



DDM

Bogotá D.C, 10 de octubre de 2023

Doctor
Juan Carlos Vargas Soler
Representante a la Cámara
Congreso de la República
Cra. 7 # 10 - 00
Bogotá D.C

Asunto: Concepto al Proyecto de Ley No. 198 de 2023 Cámara

Honorable Representante,

Hemos conocido la solicitud de concepto al Proyecto de Ley 198 de 2023 Cámara “*Por medio de la cual se establecen criterios para el mejoramiento de condiciones de producción, comercialización, transformación y vida de familias productoras de cacao en Colombia, y disposiciones sobre la cadena del cacao - chocolate.*”; al respecto, este Ministerio dentro del ámbito de sus competencias, responde en los siguientes términos:

Consideraciones Generales:

En términos generales el proyecto de Ley propondría cambios a Fedecacao, al Fondo Nacional del Cacao y al Fondo de Estabilización de Precios del Cacao, en igual medida, consideraría entre los cambios, la eliminación de la Comisión de la cuota de fomento cacaotero y/o temas de Gobierno Corporativo. Otro aspecto que el proyecto normativo atendería, es lo relacionado con los asuntos gremiales y estatutarios de las instituciones que actualmente hacen parte de las actividades de producción, comercialización y transformación del cacao en Colombia, en concreto, la aplicación de normas de transparencia y el ejercicio de los medios democráticos y de representación vigentes actualmente.

En el mismo sentido, el proyecto normativo otorgaría estatus de parafiscal a recursos que tendrían origen de Presupuesto General de la Nación PGN, por lo que esta calificación no estaría alineada con el propósito de la Ley 101 de 1993 (regula fondos parafiscales), por lo que se debería tener en cuenta las definiciones y propósitos vigentes. Ahora bien, y en relación con los recursos que el proyecto de ley propone asumir como fuentes de la cuota de fomento, estas crearían un tributo a la industria comercializadora y transformadora, aspectos que a juicio de esta cartera se deberían tratar por medio de Ley ordinaria con las características propias de una reforma tributaria.

Teniendo en cuenta la propuesta planteada, se recomienda solicitar concepto al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que es quien lidera y preside el Fondo Nacional del Cacao, Estabilización de Precios del Cacao y la Comisión de Fomento Cacaotero, y al Ministerio de

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311
Conmutador: (+57) 601 6067676
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



Hacienda y Crédito Público, especialmente en lo relacionado con el establecimiento del tributo adicional y los impactos que puedan derivarse de la aprobación del proyecto de ley propuesto en la industria y en los precios del producto final.

Conforme con lo anterior, se entendería que la cuota de fomento que se encuentra a cargo de los productores y que para el año 2022 ascendió a 20.000 millones de pesos, con los cambios propuestos en el Proyecto de Ley del asunto, debería ser asumida por partes iguales, así; i) la industria comercializadora (1%); ii) el Gobierno nacional (1%); iii) los productores (1%) y; iv) los entes de transformación (1%), con lo cual cada una de estas instancias aportaría 5.000 millones de pesos. En este escenario solamente se tendría certeza sobre el aporte del 1% que corresponde a los productores y que equivaldría a 5.000 millones de pesos. En este punto se indica que el porcentaje actual (3%) ha permitido la ejecución de proyectos de Investigación por valor de 2.855 millones de pesos, transformación por valor de \$14.874 millones de pesos y apoyo a la comercialización por valor de 1.678 millones para un valor total ejecutado en proyectos de 19.407 millones de pesos en el área rural apoyando al agricultor cacaotero.

Lo anterior, implicaría que en el presupuesto general de la nación debería incluirse el valor equivalente al 1% de la cuota parafiscal actual, que en el ejemplo planteado equivaldría a 5.000 millones de pesos, y de otra parte se estimaría recaudar 10.000 millones de pesos a cargo de los comercializadores y transformadores, para así de esta manera completar el fondeo de la cuota de fomento parafiscal.

Con base en el ejemplo planteado se observa que el proyecto propuesto tendría un impacto fiscal en el presupuesto general de la nación, y podría afectar a los comercializadores y transformadores, en la medida que deberían asumir en conjunto el 2% de la cuota parafiscal.

Con respecto al cambio planteado para suprimir la comisión de fomento Cacaotero, se observa que desaparecería la función de seguimiento a la administración de los recursos, que actualmente cumple este organismo y que es necesaria para la aprobación, ejecución y control de los mismos.

Igualmente es preciso indicar que actualmente la cuota de fomento se causa al momento del acto de compraventa del producto, mientras que en el proyecto de ley establecería como paso previo la identificación de "*familia productora*". Con esta medida, en los casos en los que la persona no se identifique, podría generarse evasión y pérdida de aportes en la cuota de fomento.

Ahora bien, otro aspecto relevante, es el relacionado con el rol de las comercializadoras, sobre esto, es preciso recordar que estos actores no se beneficiarían directamente de los objetivos que se propondrían para el mejoramiento de la calidad de vida de los productores de cacao; con el proyecto de ley podría disminuir el incentivo de estos comercializadores para adquirir los productos colombianos, por posibles incrementos en los precios del cacao o en las materias primas y por el contrario aumentarían las importaciones.

Por otro lado, se debería tener en cuenta la dinámica de la cadena de suministro, de la materia prima del productor a la industria y lo relacionado con el rol del comercializador al ser el mismo transformador y establecer las obligaciones de este para que no afecten la cadena de suministro.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



El proyecto normativo, modificaría la actual reglamentación de la comisión de la cuota de fomento cacaoero e incorporaría funciones al Consejo Nacional Cacaoero, cambios que se deben evaluar dados los resultados obtenidos durante los últimos años. En ese mismo sentido, se entiende que algunos de los cambios, involucran al sector privado que podría verse afectado o con responsabilidades adicionales, para las cuales no se encuentra previsto el control que actualmente se mantiene a los recursos de la cuota de fomento. El proyecto de ley no atendería en su totalidad los postulados de la Ley 101 de 1993 en cuanto a los mecanismos de control internos, externos, el ejercicio de la vigilancia fiscal.

Obligaciones de Colombia en materia comercial en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC)

En general, los compromisos de Colombia en el marco de la OMC se vinculan a la promoción del comercio internacional y en la eliminación de barreras comerciales. En este escenario, los principios del sistema de comercio que Colombia debe respetar incluyen la nación más favorecida (NMF), el trato nacional, la transparencia, la previsibilidad y la participación en el comercio.

Frente a la eliminación de barreras comerciales, una de las obligaciones a las que está sujeta Colombia se encuentra contenida en el artículo XI del GATT, y consiste en que no podrá imponer o mantener -aparte de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas-prohibiciones ni restricciones a la importación de un producto a su territorio, a la exportación o a la venta para exportación a otro territorio, ya sean aplicadas mediante contingentes, licencias de importación, licencias de exportación, o por medio de otras medidas.

De otro lado, el principio de NMF (Artículo I del GATT) establece que los países no pueden establecer discriminaciones entre sus diversos interlocutores comerciales. A grandes rasgos, en virtud de la obligación NMF, un Estado Miembro debe extender a los productos originarios de otros Estados Miembro todas aquellas concesiones o privilegios que le otorgue a un producto originario similar de otro país o destinado a él. Por su parte, en virtud de la obligación de Trato Nacional, los países miembros deben dar a los demás el mismo trato que a los nacionales. Por ello, las mercancías importadas y las producidas en el país deben recibir el mismo trato, al menos después de que las mercancías extranjeras hayan entrado en el mercado. Lo anterior, sin dejar de lado que, según lo dispuesto en el Artículo II del GATT, los Estados Miembro se obligaron a conceder al comercio de los demás Estados Miembro un trato no menos favorable que el previsto en sus listas de concesiones anexas al GATT.

La transparencia se refiere a la obligación de los países de publicar sus normas y reglamentos comerciales. La previsibilidad se refiere a la obligación de los países de mantener sus políticas comerciales estables y predecibles.

En cuanto a los compromisos de Colombia en materia de agricultura, el Acuerdo sobre Agricultura establece compromisos sobre aranceles, contingentes arancelarios, ayuda interna y subvenciones a la exportación. El Acuerdo sobre la Agricultura reconoce que los países en desarrollo tienen necesidades y condiciones particulares en materia de agricultura y, por lo

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



tanto, se les otorgan flexibilidades especiales. Estas flexibilidades incluyen, entre otras cosas, la posibilidad de otorgar apoyo interno a la agricultura para el desarrollo rural y la seguridad alimentaria, así como la posibilidad de utilizar medidas de salvaguardia especial para proteger a los agricultores de los aumentos repentinos de las importaciones. Además, los países en desarrollo tienen derecho a un trato especial y diferenciado en la forma de aplicar los compromisos. Los países en desarrollo no tienen que reducir sus subvenciones ni sus aranceles en la misma medida que los países desarrollados, y se les concede un plazo adicional para cumplir sus obligaciones.

No obstante lo anterior, de conformidad con el artículo 3 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (SMC), a Colombia le está proscrito conceder y mantener (i) subvenciones supeditadas de jure o de facto a los resultados de exportación, como condición única o entre otras varias condiciones, y (ii) subvenciones supeditadas al empleo de productos nacionales con preferencia a los importados, como condición única o entre otras varias condiciones.

Existe una subvención o subsidio cuando, de conformidad con en el Artículo 1 del Acuerdo SMC, "la práctica de un gobierno implique una transferencia directa de fondos (por ejemplo, donaciones, préstamos y aportaciones de capital) o posibles transferencias directas de fondos o de pasivos (por ejemplo, garantías de préstamos)"; "proporcione bienes o servicios - que no sean de infraestructura general- o compre bienes"; "cuando haya alguna forma de sostenimiento de los ingresos o de los precios en el sentido del artículo XVI del GATT de 1994" y con ello "se otorga un beneficio," que califica como específico si se concede particularmente a una empresa o industria, o a un grupo de empresas o industrias.

El término "organismo público" en el contexto del Acuerdo SMC, se refiere a aquellos que poseen, ejercen o están investidos de autoridad gubernamental. Cuando se trate de un privado, se le da el tratamiento de público para los efectos del Acuerdo SMC si el gobierno ejerce un "control significativo" sobre una entidad. Esto ocurre, por ejemplo, cuando el gobierno ejerce su autoridad sobre una entidad privada. Prueba de tal dirección puede ser la existencia de algún tipo de amenaza o incentivo para efectuar un tipo de contribución financiera.

Lo anterior, en opinión del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, no proscribía la posibilidad de promocionar incentivos a la industria del cacao y el chocolate, siempre y cuando, no se encuentren condicionadas, de jure o de facto y de forma directa al uso de mercancías nacionales, la sustitución de importaciones o la promoción de exportaciones. En este contexto, a continuación, nos pronunciamos sobre la consonancia prima facie del Proyecto de Ley 198 de 2023 con las obligaciones de Colombia en el marco de la OMC.

Consideraciones al articulado:

El artículo 3 del Proyecto de Ley 198 de 2023 establece cuotas de fomento cacaotero que deben ser aportadas por diversos actores de la cadena de producción del cacao, incluyendo familias productoras, entidades comercializadoras, empresas transformadoras, el Gobierno Nacional y la entidad administradora del Fondo Nacional del Cacao de manera voluntaria.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



Desde la perspectiva de las obligaciones de Colombia en el marco de la OMC, es esencial que estas cuotas se apliquen de manera transparente, no discriminatoria y que su recaudo y uso se realicen de manera coherente con las obligaciones de Colombia en la OMC. Además, se debe garantizar que estas cuotas no distorsionen la competencia en el mercado internacional ni generen discriminación en contra de productos extranjeros.

El proyecto también aborda la agroindustrialización del cacao y la estabilización de precios, lo cual es positivo para el desarrollo sostenible de la industria. Sin embargo, debe tenerse cuidado para que estas medidas no distorsionen el comercio internacional ni generen discriminación en contra de productos extranjeros.

El ARTÍCULO 11 señala, Créese el Sistema Nacional de Información Cacaotera, el cual está a cargo del Ministerio de Agricultura o quien haga sus veces. El sistema buscará la consolidación de información de producción, comercialización, transformación, exportación e importación de cacao; de información socioeconómica y satisfacción de necesidades de las familias cacaoteras, así como de los fondos cacaoteros, con base en el principio de transparencia en el acceso a la información.

El Ministerio de Agricultura o quien haga sus veces, establecerá los criterios y definirá dentro del término de 6 meses posterior a la expedición de la presente ley, los lineamientos e información necesaria para cumplir con tal objetivo.

Sobre este artículo la observación iría dirigida a considerar que en la actualidad otras entidades del estado, como el DANE o la DIAN manejan información estadística sobre esas actividades de producción, comercialización, transformación, exportación e importación del sector. Lo anterior, a efectos de evitar duplicidad de funciones.

El artículo 22 del proyecto otorga prioridad en la adjudicación y titulación de tierras a la población cacaotera, especialmente a campesinos, mujeres rurales y víctimas del conflicto armado. Esto puede ser una medida para promover la equidad en el acceso a la tierra. Colombia debe asegurarse de que la adjudicación efectivamente corresponda a esos criterios, que estarían justificados por razones de interés nacional y política pública, de modo que en la práctica exista una relación causal, una razonabilidad y proporcionalidad entre el fin público perseguido y las medidas implementadas.

El artículo 25 del Proyecto de Ley 198 de 2023 establece la intención del gobierno nacional de establecer límites a la diferencia entre el precio de exportación e interno del cacao con el objetivo de promover la estabilización de los precios del cacao y evitar posiciones dominantes en la fijación de precios internos al productor y comercializador de cacao. Es crucial que las medidas establecidas para limitar la diferencia entre los precios de exportación e internos del cacao sean aplicadas de manera no discriminatoria y que no creen barreras al comercio internacional de productos cacaoteros colombianos. Además, se debe garantizar que estas medidas sean proporcionales y necesarias para alcanzar sus objetivos sin generar distorsiones indebidas en el mercado.

Adicionalmente para el artículo 25 el DUR 1071 de 2015 del Sector Administrativo

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural ya regula en el artículo 2.11.1.3 el Fondo de Estabilización de Precios del Cacao a efectos de procurar un ingreso remunerativo para los productores, regular la producción nacional e incrementar las exportaciones mediante el financiamiento de la estabilización de los precios del producto. Seguramente el Ministerio de Agricultura comentará lo pertinente según su competencia.

Finalmente, los artículos 26 y 29 del Proyecto de Ley 198 de 2023 contemplan medidas destinadas a impulsar el desarrollo y fortalecimiento de la cadena de producción del cacao en Colombia mediante el otorgamiento de beneficios económicos. A continuación, analizamos preliminarmente si estos artículos pudiesen considerarse como una subvención o subsidio bajo las normas de la OMC.

El artículo 26 establece la promoción de créditos especiales a productores y comercializadores de cacao a través de condiciones preferenciales, como tasas de interés bajas o subsidiadas, plazos flexibles y garantías flexibilizadas. Estos créditos buscan facilitar el acceso al financiamiento para actividades relacionadas con el cacao, desde la adquisición de insumos hasta la implementación de tecnologías y certificaciones ambientales.

El artículo 29, por otro lado, se refiere a una oferta social e institucional del Estado dirigida a los productores de cacao, sus familias y los trabajadores del sector. Esta oferta incluye programas en áreas como financiamiento, educación, salud, vivienda, desarrollo rural, asistencia técnica y fortalecimiento organizacional.

Para determinar si estas medidas constituyen un subsidio bajo las normas de la OMC, se deben considerar los siguientes puntos:

- a. Transferencia de Fondos: Ambos artículos implican ciertas transferencias de fondos o beneficios económicos, ya sea a través de créditos preferenciales en el caso del artículo 26 o a través de programas y beneficios sociales en el caso del artículo 29.
- b. Beneficio Económico: Ambos artículos tienen como objetivo proporcionar beneficios económicos a los actores involucrados en la cadena de producción de cacao, lo que cumple con este criterio.
- c. Especificidad: Las medidas están dirigidas específicamente al sector cacaotero en Colombia.

Sin embargo, es fundamental destacar que, de acuerdo con la redacción actual del proyecto y sujeto a que la reglamentación posterior así lo mantenga, estas medidas no parecen estar supeditadas de manera directa al uso de productos nacionales o a la exportación. Por lo tanto, en principio, no parecerían entrar en conflicto con las prohibiciones de subvenciones bajo el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (SMC) de la OMC.

En conjunto, el proyecto muestra un esfuerzo por parte de Colombia para impulsar su industria del cacao y el chocolate y mejorar las condiciones de vida de quienes participan en esta cadena de producción. Lo anterior puede ser compatible con las obligaciones de Colombia en la OMC

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



siempre que se aplique de manera coherente con los principios de la OMC y no genere prácticas restrictivas o discriminatorias en el comercio internacional y los beneficios otorgados no se condicionen de manera directa al uso de productos nacionales en lugar de importados o si estuvieran vinculadas a la promoción de exportaciones. La implementación adecuada es esencial para garantizar el cumplimiento de las obligaciones comerciales internacionales.

Estaremos atentos a resolver las consultas que se generen durante el trámite de este proyecto de ley, en los asuntos que correspondan a esta cartera.

Cordialmente,



SORAYA STELLA CARO VARGAS
VICEMINISTRA DE DESARROLLO EMPRESARIAL
DESPACHO DEL VICEMINISTERIO DE DESARROLLO EMPRESARIAL

7

Elaboró: FABIO ALEJANDRO PEREA HOLGUIN
Aprobó: SORAYA STELLA CARO VARGAS

Proyectó: Nancy Hernández Quintero/Mauricio Salcedo

Revisó: Camilo Rivera/Huberto Meza/Deisy Ortegón/Mauricio Salcedo/Paola Perez

Aprobó: Soraya Caro Vargas

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21