BOGOTÁ, JULIO DE 2023

ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA DE LAS BEBIDAS ALCOHÓLICAS EN COLOMBIA

Investigadores | Juan Gonzalo Zapata, César Pabón, Jesús Daniel Sarmiento y Juan José Figueroa.

Fedesarrollo
Calle 78 # 9 - 91, Bogotá, Colombia.
Teléfono: (601) 3259777

@Fedesarrollo

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA DE LAS BEBIDAS ALCOHÓLICAS EN COLOMBIA

Juan Gonzalo Zapata, César Pabón, Jesús Daniel Sarmiento y Juan José Figueroa.

Fedesarrollo – julio de 2023

1. Introducción

Existe cierto consenso en que la economía ofrece mejores resultados cuando las decisiones se toman mediante la iniciativa privada y bajo reglas de amplia competencia en los diferentes mercados. Sin embargo, también existe unanimidad en que la intervención del Estado se hace necesaria en algunas circunstancias cuando el mercado no puede operar o funciona mal. Esto ocurre, por ejemplo, cuando las decisiones de los consumidores o productores generan efectos indirectos que el mercado no puede valorar, conocidos como *externalidades*, que pueden afectar positiva o negativamente a la sociedad.

El consumo –excesivo- de bebidas alcohólicas constituye un caso de una externalidad negativa, toda vez que los consumidores generalmente solo consideran los costos y los beneficios del consumo propio y no sopesan el impacto que su ingesta tiene en la sociedad[1]. Esto se refiere principalmente a los mayores costos para la salud y atención médica destinados por esta causa, ya que su consumo excesivo puede generar especialmente enfermedades hepáticas. No obstante, de igual forma también se incluyen otro tipo de efectos no deseados como el aumento en la tasa de delitos, aumentos en el número de accidentes de tránsito, o incluso problemas sociales, como violencia doméstica, ausentismo laboral y disminución de la productividad. [2]

La forma clásica de corregir esta externalidad es entonces a través de la tributación. Al aumentar el precio del alcohol a través de impuestos, se puede desalentar el consumo excesivo de alcohol, lo que lleva a una reducción en las externalidades negativas asociadas con este consumo. Además, los ingresos generados por los impuestos al

[1] De acuerdo con el decreto 1686 del 2012, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia realiza la diferenciación de bebidas alcohólicas; entendidas como bebidas con contenido de alcohol. Se tomarán en cuenta las diferentes definiciones establecidas por este decreto para bebida alcohólica, licor, vino, aperitivo.

[2] Los licores tienen costos sociales altos y se estima que los mismos son equivalentes al 2% del PIB en los países latinoamericanos (Paraje, 2019). Por esto se gravan los licores bajo el argumento que se necesitan recursos para compensar estos efectos negativos. La OMS en un artículo reciente (2022) muestra una correlación entre el nivel de tributación de los licores con una baja tasa de muerte a causa de accidentes de tránsito.

alcohol se utilizan para financiar políticas y programas destinados a atender las consecuencias negativas del consumo excesivo de alcohol. Detrás de esto hay un supuesto fuerte y es que el consumo de bebidas alcohólicas es elástico al precio. Aunque es un tema debatido entre expertos, una extensa literatura respalda esta posición; por ejemplo, Gallet (2007) hace un análisis de ciento treinta y dos estudios que evalúan la elasticidad de la demanda de bebidas alcohólicas, es decir, la sensibilidad de su consumo a los cambios en el precio y encontró que la elasticidad de la demanda de alcohol es negativa, lo que significa que el consumo de alcohol disminuye a medida que aumenta el precio.

En la misma línea, Elder et al (2010), al hacer una revisión sistemática en más de setenta trabajos académicos encontró que aumentar el precio del alcohol con impuestos se reduce el consumo excesivo de alcohol y se evitan las consecuencias negativas asociadas, como la delincuencia y los accidentes. Ofrecer soluciones a la externalidad negativa es uno, entre otros, de los objetivos de la tributación a las bebidas alcohólicas. Con impuestos recaudados del consumo de bebidas alcohólicas, además, se pueden financiar campañas de educación y concienciación destinadas a reducir el consumo excesivo de alcohol.

Colombia desde tiempo atrás ha gravado las bebidas alcohólicas. En el siglo XIX la renta del aguardiente fue uno de los ingresos más importantes de los estados soberanos. Asimismo, esta renta se convirtió en 1923 en un monopolio en cabeza de los departamentos, aunque anteriormente el monopolio fue de la Nación desde 1905. Esto permitió que el control del mercado de licores fuera utilizado por las gobernaciones para tener un mercado natural cautivo, con lo cual se tuvo un largo periodo de florecimiento de las empresas o industrias de licores departamentales. Recientemente, la larga tradición en la intervención del Estado en este mercado se expresa en las últimas décadas con los gravámenes a las bebidas alcohólicas.

Como veremos, el desarrollo de la legislación nos muestra que se han aplicado diferentes impuestos, los dos más importantes son el ad valorem y el impuesto específico, además de impuestos nacionales como el IVA. De igual forma, los departamentos también cobran derechos de explotación e introducción[3], pues hacen parte del monopolio rentístico de los departamentos. En general, en la medida que se ha aumentado la consciencia sobre la importancia de este tipo de *impuestos saludables*, se ha incrementado la carga tributaria para el sector de bebidas alcohólicas. Esta política pública de regulación y tributación de las bebidas alcohólicas debe ser objeto de análisis para entender si el recaudo ha crecido en los últimos años, si se encuentran

[3] Estos indican que los departamentos que ejerzan el monopolio percibirán derechos de explotación sobre la producción e introducción de licores hecha por terceros autorizados. Los derechos sobre la producción e introducción serán del 2% del total de las ventas anuales de los licores introducidos independientemente de volúmenes, precios, marcas y tipos de productos.

diferencias importantes en la normatividad y en la tributación de las diferentes bebidas alcohólicas y, si las actuales condiciones de tributación del sector en Colombia son similares o diferentes con otros países de la región.

La importancia del estudio en la actual coyuntura es alta. En primer lugar, recientemente se aprobó una nueva reforma tributaria y, aunque en la misma no cambiaron los gravámenes a las bebidas alcohólicas, el tema fue mencionado. Segundo, hay en camino una nueva reforma tributaria, en este caso de la tributación de los territorios, departamentos y municipios. Por lo tanto, se hace necesario seguir las propuestas que al respecto hará la Misión de Descentralización, la cual lidera y hace la secretaría técnica el Departamento Nacional de Planeación. El presente estudio se puede convertir en referente en una eventual discusión sobre el tema.

Para responder a los objetivos del presente estudio se adelantaron las siguientes tareas. Primero, examinamos la evolución de la normatividad en la materia a lo largo de las últimas dos décadas. Este acápite incluye una comparación de la estructura tributaria del sector con otros países de la región donde se puede adelantar que Colombia tiene unas tarifas promedio más altas que los demás países latinoamericanos. Segundo, se hizo un análisis de la evolución del mercado de bebidas alcohólicas en Colombia. Veremos cómo se han dado cambios importantes en las tendencias del mercado y esto en parte se explica también por los cambios recientes en la carga tributaria aplicada a cada tipo de bebida. Tercero, se estimó el peso del recaudo de los licores, además de otros gravámenes al ocio en las finanzas de los departamentos.

Cuarto, y tal vez lo más importante, a partir de una base de datos construida se analizó la carga tributaria de un grupo amplio de licores a través de varios índices o estimaciones como la tributación por grado de alcohol o por 1,000 ml de alcohol. Para estas estimaciones se trabajó con información del DANE, del Fondo Cuenta de licores, del ISWR y se consultaron trabajos previos. Los resultados muestran diferencias importantes entre las bebidas alcohólicas y, al mismo tiempo un aumento del nivel de tributación a lo largo de los últimos años. Al respecto se puede anotar que el nivel de tributación de la cerveza es más bajo que en el resto de las bebidas con alcohol.

A modo de resumen, se puede afirmar que la tributación sobre las bebidas alcohólicas en Colombia ha aumentado de manera consistente desde mediados de la década de los años noventa y que la misma se encuentra en su nivel más alto en la historia reciente. De otra parte, cabe señalar que la pandemia significó un retroceso importante en el consumo y los ingresos fiscales provenientes del sector, pero que se recuperó en el año 2021 y 2022 en el marco de la reactivación de la actividad productiva. Estos cambios, naturalmente, afectan el recaudo de los departamentos, los principales beneficiados con el impuesto al consumo de las bebidas alcohólicas y demás gravámenes.

Lo anterior es importante pues el peso de los impuestos al consumo y en especial de las bebidas alcohólicas es alto. La disminución en el recaudo originado por la pandemia agudizó el problema de las finanzas de los departamentos que es estructural y de vieja data. Como es conocido, sus principales fuentes de ingreso son los impuestos al consumo, cuyas bases gravables se erosionan cada vez más por diversas razones, entre ellos nuevos competidores, mercado ilegal, etc. Esto es relevante, pues el interés de las autoridades de los departamentos es arbitrar nuevas fuentes de recursos y la próxima reforma de las finanzas territoriales es prioridad.

El presente panorama nos lleva a concluir que el actual marco o modelo tributario del sector ha logrado que aumenten los recursos recaudados, pero ha sido ineficiente para mejorar las disparidades existentes en materia de tributación entre las diferentes bebidas alcohólicas. La tributación de la cerveza es inferior frente a las demás bebidas alcohólicas cuando se miran los resultados de lo que paga en impuestos por grado de alcohol o litro de alcohol puro. Las razones de esta diferencia no se encuentran tanto en las tarifas vigentes que se aplican, sino en la manera como se definen las bases gravables del impuesto a la cerveza, entre otras razones.

Las disparidades en la tributación del alcohol pueden generar inequidades y distorsiones en el mercado, afectando tanto a los consumidores como a los productores. Es entonces importante analizar las actuales condiciones de tributación del sector de bebidas alcohólicas en Colombia para identificar posibles ajustes en las políticas públicas y promover un mercado más equitativo y saludable.

2. Marco normativo en Colombia y países de la región

La construcción del ordenamiento tributario de este mercado se remonta a principios de la República y, de hecho, algunos de sus elementos iniciales previstos desde el siglo pasado todavía se conservan (Frasser Arrieta, 2019). Por ejemplo, el decreto legislativo 41 de 1905 estableció una renta nacional sobre los licores como un monopolio de producción, introducción y venta de bebidas alcohólicas. Más adelante, el artículo 33 de la Ley 88 de 1910 otorgó a las Asambleas Departamentales la facultad de monopolizar en su beneficio la producción, introducción y venta de licores destilados embriagantes. Mucho más adelante esto quedó en la Constitución Nacional de 1991 puesto que el artículo 362 estableció la propiedad exclusiva, entre otros, del monopolio sobre la producción, introducción y venta de licores destilados para los departamentos.

El hoy en día conocido como *impuesto sobre bebidas alcohólicas* tiene su origen en la Ley 14 de 1983 que determinó una tarifa única del 35% sobre el precio promedio nacional al detal en expendio oficial o del primer distribuidor autorizado, según lo determinaba semestralmente el DANE. Ya en esos años estaba en discusión si era mejor un impuesto específico, un *ad valorem* o una combinación de los dos. Como veremos, a lo largo de las últimas tres décadas se han utilizado los dos tipos de impuestos, ver Zapata et al (2012). La Ley 14 se modificó en diferentes momentos para llegar al esquema vigente, ver Tabla 1.

En 1995 la ley 223 optó por un impuesto *ad-valorem* con diferentes tarifas según el grado de alcohol de las bebidas gravadas: de 2º hasta 15º, el 20%; de 15º hasta 20º, el 25%; de 20º hasta 35º, el 35% y de más de 40º, el 40%. Más adelante, en el 2002 se determinó que la base gravable se simplificaba y las tarifas ya no se calcularían como un porcentaje del precio al detal y más bien se cobra un valor por cada grado de alcohol. Posteriormente, la Ley 1393 en 2010 redujo el número de tarifas de contenido de alcohol, de cuatro a solo dos.

Finalmente, la Ley 1816 de 2016, vigente en la actualidad, modificó el componente *específico* a una única tarifa de acuerdo con el tipo de bebida alcohólica[4]. Adicionalmente se cobra en paralelo un impuesto *ad valorem,* de 20% para vinos y aperitivos vínicos y 25% para bebidas espirituosas y licores. Como tercer gravamen se cobra un impuesto al valor agregado IVA del 5%. Asimismo, la ley decidió que el DANE fuera la entidad encargada de reportar los precios que sirven de base gravable. Así todos los años expiden resoluciones en tal sentido. Además, se mantuvo los derechos de explotación en la producción para los departamentos que ejerzan el monopolio sobre la producción e introducción de licores destilados percibirán derechos de explotación derivados de la autorización a terceros para la producción y/o

[4] Estos valores se actualizan cada año de acuerdo con la variación anual del Índice de Precios al Consumidor (IPC) certificado por el DANE al 30 de noviembre y el resultado se aproxima al peso más cercano.

introducción de licores destilados en los términos previstos en la presente ley. En particular, la Ley 1816 de 2016 determinó que los derechos de explotación de la introducción serán el 2% de las ventas anuales de los licores introducidos, igual para todos los productos, que no podrá depender de volúmenes, precios, marcas o tipos de producto.

En general, se encuentra un aumento del nivel de tributación por efecto del cobro del IVA y por la imposición del doble gravamen, específico y ad valorem, desde el 2016, el cual no estuvo exento de problemas al tratarse de una nueva metodología. En esa línea, los importadores de vino aseguran además que el cobro del impuesto *ad valorem* distorsionó casi que de manera definitiva el mercado de vinos. En resumen, se encarecieron en mucho los vinos de alta gama, con lo cual la oferta se concentró en la venta de vino de baja gama pues los impuestos los afectaba menos.

A la fecha, los impuestos a las bebidas alcohólicas son:

Tabla 1: Gravámenes de las Bebidas Alcohólicas en Colombia

IMPUESTO	Específico	Ad-Valorem	IVA
Cervezas	-	**NACIONAL: 48**% precio al detallista (sin empaques y envases **IMPORTADA:** El mayor de -**$326.50** por 300 ml -**CIF+Arancel+30%**	**19**% precio de venta
Vinos y Aperitivos Vínicos	$**200** pesos por cada grado de alcohol en botellas de 750 cm3	**20**% precio DANE	**5**% precio DANE
Aperitivos no vínicos Y Licores	$**295** pesos por grado de alcohol en botellas de 750 cm3	**25**% precio DANE	**5**% precio DANE.

Fuente: Elaboración Propia.
Nota: Los departamentos cobran derechos de explotación y de producción del 2% de las ventas.

Tabla 2: Resumen legislación reciente a las Bebidas Alcohólicas (sin cerveza)

LEY	IMPUESTO AL CONSUMO		IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS
	BASE GRAVABLE	TARIFAS	
Ley **223** de **1995** (Artículo 206)	Productos de 2,5º a 20º y de más de 35º grados, precio al detal (Artículo 205)	-De 2º hasta 15º, el 20% -De 15º hasta 20º, el 25% -De 20º hasta 35º, el 35% -Más de 40º, el 40%	Tarifa diferencial del 35%, cuando la venta se efectúe por quien los produce, importe o comercializa. (Artículo 17)
Ley **788** de **2002** (Artículo 50)	Número de grados alcoholimétrico que contenga el producto. (Artículo 49)	-Entre 2.5º y hasta 15º: $110 -Más de 15º y hasta 35º: $180 -Más de 35º: $270 pesos -Vinos de hasta 10º: $60	En el impuesto al consumo se encuentra el IVA cedido. Este es del 35% del valor liquidado por concepto de impuesto al consumo
Ley **1393** de **2010**	Número de grados alcoholimétrico que contenga el producto	-Productos de hasta 35º, $256 pesos por cada grado alcoholimétrico -Productos de más de 35º, $420 pesos por grado (Artículo 8)	En el l impuesto al consumo se encuentra el IVA cedido. Este es del 35% del valor liquidado por concepto de impuesto al consumo
Ley **1816** de **2016** (artículo 20)	Específico: Volumen de alcohol que contenga el producto. Ad-Valorem: Precio de venta al público	-Específico: $220 pesos por cada grado alcoholimétrico. Para vinos y aperitivos vínicos $150 pesos -Ad-Valorem: Tarifa del 25% sobre el precio de venta al público. Tarifa para vinos y aperitivos será del 20%	Tarifa del 5%. (Artículo 33)
Ley **2005** de **2019**	Panela " licores producidos en trapiches campesinos serán de libre producción y no serán objeto del monopolio	0% en ubicaciones específica (Artículo 14)	Tarifa del 0% si son producidos en trapiches
Ley **2158** de **2021**	Ley del Viche "las comunidades negras, afrocolombianas que desarrollan el proceso de destilación del Viche/Biche en los territorios"	Artículo 2 Exclusividad en producción para comunidades afrocolombiana en cuatro (4) departamentos: Chocó, Cauca, Nariño y V. del Cauca	N/A

Fuente: Elaboración Propia.

Es importante destacar que la cerveza tiene una tributación diferente a otras bebidas alcohólicas, regulada por las Leyes 2141 de 1996, 223 de 1995 y 1393 de 2010. A partir de la Ley 223 de 1995, la cerveza producida en el país solo paga impuestos sobre el líquido, no sobre los envases y empaques. Actualmente, la única tributación al consumo de la cerveza nacional es un impuesto *ad valorem* del 48%, más el IVA, cuyos cambios tributarios se discutirán más adelante.

Es importante señalar que esta tasa, aunque elevada, se aplica sobre el precio de venta al detallista del líquido establecido por el productor en cada capital de departamento, y el reporte mensual que hacen las empresas a las secretarías de Hacienda está desglosado entre el precio del líquido y el de los envases y empaques. Para ilustrar, en el año 2022, el líquido de una cerveza de 330 ml en lata o botella retornable tiene un valor promedio entre $800 y $850, que puede variar en cada departamento. Este valor puede ser un poco mayor para cervezas de mayor calidad, alrededor de $1,000. Además, encontramos que el valor del líquido reportado es menor en las cervezas de 1,000 ml, lo que hace que el impuesto que se liquida sea mucho menor que en la presentación común de 330 ml.

Para calcular la carga tributaria de la cerveza, es necesario tener en cuenta cómo se liquida tanto el impuesto al consumo como el IVA. La estimación del impuesto al consumo se basa en la información que los productores reportan a las secretarías departamentales cada mes y en el pago correspondiente. Por otro lado, el pago del IVA se hace directamente a la DIAN mediante la declaración bimensual del impuesto por parte de los productores o importadores de cerveza. La base gravable de este impuesto es el precio de venta, descontando el impuesto al consumo.

La reforma tributaria de 2019 implementó el cobro del IVA plurifásico a la cerveza, lo que implica que el productor o comercializador cobra el impuesto y obliga a los grandes comercializadores a declarar también el IVA. En este caso, el comercializador puede descontar de su declaración el IVA pagado por el productor, lo que genera una nueva base gravable. Esta nueva base tiene en cuenta el precio sin IVA más un margen de comercialización y es diferente al IVA monofásico que solo se aplica al precio al detallista. Aunque la carga tributaria del IVA plurifásico es mayor, su incremento del recaudo es del 10% aproximadamente, según estimaciones de la DIAN.

Además, la nueva base gravable tiene un efecto positivo para los grandes comercializadores de cerveza, ya que el pago del ICA a los municipios será menor al ser menor la base gravable declarada. No obstante, el efecto neto es difícil de medir ya que el pago del ICA tiene consideraciones propias que son difíciles de estimar.

Vale notar que se ha generado una discusión en torno a la tributación de la cerveza. Algunos trabajos como el de EConcept (2018) consideran que se debe cobrar también un impuesto específico, además del *ad-valorem* vigente, con el fin de corregir la externalidad negativa por el consumo de alcohol. También, la Comisión Estudios de los Tributos Territoriales (CETT, 2019, pág. 241) recomendó que en la base gravable del impuesto a la cerveza fueran incluidos los empaques y los envases. Sin embargo, es

bueno mencionar que este tema no ha sido considerado en las últimas reformas tributarias.

Comparación de la tributación con otros países.

Al comparar el marco normativo colombiano con otros países de la región se encontró que algunos países cobran solo un impuesto *específico* para las bebidas alcohólicas como Bolivia, Panamá y Honduras. Mientras que siete países escogieron gravar las bebidas alcohólicas con impuestos ad valorem: Argentina, Chile, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay y Venezuela. Por su parte, otro grupo de países cobran los dos impuestos, específico y ad valorem. En este grupo están Colombia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Perú y República Dominicana.

A continuación, describimos el marco tributario de algunos países de la región. Chile grava con impuestos a las bebidas alcohólicas tanto al momento de la importación como en la venta al detal. El impuesto de importación a las bebidas alcohólicas es conocido como ILA (impuesto adicional a los licores). Este se tiene una tarifa del 6% sobre el valor CIF y se liquida sobre el precio de importación. Por otra parte, se cobra un impuesto *Ad-Valorem* cuya tarifa es del 31.5% para licores destilados y del 20.5% para vinos, fermentados o cervezas. La base gravable de este impuesto es el precio de venta al detal. Para estimar el pago de impuestos se hacen estas dos operaciones:

(1) $Importación = CIF + AdValorem * Tarifa\ Correspondiente$

(2) $PrecioVenta = PreciodeVenta * Tarifa\ Correspondiente$

En Costa Rica el impuesto a las bebidas alcohólicas es conocido como ISC (Impuesto Selectivo al Consumo), el cual se cobra por el contenido de alcohol de la bebida alcohólica y se grava con una tarifa por cada mililitro de alcohol puro. Sus tarifas son las siguientes (convertidas a pesos colombianos del 1 de febrero del 2023): 0-15% impuesto de 30.07 COP, de 15%-30% 36,22 COP y mayor de 30% de 42,20 COP.

México, por su parte, tiene una de las estructuras tributarias más complejas de la región. Grava la importación y la venta de cualquier bebida alcohólica y también cobra un impuesto ad valorem y un derecho de aduana. En primer lugar, tiene el impuesto ad valorem, llamado Impuesto Selectivo al Consumo (IEPS), se cobra de acuerdo con el grado de alcohol de cada bebida: 26,5% para aquellas entre 0° y 14°, 30% para las que tienen entre 14°y 20° grados de alcohol y, 53% para bebidas alcohólicas con un grado de alcohol mayor a 20 grados.

También cobra impuesto a las importaciones y a las ventas a estos productos. Los dos impuestos mencionados anteriormente se calculan así:

(1) $Importaciones: (CIF + IGI + DTA) * Tarifa$

(2) $Venta: Precio\ de\ venta * Tarifa$

Para las bebidas alcohólicas la base gravable es valor CIF de las mercancías en la aduana. Por ende, incluye los seguros y el flete hasta el país de destino. A esta base se le aplica El IGI (Impuesto General de Importaciones). Finalmente, el DTA es el Derecho de Trámite Aduanero, el cual cobra una tarifa por el uso de las aduanas y sus

respectivos servicios. Hay por lo tanto cuatro gravámenes; lo cual convierte a este país como uno de los más complejos en materia de tributación de los licores. Por ejemplo, una de sus particularidades es que el IEPS forma parte de la base gravable para el cálculo del de ventas, es decir se cobra en cascada. Esto parecer ser lo que explica la alta carga tributaria en este país.

De otro lado, se adelantó un análisis de la estructura tributaria de la cerveza en cuatro países (Tabla 3). Esto con el fin de contrastar si las consideraciones propias de los gravámenes a la cerveza que hay en Colombia se repiten o por el contrario no son muy diferentes de las demás bebidas alcohólicas. En Chile se cobra un impuesto *ad valorem* a los destilados y la cerveza y los fermentados. Con base al tipo de bebida (indiferente de que tipo de bebida), se aplica la tarifa correspondiente. En esta medida, la cerveza paga un *ad valorem* del 20.5% sobre el precio de venta. Costa Rica, por su parte, cobra un impuesto específico el cual se liquida según los grados de alcohol de cada bebida. Asimismo, en México, se aplican tarifas diferenciales de acuerdo con el grado o contenido de alcohol de cada bebida. La cerveza, al tener menos de 14 grados de alcohol, se grava con un IEPS del 26.5%. Por último, en Uruguay se cobra un impuesto específico que no tiene mayor diferencia con las demás bebidas alcohólicas.

Tabla 3. Tratamiento de la cerveza en países pares

País	Tratamiento	Tratamiento diferencial[5]
Colombia	48% sobre el precio al **detallista (descontando empaques y envases)**	X
Chile	*Ad Valorem* de 20.5% sobre el valor de venta	
Costa Rica	*Específico* de 3.7 coronas costarricenses por mililitro puro de alcohol	
México	*Ad Valorem* del 26.5% sobre el precio de venta	
Uruguay	*Ad Valorem* de 27% y Específico de $89,16 por botella 300ml	

Fuente: Elaboración propia.

En esta tabla vemos que hay grandes diferencias con los demás países, en la manera cómo se grava a las bebidas alcohólicas. A nuestro entender la mayor diferencia se centra en la manera como se fijan las bases gravables en nuestro país, las cuales son fijadas por el productor y tienen algunos descuentos especiales; un tratamiento que no es recomendable puesto que le brinda una gran ventaja y hace difícil su fiscalización. Finalmente, se debe resaltar que en Colombia ya se cobra un IVA plurifásico el cual además de generar un mayor recaudo, moderniza el tratamiento tributario que se aplica en el sector.

[5] Entiéndase como tratamiento diferencial que no corresponde ni al *ad valorem* ni *específico.*

3. Tendencias recientes del mercado de bebidas alcohólicas en Colombia

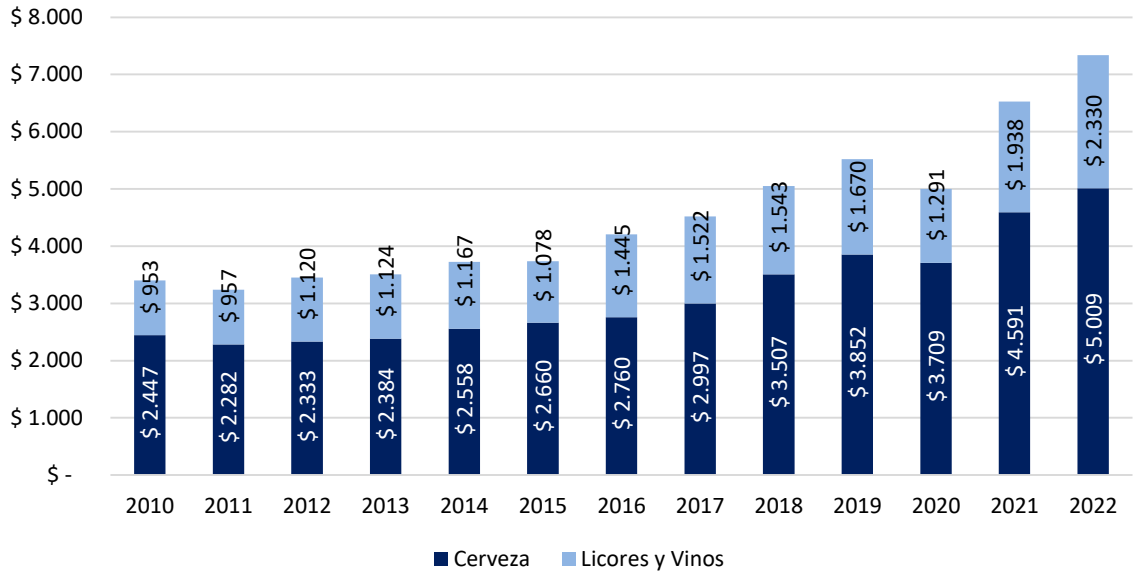
El análisis del mercado de bebidas alcohólicas de un país y su mirada a través del tiempo tiene una cierta complejidad. Esto porque las fuentes de información son muy diversas, las estadísticas que se llevan tienen bases distintas y los estudios de mercado que se adelantan generalmente utilizan información parcial o una parte de este amplio mercado. Nuestro objetivo en este acápite es tener una visión general de las grandes tendencias del mercado de las bebidas alcohólicas en Colombia. Las bebidas alcohólicas se clasifican en cervezas (nacionales y extranjeras), licores (nacionales e importados), vinos, aperitivos y bebidas Hard Seltzer (RTD's).

Algunos trabajos recientes han analizado el mercado de bebidas alcohólicas colombiano y lo han comparado con otros países. EConcept (2018) encontró que entre los años 2010 -2017 en Colombia, Perú, México y Chile, los precios tuvieron incrementos entre el 20% y 40%. Colombia fue de los países en la región en donde menos se incrementaron los precios en ese periodo. Además, al revisar cantidades, encontraron que Colombia tiene el segundo consumo per cápita más bajo después de Perú, con 3,4 litros de alcohol puro frente 5,6 en Chile y Argentina y 4,1 en México. Asimismo, al analizar el nivel de gasto per cápita en bebidas alcohólicas, Chile es el de mayor nivel de gasto, seguido de México y Colombia y Brasil. Mientras Chile tenía un gasto alrededor de $169 dólares anuales, en Colombia fue de $103 dólares y en Brasil de $61 dólares. Con estos resultados Colombia se sitúa muy por debajo del promedio de la Unión Europea de $287 dólares anuales per cápita, pero superior al promedio mundial de $78 dólares.

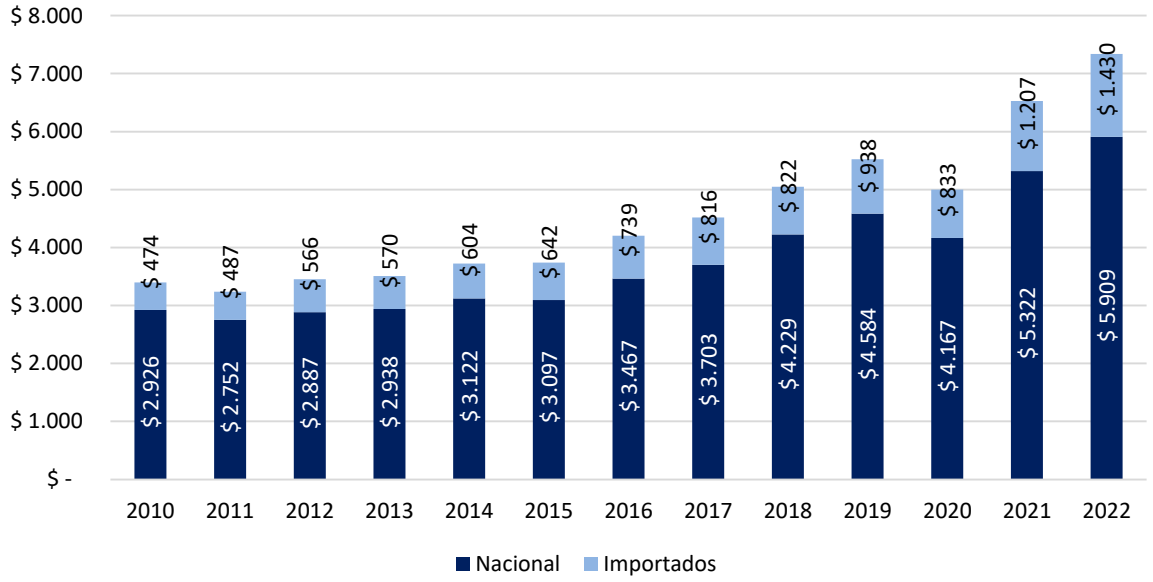
Asimismo, las ventas en el país presentaron un incremento tanto en volumen como en monto en la última década según la información de IWSR (International Wine and Spirits Research), empresa dedicada a reportar información de las bebidas alcohólicas de los países asociados. Pasaron de USD$3.400 millones en 2010 a cerca de USD$7.339 millones en el 2022, es decir, casi que se duplicaron en cerca de una década. Resalta la desaceleración en la economía en el año 2020 a raíz del COVID-19. Ya en los últimos años se observa una tendencia al alza de las ventas, incluso superando los niveles de tendencia previos a la pandemia. En resumen, a pesar de la devaluación del peso de los últimos años, así como los efectos de la desaceleración de la economía por la pandemia, el valor de mercado sigue incrementando constantemente.

La gráfica 1a presenta el valor del mercado, diferenciado entre cerveza y las demás bebidas alcohólicas. La cerveza explica entre el 55% y 75% del total de las ventas entre los años 2010 y 2022. El restante 25% y 45% es repartido por las demás bebidas alcohólicas, cuya participación es prácticamente estable. Por otro lado, la gráfica 1b presenta el valor del mercado, esta vez diferenciado entre bebidas alcohólicas nacionales e importadas. A pesar de que ambos grupos aumentan su valor de mercado, es clave mencionar que los importados han ganado participación a lo largo de la muestra pasando del 14% en 2010 al 19% en 2022. Sin embargo, el valor de mercado de las bebidas alcohólicas importadas no alcanza el 30% del valor de las nacionales.

Gráfica 1a: Valor de mercado por tipo de Bebida Alcohólica (millones de USD)



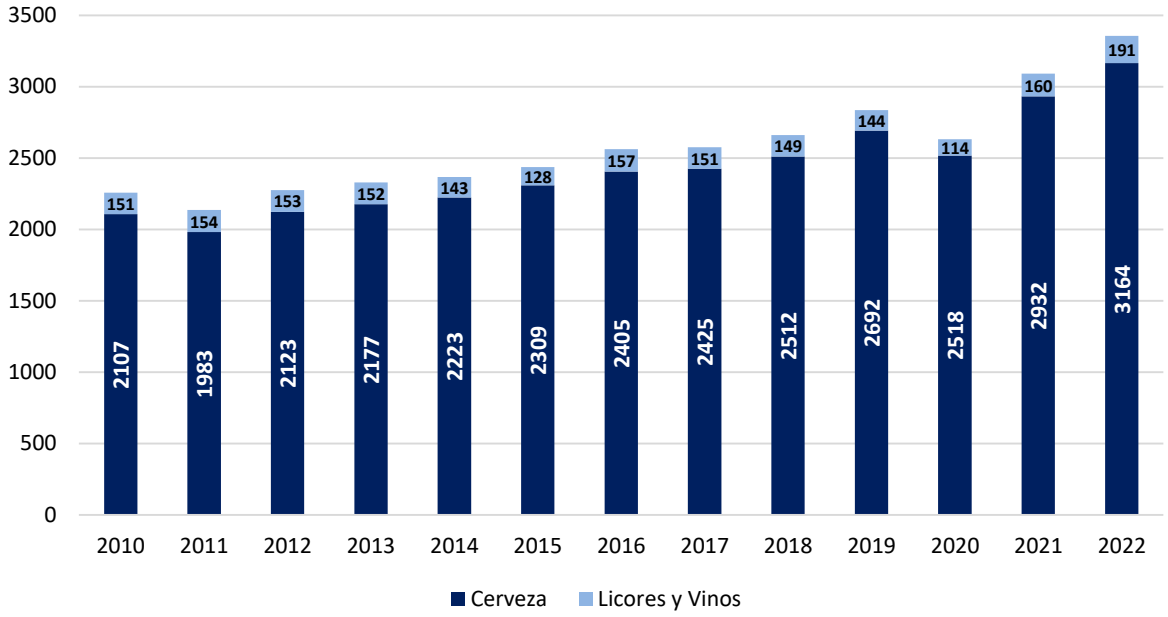
Gráfica 1b: Valor de mercado de bebidas alcohólicas según su procedencia (millones de USD)



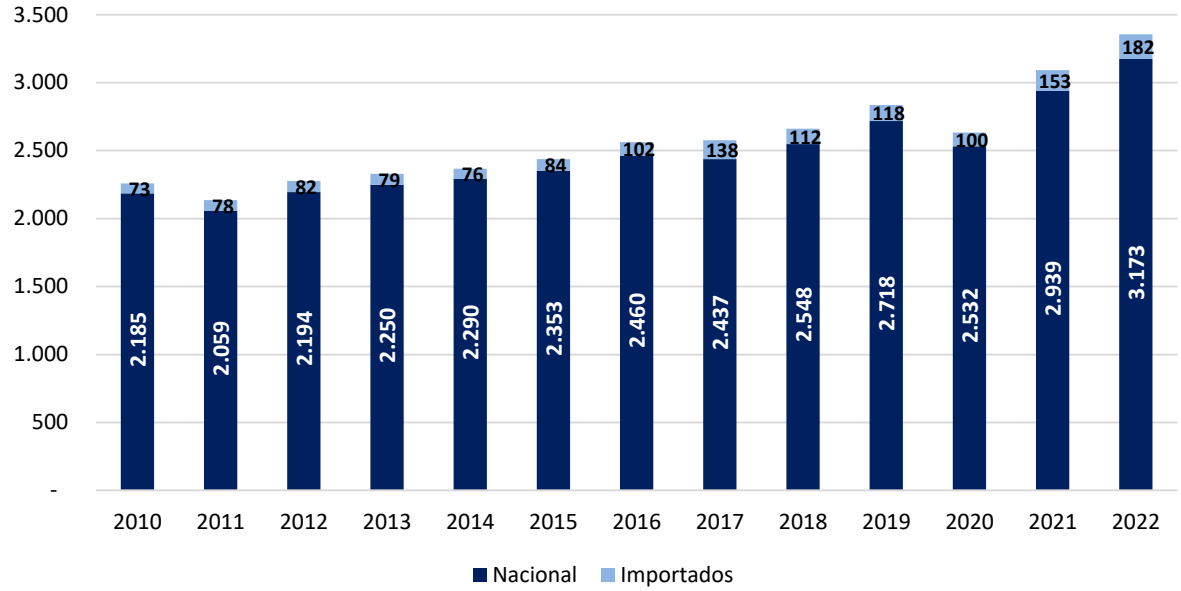
Fuente: IWSR, cálculos Fedesarrollo (2023).

De otro lado, la gráfica 2a nos muestra el total del volumen (estandarizado a miles de botellas de 750ml) consumido por tipo de bebida alcohólica. Vemos como la cerveza explica casi en todos los años más del 90% del total. Esto nos ratifica que Colombia es un país cervecero y que la participación del consumo de vino y licores se ha mantenido constante. El gráfico también nos muestra que la pandemia del COVID 2019 significó una reducción importante de consumo al pasar de 2.836 miles de botellas en 2019 a 2.633 millones en 2020, es decir una reducción del 8%, aunque para el año 2021 ya se recuperó y alcanzó cerca de los 3.092 miles de botellas. Adicionalmente, la gráfica 2b presenta el volumen de consumo de bebidas alcohólicas según la procedencia de esta.

Gráfica 2a: Volumen consumido por tipo de Bebida Alcohólica (millones de botellas 750ml)



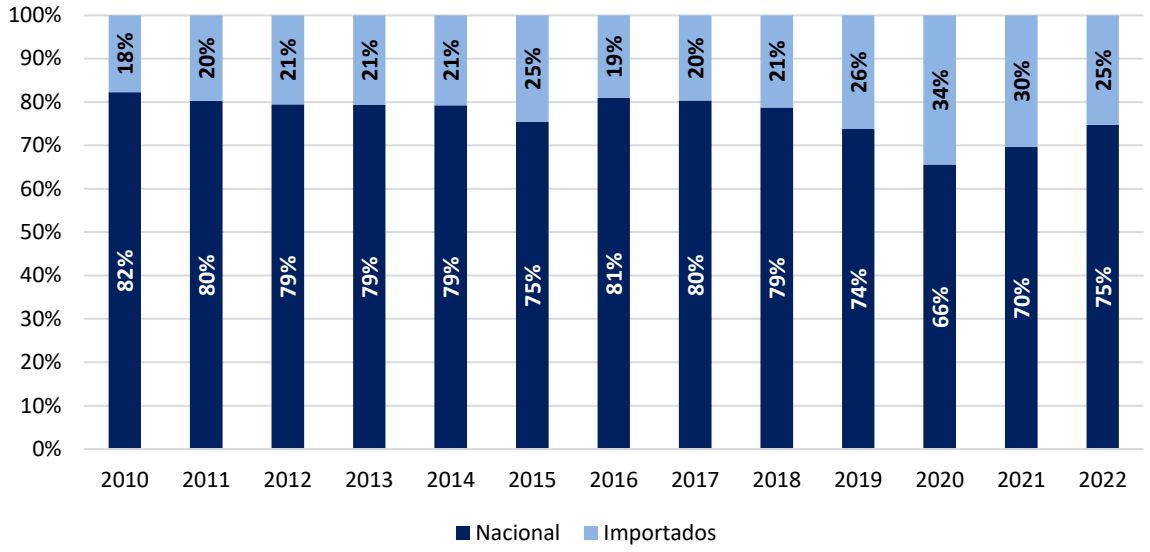
Gráfica 2b: Volumen consumido según su procedencia (millones de botellas 750ml)



Fuente: IWSR, cálculos Fedesarrollo (2023).

La gráfica 3 presenta la participación de los licores importados y nacionales desde el 2010 al 2022. Se observa un crecimiento de la participación de los licores importados, pues en el 2010 contaban con un peso del 18% y en el 2022 del 25%. Adicionalmente, el año de la pandemia fue el año con mayor participación de parte de los importados, pesaban un 34% del volumen.

Gráfica 3: Participación de Licores Importados en el Consumo (%)



Fuente: IWSR, cálculos Fedesarrollo (2023).

La tabla 4 presenta el volumen total de cerveza vendido y peso de la cerveza nacional en el mercado. Se observa un continuo incremento en el consumo de cerveza previo a la pandemia, pasando de 2,405 mil botellas cervezas en 2016 a 3,164 mil botellas de cervezas en 2022, un incremento de 32%. A pesar de la contracción en 2020, en 2021 llegó a un nivel superior a 2.932 millones de botellas.

Tabla 4: Volumen de Cerveza (medido en millones de botellas)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Total Cerveza	2.405	2.425	2.512	2.692	2.518	2.932	3.164
Total Nacional	2.361	2.344	2.457	2.638	2.482	2.859	3.072

Fuente: IWSR, Cálculos Fedesarrollo (2023).

Específicamente, Bavaria tiene un portafolio de más de 15 cervezas, la siguiente tabla, con la información disponible, muestra el peso de las 4 marcas más significativas y su peso dentro del portafolio de un departamento. Si bien esta composición del mercado por marcas de cerveza cambia por regiones o departamentos, es claro que siempre hay una o dos marcas que son las dominantes dentro del mercado.

Tabla 5: Participación por tipo de Cerveza en las ventas de Bavaria

Peso de la Cerveza por Año		
Producto	**2021**	**2022**
Marca 1	83.9%	52.7%
Marca 2	3.7%	0.0%
Marca 3	3.6%	8.0%
Marca 4	0.2%	0.7%

Fuente: Reportes 2021 y 2022 de productores - Cálculos Fedesarrollo.

Ahora bien, al revisar trabajos y fuentes de información recientes sobre el mercado de licores como Statista (2022), ICEX (2022) y Vali (2022) se concluye que se han identificado cambios importantes en el mercado de bebidas alcohólicas en los últimos años. Algunos de estos son producto de la pandemia de COVID-19, que disminuyó de manera drástica la venta de licores y también modificó los hábitos de los consumidores.

Sin embargo, hay cambios estructurales en el mercado de bebidas alcohólicas que vienen de tiempo atrás, los cuales se aceleraron con la expedición de la ley 1816.

Los grandes números que vimos anteriormente y sus modificaciones se explican por las tendencias recientes del mercado de licores vistos desde el consumidor. A continuación, presentamos dos tendencias que nos ayudan a entender hacia dónde va el mercado colombiano de bebidas alcohólicas:

a) Perfil del consumidor colombiano

El consumidor colombiano en los últimos años ha desarrollado un perfil diferente en el consumo de bebidas alcohólicas, que no solo explican el consumo actual, sino que da indicios para su consumo futuro. A grandes rasgos, los hombres prefieren las bebidas más fuertes (aguardiente y whisky) mientras que las mujeres optan por cocteles, cremas de licor y vodka (sabores ligeros, dulces y aromáticos) (ICEX, 2020). Ahora bien, al analizar por grupos de edad, los jóvenes entre 20 y 40 años prefieren el consumo de licores importados, mientras que mayores de 40 años optan por productos nacionales. En general, las personas de más ingresos consumen más vino y whisky importado mientras que los demás tienden a consumir aguardiente y ron y hay un nicho importante de consumidores de bajos ingresos que consumen aperitivos y similares y licores de aguardiente de muy bajo precio.

Por su parte, la imposición de la estructura mixta con dos componentes a las bebidas alcohólicas causó que el mercado del vino tuviera una fuerte distorsión. Esto llevó a que la venta de vinos de alta y media gama se redujera y aumentara cada vez más la venta de vinos de bajo precio. La ley 1816 hizo que con el componente *ad valorem* los vinos costosos subieran en mucho su precio final, por lo que creció el mercado de vinos de bajo precio en detrimento de los de alto precio. A su vez, cabe señalar que hay un aumento sostenido en la venta de licores importados. El whisky es el más importante de todos y supera con diferencia los demás; aunque la venta de tequila, ginebra y vodka también crece. El impuesto *ad-valorem* hizo que aumente más la venta de licores de precios bajos también.

Se han identificado otras tendencias como el tener en cuenta el medio ambiente, la producción orgánica y la importancia de la salud del consumidor. Esto explica en alguna medida el relativo auge de las cervezas con cero grados de alcohol, los licores ancestrales y las nuevas cervezas que resaltan la naturalidad de sus ingredientes. Igualmente se ha fortalecido el consumo de lo autóctono, lo tradicional y lo nacional; lo que explica el aumento de las ventas de licores nacionales artesanales. De hecho, esta tendencia es latinoamericana; así el vino de Mendoza, la cultura del pisco, de la cachaza y del tequila son buenos ejemplos. Asimismo, por efecto de la pandemia el consumidor abandonó lo que es conocido como mercado o sector de HOteles, REstaurantes y CAfes (HORECA). El nuevo consumidor lo hace en casa y por esto la venta a domicilio ha

tenido un crecimiento exponencial (VALI, 2021).[6] Aunque es claro que en los últimos meses esta tendencia tiende a revertirse.

b) Efectos del virtual fin del monopolio público de licores

La factual eliminación del monopolio de comercialización de las licoreras departamentales modificó en parte el mercado de bebidas alcohólicas en el país. Así, las licoreras departamentales han visto entrar a nuevos competidores en el mercado por parte de los nuevos productores privados nacionales y los licores importados. No obstante, si bien las empresas e industrias de licores departamentales tienen una mayor competencia siguen ostentando la mayor parte del mercado y algunas como la Fábrica de Licores de Antioquia lograron la mayor participación de mercado de la historia.

En esta línea, la apertura que creó la ley 1816 hizo que se presentara un incremento de la producción de licores nacionales. Este aumento tiene su lado positivo puesto que han surgido nuevas marcas; por ejemplo, de rones y ginebras nacionales de buena calidad y precios altos que compiten con los licores importados. Pero al mismo tiempo hay nuevos productos de dudosa calidad y de empresas no reconocidas en este mercado.

Asimismo, aunque la información del consumo es la del mercado legal, la ilegalidad afecta esta industria de manera importante. Una de las causas de esta ilegalidad es la carga impositiva, lo que hace que en algunos lugares se opte por el contrabando y el licor adulterado. El contrabando en Colombia tiene como puerta principal el departamento de La Guajira y el mercado de la Costa Atlántica es el más afectado; sin embargo, este problema es mucho más complejo. Hay que tener en cuenta que la ilegalidad es uno de los problemas de mayor importancia en la economía colombiana. Este ha sido persistente a lo largo del tiempo y afecta a varios sectores a pesar de los esfuerzos del gobierno nacional por controlarla. Específicamente, gran parte del interés en estas actividades se ha concentrado en el contrabando. Se estima esta actividad mueve unos US$5.160 millones anuales en el país, lo que representa según la DIAN una pérdida cercana a US$1.000 millones en recaudo de impuestos (4,6 billones) equivalentes al 0,5% del PIB. Dentro de la ilegalidad uno de los mercados más rentables es el de bebidas alcohólicas. Así mismo, la adulteración y falsificación ha sido uno de los fenómenos que mayor preocupación ha generado, especialmente en los últimos años por su importante crecimiento.

En los últimos años se han adelantado trabajos que han estimado el tamaño de la producción de bebidas alcohólicas del mercado ilegal. El estudio más reciente de Euromonitor (2020), que contó con una alta participación de los empresarios del sector y un amplio trabajo de campo, reveló que 22,4% del mercado es ilegal, lo que

[6] El trabajo de Vali (2021) considera que el mercado de bebidas alcohólicas no tiene pleno desarrollo y se hacen recomendaciones hacia problemas relacionados con los trámites de importación que son tediosos, estructura tributaria compleja y modificación en las reglas del juego. También hay campos de mejora en temas como una estampilla única y una tornaguía electrónica que facilite el comercio intradepartamental.

quiere decir que una de cada cinco botellas de licores que se comercializa en el país no cumple con los requisitos de ley. Según este estudio, el alcohol adulterado (53%) es el que tiene mayor participación en el mercado ilegal y es seguido por el contrabando (28%), el alcohol no apto para el consumo humano (9,7%), el artesanal ilegal (5,4%) y la evasión de impuestos de producción (4,1%), que son los tipos de alcohol ilegal más comunes.

Recientemente se ha incrementado la falsificación y adulteración de licores nacionales e importados. En unos casos, se utilizan botellas de licores premium y se rellena con otros licores, es decir se falsifican, y en otros casos se hace la producción ilegal de licores adulterados. Si bien siempre ha existido la adulteración de licores, el aumento reciente de esta práctica se explica por el aumento del precio de los licores nacionales reciente. Pero más preocupante, se ha detectado la adulteración de licores de muy bajo precio, por lo que inclusive en algunos casos utilizan metanol con consecuencias terribles como la muerte reciente de decenas de personas en Cundinamarca en la última navidad.

4. Los impuestos a las bebidas alcohólicas y los departamentos

A continuación, se estimarán los impuestos a las bebidas alcohólicas en las finanzas de los departamentos en Colombia. Hay que recordar que estos impuestos tradicionalmente son muy importantes para las finanzas territoriales y que en algunos departamentos su recaudo alcanza a explicar hasta el 60% de los ingresos corrientes y el promedio está alrededor del 35%. Antes de presentar los resultados cabe hacer algunas aclaraciones sobre cómo se trabajó la información del FUT[7] pues esta presenta problemas de clasificación que recientemente, además fue convertido en un nuevo sistema de información conocido como CUIPO[8], el cual además presenta nuevos retos para el trabajo de la información reportada.

En primer lugar, cabe destacar las numerosas fuentes de donde los departamentos obtienen ingresos. Estos incluyen tanto ingresos tributarios donde ingresan los impuestos al consumo y el IVA de licores, vinos y similares, como no tributarios donde se incluyen participación por el consumo por deporte, educación, salud y libre destinación. así como derechos de explotación por los mismos sectores[9]. En este ejercicio no incluimos las utilidades que generan las fábricas y empresas de licores como financiamiento pues estos no quedan registrados en los formatos del FUT.

La Tabla 6 presenta los ingresos obtenidos por los departamentos a través de los impuestos sobre las bebidas alcohólicas, reportados al Sistema de Información del Formulario Único Territorial (SISFUT) para los departamentos y el Distrito Capital y resume el trabajo de consolidación de la información. En términos generales, se observa que mientras la cerveza no se alcanzó a recuperar a niveles prepandemia, los licores y vinos registraron recaudos históricos durante el año 2021. Durante este último registro, la cerveza alcanzó un recaudo total por 2,4 billones de pesos, constantes del 2018, mientras los licores y los vinos alcanzaron una cifra cercana a 2,2 billones. La tabla también incluye los ingresos per cápita de cerveza y licores y vinos. Estos se estimaron dividiendo los ingresos por cada bebida alcohólica entre la población de 18 años o más. En este apartado se puede observar que el recaudo por cerveza presentó una leve tendencia al alza durante el 2021 pero al igual que el recaudo total no alcanza los niveles anteriores a 2019. Mientras tanto los licores y vinos presentan una tendencia al alza comparando el recaudo per cápita entre 2015 y 2021.

[7] Sistema de información de Formulario Único Territorial.
[8] Categoría Única de Información del Presupuesto Ordinario.
[9] Para más información se puede consultar el Catálogo de Clasificación Presupuestal para Entidades Territoriales y Descentralizadas – CCPET: https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesdeOrdenTerritorial/pages_catalogoclasificacionpresupuestalCCPET

Tabla 6: Ingresos totales por impuestos a la Cerveza y Licores[10] (pesos del 2018)

Año	Cerveza (miles de millones)	Recaudo Per Cápita (Cerveza pesos)	Licores & Vinos (miles de millones)	Recaudo Per Cápita Licores (pesos)
2015	2.619	81.394	1.424	44.245
2016	2.739	83.571	1.691	51.614
2017	2.655	79.466	1.967	58.893
2018	2.638	77.123	1.792	52.408
2019	2.516	71.482	2.063	58.607
2020	2.045	56.674	1.567	43.431
2021	2.445	66.509	2.243	61.023
Promedio	**2.522**	**73.745**	**1.821**	**52.889**

Fuente: SISFUT2 del DNP, ANIF y DANE. Cálculos Fedesarrollo.

De igual forma, los ingresos generados por la venta de licores y cerveza son muy importantes para los departamentos, como se puede observar en la Tabla 7. En por lo menos 7 departamentos, estos ingresos representan más del 50% de los ingresos corrientes, y en el Chocó llegan a alcanzar el 64% en el año 2021. Además, excluyendo a San Andrés, en los departamentos restantes, estos ingresos nunca bajan del 10% durante el periodo analizado. En particular, los departamentos de Bolívar, Boyacá, César y Sucre destacan por su alta participación cervecera, mientras que Antioquia, Caldas, Chocó, Cauca y Nariño se destacan por su alto consumo de vinos y licores.

[10] Los ingresos por licores incluyen Derechos de explotación, Desagregación IVA licores, vinos aperitivos y similares, Impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, Participación por el consumo y Participación y derechos de explotación por el ejercicio del monopolio de licores y alcoholes potables.

Tabla 7: Participación de los impuestos de licores y cerveza en los ingresos corrientes **(%)**

Departamento	2017		2018		2019		2020		2021	
	Licor	Cerveza	Licor	Cerveza	Licor	Cerveza	Licor	Cerveza	Licor	Cerveza
AMAZONAS	2,6	8,9	2,9	7,6	2,0	8,4	2,9	5,7	2,0	8,8
ANTIOQUIA	22,5	11,7	19,7	11,8	21,2	10,4	19,7	12,9	23,1	12,0
ARAUCA	2,7	27,0	3,1	23,7	2,3	22,7	3,2	22,6	3,7	22,9
ATLÁNTICO	9,5	22,6	8,8	21,3	10,2	20,5	9,4	23,9	11,1	20,4
BOLÍVAR	17,7	40,1	14,3	38,2	16,4	36,8	13,7	39,1	18,4	38,0
BOYACÁ	10,7	47,7	9,2	48,9	11,3	45,1	12,0	47,1	12,4	42,4
CALDAS	24,1	11,3	23,2	11,1	23,0	10,0	17,9	7,6	23,1	8,9
CAQUETÁ	13,1	29,6	11,1	24,7	13,1	24,8	15,1	24,3	19,9	24,2
CASANARE	6,1	37,4	6,8	33,0	6,2	30,0	6,0	29,8	7,6	30,9
CAUCA	39,0	17,7	37,6	18,4	33,6	18,9	33,6	15,9	36,9	16,5
CESAR	7,6	39,0	6,9	33,2	14,6	31,4	20,3	29,0	19,0	33,5
CHOCÓ	41,1	27,6	37,3	26,1	41,6	22,5	45,1	20,3	42,9	21,2
CÓRDOBA	18,4	37,2	16,9	37,1	16,8	37,0	17,6	35,9	20,4	37,3
CUNDINAMARCA	30,3	18,2	24,9	18,1	30,7	16,5	24,7	16,2	25,6	13,7
GUAINÍA	2,3	5,1	2,1	5,3	2,5	4,9	2,2	4,8	3,3	5,7
GUAJIRA	2,7	28,5	3,9	26,3	4,3	23,9	11,5	22,0	10,0	24,4
GUAVIARE	4,7	17,7	3,7	17,4	3,4	16,7	2,7	19,6	4,3	25,1
HUILA	21,4	27,1	20,6	23,9	19,0	23,4	14,5	21,0	23,4	20,2
MAGDALENA	7,4	26,1	9,8	24,3	7,9	23,8	11,1	19,9	11,4	20,8
META	7,4	31,9	7,6	30,9	6,7	29,9	5,8	26,8	10,2	24,5
NARIÑO	35,8	20,9	33,1	20,0	28,3	17,6	23,7	17,8	31,5	18,2
N. de SANTANDER	9,6	36,9	8,8	30,9	9,7	31,4	9,1	29,4	10,7	29,0
PUTUMAYO	13,0	27,2	15,7	25,4	13,3	23,7	12,7	19,2	18,2	21,1
QUINDÍO	15,8	14,2	15,5	12,6	17,2	12,9	17,9	11,4	19,2	11,3
RISARALDA	21,6	15,0	20,4	12,0	21,0	12,6	19,5	10,3	22,0	11,7
SAN ANDRÉS	0,1	0,6	0,6	0,5	0,1	0,5	0,0	0,2	0,1	0,2
SANTANDER	6,4	24,9	6,1	27,0	7,1	21,6	7,3	26,2	8,6	24,9
SUCRE	21,5	35,4	19,5	38,2	19,0	31,5	19,9	29,1	19,9	31,3
TOLIMA	10,8	37,5	11,7	36,2	12,5	31,6	10,1	29,9	13,6	28,8
VALLE DEL CAUCA	21,5	15,5	20,9	15,3	19,4	13,9	18,3	13,0	21,2	12,9
VAUPÉS	2,3	6,8	1,8	5,8	2,4	7,5	1,4	5,1	2,4	8,0
VICHADA	1,4	5,9	1,1	5,5	1,4	6,0	1,3	10,9	1,9	13,6
PROMEDIO NACIONAL	**13,7**	**22,9**	**12,9**	**21,6**	**13,3**	**20,3**	**13,0**	**19,7**	**15,1**	**20,1**

Fuente: SISFUT2 del DNP y DANE, Cálculos Fedesarrollo

La Tabla 8 presenta la relación entre los impuestos por cervezas, licores y cigarrillos y los ingresos corrientes de los departamentos de 2015 a 2021. En general, se observa que los ingresos provenientes de la cerveza se han mantenido a lo largo de este periodo como porcentaje del total de ingresos corrientes alrededor del 20% mientras ha aumentado la participación de licores y vinos. Por un lado, el recaudo de cerveza, que en el año 2015 representaba alrededor del 23% de los ingresos corrientes, ha disminuido a un 19% durante el último año analizado. Por otro lado, en el caso de los

licores, su recaudo se ha incrementado como porcentaje del mismo rubro, pasando del 15% en el año 2015 a un 20% en el año 2021. En cuanto al recaudo por cigarrillos y tabaco, este ha aumentado a lo largo del periodo estimado, ya que, aunque en el año 2015 tenía un valor cercano al 5%, en 2021 presento una participación del 10%. Finalmente, se evidencia que el ocio mantiene su peso en los ingresos corrientes, ya que en el año 2015 representó el 43% y en el 2021 el 49% de estos ingresos.

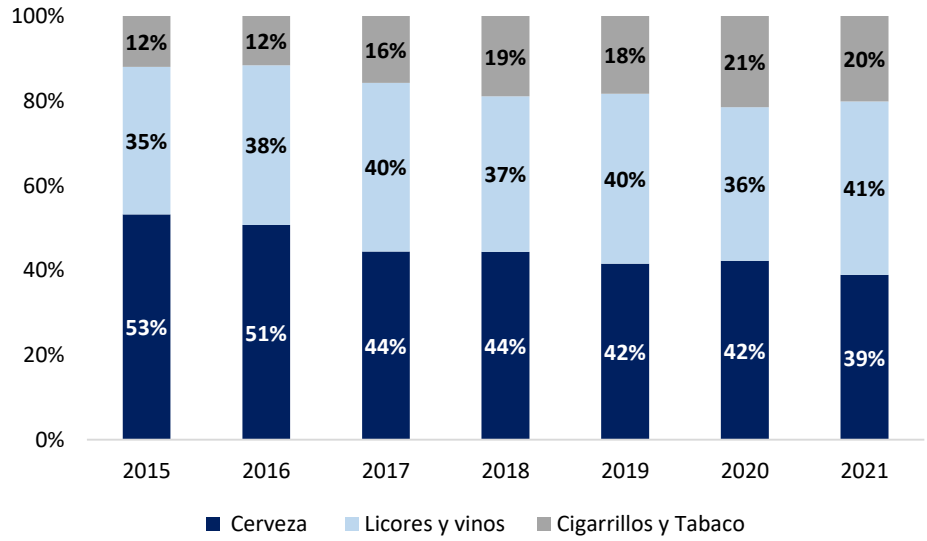
Tabla 8: Peso del recaudo por cervezas, licores y cigarrillos (%)

Año	Cerveza/ Ingresos Corrientes	Licores y vinos/ Ingresos Corrientes	Cigarrillo/ Ingresos Corrientes
2015	23%	15%	5%
2016	23%	17%	5%
2017	21%	19%	8%
2018	21%	17%	9%
2019	19%	18%	8%
2020	19%	17%	10%
2021	19%	20%	10%
Promedio	**21%**	**17%**	**8%**

Fuente: SISFUT2 del DNP, Cálculos Fedesarrollo (2023)

La gráfica 4 ofrece una visión más detallada de los cambios en los impuestos de cerveza, licores, vinos, cigarrillos y tabaco, y muestra la composición de los impuestos que lo conforman. En primer lugar, se observa que el peso de la cerveza dentro de este sector ha experimentado una caída consistente, pasando del 53% al 39% en su participación de 2015 a 2021. Por otro lado, el peso de los impuestos sobre cigarrillos y tabaco ha aumentado en 8 puntos porcentuales, pasando del 12% en 2015 al 20% en 2021. De igual forma, se ha registrado un repunte en la participación de los impuestos sobre licores en los últimos años. En 2015, estos impuestos representaban el 35% del total de los impuestos de cerveza, licores, vinos, cigarrillos y tabaco, mientras que en 2021 su participación llegó al 41%.

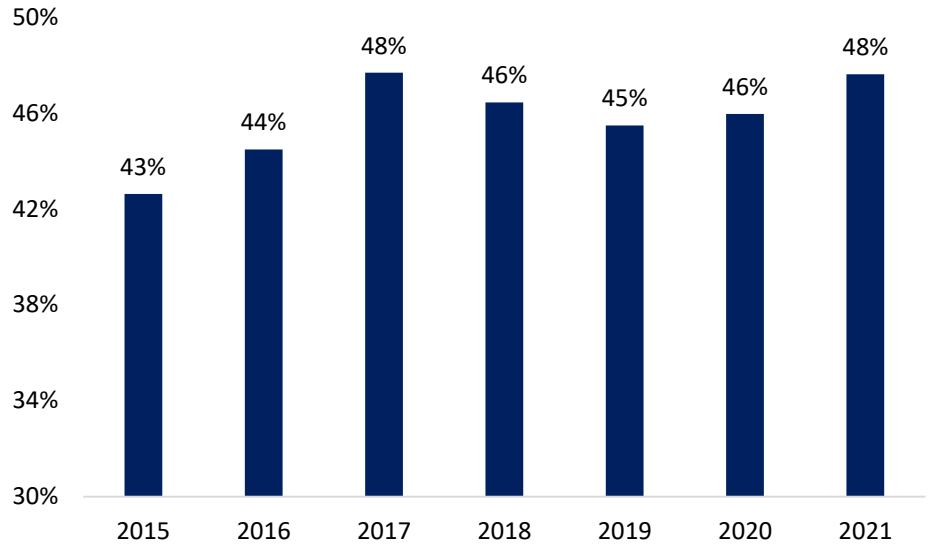
Gráfica 4: Composición de los impuestos de cerveza, licores, vinos, cigarrillos y tabaco (2000-2021)



Fuente: SISFUT2 del DNP, Cálculos Fedesarrollo (2023)

Finalmente, la gráfica 5 presenta los impuestos de cerveza, vinos y licores, y cigarrillos y tabaco como porcentaje de los ingresos corrientes. Esta gráfica muestra que estos impuestos han ganado una leve participación en la composición de los ingresos corrientes; pues a mitad de la década pasada pesaban un 43% y en 2021 alcanzan un 48%.

Gráfica 5: Impuestos de cerveza, vinos y licores, y cigarrillos y tabaco como porcentaje de Ingresos Corrientes



Fuente: SISFUT2 del DNP, Cálculos Fedesarrollo (2023)

a. Estimaciones de estructura tributaria a las bebidas alcohólicas

A continuación, presentamos una revisión de algunos trabajos recientes relacionados con este estudio. En general, existe una amplia bibliografía sobre la tributación de las bebidas alcohólicas, la cual ha aumentado en la medida en que hay más interés por parte de los gobiernos y entidades como la Organización Mundial de la Salud en abordar este tema.

En un trabajo reciente, Anderson et al. (2020) compararon la evolución de los impuestos a las bebidas alcohólicas en 42 países. Analizaron los años 2008 y 2018 y encontraron que, en primer lugar, las tasas aumentaron ligeramente más del 10% en el periodo estudiado.[11] La mayor preocupación de los gobiernos por controlar el consumo de bebidas alcohólicas explica el aumento en la tributación de este tipo de bienes. Según el trabajo de Anderson et al. (2020), la intensidad en la lucha contra el tabaco parece haber encontrado en el alcohol un nuevo interés. Además, al analizar el impacto del impuesto *ad valorem* en las bebidas alcohólicas, los autores concluyen que este no es el mejor impuesto ya que castiga en exceso a los vinos de precios altos en favor de los vinos baratos. En su lugar, proponen la implementación de un impuesto específico.

Este estudio también muestra las grandes diferencias entre los mercados de bebidas alcohólicas, con mercados donde predomina el vino, otros donde predomina la cerveza y algunos pocos donde predominan los licores. Además, aún existe la práctica de gravar con menores tasas al vino y la cerveza debido a la percepción de que su consumo es menos dañino que el de otras bebidas alcohólicas. Sin embargo, los datos indican un leve aumento en las tasas de las cervezas en los últimos tiempos.

De otra parte, Sornpaisarn et al (2017) presenta un trabajo que es una guía para las autoridades de un país para diseñar, poner en marcha o ajustar la política pública frente a las bebidas alcohólicas. Consideran que hay mucho por hacer pues todavía un alto número de países que no gravan estas bebidas.[12] La Encuesta Mundial de Alcohol y Salud del 2012 encontró que 11 países no le cobran impuestos a la cerveza, 28 al vino y 15 a los licores. Frente a la carga tributaria el estudio recomienda que se apliquen dos estimaciones de la carga tributaria: (i) los impuestos como porcentaje del precio al detal y, (ii) el impuesto como por unidad de etanol o grado de alcohol. Afirman que también es bueno hacer comparaciones entre países para saber que tan lejos o cerca se está de la tendencia general.

Frente al tema del consumo de alcohol sin importar la bebida vemos que el debate público ha aumentado. En efecto, algunos defienden con buenos argumentos que no

---

[11] Anderson, Kim. Consumer Taxes on Alcohol: An International Comparison over Time. K. Journal of Wine Economics, Volume 15, Number 1, 2020, Pages 42–70. (doi:10.1017/jwe.2020.)

[12] Sornpaisarn, B. et al (2017). Resource tool on alcohol taxation and pricing policies. OMS – CAS – CAMH. OMS. Ginebra.

importa cómo se consuma, o mejor cual bebida alcohólica sea consumida, lo importante es el total (volumen) de alcohol que se consuma y que sea un consumo responsable. Por esto muchos recomiendan acompañar su consumo con alimentos, agua y consumir de manera moderada. Nolla et al (2015) al hacer un análisis de lo que comúnmente se conoce como trago estándar adelanta un análisis en donde concluye que el punto central es que todo consumidor debe tener en claro que todas las bebidas embriagantes tienen alcohol.[13] Sin embargo, lo relevante es saber cuál es la medida promedio de etanol cuando se consumen las diferentes categorías consumidas en un referente común (trago estándar), pues no hay diferencia alguna en el etanol que se consume. El libro además hace recomendaciones para tener un consumo responsable y no nocivo de estas bebidas.[14]

Para el caso colombiano, EConcept (2018) adelantó un trabajo detallado sobre la institucionalidad y el marco regulatorio del sector de bebidas alcohólicas en el país.[15] Sus conclusiones y recomendaciones apuntan a desarrollar más el sector ya que en el mismo hay serios problemas de diseño que distorsionan su buen andar. Entre las dificultades que encuentran en materia tributaria proponen acabar con los derechos de explotación, pero sus recomendaciones van más lejos al recomendar que "*La estructura tributaria debe continuar siendo el resultado de la combinación de un impuesto específico y de un impuesto que grave el licor en función de su precio. El impuesto específico debería ser igual por grado de alcohol para todas las bebidas alcohólicas, de manera que garantice que la externalidad negativa que produce el consumo de licores sea adecuadamente tratada*." (pág. 7).

En línea con lo anterior, la mayoría de los trabajos recientes reseñados apuntan a gravar con impuesto al consumo por el grado de alcohol de todas las bebidas alcohólicas. Esto tiene ventajas al no discriminar entre bebidas por el cobro del impuesto y dar un trato similar a todos los consumidores. Por esto las estimaciones que adelantamos buscan medir los gravámenes por tipo de bebida alcohólica bien sea por grado de alcohol, o por litro de alcohol.

Dada la estructura tributaria de las bebidas alcohólicas la información necesaria para estimar los impuestos efectivamente pagados por grado de alcohol o por un litro de alcohol puro son los siguientes:

i) Los precios que se convierten en la base gravable para la liquidación de los diferentes gravámenes aplicados para cada bebida alcohólica,

---

[13] Nolla, E. et al (2015). El Trago estándar en México – una herramienta para la prevención del uso nocivo del alcohol. FISAC. Ciudad de México.

[14] El libro además hace una detallada explicación de los efectos del alcohol en el cuerpo y a partir de ahí adelanta recomendaciones para consumir en forma moderada y responsable.

[15] E-concept (2018). Mercado de Bebidas Alcohólicas en Colombia: Impacto de la Ley 1816 de 2016 y Pasos a Seguir. Mimeo. Bogotá.

ii) Las tarifas que se aplican por cada gravamen a las bebidas alcohólica,
iii) El grado de alcohol para todas estas bebidas y,
iv) El precio al detal o de venta de las bebidas alcohólicas.

La recopilación de esta información tuvo más problemas de lo esperado. Esto porque, como vimos, la legislación es muy diversa entre las bebidas alcohólicas y porque hay un alto número de productos por cada bebida alcohólica. No hay sistema de información del sector que disponga de toda la información para hacer la estimación de la carga tributaria y demás estimaciones adelantadas.

Frente a los licores, vino y aperitivos, la Ley 1816 de 2016 definió que el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) es la entidad encargada de certificar todos los años el precio de venta al público de los vinos y licores, antes de impuestos. En general, el DANE hace un extenso trabajo de campo en supermercados de cadena, tiendas de barrio y establecimientos especializados en la venta de bebidas alcohólicas. Se recopila la información por medio un trabajo de campo para el diligenciamiento de formularios electrónicos que reportan precios por tipo de licor y cantidades vendidas. El DANE publica el precio antes de impuestos por unidad de 750 cc.

Pero esta es solo una parte de la información, falta la de cerveza que es reportada directamente a las oficinas de renta de las secretarias de Hacienda departamentales. También está la información del Fondo Cuenta de licores importados que administra la Federación Nacional de Departamentos. Estos cálculos se presentarán en el Anexo I. Además, se utilizaron los reportes del IWSR (International Wine and Spirits Research), los cuales fueron muy útiles para contrastar la información y para tener información del precio final de venta.

A continuación, describimos la metodología para hacer nuestras estimaciones.

Metodología

1. Con la información del DANE, en primer lugar, se construyó una base de datos entre los años 2017 y 2021. Encontramos un total de 6.252 productos en promedio anual y, que en este amplio listado un alto número entran y salen año a año. Dada esta variabilidad se decidió reducir la muestra para las estimaciones a sólo aquellas bebidas que se mantuvieran durante el periodo analizado. Así, tenemos un total de 2.870 productos con sus respectivos precios como promedio anual. Finalmente, para validar que los precios del DANE si reflejan los del mercado, se compararon con los precios reportados por el ISWR. Se encontró que estos son muy similares, lo que nos asegura que es una base de datos confiable.
2. La información anterior la clasificamos por la cantidad de alcohol de cada producto. El INVIMA tiene una clasificación de las bebidas alcohólicas en Colombia, con la cual se hizo una categorización por el nivel de alcohol. Solo por mencionarlo, este Instituto tiene registradas 70 presentaciones de aguardiente, 668 aperitivos, 69 ginebras, 128 rones, 248 RTD's, 140 tequilas, 4.614 vinos, 45 vodkas, 166 whiskys, y 104 de otros productos.

3. Se utilizaron los precios de venta reportados por el IWSR para más 1,200 productos.
4. Finalmente se procedió a hacer las siguientes estimaciones para la tributación:
    a. Por grado de alcohol
    b. Por litro puro de alcohol

5. Resultados

Antes de presentar los resultados, las siguientes tablas y gráficos nos muestran información de precios promedio ponderados por la cantidad vendida, grados de alcohol promedio por categorías de bebidas y cantidad necesaria de botellas para tener 1,000 ml de alcohol. Así, la tablas 9 y 10 presentan la variación de precios de los licores en los últimos cinco años. En ella se destaca el alza de los precios de la todos los licores y en especial de la ginebra y el tequila.

Tabla 9: Precios promedio de algunos licores 2017 -2022 ($ pesos) *

Licor	Grado	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Aguardiente	29	29.907	29.983	29.006	28.985	31.716	33.605
Ginebra	40	91.799	101.896	149.788	178.248	169.335	157.400
Ron	40	45.742	53.975	83.1224	76.4726	92.531	91.600
Tequila	40	96.337	88.630	116.105	145.132	140.777	180.100
Vino	12	38.252	31.749	46.3538	35.2289	34.172	36.500
Vodka	40	45.849	46.307	65.2936	69.2112	78.208	70.300
Whisky	40	105.614	127.79	168.687	212.545	274.183	422.200

Fuente: DANE e IWSR- Cálculos Fedesarrollo.
*Se presentan los licores con mayor relevancia del mercado.

Dada la gran variedad de licores que existen en el mercado, se presenta en la tabla 10 los precios promedio discriminados por categoría de licor, según la categorización realizada por IWSR. Se destaca que la categoría más económica es la Low Price, como su nombre indica, seguida por la categoría Value. En el otro extremo, la categoría Prestige Plus tiene un valor promedio de alrededor de 47 veces más que la categoría Low Price, lo que permite entender la gran variación de precios que depende de la categoría y segmento de precio del licor.

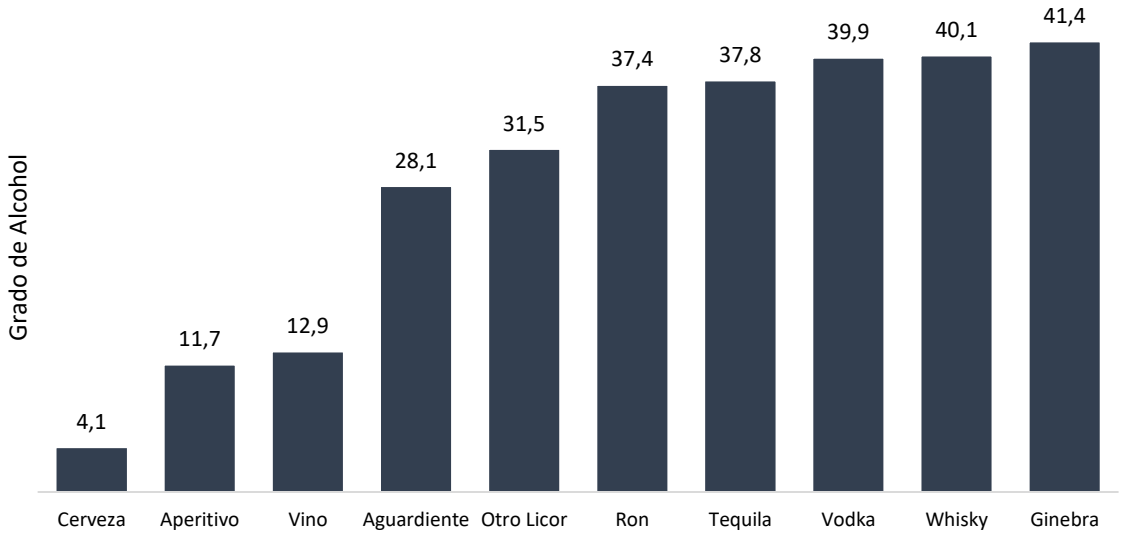
Tabla 10: Precios promedio de licores 2017 -2021 ($ pesos)

Categoría	2017	2018	2019	2020	2021
Low Price	19.082	20.558	25.580	27.018	28.373
Value	25.908	25.792	33.859	36.437	38.627
Standard	39.856	39.415	50.269	59.758	62.031
Premium	80.522	80.017	91.738	105.506	118.305
Super Premium	104.231	115.613	142.958	170.078	176.501
Ultra Premium	148.882	160.941	187.710	220.933	232.135
Prestige	413.210	433.756	536.715	619.153	659.954
Prestige Plus	1.168.560	1.329.033	2.023.013	1.644.627	1.317.318

Fuente: DANE e IWSR - Cálculos Fedesarrollo.

Asimismo, la gráfica 6 nos muestra el contenido alcohólico promedio de los licores y los vinos. La ginebra es el licor que tiene más grados de alcohol, seguida del whisky, vodka, tequila y ron. El aguardiente tiene en promedio menos grados de alcohol.

Gráfica 6: Grado de Alcohol Promedio por categoría de Bebida (%)



Fuente: INVIMA, Cálculos Fedesarrollo.

La Tabla 11 presenta las unidades de 750ml requeridas por categoría de bebida alcohólica para alcanzar el litro de alcohol puro.

Tabla 11: Unidades estándar (750ml) para alcanzar un Litro de alcohol puro

Grado de Alcohol Promedio	Bebida Alcohólica	Botellas para Litro de Alcohol
4.1	Cerveza (330 ml)	75.5
11.7	Aperitivo	11.4
12.9	Vino	10.3
28.1	Aguardiente	4.7
31.5	Otros Licores	4.2
37.4	Ron	3.6
37.8	Tequila	3.5
39.9	Vodka	3.3
40.1	Whisky	3.3

Fuente: INVIMA, Cálculos Fedesarrollo.

a) Tributación Por Grado de Alcohol

El pago de impuestos de licores por grado de alcohol muestra en primer lugar, que para los años 2021 y 2022 el pago de este impuesto se ubicó entre los $491 y $1.523 pesos. La tabla 12 muestra la evolución en el pago de impuestos por licores entre 2017 y 2022 y se observa como esta tributación aumenta a lo largo de los seis años encontrando las diferencias esperadas entre licores dado el segmento de precio.

Tabla 12: Tributación de 5 categorías de licores por segmento de precio con base en grado de alcohol 2017-2022 ($)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Promedio
Value	295	363	462	463	491	509	430
Standard	344	397	478	477	489	549	456
Premium	567	515	796	818	850	873	737
Super Premium	850	660	967	912	1.032	1.249	945
Ultra Premium	920	934	1.226	1.351	1.419	1.523	1.229

Fuente: IWSR y precios DANE, Cálculos Fedesarrollo.

En cuanto a los vinos, la tributación se basa en el grado de alcohol y difiere con los licores de acuerdo con el segmento, siendo ligeramente superior para los vinos. La tabla 13 muestra cinco categorías de precios: Value, Standard, Premium, Super Premium y Ultra Premium. Se ha observado que la tributación de los vinos de la categoría Value ha disminuido con el tiempo, mientras que en las otras cuatro categorías ha aumentado de manera notable, especialmente en los vinos de alta gama. En 2017, la diferencia en la tributación por grado de alcohol entre un vino de la categoría Value y uno de Ultra Premium era de más de tres veces, mientras que en 2022 esta diferencia se ha ampliado a nueve veces. Esto se debe a que actualmente se vende mucho más vino de bajo precio en el mercado. Si bien el aumento de precios también refleja la devaluación del peso en los últimos años, incluso después de corregir este efecto, las diferencias siguen siendo muy notables.

Tabla 13: Tributación de 5 categorías de vino por segmento de precio con base a grado de alcohol 2017 -2022 ($)

Categoría	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Promedio
Value	1,020	354	380	361	389	529	505
Standard	572	585	612	558	659	844	638
Premium	723	905	857	797	874	1,044	867
Super Premium	576	2,045	2,420	980	1,087	2,377	1,581
Ultra Premium	2,626	2,836	4,373	3,661	4,082	5,183	3,794

Fuente: IWSR y DANE, Cálculos Fedesarrollo.

La tabla 14 nos muestra el pago de impuestos por grado de alcohol de las cervezas más vendidas en Colombia. Vemos como este pago oscila en un rango entre los $116 y $153 y con promedio de pago de impuestos por grado de alcohol de $132. Se encontró además que el precio de venta al detallista reportado para las presentaciones de 1,000 ml es menos del doble que el de las cervezas de 330ml; esto significa que el pago de impuesto de estas presentaciones por grado de alcohol es mucho menor a estos valores que se estimaron para botellas de 330 ml.

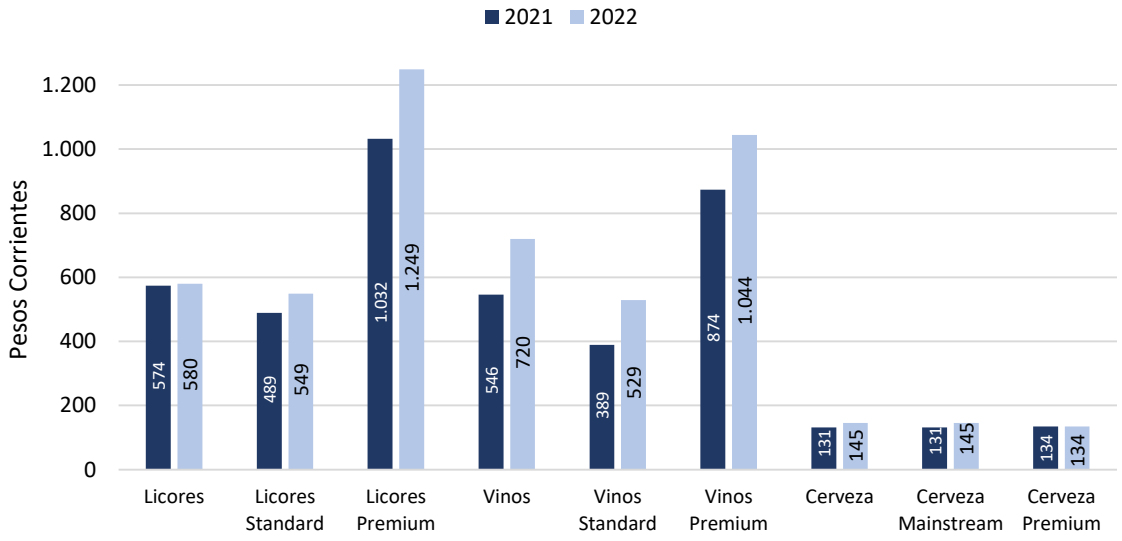
Tabla 14: Impuesto pagados por la Cerveza por grado de alcohol ($)

Producto	2021	2022
Marca 1	132	145
Marca 2	116	118
Marca 3	124	135
Marca 4	137	153
Mainstream	131	145
Premium	134	134
Promedio Ponderado	132	145

Fuente: Reportes 2021 y 2022 a secretarías de Hacienda - Cálculos Fedesarrollo.

A continuación, la gráfica 7 nos muestra la comparación de la tributación por grado de alcohol de los vinos, licores y cerveza. Los vinos pagaron en promedio $720 pesos por grado de alcohol, lo que representa cerca de un 25% superior a licores Standard. Licores premium, por su parte, pagaron más del doble que licores Estándar. Se encontró además un gran aumento de la tributación de vinos entre el 2021 y 2022, lo que se explica por la devaluación de ese periodo, ya que la gran mayoría de los vinos son importados.

Gráfica 7: Tributación por grado de alcohol (promedio por categoría de bebida alcohólica)



Fuente: IWSR y cálculos Fedesarrollo.

b) Tributación por Litro de Alcohol Puro

A continuación, calculamos la tributación que una bebida alcohólica paga al consumir 1,000 mililitros de alcohol (etanol). Para hacerlo, en primer lugar, normalizamos las cantidades de botellas 750 ml para el vino y los licores, para alcanzar los 1,000 ml. Por lo tanto, se requieren alrededor de 13 botellas de vino y 3.3 botellas de licor para alcanzar esa cantidad de alcohol. En segundo lugar, se tomaron los valores promedio de las tres categorías de bebidas alcohólicas y se multiplicaron por el número de botellas necesarias. Para licores, se tiene una muestra de seis años de 5 categorías

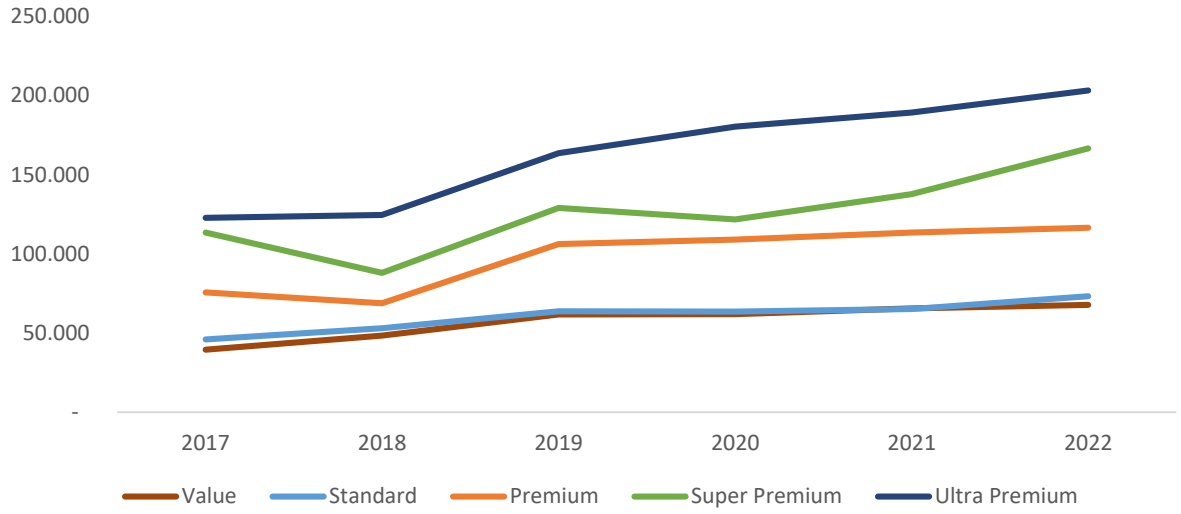
diferenciando por el segmento de precio. Para hacer la estimación se utilizó el precio promedio ponderado de cada categoríia en los seis años. La tabla 15 y la gráfica 8 presenta la tributación para alcanzar un litro puro de alcohol. En esta destaca como los impuestos pagados se ordenan de acuerdo al segmento de precio, siendo los licores Value y Standar los que menos pagan en comparación los licores premium como es de esperarse.

Tabla 15: Tributación por Litro Puro de Alcohol de licores por segmento de precio ($)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Promedio
Value	39.333	48.399	61.553	61.771	65.528	67.802	57.398
Standard	45.884	52.994	63.699	63.555	65.160	73.168	60.743
Premium	75.648	68.702	106.131	109.020	113.296	116.416	98.202
Super Premium	113.389	87.949	128.936	121.643	137.658	166.514	126.015
Ultra Premium	122.635	124.524	163.531	180.195	189.154	203.081	163.853

Fuente: IWSR y precios DANE, Cálculos Fedesarrollo.

Gráfica 8: Tributación por Litro Puro de Alcohol de licores por segmento de precio



Fuente: IWSR y precios DANE, Cálculos Fedesarrollo.

En la tabla 16 y gráfica 9 se presentan los impuestos pagados por litro de alcohol del vino clasificado en cinco categorías durante el período 2017-2022. La categorización se hace necesaria para analizar los impuestos pagados, ya que en Colombia existen miles de presentaciones de vino. Al igual que con los licores, se observa un aumento en los impuestos pagados por litro de alcohol a lo largo del período. Estas grandes

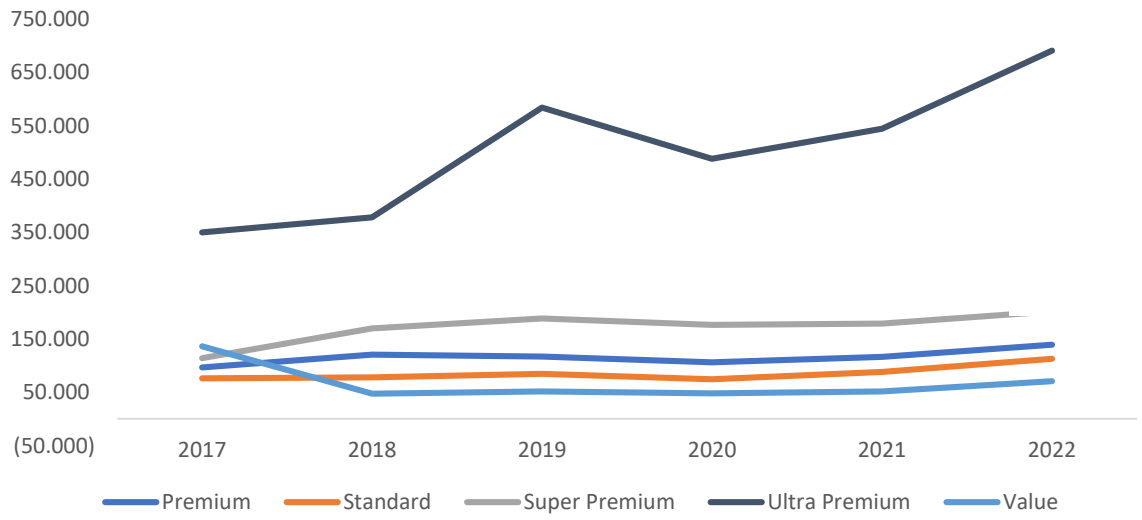
diferencias en los impuestos pagados por categorías de vino se deben a que existen vinos muy costosos, incluso más que los licores de mayor precio.

Tabla 16: Tributación por Litro Puro de alcohol de vinos por segmento de precio ($)

Categoría	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Value	135.944	47.140	51.771	48.144	51.840	70.562
Standard	76.255	77.947	84.358	74.439	87.932	112.527
Premium	96,357	120,676	117,182	106,265	116,577	139,238
Super Premium	76,762	272,696	324,659	130,675	144,958	316,869
Ultra Premium	350,145	378,127	584,411	488,154	544,319	691,032

Fuente: IWSR y precios DANE, Cálculos Fedesarrollo.

Gráfica 9: Tributación por Litro Puro de Alcohol de vinos por segmento de precio



Fuente: IWSR y precios DANE, Cálculos Fedesarrollo.

A continuación, estimamos la tributación que paga una bebida alcohólica al consumir 1,000 mililitros de alcohol (etanol). Para hacer dicha estimación, en primer lugar, se normalizaron las cantidades de botellas a 330 ml para la cerveza. La Tabla 17 nos muestra el total del impuesto pagado para una muestra de 4 cervezas en los años 2021 y 2022. De igual manera, se presenta en dos categorías: mainstream y premium[16], aunque no se encuentra una diferencia significativa entre ambas categorías de bebida. Este se sitúa alrededor de $44,000 pesos en el 2022.

[16] *Premium* se consideran aquellas cervezas cuyo precio es superior a 2.800 pesos mientras *mainstream* son las inferiores.

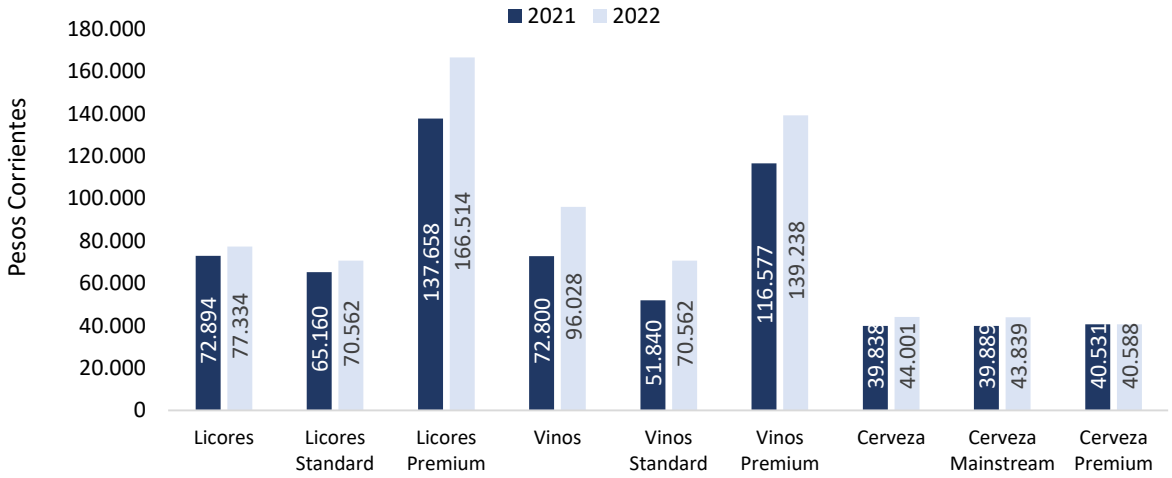
Tabla 17: Total Impuesto pagado por litro de alcohol puro ($ corrientes)

Producto	2021	2022
Marca 1	39.963	44.068
Marca 2	35.191	35.712
Marca 3	37.575	40.969
Marca 4	41.533	46.406
Mainstream	39.889	43.839
Premium	40.531	40.588
Promedio Ponderado	39.898	44.001

Fuente: Reportes 2021 y 2022 de Bavaria, Cálculos Fedesarrollo.

Finalmente, la gráfica 9 nos presenta el resumen del pago de impuestos por un litro de alcohol de vinos, licores y cerveza. A pesar de la discrepancia por distintas categorías, se observa que en promedio la tributación por litro puro de alcohol es similar entre vinos y licores Standard, mientras en licores premium llega a ser más de dos veces. Adicionalmente, la cerveza es la bebida alcohólica que menos impuestos paga por litro puro de alcohol.

Gráfica 9: Tributación por Litro Puro de alcohol de entre Licores, Vinos y Cerveza (pesos)



Fuente: IWSR y precios DANE, Cálculos Fedesarrollo.

6. Conclusiones

La economía funciona mejor cuando hay iniciativa privada y competencia en los mercados, pero el Estado debe intervenir en situaciones en las que el mercado no puede operar adecuadamente debido a externalidades negativas que afectan a la sociedad. El consumo excesivo de alcohol es un ejemplo de una externalidad negativa que puede causar problemas de salud y sociales. Una forma de corregir esto es a través de impuestos para desalentar el consumo y financiar políticas y programas para tratar las consecuencias negativas.

En Colombia se ha gravado las bebidas alcohólicas desde hace mucho tiempo y la renta del aguardiente fue una fuente importante de ingresos para los estados soberanos en el siglo XIX. En 1923, se convirtió en un monopolio en manos de los departamentos y esto permitió que controlaran el mercado de licores y tuvieran un mercado cautivo. En las últimas décadas, se han aplicado diferentes impuestos a las bebidas alcohólicas, como el ad valorem, el impuesto específico y el IVA. Este aumento en la tributación ha resultado en una estructura tributaria compleja y difícil de aplicar que ha estado en vigor desde mediados de los años noventa. Además, la cerveza es tratada de manera diferente en comparación con otras categorías de bebidas alcohólicas. Esta disparidad de tributación es particularmente atípica al compararlo con estructuras tributarias de la región.

En tendencias, encontramos que las ventas de bebidas alcohólicas en Colombia han aumentado en la última década en volumen y monto, pasando de USD$3.400 millones en 2010 a cerca de USD$7.439 millones en 2022. A pesar de la desaceleración económica y la devaluación, el valor de mercado sigue aumentando constantemente. La cerveza explica entre el 55% y 75% del total de las ventas, mientras que las demás bebidas alcohólicas representan el restante 45% y 25%. Las bebidas alcohólicas importadas han ganado participación, pero el valor de mercado como el volumen de las bebidas alcohólicas nacionales sigue siendo mayor. El consumo de cerveza es el más alto en Colombia, representando más del 90% del total en volumen, mientras que el consumo de vino y licores es más bajo, pero ha ido en aumento. La pandemia del COVID-19 causó una reducción en las ventas y consumo de bebidas alcohólicas en 2020, pero en 2021 se ha recuperado y esta tendencia se mantiene del 2022 en adelante.

Además, en los últimos años, el mercado de licores en Colombia ha experimentado grandes cambios, incluyendo una expansión de la oferta de licores importados gracias a la Ley 1816. Actualmente otros licores han ganado participación frente al aguardiente y su consumo se ha acelerado en el último año gracias a la reactivación post pandemia de los lugares donde tradicionalmente se consume aguardiente. Vale la pena notar que las bebidas alcohólicas son una fuente importante de ingresos para los departamentos en Colombia, con algunas áreas que dependen en más del 60% de sus ingresos corrientes de la venta de bebidas alcohólicas. Sin embargo, las autoridades departamentales solicitan una mayor regulación desde el nivel central debido a ciertas

reservas en la calidad de los nuevos licores que se producen. Unos son de empresas reconocidas, pero otras no lo son.

Las estimaciones el pago de impuestos por grado de alcohol y por litro de alcohol puro se observa que en promedio la tributación de alcohol es similar entre vinos y licores, aunque esta diferencia se amplió en 2022 posiblemente por efecto de la devaluación; los vinos tributando ligeramente más que los licores. Se observa una gran discrepancia entre las categorías estándar y premium para ambos tipos de bebidas. Adicionalmente, la cerveza es la bebida alcohólica que menos impuestos paga por grado y litro puro de alcohol.

Es preocupante las disparidades de la tributación en alcohol porque pueden generar inequidades y distorsiones en el mercado, afectando tanto a los consumidores como a los productores. Si las diferentes bebidas alcohólicas están sujetas a diferentes impuestos, puede haber una distorsión en la elección del consumidor, ya que podría optar por una bebida que esté menos gravada en lugar de otra, no necesariamente porque le guste más, sino porque es más económica. Además, si hay una gran diferencia en la tributación entre diferentes categorías de bebidas alcohólicas, esto puede incentivar la producción y consumo de las bebidas con menor tributación, lo que podría tener un impacto negativo en la salud pública y aumentar los problemas asociados al consumo excesivo de alcohol.

Este trabajo proporciona recomendaciones de política basadas en las disparidades en la tributación y la importancia de reducir las brechas en términos de recaudación fiscal y equidad, especialmente al considerar cambios en el diseño tributario local. Es fundamental revisar y reformar el diseño tributario aplicado a las bebidas alcohólicas, particularmente en lo que respecta a los tratamientos diferenciales. Por ejemplo, encontramos que la base gravable de los impuestos a la cerveza tiene deficiencias técnicas en su diseño. En este caso, lo deseable sería que el marco normativo precise las reglas para la definición de la base gravable de este impuesto. Estas diferencias fiscales pueden distorsionar el mercado y otorgar privilegios injustificados desde una perspectiva económica y de salud pública. Se requiere promover un sistema tributario equitativo y coherente que desaliente el consumo excesivo y fomente una industria de bebidas alcohólicas responsable. Por lo tanto, es prioritario revisar los tratamientos tributarios diferenciados y establecer un enfoque más equilibrado que considere los impactos fiscales y sociales asociados al consumo de estas bebidas.

Los impuestos son solo una parte del problema, que se extiende hacia otras dimensiones como la educación y la salud pública. Es fundamental garantizar un comportamiento ciudadano responsable y comprometido con el bienestar común a través de estas áreas. Además, la viabilidad fiscal de las propuestas está estrechamente vinculada con el desarrollo de una sociedad productiva y sostenible, impulsada por una educación sólida y una atención médica eficiente. Abordar este desafío de manera integral nos brinda la oportunidad de promover el crecimiento socioeconómico y mejorar el bienestar general a través de políticas inclusivas y responsables.

7. Bibliografía

Anderson, K. (2020). Consumer taxes on alcohol: An international comparison over time. Journal of Wine Economics, 15(1), 42–70. https://doi.org/10.1017/jwe.2020.2.

ANIF. (2020). Ampliación de la Producción de licores: oportunidad de crecimiento para los territorios y el país. Asociación Nacional de Instituciones Financieras.

Araujo, F. y Ibarra Consultores. (s.f.). Evaluación del monopolio rentístico sobre licores y propuesta para simplificar la estructura tributaria del sector. Bogotá.

Ariza, A., y Azcárraga, E. (2015). El Trago Estándar en México: Una herramienta para la prevención del uso nocivo del alcohol. Trago Estándar.

Asistencia, C. de. (2022). Servicio de Impuestos Internos: Chile. Impuestos Mensuales: F29-F50.

Bavaria. (2018). Pronunciamiento de Bavaria sobre incremento al impuesto a la cerveza. Bavaria & CIA S.C.A. Recuperado el 9 de febrero de 2023, de https://www.bavaria.co/impuesto-cerveza

Cuadrado, J. A., Álvarez, O. A., Uribe, L. M., & Montoya, C. (2021). Tributación de las Bebidas alcohólicas en Colombia como medida de disuasión al consumo. Centro de Estudios Regulatorios. Recuperado el 30 de enero de 2023, de https://www.cerlatam.com/publicaciones/tributacion-de-las-bebidas-alcoholicas-en-colombia-como-medida-de-disuasion-al-consumo/.

DANE. (2021). Debate de control político: Precio de venta al público de licores, vinos, aperitivos y similares. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Recuperado el 9 de febrero de 2023, de https://www.dane.gov.co.

DIAGEO. (2020). Excise Tax Benchmark - LAC. LAC; DIAGEO.

Econcept. (2018). Mercado de Bebidas Alcohólicas en Colombia: Impacto de la Ley 1816 de 2016 y Pasos a Seguir. Bogotá.

Euromonitor (2022) Mercado de bebidas alcohólicas ilegales en Colombia. Bogotá.

Federación Nacional de Departamentos. (2022). Giros & Recaudos (2017-2021) - Colombia Federación Nacional De Departamentos. Recuperado el 19 de octubre de 2022, de

Frasser, M. C. (2019). La regulación fiscal de los licores destilados en Colombia frente a los compromisos internacionales de no discriminación: Ley 1819 de 2016*. Universidad

Externado de Colombia. Recuperado el 30 de enero de 2023, de https://bdigital.uexternado.edu.co/items/da924bbe-2a39-46be-bc9c-3bf65b03acd8/full.

Gob. Costa Rica. (2022, 5 de julio). Impuestos sobre Cigarrillos y Licores para Plan de Protección Social. IMPUESTO ESPECÍFICO SOBRE LAS BEBIDAS ALCOHÓLICAS. Recuperado el 9 de febrero de 2023, de https://www.iafa.go.cr/wp-content/uploads/2022/07/Texto-Completo-Norma-7972-Impuestos-sobre-Cigarrillos-y-Licores-para-Plan-de-Proteccio%CC%81n-Social-2022.pdf.

Locher, T. (2022). Distilled Spirits Taxes in Europe. Tax Foundation. Recuperado de https://taxfoundation.org/distilled-spirits-taxes-europe-2021/

IMPO. (1996, 16 de septiembre). Normativa y Avisos Legales del Uruguay: IMPO. Decreto 338/996. Recuperado el 9 de febrero de 2023, de https://www.impo.com.uy/bases/todgi1996/338-1996/1_T11.

International Wine and Spirits Research (IWSR). (2022). IWSR Colombia 21´st Century: Volume, Retail Price and Exchange Rate for Beer, Cider, Spirits

Paraje, G. (2019). Impuestos al alcohol: ¿Qué sabemos y qué no sabemos en América Latina? Universidad Adolfo Ibáñez. Recuperado el 30 de enero de 2023, de https://www3.paho.org/hq/index.php?option=com_docman&view=download&slug=guillermo-paraje-9-oct-2019-impuestos-alcohol&Itemid=270&lang=es.

Ronderos, & Cárdenas. (2018). Estudio de mercado sector bebidas. Sector Bebidas, 28.

Sonneveld, A. (2020, 25 de noviembre). El mercado de las bebidas alcohólicas en Colombia. ICEX España Exportación e Inversiones, E.P.E., M.P. https://www.icex.es/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/informacion-de-mercados/sectores/bebidas/documentos/estudio-mercado-bebidas-alcoholicas-colombia-2020.

Statista. (2022). Bebidas alcohólicas - Colombia | Previsión del mercado Statista. Recuperado el 31 de octubre de 2022, de https://www.statista.com/outlook/cmo/alcoholic-drinks/colombia.

Superintendencia De Industria Y Comercio (2020). Estudios Económicos Sectoriales Caracterización del mercado de licores en Colombia: Evidencia para el periodo 2016 – 2019.

Urrea, N. M. (2022). CERTIFICACIÓN 003: “Por la cual se certifican las tarifas del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares para el año 2023.” Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Vali. (2021). Bebidas Alcohólicas: oportunidad industrial pospandemia, restricciones y alternativas para su crecimiento en Colombia. Bogotá.

Villamizar, J. C., Espinosa, C., Lugo, C. C., Ramírez, M., Rodríguez, J. A., Carrillo, M., Montaño, C. A., Dorado, D. R., & Campo, J. A. (2020, octubre). Caracterización del mercado de licores en Colombia: Evidencia para el periodo 2016 – 2019. Estudios Económicos Sectoriales. Recuperado el 30 de enero de 2023, de https://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/2020/ES%20Licores%202020.pdf.

World Health Organization. (2022). New who signature initiative shows raising alcohol taxes could save 130 000 lives per year. World Health Organization. Recuperado el 30 de enero de 2023, de https://www.who.int/europe/news/item/23-02-2022-new-who-signature-initiative-shows-raising-alcohol-taxes-could-save-130-000-lives-per-year.

Zapata, J.G., Zuleta, L.A., Camargo, D.C., Studerus, A.P. (2019). Insumos de Fedesarrollo para la asesoría sobre el análisis del mercado de licores en el departamento del Huila. Disponible en: https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3898.

Constitución Política de Colombia.

- Función Pública (2022). Ley 223 de 1995
- Función Pública (2022). Ley 2141 de 1996
- Función Pública (2022). Ley 788 de 2002
- Función Pública (2022). Ley 1393 de 2010
- Función Pública (2022). Decreto 1686 de 2012
- Función Pública (2022). Ley 1816 de 2016
- Función Pública (2022). Ley 2005 de 2019
- Función Pública (2022). Ley 2158 de 2021
- Función Pública (2022). Decreto 162 de 2021

ANEXO I. Cálculos tributación cerveza

Para recopilar información sobre la base gravable de cerveza se hizo un trabajo de campo con tres secretarias de Hacienda departamentales en donde se consultó la forma como reportan la información de los productores, el desglose de esta información y su acceso. Quedo en claro que los productores reportan un precio de venta al detallista al cual le descuentan los costos de empaques y envases y su resultado es la base gravable a la cual se le aplica el ad valorem del 48%. Se obtuvo información de los últimos años para varios departamentos y se hizo una tabla resumen de la información recopilada. Estas estimaciones no tienen en consideración el impuesto del IVA. Como se mencionó anteriormente, en este momento con la información disponible no es posible estimar la carga tributaria de la cerveza pues no se tienen certeza de cuál es el precio de venta que utilizan los productores al momento de hacer su declaración bimestral del IVA. En ese sentido, acá se hace una estimación por parte del ICO.

La tabla 1 nos presenta la carga tributaria de nueve marcas de cerveza para el año 2021. La carga tributaria es más bien alta pues en promedio es el 34% del precio de venta al detal. Solo una cerveza paga más del 40% de carga tributaria. Estas estimaciones son con cervezas de 330 ml.

Tabla 1: Carga tributaria de Cerveza (Impuestos/ Precio de Venta)

Producto	2021
Marca 1	34%
Marca 2	46%
Marca 3	34%
Marca 4	38%
Marca 5	36%
Marca 6	34%
Marca 7	39%
Marca 8	26%
Marca 9	37%

Fuente: Reportes del 2021 y 2022 de Bavaria, Cálculos Fedesarrollo

ANEXO II. Partidas de clasificación de derechos de explotación, participación por el consumo e impuesto al consumo de licores

Partidas de clasificación

Catálogo de Clasificación Presupuestal para Entidades Territoriales y Descentralizadas - CCPET
DERECHOS DE EXPLOTACIÓN - PREFERENTE EDUCACIÓN
DERECHOS DE EXPLOTACIÓN - PREFERENTE SALUD
DERECHOS DE EXPLOTACIÓN - DEPORTE
DERECHOS DE EXPLOTACIÓN - LIBRE DESTINACIÓN
DERECHOS DE EXPLOTACIÓN - SALUD
DESAGREGACIÓN IVA LICORES, VINOS APERITIVOS Y SIMILARES
IMPUESTO AL CONSUMO DE LICORES, VINOS, APERITIVOS Y SIMILARES
PARTICIPACIÓN POR EL CONSUMO - DEPORTE
PARTICIPACIÓN POR EL CONSUMO - LIBRE DESTINACIÓN
PARTICIPACIÓN POR EL CONSUMO - PREFERENTE EDUCACIÓN
PARTICIPACIÓN POR EL CONSUMO - PREFERENTE SALUD
PARTICIPACIÓN POR EL CONSUMO - SALUD



Fedesarrollo
Calle 78 # 9 - 91, Bogotá, Colombia.
Teléfono: (601) 3259777
@Fedesarrollo