



Firmado Electrónicamente con AZSign
Acuerdo: 20230510-082503-8a9ec5-24965315
2023-05-10T08:37:32-05:00 - Pagina 1 de 10



Fecha: 2023-05-10 08:22:07
Radicado: S2023002080



Radicados Asociados:
Adjuntos: 0 No. Folios: 1
Destino: KATHERINE MIRANDA PEÑA
Para Respuesta o Adicionales Cite No. de Radicado S2023002080

Bogotá D.C., mayo de 2023

Honorable Representante
KATHERINE MIRANDA PEÑA
Presidente Comisión Tercera Constitucional
CÁMARA DE REPRESENTANTES
katherine.miranda@camara.gov.co

Asunto: Comentarios al **Proyecto de Ley 274 de 2022** Cámara “Por el cual se crean medidas fiscales de prevención en salud pública en materia de tabaco, derivados sucedáneos o imitadores y se dictan otras disposiciones”.

Honorable Presidente,

Como es de su conocimiento, la Federación Nacional de Departamentos (FND) es una entidad que integra y articula los Departamentos con el Estado, el sector privado y organismos internacionales, potencializando su participación y contribución al desarrollo de la Nación. En ese sentido y en virtud del seguimiento legislativo, queremos poner en consideración de la Comisión a su cargo los siguientes comentarios al proyecto de ley del asunto:

1. Impuesto al consumo de Cigarrillos.

1.1. Contenido general del proyecto de ley.

En el texto del proyecto de ley en su artículo 1° referido al objeto del proyecto se indica que el mismo propone “...*reglamentar medidas necesarias para desincentivar el consumo de productos de tabaco, sus derivados, sucedáneos o imitadores mediante medidas fiscales que, a su vez, contribuyan en el recaudo de recurso con la destinación desarrollada en las leyes aplicables a la materia*”.

Indica el proyecto que se modifica el hecho generador del impuesto al consumo contenido en el artículo 207 de la Ley 223 de 1995, incluyendo el consumo de derivados, sucedáneos o imitadores en la jurisdicción de los departamentos. Posteriormente el texto conocido propone un incremento importante en el componente específico de la tarifa del impuesto al consumo de cigarrillos, tabacos y cigarrillos, pasando de \$3.263 por cajetilla (valor base año 2023) a \$8.400 por cajetilla de



20 unidades. Incluyendo una regla de actualización equivalente al crecimiento del IPC más cuatro puntos. Ello sin tener en cuenta el componente *ad valorem* de la tarifa del impuesto al consumo de tabaco.

Con lo anterior, evidentemente podría presentarse un incremento importante en el impuesto al consumo de cigarrillo, no obstante, este efecto se reduciría vía traslado de la demanda de los consumidores hacia productos ilegales y, con ello el objetivo del Proyecto de Ley para reducir el consumo e incrementar los ingresos tributarios resultaría contrario a lo pretendido.

En el artículo 4 del texto analizado dispone algunas definiciones a lo que sería el nuevo elemento gravado en el impuesto al consumo de cigarrillos; indicando como base gravable de los “*sucedáneos, o imitadores de tabaco*”; el precio de venta al público certificado anualmente por el DANE; con una disposición de actualización de dicho valor con la meta de inflación establecida por el Banco de la República.

En lo referente a la tarifa de los denominados productos “*sucedáneos o imitadores de tabaco*” propone una tarifa *ad valorem* al impuesto al consumo de los mencionados nuevos productos proponiendo que la misma equivalga a 150% de la base gravable.

1.2.Naturaleza del impuesto al consumo de cigarrillos: Renta cedida para los departamentos.

El Impuesto al consumo de cigarrillo se encuentra contenido en el Capítulo IX de la Ley 223 de 1995, específicamente en los artículos 207 y siguientes; estableciendo como hecho generador del mismo el consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, en la jurisdicción de los departamentos. Adicionalmente, el contenido de los elementos del impuesto ha sido modificado por la Ley 1111 de 2006, 1393 de 2010 y más recientemente la Ley 1819 de 2016.

Sobre las funciones de control tributario del impuesto al consumo de cigarrillos, el artículo 221 de la Ley 223 de 1995 señala que la fiscalización, la liquidación, discusión, cobro y recaudo del impuesto al consumo de cigarrillos les corresponde a los departamentos y al Distrito capital.





Respecto de la destinación del impuesto, la Ley 1393 de 2010 en su artículo 7¹, y la Ley 1819 de 2016 en su artículo 346 y 347² señalan la destinación de tales rentas esta referido a la financiación y universalización del aseguramiento en salud.

En cuanto a la naturaleza del impuesto al consumo de cigarrillos, ha sido entendido en términos de la Corte Constitucional³ como una renta nacional cedida con una destinación específica al gasto público social de salud de los departamentos y el Distrito Capital.

Lo anterior claramente delimita la importancia de esta renta en la estructura fiscal de las entidades territoriales, en la medida en que del total de los ingresos tributarios de los

¹ ART. 7°—Destinación. Los recursos que se generen con ocasión de la sobretasa a que se refiere el artículo anterior, serán destinados por los departamentos y el Distrito Capital, en primer lugar, a la universalización en el aseguramiento, incluyendo la primera atención a los vinculados según la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional; en segundo lugar, a la unificación de los planes obligatorios de salud de los regímenes contributivo y subsidiado. En caso de que quedaran excedentes, estos se destinarán a la financiación de servicios prestados a la población pobre en lo no cubierto por subsidios a la demanda, la cual deberá sujetarse a las condiciones que establezca el Gobierno Nacional para el pago de estas prestaciones en salud.

² ART. 347.—Tarifas. Modifíquese el artículo 211 de la Ley 223 de 1995, así:
ART. 211.—Tarifas del componente específico del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado. A partir del año 2017, las tarifas del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado serán las siguientes:

1. Para los cigarrillos, tabacos, cigarros y cigarrillos, \$ 1.400 en 2017 y \$ 2.100 en 2018 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 \$ 90 en 2017 y \$ 167 en 2018.

Las anteriores tarifas se actualizarán anualmente, a partir del año 2019, 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.

PAR.—Los ingresos adicionales recaudados por efecto del aumento de la tarifa del impuesto al consumo de cigarrillos serán destinados a financiar el aseguramiento en salud.

ART. 348.—Modifíquese el artículo 6° de la Ley 1393 de 2010, así:

ART. 6°—Componente ad valorem del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado. El impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado se adiciona con un componente ad valorem equivalente al 10% de la base gravable, que será el precio de venta al público efectivamente cobrado en los canales de distribución clasificados por el DANE como grandes almacenes e hipermercados minoristas, certificado por el DANE, según reglamentación del Gobierno Nacional, actualizado en todos sus componentes en un porcentaje equivalente al del crecimiento del índice de precios al consumidor.

Este componente ad valorem será liquidado y pagado por cada cajetilla de veinte (20) unidades o proporcionalmente a su contenido, por los responsables del impuesto en la respectiva declaración y se registrará por las normas del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado.

PAR. 1°—Para la picadura, rapé y chimú, el ad valorem 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.

PAR. 2°—El componente ad valorem también se causará en relación con los productos nacionales que ingresen al departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

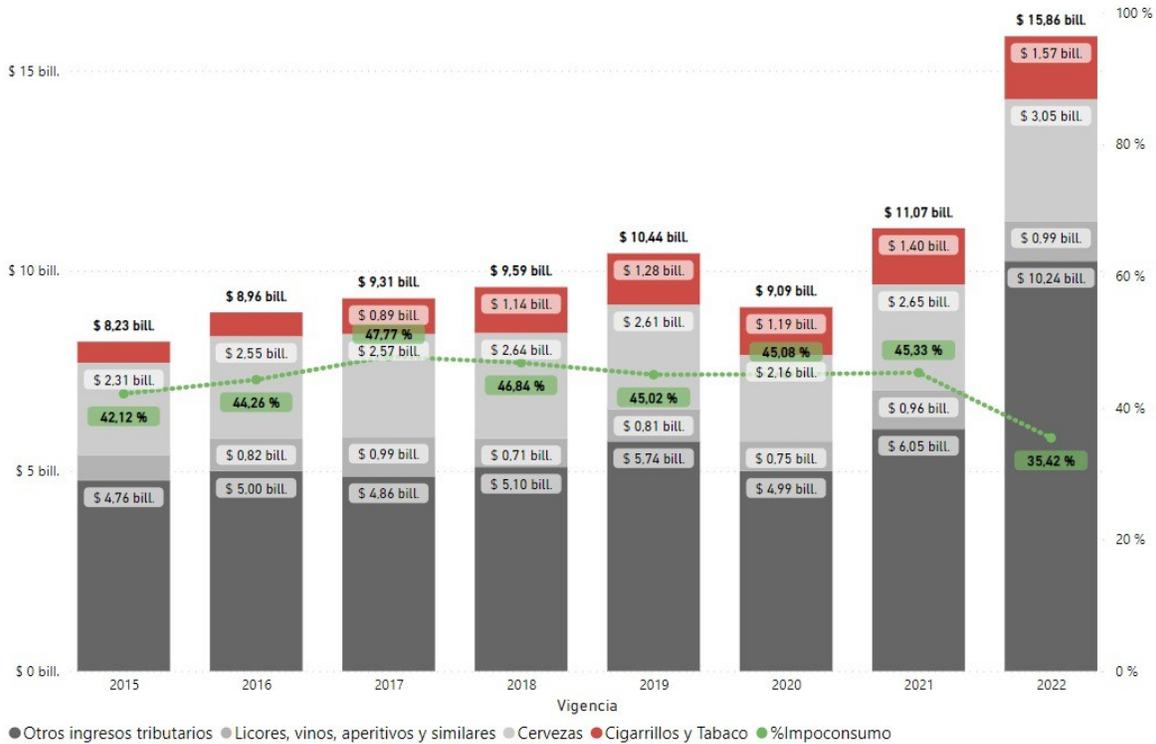
PAR. 3°—La participación del Distrito Capital del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado a que se refiere el artículo 212 de la Ley 223 de 1995, también será aplicable en relación con el componente ad valorem que se regula en este artículo.



Firmado Electrónicamente con AZSign
Acuerdo: 20230510-082503-8a9ec5-24965315
2023-05-10T08:37:32-05:00 - Página 3 de 10



departamentos desde el año 2015 al año 2022, el 43,4% corresponde al impuesto al consumo de licores, cervezas y cigarrillos; y de ese porcentaje, el 23,4% corresponde a impuestos al consumo de cigarrillos⁴.



Fuente: Categoría Única de Información del Presupuesto Ordinario – CUIPO.

Ahora bien, se indica expresamente en el aparte de las conclusiones de la exposición de motivos del texto del proyecto que “las medidas adoptadas en el texto del proyecto se encuentran enfocadas a generar un aporte monetario a futuro para fortalecer las finanzas de un Sistema de Salud que, con toda certeza, va a tener que atenderlo/a por enfermedades derivadas del consumo”; lo que nos permite inferir que la motivación del proyecto tiende a un entendimiento del concepto pigouviano de los impuestos al consumo de cigarrillo, tabaco elaborado, derivados, sucedáneos o imitadores.

Por todo lo anterior se comprende entonces que el proyecto de ley en comento propende por adoptar una política pública de prevención enfocada en la reducción del consumo de cigarrillos y

PAR. 4º—La destinación de este componente ad valorem será la prevista en el artículo 7º de la Ley 1393 de 2010.

³ Sentencia C - 414 de 2012

⁴ Cifra conforme al registro que realizan las entidades territoriales en el reporte Categoría Única de Información Presupuestal - CUIPO





Firmado Electrónicamente con AZSign
Acuerdo: 20230510-082503-8a9ec5-24965315
2023-05-10T08:37:32-05:00 - Pagina 5 de 10

tabaco elaborado a partir del incremento del impuesto al consumo mencionado, lo cual intuitivamente permitiría entender que es el correcto proceder a partir de los usos extrafiscales de los impuestos; no obstante, y como quedará posteriormente indicado, el incremento de la tarifa del impuesto al consumo de cigarrillos genera un incremento del contrabando de los mismos, dado el carácter inelástico del producto gravado.

Lo anterior, se sustenta en un estudio realizado por la FND que revela que si el precio real de los cigarrillos (sin componente de inflación) se incrementa en 10%, las cantidades consumidas de cigarrillos legales disminuye aproximadamente 12% en promedio manteniendo todo lo demás constante, este resultado fue estadísticamente significativo y está en línea con los resultados de Tovar (2021) quien en su estimación muestra que un incremento del 10% en el impuesto llevará a una caída del 11% en las ventas de cigarrillos legales.

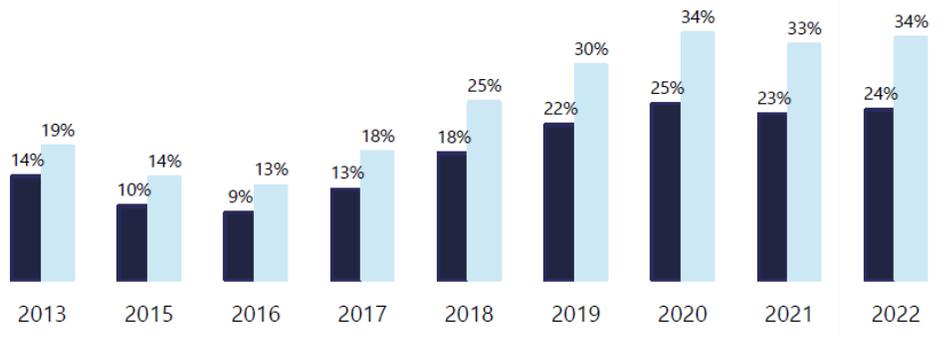
1.3 Consideraciones técnicas sobre posibles impactos por el incremento de la tarifa del impuesto al consumo de cigarrillos.

Como se expuso anteriormente, si bien a primera vista podría entenderse que el incremento de la tarifa del impuesto al consumo de cigarrillos constituiría una mejora en la situación fiscal de los departamentos y del Distrito Capital; resulta de la mayor importancia advertir que el incremento tarifario propuesto bien podría incentivar el aumento en el contrabando de cigarrillos y, por esa vía, afectar considerablemente el recaudo de los Departamentos por concepto del impuesto al consumo de estos productos.

Sobre las cifras de contrabando de cigarrillos en el país, es importante poner en conocimiento que, desde 2015, la FND en conjunto con la firma Invamer, adelanta el estudio de “incidencia de cigarrillos ilegales en Colombia”. Este estudio que llega a todos los departamentos del país y al Distrito Capital, indica que para el año 2022 el consumo ilegal de cigarrillos fue del 34%, es decir, que 34 de cada 100 cigarrillos consumidos en Colombia fueron de contrabando⁵.

Sobre el histórico de esa cifra, se debe resaltar que, a partir del año 2017, la cifra de consumo de cigarrillos ilegales en Colombia se ha incrementado considerablemente, manteniéndose en cifras superiores al 30% desde el año 2019. Lo que refleja la importancia de combatir este delito por parte de todas las autoridades por el riesgo en la salud de los consumidores y el impacto en las finanzas territoriales.

⁵ Estudio publicado en <https://fnd.org.co/sala-de-prensa/sala-de-prensa/5000-34-de-cada-100-cigarrillos-que-se-consumieron-en-colombia,-fueron-de-contrabando.html>



Individuos



Cantidad de cigarrillos

*Los resultados de individuos se refieren a número de personas.

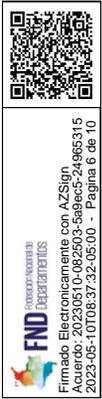
Respecto al tema de consumo, en el Estudio referenciado, se pudo establecer que, desde el año 2017, la cifra de consumo de cigarrillos ha tenido una tendencia al alza, pasando en ese año de un porcentaje de consumo del 43,6% de cantidad promedio en los últimos 7 días a 50,7% en el 2022. Debe tenerse en cuenta respecto de estos resultados que a partir del año 2017 hubo un incremento de las tarifas del impuesto al consumo de cigarrillos según lo dispuesto por la Ley 1819 de 2016.

Ahora bien, y revisada la estructura tarifaria de los cigarrillos, según el estudio de abril de 2021 denominado “Finanzas Territoriales y Contrabando de Cigarrillos en Colombia: una Relación Compleja⁶” publicado por Fedesarrollo en el año 2020, la presión fiscal de los cigarrillos de gama baja fue del 51%, en tanto que en los cigarrillos de gama alta fue del 40%, por lo que ante un incremento en el impuesto específico los consumidores de gama baja son los que reciben el impacto del incremento tarifario⁷, de forma que la evidencia recopilada en el citado estudio permite concluir que ante un incremento en el impuesto a los cigarrillos, se generaría más contrabando en el consumo de ese bien en el país.

Otro aspecto relevante de los resultados del Estudio de Invamer indicado, es que de ese 34% de consumo de cigarrillos ilegales para el año 2022, el sector de la población que más consume este producto ilegal pertenece a los estratos 1 y 2 con un porcentaje del 40%, comparado con un 9% de los estratos 4, 5 y 6. Así mismo, se evidencia que el tipo de población que más consume el

⁶ Estudio disponible en: <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/4144#:~:text=Resumen-.Finanzas%20territoriales%20y%20contrabando%20de%20cigarrillos%20en%20Colombia%3A%20una%20relaci%C3%B3n.cuando%20se%20habla%20de%20los>

⁷ Cuadernos de Fedesarrollo No. 71, Página 38



Firmado Electrónicamente con AZSign
Acuerdo: 20230510-082503-8a9ec5-24965315
2023-05-10T08:37:32-05:00 - Página 6 de 10



cigarrillo de contrabando es el ubicado en las zonas rurales del país con una participación del 48%, comparado con las zonas urbanas que representa un consumo del 30%.

En línea con lo anterior, y en el marco de lo que pretende el proyecto de ley objeto de revisión, se advierte que, en el Estudio de Incidencia del año 2022, se consultó a los consumidores de cigarrillo ilegal cuál fue la principal razón de compra de la cajetilla, indicándose que en un 86% obedece al precio. Desde el año 2015 al 2022, en los resultados del Estudio esa ha sido la principal razón de compra con un porcentaje promedio del 87,25%. Ello se explica en la medida en que el precio promedio de una cajetilla legal (presentación 20 unidades) en el año 2022 fue de \$8.720,59, y de la cajetilla ilegal fue de \$4.002, 11 -que evidentemente no incluye ningún impuesto-, lo que implica una diferencia en el valor de compra en promedio de \$4.718, 48.

De acuerdo con lo expuesto, y sobre la propuesta de incrementar en más de un 100% el valor del componente específico del impuesto al consumo de cigarrillos, es pertinente advertir que tal incremento en la tarifa generaría un impacto en el consumo de cigarrillos ilegales que, se insiste, actualmente ocupa la tercera parte del mercado. Por lo que, dadas las cifras actuales de este delito en el sector económico objeto de esta discusión, se hace un llamado para que reevalúen estas medidas mientras las cifras del contrabando sean de tal magnitud, y de esta manera no generar un efecto opuesto al pretendido, ya que el aumento exponencial o un cambio abrupto en el impuesto puede impactar negativamente en el consumo de cigarrillos legales, fortaleciendo las redes delincuenciales y disparando el contrabando en el país, el cual en asociación con otros delitos conexos, como el lavado de activos, no pueden ser considerados delitos menores, pues se constituyen como delitos contra el orden económico y social, y la salud.

Finalmente, y respecto de los mencionados “*sucedáneos o imitadores de tabaco*” la Federación Nacional de Departamentos comparte y entiende la necesidad de avanzar en la regulación de tales productos; en la medida en que pese al posicionamiento de estos productos en el mercado, aún no cuentan con regulación sanitaria, de su comercialización, ni tampoco impositiva, esta última que permita a los departamentos obtener nuevas fuentes de recursos para financiar la prestación del servicio de salud en el los territorios.



Firmado Electrónicamente con AZSign
Acuerdo: 20230510-082503-8a9ec5-24965315
2023-05-10T08:37:32-05:00 - Pagina 7 de 10



En los anteriores términos, la FND respetuosamente solicita a esa Honorable Corporación tener en cuenta las consideraciones expuestas en la discusión del Proyecto de Ley No. 274 de 2022 Cámara.

Cordialmente,

DIDIER TAVERA AMADO
Director Ejecutivo

Elaboró: Camilo Guzmán – Asesor contratista FND
Aprobación: Laura Castañera – Subdirectora de Proyectos Especiales

Con copia a:

Honorable Representante Saray Elena Robayo Bechara, Coordinadora Ponente. Correo electrónico: saray.robayo@camara.gov.co

Honorable Representante Etna Tamara Argote Calderón, Ponente. Correo electrónico: etna.argote@camara.gov.co

Honorable Representante Olmes De Jesús Echeverría De La Rosa, Ponente. Correo electrónico: Olmes.echeverria@camara.gov.co

Doctora Elizabeth Martínez, Secretaria Comisión Tercera de Cámara, para que obren en el expediente del Proyecto de Ley 274 de 2022 Cámara. Correo electrónico: comision.tercera@camara.gov.co



Firmado Electrónicamente con AZSign
Acuerdo: 20230510-082503-8a9ec5-24965315
2023-05-10T08:37:32-05:00 - Página 8 de 10

REGISTRO DE FIRMAS ELECTRONICAS

S2023002080

FEDERACIÓN NACIONAL DE DEPARTAMENTOS

gestionado por: azsign.com.co

Id Acuerdo: 20230510-082503-5a9ec5-24965315

Creación: 2023-05-10 08:25:03

Estado: Finalizado

Finalización: 2023-05-10 08:37:31



Escanee el código
para verificación

Firma: Director Ejecutivo

DIDIER TAVERA AMADO

91490930

director.ejecutivo@fnd.org.co

Director Ejecutivo

Federación Nacional de Departamentos

Aprobación: Subdirectora de Proyectos Especiales

LAURA MARÍA CASTAÑEDA NÚÑEZ

52966804

laura.castaneda@fnd.org.co

SUBDIRECTORA PROYECTOS ESPECIALES

FEDERACIÓN NACIONAL DE DEPARTAMENTOS

Elaboración: Asesor contratista FND

SAUL CAMILO GUZMAN LOZANO

7995443

camilo.guzman@fnd.org.co

ASESOR

FND



Firmado Electrónicamente con AZSign
Acuerdo: 20230510-082503-5a9ec5-24965315
2023-05-10T08:37:32-05:00 - Página 9 de 10





Firmado Electrónicamente con AZSign
Acuerdo: 20230510-082503-5a9ec5-24965315
2023-05-10T08:37:32-05:00 - Página 10 de 10

TRAMITE		PARTICIPANTE	ESTADO	ENVIO, LECTURA Y RESPUESTA
Elaboración		SAUL CAMILO GUZMAN LOZANO camilo.guzman@fnd.org.co ASESOR FND	Aprobado	Env.: 2023-05-10 08:25:03 Lec.: 2023-05-10 08:26:53 Res.: 2023-05-10 08:27:10 IP Res.: 172.226.172.2
Aprobación		LAURA MARÍA CASTAÑEDA NÚÑEZ laura.castaneda@fnd.org.co SUBDIRECTORA PROYECTOS ESPECIALES FEDERACIÓN NACIONAL DE DEPARTAMENTOS	Aprobado	Env.: 2023-05-10 08:27:10 Lec.: 2023-05-10 08:28:50 Res.: 2023-05-10 08:29:21 IP Res.: 191.156.182.223
Firma		DIDIER TAVERA AMADO director.ejecutivo@fnd.org.co Director Ejecutivo Federación Nacioanal de Departamentos	Aprobado	Env.: 2023-05-10 08:29:21 Lec.: 2023-05-10 08:29:32 Res.: 2023-05-10 08:37:31 IP Res.: 190.24.58.164

REPORTE DE TRAZABILIDAD

S2023002080

FEDERACIÓN NACIONAL DE DEPARTAMENTOS

gestionado por: azsign.com.co

Id Acuerdo: 20230510-082503-5a9ec5-24965315 Creación: 2023-05-10 08:25:03
Estado: Finalizado Finalización: 2023-05-10 08:37:31



Escanee el código para verificación