

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 339 de 2020 de Cámara acumulado con el
PROYECTO DE LEY NÚMERO 365 de 2020

Bogotá, D. C., 7 de diciembre de 2020.

Doctor

NÉSTOR LEONARDO RICO

Presidente Comisión Tercera

Honorable Cámara de Representantes.

Referencia: Informe de ponencia negativa para primer debate al *PROYECTO DE LEY N.º. 339 de 2020 CÁMARA, POR LA CUAL SE ACTUALIZA Y MODIFICA EL IMPUESTO AL CONSUMO DE CIGARRILLOS, TABACO ELABORADO Y PRODUCTOS AFINES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES* acumulado con el ***PROYECTO DE LEY N.º. 365 DE 2020 CÁMARA, “POR EL CUAL SE CREAN MEDIDAS DE PREVENCIÓN EN SALUD PÚBLICA EN MATERIA DE TABACO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”***

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento a la honrosa designación que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, de conformidad con los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia negativa para primer debate al ***PROYECTO DE LEY N.º. 339 de 2020 CÁMARA, POR LA CUAL SE ACTUALIZA Y MODIFICA EL IMPUESTO AL CONSUMO DE CIGARRILLOS, TABACO ELABORADO Y PRODUCTOS AFINES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*** acumulado con el ***PROYECTO DE LEY N.º. 365 DE 2020 CÁMARA, “POR EL CUAL SE CREAN MEDIDAS DE PREVENCIÓN EN SALUD PÚBLICA EN MATERIA DE TABACO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”***

1. INTRODUCCIÓN

El presente documento tiene el propósito de sustentar de manera detallada y clara las razones que justifican la inconveniencia del proyecto de ley número 365 de 2020 Cámara, *por el cual se crean medidas de prevención en salud pública en materia de tabaco y se dictan otras disposiciones*, acumulado con el proyecto de ley número 339 de 2020 de Cámara. De esta forma se comprobará la ineficacia que estos proyectos de ley tienen para cumplir los objetivos que se propone y el cómo ignora las consecuencias y efectos en la salud pública, la economía, en el recaudo nacional y en el estímulo al comercio ilegal y el crimen organizado en Colombia.

Según lo anterior, en la ponencia que a continuación se desarrollará, se esbozará entorno a los siguientes puntos: 1) Sobre el incremento al impuesto al consumo propuesto; 2) Sobre el contrabando y el mercado ilícito 3) Impactos en recaudo del proyecto de ley 4) Sobre la diferenciación de categorías de tabaco y sus derivados.

2. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

La presente iniciativa fue radicada el 18 de agosto de 2020 por los honorables Congressistas: H.S. Juan Luis Castro Córdoba, H.S. José David Name Cardozo, H.R. Katherine Miranda Peña, H.R. Norma Hurtado Sanchez, H.R. Jose Luis Correa, H.R. Mauricio Andres Toro Orjuela y otros.

Fueron designados como coordinadores ponentes los H.R. Jairo Cristancho y José Luis Correa, de la comisión 7ª de Cámara, quienes abdicaron de su nombramiento y devolvieron su nombramiento a la mesa directiva, sugiriendo que este proyecto de ley se debata en la Comisión Tercera de la Cámara. La mesa directiva de la Comisión 7ª revisa esa notificación y se aprueba, el proyecto de ley se reenvía a la secretaría general de la Cámara para que se vuelva a enviar a la Comisión 3ª, donde finalmente definen como ponentes a Coordinador: H.R. Óscar Darío Pérez Pineda y al H.R. Carlos Alberto Carreño Marin.

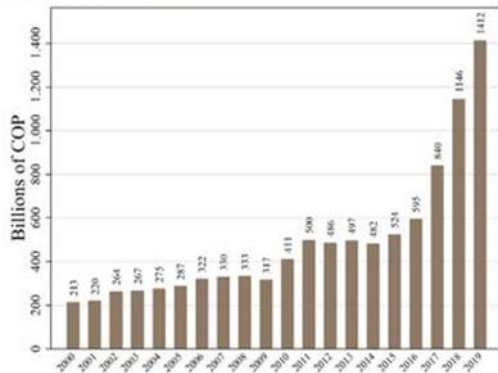
Respecto del proyecto ley 365 de 2020 Cámara, el día 26 de noviembre se designa por parte de la mesa directiva de la Comisión Tercera de Cámara como ponente de este proyecto de ley al H.R. Carlos Mario Farelo Daza.

Por otra parte, el 26 de noviembre de 2020, se acumulan los proyecto de ley 339 de 2020 junto con el proyecto de ley 335 de 2020.

3. SÍNTESIS DEL PROYECTO DE LEY

En el marco de la propuesta normativa en cuestión en el proyecto de ley 365 de Cámara se propone incrementar drásticamente el impuesto al consumo de tabaco de \$2430 a \$ 7785 a los productos de tabaco combustible conocido como el cigarrillo tradicional y a los derivados del tabaco como lo son los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN), Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN) y PTC Productos de Tabaco Calentado. Lo anterior inequívocamente debe considerarse como un abrupto fundamentalmente por las siguientes tres variables. Primero, en la medida en que representa un incremento del 220% lo cual debe considerarse como un alza insostenible para cualquier industria legal, más aún cuando en Colombia desde el año 2016 el impuesto al tabaco se ha incrementado en un 200%; pasando de \$701 (2016) a \$2430 (2020). Lo anterior, y considerando el incremento de este proyecto de ley, representaría un incremento de al menos 420% del año 2016 al 2020 lo que pondría en riesgo la capacidad de operación de una industria legal que en Colombia genera importantes cifras de recaudo a la Nación y a los departamentos (1,4 billones año 2019) como se puede ver en la siguiente gráfica, y también cientos de miles de puestos de trabajo directos e indirectos que podrían verse en compromiso en caso de que incrementos extremos a la industria sean introducidos.

+ Recaudo imptoconsumo
Fuente: CHIP



En segunda instancia, la propuesta normativa parte de la premisa errada de considerar a diferentes categorías y sistemas de administración de nicotina como iguales aun cuando ha sido comprobado en varios estudios nacionales e internacionales que la categoría de tabaco combustible es totalmente diferente a los productos de nueva generación o considerados por la medicina moderna como productos de riesgo reducido, que en gracia de discusión, ha permitido a millones de fumadores en el mundo recurrir a alternativas menos dañinas para la salud que incluso en muchas oportunidades ha servido como oportunidad para abandonar integralmente el hábito de fumar. (Cochrane Review Report 2020 “moderate-certainty evidence that EC [vapour products] with nicotine increase quit rates” <https://www.cochranelibrary.com/cdsr/doi/10.1002/14651858.CD010216.pub4/full> Sumado a esto, en la presente legislatura del Congreso de la República el proyecto de ley 039 de 2020 en Senado que tiene como fin *modificar la Ley 1335 de 2009 y se dictan otras disposiciones* ha iniciado su trámite en la honorable Comisión Séptima de Senado dónde ha sido aprobado en primer debate un articulado que regula exigentemente a las nuevas categorías de derivados del tabaco como los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN), Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN) y PTC Productos de Tabaco Calentado incluyendo nuevos incrementos en las advertencias sanitarias de hasta un 50% del tamaño del empaque del dispositivo, aplicando restricciones a la publicidad de producto y promoción en eventos deportivos, culturales y de entretenimiento, y restringiendo importantes canales de comunicación para los consumidores. Aplaudimos desde esta Comisión ese esfuerzo de los autores del proyecto por sacar adelante dicha reglamentación en favor de la salud pública colombiana y en favor de los menores de edad, ya que creemos fervientemente que ese es el camino que debe sembrarse para regular a estos nuevos dispositivos. Valga la pena aclarar que los mismos autores del proyecto de ley 365 que aquí hoy discutimos son los mismos del proyecto de ley 039 en Senado.

Por último, y no menos importante, hay que recalcar que el contrabando de cigarrillos en Colombia alcanzó en 2019 una tercera parte del volumen total del mercado (estudio de incidencia realizado por INVAMER desde el 2011) y esto se debe inequívocamente al aumento de los impuestos. De aprobarse un aumento de tarifas del impuesto al consumo como el propuesto en el proyecto en cuestión, éste podría alcanzar proporciones superiores al 70% en tan sólo un año, y prácticamente haría inviable a la industria formal afectando gravemente el empleo, el recaudo y la salud pública.

Por otra parte, es necesario anotar que esta ponencia desea hacer referencia a la acumulación del mencionado proyecto de ley con el proyecto de ley número 339 de 2020 de Cámara. Este proyecto de ley acumulado incluye una forma novedosa de aplicar el impuesto al consumo de tabaco ya que sugiere que sea por el peso de tabaco o de contenido líquido del dispositivo electrónico y que sea esta la medida para incluir el nuevo gravamen. Es importante hacer referencia a esto ya que se considera que esta nueva interpretación para implementar nuevos impuestos a los productos de tabaco combustible y derivados del tabaco como los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN), Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN) y PTC Productos de Tabaco Calentado si bien emplea una innovadora manera de aproximación a nuevos impuestos, se considera que con los procesos de supervisión en aduanas y puertos nacionales por parte de las autoridades, estas no cuentan con la capacidad operativa y logística para emplear nuevos métodos como el que esta norma propone por lo que sería muy complejo introducir un nuevo mecanismo que hasta la fecha no ha sido implementado en Colombia.

4. SOBRE EL INCREMENTO AL IMPUESTO AL CONSUMO PROPUESTO

La reducción del consumo de cigarrillo basado en el aumento de impuestos es una alternativa que no contempla de fondo factores de riesgo como lo es la migración por parte del consumidor a productos ilegales que no cuentan con estándares de calidad óptimos y que por lo tanto ponen en riesgo la salud pública; es importante siempre considerar el hecho de que el cigarrillo no es un producto que los consumidores puedan sustituir fácilmente, y las razones que motivan su consumo normalmente están más asociadas con una necesidad física a raíz de una dependencia.

Por otra parte, los aumentos de impuestos de manera extrema necesariamente desarrollan fuertes impactos en el mercado que conllevan a que solo obtenga un rédito la ilegalidad. En este sentido el Proyecto de ley 365 no tiene por objeto aumentar la recolección; es un proyecto que busca incrementar los impuestos para encarecer el producto y desestimular el consumo, ignorando las consecuencias o efectos en la economía, en el recaudo.

Lo anterior desconoce también, el hecho de que la industria de tabaco es una la más reguladas en el mundo y así mismo en Colombia, siendo el cigarrillo uno de los productos con mayores tasas cargas tributarias.

Para argumentar lo anteriormente dicho, es importante remontarse al año 2016 en donde a través de la reforma tributaria, la industria del tabaco recibió una de carga tributaria que se ha incrementado en un 200%; pasando de \$701 en 2016 a \$2430 en 2020. Esta reforma no solo ignoró la correlación entre el incremento excesivo de impuestos y el crecimiento del comercio ilícito, haciéndose en sí misma insostenible desde el punto de vista tanto de recaudo fiscal como de la política de salud pública, sino que además no ha generado un impacto directo en la disminución del consumo de cigarrillos, el cual, es objeto de discusión en este proyecto de ley.

Las apreciaciones que pretenden mostrar como un logro que el aumento de los impuestos está asociado con un mayor recaudo, no mencionan que esta variación no es proporcional ni significativa con respecto a la tarifa aplicada. Tampoco resaltan que el volumen departamentalizado (el que permite el cobro por parte de las entidades territoriales) ha caído en promedio el 20%, evidenciando el desplazamiento del consumo hacia el segmento ilegal, donde se encuentran productos sustitutos que incumplen la regulación aplicada a los productos de tabaco, a precios

inclusive por debajo de la carga impositiva (Econcept, 2018). Además, los estudios que respaldan el efecto positivo del aumento de impuestos a los cigarrillos no incluyen el panorama de departamentos de la costa atlántica en los cuales se ha agudizado el impacto de este flagelo, basándose así en premisas sesgadas y refutables

5. EL MERCADO ILÍCITO Y CONTRABANDO

Un aumento brusco y desproporcionado del impuesto al cigarrillo, como se ha mencionado anteriormente conlleva a un incremento en los niveles de contrabando, debido a que los consumidores de menores ingresos se alejarían del mercado lícito persiguiendo un precio más asequible disponible a manos de los productos no regulados. Así estos productos de contrabando que carecen del estricto control científico e institucional que respalda el gobierno y la industria, ponen especialmente en riesgo a esta población en condiciones de vulnerabilidad económica.

La lucha contra el contrabando ha venido adquiriendo cada vez mayor preponderancia dentro de los esfuerzos del Gobierno por combatir todas las formas de criminalidad. Mediante el fortalecimiento de la capacidad institucional y las normas pertinentes, la alianza y colaboración con los gremios y el sector privado, el Estado colombiano ha demostrado su voluntad de lucha contra este flagelo. Gracias al notable compromiso de las autoridades colombianas, principalmente POLFA y DIAN, durante lo corrido de 2020 se ha logrado la incautación 11.851.113 cajetillas de cigarrillos de contrabando que representan más de 35 mil millones de pesos de recaudo potencial no percibido por los Departamentos. No obstante, las redes de crimen organizado local y transnacional subsisten, y el contrabando de algunos productos como los cigarrillos ha venido consolidándose como el mecanismo principal de lavado de las rentas ilícitas del narcotráfico.

Ante el aumento del contrabando en el sector, que se evidenció luego de la reforma tributaria de 2016, que triplicó el impuesto al consumo sobre este producto, la Federación Nacional de Departamentos contrató a la empresa de investigación y asesoría de mercado INVAMER, la cual desarrolló un estudio sobre Incidencia de Cigarrillos Ilegales en Colombia (2019), en donde se advierte sobre la alarmante tendencia creciente del comercio ilícito de cigarrillos, pasando de un 13% en 2016, a 18% en 2017, 25% en 2018 y alcanzando el 30% del volumen total del mercado de cigarrillos en 2019:



Fuente: Invamer. (2019). Incidencia de Cigarrillos Ilegales en Colombia. Bogotá.

En este sentido diversos estudios económicos permiten evidenciar la correlación existente entre incrementos abruptos del impuesto al consumo de cigarrillos y la incidencia del contrabando. Tal es el caso de una serie de ejercicios econométricos adelantados por el Profesor Jorge Tovar, Profesor asociado de la Facultad de Economía de la Universidad de Los Andes, mediante los cuales se obtuvo una estimación de la elasticidad cruzada entre cigarrillos de contrabando y cigarrillos del segmento bajo y medio bajo. Estos resultados se encuentran resumidos en la siguiente tabla:

Elasticidad cruzada entre cigarrillos de contrabando y del segmento bajo y Medio Bajo

	Contrabando	Segmento Bajo . Medio Bajo
Contrabando	-1.468 [0.44]***	1.408 [0.50]***
Segmento Bajo . Medio- Bajo	2.238 [1.03]**	-3.652 [1.18]***

La casilla (i,j) se interpreta como el cambio en la demanda de j ante una variación en el precio de i

Errores estándar en corchetes

* Significativo al 10%, ** al 5%, ***al 1%

Fuente: Tovar, J. 2016. "Sensibilidad de las ventas de cigarrillo legal al contrabando en Colombia".

En términos prácticos, los resultados del estudio adelantado por el Profesor Tovar indican que, bajo los supuestos dados, un incremento del 10% en el precio de los cigarrillos pertenecientes a los segmentos bajo y medio-bajo, ocasiona un incremento del 22% en la cantidad de cigarrillos de contrabando. Esto sin considerar la grave incidencia de este flagelo, particularmente en regiones como la Costa Caribe, donde el mercado ilícito de cigarrillos tiene cooptados niveles tales en los departamentos como 90% en Magdalena, 89% en La Guajira, 79% en Cesar, 61% en Bolívar y 58% en Córdoba. De igual manera, se presenta en zonas fronterizas como Norte de Santander con el 78%.

Según cifras de la ANDI, si no existiera contrabando el PIB sería 4,6 % más alto y habría al menos un 6,1% más en la producción nacional.

Para finalizar, de acuerdo con un estudio del renombrado Instituto de Ciencia Política – Hernán Echavarría Olózaga (2018), el mercado ilícito de contrabando de cigarrillos se ha convertido en una herramienta integral para el narcotráfico para ingresar dinero ilegal al país. Según el mencionado estudio el mercado ilegal de cigarrillos le permite lavar activos constantemente a diferentes grupos al margen de la ley.

De aprobarse un aumento de tarifas del impuesto al consumo como el propuesto en el proyecto de ley en cuestión, éste podría alcanzar proporciones superiores al 70% en tan sólo un año, y prácticamente haría inviable a la industria formal afectando gravemente el empleo, el recaudo y la salud pública.

6. SOBRE EL IMPACTO AL RECAUDO

Frente al recaudo por parte del Gobierno Nacional, es prudente tener en cuenta que 1 punto porcentual de contrabando se traduce en 19 mil millones de pesos en pérdida de recaudo para el Estado, recaudo que está destinado para inversión en salud y educación. De aprobarse este incremento en el impuesto al consumo de cigarrillos, Colombia estaría siguiendo el camino de Brasil, donde con posterioridad a alzas desproporcionadas de impuestos el contrabando de cigarrillos representa más del 50% del mercado, generando una pérdida de ingresos fiscales que supera los impuestos recaudados por la venta de cigarrillos de manera legal (Insight Crime, 2019), y un tránsito del comercio formal al informal.

Nicaragua es otro ejemplo dónde se quebró el balance de una regulación y esquema de impuestos en 2019, incrementando el impuesto de manera desmesurada traducido en una pérdida de recaudo de 75 Mn USD en tan sólo un año.

De entrar en vigor el proyecto de ley 365, Colombia replicaría los peores casos dónde el contrabando supera el 70% de participación de mercado en tan sólo un año lo que a su vez generaría un problema de seguridad nacional y salud pública al no garantizar a los consumidores un producto de calidad. Por este motivo este proyecto de ley generaría grandes pérdidas económicas para el recaudo del gobierno nacional por el aumento del contrabando. Se estima que el gobierno pasaría de recaudar el 67% del impuesto (2020) al 19% (con la entrada en vigor de esta norma).

Además, el incremento de impuestos a industrias legales y formales, que generan apoyo y progreso a sus empleados y aportan al fisco a través de la comercialización legal de todos sus productos, representa una señal de alerta para todas las industrias, y más para aquellas altamente estigmatizadas.

Lo anterior solo permite evidenciar la ineficacia no solo en términos de salud pública si no en cuanto a recolección que conlleva el proyecto de ley 365, pues para que el gobierno pueda tener una recolección de impuestos optima, es necesario garantizar otras variables, más allá de la imposición de incrementos de tarifas drásticas, como lo es la lucha efectiva contra el contrabando.

7. SOBRE LA ACUMULACIÓN DE LOS PROYECTOS DE LEY Y LA INEFECTIVIDAD DE LAS MEDIDAS PROPUESTAS

Como se ha desarrollado durante el tránsito de esta ponencia, se considera que si bien las intenciones de los autores de los proyectos de ley son loables y persiguen un bien común y ético en aras de enfrentar los problemas de salud pública de los colombianos, introducir nuevas aproximaciones o nuevos formatos a la implementación de nuevos impuestos al consumo de tabaco en Colombia no necesariamente contrarrestaría el consumo de la categoría sino al contrario, permitiría que el aumento del mercado ilegal permeara cada vez más en el consumidor y esto afectaría aún más la salud pública de los colombianos ya que los bajos precios del comercio ilegal necesariamente aumentarían su demanda. También es importante resaltar que los cigarrillos de contrabando no cuentan con advertencias sanitarias, además del hecho de que las ventas de cigarrillos a menores de edad están controladas en el mercado formal, mientras en el mercado ilegal no. Los cigarrillos de contrabando no se saben de qué están hechos ni cómo fueron almacenados transportados, y al no poder ser auditados por agencias sanitarias ponen en riesgo el bienestar de quienes los consumen. El fin de los criminales que trafican y venden productos ilegales no es la seguridad del consumidor.

El contrabando es una de las máximas manifestaciones de corrupción. Ocupa el cuarto lugar en la lista de crímenes organizados que más cantidad de dinero mueve en el mundo. Se estima que esta actividad ilegal mueve 210.000 millones de dólares al año en América Latina (equivalente al 2% del Producto Interno Bruto de la región) y, en el caso de Colombia, genera una pérdida aproximada de 6.000 millones de dólares (10 % del total de las importaciones legales). A pesar de los exitosos resultados de las autoridades y de la efectividad y contundencia de sus operaciones en el país, el contrabando representa para los grupos criminales un nivel de ganancia superior al proporcionado por el narcotráfico.

A las pérdidas de empleo formal por el Covid-19 se suman las pérdidas de trabajo ocasionadas por el contrabando. Según la facultad de economía de la Universidad de los Andes, se requerirá ayuda adicional por parte del Gobierno para la pérdida de alrededor de 2.5 millones de puestos formales. La producción y distribución de productos de contrabando es una actividad a menudo atractiva para la clase menos favorecida y en condición de desempleo, quienes una vez en el mundo del contrabando y la criminalidad cometen otros delitos, como el tráfico de drogas ilegales, el tráfico de personas y el lavado de dinero. En algunos casos, el contrabando ayuda a financiar grupos paramilitares y terroristas.

Esto sumado a la posibilidad de que el recaudo nacional y departamental pudiera verse intensamente mermado por el crecimiento del consumo ilícito permite inexorablemente inferir que será más eficiente no implementar nuevas modalidades o incrementos de impuestos al consumo de tabaco por lo que se considera que es necesario replantear estas nuevas propuestas reglamentarias.

En vista de todo lo anteriormente descrito se hace necesario estructurar una propuesta de marco fiscal sólido, que incorpore en su diseño un enfoque técnico y económico, incorporando si fuera el caso ajustes graduales en las tarifas del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado que generen el impacto deseado en términos de recaudo fiscal, y no afectando así la salud pública de los colombianos.

PROPOSICIÓN

En conformidad con las consideraciones expuestas rendimos ponencia negativa y le solicitamos la Honorable Comisión Tercera de la Cámara de Representantes archivar el **Referencia: Informe de ponencia negativa para primer debate al PROYECTO DE LEY N°. 339 de 2020 CÁMARA, POR LA CUAL SE ACTUALIZA Y MODIFICA EL IMPUESTO AL CONSUMO DE CIGARRILLOS, TABACO ELABORADO Y PRODUCTOS AFINES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**” acumulado con el **PROYECTO DE LEY N°. 365 DE 2020 CÁMARA, “POR EL CUAL SE CREAN MEDIDAS DE PREVENCIÓN EN SALUD PÚBLICA EN MATERIA DE TABACO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

Del honorable Congresista,



ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA
Representante a la Cámara por Antioquia
Partido Centro Democrático
Coordinador Ponente



CARLOS MARIO FARELO DAZA
Representante a la Cámara
Departamento del Magdalena
Ponente



YAMIL HERNANDO ARANA PADAUI
Representante a la Cámara
Coordinador Ponente