



Bogotá D.C., septiembre de 2020

Doctor

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General
Senado de la República
L.C.

Respetado Doctor,

En nuestra calidad de congresistas y en ejercicio del derecho que establecen los artículos 154 de la Constitución Política de Colombia, 140 y 239 de la Ley 5ª de 1992, y 13 de la Ley 974 de 2005, presentamos a consideración del Honorable Congreso el PRESENTE Proyecto de Ley “Por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 2005 de 2019 y se dictan otras disposiciones”.

Cordialmente,



Paloma Valencia Laserna
Senadora de la República



Rubén Darío Molano Piñeros
Representante a la Cámara
Cundinamarca



Christian Garcés
Representante a la Cámara
Valle del Cauca



CARLOS MANUEL MEISEL VERGARA
Senador de la República



A handwritten signature in black ink, appearing to read "Ciro Alejandro Ramírez Cortés", is written over a horizontal line.

Ciro Alejandro Ramírez Cortés
Senador de la República



“Por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 2005 de 2019 y se dictan otras disposiciones”

**Paloma Valencia Laserna
Senado de la República**



Contenido

1. Exposición de motivos.....	5
1.1 ANTECEDENTES DEL PROYECTO.....	5
1.2 La panela	5
1.1 Descuentos tributarios a trapiches de economía campesina	9
1.1.1 Características principales del sector panelero y estructura de mercado.....	10
1.1.2 El consumo de Panela	13
1.1.3 Estructura de mercado.....	14
1.1.4 Estructura de precios	14
1.1.5 Costos de producción.....	16
1.1.6 Marco Normativo de la Producción de Panela en Colombia	18
1.2 Impacto Fiscal De La Iniciativa Legislativa	22
2. Articulado.....	24

1. Exposición de motivos

1.1 ANTECEDENTES DEL PROYECTO

Esta iniciativa de origen parlamentario de autoría de la Senadora Paloma Valencia Laserna nace de la promulgación de la ley de 2005 de 2019, sancionada el 2 de diciembre de 2019. Los artículos 4 y 5 de la ley 2005 de 2019 correspondientes a “descuentos tributarios” solo tuvieron efecto durante 25 días dado que la ley de 2010 sancionada el 27 de diciembre de 2019, eliminó, por error, en su artículo 96, descuentos tributarios sobre la renta. Es necesario aclarar que durante los 25 días de vigencia la ley no tuvo reglamentación, por lo cual, los posibles beneficiarios del artículo 4 y 5 de la ley de 2005 de 2019 fueron nulos. Este proyecto de ley, con concepto positivo por parte del Gobierno Nacional, busca rescatar los dos artículos eliminados, y lograr el objeto de la ley de 2005 de 2019: “Por medio de la cual se generan incentivos a la calidad, promoción al consumo y comercialización de panela, mieles vírgenes y sus derivados, así como la reconversión y formalización de los trapiches en Colombia y se dictan otras disposiciones”

1.2 La panela

Ministerio de Salud y Protección Social clasifica a la panela como un alimento de bajo riesgo para la salud humana¹. Sin embargo, la regulación higiénico-sanitaria es estricta. En este sentido, los productores de panela deben cumplir con requerimientos específicos en cuanto a instalaciones, condiciones de servicios sanitarios, manejo de aguas, entre otros. Además, deben estar debidamente registrados ante el INVIMA (Contraloría General de la República, 2012). No obstante, a pesar de que la regulación es necesaria para proteger la salud de los consumidores, ésta debe tener en cuenta los efectos económicos que de sí se desprenden.

El INVIMA, hace vigilancia de los trapiches paneleros legales e inscritos bajo un enfoque de riesgos para priorizar recursos humanos y económicos en los cuales se analiza el funcionamiento, la tecnología, el número de personas que producen, la capacidad de producción, entre otros. El orden de trámites para la producción de panela es la siguiente: inscripción del trapiche, cumplir con el rotulado general, cumplir con buenas prácticas de manufactura, tener concepto sanitario y cumplir con la reglamentación sanitaria expedida en la resolución 2674 de 2013 y 779 de 2006.

Desde el año 2009 se inició un proceso de inscripción de trapiches paneleros, y al cierre del 2018 se tenían inscritos 18.039 trapiches paneleros. Cerca del 50% de los trapiches inscritos

¹ Resolución 719 de 2015 del Ministerio de Salud y Protección Social.

se encuentran en el departamento de Cundinamarca, Cauca y Antioquia. Aun así, la participación promedio de los departamentos es cercana al 3%.

Tabla 5. Trapiches paneleros inscritos al cierre de vigencia 2018

	Trapiches Paneleros	Participación
Total	18.038	
Cundinamarca	3.676	20,4
Cauca	3.171	17,6
Antioquia	3.139	17,4
Caldas	1.397	7,7
Tolima	1.297	7,2
Santander	1.035	5,7
Huila	1.011	5,6
N. Santander	744	4,1
Boyacá	720	4,0
Nariño	455	2,5
Risaralda	414	2,3
Valle del Cauca	363	2,0
Caquetá	229	1,3
Cesar	166	0,9
Chocó	57	0,3
Casanare	32	0,2
Sucre	32	0,2
Meta	26	0,1
Putumayo	17	0,1
Quindío	17	0,1
Córdoba	16	0,1
Arauca	9	0,0
Bolívar	7	0,0
Guaviare	6	0,0

Fuente: INVIMA

El INVIMA según el literal b del artículo 34 de la Ley 1122 de 2007, y conforme a la resolución 2674 de 2013 en su artículo 51, realiza visitas aleatorias anuales a los productores de panela para verificar su inocuidad. Durante el 2018, se realizaron 753 visitas a trapiches paneleros dónde 22 recibieron concepto sanitario desfavorable, 17 concepto sanitario favorable y 413 concepto sanitario desfavorable con observaciones. Estos resultados conllevan a que la formalidad del sector panelero en el país sea baja, dado

que los requisitos sanitarios exceden las posibilidades de los pequeños productores de economía campesina.

Tabla 6. Conceptos expedidos 2018 para trapiches paneleros

	DESFAVORABLE	FAVORABLE	FAVORABLE CON OBSERVACIONES	POR EMITIR
Antioquia	5	3	79	29
Bogotá	3		10	4
Bolívar			1	
Boyacá	2	2	38	45
Caldas	2	1	33	31
Caquetá				
Cauca	3		25	10
Cesar			5	2
Chocó	1		3	1
Cundinamarca	1	3	61	33
Huila			17	50
Meta				1
Nariño	5	1	43	65
Putumayo			2	1
Quindío			8	5
Risaralda			15	4
Santander		5	34	1
Tolima		1	11	10
Valle del Cauca		1	28	9
TOTAL	22	17	413	301

Fuente: INVIMA

Aun así, la panela en cualquier presentación ya sea en bloque, barras o pulverizada sin ningún tipo de adición o ingrediente diferente a los contemplados en la resolución 779 de 2006 no tiene la obligación de tener un Registro, Permiso o Notificación Sanitaria : “Las panelas a la cuales durante el proceso de producción se les haya adicionado saborizantes, deben obtener el registro sanitario al tenor de lo dispuesto en el artículo 41 del decreto 30175 de 1997, y a las modificaciones que lo modifiquen, adicionen o sustituyan”

Sin embargo, las empresas de consumo masivo les exigen a los comercializadores un registro sanitario que les garantice inocuidad. Por tal razón, aunque la ley no obliga a dichas certificaciones, se hace necesaria en el momento de llegar a las grandes cadenas. Al cierre de 2018, el INVIMA había expedido 121 registros, permisos o notificaciones

sanitarias a comercializadores que no necesariamente son los pequeños productores. Este proyecto de ley busca acabar con los intermediarios y abrir la posibilidad que sean los pequeños trapiches de economía campesina quienes lleguen directamente a las grandes superficies.

Tabla 7. Registros, Permisos y Notificaciones sanitarias expedidas

Departamento	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL
Antioquia				8	4	1	2	3	3	2		3	1	27
Boyacá						2	2	3	2	1	1			11
Caldas				1	2		2		1					6
Cauca				2	1		1			1		1	2	8
Cesar				1										1
Chocó						1								1
Cundinamarca				2	1	4	6	2	3	3	1			22
Huila				1			1							2
Meta							1							1
Nariño				1	2			2	2				3	10
Putumayo						1				1				2
Quindío						1	2							3
Risaralda					1			2	1			1		5
Santander		1	2	2	1				2	2	1		1	12
Sucre										1				1
Tolima	1								2				1	4
Valle del Cauca					1	1		1					2	5
Total	1	1	2	18	13	11	17	13	16	11	3	5	10	121

Fuente: INVIMA

En el caso de la exportación de panela, el INVIMA no exige ningún tipo de certificación sanitaria. Sin embargo, las exigencias están dispuestas a lo exigido por los requerimientos sanitarios del país a exportar. El único certificado en la actualidad que ha otorgado el INVIMA es el de “Buenas Prácticas de Manufactura” soportadas en la resolución 2674 de 2013, y en el decreto 60 de 2002; fue otorgado una empresa en el 2014 que comercializaba el producto de “Mezcla de polvo a base de panela lista, panela saborizada, mezcla lista para preparar bebida con sabor a avena y mezcla en polvo lista para preparar refresco con té y sabor”. Esto refleja el poco acceso que tiene la panela al mercado exterior y la poca focalización que se le ha dado a un producto sustitutivo del azúcar.

En particular, según la Contraloría General de la República (2012), cumplir con todos los requerimientos exigidos llevaría a la mayoría de productores a una situación de inviabilidad financiera por los altos costos generados. De hecho, tan solo la Notificación

Sanitaria que emite el INVIMA a los productores de panela que quieran adquirirla puede llegar a costar 3,5 millones de pesos. Dicho valor se aplica uniformemente a todos los productores, sin tener en cuenta si son grandes o pequeños. Lo anterior genera una situación de regresividad en el cobro del registro que afecta principalmente a los agricultores de menores ingresos. De esta forma, al no contar con el debido permiso, se les cierran las puertas a los pequeños productores para participar en segmentos importantes del mercado, como las grandes cadenas mayoristas y las compras institucionales del Estado. Actualmente con la ley de 2005 de 2019, estos costos se redujeron a una quinta parte y se crearon las categorías “artesanal” y “emprendedor” para productos paneleros.

1.1 Descuentos tributarios a trapiches de economía campesina

La panela es la segunda agroindustria de Colombia, después del café, con presencia en más de 511 municipios de 29 departamentos, generando 379.862 empleos directos que benefician a más de 350.000 familias del campo colombiano (FedePanela. 2018) Al igual que el café, la panela refleja la identidad cultural del campo colombiano e históricamente se ha convertido en uno de los productos más queridos y consumidos por los hogares colombianos. Pese a esto, el subsector se encuentra seriamente afectado por la informalidad, baja tecnificación, problemas de homogeneidad de la panela, volatilidad de los precios, caída en el nivel de consumo, competencia ilegal y falta de acceso a mercados internacionales.

La panela tiene un importante valor nutricional en la dieta de los colombianos, según la tabla de composición de alimentos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). La panela tiene macronutrientes, como calorías, lípidos y carbohidratos; con vitaminas, como la C, B6, riboflavina, niacina y tiamina, y minerales, como flúor, potasio, magnesio y el hierro, entre otros.

Como alimento la panela tiene muchas ventajas por su contenido nutricional. En primer lugar, la panela contiene sales minerales que son 5 veces más abundantes que los de los azúcares moscabados y 50 veces más que las del azúcar refinado. En segundo lugar, la miel de abejas tiene características nutricionales parecidas a la de la panela, excepto porque esta última tiene niveles más altos de hierro, calcio y fósforo.

Por otro lado, si se compara la panela con bebidas gaseosas, el contenido de calcio de la panela ayuda al crecimiento y fortalecimiento de los huesos; mientras que las bebidas gaseosas son ricas en fósforo, en la forma de ácido fosfórico libre que en grandes cantidades produce la descalcificación dentina y ósea especialmente en los infantes.

En conclusión, la panela es un alimento que contribuye al crecimiento de los niños y favorece la nutrición de los colombianos, además de su importancia en la agroindustria del país.

1.1.1 Características principales del sector panelero y estructura de mercado

Según datos de la Federación Nacional de Productores de Panela (FedePanela), la Superintendencia de Industria y Comercio y la Contraloría General de la República, la panela es la principal actividad económica de más de 350,000 familias colombianas y es, después del Café, el sector que más puestos de trabajo agrícola genera, con un estimado de 379.862 empleos directos y 65 millones de jornales anuales. Su producción se extiende a 29 departamentos, con más de 70.000 unidades productivas.

La caña para panela se cultiva en 511 municipios en 28 departamentos y resulta ser el eje de la economía de aproximadamente 117 municipios

Para el año 2018, se estimó un área cosechada de 308.490 Has, con un rendimiento promedio de 5,2 Ton de panela por Ha, lo que arroja una producción de 1.606.163 Ton de panela, la siguiente tabla muestra la evolución de dichos indicadores

Tabla 1. Área, producción y rendimiento nacional de la producción de panela

Nacional	2015	2016	2017	2018
Área sembrada (Ha)	367.251	367.251	367.251	367.251
Área Cosechada (Ha)	308.490	301.149	308.490	308.490
Producción (Ton)	1.977.421	1.456.837	1.529.679	1.606.163
Rendimiento (ton panela Ha)	6,41	4,84	4,96	5,21

Fuente: Minagricultura 2018.

Colombia es el segundo productor de panela en el mundo después de la India, con una participación del 14% del total de la producción mundial, y es el primer consumidor per cápita.²

Dado el carácter no transable del producto, el mercado internacional de panela es limitado. No obstante, en los últimos años las exportaciones de panela en presentaciones novedosas, más atractivas para el consumidor, han ganado participación en los mercados de Estados Unidos, Reino Unido y Canadá. Países como Italia, Australia y Holanda se han interesado en el producto en los últimos años, lo cual se evidencia en el aumento del 129% que han tenido las exportaciones entre 2013 y 2017. Otro elemento relevante son los precios, mientras que en el año 2017 el precio promedio pagado en el extranjero fue de

² Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. 2018

\$4.900.000 por tonelada, localmente fue de \$2.700.000. La siguiente tabla resume el histórico de las exportaciones de panela

Tabla 2: Valor de exportaciones colombianas de panela

Año	Toneladas Netas Exportadas	Valor Exportaciones Miles FOB dólares
2013	2.391	3.953
2014	3.112	5.108
2015	4.201	6.557
2016	3.908	6.097
2017	5.552	9.076

Fuente: Minagricultura 2018

En cuanto a la segmentación de la producción, de acuerdo con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2005), se estima que solo el 5% de la explotación se realiza a gran escala. Este tipo de producción la realizan agricultores con extensiones superiores a las 50 hectáreas, con capacidad de producción superior a los 300kg de panela por hora y en medio de un alto grado de tecnificación. Dicha producción se concentra en los departamentos del Valle del Cauca y Risaralda.

Por su parte, Boyacá y Santander reúnen la producción de escala mediana, con extensiones de tierras más pequeñas y una capacidad productiva caracterizada por un nivel de tecnificación moderado, que oscila entre los 100kg y los 300kg por hora. La producción a pequeña escala (1Ha - 20Ha), llevada a cabo en trapiches de tracción mecánica con capacidades inferiores a los 100kg, es la que mayor número de agricultores concentra. Así pues, ésta última se convierte en la forma de producción más representativa a nivel nacional y al mismo tiempo, la que menor grado de tecnificación, competitividad y posibilidad de acceso a los mercados presenta.

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2004), menos del 1% de la producción de panela en Colombia se utiliza como insumo en procesos industriales.

La tabla 3 muestra la distribución de la producción a nivel nacional en términos de área de cultivo, volumen de producción y rendimiento por hectárea según la Encuesta Nacional de Agricultura del DANE. En ésta, se evidencia que los mayores índices de productividad se encuentran en los departamentos de Risaralda, Santander y Huila, mientras que el

volumen de producción más alto se concentra en el departamento de Antioquia. Además, la tabla muestra que los departamentos con menores volúmenes de producción presentan al mismo tiempo los niveles de rendimiento por hectárea más bajo, siendo Meta y Magdalena los menos productivos, con rendimientos de 400kg/ha. Cabe resaltar el caso del departamento del Cauca, el cual, a pesar de tener una producción considerable, presenta índices de productividad muy bajos. El rendimiento promedio a nivel nacional es de 8 toneladas por hectárea.

Tabla 3: Distribución de área de cultivo, producción y rendimiento por departamentos 2016

Departamento	Área plantada (ha)		Área en edad productiva (ha)		Producción (t)		Rendimiento (t/ha)		
	Hectáreas	Cve	Hectáreas	Cve	Toneladas	Cve	t/ha	Cve	
Total departamentos¹	26	156.960	7,4	133.500	8,1	861.369	10,8	6,5	8,0
Total departamentos	22	148.863	7,2	126.352	7,7	852.634	10,9	6,7	7,3
Antioquia	40.170	17,6	38.661	18,0	402.643	19,4	10,4	13,6	
Atlántico	-	-	-	-	-	-	-	-	
Bolívar	575	55,3	529	59,0	1.076	64,3	2,0	7,9	
Boyacá	15.813	19,8	8.268	20,6	67.925	33,4	8,2	25,5	
Caldas	6.805	28,9	6.785	28,9	30.757	35,1	4,5	16,6	
Cauca	8.020	20,4	7.298	21,6	22.118	44,0	3,0	31,3	
Cesar	585	45,1	585	45,1	3.251	63,7	5,6	44,3	
Córdoba	878	99,4	878	99,4	-	-	-	-	
Cundinamarca	25.025	14,3	24.084	14,7	78.789	18,0	3,3	12,0	
Huila	6.164	41,9	4.514	53,6	35.512	69,6	7,9	18,9	

La Guajira	-	-	-	-	-	-	-	-	
Magdalena	221	68,4	221	68,4	2.098	79,4	9,5	40,4	
Meta	121	95,4	116	99,1	11	99,1	0,1	-	
Nariño	9.127	21,8	8.120	23,8	61.385	23,5	7,6	9,5	
Norte de Santander	4.267	35,0	3.953	37,6	7.836	51,4	2,0	28,0	
Quindío	1.191	94,6	920	93,8	9.167	97,3	10,0	5,2	
Risaralda	2.436	44,5	2.373	45,5	8.771	48,3	3,7	18,2	
Santander	19.226	20,8	11.762	26,1	84.930	26,2	7,2	11,2	
Sucre	160	45,7	138	51,5	278	68,2	2,0	28,4	
Tolima	4.722	19,6	4.656	19,7	19.744	36,1	4,2	24,3	
Valle del Cauca	3.182	31,8	2.316	41,1	16.094	60,6	6,9	30,2	
Casanare	177	99,7	177	99,7	249	99,7	1,4	-	
Total departamentos	4	8.097	56,4	7.148	63,7	8.736	56,8	1,2	75,1
Caquetá	2.781	73,1	2.448	82,2	1.286	61,4	0,5	68,7	
Arauca	70	85,3	67	89,1	38	31,5	0,6	57,6	
Putumayo	4.862	83,8	4.467	91,3	6.511	74,0	1,5	104,9	
Vichada	384	87,1	167	99,7	901	99,7	5,4	0,0	

Fuente (DANE, 2016)

1.1.2 El consumo de Panela

El consumo de panela se da casi en su totalidad al interior del territorio nacional. A pesar de ser los mayores consumidores de panela del mundo, los colombianos, con el paso de

los años, han sustituido de manera gradual este producto por otro tipo de endulzantes, comercialmente más atractivos, pero con un valor nutricional menor. El consumo per capita pasó de 29kg al año en 2007 a 25,9kg en 2017, mientras que la del azúcar pasó de 36,9 kg en a 35,5 kg en el mismo período.

Cifras de FedePanela para el primer trimestre de 2019 muestran como esa tendencia en la disminución del consumo, se ha traducido en una sobreproducción de panela cercana a las 200.000 toneladas, situación que tiene al sector en grave crisis.

1.1.3 Estructura de mercado

El mercado de panela se caracteriza por un alto grado de intermediación entre el productor y el consumidor final, generando así un sistema de comercialización disperso y poco eficiente. En este sentido, a medida que la distancia entre el productor local y los mercados regionales, nacionales e internacionales aumenta, se configura un proceso de captura de rentas cuyos grandes beneficiarios son los grandes mayoristas que abastecen los principales centros de compra en el país.

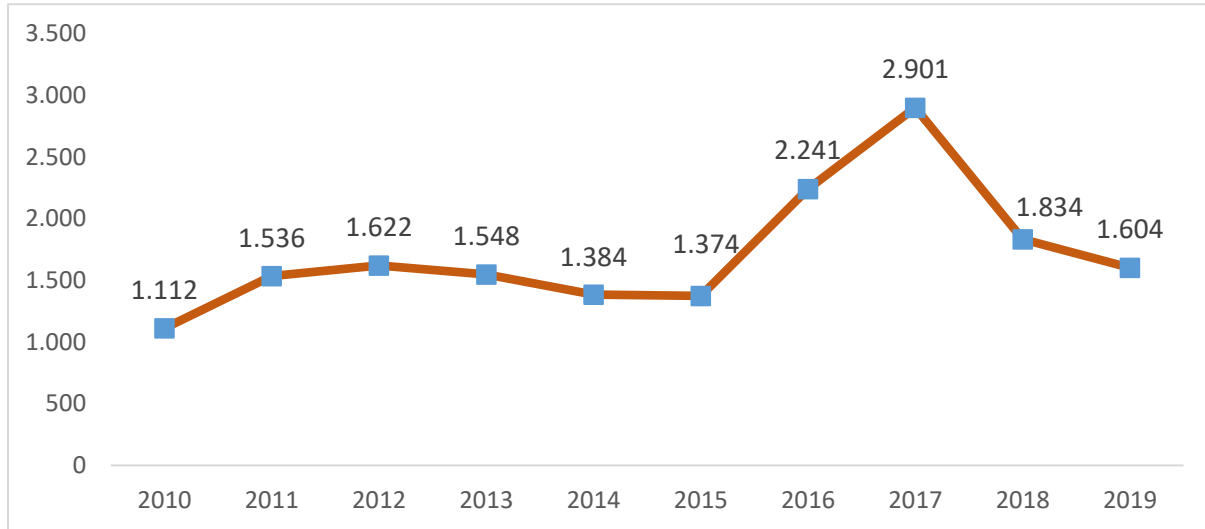
Según la Superintendencia de Industria y Comercio (2012), en el país hay entre 15 y 20 grandes intermediarios que se encargan de comprar panela a los miles de productores a lo largo del territorio nacional, para luego distribuirla en los canales de comercialización que van hasta el consumidor final. Por ende, dada la enorme disparidad entre el número de productores y compradores, se podría estar generando una situación de oligopsonio en el mercado, es decir, una situación en la cual los compradores (en este caso los intermediarios) poseen poder de mercado para fijar precios por debajo de los niveles competitivos, sin que los productores puedan ejercer algún tipo de influencia.

De acuerdo con la SIC, son los intermediarios quienes actualmente fijan el precio de carga (100kg) en las plazas de mercado donde se comercializa la panela. Esto, en un país donde se promueve abiertamente la libre competencia, no es adecuado y requiere especial atención con el fin de proteger a los productores y consumidores de panela.

1.1.4 Estructura de precios

Adicionalmente, de acuerdo con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, los precios de la panela tienen un fuerte componente estacional: desde enero hasta junio los precios son relativamente altos (se ubican por encima de la media anual), luego descienden para el segundo semestre del año. Sin embargo, como se observa en la gráfica, a pesar de que el precio pagado al productor tuvo un repunte en el año 2017, en los últimos dos años ha tenido fuertes caídas llegando a los \$1.604 por kilogramo.

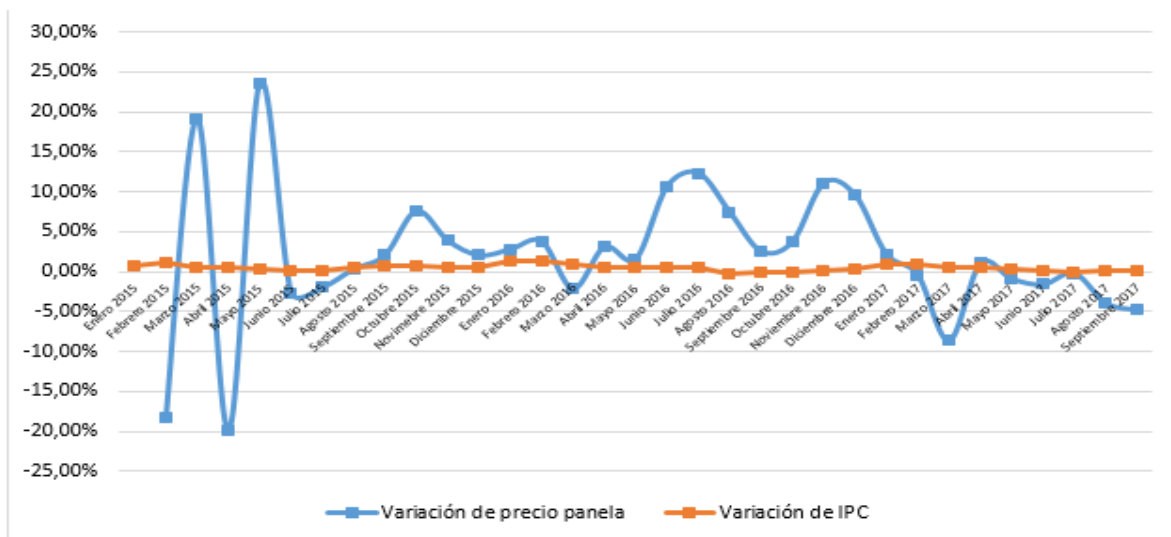
Gráfica 1. Histórico de precios promedio al productor (\$ corrientes)



Fuente: FedePanela 2019

En el análisis del precio de la panela es preciso tener en cuenta la elevada volatilidad del mismo y la incertidumbre económica que implica para las familias productoras. La gráfica 2 compara las variaciones del IPC con el de la panela.

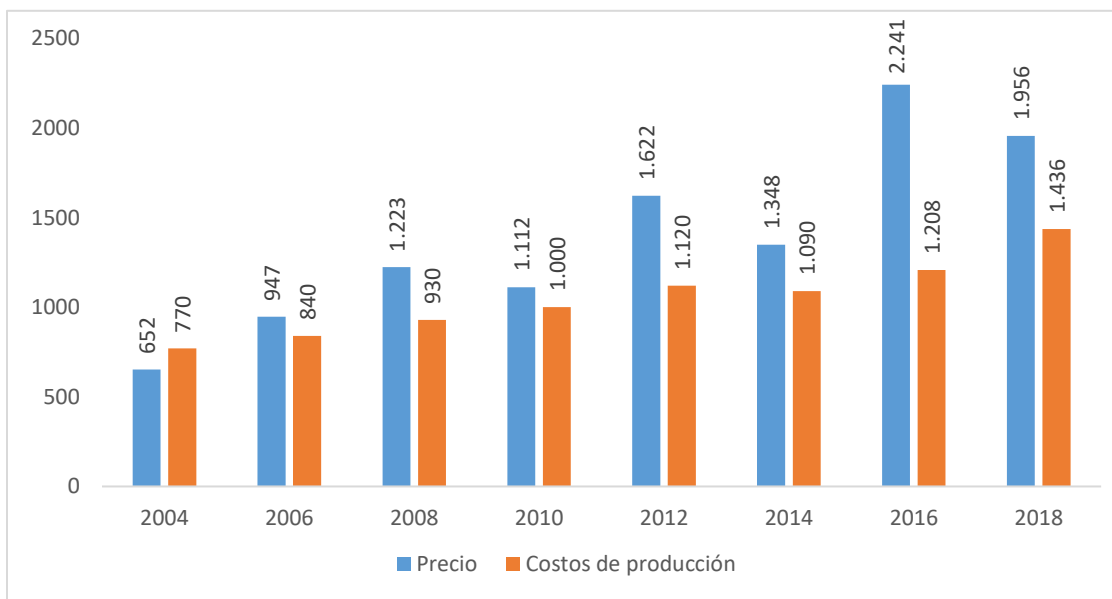
Gráfica 2. Variación del precio de la panela vs IPC



Fuente: Elaboración propia con base en datos del DANE 2017.

1.1.5 Costos de producción

La estructura de costos de producción de la panela y las dinámicas en las que se comercializa el producto, han hecho que los precios de venta se encuentren por debajo de los costos de producción de manera reiterativa a través de los años. La grafica 3 muestra el histórico de los precios de producción de panela vs el precio pagado al productor, situación que evidencia que las ganancias del sector han sido muy bajas en los últimos años.



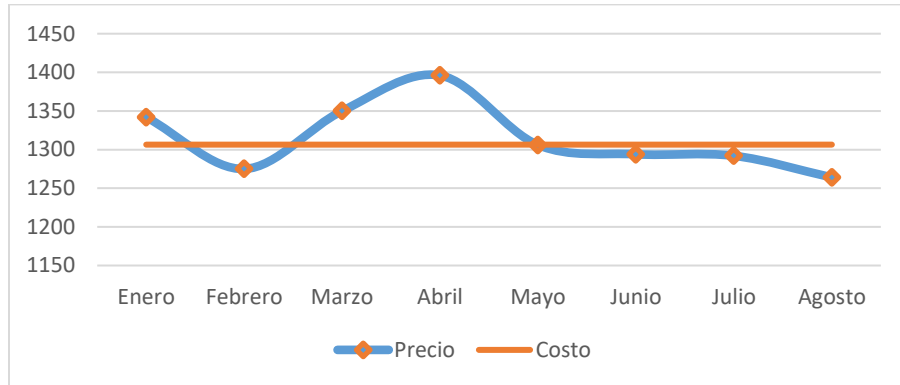
Gráfica 3. Precio pagado al productor vs costos de producción (\$ corrientes)

Fuente: FedePanela 2019

Ahora bien, si a los costos evidenciados en la gráfica se le añaden los costos en que incurre un productor por concepto de seguridad social el valor aumenta; cifras de FedePanela para el primer trimestre de 2019, muestran como los costos de producción de un kilo de panela en la formalidad ascienden en promedio a \$2.531 sin incluir costos comerciales, mientras que el precio que se paga al productor no supera los \$1.641 lo cual significa que hay una pérdida de \$710, situación que ha puesto al sector en una grave crisis

En el gráfico 4 se expone la situación de un trapiche en el municipio de Mariquita, Tolima, en donde los costos de producción superan los precios al productor en la mayor parte de los meses especificados.

Gráfico 4: Precio promedio al productor vs costo de producción (COP/kg) en Mariquita, Tolima



Fuente: Investigación propia a productores de Mariquita, Tolima - FedePanela

La estructura de costos de producción de la panela, según el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2005), se divide en dos fases: fase de cultivo de caña panelera y fase de producción de panela. En la primera fase, se tienen en cuenta la preparación del terreno, la siembra, control de malezas y plagas y adecuación del terreno después del primer corte. En la segunda fase, se incluyen el alce y transporte de caña cortada, la consolidación del producto final y el transporte hacia los mercados de consumo.

En ambas fases la mano de obra es el rubro que mayor porcentaje ocupa en la estructura de costos, con valores que oscilan entre el 68% y el 90% y que varían de acuerdo con la región. Al mismo tiempo, se evidencia una relación negativa entre la participación de la mano de obra en los costos y el grado de tecnificación de la producción. De esta forma, es posible caracterizar la producción de panela como una actividad altamente intensiva en mano de obra.

El segundo rubro que mayor porcentaje ocupa en los costos de producción es el de transporte o fletes. En promedio, representa el 20% del total de costos, siendo este valor mucho mayor en Antioquia, con el 75% en la etapa de comercialización.

Tabla 4. Costos de producción de caña panelera por hectárea en el departamento de Antioquia

CULTIVO			
Ítem	Jornales	Valor (\$)	Participación (%)
Mano de obra	184	4.600.000	67,57
Insumos		1.349.700	19,83
Transporte		557.900	8,20
Otros gastos		300.000	4,41
Total		6.807.600	100,00
POSCOSECHA			
Mano de obra	62	1.560.000	55,18
Insumos		367.650	13,00
Transporte		19.350	0,68
Otros gastos		880.500	31,14
Total		2.827.500	100,00
COMERCIALIZACIÓN			
Transporte		240.000	75,89
Otros gastos		76.250	24,11
Total		316.250	100,00
TOTAL	246	9.951.350	100,00
Rendimiento (kilos de panela)			6.000
Costo por kilo			1.659

Por otra parte, al año 2005, a excepción de las regiones de Antioquia y la Hoya del Río Suárez, en donde la utilización de fertilizantes representaba una participación en los costos de producción del 16% y el 15% respectivamente, la utilización de fertilizantes en los procesos de cultivo era prácticamente nula. Esto genera ventajas y desventajas para los productores. Por un lado, la panela orgánica, libre de fertilizantes, es atractiva y apetecida en mercados internacionales. No obstante, la no utilización de estos insumos también acarrea perjuicios, puesto que los rendimientos de la caña para producir panela se hacen significativamente menores.

1.1.6 Marco Normativo de la Producción de Panela en Colombia

La **Ley 40 de 1990**, conocida como la “Ley Panelera”, establece las directrices para la protección y el fomento de la actividad panelera en Colombia. Entre sus mayores aportes, se encuentra la creación del Fondo de Fomento Panelero, una cuenta alimentada por recursos parafiscales administrados por Fedepanela, cuyo fin es promover el desarrollo

del sector. De acuerdo con la Ley, los recursos del fondo deben ser destinados a (i) investigación y prestación de servicios de extensión, (ii) promoción del consumo de panela, (iii) campañas educativas sobre las características nutricionales de la panela, (iv) actividades de comercialización dentro y fuera del país y (v) programas de diversificación de la producción de las unidades paneleras.

En este aspecto, la Ley dicta que: *“La Cuota de Fomento Panelero será del medio por ciento (0.5%) del precio de cada kilogramo de panela y de miel que produzcan los trapiches paneleros con capacidad de molienda inferior a las diez (10) toneladas por hora y del uno por ciento (1%) del precio de cada kilogramo de panela y de miel que produzcan los trapiches con capacidad de molienda superior a las diez (10) toneladas por hora”*. Adicionalmente, se establece que *“Los productores ocasionales de panela pagarán la misma cuota que corresponde a los trapiches con capacidad de molienda superior a las diez (10) toneladas por hora, por cada kilogramo de panela que produzcan. Los compradores de miel destinada a la producción de alcohol pagarán el uno por ciento (1%) del precio de cada kilogramo de miel que hayan adquirido de los ingenios azucareros”*.³

El segundo gran aporte de la Ley 40 de 1990 es la prohibición expresa de la utilización de azúcar derretido como insumo en la producción de panela y las sanciones a las que estarán sometidos quienes incurran en esta práctica.

La Ley 40 de 1990 también establece los criterios y procedimientos de control de calidad a la producción de panela con el fin de garantizar su idoneidad como un alimento apto para el consumo humano. Se establece lo anterior como un requisito para la exportación de panela.

El **Decreto 1071 de 2015** reglamentario del sector Administrativo, Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, que incorporó el Decreto 1999 de 1991, reglamenta las disposiciones de la ley en cuestión.

Por su parte, el **Decreto 1774 de 2004**, con el objetivo de ejercer inspección, vigilancia y control a la calidad del producto, crea la Comisión Intersectorial para la Vigilancia de la Calidad de la Panela. En éste tienen asiento y voto el Ministro de Agricultura, el Ministro de Protección Social, el director del INVIMA, el director de la DIAN y el director de la Policía Nacional o su delegado. El gerente de Fedepanela no forma parte de la Comisión, pero asiste en calidad de invitado de forma permanente.

La **Resolución 779 de 2006** del Ministerio de Protección Social, establece el reglamento técnico respecto a los requerimientos sanitarios mínimos que deben ser utilizados en la cadena de producción de la panela, nuevamente, con el fin de proteger a los consumidores. De esta manera, se establecen los requerimientos de las instalaciones y las condiciones de los servicios sanitarios en cuanto a la separación de las viviendas de las áreas de producción, condiciones de pisos, techos y paredes, delimitación de las áreas,

³ Congreso de Colombia. Ley 40 de 1990.

servicios sanitarios adecuados y la disposición del flujo de producción para evitar contaminación⁴. A pesar de que la resolución estableció un plazo de tres (3) años para el cumplimiento de los requisitos mencionados, éste fue prorrogado hasta el 2011 con el objetivo de dar cabida a un número elevado de productores para ceñirse a las disposiciones del documento. Por su parte, la Norma Técnica NTC 1311 del ICONTEC expresa los requisitos de la tabla físico-química para la producción de panela.

Por último, la ley de 2005 de 2019, crea:1) Categorías INVIMA: Se crean dos categorías INVIMA opcionales, una Artesanal(A) y otra Emprendedora (E), para que los trapiches de economía campesina entren en el proceso de formalización empresarial. Estas nuevas categorías valdrán un quinto del valor actual para obtener un registro, permiso o notificación sanitaria.

2) Registros cámaras de comercio: Da la posibilidad de que los trapiches de economía puedan formalizarse mediante la obtención de registros ante las Cámaras de Comercio las cuales valdrán sustantivamente menos a las actuales establecidas por el mercado.

3) Producción de bebidas alcohólicas artesanales: Los trapiches de economía campesina pueden utilizar sus mieles para la producción de bebidas alcohólicas artesanales (rones artesanales, vinos artesanales).

4) Programa “Ruta Dulce”: Se creó el programa “Ruta Dulce”; el Ministro de Comercio, Industria y Turismo desarrollará un programa orientado a impulsar actividades turísticas en las regiones productoras de vinos, tafias, coches, rones y licores, y en general mieles paneleras artesanales para que los turistas vivan toda la experiencia de la elaboración de dichos productos junto a las familias campesinas.

5) Programas de fomento laboral y empresarial: El Ministerio de Comercio, Industria y Comercio crea un programa de fomento empresarial y laboral para los trapiches de economía campesina.

6) Capacitaciones SENA: El SENA está consolidando programas de buenas prácticas productivas con el fin de contribuir a aumentar la productividad y formalización laboral de trapiches paneleros de economía campesina.

7) Capital físico: El Ministerio de Agricultura está creando programas (asistencia técnica, apoyo económico, subsidios, créditos) para la reconversión de horno de los trapiches, adecuaciones de maquinaria y equipos de extracción de los trapiches de economía campesina.

⁴ Contraloría General de la República. (2012). Afectación de la rentabilidad al productor panelero por la implementación de la normatividad sanitaria y ambiental.

- 8) Panela disponible (I): Todas las entidades públicas donde se preste servicio de cafetería o restaurante, ya sea directamente o a través de terceros, la panela deberá estar disponible para quienes deseen consumirla.
- 9) Panela disponible (II): Las empresas privadas de servicios de alimentos y bebidas que contraten con entidades públicas para vender sus productos, y que dentro de sus portafolios ofrezcan endulzantes, deben tener panela disponible en los puntos de atención que tengan en funcionamiento al interior de entidades públicas.
- 10) No a monopolios: Las Superintendencia de Industria y Comercio están realizando una investigación sobre el mercado de la panela para determinar la existencia de oligopsonios y el abuso de posición dominante.
- 11) Prohibido derretir azúcar: No se permite derretir el azúcar para producción de panela. Se incrementaron las multas para aquellos quienes usen el azúcar como insumo para la fabricación de la panela.
- 12) Apoyo regional: Las alcaldías locales junto con las gobernaciones brindarán apoyo técnico y administrativo para realizar trámites para la obtención de los registros INVIMA. El INVIMA tendrá la obligación de realizar capacitaciones regionales.
- 13) Asociatividad: Las Alcaldías y Gobernaciones deben promover la asociatividad en la producción de panela, con el propósito de fomentar esquemas locales y regionales que permitan disminuir costos en la producción, mejores controles sanitarios y facilidades para la comercialización de los productos.
- 14) Planes locales de Desarrollo: Todos los municipios y departamentos donde exista actividad panelera deben incluir en sus planes de desarrollo un renglón destinado a la promoción de la actividad panelera.
- 15) No a publicidad engañosa: Se prohíbe la importación y comercialización de cualquier producto que en su empaque se promocióne como panela y no cumpla con los requisitos físico-químicos para la producción de panela moldeada y granulada, conforme a la normatividad vigente en la materia.
- 16) Cadena productiva: El Ministro de Comercio, Industria y Turismo debe desarrollar los mecanismos para que se consolide la cadena productiva de la panela, con especial énfasis en los trapiches de economía campesina.
- 17) Responsabilidad empresarial: El Ministerio de Agricultura está implementando un programa permanente y planificado de responsabilidad social empresarial.
- 18) No a los productores ocasionales de panela: Se desincentiva la producción por parte de los productores ocasionales de panela.

1.2 Impacto Fiscal De La Iniciativa Legislativa

Se propone un descuento tributario para las pequeñas y medianas empresas. El incentivo consiste en que empresas de consumo masivo tengan a un descuento tributario equivalente al 50% del valor pagado a los trapiches de economía campesina. Los productos deberán tener como principal ingrediente sea la panela y en cuya promoción se enfatice dicha característica. Con esta propuesta se busca que diversas empresas se interesen en incluir dentro de su portafolio de productos aquellos elaborados a base de panela.

Por su parte, el impacto fiscal de la propuesta es virtualmente nulo en el mediano plazo y positivo en el largo plazo. Lo primero debido a que con la propuesta se busca ampliar de manera significativa un mercado prácticamente inexistente (como se expuso anteriormente, alrededor del 1% de la producción de panela se utiliza como insumo en procesos industriales), por lo cual el recaudo actual es ostensiblemente bajo. En este sentido, el Estado simplemente dejaría de percibir recursos hasta el año 2025. No obstante, el impacto fiscal de la propuesta es positivo en el largo plazo, ya que se está generando una base gravable nueva para el impuesto de renta, lo cual en el futuro representará ingresos adicionales para el Estado que hoy no se perciben.

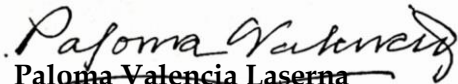
Con el propósito de incentivar la comercialización y exportación de panela y mieles vírgenes, el proyecto también propone un descuento tributario equivalente al 20% del valor pagado a los trapiches de economía campesina.

Dentro del plan estratégico del sector, liderado por Fedepanela se encuentra la promoción del consumo a nivel nacional e internacional. En el año 2018 se exportaron cerca de 8.035 toneladas, pero el reto es multiplicarlas a cerca de 18.000 en 2022, para lo cual es necesario dar un impulso para que se cumpla con la meta propuesta.

Desde el año 2015 se reconoce un aumento en las exportaciones de panela, las cuales aumentaron en un 28,4%, respecto al año anterior, las cuales representaron cerca de US\$6,56 millones, con 4.201 toneladas exportadas. De otra parte y según información de Procolombia, entre enero y agosto de 2016 las exportaciones de panela crecieron cerca de 17,3%.

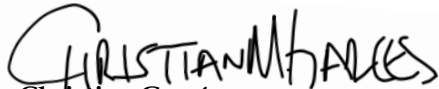
Es necesario señalar que los dos artículos referentes a los descuentos tributarios tuvieron concepto favorable por parte del ministerio de Hacienda en el proyecto de ley No. 156 de 2018 Senado, 113 de 2017 Cámara. "...Una vez revisado el texto propuesto para cuarto debate de la iniciativa legislativa bajo análisis, este Ministerio no tiene objeciones de orden presupuestal, constitucional o de conveniencia" radicado en el Secretaria de Senado el 11 de junio de 2019 mediante número 16423.

Cordialmente,


Paloma Valencia Laserna
Senadora de la República




Ruben Dario Molano Piñeros
Representante a la Camara por
Cundinamarca


Christian Garcés
Representante a la Cámara
Valle del Cauca



CARLOS MANUEL MEISEL VERGARA
Senador de la República


Ciro Alejandro Ramírez Cortéz
Senador de la República

2. Articulado

PROYECTO DE LEY NO. _____ DE 2020

“Por medio de la cual se modifica parcialmente la ley 2005 de 2019 y se dictan otras disposiciones”

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

ARTÍCULO 1. Objeto. El presente proyecto de ley tiene por objeto reestablecer los descuentos tributarios para la producción de panela o mieles vírgenes y fomentar la comercialización y exportación de panela proveniente de trapiches de economía campesina.

ARTÍCULO 2. Adiciónese un artículo nuevo a la ley 2005 de 2019, el cual quedará así:

Artículo nuevo. Descuentos tributarios para la producción de panela o mieles vírgenes proveniente de trapiches de economía campesina. Las pequeñas, medianas y grandes empresas de productos de consumo masivo que compren productos cuyo principal ingrediente o endulzante sea la panela o mieles vírgenes, en cuya promoción se enfatice dicha característica, tendrán derecho a un descuento tributario equivalente al 50% del valor pagado a los trapiches de economía campesina.

Parágrafo 1. El descuento será aplicable desde la fecha en que se empiece a comprar el producto a base de panela o mieles vírgenes y tendrá una vigencia hasta el 2025. Este descuento no se encuentra eliminado por el artículo 259-2 del Estatuto Tributario.

ARTÍCULO 3. Adiciónese un artículo nuevo a la ley 2005 de 2019, el cual quedará así:

Artículo nuevo. Descuentos tributarios para el fomento de la comercialización y exportación de panela proveniente de trapiches de economía campesina. Los comercializadores y exportadores de panela, mieles vírgenes, y de productos que estén marcados con el sello de proveedor de trapiche de economía campesina,

cuyo principal ingrediente sea la panela o mieles vírgenes, en cuya promoción se enfatice dicha característica, tendrán derecho a un descuento tributario, equivalente al 20% del valor pagado a los trapiches de economía campesina.

Parágrafo 1.º El descuento será aplicable desde la fecha a partir de la cual se empiece a comercializar y exportar la panela o mieles vírgenes, y tendrá una vigencia hasta el 2025. Este descuento no se encuentra eliminado por el artículo 259-2 del Estatuto Tributario.

ARTÍCULO 4. Vigencias y derogatorias. La presente Ley rige a partir de su publicación, y deroga el artículo 4 y 5 de la ley de 2005 de 2019.

Cordialmente,



Paloma Valencia Laserna
Senadora de la República



Rubén Darío Molano Piñeros
Representante a la Cámara
Por Cundinamarca



Christian Garcés
Representante a la Cámara



CARLOS MANUEL MEISEL VERGARA
Senador de la República



Ciro Alejandro Ramírez Cortéz
Senador de la República