BOGOTÁ, ABRIL DE 2024

ESTADO DEL ARTE DEL DEBATE DE LA TRIBUTACIÓN Y LA REGULACIÓN DEL CIGARRILLO DE COMBUSTIÓN Y DE LOS PRODUCTOS DE TABACO CALENTADO Y DE VAPEO[1]

INFORME FINAL

Fedesarrollo

[1] Este estudio fue realizado con el apoyo financiero de Coltabaco S.A.S.

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

@Fedesarrollo

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

Estado del arte del debate de la tributación y la regulación del cigarrillo de combustión y de los Productos de Tabaco Calentado y de Vapeo[1]

Informe final

Abril 2024

Fedesarrollo

[1] Este estudio fue realizado con el apoyo financiero de Coltabaco S.A.S.

Contenido

Contenido 2
1. Tributación y regulación de los cigarrillos de combustión 3
1.1 Introducción 3
1.2 Estado del arte del impuesto al cigarrillo 5
1.3 Caracterización del mercado legal e ilegal de cigarrillos en Colombia 12
1.4 Impuestos y tributación. 16
1.5 Análisis Proyecto de Ley 274 de 2022 de Cámara y Proyecto de Ley 308 de 2023 de Cámara 20
1.6 A modo de conclusión 24
2. Tributación y regulación de los Productos de Tabaco Calentado (PTC) y de Cigarrillos Electrónicos (CE) 24
2.1 Introducción 24
2.2 Mercado de los PTC y CE 26
2.3 Comparación internacional sobre los impuestos a los PTC y CE 32
2.4 Análisis de los Proyectos de Ley en Colombia sobre los PTC y CE 35
2.5 Conclusiones y recomendaciones 40
3. Bibliografía 42

1. Tributación y regulación de los cigarrillos de combustión

1.1 Introducción

Las fuentes de ingresos estatales siempre han sido objeto de un extenso debate político debido a su importancia para el financiamiento del Estado. Las finanzas territoriales, en particular, se han convertido en una de las agendas de política pública más debatidas, ya que prestan bienes y servicios públicos a las poblaciones de sus territorios. En Colombia varios estudios han dirigido su atención hacia los impuestos sobre el ocio, como a los cigarrillos, licores, vinos y aperitivos, cerveza y juegos de suerte y azar, puesto que históricamente han sido la principal fuente de financiamiento de ingresos corrientes para los departamentos (Zapata et al., 2021).

Asimismo, la discusión sobre cómo aumentar las fuentes de financiamiento territorial ha sido un tema recurrente en las últimas décadas. En este sentido, este trabajo tiene como objetivo analizar la coyuntura en donde hay en discusión varias propuestas de reforma a la regulación y tributación tanto del cigarrillo de combustión como de los productos de tabaco calentado y los productos para vapear. Para esto se hará una caracterización del mercado legal e ilegal de cigarrillos en Colombia. Seguidamente se examinará el marco normativo vigente que ha regido en el mercado y su evolución a lo largo de las últimas décadas. Se hace igualmente mención de un grave problema como lo es el contrabando puesto que este es un fenómeno en constante crecimiento y que tiene múltiples efectos sobre el mercado de los cigarrillos y demás productos, sobre las finanzas departamentales y sobre la dinámica de la ilegalidad en Colombia. Esto porque cualquier cambio en las reglas del juego de la tributación o en la oferta de estos productos tendrá un impacto importante en las dinámicas mencionadas anteriormente.

Esta visión fiscal del cigarrillo y en general de las demás activades relacionadas con el ocio no puede dejar de lado que la percepción de la sociedad y de la comunidad internacional es mucho más crítica. El tabaquismo, se ha identificado como la principal causa de muerte evitable a nivel mundial según la OMS (2023). El Colombia el Ministerio de Salud (2023) informa que más de 34,800 personas mueren anualmente en el país debido a enfermedades atribuibles al tabaquismo, lo que genera costos considerables para el sistema de salud. Sin embargo, controlar o regular el consumo de tabaco en Colombia no es fácil puesto que su consumo tiene raíces ancestrales, vinculadas a rituales religiosos, mágicos y medicinales.

Los estudios sobre el consumo de tabaco en el país y sus efectos en la salud son recientes. La primera experiencia con encuestas de riesgos y enfermedades crónicas en Colombia se realizó hacia 1994 con la Encuesta sobre conocimientos, actitudes y prácticas acerca del consumo de tabaco y alcohol (ENFREC I) (Ministerio de Salud y Protección Social, 2018). Sin embargo, solo hasta 2007 se consolidó el uso de este instrumento de vigilancia como recurso de información a escala nacional.

De otra parte, a pesar de que el tabaco representa uno de los principales problemas de salud pública en Colombia y en el mundo, hasta el año 2000, no ha sido posible medir en América Latina los costos de las enfermedades asociadas al tabaquismo (Pérez et al., 2008). Aunque se tiene certeza que estos son altos. Esta consideración, junto con la creación de incentivos para que se deje fumar, hace que el uso de impuestos al tabaco se convierta en una de las herramientas más utilizadas. Esto porque al mismo tiempo se espera que el consumo disminuya y que los departamentos en Colombia reciban ingresos por este gravamen.

En Colombia, la Ley 30 de 1971 creó el impuesto al consumo de cigarrillos, con modificaciones posteriores con las Leyes 79 de 1983 y 223 de 1995. Esta última introdujo un componente ad valorem que se cobra al mismo tiempo con el específico. A su vez, recientemente, este tributo ha tenido modificaciones con las Leyes 1111 de 2006, 1393 de 2010 y 1819 del 2016. Aunque los aumentos en la tarifa de cigarrillos en Colombia han incrementado notablemente el recaudo, en especial por la Ley 1819, la presión tributaria no ha crecido al mismo ritmo. Entre 2017 y 2021, la tarifa del impuesto al cigarrillo aumentó en promedio anual un 34.1%, mientras que el recaudo departamental tuvo un aumento promedio del 21.8%.

Este aumento de la presión tributaria sobre los cigarrillos en Colombia ha venido acompañado de una disminución en el nivel de recaudo tributario departamental en línea con un incremento en los niveles de contrabando. Según Invamer (2023), para el año 2023, el contrabando de cigarrillos en el país alcanzó el 35%, cifra que ha aumentado en más de 22 puntos porcentuales desde 2016. Adicionalmente, el contrabando de cigarrillos registrado en 2023 es el más alto desde que se realiza la medición. Este aumento del contrabando tiene consecuencias negativas sobre las finanzas territoriales. Además, se ha demostrado que los impuestos territoriales están relacionados con la buena calidad de la provisión de bienes y servicios como educación, salud, acueducto y alcantarillado (Zuleta et al., 2022). En este orden de ideas, hay fuerte evidencia que existe una relación entre el impuesto al cigarrillo y la incidencia de contrabando.

Este trabajo incluye una revisión de los Proyectos de Ley que han intentado modificar el impuesto al cigarrillo en Colombia recientemente con énfasis en los Proyectos de Ley 274 de 2022 y el Proyecto de Ley 308 de 2023. Esta revisión incluyó consultas con ponentes y expertos en el tema.

De otra parte, vale la pena mencionar la importancia de la discusión sobre ¿cuál debe ser el impuesto óptimo para los cigarrillos? Al respecto, suelen enfrentarse a dos posturas divergentes. La primera se basa en una perspectiva de salud pública, considerando pertinente aumentar significativamente el impuesto al cigarrillo para reducir el consumo de tabaco y aliviar la carga sobre el sistema de salud. La segunda adopta un enfoque fiscal, argumentando que un aumento demasiado alto en el impuesto al cigarrillo podría tener un efecto contraproducente al aumentar el contrabando de cigarrillos y, por ende, disminuir el recaudo departamental por concepto de dicho impuesto. Sin embargo, estas dos posturas se unen al considerar que aumentos en el contrabando de cigarrillos en el país no solo tienen repercusiones en términos de recaudación fiscal, sino que, esta problemática traslada el consumo legal al consumo ilegal de cigarrillos, lo cual, dificulta la implementación y adopción de medidas y regulaciones sanitarias sobre la porción ilícita del mercado.

Este es un tema central de discusión puesto que cualquier decisión normativa que se tome en el futuro próximo tendrá un impacto en los ingresos departamentales y en el crecimiento posible de la ilegalidad en el sector. Esto tiene además encadenamientos con el número de fumadores en total y especialmente en los que consumen cigarrillos de gama baja o mejor precio y, en el financiamiento de grupos ilegales que se dedican a estas actividades.

Este documento adopta un enfoque fiscal y se estructura en tres ejes centrales. El primero aborda el estado del arte, realizando una revisión histórica del marco normativo del impuesto al cigarrillo en Colombia y sus modificaciones a lo largo del tiempo. Incluye, además, una estimación de la variación en la presión tributaria de este impuesto, así como un análisis comparativo del impuesto al cigarrillo en otros países de la región, con énfasis en el caso ecuatoriano, relevante para el estudio del Proyecto de Ley 274 de 2022. Además, se revisa la literatura sobre la relación entre el impuesto al cigarrillo y el contrabando.

En la segunda sección, se caracteriza tanto el mercado legal de cigarrillos en Colombia como el mercado ilegal. Se expone la importancia del recaudo del impuesto al cigarrillo en las finanzas territoriales, analizando el diferencial histórico de precios entre los cigarrillos legales e ilegales en Colombia y, se describe la dinámica del contrabando de cigarrillos en el país. Finalmente, se analiza la evolución de las finanzas departamentales.

La última sección se centra en el análisis del Proyecto de Ley 274 de 2022 y del Proyecto de Ley 308 de 2023, para lo cual se realiza una estimación de la carga fiscal que tendrían los cigarrillos en caso de que este proyecto se convierta en ley. Se recopilan los argumentos a favor y en contra, destacando las posturas de actores territoriales clave como gobernadores y secretarías de hacienda departamentales. Por último, se presentan conclusiones y recomendaciones. En resumen, se concluye que un aumento significativo del impuesto al cigarrillo en Colombia puede conllevar a aumentos en el contrabando de cigarrillos en el país, especialmente para personas que consumen cigarrillos de bajo precio. A su vez, esto repercutiría negativamente en las finanzas territoriales y en los objetivos de salud pública debido a que un aumento en el contrabando reduce el recaudo fiscal y traslada el consumo al mercado ilícito, lo cual entorpece el diseño de una política de salud pública integral.

La información utilizada en la elaboración de este documento del estudio del mercado de cigarrillos en Colombia es la del Sistema de Información del Formulario Único Territorial (SISFUT) para los años 2000 a 2021, y para el 2022 se utilizó la Categoría Única de Información de Presupuesto Ordinario (CUIPO) y la información poblacional se tomó del DANE. Esta última información se utilizó para realizar el análisis de las dinámicas de los ingresos departamentales per cápita.

1.2 **Estado del arte del impuesto al cigarrillo**

Desde 2008, Colombia forma parte del Convenio Marco para el Control del Tabaco (CMCT), el primer tratado negociado bajo los auspicios de la Organización Mundial de la Salud (OMS). Este convenio surge como respuesta a la "globalización de la epidemia de tabaco, la cual trae graves consecuencias para la salud humana y se ve facilitada por una diversidad de factores complejos con efectos transfronterizos, incluidos la liberalización del comercio, la mercadotecnia, el contrabando y la falsificación de cigarrillos, entre otros" (Cancillería, 2023). En consonancia, Colombia trabaja en la implementación del Objetivo de Desarrollo Sostenible 3, en particular, la meta 3.9, que busca fortalecer la aplicación del CMCT en todos los países.

Zapata et al (2021) destacan que, como una medida para controlar el tabaquismo, el artículo 6 del CMCT propone incrementar el precio de los cigarrillos mediante impuestos, los cuales deberían desincentivar el consumo de tabaco y aumentar el recaudo para destinar mayores recursos al sector salud. De esta manera, este convenio ha sido la referencia central para el desarrollo normativo en materia de impuestos a los cigarrillos en Colombia.

En Colombia, se creó el impuesto al consumo de cigarrillos con la Ley 30 de 1971 que establecía un impuesto del 10% sobre el valor de cada una de las cajetillas de cigarrillos nacionales que se vendan en el territorio nacional, este gravamen fue modificado por la Ley 79 de 1989. Seguidamente, la Ley 223 de 1995 modificó la base gravable y los impuestos para los cigarrillos nacionales y extranjeros.

Posteriormente, tres leyes han modificado la base gravable o la tarifa del impuesto al cigarrillo, (ver Tabla 1). Desde la Ley 1393 de 2010, este impuesto incluye tanto un componente fijo como un componente ad valorem para los cigarrillos o tabacos. La Ley 1819 de 2016 actualmente regula el impuesto a los cigarrillos en Colombia y desde su promulgación, el componente fijo del

impuesto ha experimentado un aumento constante: en 2017 fue de $1.400, en 2018 de $2.100, en 2019 de $2.253, en 2020 de $2.430, en 2021 de $2.563, en 2022 de $2.800, en 2023 de $3.263 y en 2024 se fijó una tarifa fija de $3.725, lo cual representa un aumento de 14,15% frente a 2023.

Tabla 1. Normatividad del impuesto a los cigarrillos en Colombia 1995 - 2016

Ley	Características	Tarifas	Recaudo
Ley 223 de 1995	**Sujeto pasivo**: Productores e importadores **Base gravable:** Constituida por el precio de venta al detal, para productos nacional el precio al detal se define como el precio facturado a los expendedores en la capital del departamento donde está situada la fábrica, excluido el impuesto al consumo. Para los productos extranjeros el precio de venta al detal es el valor en aduana de la mercancía, incluyendo los gravámenes arancelarios.	La tarifa del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado es del 55%.	Bogotá tendrá una participación del 20% del recaudo del impuesto y el resto del recaudo les corresponde a los departamentos.
Ley 1111 de 2006	**Base gravable**: A partir del 1 de enero de 2007 la base gravable del impuesto corresponde al precio de venta al público certificado semestralmente por el DANE.	Para los cigarrillos y tabacos cuyo precio de venta al público sea hasta $2.000 será de $400 por cada cajetilla de 20 unidades o proporcionalmente a su contenido. Para los cigarrillos y tabacos cuyo precio de venta al público sea superior a $2.000 será de $800 por cada cajetilla de 20 unidades o proporcionalmente a su contenido Las tarifas se actualizarán anualmente con el porcentaje de crecimiento del precio al consumidor final de estos productos, certificados por el DANE.	No cambia respecto a la ley 223 de 1995.
Ley 1393 de 2010	**Base gravable**: Precio de venta al público efectivamente cobrado en los canales de distribución clasificados por el DANE como grandes almacenes y descontando el valor de la sobretasa del año anterior.	Para cigarrillos y tabacos $570 por cada cajetilla de 20 unidades o proporcionalmente a su contenido La tarifa se actualizará anualmente en un porcentaje equivalente al del crecimiento del IPC certificado por el DANE. **Sobretasa al consumo de cigarrillos:** Equivalente al 10% de la base gravable	La participación del Distrito Capital también será aplicable a la sobretasa que se regula en la presente ley
Ley 1819 de 2016	**Base gravable**: Precio de venta al público efectivamente cobrado en los canales de distribución clasificados por el DANE como grandes almacenes	**Componente específico**: Para los cigarrillos y tabacos $1.400 en 2017 y $2.100 en 2018 por cada cajetilla de 20 unidades o proporcionalmente a su contenido La tarifa se actualizará anualmente en un porcentaje equivalente al del crecimiento del IPC más cuatro puntos.	La participación del Distrito Capital del impuesto al consumo de cigarrillos también será aplicable en relación con el componente ad valorem que se regula en esta ley.

		Componente ad valorem: Equivalente al 10% de la base gravable	

Fuente: Elaboración autores con base en Consulta gestor normativo Función Pública.

Adicionalmente a las leyes previamente mencionadas, se destaca la Ley 1335 de 2009, conocida como la ley antitabaco, la cual tiene como objetivo garantizar el derecho a la salud de la población al establecer regulaciones específicas para el consumo de tabaco en Colombia. Esta ley regula todos los temas que hacen parte de la cadena del tabaco que incluyen no solo la producción, sino también la comercialización, la publicidad y prohibiciones específicas en la materia. En nuestro país primero se puso en marcha la tributación de este mercado y luego llegó la normativa regulatoria. En general, la regulación y el cobro de impuestos en estas actividades deben ir de la mano, de otra manera, la política pública queda incompleta. Como veremos en este estudio más adelante, este es uno de los problemas de la legislación en discusión sobre los vapeadores y similares.

Asimismo, la Ley 2010 de 2019 modificó la participación del Distrito Capital en el recaudo del impuesto al cigarrillo, estipulando que el impuesto generado por los cigarrillos importados se distribuirá en un 70% para el Distrito Capital y un 30% para el departamento de Cundinamarca. Por último, la Ley 1762 de 2015, conocida como la "Ley Anti-contrabando", endurece las penas asociadas al contrabando y tipifica este delito como una conducta constitutiva de lavado de activos.

Tabla 2. Impuesto al cigarrillo 2010 – 2023*

Año	Específico	Ad-Valórem	IVA	Variación Comp. Específico
2010	650	10%	16%	
2011	570	10%	16%	-12,3%
2012	593	10%	16%	4,0%
2013	625	10%	16%	5,4%
2014	636	10%	16%	1,8%
2015	659	10%	16%	3,6%
2016	701	10%	16%	6,4%
2017	1.400	10%	19%	99,7%
2018	2.100	10%	19%	50,0%
2019	2.253	10%	19%	7,3%
2020	2.430	10%	19%	7,9%
2021	2.563	10%	19%	5,5%
2022	2.800	10%	19%	9,2%
2023	3.263	10%	19%	16,5%

Fuente: Elaboración propia con base en certificaciones Ministerio de Hacienda.
*La tarifa del componente específico y ad valorem es aplicable a cada cajetilla de 20 cigarrillos.

La tabla 2, muestra que el impuesto al cigarrillo en Colombia ha tenido aumentos en el componente específico desde 2011. Por ley el impuesto tiene un incremento anual correspondiente al IPC más cuatro puntos. Vemos que el impuesto específico ha aumentado de manera notable y esto nos lleva a estimar cuál ha sido la evolución de la carga tributaria para el cigarrillo tradicional en Colombia en los últimos 5 años. Para esto se utilizó la información anual de los precios de venta al público de los cigarrillos, desglosada en tres categorías según su precio,

certificada por el DANE en su publicación de Precio de venta al público de cigarrillos y tabaco [2]. La Tabla 3 presenta la evolución de los precios promedio por categoría de cigarrillo y la presión fiscal del impuesto al cigarrillo sobre el precio.

Este análisis resalta que la presión fiscal sobre los cigarrillos es especialmente significativa en los productos de la categoría de gama baja. Esto se debe a que una parte considerable del impuesto al cigarrillo en Colombia corresponde al componente específico, cuyo impacto es más pronunciado cuando el precio es más bajo. En consecuencia, los consumidores de productos de gama baja son los más afectados por los incrementos en el impuesto, ya que su precio final sube porcentualmente más. Según Invamer (2022), la razón principal para que los fumadores decidan comprar cigarrillo de contrabando es el precio. No obstante, lo importante a resaltar es que la presión fiscal es alta en todas las gamas de cigarrillo.

En adición a lo anterior, es relevante destacar que, a partir de la Ley 1819 de 2016, el componente ad valorem del impuesto al cigarrillo tiene como base gravable el precio de venta al público, el cual es certificado anualmente por el DANE según lo establecido en el Decreto 1170 de 2015. Pero, debido a que el componente ad valorem del 10% se cobra sobre el precio de venta al público que ya incluye los impuestos que recaen sobre el cigarrillo, se está gravando un 10% sobre una base que ya incorpora otros impuestos. En otras palabras, es posible que se esté aplicando una tributación en cascada. Este es un tema interesante pero que supera el alcance de este trabajo.

Tabla 3. Presión fiscal de los cigarrillos por gama 2017-2022*

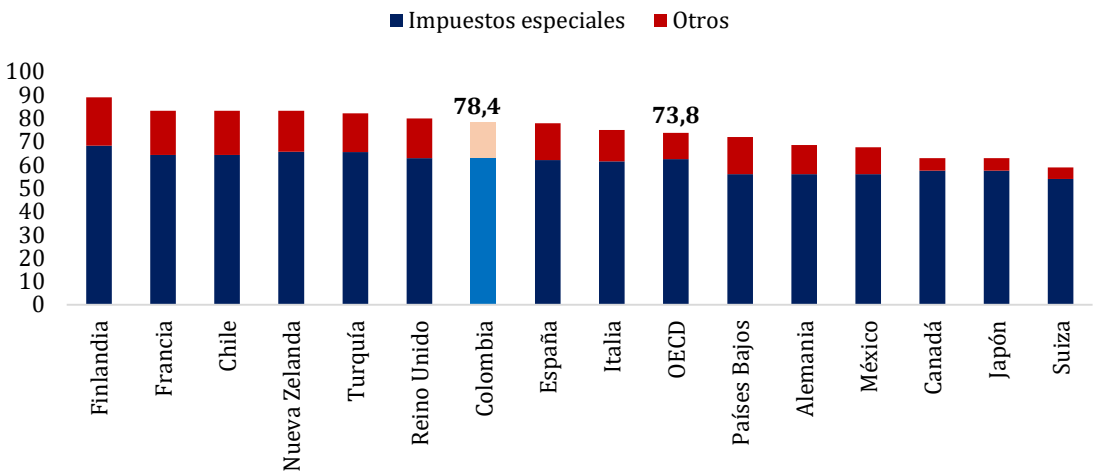
Año	PVP DANE promedio por gama**			Impuestos totales cobrados			Presión fiscal			Diferencial Baja - Alta
	Baja	Media	Alta	Baja	Media	Alta	Baja	Media	Alta	
2017	2.802	3.720	4.969	1.787	2.034	2.275	63,8%	54,7%	45,8%	18,0 pps
2018	3.031	4.304	6.066	2.493	2.776	3.167	82,2%	64,5%	52,2%	30,0 pps
2019	3.195	4.762	6.679	2.667	3.028	3.487	83,5%	63,6%	52,2%	31,3 pps
2020	3.551	5.531	7.656	2.888	3.341	3.848	81,3%	60,4%	50,3%	31,1 pps
2021	4.142	5.998	7.763	3.118	3.583	4.046	75,3%	59,7%	52,1%	23,1 pps
2022	4.580	6.285	7.540	3.452	3.888	4.245	75,4%	61,9%	56,3%	19,1 pps

Fuente: Elaboración propia con base en Zapata et al (2021).
*Se calcula la presión fiscal para una cajetilla de cigarrillos de 20 unidades.
** El precio de venta al público utilizado se le descontó la inflación.

De manera similar, se llevó a cabo un análisis para países pares con el objetivo de establecer un marco de referencia para evaluar el impuesto al cigarrillo en Colombia y compararlo con estos mercados. Los impuestos sobre el tabaco en diversas partes del mundo se ven influenciados por las directrices del CMCT de la OMS. La legislación tiende a orientarse hacia el objetivo de reducir el consumo de cigarrillos mediante el aumento de los impuestos, ya sea a través de gravámenes específicos o ad valorem. A continuación, se presenta una comparación del precio final de los cigarrillos con impuestos de Colombia con países de América Latina y el Caribe.

[2] Se clasificaron los cigarrillos en tres gamas, para lo cual se utilizó el Precio de Venta al Público de Cigarrillos publicado por el DANE. Para cada año se calculó la media muestral y la desviación estándar. En la gama baja están todas aquellas marcas cuyo precio se encuentre una desviación estándar por debajo de la media, en la gama alta todas las marcas cuyo precio se encuentre una desviación estándar por encima de la media. Por último, la gama media están las marcas cuyo precio se encuentre entre los dos grupos anteriores.

Gráfico 1. Carga tributaria del impuesto al tabaco sobre el precio de venta
(Porcentaje, %)



Fuente: Fedesarrollo (2021).

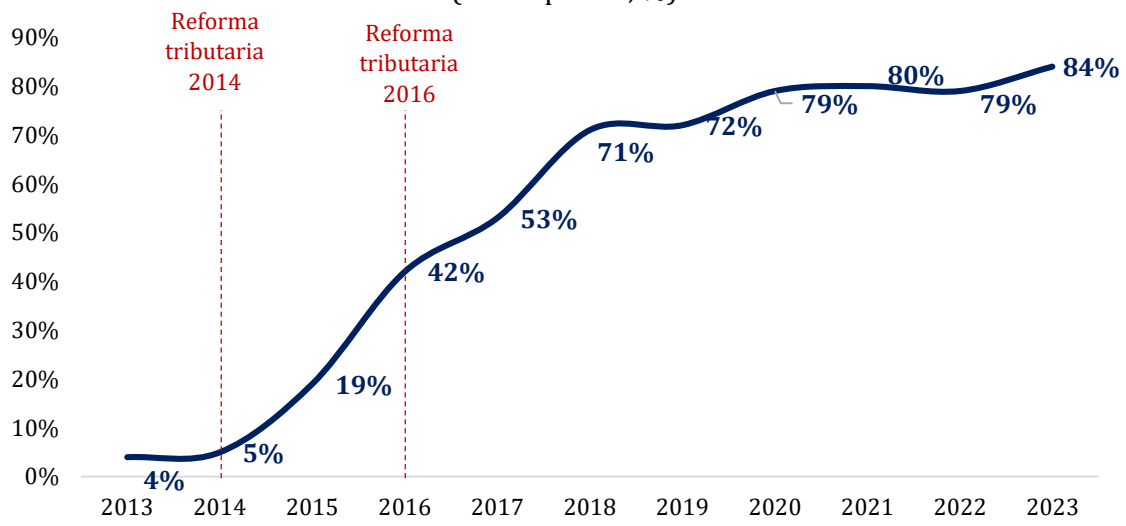
Asimismo, la Tabla 4 presenta las características generales del impuesto al cigarrillo en Colombia y siete países de la región. Vemos que Ecuador y Panamá tienen los niveles más elevados de contrabando en la región (Ver Recuadro 1 para el caso de Ecuador). Al comparar la incidencia del contrabando con la carga tributaria del impuesto al cigarrillo, se observa que tanto Ecuador como Panamá superan el promedio de la carga fiscal del cigarrillo en Latinoamérica, que es del 45%. Es relevante señalar que Ecuador presenta una carga tributaria sobre los cigarrillos del 70%. Estos datos sugieren que en algunos países de América Latina podría existir una relación entre el nivel de contrabando y el del impuesto al cigarrillo.

Tabla 4. Estructuras impositivas e incidencia del contrabando en América Latina

País	Sistema	Base gravable	Tarifa	Contrabando
Uruguay	Ad valorem	Precio "Ficto"	70%	37%
Brasil	Mixto	PVP + Cigarrillos	10% + BRL $1.50 (cajetilla 20U)	42%
Colombia	Mixto	PVP + Cigarrillos	10% + COP $3.263 (Cajetilla 20U)	34%
Ecuador	Específico	Cigarrillos	USD 3.2 (Cajetilla 20U)	84%
Perú	Específico	Cigarrillos	PEN 7,2 (Cajetilla 20U)	56%
El Salvador	Mixto	PVP sin impuestos + Cigarrillos	39% + USD$0,45 (Cajetilla 20U)	35%
Chile	Mixto	PVP + Cigarrillos	30% + 0,0010304240 UTM por unidad	21%
Panamá	ad valorem	PVP sin impuestos	100%	91%

Fuente: Elaborado con base en reglamentación de cada país y estadísticas de Invamer para Colombia y Ecuador.

Gráfico 2. Incidencia del comercio ilegal de cigarrillos en Ecuador
(Participación, %)



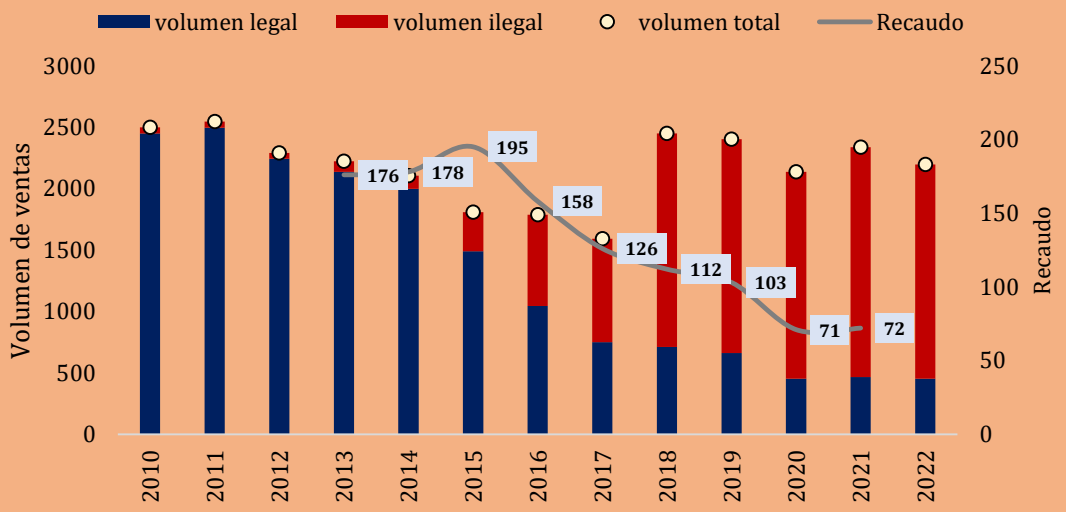
Fuente: Incidencia de cigarrillos ilegales Ecuador (2022).

Relacionado con lo anterior, se considera relevante profundizar en el caso ecuatoriano, dado que ocupa el segundo lugar en Latinoamérica en cuanto a la incidencia de contrabando y el comportamiento de sus mercados tiene estrecha relación por su cercanía con Colombia. A pesar de que el aumento de los precios del tabaco mediante impuestos ha demostrado ser una medida efectiva para reducir el consumo de tabaco, la experiencia ecuatoriana muestra un fenómeno particular. A lo largo de los últimos años, dado el significativo incremento en el impuesto al cigarrillo, se observa un notable aumento del contrabando. Se encontró además que el recaudo generado por el impuesto a los cigarrillos disminuyó en un 63% entre 2015 y 2021. El recuadro 1 resume lo sucedido con en el país vecino, en donde quedaron en una situación mucho peor que la que tenían antes de aumentar notablemente los impuestos al cigarrillo tradicional; menor recaudo tributario y un mercado de cigarrillos fuertemente distorsionado en el cual el contrabando explica el 84 % de las cajetillas vendidas.

Recuadro 1: Caso Ecuador

El Impuesto a los Consumos Especiales (ICE) es un tributo que grava al tabaco entre otros bienes y el cual tiene como base imponible el precio de venta al público sugerido. Este impuesto ha tenido modificaciones en su tarifa durante los últimos 10 años. Desde 2012 y hasta la actualidad se cobra una tarifa específica por unidad. Esta tarifa ha incrementado de 0,08 centavos de dólar en 2012[1] a 0,16 centavos de dólar en 2018. Con las reformas tributarias de 2014 y 2016 la tarifa del ICE para cigarrillos aumento en 73%, esto resultó en un incremento desmesurado de la incidencia del comercio ilícito de cigarrillos (Almeida et al, 2019). Lo anterior se evidencia en la gráfica 3; el contrabando de cigarrillos en Ecuador pasó de 5% a 19% entre 2014 y 2015 y de 19% a 42% entre 2015 y 2016.

Gráfico 3. Volumen legal e ilegal de cigarrillos en Ecuador y recaudo



Fuente: Elaboración propia con base en Invamer (2022).

La participación del ICE al tabaco ha disminuido en relación con el PIB, al pasar de representar el 0,19% en 2002 al 0,08% en 2017. Si bien las reformas tributarias al ICE de cigarrillos inicialmente aumentaron la recaudación en términos absolutos, a partir de 2015, cuando casi se duplica la tarifa, su recaudación empieza a caer, se estima que entre 2015 y 2022 las pérdidas por concepto del impuesto a cigarrillo ascienden a 1.600 millones de dólares (Almeida et al, 2019). Este comportamiento se refleja en la disminución del volumen de ventas legales de cigarrillos en Ecuador. Además, es importante destacar que a la par hay un aumento el volumen de cigarrillos ilegales en dicho país.

Debido a la caída del recaudo del ICE en más del 63% entre 2015 y 2021, el presidente Guillermo Lasso anunció una reducción en las tarifas del ICE mediante el decreto ejecutivo 645 del 10 de enero de 2023. Este decreto establece una disminución de la tarifa por unidad a cigarrillos de 0,17 a 0,16 centavos de dólar. Si bien esta medida generó controversias debido a que el objetivo del impuesto al tabaco es la reducción del consumo, la problemática asociada al comercio ilícito de cigarrillos es tan amplia en Ecuador que fue necesaria la implementación de esta medida (La Hora, 2023).

En resumen, el caso ecuatoriano evidencia los riesgos asociados a un aumento extraordinario del impuesto al tabaco en pocos años, pues, aunque su objetivo sea la reducción en el consumo de tabaco, en la práctica puede conllevar a aumentos exacerbados del contrabando de cigarrillos.

1.3 **Caracterización del mercado legal e ilegal de cigarrillos en Colombia**

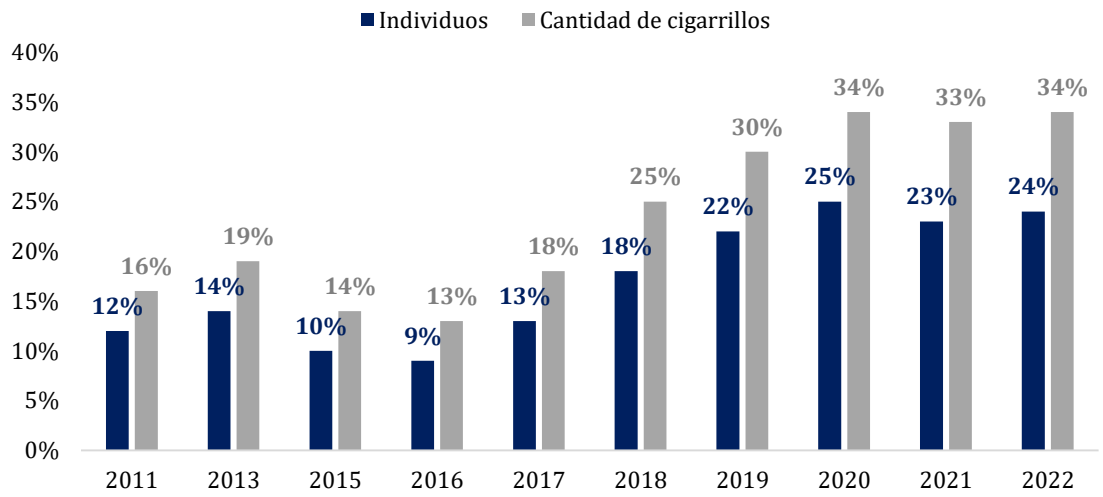
El consumo legal de cigarrillos en Colombia ha disminuido en los últimos años, según datos de Invamer (2022). En 2011, el consumo semanal promedio de cigarrillos en el país era de 57,0, y para 2022 esta cifra ha disminuido a 45,1. Además, se destaca que la prevalencia del consumo de tabaco es mayor en zonas urbanas en comparación con las zonas rurales, y los hombres consumen en promedio 10,1 cigarrillos semanales más que las mujeres.

Por otro lado, la Encuesta Nacional de Calidad de Vida del DANE, en el período de 2016 a 2021, muestra una reducción en la prevalencia del consumo de tabaco del 8,3% al 5,6%, lo que implica un millón menos de fumadores (Minsalud, 2022). Aunque la Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas de 2020 informa una prevalencia del 9,8%, y la Encuesta Nacional de Salud, Bienestar y Envejecimiento realizada en 2015 reportó una prevalencia del 12,0, la tendencia general refleja una clara disminución en el consumo de cigarrillos en Colombia.

En cuanto al precio de venta de los cigarrillos legales en el país, el DANE, según el decreto 4676 de 2006, certifica anualmente el precio de venta al público de cigarrillos y tabaco elaborado. Para 2022, el precio promedio de todas las marcas de cigarrillos legales en Colombia fue de $6.458, en 2021 fue de $5.933, y en 2020 fue de $5.254. Esto indica un aumento del 22,9% en el precio promedio de los cigarrillos entre 2020 y 2022

Por otro lado, la caracterización del mercado ilegal de cigarrillos en Colombia es limitada dado que, sobre el contrabando de cigarrillos, la disponibilidad de fuentes y estadísticas que documenten este fenómeno en Colombia es reciente. Según el último estudio de incidencia de cigarrillos ilegales en Colombia de Invamer (2022), el contrabando ha alcanzado una participación del 34% en el mercado de cigarrillos. Esta cifra muestra una tendencia creciente, ya que ha aumentado en 21 puntos porcentuales en solo 6 años, comparado con el 13% registrado en 2016 (Contrabando 2016: 13%).

Gráfico 4. Evolución del porcentaje de cigarrillos ilegales en Colombia
(Participación, %)



Fuente: Incidencia de cigarrillos ilegales en Colombia 2022 - Invamer (2022).

Igualmente, se destaca que el consumo de cigarrillos ilegales es más prevalente en zonas rurales del país, con una participación del 48%, en contraste con el 30% registrado en zonas urbanas. La incidencia del contrabando es más marcada en estratos socioeconómicos bajos, con un 40% en estratos 1 y 2, y un 9% en estratos 4, 5 y 6. A su vez, según Invamer (2022), el grupo de edad de

45 a 64 años es el que más contribuye al consumo de cigarrillos ilegales en Colombia, con una participación del 44% en el mercado ilegal.

En cuanto a la procedencia de los cigarrillos de contrabando que ingresan al país, se informa que, del 34% del cigarrillo de contrabando, 11,6 puntos porcentuales vienen de Uruguay, 5 puntos de Emiratos Árabes, 4,1 de Corea, 3,9 de Paraguay y 3,0 puntos porcentuales de China. Además, la marca de origen ilegal más comercializada en el país es Rumba, con una participación del 11,6%, seguida de Carnival, Ibiza y Fisher, con participaciones del 3,5%, 1,9% y 1,8%, respectivamente (Invamer, 2022). Asimismo, el precio promedio de todas las marcas de cigarrillos ilegales en Colombia se situó en $4.002 para 2022, mientras que en 2021 fue de $3.742 y en 2020 de $3.740.

De otra parte, al analizar por departamentos se observa que los mayores niveles de contrabando de cigarrillos se encuentran en la Costa Caribe. Para 2022, la participación del contrabando en los departamentos de Magdalena, Sucre, Córdoba, Atlántico, Cesar, La Guajira y Bolívar se ubicó en promedio en el 73%. Por otro lado, Santander, Norte de Santander y Arauca tuvieron en 2022 un contrabando de cigarrillos promedio del 49%. Por último, la región Amazónica y el sur del país presentan los niveles más bajos de contrabando en el país.

Gráfico 5. Participación del contrabando por departamento 2022

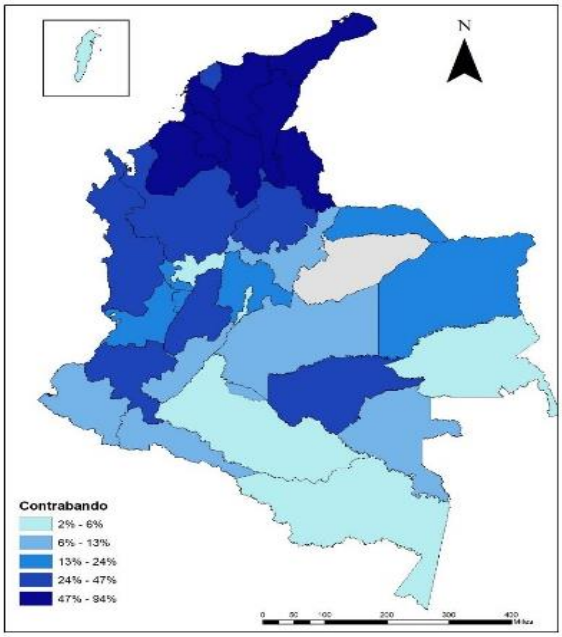


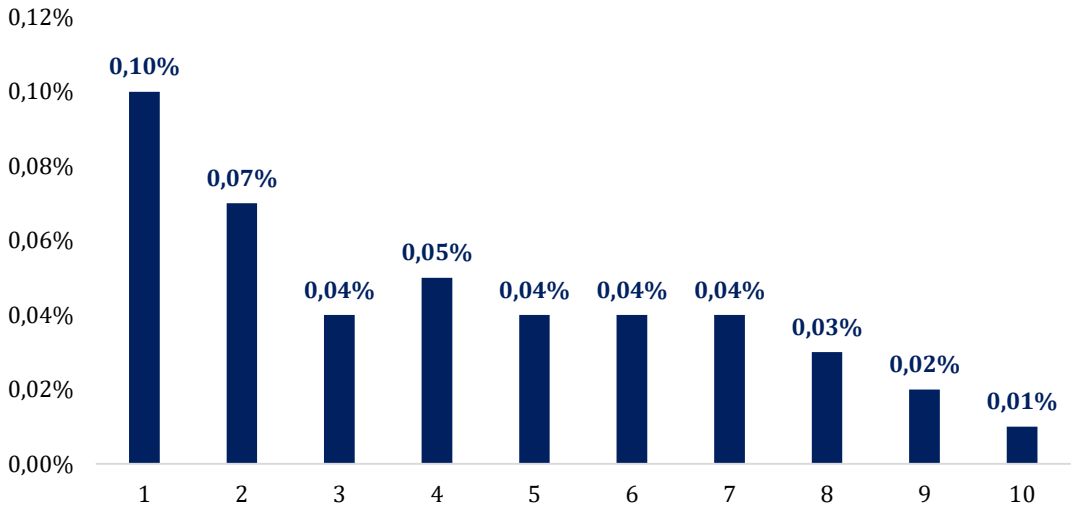
Tabla 5. Departamentos con mayor contrabando 2020 -2022

Departamento	2020	2021	2022
La Guajira	97%	94%	94%
Sucre	77%	70%	91%
Cesar	74%	85%	88%
Magdalena	85%	84%	82%
Norte de Santander	62%	68%	79%
Bolívar	47%	62%	70%
Córdoba	61%	58%	63%
Atlántico	56%	47%	51%
Antioquia	47%	34%	37%

Fuente. Incidencia de cigarrillos ilegales en Colombia – Invamer (2022).

Por otro lado, Fedesarrollo (2021) calculó la incidencia del impuesto al cigarrillo con la normativa vigente del 2017 sobre los ingresos totales de los hogares. Los resultados sugieren una tendencia regresiva en la medida en la que el pago del impuesto es más alto para el primer decil y va disminuyendo en la medida en la que aumenta el ingreso. Este resultado va en línea con lo que encontró Invamer (2022) que indica que el consumo de cigarrillos ilegales es más alto en la población con menores ingresos, ver Gráfico 6.

Gráfico 6. Incidencia del impuesto a los cigarrillos por deciles de hogares
(Porcentaje, %)



Fuente: Fedesarrollo (2021).

Dado los resultados hasta ahora encontrados, es pertinente hacer una revisión de la literatura reciente que aborda la relación entre los impuestos a los cigarrillos y la incidencia de contrabando. En Colombia, la literatura acerca del impacto de un aumento en la tarifa del impuesto al cigarrillo en la demanda de tabaco y su correlato en el contrabando de cigarrillos es relativamente reciente. Algunos estudios se han centrado en analizar las elasticidades ingreso y precio de la demanda de cigarrillos, mientras que otros han explorado la relación entre el aumento del impuesto al cigarrillo y el incremento del contrabando. Adicionalmente, algunos autores han adoptado un enfoque legal para abordar la problemática del contrabando de cigarrillos en Colombia. A continuación, se presentan algunos hallazgos clave de esta literatura.

Maldonado et al (2016) calcularon las elasticidades precio e ingreso de la demanda agregada de cigarrillos en Colombia, revelando que la elasticidad precio de la demanda es de -0,78. Este resultado indica que un aumento del 10% en el precio del cigarrillo reduce la demanda agregada en un 7,8%. Por otro lado, Tovar (2016) estimó que un incremento del 10% en el precio de los cigarrillos de segmento bajo y medio-bajo conlleva a un aumento del 22% en el contrabando.

Centrándose más específicamente en el estudio del contrabando, Tovar (2015) evaluó el impacto del impuesto al consumo sobre la participación del contrabando de cigarrillos en Colombia. Sus hallazgos indican un efecto positivo entre el impuesto y la participación del contrabando, concluyendo que el impuesto contribuye entre unos 25 y 34 puntos porcentuales a la presencia del contrabando en el mercado colombiano. Siguiendo esta línea, Tovar (2021) argumenta que los impuestos afectan negativamente al mercado legal, incentivando el crecimiento del mercado ilegal de cigarrillos. Utilizando variables instrumentales, sus resultados muestran una relación causal entre el aumento del contrabando y la disminución de las ventas legales, concluyendo que la política impositiva colombiana ha contribuido significativamente a la informalidad en este sector en los últimos años.

De otra parte, Zapata et al (2012) estimaron que entre 2008 y 2011, el costo fiscal del contrabando en Colombia ascendió a $69 mil millones, de los cuales $56 mil millones corresponden a impuestos de carácter departamental. Asimismo, desde una perspectiva legal, Rico et al (2018) concluyen que la ley anti contrabando no ha logrado cumplir con sus objetivos penales y disuasivos. Proponen que es crucial fortalecer las capacidades administrativas para implementar efectivamente la norma y así reducir el contrabando de cigarrillos en Colombia.

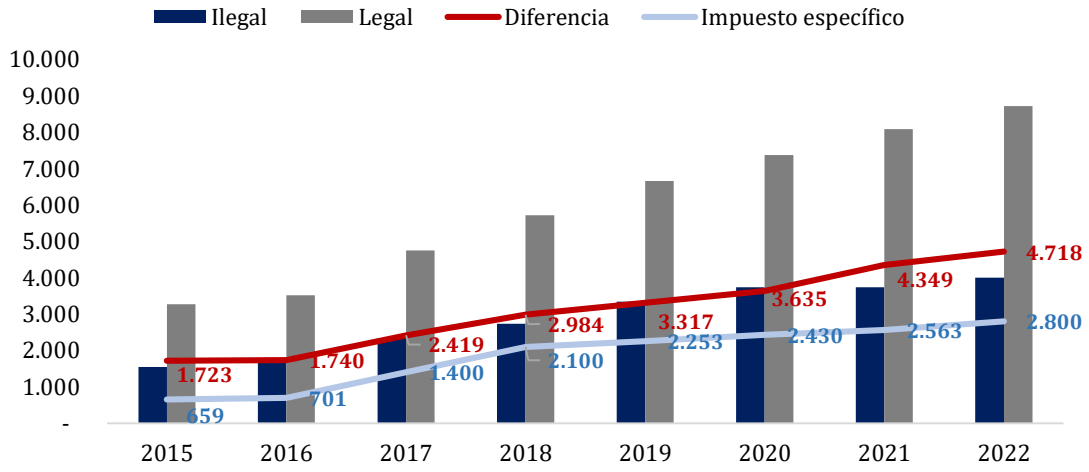
Asimismo, Moreno (2021) muestra que para aumentar el recaudo y aliviar las finanzas del sistema de salud colombiano, es imperativo fortalecer las medidas contra el consumo ilegal. Destaca la persistencia de un efecto sustitución entre el consumo legal e ilegal de cigarrillos, lo que implica la existencia de un recaudo potencial perdido debido al contrabando. Finalmente, un análisis específico de la Ley 1819 de 2016 realizado por Zapata et al (2016) señala que el aumento de las tarifas en el impuesto al cigarrillo de dicha ley resultó en un incremento del consumo de cigarrillos de contrabando en el tercil más bajo en 8 puntos porcentuales y en el tercil medio en 6 puntos porcentuales.

En resumen, se establece como un hecho estilizado que un aumento en los precios de los cigarrillos en Colombia conduce a un aumento en el contrabando, especialmente en los cigarrillos de menor precio.

Igualmente, Zapata et al. (2021) señala que el contrabando de cigarrillos ilegales genera considerables beneficios y utilidades para las bandas criminales al mismo tiempo ha tenido consecuencias adversas para las finanzas territoriales, ya que los departamentos dejan de percibir ingresos por impuestos al cigarrillo. Rico et al. (2018) mostró que el valor de mercado de cigarrillos ilegales en Colombia en el año 2017 se aproximó a los $311 mil millones, equivalente a 133,2 millones de cajetillas de contrabando vendidas. Por su parte, Invamer (2022) estima que la pérdida en el recaudo departamental ocasionada por el contrabando fue de $909.575 millones en el 2022. El departamento que experimentó la mayor pérdida de recaudo fue Antioquia con $206.238 millones de pesos, seguido por Atlántico, Magdalena y Córdoba con $41.086, $57.592 y $38.775 millones de pesos respectivamente.

De otra parte, uno de los factores que ha facilitado el aumento del contrabando en Colombia en los últimos años es la brecha de precios entre los cigarrillos legales e ilegales. Según Invamer (2022), la principal razón de compra de cigarrillos ilegales es su precio. En 2022, la diferencia de precios entre cigarrillos legales e ilegales se situó en $4.718. Además, se observa que esta brecha ha experimentado un aumento constante en los últimos años.

Gráfico 7. Evolución de la brecha de precios entre cigarrillos legales e ilegales y del impuesto al cigarrillo en Colombia*



Fuente: Incidencia de cigarrillos ilegales en Colombia – Invamer (2022).
*Únicamente se toma en cuenta el componente específico del impuesto al cigarrillo en Colombia.

En la misma línea, se destaca que en los últimos 5 años el precio legal de cigarrillos en Colombia ha tenido un aumento del 83,3%. Este incremento hizo posible que el precio de los cigarrillos ilegales aumentara en un 71,2%, por lo que se mantiene una diferencia considerable de precio

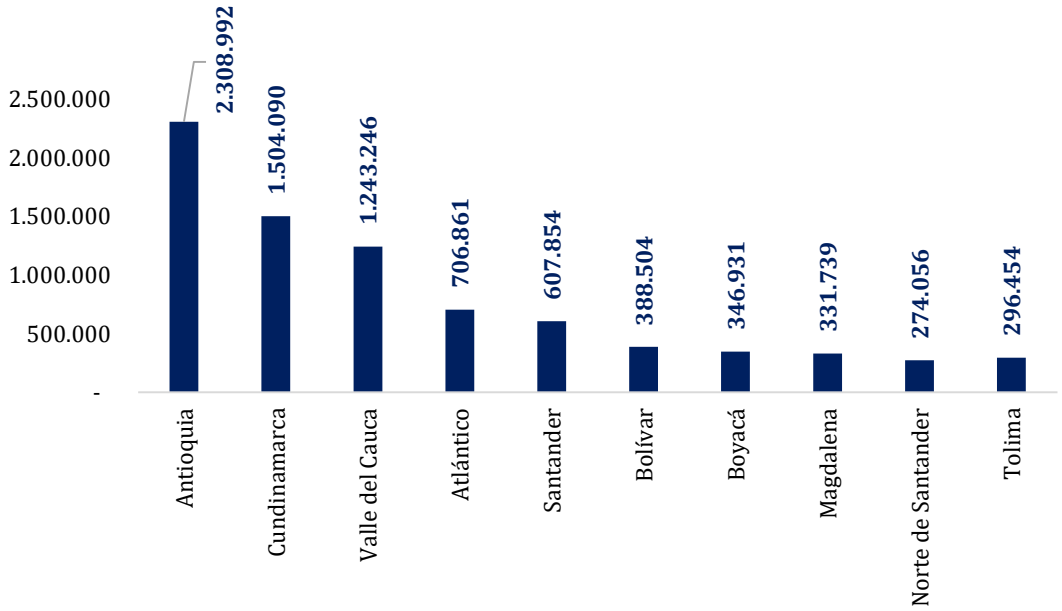
entre ambos mercados, pero los contrabandistas aumentaron sus ingresos. Además, se observa que el componente específico del impuesto al cigarrillo en Colombia también ha experimentado un constante aumento en los últimos años.

1.4 Impuestos y tributación

En esta sección, se analiza la importancia del recaudo fiscal del impuesto al cigarrillo en las finanzas territoriales, para esto se analizó la estructura de los ingresos departamentales. En primer lugar, se caracterizarán los ingresos departamentales y la dependencia de los ingresos corrientes a los ingresos tributarios en cada departamento y a su vez la relación entre los ingresos tributarios y el recaudo por el impuesto al cigarrillo. Este análisis se realiza con el objetivo de comprender cómo afectó el impuesto al cigarrillo en el recaudo territorial en los últimos años; veremos que el peso del impuesto a los cigarrillos es diferente en cada departamento. Finalmente, y a manera de ilustración, se muestran los giros departamentales a la ADRES para financiar el sistema de salud.

Antioquia fue el departamento que registró, en promedio, el nivel más alto de ingresos corrientes entre 2018 y 2021, seguido de Cundinamarca y Valle del Cauca, mientras que los departamentos con menores ingresos corrientes fueron los de Amazonas, Guainía, Vichada y Vaupés.

Gráfico 8. Promedio ingresos corrientes 2018-2021 - 10 departamentos con más ingresos



(Millones de pesos)

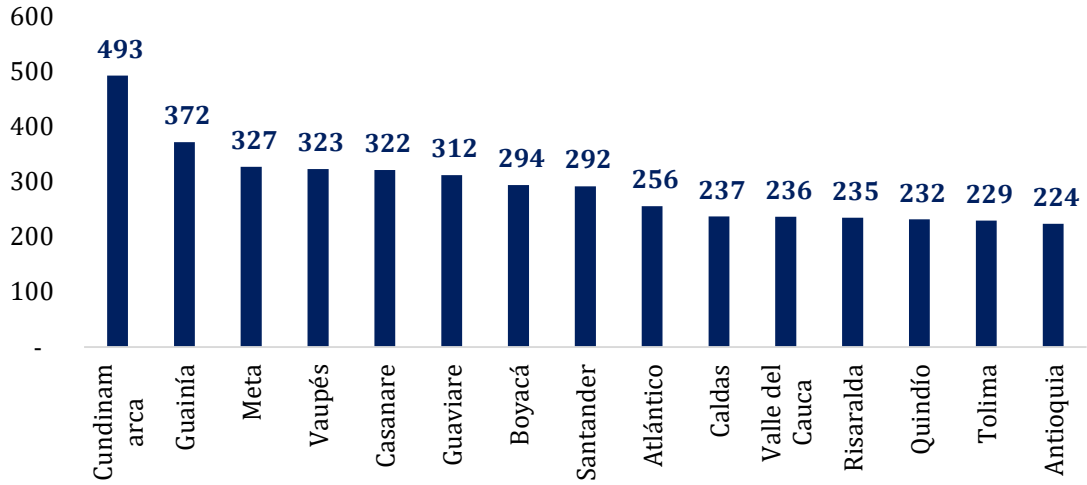
Fuente: Elaboración autores con base en información del SISFUT - CUIPO

Una forma más técnica de analizar los ingresos es hacer una comparación de los ingresos tributarios per cápita. Cundinamarca es el departamento con mayor recaudo y tiene unas diferencias significativas con el resto de los departamentos, ver Gráfico 9.

A fin de evaluar la relevancia del peso de los ingresos del impuesto al cigarrillo se hizo un análisis de la composición de los ingresos por tipo de impuesto entre el 2000 y el 2022. El Gráfico 10 nos muestra que este tributo explica alrededor del 13% del total de los ingresos tributarios departamentales. Este promedio, sin embargo, que este porcentaje es mucho mayor en algunos

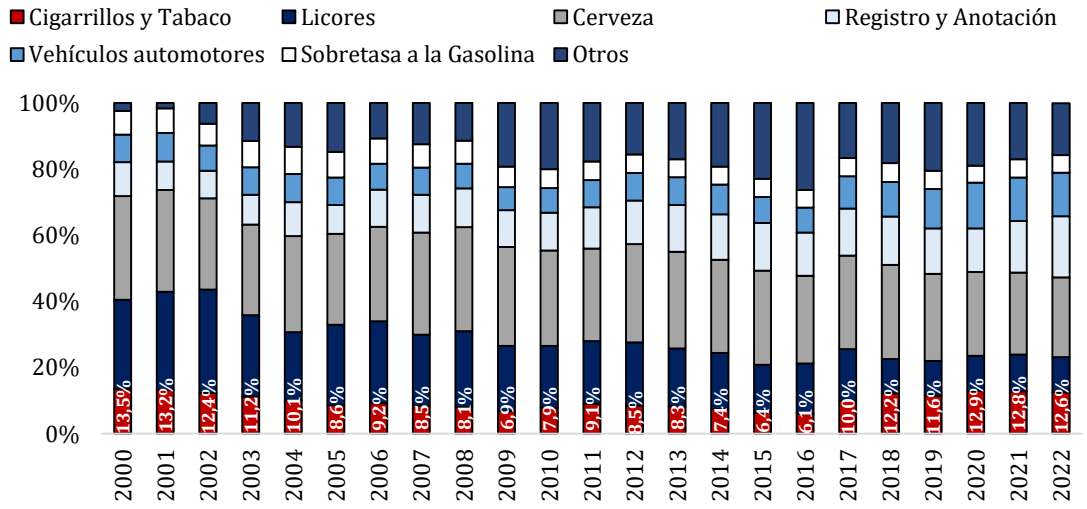
departamentos. Risaralda es la mayor con el 24% y le siguen Nariño, Caldas, Quindío y Antioquia, con participaciones del 24%, 22%, 22% y 21%, respectivamente.

Gráfico 9. 10 departamentos con mayores ingresos tributarios per cápita 2022
(Miles de pesos)



Fuente: Elaboración propia con base en información del SISFUT y CUIPO.

Gráfico 10. Participación impuesto al cigarrillo en los ingresos tributarios 2000 - 2022
(Promedio nacional)



Fuente: Elaboración propia con base en información CUIPO.

A su vez, la tabla 6 nos muestra la evolución del peso del impuesto al cigarrillo tradicional entre el 2018 y el 2021. En general muestra que este cae levemente a lo largo del periodo y la gran disparidad entre departamentos.

Tabla 6. Participación del impuesto al cigarrillo en los ingresos corrientes (%)

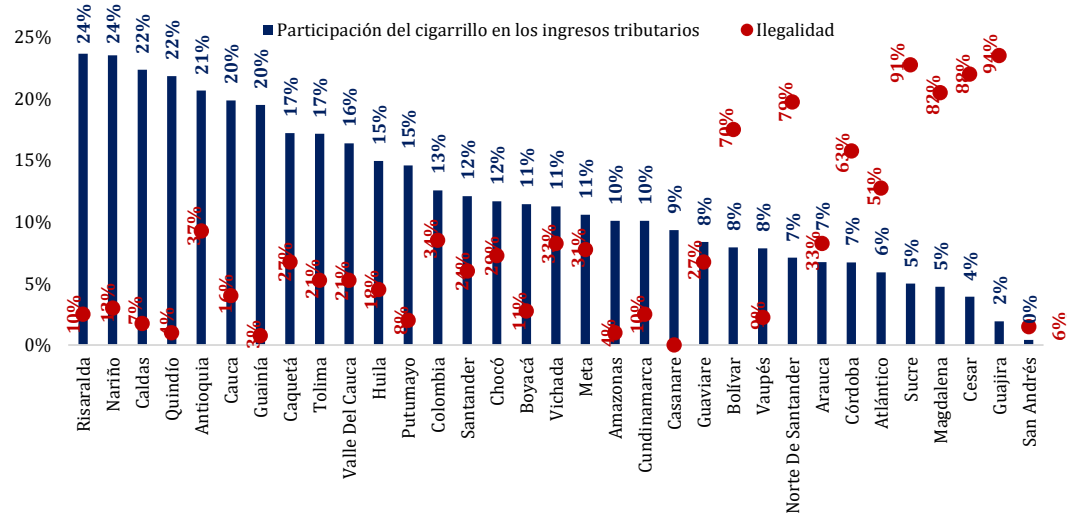
Departamento	2018	2019	2020	2021
Antioquia	10,2	11,1	13,4	11,89
Cundinamarca	5,9	3,4	8,1	9,41
Valle del Cauca	11,5	10,7	11,8	11,93
Atlántico	4,7	4,8	4,4	4,23
Santander	6,9	4,1	5,1	4,67
Bolívar	6,5	7,1	6,5	6,09
Boyacá	6,6	7,4	9,7	8,12
Magdalena	2,8	3,2	2,8	2,42
Norte de Santander	6,1	6,3	6,4	7,38
Tolima	11,2	12,2	13,1	13,1
Nariño	22,2	17,1	16,9	17,0
Córdoba	7,6	6,8	7,9	7,2
Cauca	9,8	9,5	9,8	9,2
Meta	12,2	10,7	11,0	11,8
Cesar	4,2	4,1	4,5	4,6
Huila	11,8	11,3	12,1	12,0
Risaralda	19,2	17,5	21,3	17,1
Caldas	18,2	15,6	20,3	19,3
San Andrés	0,3	0,2	0,1	0,2
Sucre	5,8	5,0	5,0	4,8
Quindío	15,1	14,8	16,5	17,7
Casanare	3,4	7,4	7,6	9,6
Chocó	12,7	11,7	11,7	9,0
Guajira	4,5	3,5	2,4	1,8
Putumayo	9,7	10,1	8,0	8,5
Caquetá	11,3	10,7	13,9	12,9
Arauca	3,9	6,4	6,6	9,3
Guaviare	3,1	3,6	3,9	3,9
Amazonas	9,8	3,5	3,6	3,9
Guainía	4,8	4,4	6,6	6,9
Vichada	1,3	1,7	1,7	2,0
Vaupés	1,7	2,3	1,0	1,7

Fuente: SISFUT, CUIPO, Cálculos Fedesarrollo.

Este panorama deja en claro que el peso del impuesto a los cigarrillos es muy diferente entre departamentos, lo que implica que cualquier cambio en el monto del impuesto al cigarrillo afectará a cada departamento de manera única, dependiendo tanto del peso de este impuesto en sus ingresos y de la incidencia del contrabando en su jurisdicción. La gráfica 11 muestra que los departamentos en los que el recaudo del impuesto al cigarrillo tiene un menor peso en los ingresos tributarios, son también los departamentos con mayor nivel de contrabando en el país.

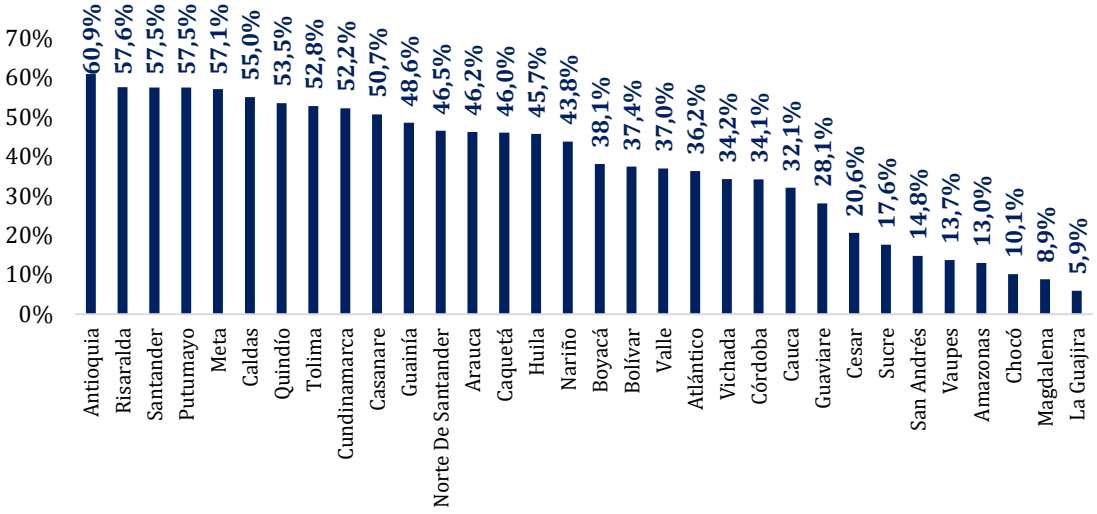
Este resultado es un ejemplo más de cómo el mercado ilegal de cigarrillos debilita las finanzas territoriales al reducir los ingresos tributarios por impuesto a los cigarrillos.

Gráfico 11. Participación del impuesto al cigarrillo en los ingresos tributarios por departamento 2022 y participación del contrabando por departamento



Fuente: Elaboración propia con base en información CUIPO.

Gráfico 12. Participación del impuesto al cigarrillo en las trasferencias departamentales a la ADRES



Fuente: Elaboración propia con base en información de la ADRES.

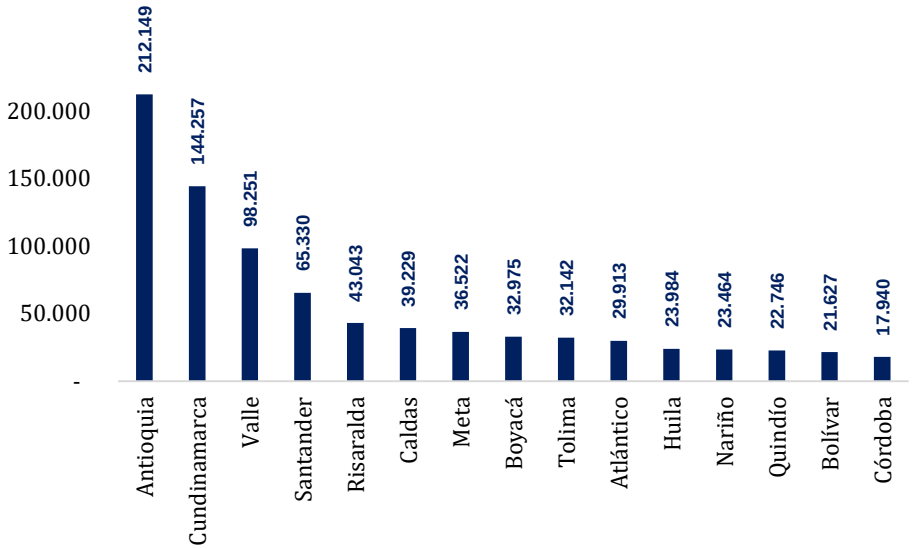
Relacionado con lo anterior, es relevante destacar que, conforme al Decreto 2497 de 2018, la totalidad del recaudo del componente ad valorem[3] y buena parte del específico de los impuestos al cigarrillo deben ser transferidas directamente por la entidad territorial responsable a la

[3] Para el caso del componente específico, el Decreto 2265 determina que: "Los ingresos adicionales por efecto del aumento en la tarifa del impuesto al consumo de cigarrillos nacionales y extranjeros deben ser liquidados a la ADRES a través de los departamentos".

Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES)[4]. En el año de 2022, los departamentos realizaron giros por $925.755 millones a la ADRES. Antioquia encabezó en participación del impuesto al cigarrillo en las transferencias a la ADRES, con un peso del 60,9%, seguido por Risaralda y Santander, con participaciones del 57,6% y 57,5%, respectivamente. Por último, se observó que en términos per cápita, los departamentos que más contribuyeron a la ADRES fueron Risaralda, Cundinamarca y Quindío.

Gráfico 13. Recursos recibidos por la ADRES del impuesto al cigarrillo en los 15 departamentos con más transferencias

(Miles de pesos)



Fuente: ADRES.

1.5 Análisis Proyecto de Ley 274 de 2022 de Cámara y Proyecto de Ley 308 de 2023 de Cámara

En noviembre de 2022, se presentó para el primer debate de Cámara el Proyecto de Ley 274, cuyo propósito es regular medidas destinadas a desincentivar el consumo de productos de tabaco, sus derivados, sucedáneos o imitadores mediante medidas fiscales que contribuyan al recaudo tributario. La ponencia para el segundo debate se hizo pública el 7 de octubre de 2023. Este proyecto modifica la Ley 223 de 1995, y propone establecer una tarifa de $8.400 por cada cajetilla de 20 unidades o proporcionalmente su contenido para los cigarrillos, columnas de tabaco para calentar y cigarritos[5]. Además, introduce un impuesto ad valorem al consumo de sucedáneos o imitadores de productos de tabaco del 150% sobre el precio de venta al público certificado por el DANE.

Como es conocido, actualmente la tarifa del componente específico del impuesto al cigarrillo, definida para 2024 en $3.725, la que se ajusta anualmente según el IPC certificado por el DANE más 4 puntos. Además, en 2023 el aumento en el componente específico fue de 16,5%. El Proyecto de Ley 274 propone un aumento del 157% en la tarifa del componente específico, llevándola a $8.400. Es posible que un incremento tan significativo en un solo año no sea apropiado, ya que

[4] La ADRES es la administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) que tiene como objetivo garantizar el adecuado flujo de los recursos del SGSSS e implementar los respectivos controles. Entre sus funciones está efectuar el reconocimiento y pago de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) del aseguramiento obligatorio en salud.

[5] En la práctica, las columnas de tabaco son los mismos consumibles de tabaco calentado.

podría tener consecuencias adversas en las finanzas territoriales y puede incentivar el contrabando.

Se realizó una simulación para medir cual sería el precio final con impuestos de los cigarrillos en tres categorías si se aprueba este proyecto de ley. Para esto, se realizó una clasificación en tres gamas de precios según los precios de venta al público de cigarrillos en Colombia reportados por el DANE para el 2023. Para el cálculo del impuesto total se incluyó además de la tarifa específica de $8.400, el IVA del 19% y el componente ad valorem del impuesto del 10% ya que, el proyecto de ley no propone modificaciones en este componente.

Es importante mencionar que para analizar lo propuesto en el Proyecto de Ley 274 de 2022 se planteó el contrafactual de la tarifa de $8.400 para 2022, esto se hizo debido a que el Proyecto de Ley no establece cuando entraría en vigor la nueva tarifa, además, simular una tarifa de $8.400 para 2022 permite hacer una comparación con la normativa vigente para 2022 (Componente específico de $2.800, componente ad valorem del 10% y el IVA del 19%).

Al comparar la tarifa propuesta en el proyecto de ley 274 de 2022 con el impuesto actual para 2022 se encuentra un aumento importante en el precio final de los cigarrillos en las tres categorías de precios. Es relevante señalar que el mayor incremento se registra en la categoría de precio más baja, con una presión fiscal total de 88,3%. Este resultado implica un aumento en más de 13 puntos porcentuales en la presión fiscal en comparación a la normativa vigente para 2022. El resultado da cuenta que la presión es mucho mayor sobre los cigarrillos de menor precio, como se mencionó anteriormente, lo que puede tener consecuencias negativas en el recaudo del impuesto, debido a que las personas con menores ingresos tienen mayores incentivos a trasladar su consumo al mercado ilegal.

Tabla 7. Presión fiscal impuesto al cigarrillo Proyecto de Ley 274 de 2022

Presión fiscal		
Gama	**2022**	**PL 274**
Baja	75,4 %	88,3%
Media	61,9%	79,3%
Alta	56,3%	74,7%

Fuente: Elaboración propia con base en Precio de venta al público de cigarrillos DANE.

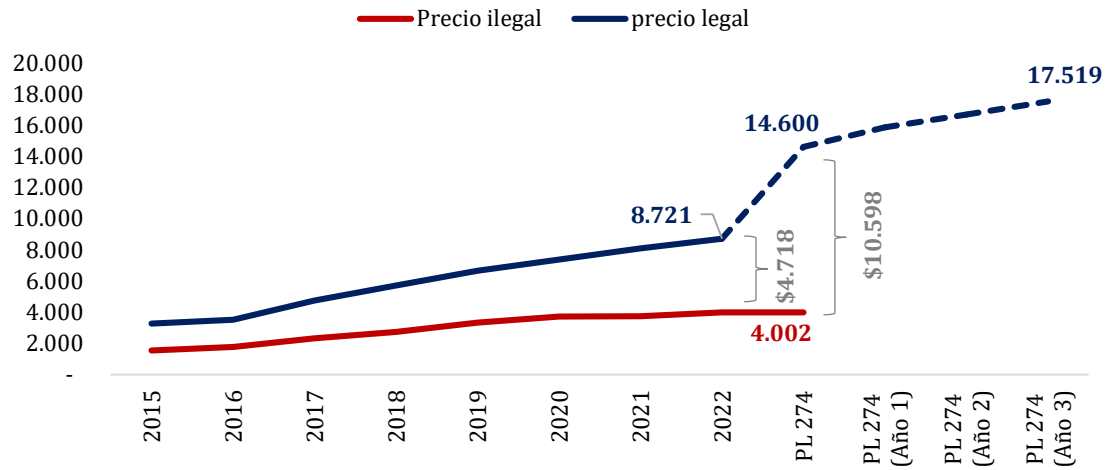
Este escenario podría incentivar a los consumidores de cigarrillos de la categoría más baja a trasladar su consumo al mercado ilegal de cigarrillos en Colombia. Como ya se mencionó, la razón principal de compra de los consumidores de cigarrillos ilícitos es el precio. Este hallazgo sigue lo planteado por Zapata et al. (2016), quienes sostienen que un aumento en las tarifas del impuesto al cigarrillo aumenta el consumo de cigarrillos de contrabando.

En concordancia con lo anterior, el Proyecto de Ley 274 de 2022 resultaría en un incremento del 56% en el diferencial de precios entre el mercado legal e ilegal de cigarrillos en Colombia. Este aumento tendría dos efectos adversos: i) Podría traducirse en un incremento de los niveles de contrabando debido al aumento del precio en el mercado legal, y ii) Una mayor disparidad de precios permitiría a los contrabandistas aumentar el precio de los cigarrillos ilegales, fortaleciendo así el contrabando en el país y aumentando las ganancias percibidas por esta actividad ilícita.

El gráfico 13 permite además evidenciar el aumento en el precio del mercado legal de cigarrillos a causa del aumento de la tarifa del componente específico del impuesto al cigarrillo. En promedio se evidencia que el precio de venta al público de los cigarrillos aumentaría a $14.600, lo que

significa un aumento de más de $10.000 en comparación con el precio de venta ilegal al público para 2023.

Gráfico 14. Diferencial entre el precio legal y el precio ilegal de cigarrillos con el PL 274 de 2022



Además, este aumento en el componente específico también impactaría el impuesto pagado en el componente ad valorem debido a que, según la Ley 1819 de 2016, este componente corresponde al 10% de la base gravable certificada como el precio de venta al público de los cigarrillos por el DANE. Es decir, el aumento en el componente específico del impuesto al cigarrillo se traduce en una base gravable más alta para el siguiente año y, por ende, un mayor impuesto en el componente ad valorem. Lo anterior se evidencia en la tabla 8, en donde el valor pagado por el componente ad valorem del impuesto al cigarrillo aumenta de $872 a $1.460 en tan solo el primer año de posible entrada en vigor del proyecto de ley 274 de 2022.

Tabla 8. Propuesta de impuesto al cigarrillo de combustión - PL 274 de 2022

	2022	PL 274	PL 274 (Año 1)	PL 274 (Año 2)	PL 274 (Año 3)
Precio de venta al público	8.721	14.600	15.860	16.684	17.519
Impuesto componente específico*	2.800	8.400	9.072	9.771	10.523
Impuesto componente Ad valorem (10%)	593	872	1.460	1.586	1.668
Precio de venta sin impo. consumo	5.328	5.328	5.328	5.328	5.328
IVA	851	851	851	851	851
Precio de venta sin impuestos	4.477	4.477	4.477	4.477	4.477
Total impuestos pagados	4.244	10.123	11.383	12.207	13.042
Presión fiscal	49%	69%	72%	73%	74%

Fuente: Elaboración propia con base en Invamer (2022). El componente específico se calcula para el año 1 asumiendo una inflación de 4,0% más 4 pps, para el año 2 y 3 se asume una inflación de 3,7% más 4 pps.
Nota: Para este cálculo se usó el precio de venta promedio medido por Invamer (2022).

Por otro lado, se encuentra actualmente en trámite el Proyecto de Ley 308 de 2023 de Cámara del representante a la Cámara Armando Zabaraín por medio del cual se actualiza el impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado. En este proyecto se establece un aumento al componente específico del impuesto al cigarrillo a $3.700 y se mantiene el aumento anual con base en el IPC del año anterior certificado por el DANE más 4 pps. En la tabla 10 se presenta el mismo ejercicio de la tabla 9 para el PL 308 de 2023.

Tabla 9 Propuesta de impuesto al cigarrillo de combustión - PL 308 de 2023

	2022	PL 308	PL 308 (Año 1)	PL 308 (Año 2)	PL 308 (Año 3)
Precio de venta al público	8.721	9.900	10.314	10.663	11.029
Impuesto componente específico*	2.800	3.700	3.996	4.304	4.635
Impuesto componente a d valorem (10%)	593	872	990	1.031	1.066
Precio de venta sin impo. consumo	5.328	5.328	5.328	5.328	5.328
IVA	851	851	851	851	851
Precio de venta sin impuestos	4.477	4.477	4.477	4.477	4.477
Total impuestos pagados	4.244	5.423	5.837	6.186	6.552
Presión fiscal	49%	55%	57%	58%	59%

Fuente: Elaboración propia con base en Invamer (2022). El componente específico se calcula para el año 1 asumiendo una inflación de 4,0% más 4 pps, para el año 2 y 3 se asume una inflación de 3,7% más 4 pps.
Nota: Para este cálculo se usó el precio de venta promedio medido por Invamer (2022).

Se observa que, en caso de que entre en vigor el PL 308 de 2023, se produciría un incremento al 55% en la carga fiscal del impuesto al cigarrillo. En comparación, este aumento representaría una carga fiscal inferior a la establecida en el previamente mencionado PL 274 de 2022. Este hecho implicaría que el aumento en el componente específico del impuesto al cigarrillo no sería tan significativo (13,4%) en comparación con la tarifa del 2023, lo que, a su vez, no incentivaría el aumento del contrabando de cigarrillos en el país. Como consecuencia directa, las finanzas territoriales no se verían amenazadas.

En conclusión, aunque es válido continuar implementando acciones para disminuir el consumo de tabaco, el incremento del componente específico del impuesto al tabaco en un 157% (PL 274/2022), comparado con la tarifa actual para 2023 ($8.400 frente a $3.263), no es la medida más eficaz para lograr dicho objetivo. Esta acción podría potencialmente aumentar el contrabando de cigarrillos en Colombia, lo que a su vez podría disminuir los ingresos tributarios de los departamentos.

Por último, para entender de primera mano la problemática que acarrea el contrabando de cigarrillos en Colombia, se realizaron entrevistas con diversas entidades, como las gobernaciones y secretarías de hacienda, a continuación, se derivan conclusiones y perspectivas relevantes sobre la problemática del contrabando de cigarrillos en Colombia y sus repercusiones a nivel regional.

En las reuniones con los jefes de rentas de la Secretarías de Hacienda de Cundinamarca y de Santander, se encontró una postura compartida. Ambos departamentos consideran que no es apropiado aumentar la tarifa del componente específico de cigarrillos. Desde una perspectiva fiscal, sostienen que esto podría resultar en incrementos en los niveles de contrabando, llevando a una disminución en la recaudación departamental. Se argumenta que un aumento en la tarifa del impuesto al cigarrillo podría favorecer la proliferación del mercado ilegal.

En Cundinamarca, se afirma que un aumento en la tarifa no necesariamente implicaría un mayor recaudo tributario. La evidencia muestra que, desde la Ley 1819 de 2016 que incrementó significativamente la tarifa del componente específico del impuesto al cigarrillo, la recaudación se ha mantenido estable debido al efecto del aumento de la tarifa. Sin embargo, la base gravable ha disminuido, lo que resulta en una disminución general de la recaudación del impuesto. Se menciona la experiencia previa con la Ley 14 de 1983, que estableció un impuesto del 100% sobre el valor CIF de los cigarrillos.

En concordancia con Cundinamarca, el departamento de Santander respalda la postura de evitar el aumento de la tarifa del componente específico de cigarrillos. Además, señala que la lucha contra el contrabando se ha intensificado con operativos regulares en diversos municipios y áreas metropolitanas, resultando en la incautación de numerosos productos ilegales de marcas reconocidas. Se destaca que la adquisición de estos productos ilegales se ve impulsada por la diferencia de precios en comparación con los cigarrillos legales.

Ambos departamentos coinciden en que, para lograr el objetivo de reducir el consumo de tabaco en el país, las medidas fiscales no deben ser la única alternativa. Abogan por la necesidad de articular también medidas de salud y regulación de estos productos como parte integral de una estrategia que integre regulación y tributación al tabaco.

1.6 **A modo de conclusión**

A lo largo de este informe, se ha examinado el mercado de cigarrillos en Colombia, centrándose en el impuesto a los cigarrillos y su evolución en los últimos años. Se llevó a cabo una caracterización tanto del mercado legal como del ilegal de cigarrillos en el país, explorando la relación entre el impuesto al cigarrillo y la incidencia del contrabando. Por último, se analizó la pertinencia de aumentar la tarifa del componente específico del impuesto al cigarrillo, según lo propuesto en el Proyecto de Ley 274 de 2022 de la Cámara. Tras esta revisión, se evidencia que, aunque el consumo de cigarrillos en Colombia ha decrecido, los cigarrillos de contrabando han aumentado su participación en el mercado nacional. Se plantea que esta situación se ha producido debido al incremento en las tarifas del componente específico del impuesto.

En consonancia con lo anterior, el estado del arte realizado reveló una relación entre el impuesto al cigarrillo y la incidencia del contrabando, respaldando el fenómeno mencionado del aumento del contrabando en el país. Además, se constató que este aumento del contrabando tiene un impacto negativo en las finanzas territoriales, con disminuciones evidentes en el recaudo por este impuesto.

Por lo tanto, se considera que, si bien es necesario seguir implementando medidas para reducir el consumo de tabaco en el país debido a los riesgos para la salud, dichas medidas no deben limitarse únicamente a aspectos fiscales. Además, un aumento significativo en la tarifa del impuesto, como en el propuesto en el PL 274 de 2022 (157%) podría no generar los efectos deseados al propiciar el aumento del contrabando, y, por ende, reducir la recaudación fiscal.

2. Tributación y regulación de los Productos de Tabaco Calentado (PTC) y de Cigarrillos Electrónicos (CE)

2.1 Introducción

Durante la pasada década, los Productos de Tabaco Calentado (PTC) y los Cigarrillos Electrónicos (CE) ganaron popularidad al ingresar en los mercados como alternativas innovadoras a los cigarrillos convencionales. Su propósito inicial radicaba en reducir los riesgos para la salud asociados con la combustión del tabaco y las toxinas presentes en éste. Algunos de estos productos están diseñados para proporcionar una cantidad de nicotina suficiente que simule la experiencia de fumar cigarrillos, lo que influye en la decisión de los consumidores y determina la adopción y sustitución hacia estos nuevos productos. A pesar de que la intención original de estos productos era ofrecer una alternativa menos perjudicial que los cigarrillos, esta premisa sería efectiva únicamente si no se atrajera a jóvenes y no fumadores hacia su consumo. (WHO, 2016).

En términos generales, la evidencia indica un aumento constante en el consumo de estos productos en la población colombiana. La ausencia de una regulación se convierte en una prioridad urgente, especialmente para reducir el consumo de nicotina entre los jóvenes. Estas normas buscarían proporcionar directrices claras en la comercialización, publicidad y lugares de uso, así como la implementación de impuestos para desalentar el consumo y aumentar el recaudo de los departamentos con el fin de combatir las externalidades negativas que generan estos productos.

A pesar del carácter innovador de los productos de tabaco calentado y de los cigarrillos electrónicos, no se puede olvidar que hoy en día estos están en manos de menores de edad y que también conllevan riesgos para la salud según la evidencia científica. Por ejemplo, estos pueden afectar la función sináptica, pulmonar y digestiva de las personas (Goriounova & Mansvelder, 2012; WHO, 2016; Ponciano-Rodriguez & Chávez Castillo, 2020), sin embargo, en comparación con los cigarrillos convencionales, se observó que los cigarrillos electrónicos contienen menos agentes cancerígenos (Abrams, et al., 2018), por lo que, existe aún incertidumbre sobre los efectos a largo plazo de su consumo (Jonas, 2022).

En este sentido, la regulación internacional converge a la meta común de reducir el consumo de los PTC y CE. Para estos productos la regulación de los países tomó diferentes perspectivas, identificadas en cuatro posiciones: i) prohibición, ii) asimilación al cigarrillo tradicional, iii) regulación especial y iv) regulación con enfoque terapéutico (Zapata et al., 2022). En donde la mayoría de los países que regulan los PTC y CE toman de base las medidas que se implementan para los cigarrillos tradicionales, en cuanto, por ejemplo, las restricciones de edad; las restricciones de uso en lugares públicos; la prohibición de la publicidad y la inclusión de advertencias gráficas sobre los riesgos del consumo.

Por lo tanto, al ser un producto nuevo y que podría reducir los riesgos de los fumadores activos, se le da un trato diferente y a la vez precavido en términos de regulación, ya que, se enfoca más en los ingredientes que estos productos tienen y el cómo asegurar que sean más seguros que los cigarrillos mediante estudios científicos y notificaciones previas ante la autoridad competente antes de salir al mercado.

A su vez, la implementación de impuestos también se ha presentado como una opción para disminuir el consumo de los PTC y CE. Este enfoque se basa en el impacto del precio, ya que la imposición de impuestos sobre estos productos amplía la barrera de entrada al consumo para los consumidores finales. No obstante, la evidencia a nivel internacional indica que los impuestos aplicados a este tipo de productos deben ser moderados, con el fin de evitar el estímulo del mercado ilegal.

Por su parte, en Colombia se han presentado varios proyectos de ley para en algunos casos regular, y en otros gravar los PTC y CE; sin embargo, hasta el momento no se ha logrado llegar a un acuerdo en este sentido, ya que de los 17 proyectos presentados 9 se han archivado y los otros siguen en trámite. De los que están en trámite, hay 3 que buscan gravar a estos productos (PL 274-2022C, PL 172-2022C y PL 308-2023C), y 5 que buscan regularlos (PL 001-2022S, PL 128-2022C, PL 113-2023S, PL 245-2023C y PL 225-2023C).

A continuación se analizan las experiencias internacionales en materia del cobro de impuestos sobre estos productos. Además, se caracteriza el mercado de PTC y CE en Colombia y se revisan los proyectos de Ley que se han presentado en torno a la tributación de estos productos. Se analiza el mercado de estos productos, en donde se observa que los PTC y CE han ganado popularidad a nivel internacional lo que se ve reflejado en un aumento de su consumo. Esta tendencia se da también en Colombia, puesto que se encontró evidencia con las encuestas

recientes como la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ENCV) de 2022, la Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas (ENCSPA) de 2019 y la Encuesta Nacional de Tabaquismo en Jóvenes de Colombia (ENTJ) de 2020.

Seguidamente, se hace una comparación internacional de los impuestos con los que se gravan los PTC y CE, y el rango diferencial de estos frente al de cigarrillos; en la cual se resalta la dificultad de establecer la base gravable de los cigarrillos electrónicos debido a que la equiparación con los cigarrillos no se puede hacer de forma exacta por la diversidad y diferencia en las sustancias que cada producto contiene. Del análisis se concluye que la mayoría de los impuestos aplicados a PTC o CE son de tipo específico, utilizando como base gravable la cantidad de tabaco o líquido respectivamente. Además, es común observar que el nivel de gravamen sobre los PTC o CE tiende a ser inferior al aplicado sobre los cigarrillos en la mayoría de los países.

Finalmente, se hace una recopilación y análisis de los Proyectos de Ley que se han presentado por el Congreso y se dan algunas recomendaciones a nivel de regulación e impuestos para estos productos. Por último se presentan reflexiones preliminares. Se concluye que es necesario que Colombia regule y tribute los PTC y CE con el fin de tener un control sobre el mercado de estos productos, reducir los posibles daños a la salud y restringir el acceso a menores de edad a estos productos. Además, en línea con la experiencia internacional, se deben establecer parámetros de regulación y tributación diferenciales para los PTC y CE con respecto a los cigarrillos tradicionales debido a su diferencia en los procesos de producción y su contenido.

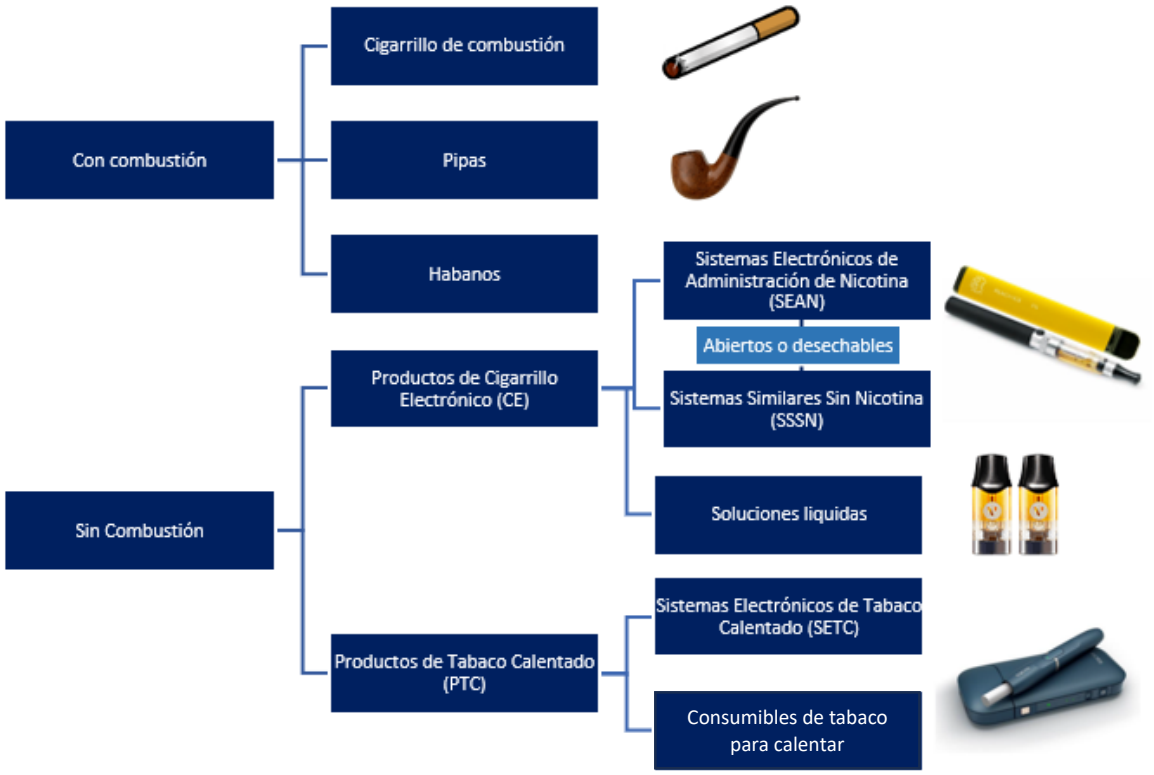
2.2 Mercado de los PTC y CE

El estudio de Zapata et al. (2021) en Colombia, señala que el mercado de tabaco y vapeo sin combustión se segmenta en Productos de Tabaco Calentado (PTC) y de Cigarrillos Electrónicos (CE)[6], disponibles en tiendas especializadas y con un crecimiento marcado en las ventas en línea. Philip Morris International (PMI) lidera en la categoría de PTC, seguido por BAT, GLU y RELX en el ámbito del vapeo. También señalan que las importaciones de dispositivos para vapeo han aumentado en forma significativa. Además, la producción local de líquidos para vapeo ha aumentado, ofreciendo una amplia variedad de sabores.

Aunque la trazabilidad representa el desafío más frecuente para estos productos, dada la diversidad que cae en varias clasificaciones arancelarias, iniciativas como la actualización del Sistema Armonizado (SA) mediante el Decreto 1881 de 2021 han tenido un impacto significativo en la mejora de la precisión y especificidad de dichas clasificaciones. El SA es utilizado por los países miembros de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) para clasificar e identificar mercancías a nivel internacional. En esta ocasión, el decreto se ajusta a la VII Recomendación de Enmienda a la Nomenclatura del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, en vigor desde el 1 de enero de 2022. Su objetivo es adaptar la clasificación arancelaria de mercancías a las transformaciones en el comercio global, influenciadas por aspectos como la protección medioambiental, intereses sociales, control de sustancias, prevención del terrorismo, seguridad alimentaria y avances tecnológicos. Con un total de 351 modificaciones, estos cambios abarcan diversas categorías de productos, como celulares, trufas, sustancias químicas controladas, manufacturas de madera, dispositivos médicos, impresoras 3D, productos de energía solar, desechos electrónicos, teléfonos inteligentes, cigarrillos electrónicos, entre otros (Vesga, 2022).

[6] Dentro de la categoría de los PTC se encuentran los Sistemas Electrónicos de Tabaco Calentado (SETC), los Cigarrillos de Tabaco Desechables para Calentar (CTDC) y productos que sean destinados para calentar tabaco en sus diversas presentaciones. Por su parte, en los CE se encuentran los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN), los Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN) y las soluciones liquidas para vapeo (Zapata et al., 2021).

Gráfico 15. Clasificación de productos para fumar o vapear con y sin combustión



Fuente: Elaboración autores

El desafio de trazabilidad se da gracias a la frecuente innovación de los productos de tabaco y nicotina en el mercado, pues su clasificación va cambiando con el tiempo, es por eso que, en el gráfico 15, se muestran las categorias y divisiones que actualmente se consideran para la implementación de las políticas. En primer lugar, es importante diferenciar en este mercado entre los productos con combustión, como cigarrillos, pipas y habanos, y aquellos sin combustión. Los segundos, concebidos como alternativas para mitigar los riesgos asociados al consumo de tabaco, se dividen en Cigarrillos Electrónicos (CE) y Productos de Tabaco Calentado (PTC). Los CE son dispositivos que calientan un líquido con o sin nicotina, presentándose en diversas formas, ya sea como productos desechables de un solo uso o recargables, permitiendo la recarga con un líquido externo o mediante una cápsula diseñada para ser reemplazada. Por otro lado, los PTC son productos que contienen tabaco y lo calientan a una temperatura adecuada para evitar la combustión.

En los PTC, el consumidor debe comprar el el dispositivo electrónico, como el IQOS de PMI (Sistema Electrónico de Tabaco Calentado, SETC), con un costo aproximado de $200.000. Seguidamente debe comprar la cajetilla de 20 unidades de sticks, como los Heets, con un precio de venta al público promedio de $7.631.

En cuanto a los CE, la equiparación con los cigarrillos de combustión resulta más compleja y no existe alguna certificación de precios a seguir; sin embargo, se estima que aproximadamente 600 caladas (equivalentes a 2 mililitros de solución) podrían ser comparables con una cajetilla de 20

cigarrillos. En este caso, los cigarrillos electrónicos tienen un costo promedio de alrededor de $13.000, lo cual es mayor en aproximadamente $5.000 en comparación con los cigarrillos de combustión. Este mayor precio no se considera significativo, teniendo en cuenta los diversos procesos de fabricación y los materiales utilizados.

En las actuales condiciones se anticipa un aumento en el consumo de PTC y CE, lo que podría afectar los ingresos fiscales de los departamentos. Aunque estos productos tienen un mayor precio, los materiales de producción que se utilizan pueden ser justificación de esa brecha, por ende, el hábito de consumirlos se presenta como una opción económicamente equiparable a los cigarrillos de combustión, pero atractiva debido a la diversidad de sabores disponibles y al método utilizado, sin combustión.

En la categoría de CE se encuentran los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistema Similares Sin Nicotina (SSSN)[7], los cuales han ganado popularidad a nivel global. En 2015, el mercado mundial de SEAN/SSSN alcanzó casi 10 mil millones de dólares, con el 56% de las ventas en Estados Unidos y el 12% en el Reino Unido, según datos de esa época (WHO, 2016).

Asimismo, en 2020 la Encuesta Nacional sobre Tabaco en Jóvenes en Estados Unidos reveló que el consumo de cigarrillos electrónicos entre estudiantes de secundaria fue de alrededor de 1 de cada 5, y en estudiantes de escuela intermedia, fue de 1 de cada 20. En contraste, en 2019, el 27.5% de estudiantes de secundaria (equivalente a 4.11 millones) y el 10.5% de estudiantes de escuela intermedia (equivalente a 1.24 millones) informaron ser consumidores. A pesar de la reducción en el uso desde 2019, aún había 3.6 millones de jóvenes en Estados Unidos utilizando cigarrillos electrónicos en 2020, y más del 80% de estos usuarios afirmaron preferir los sabores en sus dispositivos (Wang et al., 2020).

En una nota de la BBC News Mundo (2018) se muestra el crecimiento del consumo de cigarrillos electrónicos en el mundo, en donde se ve un vertiginoso aumento, al pasar de 6 millones de consumidores CE en 2011 a 35 millones para 2016. Además, "la consultora de estudios de mercado Euromonitor estima que el número de adultos que usan CE llegará a 55 millones en 2021" (BBC News Mundo, 2018). Esto refleja que para 2021 de cada 1000 habitantes 7 de ellos consumieron cigarrillos electrónicos de acuerdo a estas estimaciones.

En América Latina, según Havenga (2022), el mercado de cigarrillos electrónicos muestra un crecimiento global impulsado por su conveniencia, accesibilidad y calidad en la experiencia de vapeo. Se proyecta un continuo aumento en la mayoría de los países estudiados en la región[8], aunque Brasil y México cuentan con una prohibición formal a estos productos, tienen mercados ya consolidados por medio de redes sociales y las ventas en linea, con lo cual tienen una tasa de crecimiento más moderada. Colombia, según este autor se perfila como el país con mayor potencial de crecimiento en este mercado debido a la falta de regulación en la categoría y la tendencia global de aumentar el mercado de liquidos.

El informe de Havenga (2022) también destaca la alta oferta de cigarrillos electrónicos desechables en los principales minoristas en línea de vapeo de los nueve mercados más grandes de la región. Este oferta destaca la relevancia de este producto al convertirse en una tendencia, lo que ha posibilitado la entrada de nuevos participantes en la industria y ha llevado a que desplacen a la industria del tabaco de su posición dominante en el mercado. Brasil y México concentran más

[7] Todos los SEAN/SSSN generan un aerosol que suele contener aromatizantes, normalmente disueltos en propilenglicol o glicerina, mediante el calentamiento de una solución (líquido). Todos los SEAN —no los SSSN— contienen nicotina (WHO, 2016)

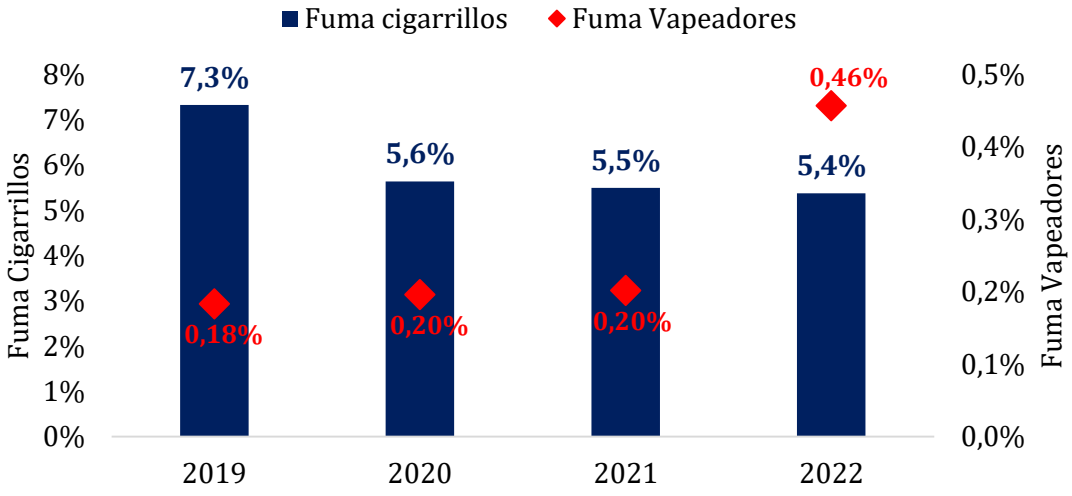
[8] Los países analizados fueron Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Paraguay, Perú y Venezuela.

del 50% de estos productos, con Fume, Maskking y Vapesoul destacando como las marcas más populares en el mercado informal. Es relevante señalar que estas marcas no están afiliadas a la industria del cigarrillo de combustión. Los sabores frutales, especialmente bayas, tropicales y melón, lideran las preferencias del consumidor. En cuanto a la capacidad, los cigarrillos electrónicos desechables con 4,1 a 5 ml son los más comunes, en tanto que los de marcas estadounidenses y chinas tienen una capacidad promedio más alta, cercana a los 7 ml.

En el mercado colombiano de vaporizadores, las dos categorías principales son los sistemas abiertos y cerrados. Según Cifuentes (2019) con cifras de Euromonitor, en 2013, los sistemas abiertos facturaron $4,100 millones y crecieron un 194% hasta alcanzar $12,000 millones en 2018. Las marcas líderes fueron *Eleaf* (7.8%), *Joyetech* (7.3%), y *Sixty 69 Nine* (3.7%) en esta categoría. Por otro lado, los sistemas cerrados experimentaron un crecimiento explosivo al pasar de $200 millones en 2013 a $25,300 millones en 2018, con British American Tobacco (BAT) y su marca *Vype* dominando el segmento con el 97.9%, seguido por Gamucci con el 1.7%. En la sección de productos de tabaco calentado , Philip Morris International (PMI) es el único actor en Colombia con su marca *IQOS* y se espera un aumento del 126% para 2023, con ventas estimadas de $43,900 millones (Cifuentes, 2019).

De otra parte, desde 2019, la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ENCV) en Colombia incorpora una pregunta sobre el consumo de cigarrillos de combustión y/o cigarrillos electrónicos (vapeadores). Se encontró la proporción de personas que responde que sí fuman actualmente alguno de los 2 productos, con respecto al total de población encuestada que corresponde a las personas mayores de 10 años. Esta proporción es entendida como la prevalencia del consumo de cigarrillos de combustión y/o cigarrillos electrónicos en Colombia, dado que la ENCV es representativa de la población. Los resultados muestran una disminución en el consumo de cigarrillos de combustión, cayendo del 7,3% (equivalente a 3,07 millones de personas) en 2019 al 5,4% (2,36 millones) en 2022. En contraste, el consumo de cigarrillos electrónicos ha experimentado un aumento durante el mismo período de estudio, pasando del 0,18% (77 mil personas) al 0,46% (201 mil), ver Gráfico 16.

Gráfico 16. Prevalencia del consumo de cigarrillos y vapeadores (2019-2022)



Fuente: Elaboración propia con base en la ENCV del DANE

Estas estadisticas indican una reducción en el consumo de cigarrillos en la población mayor de 10 años, mientras que por el lado de los cigarrillos electrónicos ha incrementado. No obstante, a partir de la encuesta no se pueden tener conclusiones definitivas sobre si las personas que

consumen ambos productos empezaron con uno o con el otro, lo cual sería util para determinar si el consumo de vapeadores incentiva o no a consumir cigarrillos de combustión. Además, en las categorías disponibles en esta encuesta, no existe una distinción clara entre los PTC y los CE, lo que evidencia una deficiencia en la recopilación de datos para delimitar adecuadamente el mercado de productos de distintas categorías.

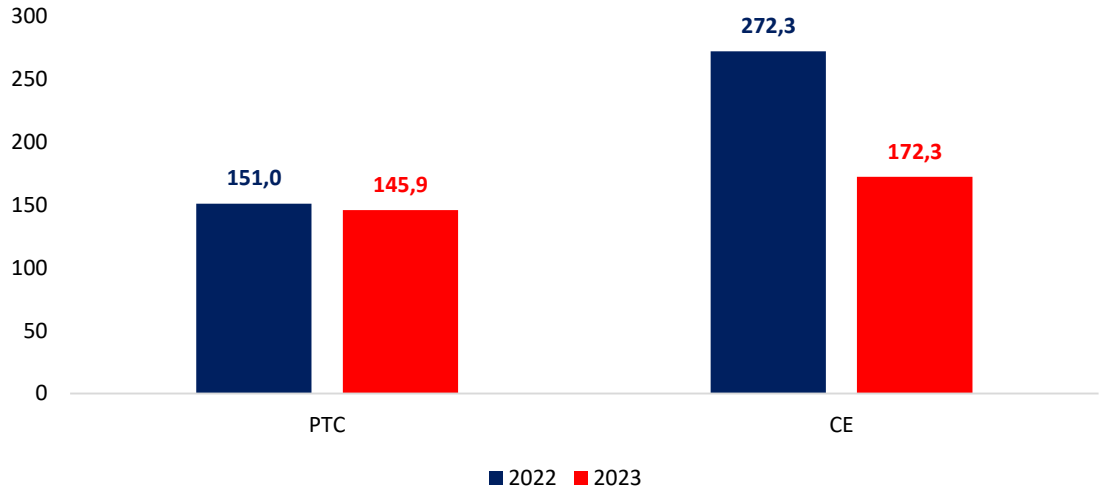
A su vez , en la Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas (ENCSPA) de 2019, se registró que el 5,0% de personas entre 12 y 65 años habían probado los cigarrillos electrónicos al menos una vez. Entre hombres y mujeres, el 7,1% y el 3,1%, respectivamente, admitieron haberlos usado alguna vez. En términos de edades, la mayor proporción de usuarios se situó en el rango de 18 a 24 años, con un 11,9% que los había probado y un 1,7% que los usó en el último mes.

Asimismo, es importante resguardar la salud de los menores de edad, ya que, de acuerdo a la Encuesta Nacional de Tabaquismo en Jóvenes de Colombia (ENTJ) de 2020 publicada por el DANE, se encuentra que el 9% de los estudiantes matriculados en instituciones oficiales y privadas , han consumido cigarrillos electrónicos en los últimos 30 días. Lo cual es una cifra alta que permite evidenciar la necesidad de regular los PTC y CE en Colombia.

Así, las estimaciones actuales sobre consumo e importaciones brindan una visión general del crecimiento de estos productos. Sin embargo, es clave mejorar el seguimiento de este mercado. La falta de categorías específicas para la amplia gama de productos en las subdivisiones arancelarias y la limitada recolección de datos mediante encuestas, junto con su baja frecuencia, dificultan el análisis continuo de esta problemática a lo largo del tiempo.

De otra parte, se estimó el valor de las importaciones de los Cigarrillos Electrónicos (CE) y de los Productos de Tabaco Calentado (PTC) con la base de datos del DANE de las declaraciones de importaciones registradas ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). Esta informacion viene clasificada por subpartidas arancelarias de estos productos. Por ejemplo, las sustancias con nicotina que usan los CE se encuentran el la subpartida 2404.12.00.00 y el tabaco de los PTC en la 2404.11.00.00. Se observa que el valor CIF de las importaciones de PTC a Colombia decreció en promedio un 3,4% de 2022 a 2023, y el de los CE decreció en 36,7% en el mismo periodo (Gráfico 17).

Gráfico 17. Promedio Anual de Importaciones de Productos de Cigarrillos Electrónicos y de Tabaco Calentado - Valor CIF (Millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con base en el DANE.

Nota: No incluye importaciones de dispositivos electrónicos, solo las sustancias de PTC y CE.

Por último, es importante no pasar por alto los impactos en la salud de estos productos. En el recuadro 2, se proporciona una revisión de la literatura en este aspecto específico para los PTC y CE.

Recuadro 2: Literatura sobre los efectos de salud de los PTC y CE

Se han llevado a cabo investigaciones con el objetivo de evaluar los impactos en la salud asociados al consumo de Productos de Tabaco Calentado (PTC) y Cigarrillos Electrónicos (CE), centrándose especialmente en la presencia de nicotina. La evidencia actual indica que los PTC tienen un riesgo menor en comparación con los cigarrillos. Además, los CE se caracterizan por contener menos agentes cancerígenos que los cigarrillos convencionales. Algunos de los estudios más citados se referencian en la Tabla 10.

Tabla 10. Revisión de literatura sobre los efectos en la salud de los PTC y CE

Tema	Autor y año	Resumen
Impactos en la Salud de la nicotina	Goriounova y Mansvelder (2012)	La nicotina presente en el tabaco puede perturbar la función sináptica en la corteza prefrontal, afectando la atención, la memoria y la capacidad de tomar decisiones.
Efectos de los CE	WHO (2016)	En conjunto, aunque se han identificado ciertos riesgos, es necesario profundizar en la comprensión de los efectos a largo plazo de los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN) mediante estudios adicionales
Sustancias y Voltaje en Dispositivos	Talih et al. (2020)	La cantidad de nicotina inhalada varía según la potencia y el líquido utilizado. Las regulaciones deben considerar la concentración de nicotina, el líquido y la potencia del dispositivo.
Daños Asociados al Uso de SEAN	Ponciano-Rodriguez y Chávez (2020)	El uso de SEAN puede causar desde irritaciones hasta impactos negativos en la frecuencia cardíaca, presión arterial, pulmones y sistema inmunológico.
EVALI y Sustancias Relacionadas	Bello (2020)	Estudios vinculan el aumento de EVALI* con sustancias como acetato de vitamina E y tetrahidrocannabinol (THC). Los sistemas abiertos permiten agregar sustancias, a diferencia de los sistemas cerrados.
Impacto en la Salud Respiratoria	Jonas (2022)	Aunque se reconocen riesgos en la salud respiratoria por el vapeo, los estudios muestran resultados diversos. La exposición a aerosoles a largo plazo aún no ha sido completamente determinada.
Efectos de los Productos de Tabaco Calentado (PTC)	Znyk, Jurewicz y Kaleta (2021)	La exposición a PTC podría estar vinculada a efectos adversos en la salud respiratoria y otros sistemas del cuerpo. Los PTC pueden representar un riesgo reducido en comparación con el tabaco tradicional, pero se requieren más investigaciones.

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de literatura

En síntesis, sí se han observado consecuencias en la salud derivadas del consumo de PTC y CE, especialmente para los jóvenes, los que infortunadamente se ven atraídos por moda hacia estos productos. Sin embargo, hay que resaltar que los problemas de salud más graves surgieron por el uso inadecuado, al añadir sustancias como el THC o acetato de vitamina E a los dispositivos. Aun así, no existen estudios definitivos y comprobados sobre los efectos a largo plazo en la salud de los cigarrillos electrónicos y productos de tabaco calentado. Permanentemente surgen nuevos trabajos, por ejemplo, algunos recientes como los de Lindson (2023 y 2024) tienen evidencia científica que muestra que hay efectos positivos cuando los cigarrillos electrónicos se usan como herramienta para reducir el consumo de cigarrillo tradicional. En esta área es difícil tener una postura definitiva sobre el tema ya que la nueva literatura surge casi todos los días, lo importante es tratar de estar al día en la materia y reconocer la importancia o no de la nueva evidencia científica.

* EVALI, la abreviatura de "e-cigarette or vaping associated lung injury" (lesión pulmonar asociada al uso de cigarrillos electrónicos o vapeadores), representa una enfermedad grave del sistema respiratorio vinculada directamente al uso de estos dispositivos.

2.3 Comparación internacional de los impuestos a los PTC y CE

Productos de Tabaco Calentado (PTC)

La imposición de impuestos a los PTC frente a los cigarrillos convencionales es un tema central pues afecta no solamente la salud pública sino también la recaudación por estos gravámenes. La experiencia internacional es una guía importante para entender cuál es la mejor manera de gravar los PTC. La tabla 11 revela que la mayoría de los países utilizan el peso del tabaco como medida de la base gravable para liquidar el impuesto. En este contexto, la unidad de PTC contiene aproximadamente 0,27 gramos de tabaco, mientras que los cigarrillos de combustión suelen contener menos de 0,6 gramos.

A manera de ejemplo, en Austria, los impuestos sobre los productos de tabaco varían según el tipo. En el caso de los productos de tabaco calentado (PTC), se aplica una tarifa de 149 euros por kilogramo. Por otro lado, los impuestos sobre los cigarrillos de combustión son un 33% del precio de venta al por menor y una tarifa específica de 73 euros por cada 1000 unidades de cigarrillos de combustión (Business Service Portal, 2022). Esto se traduce en una marcada diferencia tributaria de casi el 70% entre el cigarrillo de combustión y los Productos de Tabaco Calentado (PTC), donde los PTC están sometidos a una carga impositiva inferior en comparación con los cigarrillos, posiblemente debido a sus características particulares, como el contenido de tabaco y su método de calentamiento en lugar de combustión.

En Canadá, los PTC tienen una tarifa de 197,9 dólares canadienses por kilogramo. Esta cantidad contrasta con los impuestos sobre los cigarrillos de combustión que es de 0,79 dólares canadienses por cada 5 cigarrillos. Hay una diferencia del 70% en los impuestos entre los productos de tabaco calentado y los cigarrillos de combustión en el país, siendo más bajos los de los PTC. Para los demás países analizados, la clasificación, estructura del impuesto y el rango diferencial con respecto a los impuestos del cigarrillo de combustión se resumen en la tabla 11, en donde se observa que, de los 28[9] países analizados, 19 de ellos tienen diferencias promedio del 50% y son menores los impuestos a los PTC.

En Colombia, actualmente no existe una ley que considere de manera independiente a los PTC y CE, a pesar de la necesidad de una regulación específica para estos productos. Esto es importante ya que es necesario aplicar gravámenes con la mejor precisión posible. Además, es importante considerar que los PTC y CE no tienen un proceso de combustión, y que a su vez se perciben de menor riesgo frente a los cigarrillos de combustión.

Relacionado con lo anterior, en 28 países miembros de la OCDE, el 85% aplica impuestos específicos a los productos de tabaco calentado (PTC). Estos impuestos se calculan en función de la cantidad de unidades o el peso de tabaco presentes en los productos. Esta modalidad de impuestos contrasta con la estrategia utilizada por España y Suiza, donde se grava únicamente con un impuesto ad valorem estos productos.

El impuesto específico es el más usado, pues 24 países de los 28 lo tienen, esto debido a su facilidad de cobro y la certeza de la recaudación a recibir, independiente de los precios establecidos por la industria. Adicionalmente, se asegura una mayor coherencia en relación con el propósito del impuesto. La lógica es simple: a mayor consumo, mayor impuesto. Sin embargo,

[9] Austria, Canadá, Colombia, Costa Rica, República Checa, Dinamarca, Estonia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Israel, Italia, Japón, Corea, Letonia, Lituania, México, Países Bajos, Nueva Zelanda, Polonia, Portugal, Eslovaquia, Eslovenia, España, Suecia, Suiza y Reino Unido.

si el consumo depende del precio en lugar de la cantidad consumida, este principio no se garantiza de manera efectiva. En tanto que con un impuesto ad valorem la recaudación variaría de acuerdo con la política de precios de los comercializadores de estos productos. El uso de un impuesto ad valorem en este mercado, caracterizado por una amplia gama de precios y una alta diversidad de productos, hace compleja la estimación de lo que se recaudaría. Además, podría generar incentivos para el contrabando, ya que la imposición de un gravamen elevado sobre los precios minoristas podría motivar a la introducción de estos productos ilegales.

En síntesis, la evidencia internacional indica una inclinación marcada hacia impuestos específicos para los PTC. En estos casos, la base imponible predominante suele ser el peso del tabaco contenido en el producto. Además, en el análisis de 28 países, 24 aplican impuestos más bajos a los productos de tabaco calentado en contraste con los cigarrillos de combustión. Esto sugiere una percepción divergente entre ambos tipos de productos, reflejada en su tratamiento impositivo diferenciado.

Tabla 11. Estructura y diferencial de los impuestos a los PTC frente al del cigarrillo de combustión por país

País	Clasificación impuesto especial	Estructura del impuesto	Base gravable	Diferencial entre PTC y cigarrillo de combustión
Austria	Tabaco para calentar	Específico	Peso del tabaco	>70%
Canadá	Tabaco elaborado distinto del cigarrillo	Específico	Peso del tabaco	>70%
Colombia	n/a	n/a	n/a	n/a
Costa Rica	Impuesto especial ligado a código arancelario (24.01/24.03)	Ad valorem	Valor CIF + Derechos de Importación y peso del tabaco	20% - 50%
República Checa	Producto de tabaco calentado	Específico	Peso del tabaco	>70%
Dinamarca	Producto de tabaco calentado	Específico	Peso del tabaco	>70%
Estonia	Otro tabaco para fumar	Específico	Peso del tabaco	>70%
Francia	Productos de tabaco calentado	Mixto	Precio de venta minorista/Peso del tabaco	20% - 50%
Alemania	Tabaco de pipa	Mixto	Precio de venta minorista/Peso del tabaco (Unidad de facto debido al impuesto adicional)	20% - 50%
Grecia	Producto electrónico de tabaco calentado	Específico	Peso del tabaco	50% - 70%
Hungría	Nuevos productos de tabaco	Específico	Unidades	20% - 50%
Israel	Tabaco específicamente para ser usado en un dispositivo que genera un aerosol al calentar el tabaco.	Mixto	Precio al por mayor neto de impuestos, IVA y márgenes comerciales, y unidades.	0% - 5%
Italia	Producto de tabaco inhalado sin combustión	Específico	Unidades	50% - 70%
Japón	Tabaco calentado	Mixto	Precio de venta minorista neto de IVA/ Peso del tabaco	5% - 20%
Corea	Inhalar productos de tabaco utilizando un dispositivo electrónico.	Específico	Unidades	5% - 20%
Letonia	Producto de tabaco calentado	Específico	Peso del tabaco	50% - 70%
Lituania	Producto de tabaco calentado	Específico	Unidades	50% - 70%
México	Otro tabaco	Mixto	Precio de primera venta/peso del tabaco	20% - 50%
Países Bajos	Tabaco para fumar	Específico	Peso del tabaco	>70%
Nueva Zelanda	Impuesto especial ligado a código arancelario - 2404.11 (código aparte)	Específico	Peso del tabaco	50% - 70%

Polonia	Nuevos productos de tabaco	Específico	Peso del tabaco	>70%
Portugal	Producto de tabaco calentado	Mixto	Precio de venta minorista/Peso del tabaco	50% - 70%
Eslovaquia	Producto de tabaco sin humo	Específico	Peso del tabaco	50% - 70%
Eslovenia	Tabaco elaborado destinado a calentar	Específico	Peso del tabaco	>70%
España	Otro tabaco para fumar	Ad valorem	Precio de venta minorista	50% - 70%
Suecia	Otro tabaco para fumar	Específico	Peso del tabaco	50% - 70%
Suiza	Otros tabacos elaborados	Ad valorem	Precio de venta minorista	>70%
Reino Unido	Tabaco para calentar	Específico	Peso del tabaco	>70%

Fuente: Elaboración propia con base en reglamentación de cada país.

Cigarrillos Electrónicos (CE)

En el ámbito de los Cigarrillos Electrónicos (CE), varios países no gravan con impuestos a estos productos. Austria, Colombia, República Checa, Francia y Japón. No obstante, aquellos que aplican gravámenes a estos bienes siguen un patrón similar, en línea con el análisis previo que favorece los impuestos específicos o mixtos. Estos impuestos varían en su base imponible, generalmente relacionada con el volumen de los líquidos, independientemente de la presencia de nicotina. En la tabla 12 se detalla la estructura impositiva de los CE y se contrasta con los impuestos aplicados a los cigarrillos de combustión.

Tabla 12. Estructura y diferencial de los impuestos a los CE frente al del cigarrillo de combustión por país

País	Clasificación impuesto especial	Estructura del impuesto	Base gravable	Diferencial de PTC frente al cigarrillo de combustión
Canadá	Productos para vapear	Específico	Volumen de cualquier líquido con o sin nicotina.	>70%
Colombia	n/a	n/a	n/a	n/a
Costa Rica	Impuesto especial ligado a código arancelario (2404.12/19)	Ad-Valórem	Valor CIF	>70%
Dinamarca	Líquidos que contienen nicotina	Específico	Volumen de líquidos que contienen nicotina.	>70%
Estonia	Producto de tabaco alternativo - Tabaco líquido	Específico	Volumen de cualquier líquido con o sin nicotina.	>70%
Alemania	Sustitutos de los productos del tabaco	Específico	Volumen de cualquier líquido con o sin nicotina.	>70%
Grecia	Líquidos contenidos en los cigarrillos electrónicos.	Específico	Volumen de cualquier líquido con o sin nicotina.	>70%
Hungría	Líquidos para cigarrillos electrónicos	Específico	Volumen de cualquier líquido con o sin nicotina.	>70%
Israel	Impuesto especial ligado a código arancelario (2404.12/19)	Mixto	Volumen de cualquier líquido con o sin nicotina.	20% - 50%
Italia	Productos para inhalación sin combustión compuestos de sustancias líquidas.	Específico	Volumen de cualquier líquido con o sin nicotina.	>70%
Corea	Líquidos de cigarrillos electrónicos	Específico	Volumen de líquidos que contienen nicotina.	<0%
Letonia	Líquidos utilizados en los cigarrillos electrónicos.	Específico	Volumen de cualquier líquido con o sin nicotina.	>70%
Lituania	Líquido para cigarrillos electrónicos	Específico	Volumen de cualquier líquido con o sin nicotina.	>70%
Polonia	Líquido para cigarrillos electrónicos	Específico	Volumen de cualquier líquido con o sin nicotina.	>70%
Portugal	Líquido que contiene nicotina para cigarrillos electrónicos	Específico	Volumen de líquidos que contienen nicotina.	>70%

Eslovenia	Líquidos de cigarrillos electrónicos	Específico	Volumen de cualquier líquido con o sin nicotina.	>70%
Suecia	Líquidos que contienen nicotina	Específico	Volumen de líquidos que contienen nicotina.	>70%
Suiza	Cigarrillos electrónicos	Específico	Tanque abierto y cerrado: Volumen de líquido que contiene nicotina. Desechables: Volumen de cualquier líquido con o sin nicotina.	>70%

Fuente: Elaboración propia con base en reglamentación de cada país.
Nota: De los 28 países no se incluyen Austria, República Checa, Francia, Japón, México, Países Bajos, Nueva Zelanda, Eslovaquia, España y Reino Unido debido a que no tienen estos impuestos.

Al analizar la diferencia que tienen los impuestos de los CE frente al de los cigarrillos de combustión, se observa que 15 de los 18 países que cuentan con este gravamen tienen un diferencial superior al 70% (Tabla 12), siendo el impuesto de los CE menor. Esto teniendo en cuenta una equivalencia de un mililitro de líquido por cada 10 cigarrillos de combustión. Esta diferencia refleja un enfoque definido y directo: reducir los riesgos para la salud vinculados a la combustión y las sustancias nocivas y carcinógenas presentes en los cigarrillos. Este propósito se alinea con las perspectivas de los responsables de formular políticas en esta materia.

Por ende, la experiencia internacional señala la pertinencia para Colombia de establecer un componente específico que refleje el valor real de los productos. Esto va de la mano con la actualización del sistema armonizado, mediante el Decreto 1881 de 2021, en la cual se clasificaron con mayor precisión estos líquidos. Esto debido a que, la amplia gama de dispositivos utilizados para calentar estos líquidos complicaría la fiscalización y recaudación, lo que hace más complejo un impuesto basado en los propios dispositivos. En contraste, gravar por mililitro de líquido, independientemente de la presencia de nicotina, representaría un enfoque unificado y potencialmente más eficiente en términos de administración tributaria.

2.4 Análisis de los Proyectos de Ley en Colombia sobre los PTC y CE

En este apartado se realiza un análisis de los proyectos de Ley que se han presentado en materia de regulación y tributación de los PTC y CE. Es importante mencionar que en la actualidad Colombia no cuenta con un marco regulatorio para productos PTC y CE; sin embargo, en los últimos años se han tramitado 15 Proyectos de Ley que buscan regular este tipo de productos. De estos 15 proyectos, 9 ya se encuentran archivados y los restantes 6 se encuentran en trámite, ver Tabla 13. A continuación, se hace un análisis de cada uno de estos proyectos.

Tabla 13. Proyectos de Ley presentados para regulas los PTC y CE (2014-2023)

No.	Título	Tipo	Estado
096-14C / 130-15S	Por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 1335 de 2009	Regulación SEAN	Archivado
124-16C	Por medio de la cual se modifica la Ley 1335 de 2009 para extender la regulación a sistemas electrónicos de administración de nicotina, sucedáneos derivados y otros.	Regulación SEAN/SSSN	Archivado
167-17C	Por medio de la cual se regula el consumo, publicidad y comercialización de aparatos de vaporización electrónica (Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina y Sistemas Similares Sin Nicotina "SEAN/SSSN"	Regulación SEAN/SSSN	Archivado
218-19C / 174-18S	Por el cual se modifica la Ley 1335 de 2009. (SEAN).	Regulación (mismo tratamiento que de	Archivado

		combustión) SEAN/SSSN/ PTC	
057-19C	Por medio del cual se regula el uso de sistemas electrónicos de administración de nicotina, sin nicotina y se dictan otras disposiciones.	Regulación SEAN/SESN/PTC	Archivado
339-20C	Por la cual se actualiza y modifica el impuesto al consumo de cigarrillos, tabaco elaborado y productos afines y se dictan otras disposiciones	Tributación SEAN/SSSN (diferencial respecto a cigarrillos de combustión).	Archivado
365-20C	Por el cual se crean medidas de prevención en salud pública en materia de tabaco y se dictan otras disposiciones.	Tributación SEAN/SSSN/PTC (Mismo tratamiento que cigarrillos de combustión).	Archivado
039-20S	Por medio del cual se modifica la ley 1335 de 2009 y se dictan otras disposiciones. (Vapeadores)	Regulación SEAN/SSSN/PTC	Archivado
493-21C	Por medio de la cual se regulan los productos de administración de nicotina sin combustión, incluidos cigarrillos electrónicos y productos de tabaco calentado y se dictan otras disposiciones	Regulación PANSC/PTC	Archivado
274-22C	Por medio del cual se crean medidas fiscales de prevención en salud pública en materia de tabaco, derivados, sucedáneos e imitadores y se dictan otras disposiciones	Tributación productos de tabaco y sucedáneos (diferencial con cigarrillos de combustión)	Trámite en Plenaria
172-22C	Por medio de la cual se crea la tasa pro-formación y talentos deportivos.	Tributación PTC (SETC & CTDC) y CE (SEAN, SSSN & soluciones liquida para vapeo)	Trámite en Plenaria
128-22C / 140-22C	Por medio de la cual se modifica la ley 1335 de 2009, se adiciona un capítulo y se dictan otras disposiciones	Regulación Desincentivos al consumo de SEAN y PTC	Trámite a Senado
001-22S / 325-22C	Por medio de la cual se modifica el artículo 1 de la ley 1335 de 2009 y se dictan otras disposiciones	Regulación Estandarización de las categorías SEAN, SSSN y PTC	Trámite en Plenaria
245-23C	Por medio del cual se regula los productos de administración de nicotina sin combustión de uso adulto como herramienta de reducción de daños y se dictan otras disposiciones	Regulación SEAN	Trámite en comisión
113-2023S	Por medio de la cual se incorpora el concepto de reducción del riesgo y/o disminución del daño en nuestro catalogo legal como instrumento orientador en materia regulatoria para productos que representan un menor riesgo o daño en la salud y bienestar de los consumidores.	Regulación (Productos que representan un daño a la salud).	Publicado en gaceta
308-2023C	Por medio del cual se actualiza el impuesto al consumo cigarrillos y tabaco elaborado, y se dictan otras disposiciones	Tributación de los PTC (gramos de tabaco y a las soluciones liquidas (mililitros)	Trámite en comisión
225-2023C	Por medio del cual se modifica la ley 1566 del 2012, se dan lineamientos para una política de reducción de riesgos y daños para personas que	Regulación	Trámite en comisión

	consumen sustancias psicoactivas y se dictan otras disposiciones	sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas	

Fuente: Elaboración propia con base en reglamentación de cada país.

Después de analizar los 17 proyectos de ley se evidencia que hay divergencia en la clasificación de los productos que contienen nicotina, sin embargo, la principal categoría usada es la de SEAN y SSSN que se incluye en 9 de los proyectos de ley. Junto a esto, se observa que 6 de los proyectos de ley (tanto de regulación como de tributación) incorpora tratamientos diferenciales entre CE y PTC (218/19C, 057-19C, 365/20C, 039/20S, 172/22C, 308/23C). La posible generación de dificultades, principalmente a nivel tributario, surge debido a la complejidad para comparar las cantidades de nicotina presentes entre los PTC y los CE, según lo evidencia la literatura. Esta dificultad se atribuye a la disparidad en los componentes de ambos productos, siendo la nicotina el único elemento común. Por lo tanto, en caso de considerar la imposición de gravámenes a estos productos, resultaría necesario analizar con cuidado las diversas marcas, por la cantidad de líquido en el caso de los CE, o por la cantidad de tabaco procesado en el caso de los PTC.

Por otro lado, a partir de 2020 se empezaron a presentar proyectos de ley que buscan gravar los SEAN, de los 15 proyectos solo 5 son sobre tributación a este tipo de productos y 10 son sobre regulación al consumo y venta de cigarrillos electrónicos y productos de tabaco calentado. De los proyectos de ley que actualmente se encuentran vigentes se observa que 3 son de tributación y 3 son de regulación; lo que parece indicar que no hay una hoja de ruta clara sobre si primero se debiesen regular estos productos o gravarlos.

En resumen, la regulación y tributación de los productos de tabaco calentado (PTC) y cigarrillos electrónicos (CE) en Colombia ha enfrentado desafíos significativos, como se refleja en el archivamiento de nueve de los proyectos de ley presentados sobre el tema. Estos proyectos buscaban diversas medidas regulatorias, como la prohibición de venta a menores, restricciones en el consumo en espacios cerrados, limitaciones en la publicidad, y la obligación de proporcionar información sobre el contenido de los productos, entre otras medidas.

El proyecto de ley 339 de 2020 fue pionero al intentar establecer un gravamen para los PTC y CE en Colombia; sin embargo, se observa una división en los enfoques propuestos para la tributación de estos productos en los proyectos de ley. Por un lado, algunos proponen gravar los PTC y CE de manera similar a los cigarrillos de combustión, sin tener en cuenta las diferencias en contenido y producción. Por otro lado, hay proyectos que abogan por un impuesto diferencial para PTC y CE en comparación con los cigarrillos de combustión, utilizando el contenido como base gravable en lugar del precio de venta al público, el cual es un enfoque más cercano a la tendencia internacional.

Por otro lado, el proyecto de ley 274 de 2022 y el 308 de 2023 se encuentra actualmente en trámite en plenaria y en comisión, respectivamente. El primero busca establecer un impuesto Ad-Valórem del 150% sobre el precio de venta al público para los CE y un componente especifico de $8.400 para los PTC, sin embargo, la clasificación de "derivados, sucedáneos o imitadores" dentro del proyecto no es muy clara y podría conllevar a vacíos que dificulten posteriormente la determinación de los productos a gravar. El segundo proyecto establece un impuesto de $295 por cada gramo de tabaco de los consumibles de tabaco calentado, y para los cigarrillos electrónicos un impuesto específico de $295 por mililitro de solución liquida utilizada por estos. A continuación, se hará un análisis de estos dos proyectos de ley debido a que actualmente se encuentran en debate, con especial énfasis en los PTC y CE, puesto que dentro de los proyectos también se actualizan los impuestos a los cigarrillos de combustión analizados en el primer capítulo.

PL 274 – 2022C

Este proyecto de ley establece un impuesto al consumo de sucedáneos o imitadores de productos de tabaco en donde la base gravable es el precio de venta definido por el DANE e incorpora una tarifa ad valorem del 150% sobre la base gravable. Esta iniciativa legislativa no hace diferenciación entre los PTC y los CE, tampoco establece diferencia alguna entre SEAN y SSSN.

Si analizamos con profundidad el Proyecto de Ley 274 de 2022C, podemos obtener la presión fiscal de los PTC que hay en el mercado; en este caso los Heets. Actualmente estos productos en la práctica no deberían pagar impuestos debido a que no hay una ley que los regule o los grave, pero si existe un concepto del Ministerio de Hacienda (2018) que establece que "*las cápsulas con las que se recargan los nuevos productos de tabaco calentado, que, según la Dian, contienen tabaco procesado, están sujetos al pago de dicho impuesto*". Sin embargo, ese concepto no es legalmente vinculante, pero como iniciativa de PMI los Heets actualmente si pagan los impuestos que pagan los cigarrillos de combustión.

Por lo tanto, se plantea un ejercicio para calcular la presión fiscal de los productos de tabaco calentado (PTC) y el precio al público en el caso hipotético de la aprobación del Proyecto de Ley 274 de 2022, vigente en 2023. Se comparan dos escenarios: el caso A, que representa la presión fiscal actual sobre los Heets[10], y el caso B, que considera un impuesto específico de $8.400 según el proyecto de ley y un IVA del 19%.

Los resultados muestran que, en caso de aprobarse el proyecto de ley, la presión fiscal sobre los Heets aumentaría a 77,2%. Este aumento significativo podría incentivar el crecimiento del mercado ilegal de estos productos en Colombia, ya que, como se mencionó anteriormente, incrementos sustanciales en el precio de venta al público debido a mayores impuestos tienden a llevar a los consumidores hacia la ilegalidad. Además, la tendencia de aumento en el consumo de PTC y CE, especialmente entre los jóvenes, podría facilitar la transición hacia el mercado ilegal.

En síntesis, se argumenta que un impuesto del 150% sobre los CE y de $8.400 para los PTC podría tener consecuencias negativas, estimulando el mercado ilegal y favoreciendo productos de baja calidad perjudiciales para la salud. Por lo tanto, se sugiere considerar enfoques fiscales más equilibrados que logren los objetivos de recaudación sin comprometer la efectividad y la salud pública.

Tabla 14. Presión fiscal impuesto a los PTC Proyecto de Ley 274 de 2022

Presión fiscal		
Heets	**Caso A**	**Caso B**
Presión fiscal	60,7%	77,2%
Precio al público	$6.675	$11.520

Fuente: Elaboración propia con base en precio de venta al público de cigarrillos y tabaco DANE.
Nota: Se descuenta la inflación del precio promedio certificado por el DANE.

Estos hallazgos contrastan con los enfoques internacionales que imponen impuestos más bajos a los Productos de Tabaco Calentado (PTC). En el escenario B, al gravar con un impuesto de $8.400 más el IVA a estos productos, se prevé un aumento en el precio de venta al público promedio de $6.675 a $11.520, es decir, un incremento del 72,6%, suponiendo un escenario hipotético bajo el Proyecto de Ley. Este aumento significativo podría generar una brecha considerable en los precios a nivel internacional, potencialmente incentivando el contrabando hacia Colombia.

[10] Componente específico de $3.263, componente Ad-Valórem de 10%, e IVA del 19%.

Adicionalmente, aunque aún no se cuenten con certificaciones de precios para los Cigarrillos Electrónicos (CE) que permitan llevar a cabo un análisis análogo, la implementación de un impuesto sobre este tipo de productos podría incentivar la presencia de productos de baja calidad o líquidos con sustancias potencialmente perjudiciales, generando condiciones no deseadas en el mercado. Esto se debe a que la presión fiscal sobre estos productos sería más elevada, considerando que el impuesto se aplica sobre el precio de venta determinado por el DANE. Cabe destacar que, en promedio, estos productos en el mercado tienen un precio de alrededor de $13.000 por 600 caladas.

Aunque es esencial regular y gravar adecuadamente los Productos de Tabaco Calentado (PTC) y los Cigarrillos Electrónicos (CE) en Colombia, establecer un impuesto ad valorem del 150% y uno especifico de $8.400 podría tener más consecuencias negativas que beneficios en la práctica. Dado que este mercado carece de regulación, una medida tributaria tan elevada podría generar un aumento significativo en el contrabando de estos productos.

El impuesto tan alto podría incentivar la entrada ilegal de productos no regulados y, en consecuencia, socavar los esfuerzos para controlar y fiscalizar estos productos. Además, podría llevar a la proliferación del mercado negro y a la disminución de la recaudación fiscal esperada.

Las medidas fiscales se deben diseñar de manera equilibrada, considerando tanto la necesidad de recaudación como la importancia de no incentivar el contrabando. Podría ser más efectivo explorar estrategias fiscales que permitan la recaudación adecuada sin comprometer la viabilidad del mercado legal. La coordinación con otras medidas regulatorias y de control también es esencial para abordar de manera integral los desafíos asociados con estos productos.

PL 308/2023C

Este proyecto de ley tiene como finalidad modificar la ley 223 de 1995 para incluir a los consumibles de tabaco calentado y las soluciones liquidas en el hecho generador, y a su vez, modificar la Ley 223 de 1995 para actualizar las tarifas de impuesto a los cigarrillos en $3.700 por cada cajetilla de 20 unidades, también para agregar un impuesto de $295 por cada gramo de tabaco de los consumibles de tabaco calentado, y para los vapeadores o dispositivos electrónicos la tarifa también sería de $295 por mililitro de solución liquida utilizada por estos.

Esta propuesta se distingue notablemente de otros proyectos dirigidos a gravar productos de tabaco calentado y vapeadores. Esto se debe a que reconoce su distinción respecto al cigarrillo de combustión y las complejidades inherentes a sus características, lo cual exige definir con precisión la base imponible. En este sentido, esta propuesta sigue la pauta de la evidencia internacional al gravar basándose en el peso del tabaco y líquidos.

Si esta propuesta de ley se aprobase, la carga impositiva sobre los Heets sería acorde al contenido del producto, puesto que, en la actualidad, no existe una base legal para el cobro de estos impuestos. Esto se alinea con la evidencia internacional, donde la diferencia en los impuestos de estos productos en comparación con los cigarrillos de combustión alcanzaría el 73%. Lo cual podría proporcionar a los fumadores una alternativa gradual para dejar de fumar utilizando estos productos. También se alinea con un enfoque de reducción de riesgos para aquellos que buscan una opción menos perjudicial para enfrentar esta adicción.

Este impuesto propuesto se alinea con la meta de reducir el consumo de nicotina y salvaguardar la salud. Facilita la entrada controlada de estos productos, permitiendo una colaboración con la industria para rastrearlos, evitando su venta ilegal a jóvenes, como ocurriría con impuestos excesivamente altos. No obstante, es vital destacar que, aunque estos productos lleguen a estar

gravados, la regulación complementaria es necesaria para fortalecer la lucha contra el tabaco y la creciente popularidad de estos nuevos productos.

En resumen, la regulación y tributación de los PTC y CE en Colombia han sido temas de considerable debate, como evidencian los numerosos proyectos de ley archivados. Se destaca la importancia de que la tributación de estos productos en Colombia siga las prácticas internacionales y establezca un gravamen específico, reconociendo las diferencias en los procesos de producción, la ausencia de combustión y el contenido en comparación con los cigarrillos tradicionales. Además, se enfatiza la necesidad de implementar un impuesto con una carga fiscal moderada, considerando la experiencia con los cigarrillos tradicionales, donde una carga fiscal excesiva puede fomentar el contrabando en el mercado.

2.5 Conclusiones y recomendaciones

El mercado de Productos de Tabaco Calentado (PTC) y Cigarrillos Electrónicos (CE) tiene un notorio incremento en su consumo y comercialización. No obstante, la ausencia de regulaciones claras y la dificultad para rastrear estos productos plantean desafíos en la supervisión y salvaguarda de la salud pública, especialmente entre la población joven. A pesar de las señales que sugieren un cambio hacia el vapeo en lugar de los cigarrillos de combustión, se necesita una comprensión más exhaustiva de cómo esto afecta los patrones de consumo.

Los estudios sobre los efectos del consumo de PTC y CE muestran preocupaciones sobre la salud. La presencia de nicotina en estos productos ha sido vinculada con alteraciones cognitivas. Aunque hay indicios de que el vapeo y los productos de tabaco calentado podrían ser menos dañinos que los cigarrillos de combustión, la evidencia sobre sus efectos en el largo plazo es escasa. Se resalta la importancia de regular estos productos para salvaguardar la salud de los jóvenes y no fumadores, sobre todo, teniendo en cuenta las enfermedades como el EVALI que pueden ser causadas por el mal uso y por la falta de medidas que desincentiven el uso de estos dispositivos.

A nivel global, países aplican medidas como límites de edad, restricciones en publicidad, advertencias de salud y regulaciones de uso en espacios públicos para ambos productos. Aunque muchos países equiparan estas regulaciones a las del cigarrillo de combustión, algunos adoptan enfoques específicos para estos nuevos productos, priorizando el análisis de ingredientes y la evidencia científica antes de su comercialización.

En lo que se refiere a los impuestos, la evidencia internacional se decanta por la implementación de impuestos del tipo específico hacia los PTC y CE. Para productos de tabaco, la base común es el peso en gramos, mientras que para productos de cigarrillos electrónicos es el volumen del líquido, ya sea con o sin nicotina, medido en mililitros. Además, para ambos productos los impuestos son inferiores en la mayoría de los países analizados frente al impuesto al cigarrillo tradicional.

Por último, son 15 los proyectos de ley que han buscado regular estos productos en Colombia, sin embargo, de los 3 que se encuentran actualmente vigentes que buscan poner impuestos hay 2 con una visión muy diferente.

Por ejemplo, el PL 274 de 2022C es muy restrictivo, pues un impuesto alto como el que propone genera una presión fiscal muy elevada que puede llegar a incentivar a la industria a no vender su producto en Colombia, y consecuentemente que haya un auge en el mercado ilegal de los mismos.

Por otro lado, el PL 308 de 2023C establece un impuesto a los PTC y a los CE que tiene en cuenta lo que muestra la evidencia internacional, como la base gravable de peso de tabaco o líquido, y unos impuestos que pueden ser coherentes para un inicio en el mercado de estos nuevos

productos, que si bien han demostrado en buena parte de los estudios científicos han mostrado ser dañinos para la salud, es mejor que hayan reglas claras y no prohibicionistas para poder tener una trazabilidad y que no lleguen productos de mala calidad que puedan perjudicar aún más a quienes los consumen. Con todo y eso, los estudios sobre el consumo de estos productos, que sean publicados a futuro, permitirán tener resultados más concluyentes sobre el consumo de estas nuevas categorías. No olvidar que se mencionó de pasada la existencia de nuevos estudios que muestran que los cigarrillos electrónicos ayudan en algunos casos precisos a dejar de fumar cigarrillo tradicional.

En síntesis, la mayoría de estos proyectos de ley establecen tratamientos similares entre los PTC, los CE y/o los cigarrillos de combustión, lo que se no se considera óptimo debido a que i) son productos que difieren en su contenido y elaboración y ii) son productos a los cuales no se les puede establecer una base gravable homogénea ya que traen nicotina en diferentes presentaciones. Es por esto por lo que, la regulación y tributación de los PTC y los CE debe hacerse de forma diferencial respecto a los cigarrillos tradicionales. Se destaca un descenso en el consumo de cigarrillos de combustión en Colombia, un fenómeno contrarrestado por un notable aumento en la presencia de cigarrillos de contrabando. Este incremento ilegal, asociado al alza en las tarifas del impuesto específico, ha llegado a representar el 35% del mercado nacional en el 2023, lo que genera preocupaciones sustanciales.

La repercusión se traduce en un impacto negativo en las finanzas territoriales del país, con disminuciones evidentes en el recaudo por impuestos. Este escenario subraya la complejidad de la relación entre el impuesto al cigarrillo y la proliferación del mercado ilegal, destacando la necesidad de un enfoque equilibrado en la regulación para evitar incentivos al contrabando y preservar las finanzas de los departamentos.

En el ámbito de Productos de Tabaco Calentado (PTC) y Cigarrillos Electrónicos (CE), se observa un crecimiento marcado en su consumo, pero no en la comercialización. Internacionalmente, se respalda la implementación de impuestos específicos para estos productos, considerando características como peso y volumen. A su vez, la falta de regulaciones claras y la dificultad para supervisar estos productos, especialmente entre la población joven, plantean desafíos para la salud pública.

En el contexto colombiano, existen 15 proyectos de ley para regular los PTC y CE, destacando dos enfoques: el Proyecto de Ley 274 de 2022C propone un impuesto elevado, generando preocupaciones sobre la presión fiscal y el mercado ilegal, mientras que el Proyecto de Ley 308 de 2023C adopta un enfoque más equilibrado, considerando la evidencia internacional y estableciendo impuestos coherentes para estos productos emergentes.

En conclusión, se destaca la necesidad de medidas integrales más allá de los aspectos fiscales para reducir el consumo de tabaco, y se aboga por una regulación y tributación diferenciada para PTC y CE en comparación con los cigarrillos de combustión.

3. Bibliografía

Almeida, D., Amoroso, X., & Burgos, S. (2019). Acelerando la fiscalidad efectiva al tabaco en Ecuador: Impacto de la política tributaria. *Institute for health research and policy*.

Arbelaez, M., Becerra, A., & Benítez, M. (2021). Contribución fiscal y tributación efectiva de la industria manufacturera en Colombia. *Fedesarrollo*.

BBC News Mundo. (04 de junio de 2018). 5 gráficos que muestran cómo se ha disparado la venta de cigarrillos electrónicos en el mundo.

Bello S., S. (2020). Daño pulmonar asociado al uso de cigarrillos electrónicos-vapeadores . *Comisión de Tabaquismo*.

Business Service Portal. (Marzo de 2022). *Impuestos al Tabaco*. Obtenido de https://www.usp.gv.at/steuern-finanzen/verbrauchsteuern_und_energieabgaben/tabaksteuer.html#:~:text=April%202022%20entsteht%2C%20136%20Euro,149%20Euro%20je%20Kilogramm%20Tabak

Cancillería. (2023). *Tabaco*. Obtenido de https://www.cancilleria.gov.co/tabaco#:~:text=A%20este%20respecto%2C%20es%20de,de%20la%20Salud%20(OMS).

Cifuentes Martínez, V. (09 de Julio de 2019). En cinco años el negocio de vaporizadores en el país aumentaría 109,4%. *Portafolio*.

DANE. (2020). *Boletín Técnico Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas (ENCSPA).* Bogotá D.C.

Fedesarrollo. (2021). *Reformas para una Colombia: Postcovid 19.*

Global Tobacco Control. (s.f.). *Global Tobacco Control*. Obtenido de https://www.globaltobaccocontrol.org/es/node/176

Gobierno de Canadá. (2023). *Excise Duty Rates*. Obtenido de https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/forms-publications/publications/edrates/excise-duty-rates.html#_Toc127864486

Gobierno del Ecuador. (2023). *Impuestos a los Consumos Especiales*. Obtenido de https://www.sri.gob.ec/impuesto-consumos-especiales#%C2%BFcu%C3%A1l-es

Gonzalo Zapata, J., Castañeda, C., Wiesner, D., & Garzón B., L. C. (2021). Finanzas territoriales y contrabando de cigarrillos en Colombia. Una relación compleja. *Cuaderno Fedesarrollo 71*, 112.

Goriounova, N. A., & Mansvelder, H. D. (2012). Short- and Long-Term Consequences of Nicotine Exposure during Adolescence for Prefrontal Cortex Neuronal Network Function. *Cold Spring Harb Perspect Med*, 14.

Havenga, K. (2022). Latin America: the disposable ecigarette market. *ECigIntelligence*, 2-20.

Hoffer, A. (24 de May de 2023). *Compare Tobacco Tax Data in Your State*. Obtenido de https://taxfoundation.org/data/all/federal/tobacco-tax-data-tool/

Invamer. (2021). *Incidencia de cigarrillos ilegales en Colombia.*

Invamer. (2022). *Incidencia de cigarrillos ilegales: Ecuador.*

LaHora. (10 de Enero de 2023). *LaHora*. Obtenido de https://www.lahora.com.ec/pais/lasso-anuncia-reduccion-tres-impuestos-dinamizar-economia/

Lee, M., LeBouf, R., Son, Y., Koutrakis, P., & Christiani, D. (2017). Nicotine, aerosol particles, carbonyls and volatile organic compounds in tobacco- and menthol-flavored e-cigarettes. *Environ Health*, 16(1):42.

Lindson N, T. A.-M.-B. (2023). Pharmacological and electronic cigarette interventions for smoking cessation in adults: component network meta-analyses (Review). *Cochrane Library*.

Maldonado, N., Llorente, B., & Deaza, j. (2016). Impuestos y demanda de cigarrillos en Colombia. *Revista Panamericana de Salud Pública*.

Manigrasso, M., Buonanno, G., Fuoco, F., Stabile, L., & Avino, P. (2015). Aerosol deposition doses in the human respiratory tree of electronic cigarette smokers. *Environ Pollut*, 257-67.

Minister for Health and Aged Care. (13 de mayo de 2021). Therapeutic Goods (Standard for Nicotine Vaping Products) (TGO 110) Order 2021.

Ministerio de Finanzas de Japón. (2020). *Ministerio de Finanzas*. Obtenido de https://www.mof.go.jp/tax_information/qanda011.html

Ministerio de Hacienda. (2018). *Boletín nº.068. Las cápsulas de los cigarrillos electrónicos tendrán impuesto al consumo como los cigarrillos normales.*

Ministerio de Salud. (2023). Resolución 565.

Ministerio de Salud y Protección Social . (2022). *Colombia tiene un millón de fumadores menos*.

Ministerio de Salud y Protección Social . (2023). *Cada año más de 34.800 muertes están relacionadas con el consumo de productos de tabaco*.

Ministerio de Salud y Protección Social. (2018). *Documento Metodológico de la Encuesta de Tabaquismo en Jovenes.*

Moreno, A. (2021). Impuesto al tabaco, recaudo fiscal y mercado ilegal de cigarrillos. *Universidad Nacional de Colombia*.

OCDE. (2017). *Reporte de la OMS de la epidemia mundial del tabaquismo 2017.*

Olmedo, P., Goessler, W., Tanda, S., Grau-Perez, M., Jarmul, S., Aherrera, A., . . . Rule, A. (2018). Metal Concentrations in e-Cigarette Liquid and Aerosol Samples: The Contribution of Metallic Coils. *Environ Health Perspect*.

OMS. (2003). *Convenio Marco de la OMS Para el Control del Tabaco.*

OPS. (2023). *Informe sobre el control del tabaco en la Región de las Américas 2022.* Washington, DC: Organización Panamericana de la Salud.

Pérez, N., Murillo, R., Pinzón, C., & Hernández, G. (2008). Costos de la atención médica del cáncer de pulmón, la EPOC y el IAM atribuibles al consumo de tabaco en Colombia. *Revista Colombiana de cancerología*.

Ponciano-Rodriguez, G., & Chávez Castillo, C. A. (2020). Efectos en la salud de los sistemas electrónicos de administración de nicotina (SEAN). *Revista de la Facultad de Medicina (México)*, 7-19.

Rico, D., & Wiesner, D. (2018). El contrabando de cigarrillos y el crimen organizado en Colombia y Ecuador. *Instituto de Ciencia Política Hernán Echevarría Olózaga*.

Secretaria de Gobernación. (28 de 12 de 2022). *Diario Oficial de la Federación*. Obtenido de https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5675897&fecha=28/12/2022#gsc.tab=0

Servicio de Impuestos Internos. (2023). *Impuesto a los Tabacos*. Obtenido de https://www.sii.cl/ayudas/aprenda_sobre/3072-4-3079.html

Talih S, S. R.-H.-H. (2020). Effect of free-base and protonated nicotine on nicotine yield from electronic cigarettes with varying power and liquid vehicle. *Sci Rep*, 5.

Tovar, J. (2015). Impuestos al consumo y contrabando: El caso de los cigarrillos en Colombia.

Tovar, J. (2016). Sensibilidad de las ventas de cigarrillo legal al contrabando en Colombia.

Tovar, J. (2021). Contrabando, impuestos y cigarrillos en Colombia. *Documento CEDE*.

UK. (16 de marzo de 2023). *Tobacco Products Duty rates*. Obtenido de https://www.gov.uk/government/publications/rates-and-allowances-excise-duty-tobacco-duty/excise-duty-tobacco-duty-rates

Vesga Pérez, R. E. (2022). *Impactos de la VII Enmienda del Sistema Armonizado.* pwc.

Wang, T. W., Neff, L. J., Park-Lee, E., Ren, C., Cullen, K. A., & King, B. A. (2020). E-cigarette Use Among Middle and High School Students. *US Department of Health and Human Services/Centers for Disease Control and Prevention*, 1310-1312.

WHO. (2016). Electronic Nicotine Delivery Systems and Electronic Non-Nicotine Delivery Systems (ENDS/ENNDS). *WHO Tobacco Control Papers*, 17.

Zapata, J. G., Castañeda, C., Wiesner, D., & Garzón, L. (2021). Finanzas territoriales y contrabando de cigarrillos en Colombia: Una relación compleja. *Cuadernos Fedesarrollo 71*.

Zapata, J. G., Ronderos, M., & Fonseca, M. A. (2022). Estudio para el diseño de un marco regulatorio en Colombia de los productos de tabaco calentado, cigarrillos electrónicos y sistemas similares con y sin nicotina. *Fedesarrollo*.

Zapata, J. G., Sabogal, A., Montes, A., Rodríguez, G., & Castillo, J. (2012). Contrabando de cigarrillos y tributación en Colombia. *Cuadernos de Fedesarrollo 42*.

Zapata, J. G., Zarama, F., Garzón, C., & Zarama, D. (2021). El diseño de un gravamen a productos de tabaco calentado, cigarrillos electrónicos y sistemas similares con y sin nicotina. *Fedesarrollo*.

Zuleta, H., Nupia, O., Pérez, D., & Hurtado, J. (2022). Sistema tributario territorial. *Nota Macroeconómica 41*.



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