

Bogotá D.C., 26 de noviembre de 2020

Doctor
ORLANDO ANIBAL GUERRA DE LA ROSA
Secretario
Comisión Séptima Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
Congreso de la República
Ciudad

Asunto: Proyecto de Ley No. 309 de 2020 Cámara "Por medio del cual se promueven entornos alimentarios saludables y se desincentiva el consumo de productos comestibles nocivos y se dictan otras disposiciones"

Honorable Comisión:

Red PaPaz agradece la oportunidad de formular recomendaciones técnicas al texto radicado en esta Corporación el 4 de agosto de 2020. Se advierte que el mencionado proyecto contempla como medida de salud pública la implementación del impuesto nacional al consumo de productos comestibles y bebidas ultraprocesados y a las bebidas endulzadas.

El proyecto pretende imponer un gravamen a las bebidas endulzadas y a los productos comestibles ultraprocesados altos en azúcar de un veinte por ciento (20%) sobre el precio de venta al público. Así mismo, establece un impuesto al consumo de carnes y embutidos ultraprocesados de un diez por ciento (10%) sobre el precio de venta al público certificado semestralmente por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE.

Con fundamento en lo anterior, Red PaPaz presenta concepto técnico en los siguientes términos:

1. Consideraciones

La inexistencia de un impuesto a las bebidas endulzadas impide detener el continuo ascenso de las tasas de obesidad y sobrepeso. Esta medida ha sido recomendada por la Organización Mundial de la Salud, que a su vez ha manifestado que estos fenómenos han alcanzado proporciones epidémicas a nivel mundial comoquiera que cada año

mueren por causas atribuibles a éstas cerca de 2,8 millones¹ de personas. En Colombia, la obesidad y el sobrepeso constituyen un problema de salud pública en sí mismo que demanda la urgente atención del Estado. Actualmente el 56,4% de la población adulta padece exceso de peso². Sin embargo, la situación de la población infantil y adolescente suscita mayor preocupación. Entre 2010 y 2015 la tasa de sobrepeso y obesidad entre escolares pasó del 18,8% a 24,4%³. Este incremento es tan solo comparable con el que se ha detectado en los países que registran las tasas más altas de obesidad en el mundo. Por tanto, es deber del Estado adoptar medidas efectivas para hacer frente a este fenómeno que amenaza de manera especial los derechos a la salud y a la vida digna de esta población sujeta a especial protección constitucional.

Adicionalmente, en medio de la pandemia, la evidencia científica ha demostrado que, resultado de la mala alimentación, las enfermedades crónicas no transmisibles (ECNT), son comorbilidades que incrementan las condiciones clínicas de los pacientes que contraen la enfermedad del COVID-19.⁴

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Panamericana de la Salud (OPS), y el Relator Especial para el Derecho a la Salud, los Estados deben implementar medidas que contribuyan a disminuir el consumo de productos no saludables^{5,6,7}. Entre estas medidas, se destacan el etiquetado frontal de advertencia sobre los productos comestibles y bebibles con exceso de algún ingrediente crítico (azúcares, sodio, grasas saturadas) o la presencia de edulcorantes, la promoción de entornos escolares alimentarios saludables, las restricciones de publicidad de productos no saludables a niñas, niños y adolescentes y la imposición de tributos al consumo de estos productos no saludables. A la fecha, no se ha implementado ninguna de las anteriores medidas.

¹ Organización Mundial para la Salud (2017) 10 datos sobre la obesidad. Disponible en: <https://www.who.int/features/factfiles/obesity/es/>

² Ministerio de Salud y Protección Social (2018) Encuesta Nacional de Situación Nutricional. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/GCFI/ensin-colombia-2018.pdf>

³ *Ibid.*

⁴ Chow, N., Fleming-Dutra, K., Gierke, R., Hall, A., Hughes, M., Pilishvili, T., ... Ussery, E. (2020) Preliminary Estimates of the Prevalence of Selected Health Conditions Among Patients with Coronavirus Disease 2019- Morb Mortal Wkly Rep - United States. MMWR. Morbidity and Mortality Weekly Disponible en: <https://doi.org/10.15585/mmwr.mm6913e2>

⁵ Organización Panamericana de la Salud. Los impuestos a los refrescos y a las bebidas azucaradas como medida de salud pública. Disponible en: https://www.paho.org/mex/index.php?option=com_content&view=article&id=627:los-impuestos-refrescos-bebidas-azucaradas-medida-salud-publica&Itemid=499

⁶ Organización de las Naciones Unidas de la Alimentación y la Agricultura (2020) The State of food security and nutrition in the world 2020. Disponible en: <http://www.fao.org/3/ca9692en/online/ca9692en.html>

⁷ Consejo de Derechos Humanos. (2011) Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Sr. Olivier De Schutter.

La ausencia de una respuesta efectiva por parte del Estado respecto de una problemática que se ha venido agravando de forma alarmante a lo largo de los últimos años profundiza la alarmante situación de malnutrición en el país que ha sido objeto de los urgentes llamados de los organismos internacionales que debe ser atendida de manera urgente. Por esta razón, Red PaPaz reconoce la importancia del Proyecto de Ley 309 de 2020 Cámara que persigue la implementación de un “impuesto nacional al consumo como estrategia de política pública de salud más allá que ser de renta fiscal” (el “PL 309”).

En razón a lo anterior, la propuesta contenida en el citado proyecto se constituye en una respuesta efectiva para la disminución de consumos no saludables como las bebidas azucaradas, la comida chatarra y los embutidos. Esta propuesta guarda coherencia con la alerta que la OPS ha realizado acerca del preocupante avance de los alimentos ultraprocesados en la dieta y sus efectos en la salud. Al respecto se expresó que “Necesitamos que los gobiernos establezcan políticas para restringir las ventas de estos productos. Los ultraprocesados no pueden ser la base de nuestra alimentación, no pueden ser un producto esencial en nuestras dietas.”⁸

2. Comentarios específicos

En primer término, el PL 309 persigue crear el impuesto al consumo de las bebidas endulzadas y otros comestibles ultraprocesados, este impuesto denominado también impuesto saludable, es una medida de salud pública para disminuir la ingesta de estos productos que según ha demostrado la evidencia científica inciden en la aparición de la obesidad, como se enuncian a continuación:

- A medida que aumenta el consumo de bebidas endulzadas aumentan en un 15% las posibilidades de sufrir diabetes. Algunos autores consideran que este riesgo puede llegar a un 26% con un consumo de 1 a 2 porciones/día. Para otros, el riesgo relativo de sufrir diabetes es superior a 5, debido a que, la carga de azúcar de las bebidas endulzadas incrementa la resistencia a la insulina y tiene efectos directos sobre las células pancreáticas.^{9,10,11}
- El consumo de bebidas endulzadas incrementa el riesgo de enfermedad cerebrovascular por la acción de la fructosa que puede aumentar el ácido úrico

⁸ Organización de las Naciones Unidas de la Alimentación y la Agricultura. (2019) Alimentos y bebidas ultraprocesados en América Latina: ventas, fuentes, perfiles de nutrientes e implicaciones. Disponible en: <https://iris.paho.org/handle/10665.2/51523>

⁹ Popkin, C, Barry M.C.N (2015). Taxes Influence Food and Beverage Purchases among Households with Preschool Children. *J. Nutr.* , 145: 1835-1843; jun 10, doi: 10.3945/jn. 115.210765

¹⁰ Popkin, C, Barry, K. D. (2009). The Public Health and Economic Benefits of taxing Sugar - Sweetened Beverages. *The New England Journal of Medicine*, 1599-1607

¹¹ Yamolinsky, James, B. B. (2015). Artificially Sweetened Beverage Consumption Is Positively Associated with Newly Diagnosed Diabetes in Normal-Weight but Not in Overweight or Obese Brazilian Adults. *JN The journal of Nutrition J. Nutr.* jn220194.

en suero al tiempo que reduce el óxido nítrico endotelial e incrementa la presión arterial, siendo un factor de riesgo para accidente cerebrovascular isquémico hemorrágico.¹²

- El consumo de bebidas endulzadas fue positivamente correlacionado con el riesgo de padecer infarto cardiaco y cerebral.¹³
- El consumo de bebidas endulzadas contribuyó a un mayor consumo de energía debido a la falta de la compensación calórica que ocurre cuando no son ingeridas las calorías provenientes de los alimentos sólidos para compensar un número equitativo de calorías provenientes de los líquidos adicionados en la dieta.¹⁴
- El consumo habitual de bebidas endulzadas está positivamente asociado con aumento de la grasa visceral, relacionada con el aumento de las posibilidades de sufrir obesidad abdominal.¹⁵
- El incremento de peso está explicado en parte por el escaso poder de saciar que tiene el azúcar en forma líquida, haciendo que las personas no cambien la ingesta de calorías provenientes de otros alimentos cuando ingieren bebidas endulzadas.^{16,17}
- El colorante caramelo encontrado en algunas bebidas endulzadas (colas) puede ser factor que promueve la resistencia a la insulina, la que a su vez se ha relacionado con la iniciación, crecimiento y desestabilización de las lesiones ateroscleróticas.¹⁸

De igual forma, aunque el PL 309 tiene como objetivo garantizar el derecho a la salud y la alimentación saludable, su implementación también conlleva a resultados positivos relacionados con la disminución de costos del sistema de salud para el tratamiento de las enfermedades no transmisibles, de tal manera que:

- Cerca de 25 billones de pesos anuales de los recursos en salud se gastan en la atención de enfermedades prevenibles asociadas a una mala alimentación por lo que, este impuesto puede significar reducciones significativas en dichos

¹² P, Silva. (2014). Bebidas Endulzadas, más que un simple refresco. *Rev Chil Nutr Vol 41, N°1*, 90-97.

¹³ Larsson, Susanna C. A. A. (2014). Sweetened Beverage Consumption Is Associated with Increased Risk of Stroke in Women and Men. *J. Nutr.*, 856-860. doi:10.3945/jn.114.190546

¹⁴ Gombi, Vaca.Maria Fernanda, R. S.-J. (2016). Caloric compensation for sugar-sweetened beverages in meals: A population-based study in Brazil. *Appetite*, 98, 67-73

¹⁵ Funtikova, Anna N. I. S.-A. (2015). Soft Drink Consumption Is Positively Associated with Increased Waist Circumference and 10-Year Incidence of Abdominal Obesity in Spanish Adults. *J Nutr.*, 145: 328-334,

¹⁶ Popkin, Barry M,K. D. (2009). The Public Health and Economic Benefits of taxing Sugar - Sweetened Beverages. *The New England Journal of Medicine*, 1599-1607

¹⁷ Gill, Jason, N. S. (2014). Fruit juice: just another sugary drink? *The Lancet*, 2, 444-445.

¹⁸ P, Silva, (2014). Bebidas Endulzadas, más que un simple refresco. *Rev Chil Nutr Vol 41, N°1*, 90-97

costos. Estudios para Colombia¹⁹ han demostrado que un impuesto del 20% se traduce en reducciones del consumo en al menos en 32% y si el impuesto se incrementara a 25% los impactos en reducción de obesidad serían de hasta 10%.²⁰

- Las estimaciones realizadas para Colombia evidencian que un impuesto a las bebidas endulzadas no menor al 20% significaría un recaudo anual equivalente al 1% del total de los ingresos fiscales del país.²¹

3. Impuesto a las bebidas endulzadas como medida costo-efectiva para la reducción del consumo de bebidas endulzadas y la protección de los derechos a la salud y a la alimentación de niñas, niños y adolescentes.

Apelando a la evidencia internacional, más de 20 países han implementado el impuesto a las bebidas endulzadas; siendo México uno de los países referentes de la efectividad de esta medida.

Desde enero de 2014 México estableció un impuesto de un (\$1) peso por litro a las bebidas endulzadas y en el mismo año en que el gravamen entró en vigor, el consumo de dichos productos disminuyó hasta el 12% según un estudio²² realizado por investigadores del Instituto Nacional de Salud Pública y la Universidad de Carolina del Norte. La reducción en compras se observó en todos los grupos socioeconómicos, pero fue mayor en el nivel más bajo, donde hubo una reducción promedio de 9% y llegó hasta 17% en diciembre de 2015. El estudio también muestra un aumento de 4% en las compras de bebidas sin impuesto, que se debe, sobre todo, a la compra de agua simple.

Estudios más recientes para México²³ demuestran que:

- El número de consumidores de bebidas endulzadas disminuyó después del impuesto y el número de NO consumidores aumentó.

¹⁹ Caro, Juan Carlos, Ng, Shu Wen, Bonilla, Ricardo, Tovar, Jorge, Popkin, Barry M. (2017) Sugary drinks taxation, projected consumption and fiscal revenues in Colombia: Evidence from a QUAIDS model.

²⁰ Vecino, Andrés. (2018). A tax on sugar sweetened beverages in Colombia: Estimating the impact on overweight and obesity prevalence across socio economic levels.

²¹ Caro, Juan Carlos, Ng, Shu Wen, Bonilla, Ricardo, Tovar, Jorge, Popkin, Barry M. (2017) Sugary drinks taxation, projected consumption and fiscal revenues in Colombia: Evidence from a QUAIDS model.

²² Colchero, Arantxa, Rivera, Juan. A, Popkin, Barry. M, Ng, Shu Wen. Reducción en el consumo de bebidas con impuesto después de la implementación del impuesto en México.

²³ Sánchez, Luz María. Association between tax on sugar sweetened beverages and soft drink consumption in adults in Mexico: open cohort longitudinal analysis of Health Workers Cohort Study.

- Antes de la implementación del impuesto, más del 50% de la muestra de estudio eran consumidores medianos y altos de bebidas endulzadas (56.9% en 2004 y 55.8% en 2010), y menos del 10% estaban en la categoría de no consumidores (5,1% en 2004 y 6,9% en 2010) del consumo de refrescos. Después de que se implementó el impuesto, el 42.9% de la población estaba categorizada como consumidores medios o altos y la prevalencia de los no consumidores aumentó a 13.6%.
- Antes del impuesto, la prevalencia de los grandes consumidores estaba aumentando (11,3% en 2004 a 13.1% en 2010); después del impuesto la prevalencia de altos consumidores disminuyó a 8.1%. Después de la implementación del impuesto, la probabilidad de convertirse en no consumidor aumentó en 4.7 (95% de confianza intervalo 0.3 a 9.1) puntos porcentuales, y la probabilidad de ser un consumidor bajo aumentó en 8.3 (0.6 a 16.0) porcentaje puntos.
- Los altos niveles de consumo de refrescos disminuyeron en 6.8 (0.5 a 13.2) puntos porcentuales para consumidores medianos.

De igual manera, se ha demostrado que el impuesto a las bebidas endulzadas tiene impactos acordes al nivel educativo. De acuerdo con el citado estudio, las personas con educación secundaria y universidad tienen mayor probabilidad de volverse no consumidores de estas bebidas:

Se observa de esta manera que, la implementación del impuesto a las bebidas endulzadas tiene un impacto positivo; reiterando que no solo cumple un objeto fiscal y de recaudo sino también cumple un objeto extrafiscal encaminado a propiciar la reducción del consumo de estos productos y por ende considerado como medida de salud pública.

El PL 309 orienta el impuesto a las bebidas endulzadas de manera progresiva que permitiera mejorar la salud, la calidad de vida, ahorrar en costos de atención en salud por enfermedades asociadas a la alimentación no saludable y generar ingresos públicos para la prevención en salud. La implementación del impuesto que propone el PL 309 va en la línea con la recomendación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE para fortalecer la financiación del sistema de salud mediante impuestos sobre productos que contribuyen a contraer enfermedades crónicas.²⁴

²⁴ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2015). Reviews of Health Systems: Colombia 2016.

4. Costos al seguir retrasando la aprobación del impuesto a las bebidas endulzadas.

Costos sociales²⁵

- Si en 2016 se hubiese implementado el impuesto a las bebidas endulzadas, al cierre de 2020 Colombia tendría 18.000 casos menos de diabetes mellitus atribuible al consumo de bebidas endulzadas.
- Si en el 2016 se hubiese implementado el impuesto a las bebidas endulzadas, en 2020 habría 18.000 personas menos con diabetes y que hoy no estarían expuestas a las consecuencias de contagio de COVID-19.
- Si en el 2016 se hubiese implementado el impuesto a las bebidas endulzadas, la mortalidad por diabetes mellitus, hubiese sido inferior en 700 personas al año.
- Si en 2016 se hubiese implementado el impuesto a las bebidas endulzadas, hoy en día el sistema de salud hubiese ahorrado 220.000 millones en el gasto por diabetes atribuible a bebidas endulzadas.

Costos económicos²⁶

- Reducción de la fuerza laboral: según la OCDE el sobrepeso reducirá efectivamente la fuerza laboral en el equivalente de 54 millones de trabajadores a tiempo completo en promedio por año en los 52 países. Se incrementará el ausentismo impactando la fuerza laboral en el equivalente a 8 millones de trabajadores a tiempo completo.
- Perdidas en el PIB: La epidemia de sobrepeso y obesidad, reduce la esperanza de vida, limita el desarrollo social de las personas y tiene un impacto económico negativo, expresado en una pérdida del 3,3 % del producto interior bruto (PIB) en los países de la OCDE incluido Colombia

Costos en materia de calidad de vida y niñez²⁷

²⁵ Ministerio de Salud y de la Protección Social. (2016) Papeles en salud. Edición No.05.

²⁶ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2019). La pesada carga de la obesidad.

²⁷ Ibid.

- Pérdida de calidad de vida de niñas, niños y adolescentes: las niñas, niños y adolescentes con obesidad tienen una menor satisfacción con la vida y son más propensos a ser intimidados por sus compañeros de escuela. Esto puede conducir a una participación baja y un rendimiento educativo reducido. La asociación entre obesidad y bajo rendimiento académico está bien establecida en los 32 países estudiados. Los niños con peso saludable tienen un 13% más de probabilidades de reportar un buen desempeño en la escuela que los niños con obesidad.
- Pérdida de capital Humano: La relación entre la obesidad infantil y los resultados educativos puede restringir la formación de capital humano y el futuro estatus socioeconómico.

Costos expresados en costos sanitarios²⁸

- En Colombia, según el Ministerio de Salud y Protección Social, las bebidas endulzadas como factor de riesgo son causantes del 13% de la mortalidad por diabetes, el 5% de la mortalidad por enfermedades cardiovasculares y el 1% de la mortalidad por neoplasias asociadas (Ministerio de Salud y de la Protección Social 2016). El sobrepeso es un factor de riesgo importante, en promedio las personas con sobrepeso requieren con más frecuencia servicios de atención médica. Esto impacta el sistema, incrementando el gasto en salud "El sobrepeso costará a los países de la OCDE en promedio USD PPP 209 anuales per cápita en gastos de salud, entre 2020 y 2050". (OCDE 2019).
- 25 billones de pesos anuales de los recursos en salud se dirigen a enfermedades prevenibles. Estrictamente, el gasto por diabetes atribuible a bebidas endulzadas fue de unos 740.000 millones en 2013. Si no se toman medidas para reducir el consumo, este sería cercano a 1,1 billones de pesos en 2020. Solo con el impuesto se lograría un ahorro de 220.000 millones. (Ministerio de Salud y de la Protección Social 2016).

Por lo expuesto, Red PaPaz considera que el texto de ponencia del PL-309 radicado en la Cámara de Representantes que se encuentra en la Gaceta del Congreso número 739 de 2020 reúne de manera favorable conceptos, estrategias y acciones recomendadas como medidas contundentes que:

- Reducen los casos de obesidad y malnutrición.
- Protegen el derecho a la alimentación saludable y una vida sana.

²⁸ Ministerio de Salud y de la Protección Social. (2016) Papeles en salud. Edición No.05.

- Protegen a niñas, niños y adolescentes de los daños causados por estos productos.
- Aumentan los años de vida saludable en el país.
- Reducen los gastos en servicios médicos en tratamientos por ECNT, lo que representa un ahorro para el sistema de salud y con ello mejoras en la productividad.
- Acogen las recomendaciones internacionales de la OMS y la OPS.
- Desestimulan el consumo de las bebidas endulzadas.

En consecuencia, Red PaPaz apoya el PL-309 que también se ha denominado #ImpuestoSaludableYa y considera prioritario impulsar acciones necesarias para la materialización de esta medida.

Atentamente,



CAROLINA PIÑEROS OSPINA

Directora Ejecutiva
Red PaPaz