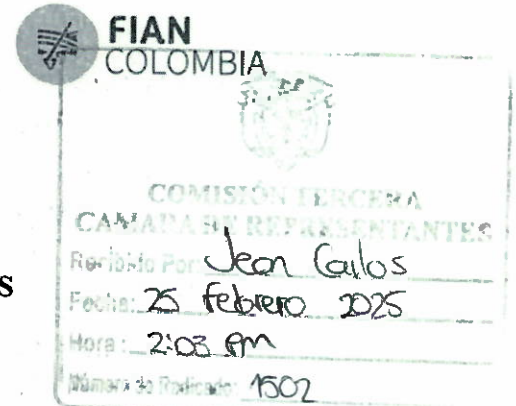




Bogotá DC, 16 de diciembre de 2024

Honorables representantes

COMISIÓN TERCERA CÁMARA DE REPRESENTANTES

Congreso de la República

Ciudad

Referencia: Concepto sobre Proyecto de Proyecto de Ley 291 de 2024 Cámara "Por la cual se excluye de los impuestos saludables a algunos derivados de la leche".

Respetados y respetadas representantes reciban un cordial saludo,

FIAN Colombia es una organización de derechos humanos que hace parte de FIAN Internacional, la cual cuenta con carácter consultivo ante Naciones Unidas y se especializa en la defensa y promoción del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas (en adelante DHANA), así como de sus derechos conexos. La sección colombiana de FIAN fue creada en 2013 y cuenta con un equipo de trabajo interdisciplinario que acompaña organizaciones, comunidades y procesos legislativos, haciendo incidencia política a distintos niveles para la exigencia y garantía del DHANA.

En esta oportunidad nos dirigimos a ustedes con el objetivo de compartir algunas reflexiones en torno al texto radicado del *proyecto de ley 291 de 2024 Cámara por la cual se excluye de los impuestos saludables a algunos derivados de la leche*, las cuales esperamos puedan contribuir a enriquecer las discusiones sobre la garantía del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas y la soberanía alimentaria de manera integral, acorde a las obligaciones y recomendaciones internacionales asumidas por el Estado Colombiano.

El proyecto objeto de análisis del presente concepto busca ampliar las exclusiones que contemplan los impuestos saludables que están contempladas en el en el Título X del Libro Tercero del Estatuto Tributario. Señala la adición de un numeral 6 al párrafo 1 del artículo 513-1 del Estatuto Tributario, que se refiere a las bebidas azucaradas exentas del impuesto, el cual quedaría así: "6. Los yogures, los kumis, las leches fermentadas larga vida y las leches saborizadas". Se indica igualmente la adición de un párrafo 5 al artículo 513-6 del Estatuto Tributario, que trata sobre el impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente, el cual quedaría así: "PARÁGRAFO 5. Las cremas de leche, las mantequillas, los aceites o grasas de mantequilla, los quesos, los sueros, el manjar blanco, las leches condensadas azucaradas, los postres de leche y los helados se encuentran exentos del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas."

Al respecto, consideramos que aprobar esta iniciativa podría reducir el impacto del logro en salud pública alcanzado con los impuestos saludables, al abrir la posibilidad de que se

quieran excluir del impuesto los Productos Comestibles y Bebibles Ultraprocesados (PCBUs) que son nocivos para la salud. El proyecto de ley invoca en la exposición de motivos la preocupación por el deterioro que viene presentando el sector lechero del país, pero en sus planteamientos no aborda los verdaderos problemas estructurales que están afectando a este sector y que han sido plenamente identificados por las asociaciones campesinas de lecheros y el sector industrial que congrega a los productores de leche. Por lo tanto, consideramos relevante exponer los argumentos por los cuales no es conveniente modificar los impuestos saludables porque se menoscaba su objetivo de proteger la salud pública y la defensa del derecho a una alimentación adecuada y demostrar que los fines que dice perseguir la iniciativa en materia de beneficiar al sector productor de leche en el país no se logran excluyendo PCBUs de los impuestos saludables.

Los impuestos saludables tienen objetivos de salud pública en garantía de los derechos humanos a la salud y a la alimentación y nutrición adecuadas

Es necesario partir desde la claridad de que el objetivo de los impuestos saludables es disminuir el consumo de PCBUs porque son productos nocivos para la salud, y esto se logra aumentando el precio de venta final. Es en esencia una medida fiscal con objetivos de salud pública que busca salvaguardar el derecho a la salud y a la alimentación adecuada.

Los impuestos saludables han sido implementados exitosamente en varios países del mundo y es una medida ampliamente recomendada por los principales organismos internacionales de salud como la OMS por la efectividad demostrada en la disminución del consumo de PCBUs¹ y como una de las mejores opciones, en relación costo efectividad, para reducir los riesgos que representan los patrones de alimentación no saludables en el desarrollo de Enfermedades No Trasmisibles (ENT)². La evidencia científica sobre el daño que causa el consumo de PCBUs y su relación con el aumento del riesgo de padecer algunas de las principales ENT como diabetes tipo dos, hipertensión arterial, enfermedades cardiovasculares y diversos tipos de cáncer es contundente³ y en el país estas ENT se encuentran entre las primeras causas de mortalidad y carga de enfermedad⁴. Todas estas razones que muestran formas de vulneración y violación del derecho a la salud y a la alimentación y nutrición adecuadas, han motivado que desde la sociedad civil y la academia libre de conflicto de interés históricamente se hayan impulsado iniciativas para regular los PCBUS, a través de medidas como el etiquetado frontal de advertencia y los impuestos saludables tanto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas como a los comestibles ultraprocesados.

¹ World Health Organization. (2022). WHO manual on sugar-sweetened beverage taxation policies to promote healthy diets. World Health Organization. Disponible en: <https://iris.who.int/handle/10665/365285>.

² World Health Organization. 2024. Tackling NCDs: best buys and other recommended interventions for the prevention and control of noncommunicable diseases, second edition. Geneva. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO.

³ Popkin, B. (2020). Ultra-processed foods' impacts on health. 2030 – Food, Agriculture and rural development in Latin America and the Caribbean, No. 34. Santiago de Chile, FAO.

⁴ University of Washington. Institute for Health Metrics and Evaluation. Global Burden of Disease Study. 2019. Disponible en: <http://ihmeuw.org/Seul> (consultado 1 de marzo de 2021).

Por eso mismo, estas medidas son un desarrollo de las obligaciones internacionales de derechos humanos asumidas por el Estado colombiano respecto a los derechos a la salud y alimentación adecuadas. En concreto frente al derecho a la Salud los Estados tienen el deber de “La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas”⁵ en desarrollo de esta obligación deben promover factores determinantes de buena salud⁶.

Por su parte, el derecho humano a la alimentación adecuada⁷, exige entre otras cosas que: los Estados tienen la obligación de divulgar los principios de nutrición, lo cual cobra importancia dado que existen productos comestibles y bebibles que no son alimentos y su consumo no se relaciona con la garantía el derecho a la alimentación. Además, teniendo en cuenta que las obligaciones de los Estados respecto al DHANA son, entre otras, la de respetar, proteger y realizar⁸, esta última exige a los Estados la modificación y adecuación su legislación interna para garantizar el DHANA, lo cual se concreta en normas que incluyan estrategias que permitan a la población acceder de manera autónoma a una alimentación adecuada, con alimentos nutritivos que no impliquen un riesgo para su crecimiento físico y mental.

De tal forma la regulación fiscal de los PCBU's por medio de los impuestos saludables, es una norma desarrollada por el Estado Colombiano para que la población acceda a una alimentación adecuada, los criterios que definen niveles de ultraprocesamiento están plasmados en la Ley 2227 de 2022, en coherencia con lo que determinó la Ley 2120 de 2021 y la Resolución 2277 de MinSalud sobre contenidos que se consideran excesivos de azúcares añadidos, sodio, grasas saturadas, grasas trans y la presencia de edulcorantes. Estos criterios a su vez fueron tomados del principal estándar internacional sobre perfiles de nutrientes de acuerdo al nivel de procesamiento, que es el Perfil de Nutrientes de OPS/OMS. Todo el rigor bajo el cual están construidas las medidas saludables que tiene el país en materia de etiquetado frontal de advertencia e impuestos saludables hace que se reconozcan como avances normativos técnicamente robustos y sean hoy en día un referente global en materia de regulación de los PCBU's y en la garantía de los derechos humanos.

Los productos que se busca excluir de los impuestos saludables son PCBU's

Los productos objeto de la excepción que propone el proyecto de ley se agrupan en dos tipos de derivados lácteos que son PCBU's. Por un lado, los derivados de líneas comerciales de sabor dulce o postres como es el caso de la leche condensada, los postres de leche, el manjar blanco y los helados, que tienen una excesiva concentración de azúcares añadidos y en donde la poca leche que se usa pierde el valor nutricional de la

⁵ PIDESC, 1976, Artículo 12 C

⁶ Comité DESC, 2000, Observación General 14, sobre El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud estableció que los Estados, párr 16

⁷ PIDESC, 1976, Artículo 11

⁸ CDESC (1999), Observación General No. 12. El derecho a una alimentación adecuada. Párrafo 15.

proteína debido a la reacción de Maillard⁹, quedando esencialmente el aporte de los azúcares, es decir no puede argumentarse su consumo como una fuente nutritiva de proteínas derivadas de la leche.

Es importante resaltar que productos como el yogurt o el kumis pueden tener presentaciones comerciales que estén libres del impuesto saludable, gracias a que la leche contiene un azúcar natural que es la lactosa, el cual no está considerado en los criterios de PCBU e incluso la norma permite que se agregue a la fórmula azúcares añadidos que no superen el 10% del total de las calorías y aún así estar eximidos del impuesto saludable. Es decir, la industria puede fabricar productos lácteos que tengan sabor dulce y que estén exentos del impuesto sin necesidad de modificar los impuestos saludables de la Ley 2277 de 2022.

La segunda línea de productos que se pide excluir son derivados lácteos de sabor salado como quesos, cremas de leche, mantequillas y sueros. Estos productos que tienen contenidos excesivos de sodio (sal) y grasas saturadas están clasificados como PCBU, porque este tipo de excesos representan un riesgo de daño a la salud y por eso están cubiertos por un impuesto que busca disminuir su consumo. Al igual que en el anterior caso, existen productos en estas líneas comerciales que, si no tienen adición de sal u otro ingrediente derivado de grasas y azúcares, no tienen impuesto saludable, es decir existen productos comerciales que son cremas de leche, sueros y mantequillas que no tienen impuesto saludable porque no tienen contenidos excesivos de ingredientes críticos que dañan la salud.

En conclusión, se busca excluir de los impuestos saludables productos que son PCBU, que representan un riesgo para la salud y en los que, sobre la premisa de protección constitucional del derecho a la salud, el país ha venido avanzando en su regulación con normas como el etiquetado frontal de advertencia y los impuestos saludables.

Las GABAS no diferencian la leche y los derivados lácteos sin adición de ingredientes críticos, de los productos lácteos que son PCBU.

En el proyecto de ley se expone que, en el país, las Guías Alimentarias Basadas en Alimentos (GABAS) recomiendan el consumo de leche y productos que son derivados lácteos. Las GABAS, un documento técnico del año 2015, no hacen distinción entre la leche y los derivados lácteos que no tienen adición de nutrientes críticos como azúcares, sodio y grasas no saludables, de aquellos productos que son también derivados lácteos pero que se clasifican como PCBU. Este es uno de los argumentos por los que se ha solicitado que las GABAS se actualicen, ya que en el momento de su formulación no se conocía la dimensión y el impacto que tiene el ultraprocesamiento en los patrones de

⁹ Esta reacción química cuando se da en los lácteos se produce entre un aminoácido y un azúcar reductor, que al ser calentados disminuyen la calidad nutricional de la proteína, afectando su biodisponibilidad.

alimentación, y se incluyeron en estas guías productos que el conocimiento actual clasifica como nocivos para la salud por tratarse de PCBU's.

De igual forma, en la exposición de motivos se hace una afirmación sobre las Recomendaciones de Ingesta Diaria que es tendenciosa, porque estas recomendaciones que en el caso del país son las Recomendaciones de Ingesta Diaria de Energía y Nutrientes (RIEN), no hacen alusión al consumo de ningún alimento o producto específico para alcanzar la recomendación de ingesta. Es decir, en el caso de los nutrientes que se mencionan, como las vitaminas B1, B2, B12, A y zinc, se requiere no solo el consumo de lácteos y derivados sino de otras fuentes alimentarias, por lo cual es equivocado inducir la conclusión de que se requieren entre 3 y 4 porciones al día específicamente de leche y derivados lácteos para suplir estos nutrientes.

Argumentos sobre la disminución del consumo de leche y la crisis del sector lechero con la entrada en vigencia de los impuestos saludables

En la exposición de motivos se argumenta que “en Colombia, al menos 17 millones de personas sufren de hambre, el consumo de productos lácteos y sus derivados ha venido cayendo en los últimos años. El consumo de leche cayó un 9% a lo largo del año 2022 y un 6% en 2024. Esta disminución, además de impactar en la alimentación de las personas, coincide y se correlaciona con una difícil crisis que enfrentan los productores de leche del país”. Respecto a esta afirmación, se ha determinado que los efectos económicos de la pandemia vinculados al incremento en niveles de pobreza, desempleo e inflación han generado una disminución en el consumo per cápita de leche y sus derivados en el país¹⁰.

De igual forma frente a la situación de los sectores productores de leche, según el Observatorio del Sector Lácteo Colombiano, en un artículo publicado en 2022 sobre el precio de la leche pagado al productor, se afirma que se ha mantenido un comportamiento estable mientras que el costo de los insumos ha tenido incrementos inusuales que han generado una crisis en la rentabilidad de los productores de leche¹¹. Sin embargo, los datos del precio pagado al productor de leche cruda en las fincas, correspondientes al periodo entre enero y julio de este año muestra una caída de \$2.000 a \$1.700, un 12% menos, con lo cual es evidente que se está pagando menos a los productores de leche pero el precio de la leche y los derivados lácteos en el mercado no ha visto una disminución en su precio, sino por el contrario, un aumento sostenido¹². Es decir que la oferta de leche en el país se ha estancado en el último tiempo y se ha desperdiciado gran parte del potencial productivo que tiene, con el agravante de que los precios pagados a los productores de leche no han tenido aumentos significativos en los últimos años frente al precio de los factores de producción que aumenta anualmente.

¹⁰ Dejusticia. (2024). Nota de prensa. No, el impuesto saludable no ha afectado el precio de los lácteos. Disponible en: <https://www.dejusticia.org/no-el-impuesto-saludable-no-ha-afectado-el-precio-de-los-lacteos/>

¹¹ Castañeda, N. E. (25 de mayo de 2022). OBSERVATORIO DEL SECTOR LÁCTEO COLOMBIANO . Obtenido de http://uspleche.minagricultura.gov.co/assets/boletin_economico_sector_lacteo

¹² Dejusticia. (2024). Nota de prensa. No, el impuesto saludable no ha afectado el precio de los lácteos. Disponible en: <https://www.dejusticia.org/no-el-impuesto-saludable-no-ha-afectado-el-precio-de-los-lacteos/>

Según el análisis de precios que hace DeJusticia¹³, tomando como base del Índice de Precios al Consumidor del DANE, si bien el precio de la leche y algunos derivados lácteos ha aumentado exponencialmente en los supermercados en los últimos tres años, no se han dado variaciones significativas desde que entraron en vigencia los impuestos saludables, es decir el 1 de noviembre de 2023. Los aumentos de precio que se han dado están concentrados en las categorías de productos que son PCBU como yogures endulzados y avenas líquidas, con lo cual se estaría cumpliendo el objetivo del impuesto, aumentar el precio de venta final de productos que son nocivos para disminuir su consumo. El resto de los derivados lácteos que no son PCBU, no han variado de precio en el último año, e incluso algunos como el queso o la mantequilla han bajado de precio, con lo cual se puede afirmar que los impuestos saludables no han aumentado el precio de todos los derivados lácteos, como se quiere dar a entender en el proyecto de ley, sino de los que son PCBU.

Esta dinámica de precios en los insumos y sus productos comerciales demuestra que la industria que transforma la leche y la vende comercialmente junto a productos que son derivados lácteos, no puede sostener como argumento del aumento de precios los impuestos saludables, sino que, a todas luces, se trata de una estrategia comercial donde compran los insumos a menor precio al productor local de leche y aumentan el precio del producto final, para obtener una mayor ganancia.

La leche de producción nacional no es un insumo importante para la industria que produce los PCBU objeto de los impuestos saludables

En la exposición de motivos se plantea como justificación para la exclusión de los derivados lácteos que son PCBU, la preocupación por la crisis del sector productor de leche en el país, situación sobre la cual se realizó un debate de control político el 24 de septiembre en la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes¹⁴ donde quedó en evidencia que los problemas estructurales que aquejan al sector están relacionados con los Tratados de Libre Comercio (TLC), la importación de leche en polvo, la importación de lactosueros, la falta de subsidios del sector, sin siquiera mencionarse como una causa colateral los impuestos saludables.

Además, gracias al apoyo de la academia se conoció la verdadera dinámica del uso comercial de la leche producida en el país. Desde la Red Académica DHANA, se realizó una revisión de la información oficial del DANE sobre las materias primas que usa la industria, y los resultados muestran que la industria no utiliza en una proporción importante leche nacional. A partir de la encuesta oficial sobre materias primas que consume la industria para la elaboración de sus productos se encontró que del conjunto de productos que fabrica toda la industria alimentaria, que incluye la industria de PCBUs, el principal producto que usa y que tiene relación con el sector lácteo es la leche entera en polvo, pero el uso de este producto no supera el 6,51% del total de insumos y de este

¹³ Ibid

¹⁴ Cámara de Representantes, Comisión Quinta, Sesión ordinaria de 24 de septiembre de 2024, disponible en: <https://www.youtube.com/live/8eniZELY1IQ?feature=shared>

porcentaje el 75% es leche entera en polvo importada. El segundo producto que más consume la industria es leche en polvo descremada y semidescremada que corresponde al 4,37%, y de este porcentaje el 53% es leche en polvo importada. El tercer producto de mayor consumo es el suero de leche en polvo, que no supera el 1%, y de este suero el 30% es un producto importado.

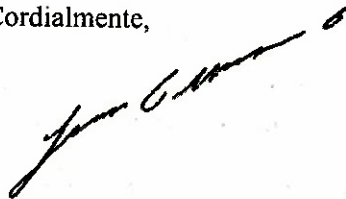
En conclusión, la leche de producción nacional, el alimento real que invoca este proyecto de ley como objetivo de su protección, no es un insumo importante en la fabricación de los PCBU's que son sujeto de los impuestos saludables y gran parte de los insumos que usa la industria en materia de lácteos además los obtiene por medio de la importación, lo cual evidentemente perjudica a la industria nacional.

Conclusión

Es importante centrar el análisis de la crisis del sector lechero en las causas reales del problema, tomando las medidas de política pública que se necesitan para apoyar la producción lechera en el país, sobredimensionar los impactos económicos de los impuestos saludables en este sector desconoce problemas estructurales que se han documentado desde hace algunos años antes de la entrada en vigencia de los impuestos saludables.

Por los argumentos expuestos, consideramos que el proyecto de ley analizado en este concepto técnico es una amenaza para los avances alcanzados al gravar con impuestos saludables a productos que tienen contenidos excesivos de nutrientes críticos que dañan la salud, y en tanto el consumo de estos productos está relacionado con el aumento del riesgo de padecer ENT, no existe una razón constitucionalmente válida para retirar el impuesto sobre este tipo de productos. Cualquier intento de socavar la medida ampliando las exclusiones se entiende como regresivas de la ampliación del espectro de protección en materia de derecho a la salud que se logró con los impuestos saludables, y podría comprometer la responsabilidad internacional del Estado Colombiano en materia de derechos humanos, por lo tanto, solicitamos se archive la ponencia positiva presentada a este proyecto de ley.

Cordialmente,



JUAN CARLOS MORALES GONZÁLEZ

Director Ejecutivo
FIAN Colombia

ENVIO CONCEPTO PL 291 de 2024 Cámara “Por la cual se excluye de los impuestos saludables a algunos derivados de la leche”.

1 mensaje

Camila Hoyos <camilahoyos@fiancolombia.org>
Para: comision.tercera@camara.gov.co

25 de febrero de 2025, 2:03 p.m.

Cordial Saludo,

Estimadas y estimados integrantes de la Comisión tercera,

FIAN Colombia es una organización de derechos humanos que hace parte de FIAN Internacional, la cual cuenta con carácter consultivo ante Naciones Unidas y se especializa en la defensa y promoción del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas (en adelante DHANA), así como de sus derechos conexos. La sección colombiana de FIAN fue creada en 2013 y cuenta con un equipo de trabajo interdisciplinario que acompaña organizaciones, comunidades y procesos legislativos, haciendo incidencia política a distintos niveles para la exigencia y garantía del DHANA.

En esta oportunidad nos dirigimos a ustedes con el objetivo de compartir algunas reflexiones en torno al texto y la ponencia radicada del proyecto de ley 291 de 2024 Cámara por la cual se excluye de los impuestos saludables a algunos derivados de la leche, a través del concepto técnico adjunto, con las cuales esperamos puedan contribuir a enriquecer las discusiones sobre la garantía del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas y la soberanía alimentaria de manera integral, acorde a las obligaciones y recomendaciones internacionales asumidas por el Estado Colombiano.

Saludos
CAMILA HOYOS
FIAN Colombia



PL 291 CAMARA EXENCIÓN IMPUESTOS SALUDABLES CONCEPTO FIAN COLOMBIA.pdf
620K

