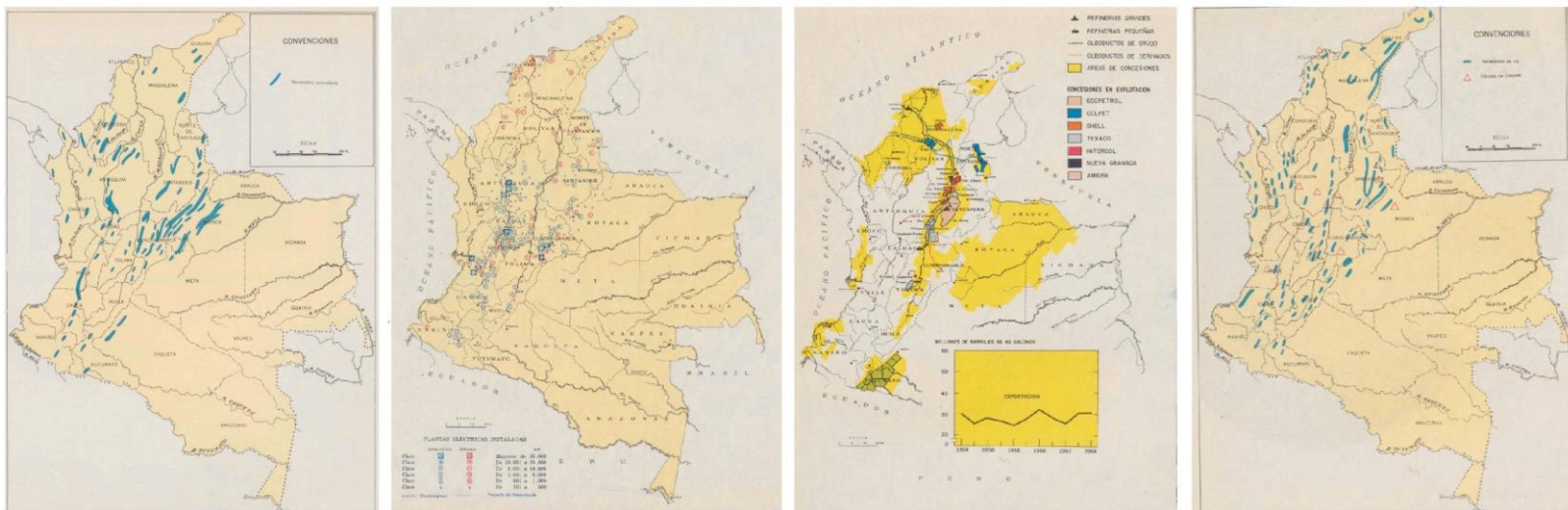




Más allá de las transferencias: cómo fortalecer y mejorar las finanzas departamentales



La diversidad económica de Colombia

Mapa: Atlas de Colombia, 1967. IGAC. Biblioteca Nacional de Colombia*

La investigación que se menciona en este artículo fue realizada con el apoyo de Compañía Colombiana de Tabaco S.A.S. Los autores hemos gozado de plena independencia tanto en el proceso de investigación como en la elaboración de las conclusiones.

* Atlas de Colombia: <https://www.bibliotecanacional.gov.co/content/conservacion?idFichero=134322>

Índice del documento

1. Introducción

- Coyuntura actual de tributos territoriales
- Dependencia de transferencias nacionales y autonomía fiscal
- Análisis de las fuentes de financiamiento departamental

2. Descentralización y finanzas públicas en los departamentos

- Evolución histórica de la descentralización fiscal en Colombia
- Ingresos tributarios por nivel de gobierno (gráficos 1, 2, 3)
- Disparidades interdepartamentales en los ingresos
- Retos para fortalecer la autonomía fiscal

3. Impuestos *pigouvianos*

- El caso de los cigarrillos, vapeadores y similares
- Tributación departamental de licores
- Propuestas de reforma para mejorar el recaudo de los departamentos
- Importancia de los juegos de azar en la tributación

4. Propuestas de reforma para mejorar el recaudo de los departamentos

- Actualización del marco fiscal del impuesto al tabaco, nicotina y nuevos productos
- Regulación del mercado de licores basada en competencia económica
- Descentralización de recaudo de juegos de suerte y azar
- Asignación a los departamentos del recaudo de impuestos a alimentos procesados y bebidas azucaradas
- Recaudo del 100% a los departamentos de la sobretasa del ACPM
- Mayor autonomía en la administración de impuestos vehiculares
- Participación de los departamentos en el diseño de impuestos

5. Referencias

Índice de tablas y gráficos

- **Gráfico 1:** Recaudo Tributario por nivel de gobierno en Colombia, 1923-2020.
- **Gráfico 2:** Ingresos totales por nivel de gobierno, 2009 - 2022.
- **Gráfico 3:** Ingresos departamentales, 2005- 2023.
- **Gráfico 4:** Ingresos departamentales, 2005-2023.
- **Gráfico 5:** Carga tributaria de los impuestos a los cigarrillos tradicionales sobre el precio de venta (%).
- **Gráfico 6:** Evolución brecha de precios entre cigarrillos legales e ilegales.
- **Gráfico 7:** Participación del contrabando por departamento, 2023.
- **Gráfico 8:** Consumo de alcohol per cápita en litros por persona (mayores de 15 años), 2019.
- **Gráfico 9:** Tasas de crecimiento promedio real por departamento de los ingresos tributarios por licores, 2019 - 2023.
- **Gráfico 10:** Impacto departamental en la aplicación de la salvaguarda.
- **Gráfico 11:** Crecimiento anual del PIB y sector de entretenimiento (%).
- **Gráfico 12:** Crecimiento del valor agregado 4T 2019 vs 3T 2024.
- **Gráfico 13:** Participación porcentual de actividades gravadas con impuesto al consumo de la gran rama de entretenimiento, 2018 y 2022.
- **Mapa 1:** Estructura de las bases gravables de los departamentos.
- **Tabla 1:** Propuesta de impuesto al tabaco calentado y soluciones líquidas (vapeadores) - PL 308 de 2023.
- **Tabla 2:** Propuesta de impuesto al cigarrillo de combustión - PL 228 de 2024.
- **Tabla 3:** Propuesta de impuesto al tabaco calentado y soluciones líquidas (vapeadores) - PL 228 de 2024.

Más allá de las transferencias: cómo fortalecer y mejorar las finanzas departamentales

Juan Gonzalo Zapata.¹

Martin Jaramillo L.²

Resumen

Este documento examina las finanzas públicas departamentales en Colombia, destacando su alta dependencia de transferencias nacionales, la inestabilidad y debilidad de las bases gravables y las disparidades interdepartamentales en los ingresos. En un contexto económico que exige mayor autonomía fiscal, se analizan los retos de la descentralización fiscal y se evalúan tres fuentes clave de ingresos: impuestos *pigouvianos* sobre juegos de azar, cigarrillos y licores. A pesar de los avances en su regulación y recaudo, persisten limitaciones significativas para garantizar la sostenibilidad financiera de los departamentos. Como respuesta, se propone que los departamentos sean los únicos beneficiarios de los impuestos *pigouvianos*, buscando diversificar sus fuentes de financiamiento, corregir externalidades y fortalecer su autonomía fiscal.³

¹ Economista de la Universidad de los Andes, con Maestría en Administración Pública y Doctorado en Historia. Investigador asociado a Fedesarrollo, experto en finanzas públicas, descentralización y evaluación de políticas sociales. Amplia experiencia en análisis financiero territorial.

² Economista y administrador de empresas. Maestría en economía aplicada. Profesor de la Universidad Javeriana y experto en finanzas públicas, desarrollo empresarial y regulación económica

³ Este trabajo fue posible gracias al apoyo invaluable de Sofía Cortés y Juan Pablo Montoya, los asistentes de investigación de este proyecto

1. Introducción

La coyuntura actual de tributos territoriales ofrece una oportunidad única para abordar una discusión inaplazable sobre la sostenibilidad y eficiencia de las finanzas departamentales. En un contexto donde los territorios enfrentan desafíos económicos y sociales cada vez más complejos, es importante reflexionar sobre la estructura de sus impuestos con el fin de fortalecer sus ingresos propios y así depender lo menos posible de las transferencias nacionales. Aunque gran parte de la agenda pública actual está centrada en la reforma al Sistema General de Participaciones y las transferencias nacionales, la discusión sobre las fuentes de financiamiento para el nivel intermedio de gobierno sigue siendo superficial y carece del rigor que requiere un asunto así de importante, sobre todo porque en el corto plazo hay un potencial enorme de mejorar los ingresos departamentales mientras se surgen las grandes reformas constitucionales. A pesar de haber transcurrido más de tres décadas desde la promulgación de la Constitución Política de 1991, el artículo transitorio que exige la creación de un Estatuto Tributario Territorial no solo permanece incumplido, sino que ni siquiera ha sido objeto de un debate serio en el Congreso de la República.

En estas páginas queremos abrir un espacio en la discusión pública para analizar las actuales fuentes de financiamiento de los departamentos, evaluar el peso de las finanzas departamentales en un contexto más amplio como lo es el proceso de descentralización y, finalmente, hacer una serie de propuestas de mejora. Nos centramos en tres fuentes de recursos que son de particular importancia en la coyuntura: los juegos de suerte y azar; los cigarrillos, vapeadores, tabaco calentado y similares; y las bebidas alcohólicas, con especial énfasis licores bien sean nacionales o importados. A partir de este análisis se pueden destacar algunas conclusiones clave.

- **Primero, las fuentes de financiamiento de los departamentos son insuficientes y no han tenido mayores cambios a lo largo de las últimas décadas.** Esto ha generado un desbalance financiero en el que los departamentos tienen presupuestos más reducidos en comparación con el gobierno nacional y los municipios, los cuales han experimentado un crecimiento más dinámico.
- **Segundo, las reformas de los impuestos a los licores y a los cigarrillos del año 2016 tuvieron impactos positivos en el recaudo, siguieron varias de las recomendaciones técnicas y alinearon las tasas y las bases gravables con la tendencia internacional en materia tributaria.** Este precedente debe considerarse cuidadosamente al legislar sobre estos productos en el futuro.
- **Tercero, el gobierno nacional ha centralizado el recaudo y los ingresos de nuevas actividades económicas, con lo cual se alejó de la idea central que los impuestos a los bienes *pigouvianos* se deben destinar a los entes territoriales.** Por esto se presenta una lista de posibles fuentes de recursos nacionales que, en sana lógica, deberían estar en

manos de los departamentos.

El documento busca ofrecer un análisis integral de las finanzas públicas departamentales en Colombia, resaltando sus debilidades, identificando oportunidades y proponiendo estrategias para su fortalecimiento en el contexto de la descentralización fiscal. Se estructura en tres secciones, además de la introducción en curso, cada una se apoya en evidencia empírica, análisis de políticas existentes y comparaciones internacionales, ofreciendo una base sólida para el diseño de políticas públicas que promuevan un sistema fiscal equilibrado y sostenible en los departamentos colombianos.

Esta sección introductoria plantea el marco general del problema, destacando la dependencia de los departamentos de las transferencias nacionales y la falta de autonomía fiscal. La segunda sección aborda la descentralización y las finanzas públicas en los departamentos, y establece un contexto histórico y conceptual, mostrando cómo las reformas pasadas han favorecido a los municipios y el gobierno nacional, mientras los departamentos han quedado rezagados en términos de ingresos propios. Después, el análisis se centra en los impuestos *pigouvianos*, explorando su relevancia en la estructura fiscal actual y evaluando casos específicos como los cigarrillos, los vapeadores y las bebidas alcohólicas, además de incluir propuestas legislativas recientes y su posible impacto en las finanzas territoriales. Finalmente, la última sección presenta propuestas de reforma, sintetizando recomendaciones clave para aumentar los ingresos departamentales y mejorar su autonomía fiscal. Además, se abordan aspectos como la asignación de nuevos ingresos, la administración de impuestos, y la descentralización de competencias en sectores como los juegos de azar.

2. Descentralización y finanzas públicas en los departamentos

La descentralización es uno de los procesos de política pública más trascendentales en Colombia, ya que no solo busca distribuir de manera equitativa las competencias, responsabilidades y recursos financieros entre los tres niveles de gobierno: nación, departamentos y municipios, sino también fortalecer la autonomía territorial, garantizar una gestión más eficiente y cercana a las necesidades de la ciudadanía, y permitir la construcción de capacidades públicas. En otras palabras, no se trata de una simple reorganización administrativa, sino de una discusión sobre la visión que tenemos de país y sobre como queremos distribuir el poder. Lo curioso de esta discusión es que hay un consenso que cruza líneas ideológicas sobre la necesidad de avanzar en la descentralización del país, sobre todo de la descentralización fiscal, pero han sido pocas las acciones concretas para garantizarla.

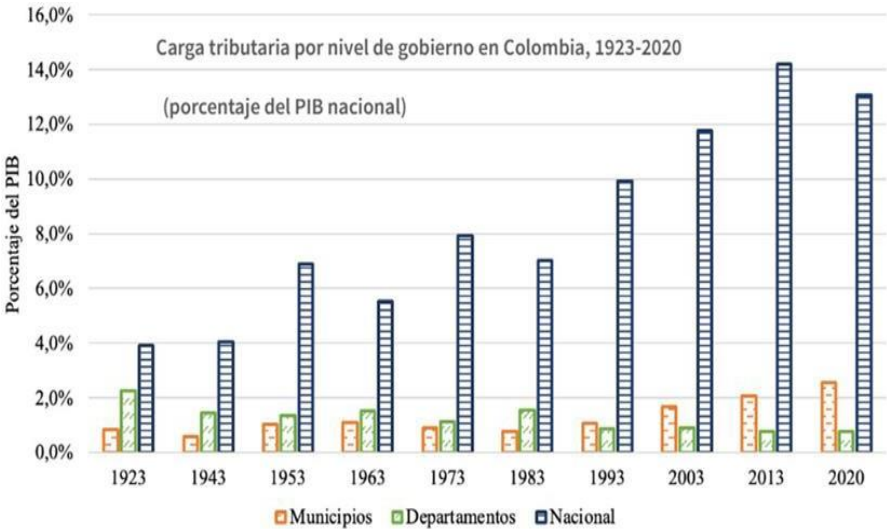
En Colombia, la descentralización ha avanzado en varias etapas. La parte fiscal, podríamos analizarlo desde 1968, cuando se creó el Situado Fiscal: una transferencia departamental para salud y educación que antecede al actual Sistema General de Participaciones y que incrementó

los recursos para las regiones (CEDE, 2023, p. 24). Después, tuvimos las principales reformas descentralizadoras de esta mitad del siglo, llevadas a cabo en las décadas de 1980 y 1990. Sin embargo, en las dos décadas de este siglo, los ajustes se han enfocado en los sistemas de transferencias, participaciones y regalías, sin lograr avances significativos en la consolidación de ingresos propios para los departamentos ni en la flexibilización de su acceso al endeudamiento.

Colombia logró ponerse de acuerdo para la descentralización de los ingresos de los municipios, pero nunca lo hizo para los departamentos. El primer gráfico de este documento es ilustrativo. Los investigadores del Banco de La República reconstruyeron, a partir de los Anuarios de Estadística General de la Contraloría General de la República, los informes financieros del contralor, las estadísticas del DANE y una reconstrucción de los datos a partir de Junguito y Rincón (2004), las cifras de carga tributaria en los distintos niveles desde 1923. Desde esta perspectiva de largo plazo, podemos ver que la carga tributaria como porcentaje del PIB creció pronunciadamente en el gobierno nacional y, con algunas fluctuaciones, también en los municipios. Los departamentos, por su parte, cayeron en ingresos como porcentaje del PIB de manera constante a lo largo de las décadas, tanto antes como después de la Constitución de 1991.

Vale la pena anotar que, desde que comenzó la descentralización a mediados de los años ochenta, los ingresos propios de los departamentos se mantienen estancados en alrededor de 1 punto del PIB, mientras que el de los municipios se multiplicó por tres. A su vez, en el mismo periodo los ingresos tributarios de la nación crecieron en cerca de 8 puntos del PIB.

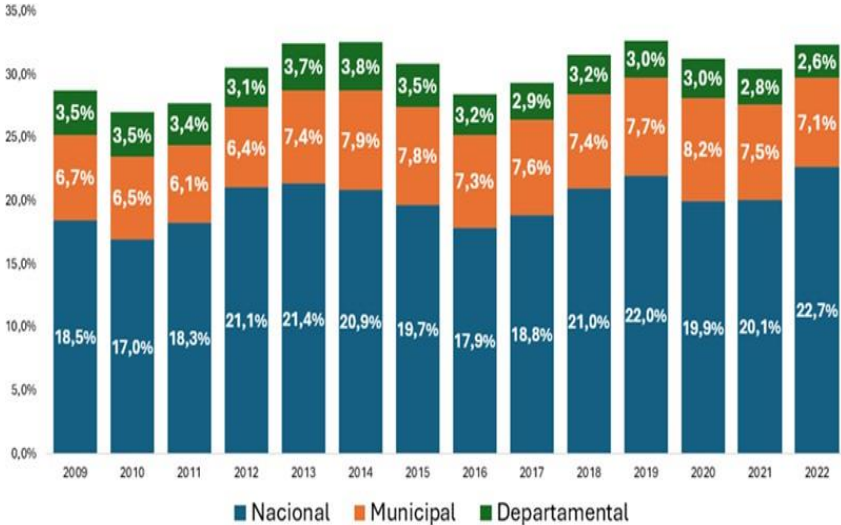
Gráfico 1: Recaudo Tributario por nivel de gobierno en Colombia, 1923-2020.



Fuente: Ricciulli-Marín, et al (2023) con datos de Contraloría General de la República, DANE y Junguito & Rincón (2004).

De otra parte, el gráfico 2 muestra los *ingresos totales* de los tres niveles de gobierno entre 2009 y 2022. Estos ingresos – a diferencia del gráfico 1 – incluyen no solo los ingresos tributarios, sino también las transferencias, deuda y otras fuentes. Se evidencia que, si bien los ingresos de los departamentos han crecido y en algunos años superan el 3% del PIB, su nivel es bajo al compararlo con los municipios que representan casi tres veces más que los ingresos departamentales. Es decir, las transferencias no cambian el panorama municipalista de la descentralización colombiana. Al mismo tiempo, el gobierno nacional ha incrementado su participación en el PIB concentrando los ingresos totales al 22,7% del PIB en el 2022. En conclusión, el fortalecimiento de los ingresos de los territorios en el contexto de la descentralización sigue siendo un desafío pendiente, particularmente en el caso de los departamentos.

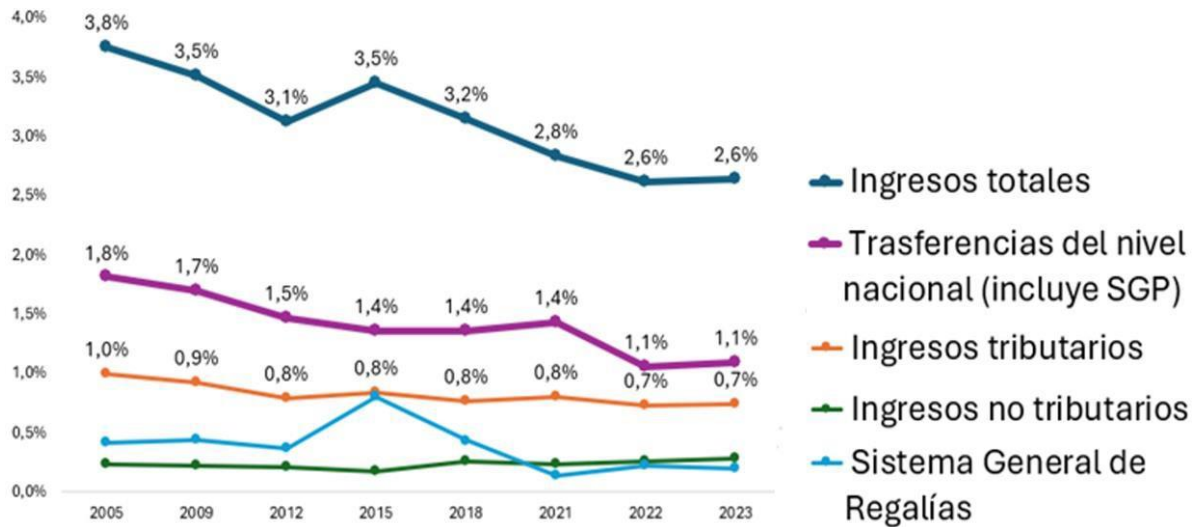
Gráfico 2: Ingresos totales por nivel de gobierno, 2009 - 2022.



Fuente: Elaboración de los autores con datos de DNP - Operaciones Efectivas de Caja, Ingresos Nacionales - BID/CIAT (2024).

Para descomponer un poco ese 2,6% de ingreso tributario como % del PIB, el gráfico 3 nos es ilustrativo con la evolución de los ingresos totales departamentales, su detalle por fuentes de financiamiento (tributarios, no tributarios, regalías y SGP, como las más importantes) y su participación como porcentaje del PIB. Desde el año 2005, la participación de los ingresos totales de los departamentos ha disminuido. En el año 2023 es del 2,6%, mientras que en el año 2005 era de 3,8%. Vemos también que los ingresos propios se mantienen, mientras que los ingresos de las transferencias nacionales disminuyen de forma importante y las regalías fluctúan a lo largo del tiempo.

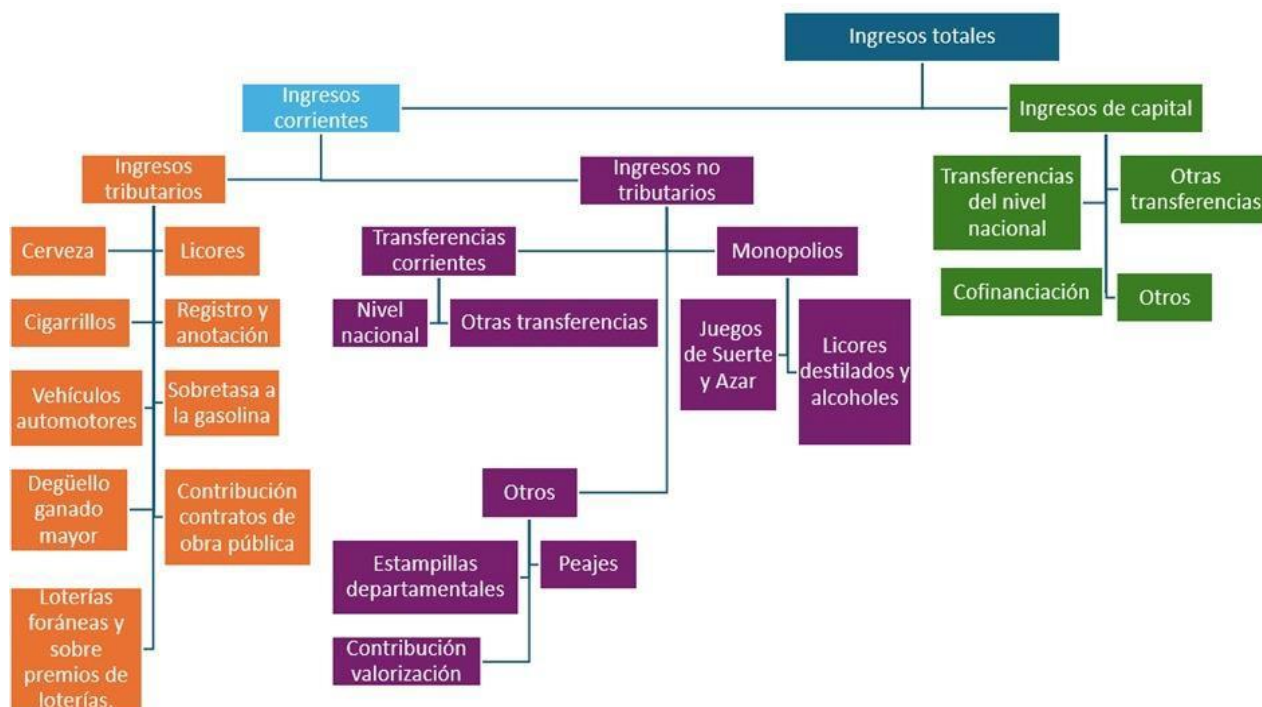
Gráfico 3: Ingresos departamentales como % del PIB, 2005- 2023.



Fuente: Elaboración de los autores con datos de DNP - Operaciones Efectivas de Caja, Ingresos Nacionales - BID/CIAT (2024).

Los ingresos corrientes o propios departamentales se dividen en dos categorías principales: ingresos tributarios y no tributarios. Los ingresos tributarios abarcan impuestos específicos como los de cerveza, cigarrillos, vehículos automotores, degüello de ganado mayor, registro y anotación, la sobretasa a la gasolina, e ingresos generados por loterías y premios. Por su parte, los ingresos no tributarios incluyen transferencias corrientes del nivel nacional y otras fuentes como peajes, estampillas departamentales y contribuciones de valorización o por contratos de obra pública (ver mapa 1). Cabe destacar que las contribuciones de valorización se han convertido en una fuente significativa para los departamentos en las últimas décadas. Éstas, aunque permiten transformar recursos de inversión en ingresos corrientes, son altamente inconvenientes, puesto que encarecen la obra pública, desincentivan la inversión privada y no recaudan mayores ingresos una vez se tienen en cuenta los efectos dinámicos.

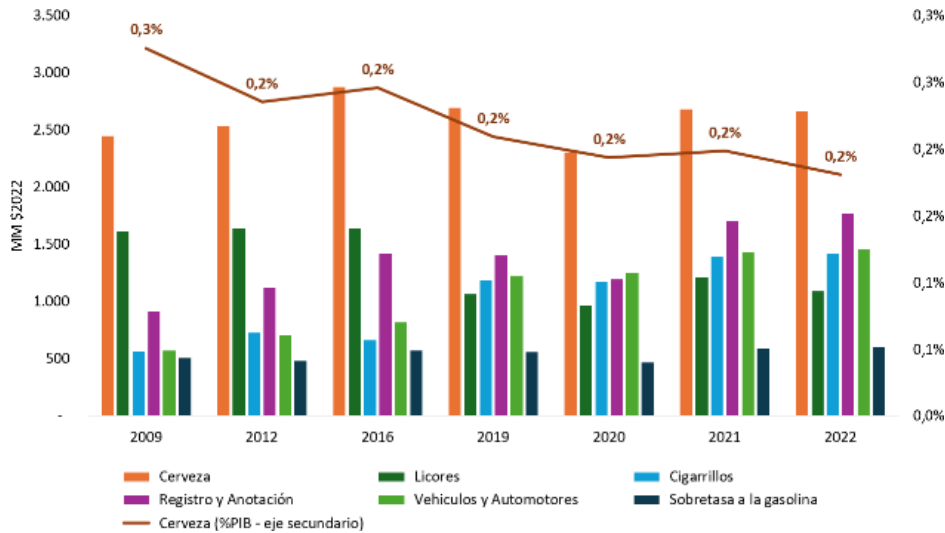
Mapa 1: Estructura de las bases gravables de los departamentos.



Fuente: Zapata & Pabón (2024).

La principal fuente de financiación de los departamentos en Colombia es el impuesto a la cerveza, que ha mostrado una estabilidad relativa a lo largo del tiempo, con un recaudo cercano a los 3 billones de pesos anuales constantes en precios de 2022. Le siguen importancia cigarrillos, licores y juego de suerte y azar. Los ingresos por el impuesto de registro y de vehículos son importantes, en especial para los departamentos grandes con una actividad económica fuerte. En aquellos departamentos cuya población supera los 1,5 millones de habitantes, estos impuestos representaron el 14% de los ingresos tributarios y el 10% de los ingresos corrientes en 2023. En los departamentos medianos, con una población entre 300.000 y 1,4 millones de habitantes, las proporciones descienden al 10% y 7%, respectivamente. Por último, en los departamentos pequeños, con menos de 120.000 habitantes, estos ingresos apenas alcanzaron, en promedio, el 1% tanto de los ingresos tributarios como de los corrientes en 2023.

Gráfico 4: Ingresos departamentales, 2005-2023.



Fuente: Elaboración de los autores con datos de DNP - Operaciones Efectivas de Caja, Ingresos Nacionales - BID/CIAT (2024).

La disparidad interdepartamental en los ingresos corrientes se vuelve aún más evidente al considerar las profundas diferencias en población, extensión territorial y actividad económica. Este panorama refleja un contraste notable: mientras algunos departamentos cuentan con ingresos relativamente sólidos, otros enfrentan niveles de recaudo alarmantemente bajos. La situación es especialmente crítica en los seis departamentos con menos de 120.000 habitantes, que en 2023 registraron un promedio de \$92,4 mil millones en ingresos corrientes, en contraste con los departamentos de mayor tamaño poblacional (promedio de 1,5 millones de habitantes), que alcanzaron un recaudo promedio de \$1,14 billones en el mismo año. Esta brecha marcada resalta una desigualdad significativa que dificulta el desarrollo económico de las regiones más pequeñas y menos pobladas.

Además, los departamentos enfrentan serios desafíos para fortalecer su autonomía fiscal, principalmente debido a la limitada composición de sus fuentes de ingreso, basadas en rentas cedidas como los impuestos al consumo y los monopolios sobre licores y juegos de suerte y azar. **Estas bases gravables, no solo son reducidas, sino altamente inestables y están sujetas a fluctuaciones económicas, lo que dificulta la planificación y sostenibilidad financiera.** Esta dependencia de transferencias nacionales refuerza la centralización del poder, e desincentiva la innovación fiscal y el emprendimiento territorial, contradiciendo los principios de eficiencia y competencia propios de un sistema de mercado dinámico.

En este contexto, una solución viable es explorar el potencial de los impuestos *pigouvianos*. Estos gravámenes, propuestos originalmente por el economista británico Arthur Cecil Pigou en su obra "The Economics of Welfare" (1920), están diseñados para corregir externalidades negativas, es decir, efectos perjudiciales generados por una actividad económica, como la contaminación, cuyos costos no son asumidos por quienes los provocan. Desarrollados en el marco de su trabajo en la Universidad de Cambridge, y bajo la influencia de su mentor Alfred Marshall, los impuestos *pigouvianos* buscan incentivar comportamientos más responsables, promoviendo tanto la eficiencia económica como el bienestar social. Al obligar a los agentes económicos a "internalizar" los costos asociados a sus actividades, estos impuestos se convierten en una herramienta clave para abordar desafíos como el cambio climático y fomentar un desarrollo más sostenible y equitativo.

El recaudo de estos impuestos se le ha asignado históricamente a los departamentos, y en este documento argumentamos que deberían ser ellos quienes administren todas las bases gravables relacionadas con este tipo de gravámenes. Esta medida no solo fortalecería su capacidad fiscal en el corto plazo, sino que también aprovecharía el crecimiento previsible de estas bases gravables, impulsado por la expansión y armonización internacional de las políticas ambientales.

En consecuencia, esta estrategia no solo garantizaría un crecimiento proporcionalmente mayor de los ingresos departamentales en comparación con las fuentes tradicionales de financiación, sino que también permitiría a los departamentos desempeñar un rol más activo en la gestión de recursos frente a los impactos de fenómenos climáticos extremos. Dado que estas entidades suelen ser las más afectadas por dichos fenómenos, estarían en una posición privilegiada para dirigir los recursos hacia iniciativas de adaptación y mitigación. De esta manera, se lograría una alineación estratégica entre los objetivos de sostenibilidad ambiental y el fortalecimiento de la descentralización fiscal, sentando las bases para una gestión más equilibrada y razonable de estos instrumentos en Colombia.

En adición, los departamentos ya poseen competencias relacionadas con el medio ambiente, como las definidas en la Ley 99 de 1993 que creó el Ministerio de Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales, así como en el Decreto 1076 de 2015, que contiene las más recientes modificaciones al Decreto Único Reglamentario del sector ambiental. Este decreto asigna a los departamentos funciones como el control y vigilancia de la contaminación atmosférica, la financiación de las autoridades ambientales y el apoyo técnico a los municipios. Asimismo, los departamentos tienen responsabilidades en la gestión del riesgo, como lo establecen la Ley 1523 de 2012 y la Ley 2200 de 2022. Es razonable exigir que estas competencias tengan instrumentos tributarios asociados a su cumplimiento, tanto para reducir los impactos un punto óptimo, como para financiar las acciones necesarias para mitigarlos.

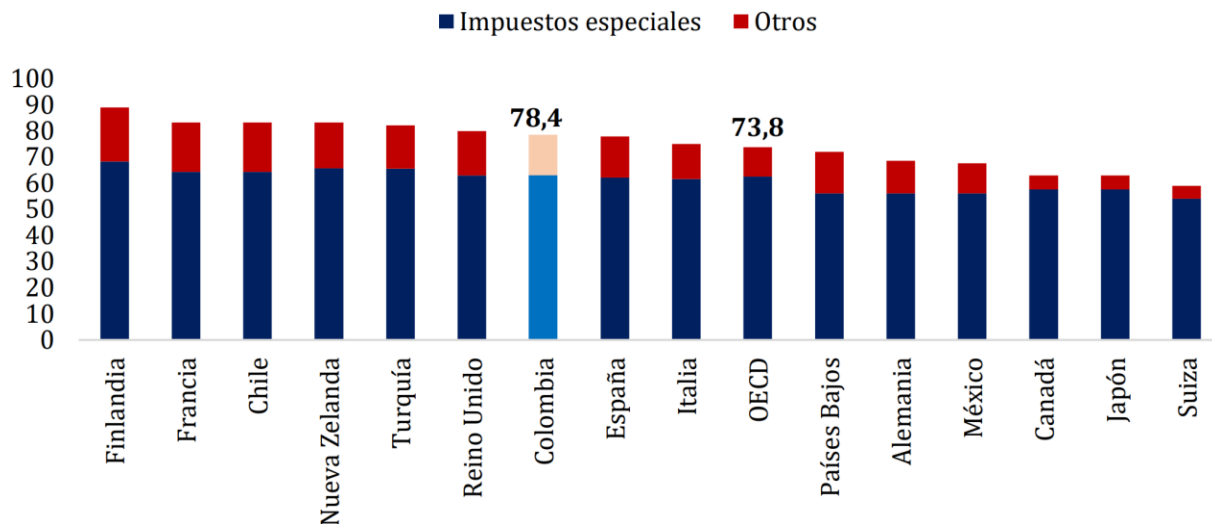
3. Impuestos *pigouvianos*

La coyuntura actual de tributos territoriales brinda una oportunidad para replantear las fuentes de financiamiento de los departamentos, especialmente ante la creciente demanda de gasto. Este análisis se centra en tres impuestos clave: *pigouvianos* sobre juegos de suerte y azar, licores, y productos como cigarrillos, tabaco calentado y vapeadores, evaluando su potencial para mejorar el recaudo.

3.1. El caso de los cigarrillos, vapeadores y similares

El análisis de la tributación sobre cigarrillos en Colombia muestra que, desde la reforma tributaria de 2016, se incrementó significativamente la carga impositiva con el objetivo de reducir el consumo y aumentar la recaudación, además de cumplir con convenios internacionales. Sin embargo, ocho años después, los resultados muestran que, aunque se han cumplido los compromisos en papel, los objetivos de reducir el consumo y aumentar el recaudo no se han logrado plenamente. A pesar de esto, Colombia se encuentra entre los países de la OCDE con mayor presión fiscal sobre los cigarrillos, superando a naciones como Suiza, Canadá y México, así como al promedio de la organización.

Gráfico 5: Carga tributaria de los impuestos a los cigarrillos tradicionales sobre el precio de venta (%), 2021.



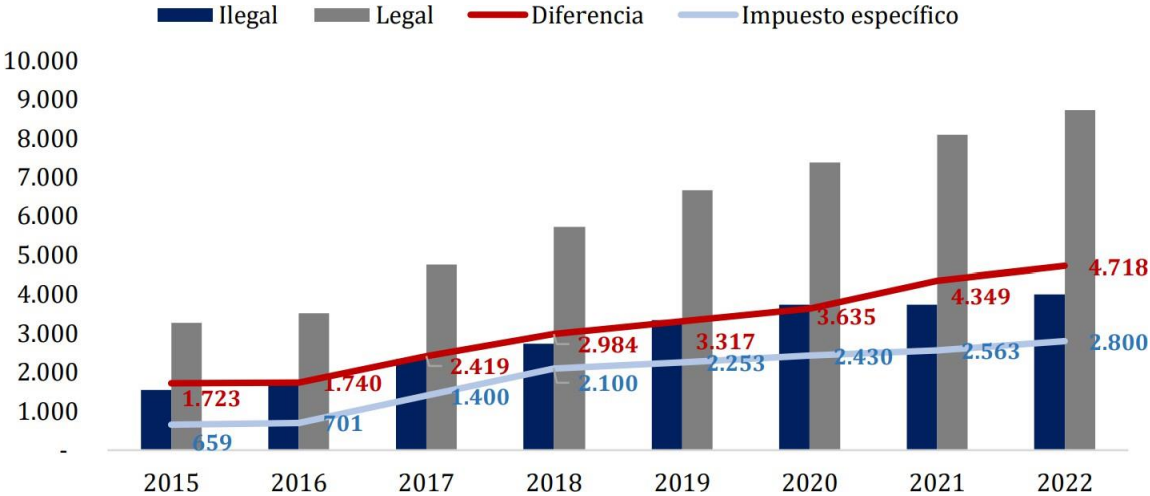
Fuente: Zapata & Pabón (2024).

Sin embargo, este incremento de la carga tributaria ha debilitado el mercado legal y fortalecido el ilegal. El contrabando de cigarrillos ha crecido de manera significativa en los últimos años según datos de INVAMER, que muestra que el porcentaje de cigarrillos ilegales fumados en el país

pasó del 13% en 2016 (antes de la reforma tributaria) a un 35% en la actualidad (FND, 2023), lo que representa un incremento del 169% en la incidencia del contrabando.

Algunos estudios muestran la evolución de las cantidades vendidas por segmento de cigarrillos legales e ilegales en Colombia entre el 2017 y el 2020. Estos concluyen que la mayoría de los segmentos legales disminuyeron sus ventas, mientras que el segmento ilegal ha crecido rápidamente. Asimismo, concluyen que el factor que impulsa el contrabando en Colombia es la diferencia de precio entre cigarrillos legales e ilegales (Tovar, 2021; Zapata et al., 2021). Según INVAMER (2023), el precio es la principal razón de compra de cigarrillos ilegales, con una diferencia de \$5.538 entre ambos, y una tendencia al alza en los últimos años (ver gráfico 6).

Gráfico 6: Evolución brecha de precios entre cigarrillos legales e ilegales.

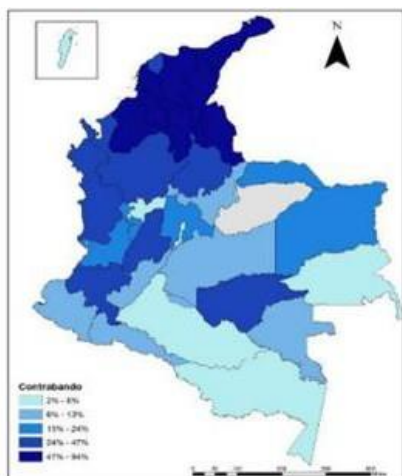


Fuente: Incidencia de cigarrillos ilegales en Colombia – INVAMER (2022). **Nota:** Únicamente se toma en cuenta el componente específico del impuesto al cigarrillo en Colombia.

Con respecto a los departamentos, es importante señalar que el mercado de cigarrillos presenta comportamientos muy variados. Mientras que en algunos departamentos el contrabando es relativamente bajo, en otros la ilegalidad predomina y domina gran parte del mercado. El gráfico 7 muestra la participación del contrabando de cigarrillos en los departamentos con mayor incidencia de este delito en año 2023, vemos que es muy alta en la región norte del país y en la frontera oriental. La Guajira (91%), Cesar (85%), Sucre (75%), Bolívar (74%), Norte de Santander (74%) y Magdalena (71%). No obstante, el fenómeno también persiste en departamentos con alta capacidad institucional, como Antioquia, donde se registró una incidencia del 40% en 2023.⁴

Gráfico 7: Participación del contrabando por departamento, 2023.

⁴ A su vez, el aumento de precios del cigarrillo por la indexación del impuesto específico, inflación más 4 puntos porcentuales, se convierte en incentivo más para el contrabando. En 2023, la tarifa del componente específico fue de \$3.263, con un incremento del 16,5% en el año.



Departamento	2020	2021	2022	2023
La Guajira	97%	94%	94%	91%
Sucre	77%	70%	91%	75%
Cesar	74%	85%	88%	85%
Magdalena	85%	84%	82%	71%
N. Santander	62%	68%	79%	74%
Bolívar	47%	62%	70%	74%
Córdoba	61%	58%	63%	31%
Atlántico	56%	47%	51%	51%
Antioquia	47%	34%	37%	40%

Fuente: Incidencia de cigarrillos ilegales en Colombia – INVAMER (2023).

3.2. Estado de la discusión normativa y coyuntura legal.

A modo contexto, en 2023, la tarifa del impuesto específico al cigarrillo fue de \$3.263 por cajetilla de 20 unidades, con un aumento del 16,5% respecto a 2022, mientras que la tarifa por gramo de picadura, rapé o chimú fue de \$260. Para 2024, estas tarifas subieron a \$3.725 por cajetilla (incremento basado en el Índice de Precios al Consumidor + 4 puntos porcentuales) y \$297 por gramo (14,2% más que en 2023). Actualmente, el Congreso de la República discute dos proyectos de ley que buscan modificar estas tarifas de impuestos al consumo de cigarrillos, los cuales discutiremos en este apartado.

Para empezar esta discusión, es conveniente citar a la Federación Nacional de Departamentos (FND), uno de los actores clave en el diseño e implementación de políticas fiscales departamentales. Este organismo desempeña un rol crucial al asumir la responsabilidad tanto del recaudo de impuestos como de la generación de resultados en salud para las comunidades que representa. Gracias a su posición estratégica como enlace entre los gobiernos locales y nacionales, la FND se encuentra en el centro del debate sobre cómo estructurar un sistema tributario que sea sostenible, eficiente y equitativo.

En este debate, la FND ha sido enfática en la necesidad de gravar los cigarrillos electrónicos y vapeadores y, al tiempo, evitar cualquier incremento adicional en el impuesto al cigarrillo, debido a que la Ley 1819 de 2016 ya prevé un mecanismo de incremento de este impuesto para las vigencias posteriores y cambios adicionales podrían tener efectos negativos.

Proyecto de Ley 308 de 2023 - Armando Zabaraín

Este proyecto de ley, en adelante PL 308, busca incluir en la tributación nacional las nuevas metodologías de consumo de tabaco y de nicotina que se han desarrollado en los últimos años, unificando el impuesto con categorías similares existentes en la tributación nacional y adoptar un enfoque *pigouviano*, ajustado a las mejores prácticas internacionales, que grave el componente crítico que tiene un impacto negativo en la salud.

La ponencia actual propone crear nuevas tarifas para los consumibles de tabaco calentado y para las soluciones líquidas (con o sin nicotina) consumidas por medio de vapeadores. En tabaco calentado se cobra un equivalente de \$300 por cada gramo de tabaco y en las soluciones líquidas se grava con una tarifa de \$300 cada mililitro de solución. Estas tarifas serían actualizadas anualmente según la tasa establecida en la Ley 1819 de 2016 (inflación + 4 puntos porcentuales). También, sobre el precio de venta al público certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) se aplica un componente *ad valorem* del 10%.

Entre el primer y segundo debate, la iniciativa adoptó la solicitud de la FND del 15 de abril de 2024. Esta indicaba no aumentar el impuesto al cigarrillo más allá del mecanismo técnico establecido en la Ley 1819 de 2016, debido al potencial incremento del contrabando en varias regiones del país. En la zona 1 del país, que incluye departamentos como La Guajira y Cesar, los niveles de contrabando aumentaron del 58% en 2022 al 66% en 2023. En zona 3, que abarca Antioquia, la participación creció del 33% en 2022 al 41% en 2023. Por su parte, en zona 6, donde se encuentra Atlántico, los niveles subieron del 30% en 2022 al 44% en 2023. Esto refleja un incremento generalizado en el contrabando de cigarrillos, según la más reciente encuesta de INVAMER⁵.

Además, la Dirección General de Apoyo Fiscal (DAF) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público reportó que el recaudo en la categoría “cigarrillos y tabaco” se redujo un 1,4% en 2023 respecto a 2022, y acumula una caída del 9,9% en lo corrido del año. Esto genera una coyuntura que limita el margen fiscal y plantea riesgos de superar la Curva de Laffer⁶, derivado de la alta incidencia del contrabando, lo que podría comprometer aún más los ingresos de los departamentos

⁵ Las zonas mencionadas corresponden a las regiones definidas por la FND que agrupan los departamentos del país en divisiones específicas según criterios administrativos y geográficos. Estas divisiones se utilizan para el análisis de fenómenos como el contrabando, considerando las particularidades de cada región.

⁶ La Curva de Laffer explica cómo los impuestos influyen en los ingresos del gobierno. Si las tasas de impuestos son muy bajas, no se recauda suficiente dinero porque el porcentaje aplicado es pequeño. Por otro lado, si los impuestos son demasiado altos, las personas y empresas buscan formas de evitarlos, trabajan menos, consumen informal o incluso dejan de operar, lo que también reduce la recaudación. La idea central es que existe un punto “óptimo” donde la tasa de impuestos maximiza los ingresos fiscales sin desincentivar la actividad económica.

La siguiente tabla muestra el cálculo de la presión fiscal en caso de que se acogieran las propuestas del PL 308. Para este ejercicio, se seleccionaron cuatro productos representativos de cada categoría de manera aleatoria como ejemplos y los precios utilizados se obtuvieron de referencias disponibles en internet.

Tabla 1: Propuesta de impuesto al tabaco calentado y soluciones líquidas (vapeadores) - PL 308 de 2023

Referencia	Tipo	Contenido	Unidades	Precio de venta	Impuesto específico	Impuesto <i>ad valorem</i>	Total impuesto al consumo	Multiplicador
Vuse Go 1000	Vapeador	2,00	Mililitros	\$30.000	\$600	\$3.000	\$3.600	0,77
TEREA Amber	Tabaco calentado	5,50	Gramos	\$10.500	\$1.650	\$1.050	\$2.700	0,58
L&M Silver	Cigarrillo segmento de precios medio	1,00	Cajetillas	\$7.400	\$3.725	\$637	\$4.362	0,93
Marlboro Rojo	Cigarrillo segmento de precios alto	1,00	Cajetillas	\$10.000	\$3.725	\$969	\$4.604	1,00

Fuente: Elaboración de los autores con base en precio de venta al público en página web⁷. **Nota:** el multiplicador expresa el impuesto al consumo total de cada referencia alternativa en función del impuesto correspondiente al cigarrillo de alta gama.

Este proyecto tiene aspectos muy positivos. Corrige un vacío legal al fijar tarifas para nuevas categorías de productos de tabaco y nicotina, diferenciándolas favorablemente frente a los cigarrillos tradicionales. Zapata y Pabón (2024) mostraron que de los 27 países de la OCDE que gravan esta categoría emergente, 19 (70%) han establecido políticas fiscales con una diferenciación de al menos un 50% a favor de los productos de tabaco calentado. Para vapeadores, de 17 países de la OCDE que han establecido impuestos, 15 (88%) han implementado políticas fiscales con una diferenciación de al menos un 70% a favor de los productos de vapeo.

En este sentido, el PL 308 incorporaría un esquema de tributación diferenciada a favor de los vapeadores y de los productos de tabaco calentado, manteniendo a los cigarrillos combustibles con el impuesto más elevado del mercado de la nicotina. **Con lo anterior, Colombia estaría adoptando una política fiscal enmarcada en las mejores prácticas y alineada con la tendencia internacional.** Adicionalmente, se fortalecerían las finanzas públicas departamentales en un contexto de alta demanda por descentralización, en línea con las recomendaciones de la FND

⁷ Para Vuse Go 1000 la fuente del precio de venta es: <https://vuse.co/collections/vapeadores-desechables/products/vusego-1000-mint-ice>. Para TERE A Amber la fuente del precio de venta es: <https://www.rappi.com.co/p/terea-amber-cajetilla-x-20unds-4203318>. Para Marlboro Rojo la fuente del precio de venta es: <https://www.rappi.com.co/p/marlboro-rojo-x-20-cigarrillos-21344>

para mitigar el contrabando. No obstante, presenta áreas de mejora que podrían abordarse en este o en futuras iniciativas legislativas, especialmente en lo referente a profundizar la diferenciación de tarifas para productos de *riesgo reducido*. Por ejemplo, sería pertinente implementar un esquema tributario similar al utilizado para las bebidas azucaradas, donde las tarifas se calculen con base en características específicas, como el contenido de sustancias que impactan la salud, en lugar de agrupar todos los productos bajo una misma categoría sin distinciones.

Este proyecto, además, es limitado al no analizar ni detallar los costos y beneficios asociados a los distintos productos alternativos de tabaco y nicotina, lo cual restringe la posibilidad de diseñar un sistema tributario ajustado a las externalidades de cada producto. Mientras algunos generan altos costos sociales y aportan escasos beneficios, otros podrían tener costos considerablemente menores y ofrecer ventajas potenciales para fomentar la transición hacia productos de menor riesgo o incluso hacia el abandono total del consumo.

En neto, este proyecto de ley mejoraría el estado actual de las cosas, con un altísimo potencial de un recaudo importante, de mejora a la salud pública y un bajo potencial de afectar significativamente el contrabando. Los aspectos negativos del proyecto, si bien reducen la eficiencia y la equidad tributaria, representan una consideración menor con respecto a la alternativa de no tener impuesto alguno.

Proyecto de Ley 228 de 2024 - Carolina Giraldo

El Proyecto de 228 de 2024, en adelante PL 228, propone:

- Establecer una tarifa de \$11.175 por cada cajetilla de 20 unidades o proporcionalmente su contenido para los cigarrillos, columnas de tabaco para calentar y cigarritos.
- Triplicar la tarifa por cada gramo de picadura, rapé, chimú y unificar esa tarifa para Productos de Nicotina Oral (PNO), que hoy no están gravados, y será de \$891 pesos, partiendo de \$297, le agrega un aumento significativo del 200%.
- Establecer que 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.
- Incorporar un componente *ad valorem* de 30% sobre líquidos y dispositivos.
- Actualizar estas tarifas cada año tomando el Índice de Precios al Consumidor (IPC) certificado por el DANE más 6 puntos porcentuales.

Para los cigarrillos de combustión, este proyecto eleva la presión fiscal al 84%, aumentando el precio por cajetilla a más de \$20.000 pesos. Esto crea una brecha significativa en comparación con el sector informal, lo que aumentaría los incentivos al contrabando (ver tabla 2).

Tabla 2: Propuesta de impuesto al cigarrillo de combustión - PL 228 de 2024.

	2024	PL 228	Año 1	Año 2	Año 3
Precio de venta al público⁸	\$ 7.541	\$ 15.198	\$ 17.245	\$ 17.245	\$ 20.459
Impuesto componente específico ⁹	\$ 3.725	\$ 11.175	\$ 12.293	\$ 13.485	\$ 14.793
Impuesto componente Ad-valorem (10%)	\$ 703	\$ 754	\$ 1.520	\$ 1.724	\$ 1.881
Precio de venta sin impo. consumo¹⁰	\$ 3.114	\$ 3.269	\$ 3.433	\$ 3.604	\$ 3.784
IVA	\$ 497	\$ 522	\$ 548	\$ 575	\$ 604
Precio de venta sin impuestos	\$ 2.616	\$ 2.747	\$ 2.885	\$ 3.029	\$ 3.180
Total impuestos pagados	\$ 4.925	\$ 12.451	\$ 14.360	\$ 15.785	\$ 17.279
Presión fiscal	65%	82%	83%	84%	84%

Fuente: Elaboración de los autores con base en precio de venta al público de cigarrillos, DANE.

Por otro lado, como muestra la tabla 3, la propuesta del PL 228 implicaría que los impuestos al consumo de vapeadores y tabaco calentado superen no solo el impuesto promedio de una cajetilla de cigarrillos, sino también el de marcas de mayor costo como lo es Marlboro. Esto, según Zapata y Pabón (2024), situaría a Colombia como un caso atípico a nivel mundial, al gravar con mayor dureza a los vapeadores y al tabaco calentado que a los cigarrillos tradicionales, contraviniendo las mejores prácticas internacionales.

⁸ Precio promedio de venta al público de cigarrillos y tabaco elaborado a nivel nacional para el primer semestre de 2024. DANE.

⁹ El componente específico se calcula para el año 1 asumiendo una inflación de 4,0% más 6 puntos porcentuales, para el año 2 y 3 se asume una inflación de 3,7% más 6 puntos porcentuales.

¹⁰ El precio incluye una inflación estimada del 5% para cada año.

Tabla 3: Propuesta de impuesto al tabaco calentado y soluciones líquidas (vapeadores) - PL 228 de 2024.

Referencia	Tipo	Contenido	Unidades	Precio de venta	Impuesto específico	Impuesto <i>ad valorem</i>	Total impuesto al consumo	Multiplicador
Vuse Go 1000	Vapeador	2,00	Mililitros	\$ 30.000	\$ 4.000	\$9.000	\$13.000	1,07
TEREA Amber	Tabaco calentado	1,00	Cajetillas	\$10.500	\$11.175	\$1.050	\$12.225	1,01
L&M Silver	Cigarrillo segmento de precios medio	1,00	Cajetillas	\$7.400	\$11.175	\$637	\$11.812	0,97
Marlboro Rojo	Cigarrillo segmento de precios alto	1,00	Cajetillas	\$10.000	\$11.175	\$969	\$12.144	1,00

Fuente: Elaboración de los autores con base en precio de venta al público en página web¹¹. **Nota:** el multiplicador expresa el impuesto al consumo total de cada referencia alternativa en función del impuesto correspondiente al cigarrillo de alta gama.

Adicionalmente, frente al componente *ad valorem*, aplicado a los dispositivos diseñados para consumir productos líquidos o de tabaco, vale la pena que mencionar que este es un tema ampliamente debatido en la regulación fiscal global. Sólo para mencionar las referencias locales, se destaca que Fedesarrollo ha señalado que es atípico (Zapata & Pabón, 2024), y la FND que ha manifestado que es inconveniente.

¹¹ Para Vuse Go 1000 la fuente del precio de venta es: <https://vuse.co/collections/vapeadores-desechables/products/vusego-1000-mint-ice>. Para Terea Amber la fuente del precio de venta es: <https://www.rappi.com.co/p/terea-amber-cajetilla-x-20unds-4203318>. Para Marlboro Rojo la fuente del precio de venta es: <https://www.rappi.com.co/p/marlboro-rojo-x-20-cigarrillos-21344>

Conclusiones

- **Igualdad tributaria:** Ambos proyectos de ley proponen un aumento en los impuestos a las categorías de productos de tabaco alternativos, pero uno de ellos, el PL 308 de 2023 propone un esquema tarifario que se aproxima a cobrar un impuesto proporcional al daño causado con una equivalencia de gramos a mililitros, mientras que el otro - en contravía con todas las experiencias internacionales - grava a los productos innovadores de manera más fuerte que los productos tradicionales. Además, la propuesta de gravar el dispositivo es inconveniente por razones técnicas, conceptuales y logísticas, por su dificultad en fiscalización.
- **Tarifas y contrabando:** El PL 308 fija un esquema tarifario más moderado, acorde con las recomendaciones de la FND y la evidencia internacional. Este tiene en cuenta los datos más recientes de caída en el recaudo tributario departamental y agregado nacional de este impuesto, al igual que los elevadísimos índices de contrabando. Por otro lado, el **PL 228** establece tarifas excesivas, desconectadas con las dinámicas reveladas por estos datos recientes y, al igual que argumentó (Zapata & Pabón, 2024), hay "preocupaciones sobre la presión fiscal y el mercado ilegal" (Zapata et al., 2022).

La experiencia de Ecuador ilustra los riesgos asociados a incrementos excesivos en los impuestos al tabaco sin considerar las dinámicas del mercado. En 2023, el comercio ilícito de cigarrillos representó un alarmante 84% del mercado total según datos de INVAMER, reflejando un crecimiento sostenido en los últimos años.¹² Este aumento en el contrabando ha provocado pérdidas fiscales de aproximadamente USD 270 millones anuales, acumulando más de USD 2.000 millones en la última década.¹³ Estos datos muestran cómo políticas fiscales desalineadas con la realidad del mercado pueden no sólo menoscabar los objetivos de recaudo fiscal, sino también alimentar economías ilegales que impactan negativamente en la seguridad, la salud pública y estabilidad económica del país. Este ejemplo de Ecuador es ilustrativo: se consumen más cigarrillos y se recauda muchísimo menos.

- **Conveniencia:** El país requiere actualizar esta estructura tributaria y uno de estos proyectos puede lograr hacerlo de manera adecuada. El **PL 308** es conveniente para el país, aunque tiene elementos que pueden ser discutidos en mayor detalle y rigor en los debates subsecuentes en el Congreso. Por su parte, el **PL 228**, si bien puede tener buenas intenciones, representa riesgos altísimos de disminuir el recaudo departamental, socavar

¹² Zapata, J. & 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, Coltabaco S.AS, 46 p.

¹³ El Comercio. (2023). Contrabando de cigarrillos causa pérdidas fiscales millonarias en Ecuador. El Comercio. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/contrabando-cigarrillo-perdidas-ecuador-estudio.html>

las intenciones de reducir el riesgo de parte de los usuarios y disminuir la capacidad gubernamental de promover la salud pública, desplazando el grueso del consumo al mercado informal.

- **Consecuencias no intencionadas:** El desplazamiento al sector informal, además, está estrechamente vinculado al contrabando y al crimen organizado, configurándose como un fenómeno facilitado por la ausencia de controles regulatorios efectivos y una estructura tributaria que en algunos casos incentiva comportamientos ilegales. Según Tobón, et al (2023), el contrabando no solo representa una evasión fiscal significativa que afecta las finanzas públicas, sino que también funciona como una fuente de financiación clave para organizaciones criminales, permitiéndoles expandir sus operaciones y diversificar actividades ilícitas como el narcotráfico y la trata de personas.

Estas redes aprovechan las brechas normativas y las diferencias de precios impulsadas por los altos impuestos al consumo para introducir productos ilegales, como los cigarrillos de contrabando, que alcanzaron hasta el 66% de participación en algunas regiones en 2023.

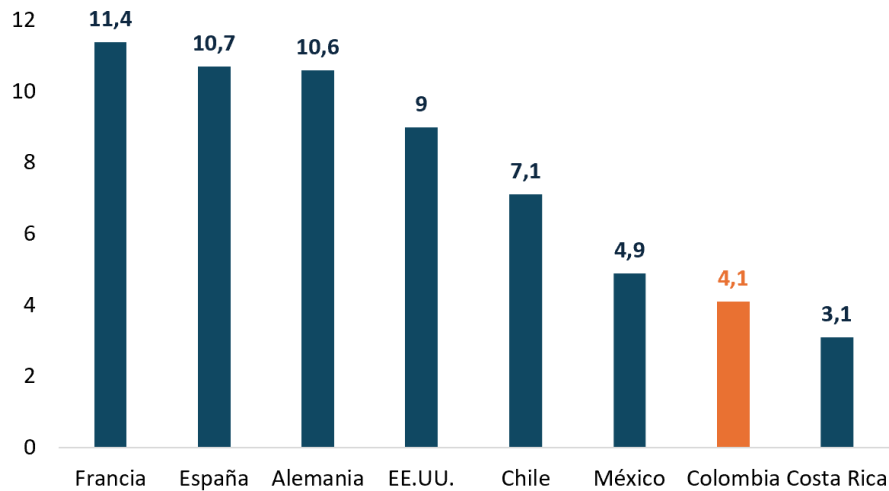
3.2. Tributación departamental de licores

Colombia no es un país atípicamente alto en el consumo de alcohol, de hecho, su nivel per cápita es de los más bajos en la región. Se sitúa en 3,4 litros anuales por persona, superando únicamente a Perú, pero quedando por debajo de los 5,6 litros registrados en Chile y Argentina, y de los 4,1 litros en México (Zapata et al, 2023, p. 12). Incluso, el consumo per cápita de alcohol en Colombia es considerablemente inferior al promedio de los países de la OCDE, que se ubica en 8,6 litros anuales (OECD, 2019).

Sin embargo, los gravámenes a los licores representan una de las principales fuentes de ingresos para los departamentos, siendo la segunda en importancia después de la cerveza. Estos ingresos experimentaron incrementos reales significativos tras la reforma legislativa de 2016. Específicamente, entre 2019 y 2023, las tasas de crecimiento promedio real de los ingresos tributarios provenientes de licores mostraron un aumento importante. El gráfico 9 evidencia que el crecimiento promedio de este recaudo fue positivo para la mayoría de los departamentos.

En los últimos dos años, la recaudación de impuestos provenientes de licores importados ha disminuido, en parte debido a una reducción en su consumo y a un cambio en el mercado que favorece a los licores nacionales. En este contexto, se ha registrado un notable incremento en las ventas de aguardiente, consolidándose como el licor más consumido en el país. Destaca particularmente el éxito comercial del Aguardiente Amarillo, que ha alcanzado una popularidad sin precedentes en la última década.

Gráfico 8: Consumo de alcohol per cápita en litros por persona (mayores de 15 años), 2019.

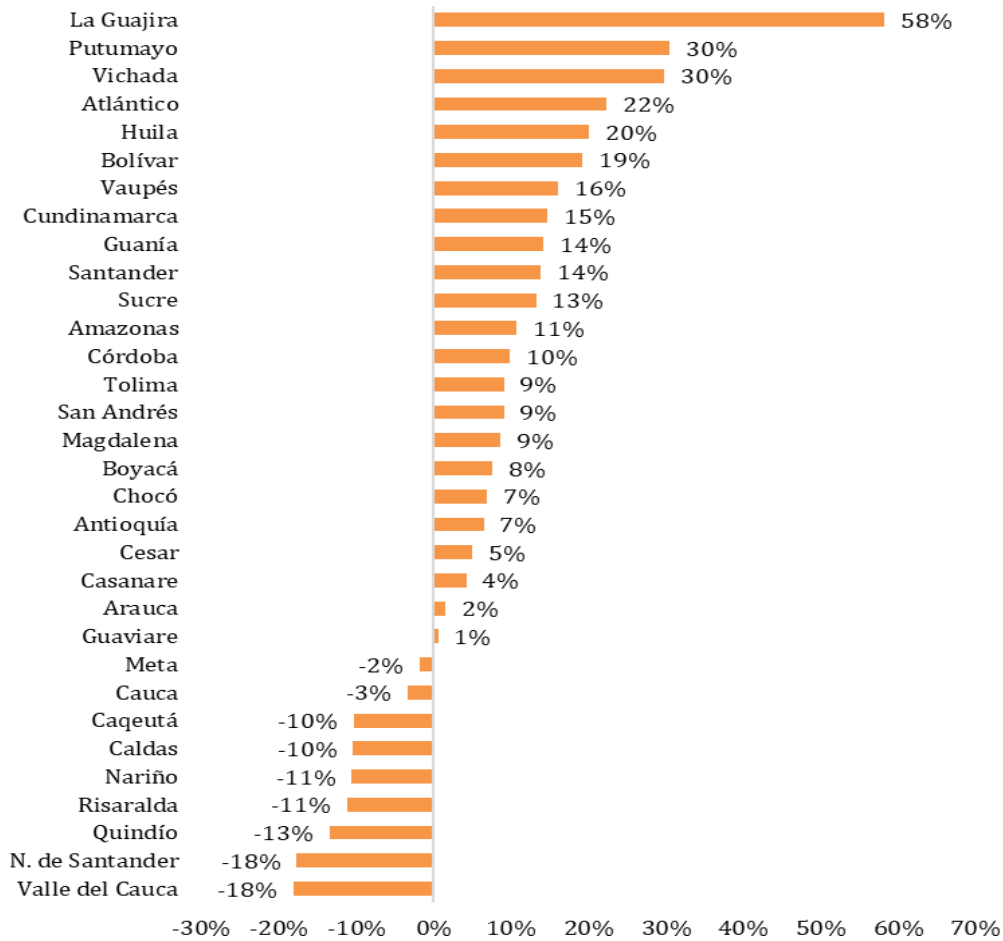


Fuente: Elaboración propia con datos OCDE (2019).

Aunque consumimos poco en términos comparativos, este consumo financia una parte importante de los ingresos departamentales. Esta aparente anomalía no se explica porque cobremos muchos impuestos a los licores. De hecho, en un trabajo reciente, (Zapata & Pabón, 2023), mostraron que las tarifas y bases gravables de los licores son similares a las de la región. Encontraron también diferencias importantes en la tributación por tipo de bebida alcohólica, siendo mayor para ciertos licores y vinos, y menor para la cerveza. Asimismo, al igual que con el cigarrillo, se encontró que en los últimos años el contrabando ha aumentado y se estima que representa un 22% del mercado. El contrabando de licores ha existido desde hace mucho tiempo, al introducir licores a los departamentos de manera ilegal, y hay evidencia de un aumento en la adulteración y falsificación de productos (Zapata, Pabón, Sarmiento & Figueroa, 2023, p. 30).

En Colombia, una parte significativa del mercado de licores destilados opera bajo un sistema de monopolio rentístico estatal, regulado por la Ley 1816 de 2016, conocida como la Ley de Licores. Esta legislación otorga a los departamentos el control sobre la producción y comercialización de licores, incluida la facultad de restringir temporalmente la entrada de productos de otras regiones.

Gráfico 9: Tasas de crecimiento promedio real por departamento de los ingresos tributarios por licores, 2019 - 2023.



Fuente: Urrea (2023) - DAF.

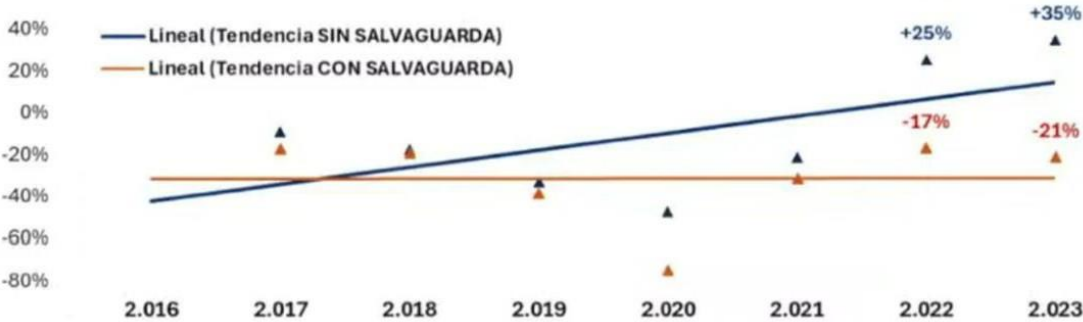
En particular, el artículo 28 de esta ley permite a los departamentos suspender la comercialización de aguardiente, ya sea nacional o importado. Esta disposición ha sido objeto de críticas debido a su impacto negativo en la libre competencia y el dinamismo del mercado. Aunque la ley puede contribuir a la autonomía financiera de algunos departamentos individuales en el corto plazo, también restringe la oferta, limita la competencia y vulnera el principio de libertad de elección de los consumidores, afectando a los departamentos como conjunto.

Esta disposición permite a algunos departamentos que ejercen el monopolio conservar una mayor participación en el mercado (tener un pedazo más grande de la torta), pero reduce el tamaño total de éste (le deja menos torta al conjunto de departamentos). Esto se debe a que genera un mercado menos dinámico, con menos innovación y menos exposición a las necesidades de los consumidores, lo que a su vez abre espacio para el crecimiento del mercado informal de contrabando.

Este artículo ha enfrentado demandas de inconstitucionalidad, argumentando que crea barreras al comercio interno que desvirtúan el carácter unitario del Estado y contravienen principios fundamentales, como el libre comercio y la libertad económica, consagrados en la Constitución de 1991. Este debate adquiere relevancia en el contexto actual de necesidades de mayores ingresos para los departamentos, pues Colombia tiene la oportunidad de migrar a un sistema con mayores eficiencias, mejor atención a los consumidores y una reducción del contrabando a través de una oferta formal más competitiva.

Los demandantes sostienen que estas restricciones funcionan como una forma de "aduanas departamentales" que afectan la integración económica del país. Además, cuestionan su efectividad en términos de ingresos fiscales: en los departamentos donde se han aplicado estas medidas, las ventas de aguardiente han disminuido, mientras que aquellos con políticas más abiertas han registrado crecimientos significativos en sus mercados formales.

Gráfico 10: Variación Anual de Volumen. Antes y después de la ley de licores
Departamentos con salvaguarda Vs. Departamentos sin salvaguarda



Ventas Aguardientes en Unidades x750ml a Departamentos								
GRUPO	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Deptos con Salvaguarda	57.504.765	47.392.222	46.356.325	35.186.768	14.355.461	39.318.008	47.650.426	45.237.042
Deptos sin Salvaguarda	22.458.017	20.406.318	18.497.831	14.990.554	11.759.885	17.600.368	28.071.389	30.229.965
Total Aguardientes Nacional	79.962.782	67.798.540	64.854.156	50.177.322	26.115.346	56.918.375	75.721.815	75.467.008

Fuente: ACIL. Pablo Felipe Robledo. Audiencia Corte Constitucional: facultad de suspensión de permisos de introducción de aguardientes en departamentos (2024).

El concepto de los demandantes es todavía más profundo. Como se puede evidenciar en el gráfico 10, en aquellos departamentos en donde hay libre competencia, las rentas aumentaron considerablemente (un 35%) desde la expedición de la ley de licores, gracias al ingreso de todos los aguardientes en un mercado dinámico. En contraste, las rentas se redujeron en un 21% en los departamentos en donde los gobernadores establecieron salvaguardas para favorecer a la empresa local de su propiedad. **En otras palabras, la restricción competitiva favorece la empresa**

local, pero perjudica las rentas totales del aguardiente, que es la finalidad última – constitucional – del monopolio de aguardientes.

Si bien es cierto que algunos departamentos resultarían perjudicados de la eventual caída del artículo por inconstitucionalidad y esto requeriría de un plazo razonable de ajuste, esta es otra de las oportunidades que tiene Colombia para tener un mercado más dinámico. Según cálculos de ANIF, presentados en la misma audiencia, si debido a la mayor competencia, mayor oferta y mayor dinamismo de este mercado se logra capturar el 22% del mercado ilegal, los departamentos podrían obtener ingresos adicionales por más de \$190.000 millones de pesos sin afectar el monopolio actual, sino complementándolo.

Desde una perspectiva constitucional, la demanda plantea que la creación de monopolios por parte del Estado debe estar dirigida exclusivamente a la obtención de recursos económicos, sin que esto interfiera con la libertad de los ciudadanos para elegir y emprender actividades comerciales. De acuerdo con el artículo 336 de la Constitución y la Sentencia C-316 de 2016, el monopolio debe tener una finalidad rentística, es decir, generar ingresos para el Estado, pero sin excluir a los actores privados del mercado.

3.3. Importancia de los juegos de azar en la tributación

La primera ley de financiamiento del presidente Gustavo Petro, que fue rechazada por las comisiones económicas del Congreso, introdujo un tema crucial en las discusiones sobre descentralización fiscal: el gravamen a los juegos de azar. Aunque este artículo fue retirado en la última ponencia como parte de las concertaciones políticas, representaba un componente estructural de la propuesta, respaldado y defendido directamente por el presidente.

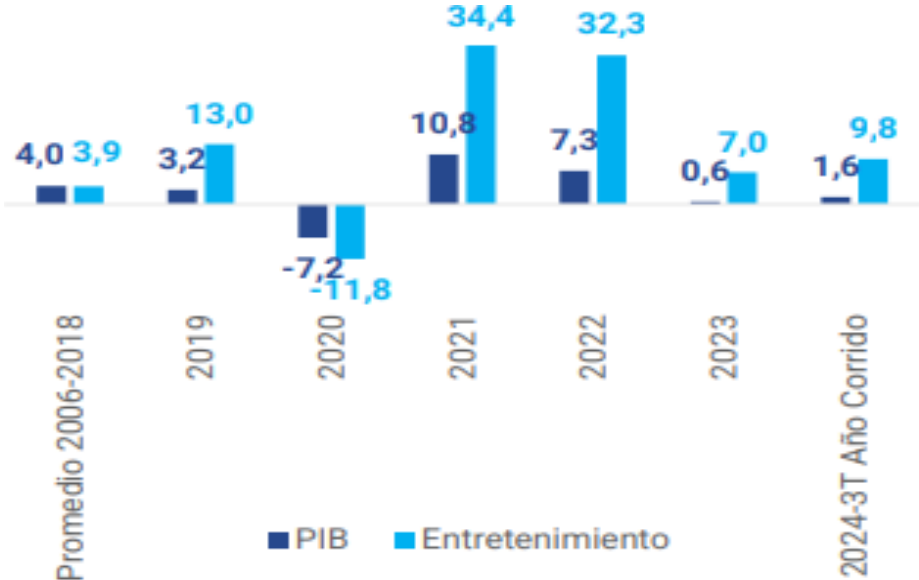
El sector de juegos de azar en Colombia, liderado por las apuestas en línea, ha crecido exponencialmente y representa una proporción significativa del PIB. Según el DANE, este subsector contribuyó notablemente al dato de crecimiento económico de 2,1% registrado en el segundo trimestre de 2024. Sin embargo, gran parte del recaudo generado se concentra a nivel nacional, limitando el acceso de los departamentos a estos recursos. Implementar un marco tributario que priorice el recaudo local y su redistribución equitativa podría fortalecer la autonomía fiscal de los departamentos, permitiéndoles financiar sectores clave como educación, salud y desarrollo social. Este crecimiento plantea tanto un desafío regulatorio como una oportunidad para canalizar los ingresos hacia el bienestar territorial.

Según las cuentas nacionales trimestrales, el valor agregado del sector en el tercer trimestre de 2024 aumentó un 86,6% respecto al cuarto trimestre de 2019, superando el crecimiento acumulado del PIB que fue del 12,4% en el mismo periodo. Esta dinámica, que ha llevado al sector a representar el 4,4% del PIB en 2024 (superior a sectores como la construcción, con el 4,3%, y

la minería, con el 3,7%), ha sido impulsada principalmente por el auge de los juegos de azar (Área de Investigaciones Económicas, 2024).

El subsector de los juegos de azar ha registrado un crecimiento extraordinario del 450% en los últimos años, alcanzando una participación cercana al 2% del PIB, por encima de las obras civiles (1,1%) y el carbón (0,7%). Este avance se debe, en gran parte, a la implementación de un marco regulatorio más robusto, que ha facilitado la entrada de grandes empresas al mercado y mejorado la trazabilidad de la información, promoviendo un entorno más formal y competitivo (Investigaciones Económicas - Corficolombiana, 2024).

Gráfico 11: Crecimiento anual del PIB y sector de entretenimiento (%).



Fuente: Investigaciones Económicas - Corficolombiana (2024).

El gráfico 12 refleja un cambio significativo en la estructura económica de Colombia entre 2019 y 2024, con un crecimiento destacado del sector de entretenimiento, que aumentó su valor agregado en un 86,6%, muy por encima del crecimiento promedio del PIB (12,4%). Este dinamismo posiciona al entretenimiento como un motor clave de la economía, superando ampliamente a sectores tradicionales como comunicaciones, actividades financieras y agropecuarias. Tras la pandemia, las transformaciones digitales transformaron la forma en que las personas acceden al entretenimiento.

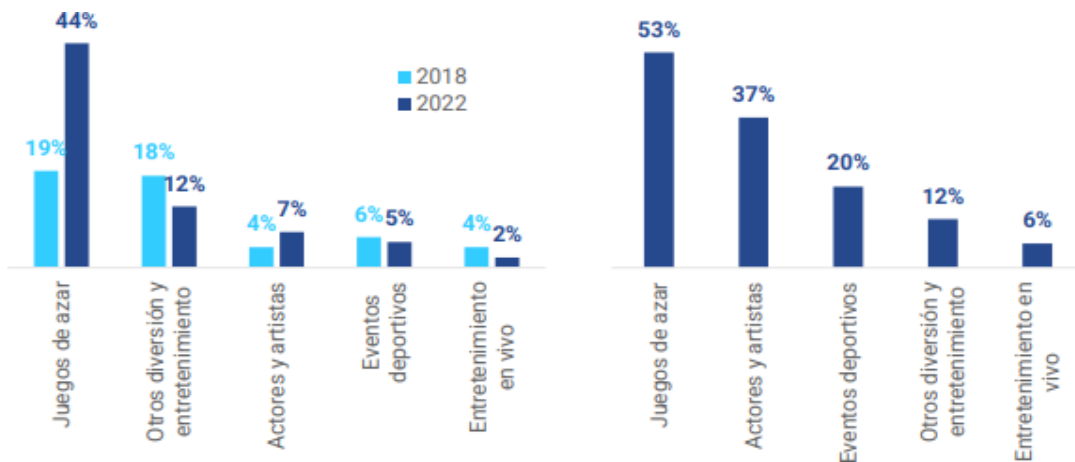
Gráfico 12: Crecimiento del valor agregado 4T 2019 vs 3T 2024.



Fuente: Investigaciones Económicas - Corficolombiana (2024).

El sector de los juegos de azar, con un crecimiento destacado del 53%, lidera el dinamismo dentro del entretenimiento en Colombia. Esto sugiere que el confinamiento y las restricciones de la pandemia impulsaron una rápida adopción de plataformas digitales, servicios de streaming, aplicaciones móviles y juegos en línea, transformando el consumo cultural y recreativo. En consecuencia, los consumidores pudieron disfrutar de experiencias personalizadas y accesibles desde cualquier lugar, eliminando barreras físicas y aumentando la participación en actividades de entretenimiento virtual.

Gráfico 13. Participación porcentual de actividades gravadas con impuesto al consumo de la gran rama de entretenimiento, 2018 y 2022.



Fuente: Investigaciones Económicas - Corficolombiana (2024).

En contraste, sectores tradicionalmente fuertes como la construcción (-22,8%) y minería y petróleo (-17,4%) han registrado contracciones notables, indicando retos estructurales que limitan su recuperación. Esto resalta una diversificación en las fuentes de crecimiento económico del país, con un protagonismo creciente de actividades innovadoras. La tendencia plantea un llamado a reorientar políticas e inversiones hacia sectores emergentes como el entretenimiento, asegurando un marco regulatorio adecuado y estrategias para sostener este crecimiento en el mediano y largo plazo.

En cuanto a las cifras del mercado de apuestas por Internet, se reportaron ventas que superaron los \$10 billones. Las apuestas deportivas, en particular, son las de mayor preferencia entre los usuarios, una tendencia confirmada por Marco Emilio Hincapié, presidente de Coljuegos. Además, las apuestas en línea actualmente representan el 47% del total de la recaudación fiscal en el sector, mientras que los juegos localizados, como bingos y casinos, contribuyen con el 33% de los ingresos (La República, 2025). Esta composición del mercado resalta la importancia creciente del entorno digital en la industria del juego.

El crecimiento del mercado de juegos de azar, valorado en decenas de billones, representa una oportunidad única para que los departamentos se beneficien mediante un marco regulatorio sólido y un esquema tributario equilibrado que capitalice sus ingresos. Sin embargo, garantizar la sostenibilidad del sector requiere abordar desafíos clave, como fomentar la formalidad, establecer una regulación robusta y mitigar externalidades negativas, incluyendo la ludopatía.

El mercado de juegos de azar genera entretenimiento para las personas y oportunidades para conectarse con el deporte. Con una regulación adecuada, puede alcanzar un balance sostenible que combine su dinamismo económico con la protección de la salud pública, además de ser un catalizador clave para el desarrollo económico, posicionándose como un subsector estratégico en la economía nacional.

4. Propuestas de reforma para mejorar el recaudo de los departamentos

En las páginas anteriores se ha defendido que la mayoría de los impuestos *pigouvianos* deberían ser asignados a los gobiernos departamentales. Estos ingresos estarían estrechamente vinculados a las competencias que ejercen en sectores como salud, educación y vías, áreas que presentan altas demandas de financiación. A continuación, se presentan propuestas de reforma que cuentan en su mayoría con el respaldo de gremios territoriales, como las federaciones de departamentos y municipios, comisiones de expertos y funcionarios públicos. Esta lista, aunque no exhaustiva, constituye una base sólida para promover una discusión constructiva sobre el fortalecimiento de las finanzas departamentales.

Antes de abordar las propuestas, es importante recordar que aún no se ha expedido el Estatuto Tributario Territorial, un mandato constitucional que, de haberse implementado, podría haber mejorado significativamente la situación fiscal de los departamentos.

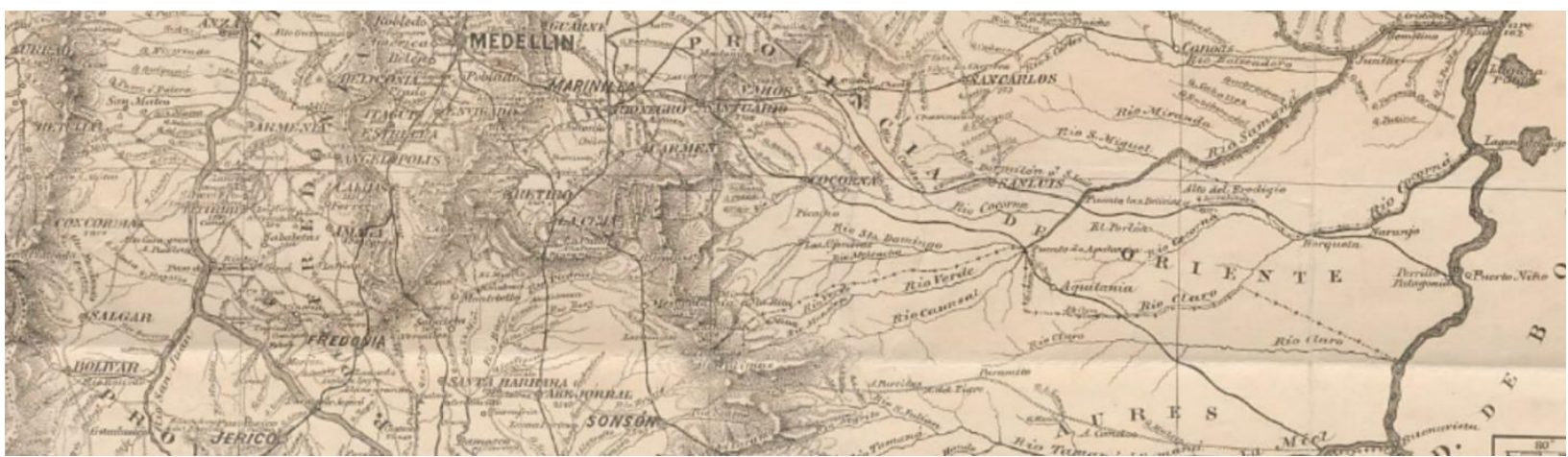
1. **Actualización del marco fiscal del impuesto al consumo, incorporando nuevas alternativas relacionadas con el tabaco y la nicotina.** Esta actualización debe basarse en criterios técnicos y considerar las recomendaciones de los actores involucrados, especialmente de la FND. Asimismo, es fundamental establecer una tasa adecuada en relación con la vigente para los cigarrillos, ajustando la equivalencia conforme a criterios técnicos y fijando tarifas con prudencia para evitar incentivar el mercado informal e ilegal.
2. **Organizar la regulación de licores basado en los principios de libertad de elección y competencia económica,** incluyendo en ese mercado a las licoreras departamentales que han logrado innovar y administrar bien sus activos. Con un mercado competitivo, se espera una reducción del contrabando, un aumento en la innovación y un aumento en la suma de los ingresos de los departamentos.
3. **Descentralización de algunos juegos de suerte y azar:** Se propone transferir a los departamentos la administración de ciertos juegos actualmente gestionados por Coljuegos, como los localizados (bingos, casinos y similares). Los departamentos ya cuentan con experiencia en la regulación de loterías y chances, lo que podría ampliarse a estos juegos. Además, se debería considerar la descentralización de las apuestas en línea, dado su dinamismo y creciente participación en el mercado. Esta medida requeriría un análisis detallado para mitigar posibles externalidades negativas, como la ludopatía.
4. **Asignación de ingresos por impuestos a alimentos procesados y bebidas azucaradas a los entes territoriales:** Se propone que las tarifas sean definidas por los departamentos y que los ingresos provenientes de estos gravámenes sean destinados a ellos, dado su impacto en sectores como salud pública y nutrición, en los cuales estas entidades tienen competencias directas.
5. **Sobretasa del ACPM:** Actualmente, solo el 50% de este ingreso llega a los departamentos. Se plantea que la totalidad de la sobretasa sea destinada a estos entes, considerando su responsabilidad en el mantenimiento y desarrollo de vías secundarias, un sector con grandes deficiencias financieras. Esta asignación en un 100% ya se ha hecho en el pasado con resultados positivos.
6. **Mayor autonomía en impuestos a vehículos:** Aunque este impuesto es del ámbito nacional, se sugiere otorgar a los departamentos mayores funciones en su administración, como la capacidad para establecer regulaciones, otorgar descuentos en tasas o multas, y gestionar directamente su recaudo. Esto no solo incrementaría los

ingresos, sino que también fortalecería la autonomía territorial.

7. **Participación de los departamentos en el diseño de impuestos:** Se sugiere crear espacios de concertación donde los departamentos puedan influir en el diseño de bases gravables y tarifas de impuestos como los aplicados a vinos importados y cervezas. Actualmente, estas decisiones son responsabilidad nacional, pero podrían modificarse en un marco de mayor autonomía fiscal para los territorios.

Estas propuestas no solo buscan incrementar los ingresos departamentales, sino también otorgar mayor autonomía en la gestión de sus recursos y competencias, permitiendo a las regiones enfrentar mejor los desafíos económicos actuales. La reducción de la dependencia de las transferencias nacionales y el fortalecimiento de la descentralización fiscal son fundamentales para garantizar un desarrollo más equilibrado. Es imperativo que Colombia avance hacia un modelo de descentralización fiscal que otorgue a los departamentos verdadera autonomía financiera, ya que la dependencia de recursos centralizados limita la capacidad de las regiones para atender sus propias necesidades. La administración de impuestos *pigouvianos* y la actualización de bases gravables son herramientas esenciales para que los departamentos financien sectores estratégicos como seguridad, salud, educación y desarrollo vial sin recurrir a esquemas ineficientes.

La ausencia de un Estatuto Tributario Territorial, más de tres décadas después de su mandato constitucional, constituye una deuda histórica con las regiones. Un modelo fiscal centralizado resulta incompatible con las necesidades de un país tan diverso como Colombia. Corregir este desequilibrio implica avanzar hacia un sistema que no solo distribuya competencias tributarias de manera equitativa, sino que también libere el potencial de las regiones para liderar su desarrollo económico y social, fortaleciendo la autonomía local y promoviendo un crecimiento sostenible en todo el territorio nacional.



Referencias:

- Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico - CEDE. (2023). *Informe de la Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial*. Universidad de los Andes. <https://economia.uniandes.edu.co/cede/comision-de-estudio-del-sistema-tributario-territorial>
- Corte Constitucional. (2024, octubre, 07). *Audiencia: facultad de suspensión de permisos de introducción de aguardientes en departamentos*. [Video]. Segmento Pablo Felipe Robledo. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=j-7DeEcjTLE>
- Departamento Nacional de Planeación - DNP. (2024). *Operaciones efectivas de caja*. Recuperado de <https://2022.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Informacion-Presupuestal/Ejecuciones-Presupuestales/Paginas/Operaciones%20Efectivas%20de%20Caja.aspx>
- Federación Nacional de Departamentos - FND (2023). *Contrabando de cigarrillos durante el 2023 sube a 35 %, la cifra más alta registrada desde 2015*. Recuperado de <https://fnd.org.co/prensa/noticias/contrabando-de-cigarrillos-durante-el-2023-sube-a-35-la-cifra-mas-alta-registrada-desde-2015>
- INVAMER. (2022). *Incidencia de cigarrillos ilegales en Colombia*. Federación Nacional de Departamentos - FND.
- INVAMER. (2023). *Incidencia de cigarrillos ilegales en Colombia*. Federación Nacional de Departamentos - FND.
- Investigaciones Económicas – Corficolombiana. (2024). *El azar impulsa el entretenimiento y el crecimiento*. Informe semanal. https://investigaciones.corfi.com/macroeconomia-y-mercados/informe-semanal/el-azar-impulsa-el-entretenimiento-y-el-crecimiento/informe_1566927
- Junguito, R., & Rincón, H. (2004). *La política fiscal en el siglo XX en Colombia*. Banco de la República. Disponible en <https://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra318.pdf>
- La República. (2025, enero 21). *Las empresas de apuestas en línea están jalando el PIB: Así está compuesto el sector*. Recuperado de <https://www.larepublica.co/empresas/las-empresas-de-apuestas-en-linea-estan-jalando-el-pib-asi-esta-compuesto-el-sector-4001977>
- Organization for Economic Co-operation and Development – OCDE. (2019). *Alcohol consumption (indicator)*. Recuperado de <https://www.oecd.org/en/data/indicators/alcohol-consumption.html?oecdcontrol-0ad85c6bab-var1=CHL%7CCOL%7CCRI%7CFRA%7CDEU%7CMEX%7CESP%7CUSA&oecdcontrol->

b84ba0ecd2-var3=2019

- Pigou, A. C. (1920). *The Economics of Welfare*. London: Macmillan.
- Ricciulli-Marín, D., Bonet-Morón, J., & Pérez-Valbuena, G. J. (2023). *Cien años de finanzas públicas territoriales en Colombia*. *Lecturas De Economía*, (100), 85–133. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/lecturasdeeconomia/article/view/354059>
- Tobón, S., Posada, J. P., Vélez, C., Moreno, R., & Herrera, C. (2023). *Estrategias anticontrabando y crimen organizado*. Universidad EAFIT.
- Tovar, J. (2021). *Contrabando, impuestos y cigarrillos en Colombia* (Documento CEDE No. 43). Universidad de los Andes, Facultad de Economía.
- Urrea, J. (2023). *Perspectivas y Retos Fiscales de los Departamentos*. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Zapata, J. G., Castañeda, C., Wiesner, D., & Garzón, L. (2021). *Finanzas territoriales y contrabando de cigarrillos en Colombia: una relación compleja*. Bogotá: Fedesarrollo. [Cuadernos de Fedesarrollo, No. 71]. Recuperado de <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/4144>
- Zapata, J. G., Pabón, C., Sarmiento, J. D., & Figueroa, J. J. (2023). *Análisis de la estructura tributaria de las bebidas alcohólicas en Colombia*. Fedesarrollo. Bogotá, Colombia.
- Zapata, J., & 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*. Coltabaco S.A.S., 46 p. https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/4595/Repor_Abril_2024_Zapata_et_al.pdf
- Zapata, J. G., & Ronderos, M. (2022). *Estudio para el diseño de un marco regulatorio en Colombia de los productos de tabaco calentado, cigarrillos electrónicos y sistemas similares con y sin nicotina. Informe final*. Bogotá: Fedesarrollo, junio, 107 p. https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/4321/Repor_Junio_2022_Zapata_y_Ronderos.pdf?sequence=1&isAllowed=y