BOGOTÁ, AGOSTO 3 DE 2022

# IMPACTO ECONÓMICO DE LOS IMPUESTOS A ALIMENTOS Y BEBIDAS ALTOS EN SODIO, GRASAS Y/O AZÚCARES Y ELEMENTOS PARA EL DISEÑO EN COLOMBIA

## RESUMEN EJECUTIVO

**Investigadores** | María Angélica Arbeláez, Alejandro Becerra, Daniel Hernández, Ximena Cadena y David Forero.

**Fedesarrollo**
Calle 78 # 9 - 91, Bogotá, Colombia.
Teléfono: (601) 3259777

@Fedesarrollo

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

**Impacto económico de los impuestos a alimentos y bebidas altos en sodio, grasas y/o azúcares y elementos para el diseño en Colombia**

Existe consenso científico sobre la influencia de la ingesta de nutrientes que se encuentran en alimentos y bebidas en la aparición enfermedades crónicas no transmisibles (ECNT) (WHO, 2010; Beaglehole *et al*, 2011). Específicamente, el consumo elevado de azúcares, sodio y grasas saturadas es uno de los principales factores de riesgo, junto con el tabaquismo, alcoholismo y sedentarismo, en la incidencia de obesidad, diabetes tipo II y enfermedades cardiovasculares (ver: Arbeláez *et al*. 2021). Esta evidencia científica ha motivado que la mayoría de países implementen diferentes políticas públicas, con el objetivo de desincentivar el consumo de ciertos productos altos en estos nutrientes (WHO, 2010; Arbeláez *et al*. 2021).

Colombia no ha sido la excepción, históricamente se han adoptado políticas para prevenir ECNT, que incluyen impuestos sobre el consumo de cigarrillos y bebidas alcohólicas (Ley 34 de 1948), políticas públicas para incentivar la actividad física (Ley 1450 de 2011, Ley 1753 de 2015 y Ley 1955 de 2019) y recientemente intervenciones como el etiquetado de advertencia obligatorio en la parte frontal de los envases para los alimentos y bebidas con alto contenido azúcares, sodio y grasas saturadas (Ley 2120 de 2021; Resolución 810 de 2021). No obstante, a nivel latinoamericano, Colombia es uno de los tres países, junto con Cuba y Venezuela, que no han aplicado impuestos con el objetivo de desincentivar el consumo de ciertos productos con alto contenido de nutrientes críticos (OPS, 2020).

Este tipo de impuesto pigouviano que busca influir sobre el comportamiento de las personas conlleva información para los consumidores que no siempre conocen completamente los efectos sobre la salud de este tipo de alimentación. De hecho, las encuestas sobre consumo de alimentos muestran que las dietas de los colombianos superan los niveles recomendados de la OMS en azúcares, grasas saturadas y sodio (ENSIN, 2015). Además, un impuesto sobre los nutrientes puede ser eficiente en términos económicos debido a que se cobra a los consumidores por las externalidades negativas causadas en el consumo de productos que inciden sobre la salud de las personas -generando altos costos al sistema de salud-. Aumentos en los precios de los alimentos procesados que superan los niveles recomendados de azúcares, grasas saturadas y sodio inducirán sustitución de consumo de estos productos por alimentos más saludables (por las elasticidades cruzadas estimadas por Arbelaéz et al 2021). La experiencia internacional también muestra que la industria reformulará sus productos para modificar el tamaño de las porciones y el contenido de las sustancias que se busca evitar en exceso.

Ahora bien, a la hora de implementar un impuesto sobre nutrientes críticos en alimentos y bebidas es importante estimar los efectos económicos que puede tener el gravamen sobre los consumidores de estos bienes y los diversos sectores productivos de la economía (Allcott *et al*, 2019). En este contexto, Fedesarrollo realizó un ejercicio de simulación utilizando sus modelos de equilibrio parcial y de equilibrio general para estimar los impactos que puede tener un impuesto *ad-valorem* (entre 5-10%) para los alimentos y bebidas altos en azúcares, grasas saturadas y sodio. En primer lugar, a través de equilibrio parcial se encuentra que un impuesto de 5 puntos porcentuales sobre los alimentos procesados (alimentos azucarados, snacks salados y bebidas azucaradas) con un traspaso del 100% a los precios finales al consumidor, generaría una caída de las ventas de $530.000 millones de pesos, compensado por un

aumento del recaudo de $660.000 millones de pesos (si el pass-through al precio final es de 50%, el recaudo generado sería ligeramente mayor, de $690.000 millones de pesos). Sin embargo, si se tienen en cuenta los multiplicadores macroeconómicos (efectos indirectos sobre proveedores e inducidos sobre los ingresos de los hogares), el impacto económico total ascendería a $1,26 billones de pesos. Los resultados se duplicarían en caso de un impuesto de 10 puntos porcentuales.

En segunda instancia, se hizo uso del Modelo de Equilibrio General Computable de Fedesarrollo (MEGF) para estimar el impacto que tendría la implementación de un impuesto a alimentos procesados sobre la economía colombiana. Los escenarios de simulación de un impuesto a los productos procesados a través del MEGF arrojaron un efecto neto negativo sobre la economía[1]. Un impuesto de 5 puntos porcentuales traspasado por completo a los precios finales, que está asociado a un aumento del recaudo por IVA de los sectores afectados de 32,7% y del recaudo general en 0,43%, generaría una reducción del PIB nacional cercana al 0,4% con respecto al escenario base. Así mismo, la producción de los sectores afectados se reduciría en 3,2% y el consumo de los hogares en 0,33% (se encontró que el efecto redistributivo entre quintiles de ingreso sería marginal). El impacto económico negativo es más grande a mayor sea el impuesto, a menor sea el pass-through a los precios finales del consumidor, y si se canaliza por inversión en lugar de consumo público.

Sin embargo, ninguno de estos modelos incluye en su análisis los beneficios del impuesto derivados de mejores dietas para los consumidores, el mejor estado de salud y los menores costos de tratamiento de ECNT los cuales pueden tener unos montos considerables. Por ejemplo, aunque en Colombia no existen estimativos de los costos económicos y sociales anuales que generan todas las externalidades negativas asociadas a las ECNT, unos cálculos de la OECD (2019) muestra que solamente la obesidad puede generar unos costos sociales anuales de alrededor del 3,8% del PIB en Colombia. Bajo este contexto, de acuerdo con Allcott *et al* (2019), los beneficios sociales que podría generar un impuesto pueden llegar a ser superiores a los costos económicos directos de la introducción del impuesto, simulados a través de equilibrio parcial y general.

Después de revisar los beneficios generales sobre los consumidores y la salud y los costos sectoriales de la implementación de un impuesto, **Fedesarrollo recomienda la implementación de un impuesto para los alimentos y bebidas altos en azúcares, grasas saturadas y sodio**. Para lograr un diseño óptimo del impuesto, es necesario tener en cuenta los criterios de diseño tributario. En particular, se debe buscar cumplir con los cuatro principios tributarios básicos: i) equidad y justicia (gravar a todos los productos que son altos en un nutriente determinado sin que haya discriminación de productos); ii) simplicidad y certeza (que sea fácil de comprender para el consumidor y para el producto sobre cuánto se debe pagar); iii) eficiencia y bajos costos administrativos (utilizando la infraestructura fiscal existente), y iv) transparencia (rendición de cuentas sobre montos recaudados por el impuesto) (Lombard y Koekemoer, 2019).

En particular, se recomienda i) que el impuesto se aplique a **todos los productos que exceden los umbrales saludables** recomendados en los ingredientes, y no de forma discriminatoria sobre algunos

[1] Se estimaron ocho escenarios sobre la implementación dependiendo del tamaño del impuesto (5 o 10 puntos porcentuales -pp), el pass-through al precio final (100% vs. 50% asumido por el productor) y la forma en la que se canaliza el recaudo (por consumo público o inversión pública).

productos. Para ello se recomienda aprovechar la regulación que ya está vigente (Resolución 810 de 2021) para identificar los alimentos que requieren etiquetado de advertencia e implementar el impuesto sobre ellos. ii) Impuesto **ad-valorem**, es decir un porcentaje sobre el precio del producto, pues permite cobrar más a los productos más caros (introduciendo progresividad en el impuesto) y facilita su administración[2]. La tasa tributaria debe tener en cuenta los impuestos que ya pagan estos productos y su impacto a nivel inflacionario en un contexto de altos precios, dado que puede tener un efecto negativo desproporcionado sobre los hogares de bajos ingresos; por esta razón, se recomienda **una tasa de entre 5 y 10% que generaría un recuado aproximado entre $0,7 y $1,3 billones anuales**. iii) Para generar incentivos a consumidores y productores a reducir el consumo de alimentos dañinos para la salud, sería ideal que la tasa del impuesto viniera en función de la proporción en la que se exceden los topes saludables en azúcares, sodio y grasas, para incentivar la reformulación de los alimentos por parte de los productores con el fin de reducir el impuesto. Se recomienda establecer dos o tres tasas diferenciales dependiendo de la proporción en la que el alimento supera los umbrales establecidos. iv) Para un mayor impacto positivo en términos de salud es importante complementar este impuesto con políticas públicas suplementarias dirigidas a la mayor conciencia alimentaria de los consumidores y a la prevención de enfermedades crónicas a través de hábitos saludables. v) Es importante establecer medidas de seguimiento y control para evaluar el impacto que tiene el impuesto sobre el consumo de alimentos procesados, la forma en la que se ven afectadas las empresas productoras y su recaudo con respecto al potencial, con el fin de ir afinando a través de reformas de segunda generación el diseño del impuesto para potenciar sus efectos positivos y minimizar su impacto económico sobre los sectores afectados y el bienestar de los hogares.

**Referencias:**


Allcott, H., Lockwood, B. B., & Taubinsky, D. (2019). Should we tax sugar-sweetened beverages? An overview of theory and evidence. Journal of Economic Perspectives, 33(3), 202-27.

Arbeláez, M. A., et al. (2021). Elementos para el diseño de un impuesto a alimentos y bebidas altos en sodio, grasas y/o azúcares en Colombia. Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. 51, pp. 37-79. http://hdl.handle.net/11445/4211

Arbeláez, M. A., Becerra, A., Cadena, X., Forero, D. & Hernández, D. (2022). Impacto económico de los impuestos a los alimentos y bebidas altos en sodio, grasas saturadas y azúcares.

Beaglehole, R., Bonita, R., Horton, R., Adams, C., Alleyne, G., Asaria, P., ... & Lancet NCD Action Group. (2011). Priority actions for the non-communicable disease crisis. The lancet, 377(9775), 1438-1447.


[2] Algunos países han optado por impuestos específicos -gravar en un valor nominal la cantidad de nutrientes en exceso- Este método es complejo en la implementación porque supondría precios diferentes para unidades de azúcares, grasas saturadas y sodio, y porque podría generar efectos acumulativos en los productos que tengan excesos en los diferentes componentes. Además, implica una vigilancia sanitaria mucho más estricta porque cada gramo de exceso representa un costo adicional, lo que genera incentivos al subreporte.

Lombard, M., & Koekemoer, A. (2019). Conceptual framework for the evaluation of sugar tax systems. South African Journal of Accounting Research, 34(1), 29.

Mendivil CO, Gutiérrez Romero SA, Peláez-Jaramillo MJ, Nieves-Barreto LD, Montaño-Rodríguez A, Betancourt-Villamizar E. Diabetes and associated dietary intake among urban adults: COPEN (Colombian Nutritional Profiles)-a cross-sectional study. BMJ Open. 2021 Jun 17;11(6): e042050. doi: 10.1136/bmjopen-2020-042050. PMID: 34140339.

OECD (2019), *The Heavy Burden of Obesity: The Economics of Prevention*, OECD Health Policy Studies, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/67450d67-en.

Pan American Health Organization (2020), Sugar-sweetened beverage taxation in the Region of the Americas. Washington, D.C.

World Health Organization WHO (2010). Global recommendations on physical activity for health. GenevaWorld Health Organization. (2010). Informe sobre la situación mundial de la seguridad vial: es hora de pasar a la acción. World Health Organization.




**Fedesarrollo**
Calle 78 # 9 - 91, Bogotá, Colombia.
Teléfono: (601) 3259777
@Fedesarrollo