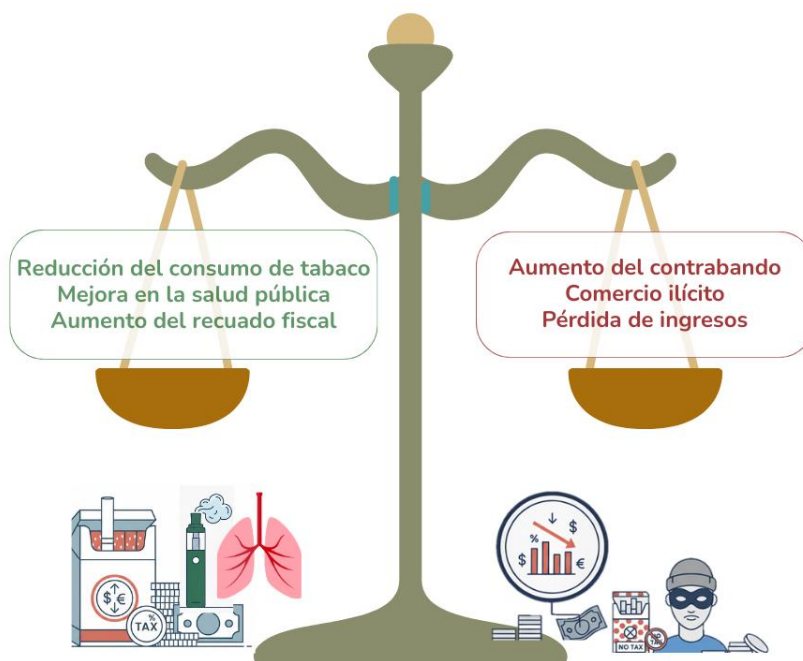


## Contrabando de tabaco: cifras y retos para la toma de decisiones



**Figura 1.** Impuesto al tabaco: el dilema entre la salud pública y la política fiscal.

El uso de impuestos al tabaco en el marco de la denominada “tributación saludable” constituye una estrategia de política pública orientada a reducir el consumo de bienes que generan daños en la salud individual y colectiva. En particular, el consumo de tabaco está asociado con la prevalencia de enfermedades crónicas no transmisibles, altos costos sanitarios y una elevada carga de mortalidad prematura. Estos impuestos, denominados pigouvianos, tienen como propósito corregir las externalidades negativas derivadas del consumo, internalizando en el precio final del producto los costos sociales que genera su uso.

Sin embargo, esta herramienta enfrenta un dilema persistente en el diseño e implementación de políticas públicas: por un lado, el aumento en la carga impositiva al tabaco puede fortalecer tanto la política fiscal, al generar mayores ingresos tributarios, como la política sanitaria, al

reducir la prevalencia del consumo. Por otro lado, existe el riesgo de que incrementos significativos en el precio, debidos al impuesto, fomenten el comercio ilícito y el contrabando, socavando así los beneficios esperados en términos de salud y recaudo. Esta tensión entre los objetivos fiscales y el cumplimiento normativo ha sido central en el debate contemporáneo sobre la regulación del mercado del tabaco.

En este contexto, la presente cápsula del GES recoge la memoria del seminario “Contrabando de tabaco: retos y cifras para la toma de decisiones” ([Ges,2025](#)) organizado con la Facultad de Economía de la Universidad del Rosario. El evento reunió a académicos, representantes del sector público, expertos internacionales y actores de la sociedad civil con el propósito de analizar, desde distintas perspectivas, el complejo vínculo entre la política tributaria sobre el tabaco y el comercio ilícito.

## Evidencia y cifras clave sobre el mercado del tabaco en Colombia

*Paul Rodríguez*

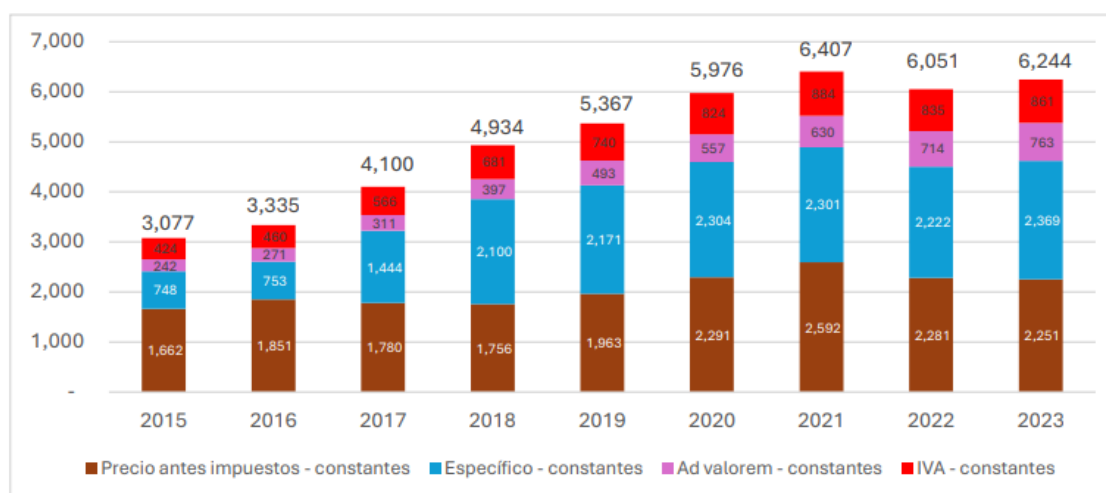
Este análisis aborda de manera integral la dinámica reciente del mercado de cigarrillos en Colombia, con énfasis en los precios, la carga tributaria, los patrones de consumo, el tamaño del mercado y la evolución del comercio ilícito. Se toma como referencia la marca Rothmans Azul, la más representativa desde 2015.

En Colombia, los precios corrientes de los cigarrillos han aumentado significativamente desde la reforma tributaria de 2017, sin embargo, en términos reales, es decir, ajustados por inflación, se han mantenido estables desde 2021, lo cual sugiere que los incrementos recientes en el

precio obedecen más al entorno macroeconómico que a nuevas cargas fiscales

Respecto a la carga fiscal, desde 2020 el porcentaje del precio final que corresponde a impuestos se ha estabilizado entre el 60% y el 65%, una cifra inferior al 75% recomendado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como umbral mínimo para lograr un impacto efectivo en la reducción del consumo. La prevalencia del tabaquismo ha caído de aproximadamente el 10% en 2016 a entre el 6,5% y 7% en 2023, lo cual representa una reducción de cerca de tres puntos porcentuales. Asimismo, el tamaño del mercado total de cigarrillos ha disminuido desde 2016, aunque existen diferencias significativas en las estimaciones sobre el volumen de cigarrillos que circulan anualmente en el país, con cifras que oscilan entre 5.400 y 12.800 millones de unidades (Ver gráfico 1).

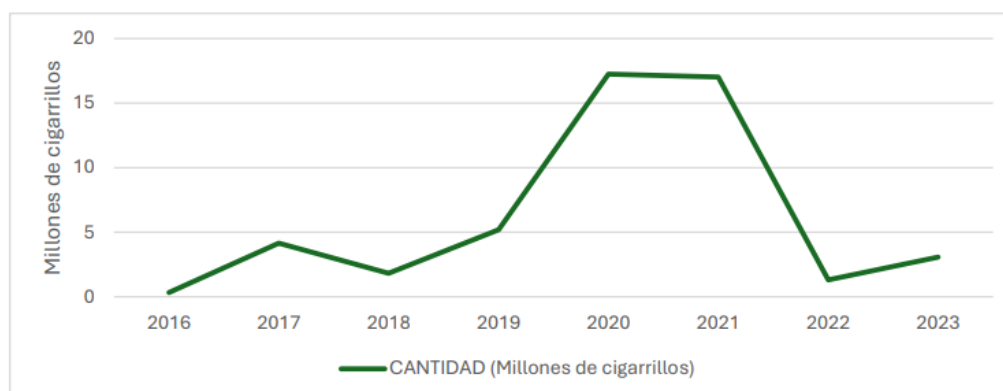
**Gráfico 1.** Precio por paquete de 20 cigarrillos (precios constantes de 2018)



Fuente: Banco Mundial (2024).

Respecto al contrabando y comercio ilícito, las incautaciones anuales oscilan entre 5 y 15 millones de cigarrillos, apenas el 0,005% del mercado total. El *gap studies*, que compara el consumo legal registrado con el consumo total estimado, arroja cifras negativas, lo que indica que las importaciones reportadas superan las cantidades realmente consumidas, dejando cerca de 4.000 millones de cigarrillos cuya disposición es incierta. Al ajustar las cifras para mantener un nivel de comercio ilícito de 3–4% en 2016, se observa que el contrabando aumentó tras la reforma tributaria de 2017, pero se ha mantenido estable desde 2021–2022.

En términos generales, aunque el contrabando aumentó después del incremento de impuestos, su magnitud es menor a lo que suele afirmarse. Los análisis comparativos muestran que los niveles de contrabando no se correlacionan en forma directa con los niveles de tributación. Por ejemplo, Brasil presenta impuestos y precios bajos pero un contrabando cercano al 50%, así que el factor principal que determina el contrabando no es la carga impositiva, sino la estructura de incentivos y las rentas asociadas al comercio ilícito. Esto explica, además, las diferencias regionales en Colombia, como la alta penetración de contrabando en zonas fronterizas, particularmente en Cúcuta.

**Gráfico 2.** Colombia: Número de cigarrillos incautados (Millones de cigarrillos)

**Fuente:** Reporte de la Policía Fiscal y Aduanera (POLFA) como respuesta a derecho de petición

### Retos para la toma de decisiones

#### - Perspectiva del Banco Mundial y lecciones internacionales

Desde la perspectiva del Banco Mundial, los impuestos al tabaco constituyen una herramienta clave de política pública, dado que los costos sociales y de salud asociados al consumo de estos productos superan ampliamente los ingresos fiscales que generan. Esta diferencia respalda la utilización de impuestos como un instrumento costo-efectivo para corregir fallas de mercado. No obstante, se destaca que el impacto de estos impuestos depende en gran medida de un diseño fiscal adecuado y de una administración tributaria robusta, capaz de garantizar el cumplimiento normativo y minimizar filtraciones hacia el mercado ilícito.

En este contexto, la implementación de sistemas de rastreo y localización (*Track and Trace*) adquiere especial relevancia. Estos sistemas no deben considerarse únicamente como herramientas tecnológicas, sino como parte de una arquitectura institucional integral que combina capacidades técnicas, procesos administrativos eficientes y recursos humanos calificados.

#### - Caso de estudio: reforma tributaria y control del comercio ilícito en Georgia

*Hannah Ross*

El caso de la República de Georgia constituye un ejemplo exitoso de reforma tributaria orientada a combatir el comercio ilícito de tabaco. La experiencia demuestra que moderna, acompañada de herramientas digitales y voluntad política, puede reducir significativamente el comercio ilegal y aumentar la recaudación fiscal.

Tras su independencia de la Unión Soviética, Georgia enfrentaba un sistema tributario disfuncional. En 2005, el país implementó una reforma integral que incluyó la aprobación de una nueva ley tributaria y una reestructuración institucional. Los pilares de la reforma se centraron en el cumplimiento estricto de la ley, la amnistía fiscal para regularizar situaciones pasadas, la simplificación normativa, el trato equitativo al contribuyente y la digitalización de los procesos tributarios.

Uno de los avances clave fue la incorporación de herramientas tecnológicas. En 2007 se creó una entidad única que integró impuestos y aduanas (Georgia Revenue Services), y se introdujeron plataformas de declaración electrónica, facturación digital y guías electrónicas de transporte (Vbills) que permitían rastrear mercancías en tiempo real. A partir de 2013, se implementó un sistema de rastreo y seguimiento (Track and Trace) para controlar la circulación de productos como tabaco y alcohol.

Estos cambios resultaron en una reducción drástica del comercio ilícito, que pasó de cerca del 50% a aproximadamente el 3%, y en un incremento de la recaudación tributaria de entre el 50% y 60%. El éxito de la reforma no se debió únicamente al nivel de impuestos, sino a que el suministro de productos ilícitos se volvió más costoso y riesgoso para los actores ilegales. Asimismo, se ha evidenciado que, a nivel global, el contrabando de cigarrillos representa alrededor del 10% del mercado, y que la mayoría de estos productos (90%) proviene de desvíos de grandes tabacaleras, no de falsificación.

A pesar de los avances, Georgia continúa enfrentando desafíos, como la ausencia de un sistema de licenciamiento para la cadena de tabaco. La cooperación internacional,

como el acuerdo con las aduanas del Reino Unido, ha sido fundamental para fortalecer los controles y combatir el contrabando desde su origen.

### **Panel de discusión: Enfoques y desafíos desde distintos sectores**

En el panel del seminario, Martín Jaramillo (Gobernación de Antioquia), Blanca Llorente (Fundación ANASE) y Norman Maldonado (Banco Mundial) ofrecieron enfoques complementarios sobre los retos del contrabando de tabaco y la interacción entre los impuestos, la capacidad de control y la institucionalidad. A continuación, se resumen sus principales intervenciones.

#### ***Norman Maldonado***

Maldonado comenzó destacando los límites del impuesto al tabaco como herramienta exclusiva de política pública. Señaló que, si bien es altamente efectivo para reducir el consumo, no es suficiente para enfrentar el comercio ilícito. A modo de ejemplo, mencionó el caso de Brasil, donde a pesar de tener uno de los impuestos más bajos de la región, el contrabando alcanza el 50%. Esta situación cuestiona la idea de que los altos impuestos son la causa principal del contrabando.

En su intervención, propuso un enfoque dual: fortalecer la administración tributaria para reducir el comercio ilícito, mientras se incrementan los impuestos para desincentivar el consumo. Consideró que en Colombia aún hay espacio para elevar la carga tributaria, especialmente si se igualan las tasas entre todos los productos de nicotina. Además, subrayó la importancia de una estrategia regional coordinada, trabajando con países vecinos como Ecuador, Perú y Panamá, dado el carácter transfronterizo del contrabando.

#### ***Blanca Llorente***

Desde la sociedad civil, Blanca Llorente centró su intervención en la necesidad de fortalecer la gobernanza institucional. Subrayó que el tabaco es uno de los principales factores de riesgo para las enfermedades no transmisibles, y que los impuestos son una herramienta clave en la política de salud pública. Sin embargo, la industria se ha adaptado rápidamente al entorno regulatorio, trasladando su foco a nuevos dispositivos de nicotina, cuyo uso se ha disparado entre

menores de edad (con cerca de 500.000 usuarios menores frente a 172.000 adultos), lo cual impide hablar de “reducción de daño” en esta población.

Criticó la fragmentación institucional en Colombia, donde 33 entidades intentan coordinarse sin resultados comprobables. También coincidió con Hannah Ross en que gran parte del comercio ilícito proviene de desvíos de plantas legales operadas por multinacionales, como el caso documentado de Philip Morris en Ecuador. Llorente llamó la atención sobre la falta de datos básicos, como el volumen legal de cajetillas vendidas, y la escasa trazabilidad, a pesar de la disponibilidad de tecnologías como el Track and Trace.

Propuso tres estrategias prioritarias: (1) que Colombia se adhiera al protocolo para la eliminación del comercio ilícito de productos de Tabaco para facilitar la cooperación internacional; (2) evaluar la eficacia de los mecanismos institucionales existentes, como el CIANCO y las reformas de tornaguías; y (3) revisar el convenio de cooperación vigente entre la Federación Nacional de Departamentos y Philip Morris, el cual vence en 2028, siguiendo el ejemplo de la Unión Europea, que decidió no renovar un acuerdo similar por falta de resultados.

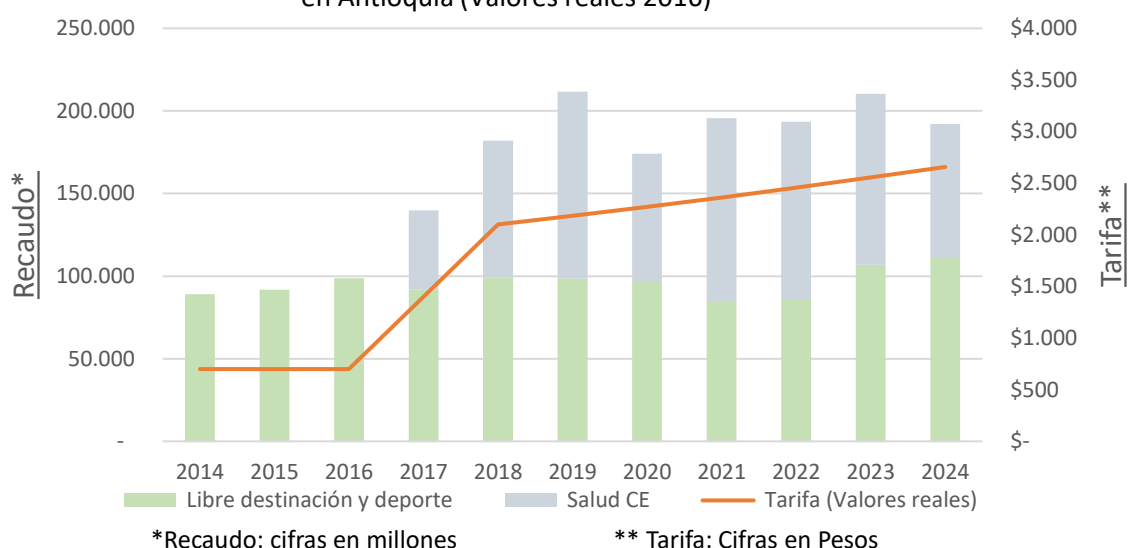
#### ***Martín Jaramillo***

Desde la perspectiva del gobierno territorial, Martín Jaramillo subrayó que los departamentos son tanto los beneficiarios del impuesto como los responsables del control. Señaló que el incremento del impuesto sin una capacidad de control suficiente puede agravar el problema del contrabando, al ampliar la brecha entre el precio legal e ilegal. Esta diferencia, advirtió, es aprovechada por las redes del crimen organizado.

Jaramillo argumentó que el problema es estructural y no puede abordarse de manera aislada: el contrabando de cigarrillos está estrechamente ligado al de licores y otras actividades ilícitas. Citó el caso de Ecuador como una advertencia, donde un incremento abrupto del impuesto llevó a que el mercado ilegal superara el 70%, sin lograr reducir el consumo.

Desde su experiencia regional, expuso que las secretarías de consideraron “oportuno” el último aumento del impuesto al tabaco, debido a las limitaciones en la capacidad de control. Propuso, como acción inmediata, igualar la carga tributaria para nuevos productos como los vapeadores, a fin de

**Gráfico 3.** Recaudo, destinación y tarifas del componente específico del consumo al impuesto de cigarrillos en Antioquia (Valores reales 2016)



**Fuente:** Elaboración propia (Martín Jaramillo) a partir de datos suministrados por la Subsecretaría de Ingresos del Departamento de Antioquia.

evitar pérdidas fiscales. Asimismo, recomendó fortalecer herramientas como los sellos de seguridad y las tornaguías electrónicas, e involucrar activamente a todos los actores, incluida la industria, en el control, bajo esquemas institucionales auditables.

El panel coincidió en que los impuestos al tabaco deben formar parte de una estrategia más amplia e integral. Si bien hay margen para incrementarlos según los estándares de la OMS, su efectividad depende de que vayan acompañados de una administración tributaria sólida, herramientas tecnológicas como Track and Trace, y cooperación internacional. Solo así se evitará que el comercio ilícito neutralice los beneficios fiscales y sanitarios esperados.

### Conclusiones y recomendaciones principales

- Se destaca la necesidad de adoptar una estrategia integral para fortalecer la política fiscal y sanitaria relacionada con el tabaco. Si bien el impuesto ha demostrado ser una herramienta eficaz para reducir el consumo, su impacto se ve limitado si no se complementa con una administración tributaria sólida y mecanismos efectivos de control del contrabando.
- Resulta urgente la igualación de los impuestos aplicados a los nuevos productos de nicotina. Esta medida no solo protege la sostenibilidad fiscal de los

territorios sino que también responde a una problemática creciente de salud pública entre los jóvenes consumidores.

- Se destaca la necesidad de fortalecer la lucha contra el contrabando mediante acciones específicas: mejorar la gobernanza institucional frente a la fragmentación actual; adoptar el protocolo internacional para la eliminación del comercio ilícito de productos de tabaco; e implementar un sistema de rastreo y localización efectivo, que permita controlar el origen, volumen y destino de los productos tanto legales como desviados.
- Por último, se hace un llamado a mejorar el uso y la disponibilidad de datos sobre el mercado legal e ilegal. La toma de decisiones y la evaluación de políticas públicas deben estar respaldadas por información rigurosa y transparente. Se propuso evaluar de manera crítica la efectividad de mecanismos institucionales como SUNIR y CIANCO, y abandonar aquellas herramientas que no hayan demostrado resultados, evitando así debilitar los instrumentos de control más relevantes.

### Información de contacto

Email: [grupoges@udea.edu.co](mailto:grupoges@udea.edu.co); [www.gesudea.co](http://www.gesudea.co)

**Preparación y edición de textos:** Jairo Humberto Restrepo y Lesny Dahiana Palacios.

Las ideas y opiniones aquí expresadas sólo comprometen al GES o a sus autores cuando sean artículos firmados.

(\*) Esta Cápsula del GES se elaboró como memoria del seminario 'Contrabando de tabaco: retos y cifras para la toma de decisiones.