



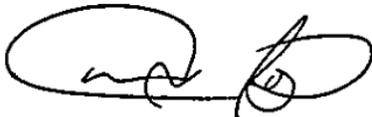
Bogotá, 21 de noviembre de 2023

Honorable Representante
Andrés Calle Aguas
Presidente
Cámara de Representantes
Congreso de la República de Colombia

Referencia: Radicación Proyecto de Ley “Por medio del cual se actualiza el impuesto al consumo cigarrillos y tabaco elaborado, y se dictan otras disposiciones”.

En calidad de Representante a la Cámara y en uso de la facultad consagrada en el artículo 152 de la Constitución Política de Colombia, me permito comedidamente radicar ante su despacho el siguiente proyecto de ley “Por medio del cual se actualiza el impuesto al consumo cigarrillos y tabaco elaborado, y se dictan otras disposiciones”, mediante el cual buscamos contribuir al mejoramiento de los procesos fiscales del país y las finanzas públicas. Dejamos entonces a consideración del Honorable Congreso de la República este proyecto para dar trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Ley y la Constitución.

Del Honorable Congresista,



Armando Zabarain D'arce
H. Representante Dpto. Atlántico



PROYECTO DE LEY N° _____

“Por medio del cual se actualiza el impuesto al consumo cigarrillos y tabaco elaborado, y se dictan otras disposiciones”

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA

ARTÍCULO 1°. Objeto. El objeto de la presente iniciativa es procurar la actualización del impuesto al consumo cigarrillos y tabaco elaborado vigente en la legislación colombiana. Por esta vía, se busca incluir en la tributación nacional las nuevas metodologías de consumo de tabaco y de nicotina que se han desarrollado por la industria en los últimos años, al igual que propender por el desincentivo del consumo tradicional de cigarrillos.

ARTÍCULO 2°. Modifíquese el artículo 207 de la Ley 223 de 1995, así:

ARTICULO 207. Hecho Generador. Está constituido por el consumo de cigarrillos, tabaco elaborado, consumibles de tabaco calentado y soluciones líquidas (con o sin nicotina) consumidas mediante vapeadores o dispositivos electrónicos similares, en la jurisdicción de los departamentos.

ARTÍCULO 3°. Modifíquese el artículo 211 de la Ley 223 de 1995, modificado por el artículo 347 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:

“ARTÍCULO 211. TARIFAS DEL COMPONENTE ESPECÍFICO DEL IMPUESTO AL CONSUMO DE CIGARRILLOS Y TABACO ELABORADO.

A partir del año 2024, las tarifas del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado serán las siguientes:

1. Para los cigarrillos, tabacos, cigarros y cigarritos, tres mil setecientos pesos (\$3.700) por cada cajetilla de veinte (20) unidades o proporcionalmente a su contenido.
2. La tarifa por cada gramo de picadura, rapé o chimú será de doscientos noventa y cinco pesos (\$295).
3. Para los consumibles de tabaco calentado la tarifa será de \$295 por cada gramo de tabaco y para las soluciones líquidas (con o sin nicotina) consumidas mediante vapeadores o dispositivos electrónicos similares,



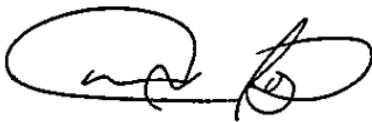
incluidas aquellas contenidas en dispositivos desechables, la tarifa será de \$295 por cada mililitro de solución líquida.

Las anteriores tarifas se actualizarán anualmente, a partir del año **2025**, en un porcentaje equivalente al del crecimiento del índice de precios al consumidor certificado por el DANE más cuatro puntos. La Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, certificará y publicará antes del 1° de enero de cada año las tarifas actualizadas.

ARTÍCULO 4°. Modifíquese el párrafo 1 del artículo 6° de la Ley 1393 de 2010, modificado por el artículo 348 de la Ley 1819 de 2016, así:

“PARÁGRAFO 1°. Para la picadura, rapé y chimú, el ad valórem del 10% se liquidará sobre el valor del impuesto al consumo específico de este producto, al que se refiere el artículo 211 de la Ley 223 de 1995. **Para los consumibles de tabaco calentado y soluciones líquidas (con o sin nicotina) consumidas mediante vapeadores o dispositivos electrónicos similares, incluidas aquellas contenidas en dispositivos desechables, el componente ad valórem será pagado y liquidado con base en cada gramo de tabaco o mililitro de solución, según corresponda, o proporcionalmente a su contenido.**”

ARTÍCULO 5°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



Armando Zabaraín D'arce
H. Representante Dpto. Atlántico



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

1. OBJETO:

El objeto de la presente iniciativa es procurar la actualización del impuesto al consumo cigarrillos y tabaco elaborado vigente en la legislación colombiana. Por esta vía, se busca incluir en la tributación nacional las nuevas metodologías de consumo de tabaco y de nicotina que se han desarrollado por la industria en los últimos años; al igual que propender por el desincentivo del consumo tradicional de cigarrillos, con miras a fomentar el abandono en el consumo de estos productos, y, de no ser ello posible, fomentar la migración de los consumidores a alternativas menos nocivas para a salud.

2. LA REGULACIÓN TRIBUTARIA EN LA LEGISLACIÓN COLOMBIANA

La creación de un impuesto adicional y especial al consumo de cigarrillos en el territorio colombiano fue instituida en primera instancia en la Ley 30 de 1971, con el prurito de generar recursos adicionales para la realización de los juegos nacionales y la consecución de recursos adicionales para el patrocinio del deporte.

A este impuesto se adicionó un tributo adicional del 10% a los cigarrillos de producción extranjera por medio del artículo 79 de la Ley 14 de 1983. El recaudo de lo generado por este impuesto fue entregado a los departamentos y sus respectivas autoridades deportivas conforme a lo expresado en la Ley 181 de 1995. En ese mismo año proferida la Ley 223 de 1995 se determinó que la tarifa aplicable para el impuesto sería del 55%, cobrado sobre el precio de la cajetilla de 20 cigarrillos.

En el año 2006 por medio de la Ley 1111 se estableció que la tarifa para el consumo de cigarrillos sería de un costo fijo de \$400 y \$800 pesos por cajetilla de 20 unidades o proporcional a su contenido. Esta norma fue modificada con posterioridad por la Ley 1393 de 2010 en la que se estableció el precio de \$570 pesos por cada cajetilla de 20 unidades.

Por último, en el año 2016 por medio de la Ley 1819 se triplicó el componente específico del impuesto al consumo en dos años, alcanzando los \$1.400 pesos para el año 2017 y \$2.100 para el año 2018. Igualmente se estableció que la tarifa de este componente tendría un incremento anual equivalente a cuatro (4) puntos porcentuales por encima del IPC certificado por el DANE.

Si bien es apenas evidente que las tarifas han incrementado sustancialmente, de este breve relato histórico se colige que, en lo referente al universo de productos que cobija y a su correspondiente base gravable, el impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado ha permanecido, al menos en lo conceptual, inalterado desde su creación en 1971.



Ello implica que la forma en la cual se grava el consumo de tabaco y sus productos derivados es la misma hoy que hace 50 años. Sin embargo, el comercio, como todo, ha evolucionado de manera radical y la gama de productos ofertados al público es tan variada como extensa. Por lo tanto, resulta manifiesto que la norma tributaria vigente en el ordenamiento jurídico nacional simplemente no da cuenta de la realidad comercial de este tipo de productos.

Este rezago normativo deviene en varias situaciones poco deseadas en la realidad nacional. La primera de ellas es la introducción en el mercado de una serie de productos potencialmente riesgosos para la salud, ajenos a cualquier tipo de regulación. En segunda instancia, esta regulación arcaica implica una situación de desventaja comercial, que condena de manera infausta a los empresarios y comerciantes que sí cumplen con sus obligaciones tributarias, pues le permite a su competencia participar en el mercado con una ventaja de costos injustificada. Por último, el hecho de que estos productos no tengan la obligación de tributar en el comercio nacional, por lo anticuado de las normas, deviene en un detrimento de las finanzas departamentales, que no captan lo que corresponde por el consumo de este tipo de productos en sus jurisdicciones.

Es por ello por lo que, además de necesario, resulta pertinente propender por una actualización tributaria en lo que respecta al cobro, a la metodología y al cálculo del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado. De igual manera, sirva aprovechar esta oportunidad para, por medio de la política fiscal, promover hábitos de consumo más sanos; o en su defecto, menos gravosos para la salud pública e individual, bajo un enfoque de reducción del daño.

2.1 ESTRUCTURA TRIBUTARIA ACTUAL

A continuación, se presentará un desglose pormenorizado de la situación tributaria actual de los cigarrillos y productos de tabaco elaborado en el territorio nacional:

Reforma Fiscal de 2016 (última actualización)

- Reforma aprobada por el Congreso Colombiano en diciembre de 2016. Esta se hizo efectiva a partir del 1 de enero de 2017.
- Incrementó la tarifa del componente específico del impuesto al consumo de cigarrillos en dos fases:

2017: COP 701 + 699 (hasta COP 1.400 /20 cigarrillos)

2018: COP 1.400 + 700 (hasta COP 2.100 /20 cigarrillos)

- El componente ad-valórem del impuesto al consumo de cigarrillos se mantuvo en 10% sobre la base gravable certificada por DANE. Sin embargo, se eliminó la



posibilidad de descontar la porción del precio correspondiente al componente ad valorem del año anterior para el cálculo de la base gravable.

- El IVA pasó de 16% a 19%.
- No se incluyó una regulación específica para productos de nueva generación.

Estructura impositiva vigente

La estructura impositiva vigente para los cigarrillos y los productos de tabaco elaborado corresponde al marco regulatorio establecido mediante la Ley 1819 de 2016 (Reforma Fiscal de 2016). Las tarifas se han actualizado de conformidad con el mecanismo de indexación definido en la norma. A continuación, detallamos la actual estructura:

- IVA: 19% sobre el precio de venta descontado por el impuesto al consumo.
- **Componente Específico del Impuesto al Consumo:**
 - Cigarrillos:** Valor fijo por cajetilla de 20 cigarrillos, actualizado anualmente en un porcentaje equivalente al IPC + 4 p.p.
 - Picadura:** Valor fijo por gramo, actualizado anualmente en un porcentaje equivalente al IPC + 4 p.p.
- **Componente Ad valorem del impuesto al consumo:**
 - Cigarrillos:** 10% sobre la base gravable certificada por, actualizado con la inflación observada durante los últimos 12 meses.
 - Picadura:** 10% sobre impuesto específico correspondiente.

Los valores de referencia, válidos para el año 2023 se presentan a continuación:

	Específico	Ad Valórem	Total
Cigarrillos (Cajetilla de 20)	\$ 3,263	\$ 870	\$ 4,133
Picadura (1 gramo)	\$ 260	\$ 26	\$ 286

2.2 PERVERSA RELACIÓN ENTRE EL AUMENTO SÚBITO DE IMPUESTOS Y EL CONTRABANDO.

Evolución incidencia de cigarrillos ilegales en Colombia

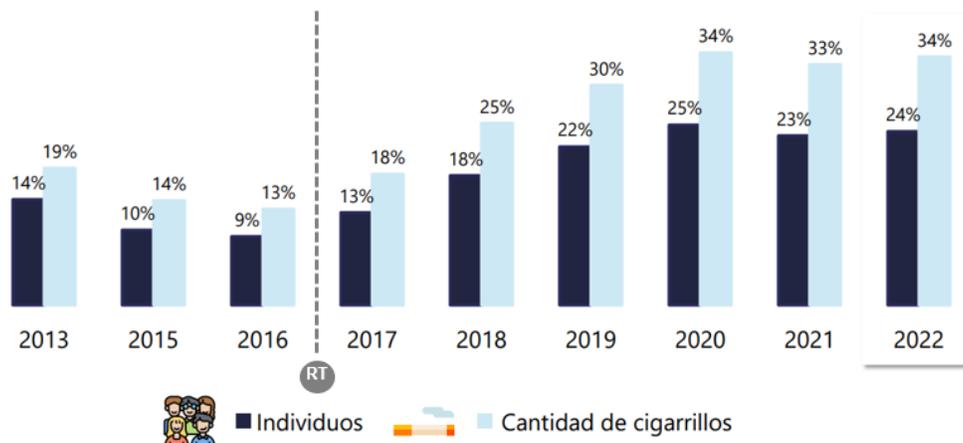
Colombia se enfrenta hoy a un aumento desmedido en los niveles de contrabando de cigarrillos. De acuerdo con el estudio “Incidencia de Cigarrillos Ilegales en Colombia”,



realizado por la firma INVAMER (2022), el comercio ilícito de cigarrillos alcanzó en 2022 su máximo histórico, al ubicarse en un 34% del mercado total; convirtiéndose así, en la cifra de incidencia más alta desde el 2011, año en el que la firma INVAMER inició la medición.

Tan sólo en seis años, entre el 2016 y el 2022, la incidencia del contrabando casi se ha triplicado, pasando del 13% al 34%. Una dinámica similar a la presentada en la proporción de fumadores en Colombia que consume cigarrillos de contrabando, la cual pasó de 9% en el año 2016 a 24% en 2022. En la siguiente gráfica, se presenta la evolución de la incidencia de cigarrillos ilegales en Colombia, preparada con base en los resultados del estudio realizado por INVAMER cada año; es relevante destacar el significativo cambio en la tendencia que se presenta desde 2017, tras la implementación de la reforma tributaria de 2016:

Gráfica 1. Evolución de la incidencia del contrabando de cigarrillos en Colombia



Fuente: INVAMER. Encuestas “Incidencia de Cigarrillos Ilegales en Colombia”. 2022

La mayor participación del mercado de cigarrillos ilegales por departamento se da en La Guajira (94%), Sucre (91%), Cesar (88%), Magdalena (82%) y Norte de Santander (79%). Adicionalmente, es importante anotar que de las marcas ilícitas de cigarrillos que circulan en el país 46% procede de Paraguay y Uruguay y alrededor del 44% de países asiáticos.

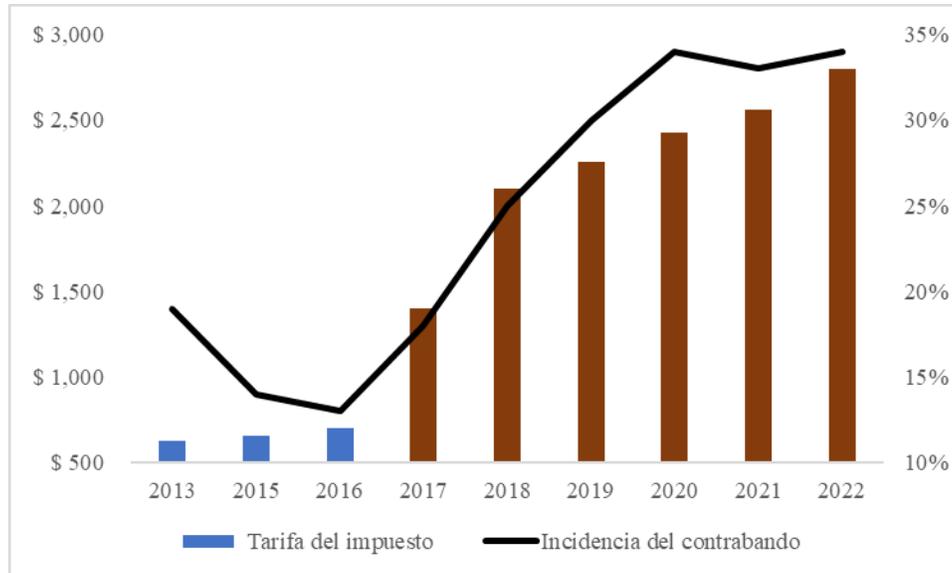
Comercio ilícito vs. Impuestos

Al analizar el comportamiento histórico del comercio ilícito de cigarrillos en Colombia, es posible llegar a una conclusión esencial: la existencia de una correlación directa entre los incrementos acelerados del impuesto al consumo de cigarrillos y el crecimiento del comercio ilícito de este mismo producto. Mediante la siguiente gráfica, se muestra la relación existente



entre la tarifa del componente específico del impuesto al consumo de cigarrillos y la incidencia de cigarrillos ilegales año tras año:

Gráfica 2. Tarifa del impuesto específico al consumo vs. Incidencia del contrabando (%)



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

La evidencia estadística disponible corrobora que la reforma tributaria aprobada en diciembre de 2016 e implementada en enero de 2017 subestimó los incentivos generados para la sustitución del consumo de cigarrillos legales por ilegales. Como puede observarse, entre 2016 y 2018, periodo en el cual se triplicó el componente específico del impuesto al consumo de \$701 a \$2.100 por cajetilla de 20 cigarrillos, la incidencia del contrabando de cigarrillos en Colombia pasó de 13% a 25%, es decir, se duplicó. A pesar de las motivaciones iniciales que tenía el aumento impositivo, hoy la realidad es que el aumento del impuesto al consumo de cigarrillos previsto en la Ley 1819 de 2016 no impactó significativamente el consumo, sino que, contrariamente, motivó la sustitución del consumo legal por el ilegal.

Finalmente, es muy importante destacar que los cigarrillos de contrabando no sólo evaden impuestos, adicionalmente, estos productos introducidos ilegalmente al país incumplen todas las normas y regulaciones que el Ministerio de Salud y otras autoridades han implementado en materia de empaquetado, comercialización y socialización de riesgos para la salud asociados al tabaquismo. A partir de lo anterior, se concluye que partes de los esfuerzos en materia de salud pública deben concentrarse en desincentivar y contrarrestar el contrabando.



Sensibilidad de las ventas de cigarrillo legal al contrabando en Colombia

En esta sección, se presentan los resultados del estudio económico adelantado en 2021 por Investigadores de la Facultad de Economía de la Universidad de Los Andes. A partir de los ejercicios econométricos desarrollados en el mencionado trabajo, se obtuvo una estimación del efecto del aumento de los impuestos sobre las ventas del mercado legal de cigarrillos y el contrabando. Estos resultados se encuentran resumidos en la siguiente tabla:

Tabla 2: Efectos del Impuesto sobre las Ventas Legales e Ilegales en Colombia

	(1)	(2)	(3)	(4)
	Log Ventas Completa	Log Ventas Segmentos Bajo, Medios	Log Ventas Segmentos Altos y Premium	Log Ventas Contrabando
Log Impuesto Final	-1.140*** (0.254)	-1.652*** (0.322)	0.289 (0.269)	0.725*** (0.216)
Tendencia	0.005 (0.004)	0.017*** (0.005)	-0.023*** (0.004)	0.004 (0.003)
Primer Trimestre	0.173*** (0.062)	0.260*** (0.083)	-0.040 (0.062)	-0.101 (0.069)
Segundo Trimestre	0.046 (0.057)	0.123 (0.077)	-0.128** (0.057)	-0.071 (0.059)
Tercer Trimestre	0.049 (0.044)	0.083 (0.059)	-0.035 (0.049)	-0.054 (0.046)
Covid-19 [2020m3, 2020m8] (=1)	-0.199*** (0.059)	-0.177** (0.074)	-0.260*** (0.075)	-0.263*** (0.048)
Observaciones	1,574	321	746	41
EF Producto	Si	Si	Si	

Errores robustos en paréntesis *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Fuente: Nielsen; DANE. Cálculos propios.

En términos prácticos, el estudio concluyó que un incremento del 10% en el impuesto lleva a una caída del 11% en las ventas de cigarrillos legales y por cada 10% que se incrementa el impuesto, suben las ventas de contrabando en un 7%, es decir existe una relación causal entre los incrementos impositivos desproporcionados y el aumento del consumo de cigarrillos de contrabando.

Con ello en mente, en preciso entonces concluir que cualquier propuesta futura de reforma tributaria, en el conglomerado de impuestos que pagan este tipo de bienes, debe procurarse con el cuidado y la precisión técnica necesarias para no causar, por esta vía, un incentivo perverso para actividades de corte ilegal como el contrabando. Actividad perversa que no solo trae consigo relacionadas un sin número de situaciones delictuales como el lavado de activos, la trata de personas y el narcotráfico, sino que, tratándose de tributos cedidos a los entes territoriales, erosiona los recaudos tributarios en las regiones que más los requieren.



De acuerdo con los resultados del estudio de INVAMER (2022), el 86% de los encuestados indicó que el precio es la razón principal que los motiva a adquirir marcas ilícitas; lo anterior, radica en el hecho de que el precio promedio de compra de cajetillas legales es de \$8.720 pesos, a diferencia de las ilegales que se venden en promedio en \$4.002 pesos. El sustancial diferencial de precios genera un efecto sustitución en las dinámicas de mercado, el cual motiva el reemplazo del comercio legal de cigarrillos por el comercio ilícito. La sustitución anteriormente descrita, afecta gravemente las finanzas públicas departamentales. En este caso, la correlación es inversa, en otras palabras: a mayores niveles de contrabando, menores volúmenes de recaudación en las entidades territoriales. En este sentido, las cifras son contundentes. Según fuentes oficiales, por efecto del contrabando de cigarrillos, los departamentos dejaron de percibir en el año 2022 una cifra cercana al billón de pesos.

2.3 COMPORTAMIENTO DEL CONSUMO FRENTE A LA VARIABLE DEL PRECIO

Las políticas tributarias en lo que respecta al gravamen de este tipo de productos normalmente pretenden remitir sus efectos a una disminución sustancial de su consumo. En esta medida, este tipo de gravámenes se utilizan como instrumento de política pública con el propósito concreto de reducir el riesgo y, a largo plazo, el costo social que significa el consumo de cigarrillos, que son reconocidos ampliamente como productos altamente perjudiciales para la salud de quienes los consumen.

En primera instancia valga validar que la reducción del consumo de cigarrillo por el aumento del precio es una tesis que, pese a que quienes pregonan este tipo de políticas consideran infalible, no resulta del todo cierta. Y cuando menos, en gracia de discusión, valdría la pena revisar en términos analíticos para validar su veracidad.

Si bien es cierto que las leyes de la oferta y la demanda, implican en términos generales que la subida del costo de un bien o servicio en un mercado determinado afecte negativamente su demanda, fenómeno que se conoce como la elasticidad de los precios en la economía, hay cierto tipo de bienes que no responden a esta lógica, principalmente por ser bienes o servicios relativos a la satisfacción de necesidades básicas o porque, dadas determinadas razones, sin obstar el cambio del precio las personas se ven avocadas a consumirlos.

El caso de los cigarrillos es particular, porque no se trata de un bien que se pueda sustituir fácilmente. Por lo cual, se puede concluir en primera vista que los cigarrillos poseen una demanda inelástica, que implica que con una variación de su precio la variación en la demanda es menos que proporcional o inexistente. Variados son los estudios que demuestran esta característica económica, valga solo citar algunos ejemplos para ilustrar el tema:

Los profesores Maldonado, Llorente y Deaza lo evidenciaron esta dinámica en un estudio de 2016 donde comprobaron que:



“la evidencia apunta a que el cigarrillo se comporta como un bien inelástico al precio, el límite inferior de uno de los intervalos de confianza obtenidos es -1,75, que está en el rango esperado de elasticidad para países con un consumo promedio bajo y un porcentaje mayoritario de la población con ingresos bajo”¹

Igualmente, en un estudio realizado en Cuba en el 2014 por la doctora Nery Suárez Lugo observó el mismo fenómeno al afirmar:

“La demanda de cigarrillos es generalmente inelástica en cualquier contexto y en Cuba también se comporta así. En el 2010, el coeficiente encontrado fue de -1,01, que es ligeramente menor a -1, esto es, que en ese año se presentó elasticidad de la demanda. Se estimó que para el 2011, con un aumento de 10 % en el precio del cigarrillo, se produciría un decrecimiento del 7 % en su consumo”²

Ello demuestra que, al menos en un escenario normal, el simple aumento de los precios al consumidor final no significa, en el caso de los cigarrillos, que efectivamente el consumo de estos se vaya a disminuir.

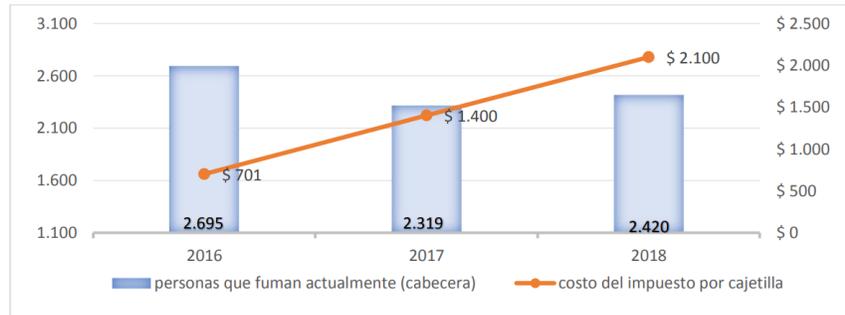
Sin embargo, la realidad nacional ofrece experiencias concretas en este respecto que permiten un análisis empírico del fenómeno inquirido, sin la necesidad de depender ciegamente de los presupuestos teóricos disponibles en la materia. Como se advirtió con antelación, el país sufrió un alza tributaria radical a partir del año 2017 que tuvo un fuerte efecto sobre el costo al consumidor de este tipo de productos.

Como la evidencia lo muestra, estas medidas impositivas tuvieron un efecto casi inmediato sobre la disminución del consumo en el año 2017 con respecto al 2016. Lo que en principio indicaría que este tipo de políticas resultaron exitosas; y como tal podrían instituirse como un modelo a seguir. Con base en estas evidencias preliminares podría advertirse, con cierto dejo de confianza, que incrementando aún más los costos tributarios para el año 2018 -como efectivamente se dispuso en la reforma legal del 2016- se lograría una reducción sostenida y aún más profunda de consumo.

A pesar de estas suposiciones, en alguna medida racionales, lo que se comprueba en la realidad, no solo es que el consumo de cigarrillos no se redujo en las proporciones esperadas, sino que por el contrario en el año 2018 creció. Esta situación se demuestra en la siguiente gráfica:

¹ Ver: Maldonado N, Llorente B, Deaza J. Impuestos y demanda de cigarrillos en Colombia. Rev Panam Salud Publica. 2016;40(4):229–236.

² Ver: Suárez N. Mercado y consumo de cigarrillos en Cuba y la decisión entre tabaco o salud. Rev Cubana Salud Pública. 2014;40(3):331–344



Fuente: elaboración propia con datos de: DANE encuesta de calidad de vida. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/calidad-de-vida-ecv> y Ministerio de Hacienda.

La explicación de este comportamiento en el consumo aparentemente contraintuitivo se descubre al entender que el mercado ilegal del contrabando no reacciona de forma inmediata, como se planteó con antelación, en las mismas anualidades el impacto del contrabando de cigarrillos a nivel nacional creció de un 13% aun 25% entre 2016 y 2018. Ello implica que tardó un periodo de tiempo en reaccionar al estímulo existente, pero que una vez adaptados a la nueva realidad los contrabandistas tuvieron la capacidad de casi duplicar la función de sus acciones, aprovechando los enormes márgenes obtenidos al evadir impuestos.

En conclusión, lo que se logró con el incremento súbito del costo de los cigarrillos, por vía del aumento en la tributación, no fue la disminución deseada del consumo; en parte por la característica de inelástico que se precisó previamente. Todo lo contrario, lo que se produjo fue una sustitución del consumo legal por el ilegal.

De aquí lo que se colige es que para que ese tipo de medidas obtengan el efecto deseado, deben procurarse en una forma progresiva y aparentemente imperceptible, que permita el paulatino incremento en el costo, sin repercutir negativamente en un incentivo para el contrabando, que habida cuenta de la incapacidad institucional del país para contrarrestarlo, resultará como efecto ineluctable de una política tributaria descuidada y antitécnica. Es por ello, que en el presente proyecto lo que se propone es preservar el mecanismo técnico vigente de incremento tarifario gradual para cigarrillos y extenderlo a los productos emergentes.

3. LA INTRODUCCIÓN DE NUEVAS TECNOLOGÍAS MENOS NOCIVAS PARA LA SALUD

Con el advenimiento del nuevo milenio y habida cuenta de la seriedad de los efectos que el consumo de cigarrillos tiene sobre la salud humana y, en consecuencia, los costes sociales que implican su consumo, la industria y la tecnología actual han permitido el desarrollo de



nuevas formas de consumo de nicotina que evitan la combustión directa del tabaco, causa principal de las afectaciones sobre la salud relacionadas con el consumo de cigarrillos.

En este sentido, la reducción del daño es un enfoque de política pública que busca reducir el daño causado por una actividad nociva en lugar de prohibir la actividad en sí misma. En esencia, se refiere a las políticas, programas y prácticas que pretenden reducir los daños asociados a una actividad. Este enfoque se ha convertido en un principio subyacente a la mayoría de las políticas públicas y su aplicación se puede ver reflejada en medidas de seguridad de automóviles, motocicletas y aviones, la lucha contra el VIH y otras enfermedades de transmisión sexual, la seguridad alimentaria y la nutrición, entre otros.

En el caso del tabaquismo, autoridades y expertos en salud pública consideran que - además de los esfuerzos de los gobiernos por evitar la iniciación, fomentar el abandono y reducir el consumo de cigarrillos - se deben proporcionar alternativas menos nocivas de consumo de nicotina a los fumadores adultos que puedan beneficiar la salud pública. A través de la aplicación de este concepto, 1.100 millones de fumadores actuales podrían reducir su daño en la salud a través del consumo de nicotina de bajo riesgo, sin combustión³.

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), *“si la gran mayoría de fumadores de tabaco que no son capaces de dejar de fumar, ni desean hacerlo, se cambiaran sin demora al uso de una fuentes alternativa de nicotina con riesgos más bajos para la salud, y eventualmente dejan de utilizarlo, esto representaría un logro significativo en la salud pública”*⁴.

A modo de referencia, en el 2017, el tabaquismo mató prematuramente a aproximadamente 7 millones de personas a nivel mundial⁵. Los datos y proyecciones actuales sugieren que el consumo de cigarrillos actual es de más de seis billones y sigue aumentando a nivel mundial⁶ y se estima que para el 2025, habrá más de mil millones de fumadores, a pesar de las medidas regulatorias que impongan los gobiernos.

Para materializar el concepto de reducción de daño en tabaquismo, se debe partir de la premisa base que la nicotina, aunque adictiva, no es la principal causa de las enfermedades relacionadas con el tabaquismo. Según el Colegio Real de Médicos del Reino Unido: “la nicotina por sí sola no es especialmente peligrosa y si la nicotina pudiera ser provista en una

³ 53 Especialistas globales en la ciencia de la nicotina y la política de salud pública, 2014.

⁴ Organización Mundial de la Salud, “Electronic Nicotine Delivery Systems and Electronic Non-Nicotine Delivery Systems (ENDS/ENNDS)”, agosto de 2016.

⁵ Organización Mundial de la Salud. Hoja de Datos. 2017.

⁶ Ng M, Freeman MK, Fleming TD, et al. Smoking prevalence and cigarette consumption in 187 countries, 1980-2012. JAMA 2014; 311: 183–92.



forma que fuera aceptable y efectiva como sustituto del cigarrillo, millones de vidas podrían ser salvadas”⁷.

Tal como lo han anunciado líderes en investigación sobre el control del tabaco, “la combustión del cigarrillo, más que el tabaco o la nicotina, es la causa de un desastre de salud pública. El proceso de combustión produce muchos compuestos tóxicos que no se encuentran en el tabaco sin quemar”⁸.

Por lo anterior, desde el año 2003, se han dado a conocer a nivel mundial otras formas de consumo de nicotina que pueden llegar a ser alternativas viables para reemplazar el hábito de fumar y reducir el daño asociado al consumo de nicotina a través de cigarrillos.

Bajo este contexto, el mercado emergente de alternativas sin combustión incluye una amplia gama de productos, entre los que se encuentran, principalmente, los productos de tabaco calentado y las soluciones líquidas con y sin nicotina.

A la fecha, expertos e instituciones médicas siguen reconociendo ampliamente que reducir el riesgo del tabaco, a través del consumo de productos que entregan nicotina sin combustión, puede representar una oportunidad en salud pública y, sin duda, puede complementar las medidas de control de tabaco existentes. Según Clive Bates, en su publicación “¿Estamos en la fase final del tabaquismo?”, es más manejable y realista el hecho de que los fumadores actuales se cambien a productos que administran nicotina sin combustión que reducir el consumo de nicotina con las medidas actuales, pues el hecho en sí no requiere que los fumadores renuncien a los hábitos que escogieron o a las sustancias/rituales de los cuales dependen⁹.

4. ACTUALIZACIÓN TARIFARIA CONFORME AL GRAMAJE.

Como se ha iterado en varias ocasiones durante esta exposición de motivos, el sistema de tributación de este tipo de productos en la normativa nacional es vetusto e inoperante, por instar una realidad de bulto. La normativa vigente establece, en forma muy precisa, cuáles son los productos a los que les aplican las tarifas correspondientes al impuesto al consumo. En consecuencia, dicho marco fiscal limita, significativamente, los productos que pueden ser gravados con el impuesto al consumo en la realidad. Esta situación se configura como una restricción evidente del marco fiscal que rige en la actualidad, ya que el mercado incipiente de productos que suministran nicotina sin combustión ha venido experimentando un

⁷ Colegio Real de Médicos del Reino Unido, “Harm Reduction in nicotine addiction: helping people who can't quit”, octubre de 2007.

⁸ Jean-Francois Etter, profesor de salud pública y líder suizo de la investigación sobre el control del tabaco.

⁹ Bates, Clive; ¿Estamos en la Fase Final del Tabaquismo?



crecimiento y se podría afirmar, con un alto grado de certeza, que hay una proporción de productos de dicho mercado que se encuentra exenta del impuesto al consumo.

A su vez, tal exención corresponde a una distorsión a la competencia, en la medida en que ciertos productos se encuentran exentos del impuesto al consumo, a pesar de que cumplen la misma función o tienen el mismo propósito que sus competidores tradicionales, que sí están gravados con el tributo. Por último, esta exención constituye un problema en términos de finanzas públicas, debido a que suponen una pérdida de recaudo para las entidades territoriales.

De la experiencia de otros países, se concluye que la regulación fiscal del impuesto al consumo ha venido incorporando los productos que constituyen alternativas sin combustión. El impuesto de tipo específico ha sido la fórmula predilecta a nivel internacional, en detrimento de los esquemas ad-valórem. En esa medida, el enfoque de gravar el contenido de tabaco (peso) y el contenido de las soluciones líquidas (volumen) ha sido la fórmula más utilizada a nivel mundial. En esencia, dicha estructura fiscal tiene dos propósitos plausibles: por un lado, se busca que la carga impositiva sea proporcional a la externalidad negativa derivada del consumo de cada producto; y, por otro lado, la fiscalización y el control del tributo resultan más sencillos.

Por ejemplo, el Reino Unido ha incorporado en su regulación tributaria un impuesto específico con una tarifa determinada por la cantidad de gramos de tabaco consumidos mediante los productos de tabaco calentado. En ese mismo continente, algunos países, como la República Checa, Rumania, Grecia y Suecia han definido la tarifa del tributo anclada a la cantidad de kilogramos de tabaco que contienen los productos de tabaco calentado. Grecia, Finlandia y Polonia, a su turno, han optado por una tarifa por cada mililitro de solución líquida, sin distinguir entre aquellas que contienen nicotina y las que no. En otras partes del mundo, como en Nueva Zelanda, se ha definido también una tarifa de tipo específico por los kilogramos de tabaco que contienen los productos de tabaco calentado.

Bajo este propósito, lo que se realizó en primera medida fue un cálculo aproximado con valores promedios del valor que tributarían los cigarrillos en la anualidad próxima, con base en los valores y normativa actuales. Con este propósito se determinó, de acuerdo con la normativa, que el precio del impuesto a los cigarrillos se incrementaría en un 13,5%, teniendo en cuenta un incremento promedio del 9,5% del Índice de Precios al Consumidor (IPC) aunado al incremento de 4 puntos porcentuales que establece la norma.

Con lo cual, con un valor actual de \$3.263 pesos pagados por cajetilla de 20 cigarrillos incrementado al 13,5%, en el año 2024 estos productos pagarían un valor aproximado de \$3.700 por concepto de impuesto por cajetilla de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$3.263 + (13,5\% * 3.263) \approx 3.700$$



Entonces, teniendo \$3.700 como valor de referencia para la tributación del año 2024, el valor pagado por cada unidad de cigarrillo para el mismo año se obtiene dividiendo esta suma entre 20, dada la cantidad de cigarrillos contenida en una cajetilla:

$$3.700 \div 20 = 185$$

Esto nos arroja un valor unitario de 185 pesos de impuesto pagados por cada cigarrillo. Al considerar que la mayoría de los cigarrillos de las marcas representadas en el mercado tiene un contenido unitario de tabaco aproximado entre 0,60 y 0,65 gramos de tabaco, tomaremos el promedio de 0,63 gramos de tabaco por cigarrillo para verificar la tarifa por gramo equivalente al impuesto proyectado en 2024. Lo que procede es realizar una división del valor del impuesto proyectado por cigarrillo entre los gramos contenidos en una unidad:

$$\$185 \div 0,63 \text{ g} \approx \$295$$

Esto nos arroja un resultado aproximado de \$295 pesos por gramo que se tributaría en la escala de valor más probablemente vigente para el año 2024. De esta manera, y con el propósito suscrito de proponer una tarifa para las nuevas alternativas sin combustión, el valor total pagado por cada gramo de tabaco calentado consumido mediante estas modalidades, de acuerdo con el incremento inflacionario estimado (13,5%), será de \$295 pesos.

Ahora, en lo que respecta al consumo de Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y los Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN), la tarea es un poco más complicada, pues el consumo bajo este tipo de aditamentos se produce por medio de un consumible líquido. Además, este mercado se caracteriza por su diversidad, ya sea en la presentación, el funcionamiento, la concentración de los ingredientes y los contenidos de cada producto. De ahí que una forma de superar tales divergencias es la de gravar los productos en función del contenido (volumen) de líquido, facilitando las labores de fiscalización y control del tributo por parte de las autoridades pertinentes. Teniendo en cuenta lo anterior y manteniendo la consistencia con la tarifa equivalente por gramo de tabaco calculada anteriormente, mediante el presente proyecto de ley se propone establecer una tarifa de \$295 pesos por mililitro de líquido consumido. }

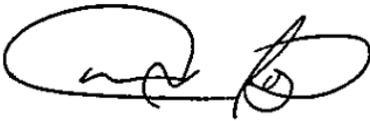
5. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTOS.

Conforme a lo estipulado en la legislación vigente, en especial en lo contenido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, se manifiesta que el presente proyecto alude en términos generales a la regulación de varios productos de consumo ofertados en el mercado nacional, como lo son los cigarrillos, el tabaco elaborado y demás productos afines. Por ende, las circunstancias o eventos que podrían generar algún conflicto de intereses serían las relaciones contractuales, civiles o comerciales que tengan lo congresistas con la industria tabacalera.



Igualmente, como autor de la presente iniciativa, bajo el tenor de las presentes letras manifiesto bajo la gravedad de juramento no sostener a la fecha ningún tipo de relación de carácter contractual, civil o comercial con ninguna empresa perteneciente a la cadena de producción, distribución o comercialización de estos productos. De análoga manera manifiesto que ninguno de mis familiares en los grados de consanguinidad ni de afinidad que prevé la Ley sostiene este tipo de relaciones.

Del Honorable Representante,



Armando Zabaraín D'arce
H. Representante Dpto. Atlántico