Fecha: **27-09-2022** Página 1 de 9

Bogotá D.C.,

Doctor

GUSTAVO BOLÍVAR MORENO

Senador de la Republica
gustavo.bolivar@senado.gov.co

Carrera 7 # 8 – 68

Edificio Nuevo del Congreso
Ciudad

ASUNTO: Respuesta concepto a las proposiciones realizadas para el Proyecto de Ley 131 de 2022 Senado y 118 de 2022 Cámara "Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones". Radicado 202242302008602

Honorable Senador,

Este Ministerio ha recibido su amable comunicación en la cual realiza sendas proposiciones para primer debate al Proyecto de Ley 131 de 2022 Senado y 118 de 2022 Cámara "Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones". Al respecto, me permito dar respuesta a su solicitud en los siguientes términos:

- 1. Se considera positiva la medida de imposición de impuestos selectivos a bebidas endulzadas, toda vez que la evidencia sugiere que los impuestos saludables representan una opción de política con "triple ganancias" para los gobiernos ya que:
 - a. Reducen el consumo de productos no saludables
 - b. Generan ingresos fiscales inmediatos adicionales
 - A largo plazo, tienen el potencial de reducir los costos de atención médica y aumentar la productividad laboral (OPS, 2021)

Adicionalmente, la Organización Mundial de la Salud -OMS ha sugerido en el informe, títulado "Fiscal policies for Diet and Prevention of Noncommunicable Diseases (NCDs)", que las políticas fiscales que conducen a un aumento de al menos el **20% del precio de venta** al público de las bebidas azucaradas podrían redundar en una reducción proporcional del consumo de estos productos. Estudios a nivel nacional, han propuesto que un impuesto que sea posible indexarlo a la inflación y que se mantenga



> Fecha: **27-09-2022** Página 2 de 9

en un valor equivalente al menos del **24% del precio de venta** disminuye tasas de obesidad en un 10%¹. De igual manera, en el año 2019, el Ministerio -MSPS formuló un *policy brief* sobre impuesto a las bebidas azucaradas y regulación de la publicidad, el cual reportó que la alternativa de un impuesto de 24% (al 100% de passthrough) en bebidas azucaradas es la más costo-efectiva, puesto que conduce a menos costos (o más ahorro) y genera una mayor reducción en la prevalencia de exceso de peso, y en años de vida ajustados por discapacidad evitados².

De acuerdo con estimaciones del Global Burden Disease del Instituto de Métricas y Evaluación de la Salud de la Universidad de Washington, para el 2019 en Colombia, el 16,92% de las muertes fueron por cardiopatía isquémica, y el 1,68% (0,57%-2,57%) se le atribuyó a una dieta rica en bebidas azucaradas. El 2,86% (2,54%-3,09%) de las muertes corresponden a diabetes mellitus y el 3,38% (1,14%-5,12%), se le atribuyó a la exposición al alto consumo de bebidas azucaradas. Una medida impositiva como la recomendada por la OMS del **20%, asumiendo que el impuesto se traslada totalmente al precio del consumo** y con una elasticidad estimada de -0,995 según cálculos preliminares del MSPS, sugerirían una reducción en el consumo cercana al 20%. Extrapolando estos resultados al 2020 después de un impuesto en un solo año, se reducirían alrededor de 704 muertes, para un total de 2.817 para ambas patologías³.

En efecto, la necesidad de una medida en salud pública está asociada a los resultados que la misma puede tener en el bienestar de las personas. En este sentido, para un Estado social de derecho como el que se decidió adoptar a partir de 1991, la prosperidad general y la efectividad de los principios y derechos son considerados fines esenciales del mismo. El propósito de la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos y ciudadanas, como el artículo 2° de la Constitución Política, no consiste en un ejercicio de retórica, sino que el mismo debe verse materializado en acciones que graviten en un mejor vivir, atendiendo al conocimiento existente en la materia por parte de las autoridades de la República. De acuerdo con lo anterior, el artículo 5° de la Ley 1751 de 2015, estatutaria del derecho fundamental a la salud, tomando en cuenta lo previsto en la Observación General 14 de 2000 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, dispone entonces de una serie de obligaciones a cargo del Estado con el fin de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo el derecho fundamental a la salud, entre las cuales se enuncian las siguientes:

 Abstenerse de afectar directa o indirectamente en el disfrute del derecho fundamental a la salud, de adoptar decisiones que lleven al deterioro de la salud de la población y de realizar cualquier acción u omisión que pueda resultar en un daño en la salud de las personas;

³ MSPS. Policy brief: Impuesto a las bebidas azucaradas. 2016.

¹ Vecino-Ortiz AI, Arroyo-Ariza D. A tax on sugar sweetened beverages in Colombia: Estimating the impact on overweight and obesity prevalence across socio economic levels. Soc Sci Med. 2018;209(40):111–6.

² Vallejo P., Sanchez I, Arciniegas J. Obesidad infantil: una amenaza silenciosa. Resumen de política. 2019.

Fecha: **27-09-2022**Página 3 de 9

- b) Formular y adoptar políticas de salud dirigidas a garantizar el goce efectivo del derecho en igualdad de trato y oportunidades para toda la población, asegurando para ello la coordinación armónica de las acciones de todos los agentes del Sistema;
- c) Formular y adoptar políticas que propendan por la promoción de la salud, prevención y atención de la enfermedad y rehabilitación de sus secuelas, mediante acciones colectivas e individuales;
- d) Establecer mecanismos para evitar la violación del derecho fundamental a la salud y determinar su régimen sancionatorio; [...]
- f) Velar por el cumplimiento de los principios del derecho fundamental a la salud en todo el territorio nacional, según las necesidades de salud de la población;
- g) Realizar el seguimiento continuo de la evolución de las condiciones de salud de la población a lo largo del ciclo de vida de las personas;

En este sentido, este Ministerio no puede estar ajeno a toda una evidencia que plantea una estrecha relación entre el consumo de ciertos alimentos y la condición de salud de la persona, como se expuso en su momento y se reitera ahora. No puede perderse de vista un aspecto que es fundamental en la iniciativa y es la circunstancia, plenamente comprobada, que las enfermedades crónicas no transmisibles son la principal causa de muerte en el mundo entero; más de la mitad de las muertes a nivel mundial están relacionadas con la dieta.

A renglón seguido se comentarán cada una de las proposiciones al artículo 43 del proyecto de ley, que adiciona el artículo 512-23 al estatuto tributario, no sin antes agradecer por la disposición de las mismas, pues tales proposiciones están destinadas a robustecer la propuesta de reforma tributaria.

2. Proposición:

Art. 43. PARÁGRAFO 1º. Para efectos del presente impuesto se consideran como bebidas ultraprocesadas endulzadas las bebidas con edulcorantes calóricos o con azúcares añadidos, bebidas con edulcorantes no calóricos y bebidas con otros edulcorantes y bebidas con aporte calórico, nacionales e importadas, entendidas como: aguas endulzadas, bebidas gaseosas o carbonatadas, bebidas endulzadas con adición de cafeína (energizantes), las bebidas hidratantes para deportistas, bebidas con contenido calórico de teína o cafeína, bebidas con jugos, zumos, pulpa o concentrados de fruta, néctares o refrescos de fruta, mezclas en polvo para preparar refrescos o bebidas instantáneas, jarabes, esencias o extractos de sabores que al diluirse permitan obtener bebidas que contengan cualquier tipo de edulcorante o azúcares adicionados de producción nacional o importada.

Comentario. Se considera importante unificar el lenguaje utilizado, con el fin de evitar confusión a la hora de aplicar el impuesto, especialmente por la estricta definición que exige el sistema tributario. Por

> Fecha: **27-09-2022** Página 4 de 9

esta razón, se estima necesario que en todo el texto se hable de "azúcares libres" y no "añadidos. Adicionalmente, se sugiere aclarar si tales bebidas deben cumplir con todos los requisitos, o son diferentes tipos de bebidas endulzadas, para lo cual, se sugiere la siguiente redacción que incluye el "o".

De otra parte, se sugiere la inclusión de las expresiones "que incluyen pero no se limitan a", para que no se acoten los productos que entran en esa definición. Se propone, comedidamente, el siguiente texto:

PARÁGRAFO 1º. Para efectos del presente impuesto se consideran como bebidas ultraprocesadas endulzadas, *a las siguientes:* las bebidas con edulcorantes calóricos o con azúcares *libres* añadides o bebidas con edulcorantes no calóricos o bebidas con otros edulcorantes y bebidas con aporte calórico, nacionales e importadas, *que incluyen pero no se limitan a* entendidas como: aguas endulzadas, bebidas gaseosas o carbonatadas, bebidas endulzadas con adición de cafeína (energizantes), las bebidas hidratantes para deportistas, bebidas con contenido calórico de teína o cafeína, bebidas con jugos, zumos, pulpa o concentrados de fruta, néctares o refrescos de fruta, mezclas en polvo para preparar refrescos o bebidas instantáneas, jarabes, esencias o extractos de sabores que al diluirse permitan obtener bebidas que contengan cualquier tipo de edulcorante o azúcares *libres* adicionados de producción nacional o importada.

3. Proposición.

PARÁGRAFO 3º. Se consideran como azúcares libres los monosacáridos y/o disacáridos que se añaden intencionalmente a las bebidas, al agua o alimentos durante su procesamiento, elaboración industrial o la preparación casera, por el fabricante, el cocinero o el consumidor. 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, dextrosa anhidra y dextrosa cristalina, zumos de fruta y concentrados de frutas y vegetales, entre otros edulcorantes de alto contenido calórico. Estos no incluyen los azúcares intrínsecos naturalmente presentes en la leche y sus derivados, frutas enteras y los vegetales enteros y los carbohidratos no glucémicos.

Comentario. Se sugiere la inclusión de las expresiones *que incluyen pero no se limitan a,* para que no se acoten los productos que entran en esa definición. Por tanto, se sugiere la siguiente redacción:

PARÁGRAFO 3º. Se consideran como azúcares libres los monosacáridos o disacáridos que se añaden intencionalmente a las bebidas, al agua o alimentos durante su procesamiento, elaboración industrial o la preparación casera, por el fabricante, el cocinero o el consumidor. En esta clasificación se incluyen, pero no se limitan a: el azúcar blanco, el azúcar moreno, azúcar en bruto, jarabe de maíz, sólidos de



> Fecha: 27-09-2022 Página 5 de 9

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, dextrosa anhidra y dextrosa cristalina, azúcares de zumos de fruta y concentrados de frutas y vegetales, entre otros edulcorantes de alto contenido calórico. Estos no incluyen los azúcares intrínsecos naturalmente presentes en la leche y sus derivados, frutas enteras y los vegetales enteros y los carbohidratos no glucémicos.

4. Proposición:

PARÁGRAFO 5º: Se consideran edulcorantes naturales o artificiales distintos al azúcar, los edulcorantes no calóricos que son aquellos aditivos que dan un sabor dulce a los alimentos, sin aportar energía o calorías al producto. Estos incluyen los edulcorantes artificiales no calóricos (aspartame, sucralosa, sacarina, Acelsufame K, Neonate, potasio de acesulfamo, Eritritol, stevia, sus derivados y otros similares. También se consideran los edulcorantes calóricos tales como los polialcoholes (sorbitol, manitol, maltitol, lactitol, xilitol e isomalt y similares). Esta categoría no incluye los jugos de fruta, la miel, melaza u otros ingredientes alimentarios que pueden usarse como edulcorantes.

Comentario. Entre los edulcorantes, se encuentran los naturales y los artificiales, pero al leer la redacción, no se entiende de esta manera, porque habla solo de los no calóricos. Por tanto, se sugiere la siguiente redacción:

PARÁGRAFO 5º. Se consideran edulcorantes (naturales o artificiales) distintos a los azúcares libres al azúcar, les edulcorantes no calérices que sen a aquellos aditivos que dan un sabor dulce a los alimentos, sin apertar energía o calerías al preducte. Estos incluyen los edulcorantes artificiales no caléricos (incluyen pero no se limitan a: aspartame, sucralosa, sacarina, Acelsufame K, Neonate, potasio de acesulfamo, Eritritol, stevia, sus derivados y otros similares). También se consideran los edulcorantes caléricos, que incluyen pero no se limitan a: tales como los polialcoholes (sorbitol, manitol, maltitol, lactitol, xilitol e isomalt y similares). Esta categoría no incluye azúcares de los jugos de fruta, la miel, melaza u otros azúcares libres ingredientes alimentarios que pueden usarse como edulcorantes.

5. Proposición.

PARÁGRAFO 7º. El Gobierno nacional reglamentará la materia para que la Ley de Etiquetado de Alimentos - Ley 2120 de 2021 sirva como instrumento a la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN para la fiscalización y recaudo de este impuesto, con el objetivo de garantizar la consistencia entre el etiquetado y el contenido en gramos de azúcar de las bebidas sujetas al impuesto del cual trata el presente artículo.

Comentario. La normativa que rige el etiquetado nutricional y frontal de alimentos es la Resolución 810 de 2021 expedida por este Ministerio, la cual está en proceso de revisión. Por tanto, se sugiere la siguiente redacción:

Carrera 13 No. 32-76 Código Postal 110311 Bogotá D.C PBX: (57-1) 3305000 - Línea gratuíta: 018000-910097 Fax: (57-1) 3305050 www.minsalud.gov.co



Al contestar por favor cite estos datos: Radicado No.: 202221401888071

> Fecha: **27-09-2022** Página 6 de 9

PARÁGRAFO 7º: El Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará la materia para que la regulación de etiquetado nutricional y frontal de alimentos la Ley-de-Etiquetado de-Alimentos - Ley-2120 de 2021-sirva como instrumento a la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN para la fiscalización y recaudo de este impuesto, con el objetivo de garantizar la consistencia entre el etiquetado y el contenido en gramos de **azúcares libres** de las bebidas sujetas al impuesto del cual trata el presente artículo.

6. Proposición.

ARTÍCULO 512-25. BASE GRAVABLE DEL IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO DE BEBIDAS ULTRAPROCESADAS ENDULZADAS. La base gravable del impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas endulzadas con azúcar y bebidas ultraprocesadas endulzadas con edulcorantes naturales o artificiales distintos al azúcar, será en gramos (g) por cada 100 mililitros (100 ml) de bebida, o su equivalente, vendidos por el productor o importados por el importador.

ARTÍCULO 512-26. TARIFA DEL IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO DE BEBIDAS ULTRAPROCESADAS ENDULZADAS. La tarifa del impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas endulzadas se expresa en gramos de azúcar (g) por cada 100 mililitros (100 ml) de bebida, o su equivalente, vendidos por el productor o importados por el importador.

Comentario. Si bien, la tarifa aumentó en la proposición descrita, lo cual es positivo para enriquecer la iniciativa, es importante revisar tanto la base gravable como la misma tarifa, considerando que:

- Al contar con un impuesto específico asociado a la cantidad de azúcares o de edulcorantes, no se considera el poder adquisitivo de la población, haciendo que, independiente de sus recursos económicos, tengan que pagar el mismo impuesto, mientras que si se aplica un impuesto ad valorem se reduce la inequidad (se pagaría con base en el precio de venta) y podría ser no regresivo⁴.
- ➤ El impuesto ad valorem permite además gravar de la misma manera la totalidad de los productos del mercado, pues, más allá de establecer una tarifa en función de una unidad de medida específica (gramos sobre mililitros), un impuesto ad valorem establecería una tarifa aplicable dependiendo del valor económico del producto en el mercado. Lo anterior, permitiría cumplir con el principio de capacidad económica del contribuyente y con el principio de equidad vertical⁵.

⁴Análisis sobre el impacto en el recaudo y el cumplimiento del marco constitucional proyecto de Ley 118c de agosto de 2022 Artículos 43 A 48 El impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas azucaradas: Un impuesto que no atiende a la Equidad Tributaria, al principio de capacidad contributiva y que presenta deficiencias en el recaudo ⁵ Ibid

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202221401888071 Fecha: 27-09-2022

Página 7 de 9

De acuerdo con la investigación y análisis efectuado por Rosa Carolina Sandoval y otros⁶, de los países suramericanos que han implementado el impuesto a las bebidas azucaradas (Argentina, Brasil, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay), la mayoría ha optado por el sistema ad valorem (Argentina, Brasil, Paraguay y Perú), en tanto que tan solo Uruguay ha optado por un impuesto específico y Ecuador, por su parte, ha implementado un sistema mixto.

- ➤ El impuesto ad valorem responde a aumentos del precio de las bebidas azucaradas (gaseosas, tés, refrescos, néctares, bebidas energizantes) que se presenten por situaciones de mercado diferentes al impuesto (por ej. ajustes inflacionarios o de precio), lo cual resulta en un mayor recaudo, contrario a lo que sucede tratándose de un impuesto específico, en el que una mayor recaudación sostenible solamente se generaría como consecuencia del incremento del consumo⁷.
- Adicionalmente, el impuesto ad valorem sería más fácil de controlar por la Dirección de Impuestos y Aduanas, que cuando se tiene un impuesto específico (por niveles de azúcar).

Con base en lo anteriormente expuesto, se sugiere la siguiente redacción:

ARTÍCULO 512-25. BASE GRAVABLE DEL IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO DE BEBIDAS ULTRAPROCESADAS ENDULZADAS. La base gravable del impuesto nacional será por precio de venta a la unidad de bebidas ultraprocesadas endulzadas con azúcares libres y bebidas ultraprocesadas endulzadas con edulcorantes naturales o artificiales distintos a los azúcares libres.

ARTÍCULO 512-26. TARIFA DEL IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO DE BEBIDAS ULTRAPROCESADAS ENDULZADAS. La tarifa del impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas endulzadas será de un 24% aplicado al precio de venta, cuando las bebidas hayan sido endulzadas con edulcorantes o azúcares libres.

- 7. En relación con las proposiciones a los artículos 512-27, causación del impuesto nacional al consumo de bebidas ultraprocesadas endulzadas, y 512-29, sujeto pasivo del impuesto a las bebidas ultraprocesadas endulzadas, se está de acuerdo con lo propuesto.
- 8. Proposición.

ARTÍCULO 512-31. DESTINACIÓN: El recaudo obtenido del impuesto a las bebidas ultraprocesadas endulzadas tendrá una destinación específica acorde con los siguientes items:

- 40% para inversiones en programas de prevención en salud y nutrición.
- 30% para el desarrollo de infraestructura y servicios asociados con el acceso al agua potable en todo

⁶ Impuestos selectivos al consumo de bebidas azucaradas en América Latina y el Caribe" en Revista Panamericana de Salud Pública, publicada en línea el 16 de septiembre de 2021 doi: 10.26633/RPSP.2021.124

Al contestar por favor cite estos datos: Radicado No.: 202221401888071

Fecha: **27-09-2022** Página 8 de 9

el país, incluyendo la instalación de bebederos públicos.

• 30% para la producción, distribución y abastecimiento de alimentos verdaderos en el marco de la agricultura campesina, familiar y comunitaria, la economía popular y los programas destinados a la lucha contra el hambre.

PARÁGRAFO 1. Para efectos del presente impuesto los alimentos verdaderos se entienden como: aquellos que son resultado de un proceso complejo, derivado de la integración de compuestos producidos y disponibles en la naturaleza, contenidos en una matriz alimentaria natural e inocua, que, al ser consumidos por los seres humanos en condiciones de sostenibilidad, equidad, respeto por los ecosistemas, le aportan a estos la energía y los nutrientes necesarios para la realización plena de su vida sana a largo plazo. Los alimentos verdaderos corresponden a aquellos en su estado natural y que tienen un solo ingrediente y comprenden: cereales, tubérculos y plátanos; hortalizas, verduras, leguminosas verdes; frutas; carnes, vísceras, pollo, pescado, huevos y leguminosas secas; frutos secos, leche, agua y en esta resolución se considera también a la fibra dietaria.

Comentario. Los términos utilizados por el modelo de perfil de nutrientes de la Organización Panamericana de la Salud, son alimentos sin procesar o que se pueden llamar "naturales y frescos"; adicionalmente, la fibra dietaria no es un alimento, es un nutriente. El término "verdadero" no resulta adecuado a esta tipología. Por tanto, se sugiere la siguiente redacción:

ARTÍCULO 512-31. DESTINACIÓN: El recaudo obtenido del impuesto a las bebidas ultraprocesadas endulzadas tendrá una destinación específica acorde con los siguientes ítems:

- 40% para inversiones en programas de prevención en salud y nutrición.
- 30% para el desarrollo de infraestructura y servicios asociados con el acceso al agua potable en todo el país, incluyendo la instalación de bebederos públicos.
- 30% para la producción, distribución y abastecimiento de alimentos sin procesar verdaderes en el marco de la agricultura campesina, familiar y comunitaria, la economía popular y los programas destinados a la lucha contra el hambre

PARÁGRAFO 1. Para efectos del presente impuesto los alimentos **sin procesar** verdaderes se entienden como: aquellos que son resultado de un proceso complejo, derivado de la integración de compuestos producidos y disponibles en la naturaleza, contenidos en una matriz alimentaria natural e inocua, que, al ser consumidos por los seres humanos en condiciones de sostenibilidad, equidad, respeto por los ecosistemas, le aportan a estos la energía y los nutrientes necesarios para la realización plena de su vida sana a largo plazo. Los alimentos **sin procesar** verdaderos corresponden a aquellos en su estado natural y que tienen un solo ingrediente y comprenden: cereales, **raíces**, tubérculos y plátanos; hortalizas, verduras, leguminosas verdes; frutas; carnes, vísceras, pollo, pescado, huevos y leguminosas secas; frutos secos, leche, agua y en esta resolución se considera también a la fibra dietaria.

Fecha: 27-09-2022 Página 9 de 9

Con los anteriores ajustes, este Ministerio considera convenientes las proposiciones que se plantean, con el fin de fortalecer el proyecto. Quedamos atentos a resolver cualquier duda sobre el particular y agradecemos, de nuevo, el apoyo a esta importante iniciativa.

Cordialmente,

CAROLINA CORCHO MEJÍA

Ministra de Salud y Protección Social

Elaboró Pamela Elizabeth Vallejo Figueroa 🔊 Grupo de Alimentación y Nutrición, Dirección de Promoción y Prevención

Revisó

Claudia Patricia Moreno Coordinadora Técnica Grupo de Alimentación y Nutrición C

Ana Maria Cobos Promoción y Prevención

Elisa Maria Cadena Gaona EC Subdirectora de Salud Nutricional, Alimentos y Bebidas

Juan Fernando Romero Asesor Viceministerio de Salud Pública y Prestación de Servicios.

Aprobó Johanna Marcela Barbosa Alfonso Directora de Promoción y Prevención

Clara Mercedes Suárez Rodríguez Encargada de las funciones del Viceministro de Salud Pública y Prestación de Servicios.