2015; Rivera Dommarco J.A, et al. 2013; OMS, 2013).

Es importante resaltar que el exceso de peso, tiene graves complicaciones de salud y de años de vida saludables perdidos por discapacidad y mortalidad (AVISAS), como se puede observar en el gráfico 2, en el que el alto índice de masa corporal, es uno de los mayores factores de riesgo, conjuntamente con la hipertensión y los factores dietarios (alto consumo de sodio, grasas, azúcares y bajo consumo de frutas, verduras y leguminosas) (IHME Colombia profile. 2016) Se puede observar que el IMC alto (exceso de peso), tiene un alto riesgo atribuible con la enfermedad cardiovascular (2,99%), y con enfermedades endocrinas (2,6%), así mismo, la hipertensión juega un factor fundamental con la enfermedad cardiovascular (6,64%) y los factores dietarios que contribuyen con el 5,56% de riesgo atribuible para enfermedad cardiovascular y 0,52% con neoplasmas. Igualmente, es necesario

LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA
CÁMARA DE REPRESENTANTES

destacar que al sumar los tres factores: hipertensión, IMC alto y factores dietarios, se puede decir que tienen una alta contribución a la carga de morbilidad en el país.”²

Adicionalmente, sobre el consumo de bebidas azucaradas y su relación con enfermedades crónicas no transmisibles, el Ministerio de Salud y Protección Social indica lo siguiente:

En 2015, alrededor de 3.200 personas murieron de diabetes, enfermedad cardiovascular y algún tipo de cáncer atribuible al consumo de bebidas azucaradas. El 6,8% del total de muertes en Colombia está relacionada con enfermedades cerebro-vasculares y de esa cifra el 5,0% es atribuible a bebidas azucaradas.

De igual forma, del total de muertes en el país el 3,4% es consecuencia directa por diabetes. De esta estadística, el 13,0% tuvo como causa directa el consumo de bebidas azucaradas.

Para tener en cuenta, según datos de MinSalud el 81,2% de los colombianos consume gaseosas o refrescos frecuentemente. Así mismo, el 22,1% lo incluye dentro de su alimentación diaria. El porcentaje de consumo diario es mayor en hombres en la región central y en Bogotá.

Muchas de estas patologías pueden ser prevenibles mediante cambios de comportamiento enfocados hacia estilos de vida saludables, entre los que se encuentra la alimentación saludable.

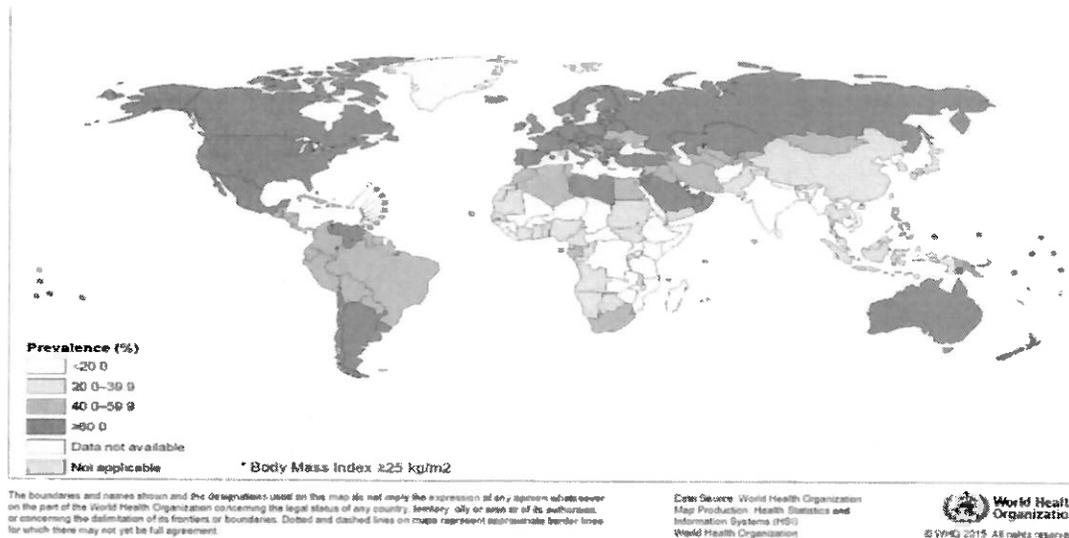
El consumo en exceso de bebidas azucaradas se relaciona con una mayor probabilidad de desarrollar enfermedades no transmisibles como la diabetes, cáncer de endometrio, de ovarios, de mama y de próstata, así como accidentes cardiovasculares, entre otros. Estas patologías se encuentran entre las principales causas de mortalidad en Colombia.

Los expertos de la OMS afirman que, desde un punto de vista nutricional, **la gente no necesita azúcar en su dieta**, y plantean que si se consume no debe ser superior al 10% del total de las necesidades energéticas. El reporte plantea asimismo que **las bebidas y las comidas altas en azúcares libres pueden ser la mayor fuente de calorías innecesarias en la dieta de las personas**, particularmente en el caso de los niños, los adolescentes y los adultos jóvenes.”³ (Resaltado fuera de texto).

en esta medida, es obligación del Estado tomar correctivos que ayuden a combatir este problema

² Ibid.

³ Boletín electrónico para los actores del sistema de salud en Colombia no. 63 noviembre 24 de 2014.



De tal modo, se denota como es imperativo cambiar los comportamientos de las personas que tienen una ingesta de alimentos que se consideran como altamente no saludables, de tal modo, los impuestos selectivos al consumo son una herramienta útil y pueden contribuir a disminuir la obesidad, diabetes, enfermedades cardiovasculares, y caries, entre otros.

En tal sentido también se ha pronunciado el Ministerio de Salud y Protección Social, indicando que este tipo de impuestos son aceptables cuando graven elementos que no son necesarios para la vida. Esta entidad señala:

“Adam Smith –economista y filósofo escocés considerado el padre de la economía política-, en su libro *La riqueza de las naciones* (*The Wealth of Nation*, su título original en inglés), durante 1776 señaló que **“el azúcar, el ron y el tabaco son productos que en ninguna parte son necesarios para la vida, por tanto, son extremadamente adecuados para ser sujetos de impuestos”**. Y esa es la idea del Ministerio de Salud y Protección Social para promover un cambio en comportamientos nocivos para la salud, ya que la misma sociedad adopta unos comportamientos no saludables, los cuales le cuestan cada año al sistema de salud 24 billones de pesos como consecuencia de todas las enfermedades crónicas no transmisibles.”⁴

Lo anterior no escapa a la órbita de la Organización Mundial de la Salud (en adelante OMS), quien da cuenta de las consecuencias del consumo de alimentos no saludables. Sobre este punto la OMS ha indicado:

“Las bebidas que contienen azúcares añadidos (sacarosa, jarabe de maíz rico en fructosa [JMRF]) se asocian con un mayor riesgo de aumentar de peso y, por lo tanto, de desarrollar sobrepeso y obesidad, así como diabetes (3). Igualmente, la ingestión de azúcares libres o bebidas azucaradas es un determinante del peso corporal y su consumo ha sustituido al de la leche, lo que ha disminuido el aporte de calcio y otros nutrientes (4,5).

⁴ Ibid.

LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA
CÁMARA DE REPRESENTANTES

Por eso, **no ingerir bebidas azucaradas o refrescos y sustituirlos por agua simple y bebidas no calóricas, ha demostrado que previene la ganancia de peso en personas con sobrepeso** (6). Se han realizado estudios prospectivos que notifican una ganancia de peso de alrededor de 8 kg en promedio en mujeres enfermeras que se siguieron durante 4 años (7-9). En el estudio longitudinal realizado en Framingham, Estados Unidos, los sujetos que consumían más de un refresco por día presentaron 37% más riesgo de tener obesidad en comparación con los no consumidores (10).^{5 6}

Los conservantes, edulcorantes, la sal y azúcar en exceso son productos que de ninguna manera son necesarios para una dieta balanceada, de tal modo tampoco son indispensables para la vida diaria, por lo cual, son adecuados para ser sujetos de impuestos.

La OMS plantea un incremento de 20% sobre estos productos alimenticios no saludables, con el fin de desincentivar su consumo, así, obtener una mejor nutrición, pues se reitera, estos alimentos no son indispensables para una dieta balanceada, por el contrario, afectan la salud de los sujetos que los consumen.

En este sentido, se pueden citar ejemplos alrededor del mundo donde se han implementado impuestos para combatir estos hábitos mal sanos, así, se encuentra Irlanda en 1980, Noruega en 1981, Samoa en 1984, Australia en el 2000, Polinesia 2002, Fiji en el año 2006, Finlandia y Hungría en 2011, Francia en 2012, varios estados de Estados Unidos, y por último México en el año 2014, este último con resultados importantes, tangibles y positivos.^{7 8}

Se debe mencionar que las anteriores anotaciones no son simples proyección o conjeturas, sino que los países que han implementado estas medidas han obtenido por una parte una disminución en el consumo de los alimentos gravados, aumento en el consumo de alimentos saludables⁹, y de igual modo una reducción de las enfermedades asociadas que empieza a ser medible y palpable tras llevar un tiempo en aplicación.

Por su parte, las carnes procesadas y embutidos suelen hacerse con carnes de una calidad menor y desechos que generalmente no se venden, adicionalmente están compuestos por altas

⁵ Organización Panamericana de la Salud – OMS, Organización Mundial de la Salud, Experiencia de México en el Establecimiento de impuestos a las bebidas azucaradas como estrategia de salud pública. México D.F., 2015, página 27.

⁶ También puede consultar: Organización Mundial de la Salud, *Fiscal Policies for Diet and Prevention of Noncommunicable diseases: Technical meeting report, Geneva, Switzerland, 5-6 may, 2015*, páginas 12 y 13.

⁷ OMS 2015, *ibidem*, páginas 29 y 30; impacto en México ver páginas 61 y siguientes.

⁸ También puede consultar: Organización Mundial de la Salud, *Fiscal Policies for Diet and Prevention of Noncommunicable diseases: Technical meeting report, Geneva, Switzerland, 5-6 may 2015*, páginas 14 y siguientes.

⁹ Ver Colchero M Arantxa, Popkin Barry M, Rivera Juan A, Ng Shu Wen. Beverage purchases from stores in Mexico under the excise tax on sugar sweetened beverages: observational study BMJ 2016. doi: <https://doi.org/10.1136/bmj.h6704>

LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA
CÁMARA DE REPRESENTANTES

cantidades de sal, grasas saturadas y colesterol LDL (colesterol malo) y aditivos para su conservación, tales como nitritos y nitratos, todo lo anterior, una combinación de comestibles que causan un grave impacto en la salud de sus consumidores.

Según estudios realizados por la OMS, la carne procesada se clasificó como cancerígena para los humanos (Grupo 1) tanto como el tabaco, pues es comprobado que su consumo causa cáncer colorrectal, en tal sentido se concluye que consumir 50 g de carne procesada al día aumenta este riesgo en 18%, así, dado el gran número de personas que consumen esta cantidad y más, el impacto global por esta enfermedad cobra importancia para la salud pública, motivo por el cual estos productos se deben consumir con moderación e incentivar comportamientos responsables.¹⁰

De igual modo, las golosinas y los otros productos gravados con el impuesto son considerados por la OMS como alimentos ultraprocesados los cuales, al igual que los productos ya mencionados, traen consecuencias perjudiciales para la salud, y no aportan un contenido nutritivo significativo, pues en mayor medida estos son formulas químicas cuyo contenido alimenticio se difumino en las trasformaciones industriales que se surtieron. La OMS los define y ejemplifica de la siguiente manera.

“Grupo alimentario y definición.

Alimentos ultraprocesados. Formulados en su mayor parte o totalmente a partir de sustancias derivadas de alimentos u otras fuentes orgánicas. Por lo común, contienen pocos alimentos enteros, o ninguno. Vienen empaquetados o envasados; son duraderos, prácticos, de marca, accesibles, con un sabor agradable o extremadamente agradable, y a menudo causan hábito. En general no son reconocibles como versiones de alimentos, aunque pueden imitar la apariencia, forma y cualidades sensoriales de estos. Muchos de sus ingredientes no están disponibles en las tiendas al menudeo. Algunos ingredientes se derivan directamente de alimentos, como aceites, grasas, almidones y azúcares, y otros se obtienen mediante el procesamiento ulterior de componentes alimentarios, o se sintetizan a partir de otras fuentes orgánicas. Numéricamente, la mayoría de los ingredientes son preservantes y otros aditivos, como estabilizadores, emulsificantes, solventes, aglutinantes, cohesionantes, aumentadores de volumen, endulzantes, resaltadores sensoriales, colorantes y saborizantes, y auxiliares para el procesamiento. Puede obtenerse volumen agregando aire o agua. Los productos pueden “fortificarse” con micronutrientes. En su mayoría están diseñados para consumirse solos o combinados como snacks, o para sustituir los platos y comidas recién preparados a base de alimentos sin procesar o mínimamente procesados. Los procesos incluyen la hidrogenación, hidrolización, extrusión, moldeado, modificación de la forma, preprocesamiento mediante fritura, horneado.

¹⁰ OMS, comunicado de prensa del Centro Internacional de Investigaciones sobre el Cáncer. Recuperado de <http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2015/cancer-red-meat/es/>.

También consultar OMS, carcinogenicidad del consumo de carne roja y carne procesada. Recuperado de <http://www.who.int/features/qa/cancer-red-meat/es/>.

Ejemplos: Hojuelas fritas (como las de papa) y muchos otros tipos de productos de snack dulces, grasosos o salados; helados, chocolates y dulces o caramelos; papas fritas, hamburguesas y perros calientes; nuggets o palitos de aves de corral o pescado; panes, bollos y galletas empaquetados; cereales endulzados para el desayuno; pastelitos, masas, pasteles, mezclas para pastel, tortas; barras energizantes; mermeladas y jaleas; margarinas; postres empaquetados; fideos, sopas enlatadas, embotelladas, deshidratadas o empaquetadas; salsas; extractos de carne y levadura; bebidas gaseosas y bebidas energizantes; bebidas azucaradas a base de leche, incluido el yogur para beber de fruta; bebidas y néctares de fruta; cerveza y vino sin alcohol; platos de carne, pescado, vegetales, pasta, queso o pizza ya preparados; leche “maternizada” para lactantes, preparaciones lácteas complementarias y otros productos para bebés; y productos “saludables” y “adelgazantes”, tales como sustitutos en polvo o “fortificados” de platos o de comidas.”¹¹

Visto lo anterior, es imperativo destacar que los productos que se gravan no hacen parte de la canasta familiar, y que precisamente, pueden ser remplazados por estos, o por alimentos saludables no gravados, es decir, presentan una alta elasticidad que se traduce en la fácil migración de consumo de alimentos altamente no saludables a aquellos que aportan un contenido nutritivo positivo a la dieta de las personas¹². Señala la OMS:

“Fiscal policies and price elasticity. The responsiveness of consumers to price changes (price elasticity) for the food and beverage products that may be taxed is central in the design of taxes for health promotion. When consumers can substitute alternative products, their response to price increases will be greater; but not all substitutions are likely to be desirable.

¹¹ OMS. Alimentos y bebidas ultraprocesados en América Latina: Tendencias, efecto sobre la obesidad e implicaciones para las políticas públicas. Departamento de enfermedades no transmisibles. Washington D.C. 2015. Anexo A.

¹² La exposición de motivos del proyecto de ley “por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones” menciona (paginas 178-180):

iii) Las bebidas azucaradas son fuente de calorías vacías, pues solo aportan azúcares y sodio. Por ejemplo, una bebida gaseosa de 350ml contiene 36,8gr de azúcares adicionados y 22,1gr de sodio, sin otro aporte nutricional. Esto es justamente lo que se conoce como calorías vacías. Por su parte, un jugo de guayaba, si bien contiene 4,5gr de carbohidratos, éstos son azúcares propios de la fruta. Cabe mencionar que el jugo de guayaba hecho en casa es una fuente de vitaminas y minerales presentes de manera natural en éste. Por lo anterior, no son calorías vacías, pues están acompañadas de múltiples nutrientes.

iv) La frecuencia con la que se consumen bebidas azucaradas es muy alta, si se compara por ejemplo, con una bandeja paisa. Asumiendo que durante una semana, una persona consume 1 bandeja paisa y una bebida de té envasado diario – 7 días a la semana (500 ml): el consumo de azúcares adicionados que proporciona la bebida de té (287gr) es casi el doble de lo que aporta un bandeja paisa (138,9gr). Asimismo, si se compara el aporte de una cajita de jugo con un jugo de preparación casera sin adición de azúcar, la bebida industrializada aporta entre 4 y 6 veces más azúcares que el jugo casero. Es importante resaltar que la bandeja paisa no contiene azúcares adicionados, contrario a las bebidas azucaradas las cuales son 100% procesadas.

(...)

vi) Las bebidas azucaradas no generan saciedad en el cuerpo. Investigaciones han mostrado que cuando se consumen bebidas azucaradas la ingesta de otros alimentos no se altera; en otras palabras, el consumo de bebidas azucaradas (gaseosas, refrescos, jugos empacados, bebidas deportivas, energizantes, etc...) en los seres humanos no compensa la necesidad de consumir calorías provenientes de otros alimentos.

LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA
CÁMARA DE REPRESENTANTES

Carefully designing the tax base (range of products to be taxed) will help to prevent undesirable substitutions, and possibly steer substitutions towards healthy alternatives.”¹³

En esta medida, se pretende que al dejar de consumir estos productos se consuma agua pura, jugos naturales, o bebidas básicas preparadas en hogares y establecimientos de comercio, de la misma forma, que las golosinas sean remplazadas por frutas, verduras y productos naturales, y por último, que se disminuya el consumo de las carnes procesadas por carnes sin procesar u otros alimentos menos nocivos para la salud.

Concatenado con lo mencionado, como lo que se pretende es mejorar la salud de las personas, por medio de la disminución del consumo de estos alimentos altamente no saludables, el dinero recaudado se debe invertir precisamente en prevención en salud y otra en acceso y disponibilidad de agua potable, dado que con estas inversiones no solamente se castiga el consumo de alimentos altamente no saludables, sino que se incentiva los buenos hábitos alimenticios, tal como el aumento del consumo de agua potable. Indica la OMS:

“The earmarking of tax revenues is used in many countries, including in connection with taxes for health promotion. Earmarking may be aimed at strengthening health promotion actions, for example by funding education campaigns or healthy food subsidies, or at limiting the regressive impact of taxation (when the impact is indeed regressive). In all cases, earmarking will improve the transparency of the taxation process and use of revenues, which will increase the acceptability of the tax by politicians and the general public. When the objective of the tax policy is health, rather than solely economics, it may be easier to discuss earmarking for health in that context.”¹⁴

De tal forma, con el fin de disminuir la ingesta de alimentos perjudiciales para la salud, se propone crear un impuesto selectivo al consumo que grave lo que son considerados como alimentos altamente no saludables, esto es bebidas endulzadas, carnes procesadas, embutidos, y alimentos ultraprocesados.

Debe recordarse que los tributos tienen dos funciones, una netamente fiscal o recaudatoria, y otra que se conoce como extrafiscal y va encaminada a la modificación o adecuación de comportamientos. En este sentido, los impuestos que se proponen buscan que las personas opten por consumir en una menor cantidad los productos nocivos para su salud, persuadiéndolos por el precio adicional que se establece, y en caso que los sujetos consuman tales productos, se obtenga recursos en el corto plazo, los cuales contribuyan a recaudar recursos que se inviertan en combatir estos problemas desde con un enfoque de prevención, de tal modo aminorar los costos en salud a largo plazo por la disminución de enfermedades asociadas con estas acciones y malos hábitos.

¹³ Organización Mundial de la Salud, Fiscal Policies for Diet and Prevention of Noncommunicable diseases: Technical meeting report, Geneva, Switzerland, 5-6 may 2015, paginas 20 y siguientes.

¹⁴ Ibid, pagina 23.

LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA
CÁMARA DE REPRESENTANTES

Por otro lado, no puede considerarse que se causa una intromisión en la órbita privada de las personas, toda vez que no se prohíbe el consumo de estos alimentos, y cada quien será libre de adquirirlos o no, sin embargo, como una característica de la extrafiscalidad de los tributos, se espera que los sujetos sopesen y entiendan el costo y las consecuencias para la salud de esta ingesta mal sana de comestibles, por lo tanto los eviten, o por el contrario asuman un valor del impuesto como traslado de los gastos en que incurre el Estado por la atención de enfermedades asociadas con la malnutrición.

Tampoco puede afirmarse que el impuesto es regresivo, toda vez que estos alimentos presentan una alta elasticidad y pueden ser remplazados por otros productos sanos que no están gravados con este impuesto. También se evita incurrir en cuantiosos gastos por atención a enfermedades relacionadas con el consumo de estos productos, las cuales están asociadas a los sectores más vulnerables, de tal modo, en el mediano plazo se obtiene un ahorro en costos de salud y mayores tasas de bienestar individual y colectivo.

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, por lo tanto, la importancia de este impuesto no debe medirse en términos de recaudo, sino en la disminución de enfermedades asociadas con el consumo de estos productos.

Si se invierte en prevención y se toman medidas al respecto, las patologías asociadas al consumo de alimentos no saludables pueden reducirse mediante cambios de comportamiento, dirigidas a llevar un estilo de vida saludable, dentro de lo cual esta una alimentación balanceada

Es claro que este impuesto por sí mismo no va a solucionar el problema de las enfermedades asociadas al consumo de estos productos, pero es una política pública aconsejada por diversos organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (En adelante OCDE) y la OMS, siendo un primer paso apropiado en dirección de establecer un consumo sano de alimentos,¹⁵ el cual debe además, estar acompañado de otras estrategias y políticas públicas como el consumo informado, acciones que apunten a mejorar la alimentación de los colombianos, disminuyendo el precio de alimentos saludables, y aumentando el de los alimentos altamente no saludables, y además señalando sus consecuencias dañinas.

¹⁵ La OMS señala: “Si los gobiernos gravan productos como las bebidas azucaradas, pueden reducir los padecimientos y salvar vidas. También pueden reducir los costos de la salud y aumentar ingresos para invertir en servicios de salud”.

“If governments tax products like sugary drinks, they can reduce suffering and save lives. They can also cut healthcare costs and increase revenues to invest in health services.”

Tomado de: <http://www.who.int/en/news-room/detail/11-10-2016-who-urges-global-action-to-curtail-consumption-and-health-impacts-of-sugary-drinks#>

LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA
CÁMARA DE REPRESENTANTES

De hecho, en la evaluación del sistema de salud realizada en el marco del proceso de ingreso de Colombia a la OCDE, este organismo sugirió avanzar en este frente y fortalecer la financiación del sistema de salud mediante la creación de impuestos dirigidos a productos que contribuyen a la carga de enfermedades crónicas, como el tabaco, las bebidas alcohólicas y las bebidas azucaradas.¹⁶

De no aprobarse el proyecto de ley y no prestarse atención a estos asuntos, se mantendría la tendencia de los colombianos hacia la malnutrición y sobrepeso, además del incremento progresivo de enfermedades relacionadas con estas condiciones, se causan grandes erogaciones del presupuesto para atender estos padecimientos y el empobrecimiento de las familias que consumen estos productos, desatendiendo las directrices de la OMS y la OCDE.

En tal forma, se denota en los estudios citados que este tipo de medidas son efectivas, y no simples propuestas sin sustento.

3. Descripción del proyecto.

En su primer artículo el proyecto de ley describe su objeto el cual es: “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 y disponibilidad de agua potable”.

En el segundo artículo se adiciona el artículo 512-22 al Estatuto Tributario, y se crea un impuesto específico al consumo sobre alimentos altamente no saludables, gravando “la producción y consecuente venta, o la importación que se realice en el territorio nacional, de los alimentos que sean considerados como altamente no saludables”. Además, se indica que los productos alimenticios que sean considerados como altamente no saludables, son los que se establecen en los artículos 512-25 y siguientes.

En los artículos tercero y cuarto se establece el sujeto activo de este impuesto el cual será la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – Dian, y los sujetos pasivos que son el productor, el importador, o el vinculado económico de uno y otro. También se indica que son responsables de este impuesto las personas naturales o jurídicas que pertenezcan al régimen común del IVA.

En el título II del proyecto de ley se establece este impuesto sobre el consumo de bebidas endulzadas, el cual versa sobre este tipo de productos los cuales contengan azúcares añadidos o edulcorantes. Adicionalmente, se gravan concentrados, polvos y jarabes que, después de su mezcla o dilución, permiten la obtención de bebidas endulzadas, energizantes o

¹⁶ OCDE, Reviews of health systems: Colombia 2016. Página 92.
Doi: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264248908-en>

LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA
CÁMARA DE REPRESENTANTES

saborizadas. De otro lado, se exceptúan de este impuesto “los productos que se elaboran en establecimientos de comercio, los cuales tengan una preparación básica como los jugos naturales, fermentos, y agua de panela.”

22

La base gravable de este impuesto es el precio de venta al público certificado semestralmente por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, y la tarifa se fija en un veinte por ciento (20%).

En el título III del proyecto de ley se gravan las carnes procesadas y embutidos, establecidos por medio de su respectiva partida arancelaria, la base gravable es la misma que para el impuesto a las bebidas endulzadas, pero la tarifa en este caso es del diez por ciento (10%), dado que las familias económicamente vulnerables consumen estos productos y su elasticidad resulta menor.

En el título IV del proyecto de ley se gravan golosinas y otros productos, que son otra referencia adicional de los alimentos ultraprocesados, de igual modo se utilizan las partidas arancelarias para establecerlos claramente. La base gravable que se emplea es la misma, y en este caso la tarifa es del veinte por ciento (20%), pues en este caso estos alimentos presentan una elasticidad mayor y que su contenido nutritivo es muy bajo.

Cabe anotar que la OMS aconseja utilizar impuestos mixtos que graven con un valor específico estos productos, y adicionalmente otro valor *ad valorem*, no obstante, dada la alta carga tributaria que puede implicar esto para el consumidor, únicamente se opta por la tarifa *ad valorem*.

De tal modo, el impuesto que se calcula aplicando un porcentaje al precio del producto gravado, el cual es el aconsejado por la OMS con el fin que el tributo resulte eficiente. No se establece un impuesto relativo a la cantidad de azúcar, edulcorantes, preservantes, u otros elementos dañinos, toda vez que también se quiere enviar el mensaje que todos estos productos causan daño en igual medida, estas bebidas y alimentos ultraprocesados son dañinos porque en su procesamiento se añaden elementos sumamente perjudiciales para la salud.

Por último, en el título V se establecen algunos aspectos procedimentales del impuesto como su causación, su deducibilidad en el impuesto sobre la renta, la imposibilidad de descontarlo en el impuesto sobre las ventas – IVA, la obligación de discriminarlo en la factura de venta, una remisión a las normas procedimentales del impuesto nacional al consumo establecido en los artículos 512-1 y siguiente, o la posibilidad que el Gobierno Nacional establezca estas normas procedimentales.

En este último título también se indica la destinación que van a tener los recursos obtenidos por este impuesto, la cual es:

LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA
CÁMARA DE REPRESENTANTES

- “1- 25% para el Sistema de Seguridad Social en Salud, el cual se invertirá en programas de prevención en salud.
- 2- 25% para los Departamentos, el cual se invertirán en programas de prevención en salud.
- 3- 25% para Distritos y Municipios, el cual se invertirá en programas de prevención en salud.
- 4- 12.5% para los Departamentos, el cual invertirán en programas de acceso y disponibilidad de agua potable.
- 5- 12.5% para Distritos y Municipios, el cual invertirán en programas de acceso y disponibilidad de agua potable.”

De igual modo se establece que el dinero se girará a los departamentos, distritos y municipios teniendo en cuenta los criterios de la Ley 715 de 2002 aplicando las reglas de distribución del Sistema General de Participaciones. Por su parte, los recursos que son destinados al Sistema de Seguridad Social en Salud se presupuestaran en la sección del Ministerio de Salud y Protección Social para ser invertidos en programas de prevención.

Terminando, se establece la obligación al Ministerio de Salud y Protección Social la obligación de reglamentar en el plazo de seis (6) meses lo relacionado con el etiquetado nutricional de los productos alimenticios envasados y empacados siguiendo ciertos criterios técnicos que la misma entidad aconsejo utilizar. Adicionalmente, este Ministerio en el mismo plazo diseñará e implementará estrategias educativas y comunicativas para facilitar a los consumidores el reconocimiento y la comparación nutricional entre distintos alimentos envasados y empacados.

Finalmente, y como cuestiones de forma se indica la vigencia de la ley, la cual es inmediata a partir de su promulgación.

4. Fundamento jurídico.

Desde el preámbulo de la Constitución Política, pasando por los primeros artículos de la Carta Política, principalmente teniendo en cuenta el artículo 2 de este texto, donde se consagran los fines del mismo, se indica:

“**ARTICULO 2.** Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.”
(Resaltado fuera de texto).

LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA
CÁMARA DE REPRESENTANTES

En seguida cuando se enlista los diferentes Derechos Fundamentales que rigen nuestro país y en específico para el caso la vida, honra, dignidad y salud, entre otros, debe observarse como es obligación del Estado hacer que sus habitantes vivan en un entorno de armonía.

24

En tal medida, cuando se va decantando el catálogo de derechos fundamentales se hace mención a la protección de los niños, resaltando la integridad física, la salud y una alimentación equilibrada para ellos, así, la disposición es totalmente aplicable al proyecto de ley, en vista que la infancia es un segmento de la población que más consume los productos que se están gravando. El artículo 44 de la Constitución Política indica:

“ARTICULO 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. (...).” (Resaltado fuera de texto).¹⁷

Adicionalmente, el artículo 49¹⁸ señala que la prestación del servicio de salud esta a cargo del Estado, y se resalta la obligación de toda persona por procurar por el cuidado integral de su salud, nuevamente se es enfático en que el proyecto de ley propuesto busca hacer efectivos estos mandatos constitucionales.

“ARTICULO 49. La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. (...).

Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad. (...).” (Resaltado fuera de texto).

Por su parte, en lo referente a los artículos de índole tributario encontramos el artículo 95-9 en donde se indica que uno de los deberes de los ciudadanos es contribuir a los gastos del Estado, y por otro lado el artículo 338 donde se consagra el principio de legalidad tributaria e indica que los tributos de orden deben tener establecidos en la ley todos los elementos del impuesto, tal como se realiza en el presente proyecto de ley.

¹⁷ De conformidad con lo dispuesto por el artículo 17 de la Ley 1098 de 2006, “por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia” los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a una buena calidad de vida que supone la generación de condiciones que les aseguren, entre otros aspectos, una alimentación nutritiva y equilibrada desde la concepción cuidado, protección, alimentación nutritiva y equilibrada.

¹⁸ Sobre el artículo ver la siguiente jurisprudencia concordante: C-479-92; C-517-92; C-559-92; C-560-92; C-580-92; C-590-92; C-176-96; C-045-2001; C-506-2001; C-540-2001; C-580-2001; C-646-2001; C-742-2001; C-828-2001; C-837-2001; C-867-2001; C-921-2001; C-1173-2001; C-1250-2001; C-006-2002; C-010-2002; C-013-2002; C-092-2002; C-109-2002; C-130-2002; C-157-2002; C-176-2002; C-184-2002; C-066-03; C-331-03; C-040-04; C-124-04; C-227-04; C-349-04; C-510-04; C-355-06; C-1041-07; C-260-08; C-491-12;

LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA
CÁMARA DE REPRESENTANTES

“**ARTICULO 95.** La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.

9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad.”

“**ARTICULO 338.** En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos. (...)”

Con base en lo anterior, se han expedido leyes como la Ley 100 de 1993, la Ley 1355 de 2009 “Por medio de la cual se define la obesidad y las enfermedades crónicas no transmisibles asociadas a esta como una prioridad de salud pública y se adoptan medidas para su control, atención y prevención”, en donde se establece en su artículo 9 la promoción de una dieta balanceada saludable para evitar el exceso de componentes perjudiciales para la salud.

En virtud de lo expuesto, se expide la resolución 3803 de 2016 “Por la cual se establecen las Recomendaciones de Ingesta de Energía y Nutrientes (RIEN) para la población colombiana y se dictan otras disposiciones” que buscan la protección de la salud entre los habitantes del territorio colombiano producto de una alimentación ideal.

Conforme a lo comentado, el proyecto de ley continua la política de un consumo balanceado y responsable de alimentos, lo cual es necesario para un desarrollo integral tal como indican los estudios científicos y acompaña la Constitución Política y el marco jurídico vigente, pues como se ha mencionado y demostrado, la ingesta de determinados comestibles causan graves daños en la salud de las personas, lo que a su vez ocasiona detrimento en su economía por su posterior cuidado, y a su vez, la erogación de dinero público para el tratamiento de estas enfermedades, por lo cual, el camino escogido es solo un peldaño más para combatir este problema.

5. Impacto fiscal.

El impacto fiscal de este proyecto es positivo, pues por un lado se obtiene un ingreso tributario, y por el otro se produce un ahorro en el gasto de salud relacionado con las enfermedades que se producen por el consumo de alimentos altamente no saludables.

El ingreso de recaudo aproximado brindada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en agosto de 2018, para el impuesto a bebidas azucaradas propuesto en el año 2016 es de 750.000 millones de pesos, de tal modo, ampliando la base de este gravamen a todas las bebidas endulzadas, carnes procesadas, embutidos y algunos alimentos ultraprocesados, se estima mayor a 1 billón de pesos.

LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA
CÁMARA DE REPRESENTANTES

De igual modo, el ahorro que se producirá para el sistema de salud estaba proyectado en 220.000 millones de pesos para el año 2016, como se comentó en la justificación, la eficiencia del impuesto establecido no se mide en el ingreso generado, sino en la disminución de enfermedades como la diabetes, obesidad, cardiovasculares, caries, etc.

26

Por otro lado, no es posible sostener que los establecimientos de comercio al por menor o “tiendas de barrio” como se conoce popularmente vayan a quebrar, pues no se tienen estudios que demuestren este hecho. Para el caso de México las pérdidas que ha presentado este sector obedecen a la entrada de diversos almacenes de cadena de bajo costo (DI, ARA, Justo y bueno, etc.) que ocasiona que los consumidores prefieran estos nuevos centros de comercio a los tradicionales.

Cuando los precios de los alimentos altamente no saludables encarezcan, automáticamente el consumidor acudirá a alimentos sanos no gravados, disminuyendo la ingesta de productos dañinos, lo que causa a su vez reducción de tasas de enfermedades crónicas no transmisibles, que afectan a los individuos y a su grupo familiar por los costos asociados a estas patologías.

La medida no es regresiva, por el contrario, si lo son dichas enfermedades. Los grupos de bajos ingresos consumen más comida no saludable y presentan altos niveles de enfermedades relacionadas con dietas no saludables que pueden aumentar sus gastos en salud y bajar sus ingresos debido a su ausencia del trabajo por enfermedades.

Siendo así, el impacto positivo de salud sería mayor en grupos de bajos ingresos. Además, la evidencia muestra que estos grupos son más sensibles a cambios en los precios por lo que los impuestos tendrán mayor impacto sobre sus hábitos.

Así, es importante resaltar que el resultado final de la medida es que resulta progresiva, obtiene ingresos y disminuye gastos.

Por todo lo expresado anteriormente, ponemos a consideración del Congreso de la República el presente proyecto, esperando contar con su aprobación.

De los honorables Congressistas,

FREDY LEÓN MUÑOZ LOPERA
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde