

Bogotá D.C., 18 de octubre de 2024

Presidenta
KELYN GONZÁLEZ DUARTE
Comisión Tercera
Cámara de Representantes
Congreso de la República

Secretaria
ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA
Comisión Tercera
Cámara de Representantes
Congreso de la República
Ciudad

 Fecha: 2024-10-18 17:59:54
Radicado: S2024004858


Radicales Asociados:
Adjuntos: 0, No. Folios: 15
Destino: KELYN GONZÁLEZ DUARTE
Para Respuesta o Adicional: Cén. No. de Radicado S2024004858


COMISIÓN TERCERA CAMARA DE REPRESENTANTES
Recibido Por: <u>Jean Carlos</u>
Fecha: <u>21 Octubre 2024</u>
Hora: <u>11:03 am</u>
Número de Radicado: <u>639</u>

Asunto: Comentarios sobre el Proyecto de Ley 228 de 2024 Cámara "Por la cual se crean medidas fiscales de prevención en salud pública en materia de cigarrillos, productos de tabaco, sus derivados, sucedáneos o imitadores y los dispositivos necesarios para su funcionamiento, protegiendo especialmente a niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones".

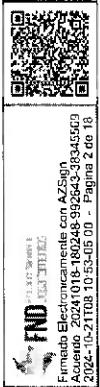
Cordial saludo,

La Federación Nacional de Departamentos (FND) es la entidad encargada de integrar y articular a los departamentos con el Gobierno nacional y otros actores, con el propósito de fortalecer el desarrollo territorial.

En virtud de este objetivo misional, respetuosamente se pone a consideración del Honorable Congreso de la República los comentarios técnicos sobre el texto radicado del Proyecto de Ley 228 de 2024 Cámara "Por la cual se crean medidas fiscales de prevención en salud pública en materia de cigarrillos, productos de tabaco, sus derivados, sucedáneos o imitadores y los dispositivos necesarios para su funcionamiento, protegiendo especialmente a niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones".

1. Contexto general sobre la iniciativa legislativa

El artículo 1º del texto radicado del Proyecto de Ley señala que tiene como objeto establecer medidas fiscales para desincentivar el consumo de cigarrillos, productos de tabaco, sus derivados, sustitutos o imitaciones, así como los dispositivos necesarios para su uso; y para ello se propone una modificación del hecho generador del impuesto al consumo vigente aplicable a cigarrillos tradicionales y productos de tabaco, ampliándolo a otras categorías, y regulando elementos



cuantitativos, como la base gravable y las tarifas correspondientes al componente específico y ad valorem del actual impuesto al consumo.

Al respecto, resulta oportuno señalar que la FND ha manifestado en distintas oportunidades, la importancia y necesidad de regular y gravar los nuevos productos denominados "*cigarrillos electrónicos, vapeadores y cualquier otro producto de tabaco consumido mediante modalidades sin combustión*". En esa medida, se reconoce que, a partir de la expedición de la Ley 2354 de 2024, se ha venido avanzado considerablemente en la regulación sobre las restricciones a la venta y publicidad sobre estos productos. Sin embargo, en materia tributaria, aún está pendiente establecer un impuesto que grave su consumo.

Así, para fines de la regulación tributaria de las nuevas categorías, la FND ha expuesto en diferentes debates sobre el particular en el Congreso de la República, una propuesta que adicione la Ley 223 de 1995, ampliando el hecho generador del actual Impuesto al consumo de cigarrillos, de manera tal que se graven las soluciones líquidas (con o sin nicotina) consumidas por medio de cigarrillos electrónicos o vapeadores, incluyendo aquellas contenidas en cigarrillos electrónicos desechables y recargables, los consumibles de tabaco calentado y cualquier otro producto de tabaco consumido mediante modalidades sin combustión. Esta propuesta parte del estudio realizado a partir de la experiencia internacional y estudios académicos especiales¹, en los que se concluye la importancia de establecer un gravamen para estos nuevos productos desde el principio de precaución, y no de reducción del daño, en línea con lo señalado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en sus informes del año 2021² y 2023³ sobre la "*Epidemia mundial de tabaquismo*". Adicionalmente, se propone aplicar la estructura tarifaria mixta del actual impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco, esto es, con un componente específico y un componente ad valorem. Ello permitiría, por un lado, corregir las externalidades negativas asociadas a los riesgos sobre la salud de los consumidores de estos nuevos productos (*componente específico*) y, por otro lado, captar el valor económico del consumo (*componente ad valorem*), generando nuevos recursos para que los departamentos y el Distrito Capital puedan reforzar la atención de necesidades en materia de salud e inversión social.

Ahora bien, para efectos concretos de la iniciativa objeto de estudio, respetuosamente, se presentan las siguientes observaciones técnicas sobre el texto radicado del Proyecto de Ley No. 228 de 2024 Cámara.

2. Consideraciones sobre el proyecto de ley

2.1. Consideraciones sobre la modificación del Hecho Generador (Artículo 2)

El artículo 2° del Proyecto de Ley establece:

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

¹ 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.

² <https://www.who.int/teams/health-promotion/tobacco-control/global-tobacco-report-2021>

³ <https://www.who.int/teams/health-promotion/tobacco-control/global-tobacco-report-2023>.



ARTÍCULO 207. HECHO GENERADOR. *Está constituido por el consumo de cigarrillos, productos de tabaco, sus derivados, sucedáneos o imitadores y los dispositivos necesarios para su funcionamiento, en la jurisdicción de los departamentos. Lo anterior incluye todo producto de tabaco, tales como los Productos de Tabaco Calentado (PTC); Productos de Nicotina Oral (PNO) derivados o no de la hoja de tabaco; así como otros productos sucedáneos o imitadores, entre los que se encuentran los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN)".*

2.1.1. Inclusión de nuevas categorías que puedan comercializarse en el mercado

En relación con esta propuesta, se resalta que, si bien se incluye una definición que abarca varias de las nuevas categorías de cigarrillos electrónicos, sus derivados, sucedáneos, imitadores y los dispositivos necesarios para su funcionamiento, es importante considerar la posibilidad de ajustar la descripción de las categorías de productos para cubrir tanto los existentes como los que podrían surgir en un mercado en constante expansión.

Al respecto, en términos de la OMS: *"Los sistemas abiertos son productos que permiten al usuario llenar su dispositivo con las mezclas que desee (sin nicotina, diferentes concentraciones de nicotina y/o sabores y e-líquidos). Los sistemas cerrados son productos que vienen con un recipiente precargado (llamado cartucho, cápsula o tanque) y donde no es posible realizar mezclas propias".⁴*

Como sugiere la OMS, en los últimos años han emergido nuevos productos de nicotina, tabaco y otras sustancias que evolucionan rápidamente. Por lo tanto, es crucial incluir una descripción que abarque los productos del mercado para evitar un vacío regulatorio que podría impedir que estos productos sean gravados adecuadamente según la normativa propuesta.

Así, en aras de garantizar el principio de legalidad en su dimensión de certeza tributaria previsto en el artículo 338 de la Constitución Política, es importante que en la regulación que se expida, el hecho generador del tributo abarque a las soluciones líquidas (con o sin nicotina) consumidas por medio de cigarrillos electrónicos o vapeadores, incluidas aquellas contenidas en cigarrillos electrónicos desechables o recargables, los consumibles de tabaco calentado y cualquier otro producto de tabaco consumido mediante modalidades sin combustión, en la jurisdicción de los departamentos.

2.1.2. Inclusión del dispositivo en el hecho generador del tributo para nuevas categorías

En adición a las consideraciones sobre las categorías y denominaciones de los productos, se considera que incluir en el hecho generador del impuesto al consumo vigente a los dispositivos que se usan para el consumo de las sustancias que se pretenden gravar, puede resultar inconveniente debido a las dificultades que esto implica en su aplicación.

En efecto, es sabido que los productos de tabaco calentado y los productos para vapear se presentan en el mercado en formas distintas. Los Sistemas de Calentamiento de Tabaco (SETC)

⁴ World Health Organization. (2021). WHO report on the global tobacco epidemic, 2021: addressing new and emerging products. World Health Organization. <https://www.who.int/publications/i/item/9789240032095>



Firmado Electrónicamente con A.ZSign
 Acuerdo: 20241016-160248-992643-38345569
 2024-10-21T10:10:53-05:00 - Página 4 de 18

suelen venderse por separado y a precios más elevados. En contraste, los vapeadores son más complejos de caracterizar debido a la amplia variedad de tipos y marcas disponibles en el mercado. Estos dispositivos pueden incluir tanques abiertos que permiten al usuario el llenado del dispositivo (e-líquido) o dispositivos cerrados, que por venir precargados no permiten realizar un llenado con una mezcla propia y, por lo tanto, resultaría muy complejo determinar el precio del dispositivo para los vapeadores desechables, ya que se trata de un producto integrado y único.

Así las cosas, gravar los dispositivos puede hacer que la aplicación del impuesto revista mayor complejidad en términos de regulación y control y, por ende, sea más propensa a la evasión. Como lo argumentan Zapata et al. (2021)⁵, esta clase de gravámenes -impuesto al consumo- se fijan según las características **del consumo del producto**, como gramos, miligramos o mililitros de consumible, lo que afecta directamente a los consumidores de las sustancias, quienes son el grupo objetivo al que se pretende desincentivar su consumo, y son medidas utilizadas a nivel internacional, como funciona con los otros tipos de productos gravados con este impuesto (cigarrillos, licores, cervezas). Este enfoque permite medir la efectividad de las políticas y predecir cómo los cambios en el precio afectan directamente el consumo de sustancias.

2.1.3. Delimitación del hecho generador, declaración y pago del tributo para nuevas categorías gravadas

En la medida en que la iniciativa propone modificar la Ley 223 de 1995, es importante mantener la delimitación del aspecto espacial del hecho generador, indicando que el tributo se generará sobre el consumo de los productos gravados que se realice en la jurisdicción de los departamentos, tal como lo indica actualmente el artículo 207 de la citada ley.

Por otra parte, se considera necesario que igualmente se precise que el impuesto que se genere por los nuevos productos gravados, deberá declararse y pagarse conforme a lo establecido en el artículo 213 de la Ley 223 de 1995, en el formulario de declaración que para tal efecto diseñe u homologue la FND, en coordinación con el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, del Departamento Administrativo de la Función Pública y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, competencia que fue asignada en similares términos para fines de los impuestos al consumo, mediante el artículo 25 del Decreto Ley 2106 de 2019. Lo anterior, resulta indispensable para que las entidades territoriales puedan recaudar estas rentas de forma separada y garantizar la destinación de cada uno de los componentes del tributo a los conceptos definidos por la ley.

2.2. Consideraciones sobre la modificación de la base gravable (Artículo 3)

El artículo 3º del Proyecto de Ley establece:

“ARTÍCULO 3. Modifíquese el artículo 210 de la Ley 223 de 1995, modificado por el artículo 76 de la Ley 1111 de 2006, así:

⁵ 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.



ARTÍCULO 210. BASE GRAVABLE. El impuesto al consumo de cigarrillos, productos de tabaco, sus derivados, sucedáneos o imitadores y los dispositivos necesarios para su funcionamiento, incluyendo todo producto de tabaco, tales como los Productos de Tabaco Calentado (PTC); Productos de Nicotina Oral (PNO) derivados o no de la hoja de tabaco; así como otros productos sucedáneos o imitadores, entre los que se encuentran los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN), sean nacionales o extranjeros, se liquidará teniendo en cuenta dos componentes, uno específico y otro ad valorem, cada uno de los cuales tendrá la siguiente base gravable:

- a) Para el componente específico, en el caso de cigarrillos, tabacos, cigarros, columnas de tabaco para calentar y cigarritos, será la cajetilla de 20 unidades o proporcionalmente a su contenido; en el caso de picadura, rapé, chimú y Productos de Nicotina Oral (PNO) se determinará en gramos y para los productos en presentación líquida, se determinará en mililitros.
- b) Para el componente ad valorem el precio de venta al público certificado anualmente por el DANE.

Para lo dispuesto en el literal b) de este artículo, la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público tomará el precio de venta al público certificado por el DANE, lo actualizará en todos sus componentes con la meta de inflación puntual y al resultado le descontará el valor del ad valorem del año anterior a aquel en el cual registró la nueva certificación".

En relación con la propuesta de metodología para la determinación de la base gravable del componente ad valorem, se debe advertir algunos aspectos que se estiman relevantes por las implicaciones que conllevaría en materia de impacto fiscal.

La iniciativa prevé que la fórmula para la actualización del precio de venta al público – PVP, se hará con la **meta de inflación** y, al resultado, le descontará el valor del componente ad valorem del año anterior a aquel en el cual registró la nueva certificación.

Al respecto, en primer lugar, es importante puntualizar que la meta de inflación es el objetivo establecido por una autoridad monetaria sobre el nivel de inflación deseado o considerado adecuado para la economía en un periodo determinado, y ese estimado suele ser más bajo que la inflación real observada. Por tanto, la primera sugerencia es que la actualización se realice con la **inflación real certificada por el DANE**, tal como actualmente se establece para el componente ad valorem del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado (Artículo 6° de la Ley 1393 de 2010).

En segundo lugar, la incertidumbre que genera descontar el valor del componente ad valorem del año anterior de aquel en el cual registró la nueva certificación, pues no hay claridad en la aplicación inicial del impuesto en el año 1, puesto que en el año 0 no habría valor para descontar al no estar vigente el impuesto. Como consecuencia de ello, asumiendo que en el año 1 se determine el componente ad valorem sin descuentos, esto generaría un monto considerablemente alto para descontar el año siguiente (año 2), haciendo que el recaudo por ese concepto fluctúe



Firmado Electrónicamente con AZSign
Acuerdo 20241018-180248-992643-38345509
2024-10-27T08:10:53-05:00 - Página 6 de 18

significativamente a partir de ese momento año a año. Ello, generaría inestabilidad en los ingresos fiscales debido a la variación por esa metodología de descuento propuesta y, con ello, dificultades en la planificación presupuestal tanto para los departamentos como para los sujetos pasivos.

En último lugar, es pertinente advertir que la fórmula de descuento propuesta no está prevista para el componente ad valorem actualmente regulado por el artículo 348 de la Ley 1819 de 2016 para los cigarrillos y tabaco elaborado tradicionales. Sin embargo, de acogerse esa propuesta tal y como está presentada, también se modificaría la regulación vigente aplicable a los cigarrillos y tabaco elaborado tradicionales, lo cual generaría un impacto sobre el recaudo que actualmente se realiza por este concepto en cigarrillo y tabaco tradicional, y con ello, la afectación en la cofinanciación del régimen subsidiado, ya que debe tenerse en cuenta que el 100% de este componente ad valorem actualmente es destinado por los departamentos y por el Distrito Capital al aseguramiento en salud, siendo una de las principales rentas que financia el régimen subsidiado.

2.3. Consideraciones sobre las tarifas del componente específico (Artículo 4)

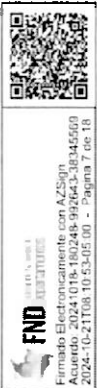
El artículo 4° del Proyecto de Ley establece:

ARTÍCULO 4. Modifíquese el artículo 211 de la Ley 223 de 1995, modificado por el artículo 347 de la Ley 1819 de 2016, así:

ARTÍCULO 211. TARIFAS DEL COMPONENTE ESPECÍFICO DEL IMPUESTO AL CONSUMO DE CIGARRILLOS, PRODUCTOS DE TABACO, SUS DERIVADOS Y SOLUCIONES LÍQUIDAS DE SUCEDÁNEOS O IMITADORES. *A partir de la expedición de la presente ley, las tarifas del impuesto al consumo de cigarrillos, productos de tabaco, sus derivados, y soluciones líquidas de sucedáneos o imitadores, incluyendo todo producto de tabaco, tales como los Productos de Tabaco Calentado (PTC); Productos de Nicotina Oral (PNO) derivados o no de la hoja de tabaco; así como las soluciones líquidas de otros productos sucedáneos o imitadores Moo, entre los que se encuentran los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN), serán las siguientes:*

1. *Para los cigarrillos, tabacos, cigarros, columnas de tabaco para calentar y cigarritos, \$11.175 pesos por cada cajetilla de veinte (20) unidades o proporcionalmente a su contenido.*
2. *La tarifa por cada gramo de picadura, rapé, chimú y Productos de Nicotina Oral (PNO) será de \$891 pesos.*
3. *La tarifa para soluciones líquidas (con o sin nicotina) consumidas por medio de sucedáneos o imitadores incluidas aquellas contenidas en cigarrillos electrónicos desechables o recargables, será de \$2.000 por mililitro de solución líquida.*

Las anteriores tarifas se actualizarán anualmente, a partir del año inmediatamente siguiente a la expedición de la presente ley, en un porcentaje equivalente al crecimiento del índice de precios al consumidor certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) más seis (6) 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.



PARÁGRAFO. Los ingresos adicionales recaudados por efecto del aumento de la tarifa del impuesto al consumo de cigarrillos, productos de tabaco, sus derivados y soluciones líquidas de sucedáneos o imitadores, incluyendo todo producto de tabaco, tales como los Productos de Tabaco Calentado (PTC); Productos de Nicotina Oral (PNO) derivados o no de la hoja de tabaco; así como las soluciones líquidas de otros productos sucedáneos o imitadores, entre los que se encuentran los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN), serán destinados a financiar el aseguramiento en salud y la inversión en el sector deporte.

2.3.1. Consideraciones en cuanto al incremento en la tarifa del componente específico del impuesto al consumo de cigarrillos tradicionales y tabaco elaborado

El artículo citado propone un incremento en el componente específico de la actual tarifa del impuesto al consumo de cigarrillos, tabacos, cigarros y cigarritos de aproximadamente **200%**, pasando de **\$3.725 (tarifa vigente 2024)** a **\$11.175 por cajetilla de 20 unidades o proporcionalmente a su contenido**. Además, se añaden en este literal a las columnas de tabaco para calentar.

El anterior incremento porcentual, se propone en términos similares para cada gramo de picadura, rapé o chimú, pasando de **\$297 (tarifa vigente 2024)** a **\$891 pesos por gramo** incluyendo productos de nicotina oral.

Según la iniciativa, la actualización de estas tarifas será anual en un porcentaje equivalente al crecimiento del índice de precios al consumidor certificado por el DANE más seis (6) puntos, actualmente la norma prevé como forma de actualización anual el índice de precios al consumidor certificado por el DANE, pero establece más cuatro (4) puntos.

Si bien a primera vista podría entenderse que el incremento de la tarifa del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco representaría una mejora en los ingresos fiscales de los departamentos y del Distrito Capital (por la participación de éste, prevista en el artículo 212 de la Ley 223 de 1995), además de una disminución de la cantidad de fumadores, como lo sugiere el proyecto en mención (dos aspectos que resultarían contradictorios), ciertamente, hay un elemento que es necesario tener en cuenta, un incremento en los impuestos del 200% puede comprometer la viabilidad del mercado legal (Zapata y Pabón, 2024)⁶

De acuerdo con Zapata y Pabón (2024), la carga tributaria de los cigarrillos tradicionales en Colombia es de **78,4%**, lo que incluye el impuesto agregado IVA (19%) más el impuesto ad valorem (10%) y el impuesto específico (\$3.725). Este último, dependiendo de la marca y la gama del producto, representa aproximadamente el 50% de su precio sin impuestos, lo que significa que en Colombia se grava al menos el 75% del precio de los productos perjudiciales para la salud, tal como lo sugiere la OMS⁷.

⁶ Zapata, J. G., & Pabón, C. (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.

⁷ <https://www.who.int/publications/i/item/9789241509121>

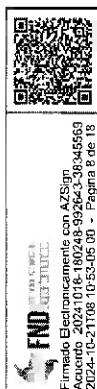
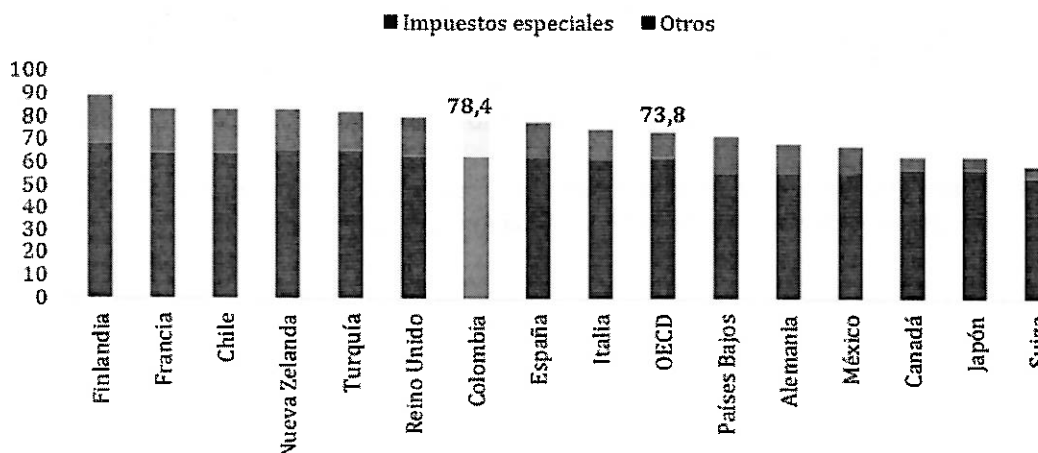


Figura 1. Carga tributaria de los impuestos a los cigarrillos tradicionales sobre el precio de venta (%)



Fuente: Zapata y Pabón (2024)

Comparando la carga tributaria de los impuestos a los cigarrillos, Colombia se encuentra por encima de países como España, Italia, Países Bajos, Alemania, México, Canadá, Japón y Suiza. Según Zapata y Pabón (2024), Ecuador supera el promedio de la carga fiscal del cigarrillo en Latinoamérica (70%); sin embargo, este país tiene uno de los niveles más elevados de contrabando en la región, el estudio "Incidencia de Cigarrillos Ilegales en Ecuador" estimó que en 2023 el 84% de los cigarrillos que se consumen en este país son de contrabando (Anexo 1). Según los autores, esto sugiere que, en algunos países de América Latina podría existir una relación positiva entre el nivel de contrabando y la carga tributaria de los cigarrillos.

Al respecto, la FND ha realizado análisis sobre los datos que reposan en el Fondo Cuenta de Impuestos al Consumo de Productos Extranjeros para evaluar el posible impacto que puede tener un incremento de impuestos sobre el consumo de cigarrillos y sobre el recaudo. La conclusión de estos análisis es que, si se incrementa el valor del impuesto en un 10%, la cantidad consumida de cigarrillos legales disminuiría en un 12%, resultados que van en línea con el estudio realizado por el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes - CEDE en el 2021⁸.

Esta reducción en las cantidades de producto legal consumido podría en principio justificarse en términos de salud pública si efectivamente los consumidores dejaran de fumar. Sin embargo, debe considerarse que el cigarrillo y el tabaco elaborado contienen sustancias adictivas, por tanto, la consecuencia del incremento en los impuestos haría migrar a los consumidores hacia productos sustitutos como los cigarrillos ilegales, afectando especialmente a los consumidores de bajos ingresos.

⁸ Tovar, J. (2021). Contrabando, Impuestos y Cigarrillos en Colombia (Smuggling, Taxes and Cigarettes in Colombia). Documento Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico - CEDE, (43).



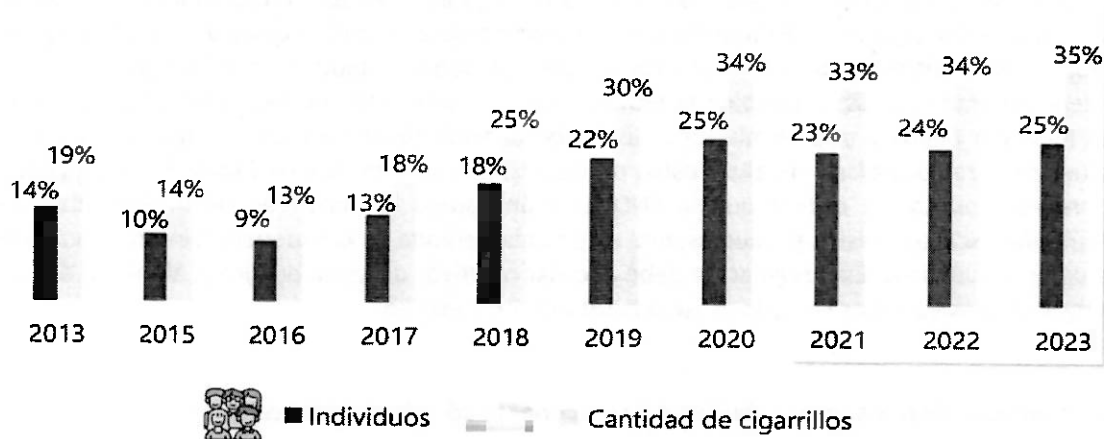
Firmado Electrónicamente con A256un
Acuerdo: 2024-1016-180245-932643-003455493
2024-10-21T08:10:53-05:00 - Página 9 de 18

De acuerdo con el análisis de Zapata y Pabón (2024), la carga tributaria sobre los cigarrillos es mayormente significativa en los productos de gama baja, esto ocurre porque una porción importante del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco en Colombia proviene del componente específico, que tiene un mayor impacto cuando el precio del producto es bajo. Como resultado, los consumidores de cigarrillos de bajo costo son los más perjudicados por los aumentos en el impuesto, ya que el precio final de estos productos sube de manera proporcionalmente más alta. Esto va en línea con el estudio de Fedesarrollo en 2021⁹, que concluye que el impuesto a los cigarrillos es regresivo, es decir, que los hogares con menos ingresos pagan proporcionalmente más por el impuesto que los hogares con ingresos más altos, lo que implica que ya existe desigualdad en el acceso a productos legales bajo las tarifas vigentes.

Respecto a la estimación sobre el contrabando de cigarrillos en el país, es importante poner en conocimiento que, desde 2015, la FND adelanta el estudio "Incidencia de cigarrillos ilegales en Colombia". Esta investigación tiene representatividad estadística a nivel nacional, regional y departamental, incluyendo el Distrito Capital. Según los resultados del año 2023, se estima que el consumo de cigarrillos ilegales alcanzó el 35%, lo que implica que, 35 de cada 100 cigarrillos consumidos en Colombia fueron de origen ilícito (Anexo 2).

En relación con la evolución de esta cifra, es relevante señalar que, a partir de 2017, el porcentaje de consumo de cigarrillos ilegales en Colombia ha experimentado un incremento significativo, permaneciendo por encima del 30% desde 2019 (ver Figura 2). Este incremento coincide con la elevación de las tarifas del impuesto al consumo de cigarrillos establecida en la Ley 1819 de 2016.

Figura 2. Evolución del porcentaje de cigarrillos ilegales en Colombia 2013-2023



Fuente: Estudio de Incidencia (2024)

Un hallazgo importante del Estudio de Incidencia para 2023, es el porcentaje de cigarrillos de contrabando por estratos y zona rural. Del total de mercado de cigarrillos para estratos socioeconómicos bajos (1 y 2), el porcentaje de cigarrillos ilegales es del 42% mientras que, del

⁹ Fedesarrollo. (2021). Reformas para una Colombia: Postcovid 19.



Firmado Electrónicamente con A2Sign
Acuerdo: 20241018-180248-99254-338345569
2024-10-21T08:10:53-05:00 - Página: 10 de 18

total de mercado de cigarrillos por zona rural, el porcentaje de cigarrillos ilegales es del 50%. Por su parte, el referido estudio constantemente ha destacado que la razón principal para que los fumadores decidan comprar cigarrillos de contrabando es el precio, en efecto para 2023, el precio promedio de la cajetilla de cigarrillos de 20 unidades fue de aproximadamente \$9.747,33, mientras que el precio promedio de la cajetilla de cigarrillos ilegal en la misma presentación fue de \$4.208,54 es decir una diferencia promedio de aproximadamente \$5.538,79.

Con fundamento en lo expuesto, se sugiere eliminar la modificación a las tarifas vigentes del impuesto al consumo sobre cigarrillos y tabaco elaborado tradicionales, toda vez que proponer un incremento en la tarifa del componente específico del 200% sobre la tarifa vigente generaría un desplazamiento al consumo de productos ilegales, con los evidentes riesgos en salud pública, en especial de los sectores socioeconómicos menos favorecidos, y el incremento del contrabando, situación que impactaría aún más las rentas departamentales que financian los sectores de salud y deporte.

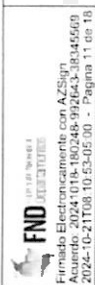
En relación con el componente específico para los cigarrillos de tabaco calentado (columnas de tabaco para calentar), el Proyecto de Ley propone establecer una tarifa igual a la de los cigarrillos tradicionales (\$11.175) por cada cajetilla de 20 unidades o de manera proporcional. Al respecto, se debe señalar que el contenido de nicotina de cada cigarrillo de tabaco calentado varía según la marca y las diferentes presentaciones dentro de las mismas, por lo cual establecer la tarifa en función del número de unidades en lugar de basarse en el contenido en gramos o miligramos del producto, no resultaría técnicamente correcto.

Finalmente, en relación con el componente específico para soluciones líquidas, con o sin nicotina, consumidas por medio de sucedáneos o imitadores incluyendo las contenidas en cigarrillos electrónicos desechables o recargables, la iniciativa legislativa establece una tarifa de \$2.000 por mililitro de solución líquida. Esta tarifa al ser relativamente alta, podría tener un impacto negativo y fomentar la introducción de productos de baja calidad o líquidos que contengan sustancias potencialmente nocivas; o también la entrada ilegal de productos no regulados, la proliferación del mercado negro y una disminución en la recaudación fiscal esperada, lo que socavaría los esfuerzos para controlar y fiscalizar estos productos, tal como lo indican Zapata & Pabón (2024). Sobre este punto, se reitera que la FND ha manifestado la necesidad de implementar una regulación fiscal para estos productos, que esté fundamentada en la experiencia internacional y en estudios académicos. Esta regulación debe abordar objetivos de salud pública y, al mismo tiempo, mitigar efectos adversos como la evasión fiscal y el contrabando.

2.4. Consideraciones sobre las tarifas del componente ad valorem (Artículo 6)

El artículo 6° del Proyecto de Ley establece:

ARTÍCULO 6, TARIFAS Y LIQUIDACIÓN DEL COMPONENTE AD VALOREM DEL IMPUESTO AL CONSUMO DE CIGARRILLOS, PRODUCTOS DE TABACO, SUS DERIVADOS, SUCEDÁNEOS O IMITADORES Y LOS DISPOSITIVOS NECESARIOS PARA SU FUNCIONAMIENTO, La tarifa del componente ad valorem del impuesto al consumo de cigarrillos, productos de tabaco o sus derivados, incluyendo los Productos de Tabaco Calentado (PTC) es del 10% de la base gravable.



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.

La tarifa del componente ad valorem del impuesto al consumo de Productos de Nicotina Oral (PNO) derivados o no de la hoja de tabaco, es del 10% de la base gravable. Este componente ad valorem será liquidado y pagado por cada gramo, por los responsables del impuesto en la respectiva declaración.

La tarifa del componente ad valorem del impuesto al consumo de soluciones líquidas de sucedáneos o imitadores y de los dispositivos necesarios para su funcionamiento, entre los que se encuentran los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN) es del 30% de la base gravable. Este componente ad valorem será liquidado y pagado por mililitro en el caso de las soluciones líquidas y por unidad en el caso de los dispositivos necesarios para su funcionamiento, por los responsables del impuesto en la respectiva declaración.

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.

PARÁGRAFO 1. *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.*

PARÁGRAFO 2. *La participación del Distrito Capital del impuesto al consumo de cigarrillos, productos de tabaco, sus derivados y soluciones líquidas de sucedáneos o imitadores 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.*

PARÁGRAFO 3. *La destinación de este componente ad valorem será la prevista en el artículo 7o de la Ley 1393 de 2010.*

2.4.1. Consideraciones en cuanto a la base gravable del componente ad valorem para nuevas categorías

La redacción de este artículo sostiene que el componente ad valorem para los productos de nicotina oral se calculará y pagará por gramo, y para las soluciones líquidas por mililitro, lo cual resultaría contradictorio con lo estipulado en la base gravable del mismo Proyecto de Ley (Artículo 3, inciso b), en el que se especifica que la base gravable del componente ad valorem es el precio de venta al público, certificado anualmente por el DANE.

Al respecto, es conveniente mencionar que la base gravable del componente ad valorem del actual impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado tiene una regulación diferencial según el tipo de producto. Así, para el caso de los cigarrillos y tabaco elaborado, el componente ad valorem equivale al 10% de la base gravable, definida como el precio de venta certificado por el DANE y es liquidado y pagado por cada cajetilla de veinte (20) unidades o proporcionalmente a su contenido. Por su parte, para la picadura, rapé y chimú, la tarifa del componente ad valorem es el mismo 10%

pero sobre el valor del impuesto al consumo específico de este producto, al que se refiere el artículo 211 de la Ley 223 de 1995.

Respecto de la redacción propuesta, se debe indicar que, en observancia del principio de legalidad, en su dimensión de certeza tributaria, previsto en el artículo 338 de la Constitución Política, la regulación que se expida debe señalar expresamente cómo se determinaría la base gravable del componente *ad valorem*, esto es, cómo se determina **el valor del producto gravado**.

La formulación de la base gravable para el componente *ad valorem* en esta iniciativa (Artículo 6) para algunos productos sería técnicamente incorrecta, pues es preciso tener en cuenta que este componente en cualquier tributo se establece sobre el **valor o precio final de la cadena del producto respectivo**, lo cual tiene como finalidad captar el valor económico de su consumo, y con ello, la real capacidad contributiva de los sujetos pasivos. En esa medida, sería contrario al objetivo de establecer un componente *ad valorem*, que el mismo sea definido no por el precio real de venta sino por las cantidades del producto (peso o volumen).

Por tal razón, frente al texto propuesto, se pone a consideración para su discusión, que el componente *ad valorem* de los nuevos productos tenga la misma tarifa del 10% aplicable para los cigarrillos tradicionales y para picadura, rapé y chimú; y, que se aplique sobre el precio de venta al público del producto (PVP), es decir, el precio final sin incluir el impuesto a ventas ni el impuesto al consumo. De esta forma, se lograría captar el valor económico de su consumo e interiorizar las externalidades negativas que éste genera.

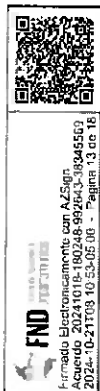
Para ejemplificar lo expuesto, a continuación, se presenta un ejercicio que evidencia la diferencia entre lo planteado en el texto del Proyecto de Ley (artículo 6) y la alternativa que se propone en este documento para el componente *ad valorem* para el caso de las soluciones líquidas. El ejemplo se calcula con un producto hipotético que contiene 3,5 mililitros de solución líquida y que tiene un precio sin IVA de \$35.714. Como se observa en la siguiente tabla, al aplicar una tarifa sobre los mililitros el recaudo es insignificante, contrario a si se aplica sobre el precio de venta.

CONCEPTO	PRECIO VENTA (SIN IVA)	RECAUDO POR IMPUESTO AD VALOREM
Proyecto de Ley (Artículo 6): 30% por mililitro	\$ 35.714,0	\$ 1,1
Propuesta 10% del precio de venta al público -PVP	\$ 35.714,0	\$ 3.571

Adicionalmente, se sugiere que el DANE debe certificar el precio de venta al público (PVP), tal como lo hace actualmente con los productos gravados con el impuesto al consumo de licores.

Además, se considera oportuno incluir una modificación al artículo 6º de la Ley 1393 de 2010, modificado por el artículo 348 de la Ley 1819 de 2016, ya que la disposición actual limita al DANE a consultar el precio de venta al público sólo en los canales de distribución que sean clasificados por la misma entidad como grandes almacenes e hipermercados minoristas; no obstante, los nuevos





productos se comercializan en segmentos de mercado distintos, por lo cual, vía reglamentaria se debería definir no solo la metodología sino los canales de distribución considerados, tal como se hizo con los licores (otro producto gravado con el impuesto al consumo), cuya reglamentación está contenida en el Decreto 952 de 2019.

Ahora bien, otro aspecto que se sugiere evaluar es el relacionado con la periodicidad de la certificación de precios de venta al público de cigarrillos expedida por el DANE. En efecto, actualmente esta certificación se expide una vez al final del año para toda la vigencia fiscal siguiente, lo que impide que pueda certificarse el precio de venta al público para los productos que ingresan al mercado durante toda una vigencia fiscal. Esto implica que los sujetos pasivos hagan una homologación con otros productos similares que tengan precio de venta certificado, lo cual deja a su discrecionalidad la definición de la base gravable del componente ad valorem, que es un elemento esencial del impuesto. Por lo cual, se sugiere que vía reglamentaria se defina una actualización periódica, como lo hace actualmente el DANE para los licores.

2.5. Consideraciones sobre la modificación y la destinación de los recursos derivados del impuesto

En relación con la destinación del componente específico del impuesto al consumo, el Proyecto de Ley modifica la destinación actualmente vigente para cigarrillos tradicionales y tabaco elaborado, ya que prevé que será destinado a financiar el aseguramiento en salud y a la inversión en el sector deporte, al igual que el mayor valor que se recaude como consecuencia del cambio de la tarifa.

Frente a esta propuesta que modifica la destinación del tributo vigente, debe advertirse el impacto fiscal que conllevaría, ya que actualmente del componente específico del impuesto al consumo para los cigarrillos tradicionales y tabaco elaborado, sólo se destina el mayor ingreso obtenido producto del aumento de la tarifa ordenado por la Ley 1819 de 2016 al aseguramiento en salud (ADRES), el cual debe ser calculado de acuerdo con lo previsto en el Decreto 1684 de 2017. De esta manera, una vez efectuado este cálculo y sólo en el caso en que exista un mayor recaudo, el mismo será girado a ADRES para cofinanciar el aseguramiento en salud. Del saldo restante, el departamento debe calcular el 16% que corresponde al Impuesto al Deporte, y el 84% constituye un Ingreso Corriente de Libre destinación (ICLD) para la entidad territorial.

Así las cosas, la modificación propuesta en cuanto a la destinación del impuesto al consumo, generaría un impacto fiscal negativo inmediato para las entidades territoriales, en la medida en que eliminaría el monto del impuesto que actualmente constituye ICLD para la entidad territorial, lo que desfinanciaría inmediatamente sus gastos de funcionamiento, servicio de la deuda e inversión que se amparan con este tipo de rentas, y frente a los cuales las entidades territoriales han asumido compromisos mediante los contratos y convenios celebrados, operaciones de crédito público, vigencias futuras, entre otros. Aunado a ello, una reducción de los ICLD tendría impacto en el indicador de gastos de funcionamiento/ICLD (Ley 617 de 2000), el indicador de capacidad de endeudamiento (Ley 383 de 1997), la base para el cálculo de las transferencias a entes de control (Contraloría) y para la financiación del FONPET (Ley 549 de 1999), la categorización de la entidad territorial (Ley 617 de 2000), entre otros.



Firmado Electrónicamente con A2Sign
Acuerdo: 2024-10-18-180248-992643-36345603
2024-10-21T18:10:53-05:00 - Página 14 de 18

Finalmente, con fundamento en lo establecido por el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, plantear una modificación de la destinación de este recaudo, sin que exista una fuente que sustituya los ingresos corrientes de libre destinación que en la actualidad perciben los departamentos por este impuesto y que amparan los gastos mencionados, no resulta viable.

Por estas razones, y teniendo en cuenta a las consideraciones previamente expuestas en cuanto a la inconveniencia del incremento de la tarifa del componente específico vigente para cigarrillos tradicionales y tabaco elaborado, se considera que se debe mantener la destinación actualmente vigente para estos productos, garantizando que el mayor recaudo generado por el aumento de la tarifa ordenado por la Ley 1819 de 2016, siga destinándose al aseguramiento en salud (ADRES), y que el saldo restante se siga destinando al deporte en un 16%, y el 84% como ingreso corriente de libre destinación de la entidad territorial.

Respecto de la destinación del componente específico de las nuevas categorías, teniendo en cuenta que técnicamente no existiría un incremento en la tarifa por tratarse de nuevos productos gravados con el tributo, se considera que la totalidad del recaudo se destine el 16% al deporte y el 84% como ingreso corriente de libre destinación.

Por su parte, en cuanto se refiere al componente ad valorem del impuesto al consumo, la propuesta normativa propone destinar la totalidad del componente al aseguramiento en salud. Sobre este particular, conviene advertir que los departamentos aportan al aseguramiento en salud con recursos provenientes de 17 fuentes de financiación, incluyendo rentas propias y rentas cedidas, que son girados a la ADRES. En el caso de los cigarrillos tradicionales, desde 2017 se destina no solo el componente ad valorem, sino también, como se indicó en los párrafos previos, el mayor valor que se ha recaudado por el aumento de la tarifa del componente específico del impuesto que es una de las rentas más importantes para la financiación del régimen subsidiado.

En este contexto, se propone mantener la destinación que actualmente la Ley 223 de 1995 y el artículo 7° de la Ley 1393 de 2020 señalan para el componente ad valorem de las categorías actualmente gravadas; y para las nuevas categorías, establecer que ese componente Ad valorem del impuesto al consumo se constituya en una nueva renta para que se destine a programas y proyectos de inversión en salud pública y a los gastos para el fortalecimiento de las direcciones territoriales de salud de los departamentos y del Distrito Capital.

2.6. Consideraciones sobre la vigencia de la ley.

Teniendo en cuenta que el impuesto al consumo de cigarrillos y tabacos elaborados es un tributo de causación instantánea con periodo gravable quincenal para productos nacionales, es relevante incluir una disposición transitoria sobre la entrada en vigor de la Ley. Esto permitirá contar con los elementos necesarios para adoptar los aspectos formales necesarios tales como los formularios para la declaración y el pago del impuesto, los sistemas de información de las entidades territoriales, entre otros.

Agradecemos su disposición para atender las necesidades de los departamentos y reiteramos nuestro compromiso de aportar al mejoramiento de las iniciativas legislativas para el beneficio y

desarrollo de nuestras regiones. El equipo de la FND queda a su disposición para responder cualquier inquietud con respecto a este tema. Para tal fin, puede contactar a Silvia Forero, Jefe de Asuntos Legislativos al correo electrónico asuntos.legislativos@fnd.org.co.

Cordialmente,

LAURA MARÍA CASTAÑEDA NÚÑEZ
Subdirectora de Proyectos Especiales
Federación Nacional de Departamentos

Proyectó: Mary Claudia Sánchez, Contratista Subdirección de Proyectos Especiales
Karen Atis Ortega, Contratista Subdirección de Proyectos Especiales
Flor Mirian Gúiza Patiño, Contratista Subdirección de Proyectos Especiales
Revisó: Silvia Forero, Jefe de Asuntos Legislativos

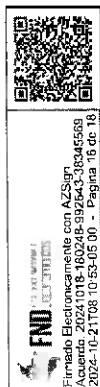
Anexos: 1. Estudio de Incidencia de Cigarrillos Ilegales Ecuador 2023.
2. Estudio de Incidencia de Cigarrillos Ilegales Colombia 2023.

Con copia:

H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández – Coordinador Ponente
H.R. Óscar Darío Pérez Pineda – Coordinador Ponente
H.R. Wadith Alberto Manzur Imbett –Ponente
H.R. Sandra Bibiana Aristizábal Saleg –Ponente
H.R. Elkin Rodolfo Ospina Ospina –Ponente
H.R. María del Mar Pizarro García –Ponente



FND
Firmado Electrónico con A2 Sign
Firma: Laura María Castañeda Núñez
2024-10-21T08:10:53-05:00 - Página 15 de 16



REGISTRO DE FIRMAS ELECTRONICAS

S2024004858

FEDERACIÓN NACIONAL DE DEPARTAMENTOS

gestionado por: azsign.com.co

Id Acuerdo: 20241018-180248-992643-38345569

Creación: 2024-10-18 18:02:48

Estado: Finalizado

Finalización: 2024-10-21 08:10:51



Escanee el código
para verificación

Revisión: Jefe de Asuntos Legislativos

Silvia Forero Castañeda

1020750057

silvia.forero@fnd.org.co

Jefe de Asuntos Legislativos

Federación Nacional de Departamentos

Elaboración: Contratista Subdirección de Proyectos Especiales

FLOR MIRIAN GUIZA PATINO

51740491

flor.guiza@fnd.org.co

Asesora Técnica

Subdirección de Proyectos Especiales-Federación Nacional de Departamentos

Elaboración: Contratista Subdirección de Proyectos Especiales

Karen Liseth Atis Ortega

1085911964

karen.atis@fnd.org.co

Asesora SPEE

Federación Nacional de Departamentos

Elaboración: Contratista Subdirección de Proyectos Especiales

Mary Claudia Sanchez Peña

52869264

mary.sanchez@fnd.org.co



FND
Firmado Electrónicamente con A2Sign
Acuerdo: 2024-1018-180248-992643-38345569
2024-10-21T08:10:53-05:00 - Página 17 de 18

REGISTRO DE FIRMAS ELECTRONICAS		
S2024004858		
FEDERACIÓN NACIONAL DE DEPARTAMENTOS gestionado por: azsign.com.co		
Id Acuerdo: 20241018-180248-992643-38345569		Creación: 2024-10-18 18:02:48
Estado: Finalizado		Finalización: 2024-10-21 08:10:51
Firma: Subdirectora de Proyectos Especiales  LAURA MARÍA CASTANEDA NÚÑEZ 52966804 laura.castaneda@fnd.org.co SUBDIRECTORA PROYECTOS ESPECIALES FEDERACIÓN NACIONAL DE DEPARTAMENTOS		

REPORTE DE TRAZABILIDAD			 Escanee el código para verificación
S2024004858			
FEDERACIÓN NACIONAL DE DEPARTAMENTOS gestionado por: azsign.com.co			
Id Acuerdo: 20241018-180248-992643-38345569		Creación: 2024-10-18 18:02:48	
Estado: Finalizado		Finalización: 2024-10-21 08:10:51	
TRAMITE	PARTICIPANTE	ESTADO	ENVIO, LECTURA Y RESPUESTA
Elaboración	Mary Claudia Sánchez Peña mary.sanchez@fnd.org.co	Aprobado	Env.: 2024-10-18 18:02:49 Lec.: 2024-10-18 18:23:09 Res.: 2024-10-18 18:23:24 IP Res.: 172.226.172.2
Elaboración	Karen Liseth Atis Ortega karen.atis@fnd.org.co Asesora SPEE Federación Nacional de Departamentos	Aprobado	Env.: 2024-10-18 18:23:24 Lec.: 2024-10-18 22:00:24 Res.: 2024-10-18 22:00:40 IP Res.: 206.84.81.201
Elaboración	FLOR MIRIAN GÜIZA PATIÑO flor.guiza@fnd.org.co Asesora Técnica Subdirección de Proyectos Especiales-Fed	Aprobado	Env.: 2024-10-18 22:00:40 Lec.: 2024-10-19 05:12:10 Res.: 2024-10-19 05:12:54 IP Res.: 186.86.110.17
Revisión	Silvia Forero Castañeda silvia.forero@fnd.org.co Jefe de Asuntos Legislativos Federación Nacional de Departamentos	Aprobado	Env.: 2024-10-19 05:12:55 Lec.: 2024-10-19 14:48:41 Res.: 2024-10-21 06:39:06 IP Res.: 190.66.249.6
Firma	LAURA MARÍA CASTAÑEDA NÚÑEZ laura.castaneda@fnd.org.co SUBDIRECTORA PROYECTOS ESPECIALES FEDERACIÓN NACIONAL DE DEPARTAMENTOS	Aprobado	Env.: 2024-10-21 06:39:07 Lec.: 2024-10-21 06:46:07 Res.: 2024-10-21 08:10:51 IP Res.: 170.246.115.239