

Policy Paper

Impuestos al cigarrillo, contrabando, recaudo fiscal e ingresos del crimen organizado¹

Autores:

Daniel Mejía, profesor titular, Facultad de Economía de la Universidad de los Andes.

Juan Manuel Lozano, asistente de investigación, Facultad de Economía de la Universidad de los Andes.

Resumen ejecutivo

En Colombia, la política de impuestos a los cigarrillos se ha convertido en un punto de encuentro, y de tensión, entre tres objetivos legítimos de política pública: (i) la salud pública (orientada a reducir el consumo de tabaco), (ii) la sostenibilidad fiscal territorial (que busca financiar, entre otros, gastos e inversiones en salud, deporte y recreación mediante recursos de destinación específica), y (iii) la seguridad (enfocada en reducir las rentas ilegales que perciben las redes de crimen organizado vinculadas al contrabando). Este policy paper sintetiza los principales aportes, resultados e implicaciones de política de un estudio académico que integra estos tres frentes en un único marco analítico.

La evidencia para Colombia muestra que el contrabando de cigarrillos dejó de ser un fenómeno marginal. Las mediciones más recientes estiman que el mercado ilegal de cigarrillos de contrabando se encuentra en niveles superiores al 35 % del mercado total (con participaciones muy superiores en algunos departamentos del país, como los que componen la Costa Atlántica y los departamentos de Norte de Santander, Antioquia, Chocó y Tolima), y se reportan pérdidas fiscales superiores a un billón de pesos para los departamentos (Zapata y Pabón, 2024; FND e Invamer, 2025). Además, múltiples estudios han documentado que, cuando los impuestos suben y se aumenta la brecha de precios entre los cigarrillos legales e ilegales, una parte sustancial de la respuesta del consumidor no es dejar de fumar, sino migrar hacia el mercado de cigarrillos ilegales provenientes del contrabando (Tovar, 2015; Tovar, 2016; Tovar, 2021; Gallego et al., 2020). Este comportamiento es especialmente marcado en segmentos de menores ingresos y en zonas con alta disponibilidad de cigarrillos de contrabando (Gallego et al., 2020; Zapata y Pabón, 2024).

El aporte central del trabajo es construir y calibrar un modelo económico sencillo que permite cuantificar simultáneamente cómo un cambio en el impuesto a los cigarrillos legales modifica: (i) el consumo total, (ii) la participación del mercado ilegal, (iii) el recaudo fiscal, y (iv) las rentas ilegales que perciben las organizaciones criminales que controlan el contrabando. El modelo captura un mecanismo clave para la política pública. En particular, cuando el mercado ilegal es accesible, el aumento de impuestos puede generar un *trade-off* relevante para las autoridades: el precio de los cigarrillos legales aumenta, las ventas legales caen, el contrabando se expande y el recaudo fiscal disminuye, ubicándose en la parte decreciente de lo que en la literatura económica se denomina la *Curva de Laffer*.

¹ Esta investigación 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.

Las calibraciones y simulaciones del modelo (utilizando los valores de los parámetros estimados en los trabajos empíricos disponibles para Colombia) arrojan un mensaje contundente: existe un umbral del impuesto a los cigarrillos más allá del cual un aumento adicional en este impuesto reduce el recaudo, sin lograr una disminución proporcional del consumo total y provocando, además, un aumento marcado tanto en la participación del mercado ilegal como en las rentas criminales que perciben los grupos criminales que controlan el contrabando.

Los principales resultados, tomando como base la tarifa específica vigente en 2025² (COP \$4.068 por cajetilla de veinte cigarrillos) y un consumo total de cigarrillos estimado cercano a 368 millones de cajetillas al año, son los siguientes:

- Si el impuesto específico se eliminara, el consumo total aumentaría en alrededor de un 28% (alcanzando un nivel cercano a los 470 millones de cajetillas al año).
- Si el impuesto específico aumentara de su nivel actual (COP \$4.068) a un nivel de COP \$11.200 por cajetilla (como se estableció en el decreto tributario de la emergencia económica de diciembre de 2025), el consumo total se reduciría en apenas 9,5% (hasta niveles cercanos a 333 millones de cajetillas al año), pero con un cambio drástico en la composición del mercado: la participación del mercado ilegal podría superar el 90–95% del mercado total (similar a lo ocurrido en Ecuador tras las reformas introducidas en 2014 y 2026).
- La relación entre el impuesto a los cigarrillos legales y el recaudo sigue una forma de U invertida: con aumentos moderados del impuesto, el recaudo asciende hasta alcanzar un máximo cercano a COP \$970 mil millones al año. A partir de un nivel del impuesto específico que es muy cercano al observado en la actualidad (COP \$4.068 por cajetilla), incrementos adicionales del impuesto reducen el recaudo: en el escenario de un impuesto específico muy alto (COP \$11.200 por cajetilla), el recaudo podría caer en un 75%, a un nivel estimado de \$240 mil millones. En otras palabras, en rangos entre COP \$ 0 y COP \$4.100 de impuesto específico por cajetilla, aumentos en este impuesto aumentan el recaudo, y cuando el impuesto específico supera los COP \$ 4.100 por cajetilla, aumentos del impuesto reducen el recaudo.
- Si el impuesto específico aumentara del nivel actual de COP \$4.068 por cajetilla a un nivel de COP \$ 11.200 por cajetilla, las rentas ilegales que perciben los grupos criminales vinculados al contrabando de cigarrillos aumentarían de manera sustancial, pasando de un nivel cercano a los \$395 mil millones estimados bajo el nivel actual del impuesto, hasta un nivel superior a los \$900 mil millones.

Estas cifras no deben leerse como una “predicción exacta”, sino como una cuantificación consistente con los mecanismos económicos ya documentados por la evidencia empírica disponible para Colombia: (i) una demanda por cigarrillos relativamente poco sensible a cambios en los precios cuando existe la posibilidad de sustituir los cigarrillos legales por los cigarrillos ilegales cuando aumentan los impuestos a las ventas legales, (ii) sustitución legal–ilegal muy intensa ante cambios en las brechas de precios, y (iii) un contrabando que se expande cuando la rentabilidad por unidad aumenta (Maldonado et al., 2016; Tovar, 2016; Tovar, 2021; Zapata y Pabón, 2024; Rico y Wiesner, 2019).

Una de las principales implicaciones de política pública que arroja el análisis de este trabajo es que, en presencia de un mercado ilegal significativo y capacidades limitadas de control del contrabando, subir los impuestos a los cigarrillos legales no es una política efectiva, ni en materia de salud pública ni en términos de recaudo fiscal, y tampoco puede diseñarse aisladamente. Un aumento excesivo de los impuestos a los cigarrillos, sin un refuerzo paralelo de control al contrabando, puede

² En Colombia, además de la tarifa específica, el impuesto tiene un componente *ad valorem* del 10% sobre el precio de venta al público. En nuestros ejercicios de calibración y simulación sólo estamos considerando cambios en la tarifa específica, pues hasta el momento no han existido propuestas de modificación del componente *ad valorem* del impuesto.

resultar: (i) debilitando el recaudo fiscal de los entes territoriales, (ii) desplazando el consumo de cigarrillos al mercado ilegal (que no cuenta con controles sanitarios ni de calidad), y (iii) fortaleciendo financieramente a organizaciones criminales que controlan el contrabando. Por eso, la recomendación central de este estudio es tratar los impuestos a los cigarrillos y el control del contrabando como políticas complementarias. En particular, si se quiere aumentar los impuestos a los cigarrillos usando argumentos de salud pública, debe hacerse de manera paralela con una estrategia operativa e institucional que reduzca la oferta ilegal y eleve los costos y riesgos para las organizaciones criminales que controlan el contrabando.

Información adicional sobre este trabajo académico

I. ¿Por qué este tema es importante? Salud, finanzas territoriales y seguridad en una sola discusión

Desde un punto de vista de salud pública, el tabaco sigue siendo una de las principales causas de muerte prevenible. Para el caso de Colombia, las últimas estimaciones disponibles reportan más de 34.800 muertes al año atribuibles al consumo de tabaco (Ministerio de Salud, 2023, citado en Zapata y Pabón, 2024). Bajo una lógica estándar, pero ingenua, impuestos más altos elevarían los precios y reducirían el consumo; de hecho, la evidencia internacional sostiene que aumentar los impuestos a los cigarrillos es una de las intervenciones más costo-efectivas en salud pública (U.S. National Cancer Institute y WHO, 2016, citado en Tovar, 2021). Sin embargo, cuando existen mercados ilegales y contrabando controlados por grupos criminales organizados, la lógica anterior, según la cual mayores impuestos reducen el consumo total, se derrumba, pues una parte muy importante del consumo se termina desplazando hacia el mercado ilegal.

Desde una perspectiva fiscal, de recaudo y finanzas territoriales, en Colombia, el impuesto al cigarrillo es particularmente importante para los departamentos: en el promedio nacional representa alrededor de 13% de los ingresos tributarios departamentales (Zapata y Pabón, 2024). Por tanto, reducciones en las ventas legales y los consecuentes aumentos del contrabando se traducen rápidamente en restricciones presupuestales para los gastos territoriales en salud, recreación y deporte (Zapata et al., 2021).

Tercero, desde un punto de vista de seguridad y control al crimen organizado, el contrabando de cigarrillos no es un fenómeno de baja escala; diversos trabajos vinculan esta actividad con estructuras criminales organizadas que controlan rutas, distribución y, en ocasiones, articulación con otras economías ilegales (Joossens et al., 2000; Joossens y Raw, 2000; Merriman, 2004; Rico y Wiesner, 2019; Tobón et al., 2021). En Colombia, el valor del mercado ilegal ha sido cuantificado en varios cientos de miles de millones, con transferencias de rentas que erosionan el recaudo de los entes territoriales y alimentan las redes ilegales (Rico y Wiesner, 2019; Zapata y Pabón, 2024).

Estas tres dimensiones —salud, finanzas territoriales y seguridad— generan un trade-off que no siempre se tiene en cuenta en los debates de política pública alrededor de los impuestos a los cigarrillos. En presencia de un mercado ilegal significativo, una política diseñada para mejorar la salud y aumentar el recaudo puede terminar produciendo efectos opuestos si ignora la dinámica del canal ilegal: menor recaudo, mayor consumo no regulado y mayor financiamiento a organizaciones criminales. En consecuencia, las intervenciones fiscales y las acciones de control al contrabando deben considerarse como políticas complementarias y no independientes.

II. ¿Qué aporta este estudio? Un marco simple para medir trade-offs y hacer simulaciones de política

El trabajo propone un aporte práctico para el diseño de política pública: un modelo microeconómico sencillo, calibrado con evidencia para Colombia, que permite responder preguntas que suelen quedar por fuera de los análisis estándar de política pública alrededor de los impuestos a los cigarrillos.

El modelo que se construye tiene tres componentes fundamentales. Primero, la decisión del consumidor que escoge no sólo su consumo total de cigarrillos, sino también como lo reparte entre cigarrillos legales e ilegales. Cuando el precio de los cigarrillos legales que percibe el consumidor sube como consecuencia de los mayores impuestos, éste puede reducir su consumo total (mecanismo de salud), y/o sustituir hacia el consumo de cigarri-

llos ilegales (de contrabando), si estos están disponibles y tienen un menor precio (mecanismo de informalidad/contrabando). Un parámetro clave del modelo captura “qué tan fácil” es esa sustitución entre cigarrillo legal–ilegal: la evidencia para Colombia sugiere que es alta (Tovar, 2016; Tovar, 2021).

El segundo componente del modelo tiene que ver con la política tributaria y el recaudo: el Estado, por definición, grava sólo el mercado legal mediante un impuesto por cajetilla (componente específico) y un componente ad-valorem. El recaudo que obtiene el gobierno depende de dos fuerzas opuestas: el efecto mecánico en donde un mayor impuesto por cajetilla aumenta el recaudo por unidad, y el efecto de cambio comportamental, en donde el impuesto sube el precio de los cigarrillos legales que percibe el consumidor, baja las ventas y la participación de mercado de los cigarrillos legales, y aumenta el consumo de cigarrillos de contrabando y su participación en el mercado total. Cuando el segundo efecto domina al primero, el recaudo cae, aun cuando los impuestos por unidad son más altos.

El tercer componente del modelo es la oferta de cigarrillos ilegales, el contrabando y sus rentas: los contrabandistas venden cigarrillos ilegales a un precio menor que el precio de los cigarrillos legales y obtiene unas rentas asociadas a este mercado. Si el aumento de impuestos hace crecer el mercado ilegal, también crecen esas rentas, fortaleciendo a los grupos criminales que controlan este negocio ilegal (Rico y Wiesner, 2019; Tobón et al., 2021).

III. ¿Por qué este tipo de análisis es útil para el diseño de políticas públicas frente al consumo de cigarrillos en Colombia?

La razón es sencilla: porque permite cuantificar, en un mismo marco conceptual y analítico, dimensiones de este tema que usualmente se discuten por separado: consumo, recaudo, contrabando y rentas criminales. Así, ante una propuesta de aumento de impuestos a los cigarrillos legales, los tomadores de decisiones se deben preguntar no solo “¿cuánto bajaría el consumo?”, sino también: ¿cuánto caerían las ventas legales?, ¿cuánto recaudo fiscal se ganaría o se perdería?, ¿cuánto crecería el mercado ilegal?, ¿cuánto aumentarían las rentas criminales asociadas al contrabando?

Principales resultados: ¿qué cambia cuando aumentan los impuestos a los cigarrillos en presencia de contrabando?

i) El consumo total cae, pero menos de lo que sugiere mirar solo el mercado legal.

El modelo reproduce un patrón consistente con la evidencia empírica disponible para Colombia: el aumento en los impuestos a los cigarrillos de origen legal reduce el consumo total, pero una parte considerable del ajuste ocurre por sustitución hacia el mercado ilegal (Tovar, 2015; Tovar, 2016; Tovar, 2021).

De acuerdo con las simulaciones del modelo, llevar el impuesto específico a niveles muy altos reduce el consumo total en un porcentaje relativamente moderado (por ejemplo, del orden de un dígito), mientras el mercado se “reacomoda” masivamente hacia el mercado ilegal, aumentando la participación de los cigarrillos ilegales en el mercado total, el contrabando y las rentas que reciben los grupos criminales organizados.

La implicación para la salud pública del resultado anterior es que, cuando el contrabando es accesible, una política de mayores impuestos a los cigarrillos de origen legal puede tener un efecto menor en reducción de consumo total que el que se infiere únicamente a partir de caídas en ventas legales.

ii) La composición del mercado puede cambiar de manera drástica: del legal al ilegal

Uno de los resultados más importantes es la recomposición del mercado. A niveles altos del impuesto específico, la participación del mercado ilegal puede superar el 90% del mercado total de acuerdo con las simulaciones del modelo. Esto significa que la política tributaria puede, sin proponérselo, generar una composición del mercado en donde el Estado pierde capacidad de regulación, control sanitario y trazabilidad del producto.

Este hallazgo es coherente con la tendencia documentada en Colombia, en donde el mercado ilegal de cigarrillos ha aumentado significativamente en la última década, alcanzando niveles superiores al 38% del mercado total en 2025 (Zapata y Pabón, 2024; FND e Invamer, 2026).

iii) El recaudo sigue una curva en U invertida: existe un “punto de quiebre”

El modelo muestra una curva de Laffer para el impuesto al cigarrillo cuando existe contrabando: con impuestos bajos o intermedios, subir el impuesto aumenta el recaudo, pero, a partir de un umbral del impuesto específico, las ventas legales caen tan rápido (por sustitución hacia el mercado ilegal) que el recaudo total termina disminuyendo cuando se aumentan más los impuestos.

En las simulaciones del modelo, el recaudo máximo aparece alrededor de incrementos relativamente moderados respecto al nivel base (actual) del impuesto específico, y luego se reduce en escenarios de incrementos grandes de este impuesto. Este resultado es consistente con la evidencia reciente para Colombia que muestra un desacople entre el crecimiento de los impuestos a los cigarrillos y el crecimiento del recaudo, junto con aumentos del contrabando (Zapata y Pabón, 2024).

La implicación fiscal es la siguiente: subir los impuestos a los cigarrillos de origen legal no garantiza más recaudo si el país ya está cerca (o más allá) del punto donde el mercado ilegal absorbe desproporcionalmente el crecimiento del diferencial de precios.

iv) Las rentas criminales aumentan con el impuesto: un costo de seguridad frecuentemente omitido

En el modelo, subir el impuesto eleva la rentabilidad del contrabando al ampliar el diferencial de precios entre los cigarrillos legales y los cigarrillos ilegales. Con una oferta ilegal (contrabando) suficientemente flexible, el resultado es un aumento fuerte de las ventas ilegales y, por tanto, de las rentas criminales que obtienen los grupos criminales que controlan el contrabando.

Este análisis vuelve explícito un costo que suele quedar fuera del análisis tributario: parte del “espacio fiscal” que los entes territoriales pierden no desaparece; se transforma en rentas ilegales para las organizaciones criminales (Rico y Wiesner, 2019; Tobón et al., 2021). En otras palabras: un diseño tributario que ignore el mercado ilegal puede terminar financiando, indirectamente, a las estructuras criminales.

Implicaciones y principales recomendaciones de política pública

Las recomendaciones que siguen están alineadas con el aporte principal del estudio: en presencia de un mercado ilegal grande y flexible, el diseño de los impuestos a los cigarrillos debe internalizar no solo el efecto en consumo y recaudo, sino también el efecto en contrabando y rentas criminales. La política debe reconocer explícitamente los trade-offs y gestionarlos con instrumentos complementarios.

i) No diseñar los impuestos al tabaco como si el mercado fuera 100% legal: incorporar el “canal ilegal” en las discusiones de política pública en torno a los impuestos a los cigarrillos:

La práctica común es justificar aumentos de impuestos con base en dos argumentos válidos: salud (menos consumo) y recaudo (más ingresos). Sin embargo, en un contexto con contrabando significativo, esa lógica requiere una tercera pregunta obligatoria: ¿Qué parte del ajuste será una reducción real del consumo total y qué parte será sustitución hacia cigarrillos ilegales/de contrabando?

La recomendación de política en este punto es tener en cuenta las evaluaciones ex ante, que incluyan (al menos) escenarios de participación ilegal y su sensibilidad al diferencial de precios, usando evidencia como la disponible para Colombia (Tovar, 2016; Tovar, 2021; Zapata y Pabón, 2024).

ii) Evitar aumentos abruptos del impuesto a los cigarrillos de origen legal, más aún cuando el país está cerca del umbral de la curva de Laffer en donde aumentos adicionales en los impuestos reducen el recaudo:

Cuando el equilibrio de mercado está cerca del punto de quiebre de la curva de Laffer (pico máximo de recaudo), incrementos grandes del impuesto específico pueden empujar rápidamente la curva de recaudo hacia la parte decreciente: es decir, menos recaudo y más contrabando. Las calibraciones y simulaciones del modelo muestran que el riesgo de esta situación es real: aumentos grandes en los impuestos a los cigarrillos de origen legal podrían reducir el recaudo y disparar la participación ilegal, con reducciones modestas en el consumo total observado.

iii) Tratar impuestos y control al contrabando como políticas complementarias (no sustitutas)

Un mensaje transversal del estudio es que los impuestos a los cigarrillos pueden funcionar mejor (en términos de mejoramiento de la salud pública y del recaudo fiscal) cuando el canal ilegal es más costoso, riesgoso y difícil de operar. La literatura internacional también subraya que no basta el diferencial de precios: la capacidad institucional, la corrupción y el control fronterizo determinan si ese diferencial se transforma o no en contrabando y en mayores rentas ilegales para los grupos criminales organizados (Joossens et al., 2000; Merriman et al., 2000; Buehn y Eichler, 2009; Buehn y Farzanegan, 2012).

Cualquier reforma que aumente sustancialmente la carga tributaria debería venir acompañada de un “paquete mínimo” de control, que fortalezca operativamente a entidades como la DIAN, la POLFA, y las capacidades de control de las autoridades territoriales, y que logre un control efectivo de rutas y centros de distribución internos (no solo en frontera), persecución patrimonial y financiera de redes ilegales (seguir el dinero), y una mayor coordinación nación–departamentos para hacer focalización en territorios con alta incidencia de redes de contrabando.

iv) Reconocer explícitamente los costos en seguridad: los mayores impuestos a los cigarrillos pueden aumentar las rentas ilegales que reciben los grupos criminales organizados

Este punto debe quedar en el centro del debate público: si el contrabando se expande, un mayor impuesto a los cigarrillos de origen legal puede aumentar los ingresos de organizaciones criminales que controlan las rutas y distribución de cigarrillos de contrabando. Este costo suele omitirse al evaluar únicamente las dimensiones de consumo legal y recaudo. Es importante incluir una “contabilidad de rentas ilegales” en los documentos CONPES, exposiciones de motivos y debates legislativos sobre impuestos a los cigarrillos. No para abandonar objetivos de salud, sino para diseñarlos sin generar efectos colaterales severos en seguridad (Rico y Wiesner, 2019; Tobón et al., 2021).

v) Proteger las finanzas territoriales: el contrabando no es neutral para salud, porque reduce los recursos departamentales disponibles para gasto en salud, recreación y deporte

Una paradoja importante que resulta del análisis es que, si el contrabando erosiona el recaudo del impuesto que financia rubros de salud y deporte, parte del objetivo de salud pública se debilita por el lado fiscal. Dado el peso del impuesto a los cigarrillos en los ingresos fiscales departamentales (Zapata y Pabón, 2024), la caída del recaudo no es un detalle menor. Por esto, es importante diseñar reglas de política que eviten llevar el sistema a escenarios donde el mercado legal se vuelve residual. Si el recaudo fiscal de los departamentos cae, se afecta la capacidad territorial de financiar prevención, atención y promoción de hábitos saludables.

vi) Enfocar medidas complementarias de salud pública donde el impuesto pierde potencia por sustitución

Si los impuestos a los cigarrillos de origen legal generan sustitución hacia cigarrillos de origen ilegal y de contrabando, el componente de salud pública no debe depender exclusivamente del precio. Por esto, si se van a incrementar los impuestos a los cigarrillos de origen legal, esa decisión debe reforzarse con políticas que reduzcan la prevalencia y faciliten la cesación del consumo, especialmente entre grupos vulnerables de la población.

En resumen, enfocarse sólo en la dimensión de consumo de cigarrillos de origen legal cuando se están evaluando los efectos de aumentos en los impuestos a los cigarrillos legales puede llevar a equívocos y errores graves, pues no se incorpora en el análisis el canal ilegal y su impacto sobre consumo total, el recaudo fiscal, las rentas ilegales y el crimen organizado.

La pregunta relevante que deben hacerse las autoridades de política es ¿cuánto espacio real hay para subir el impuesto sin desplazar masivamente el mercado hacia los cigarrillos de origen ilegal y de contrabando? El análisis que se presenta en este documento reconoce que este espacio existe, pero depende críticamente de la capacidad de control estatal.

En un país con una incidencia significativa del contrabando, el diseño óptimo de la tributación al tabaco requiere un enfoque integrado. Subir los impuestos a los cigarrillos puede ser deseable desde un punto de vista de salud pública, pero sólo es sostenible si se hace sin empujar el sistema hacia la parte descendente del recaudo y si se reduce simultáneamente la rentabilidad del negocio ilegal. De lo contrario, se corre el riesgo de una triple pérdida: menos recaudo, ganancias de salud menores a las esperadas y más rentas para los grupos criminales organizados que controlan el contrabando.