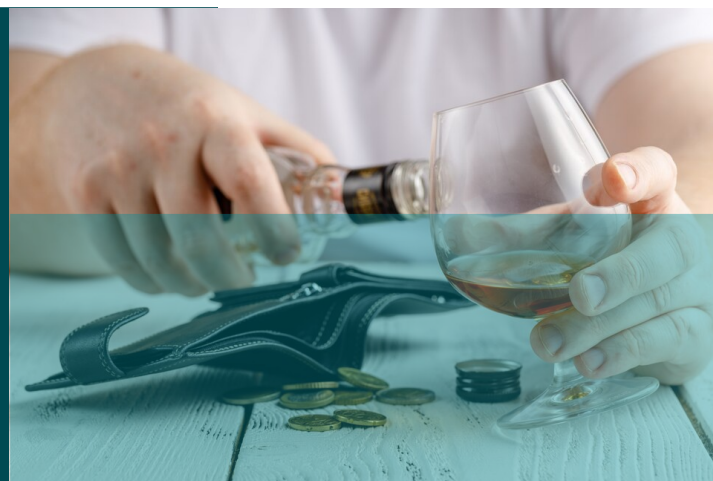


# REDISEÑO DEL IMPUESTO AL CONSUMO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS: UNA MEDIDA PARA EL CONTROL DE ALCOHOL EN COLOMBIA

Por Victoria Soto, Juan Camilo Herrera, Cristian Corrales,  
Blanca Llorente, Camilo Arias,  
Carlos Cárdenas y Alejandro Marín.



## 1. ¿POR QUÉ INTERVENIR?

1. El uso de Bebidas Alcohólicas (BAL)<sup>1</sup> **afecta de manera negativa:**

- a) **La salud**<sup>2</sup> (mortalidad, morbilidad y discapacidad)<sup>3</sup>, debido a Enfermedades No Transmisibles (ENT)<sup>4</sup>, enfermedades infecciosas<sup>5</sup>, violencia<sup>6</sup>, lesiones<sup>7</sup> y efectos tóxicos agudos.
- b) **Las finanzas públicas**<sup>8</sup> a través de un mayor gasto público en salud y otros sectores sociales<sup>9</sup>, menores ingresos fiscales debido a mortalidad temprana evitable y discapacidad<sup>10</sup>, y un balance negativo entre el gasto por enfermedades asociadas al alcohol y los ingresos fiscales de los impuestos a las BAL.
- c) **El desarrollo sostenible**<sup>11</sup> por la disminución en productividad<sup>12</sup>, aumento de la pobreza<sup>13</sup>, inequidad<sup>14</sup>, y el gasto

catastrófico en servicios de salud<sup>15</sup>.

2. Si bien la industria del alcohol enuncia un alto consumo, solo el 30,1% de los colombianos consumen BAL (14,1 millones)<sup>16</sup>. El consumo agregado en 2022 fue de 3.215 millones de litros de BAL y 192,05 millones de litros de alcohol puro<sup>17</sup>, 80.4 lt per cápita de BAL, 4.8 lt alcohol puro<sup>18</sup>, con la mayor concentración en cerveza<sup>19</sup>.

3. En Colombia, el **impuesto al consumo de BAL** no se usa para mejorar la salud pública porque:

- a) Tiene un diseño <sup>20</sup>ineficiente<sup>21</sup>.
- b) La administración tributaria enfrenta ineficiencias que limitan la recaudación<sup>22</sup>.
- c) El precio de las BAL es bajo<sup>23</sup>.

## 2. MEJORES PRÁCTICAS

1. La evidencia internacional identifica a los impuestos selectivos al consumo, y entre estos los específicos que gravan acorde al grado de alcohol, como la herramienta fiscal más efectiva para reducir el consumo<sup>24</sup> y mejorar la problemática de salud debida a ENT<sup>25</sup>.

2. Fortalecer la administración tributaria para reducir la evasión y mejorar la fiscalización. La experiencia colombiana muestra que las ineficiencias en la administración del impuesto han limitado su impacto fiscal y de salud pública.

### 3. ¿CÓMO INTERVENIR?

- 1 PROESA desarrolló simulaciones del rediseño del impuesto al consumo de BAL. Con base en las estimaciones, se propone un **rediseño** al impuesto que aplique de igual forma a todas las BAL, de la siguiente manera: componente **específico** de **\$1.200** por litro más **\$550** por grado de alcohol, acompañado de un componente **ad valorem** del **25%** sobre el precio de venta al público antes de impuestos.

Las tarifas del componente específico se aplican por litro o de manera proporcional acorde al volumen de la bebida.

Las tarifas del componente específico deben ser **actualizadas anualmente** por el Índice de Precios al Consumidor (IPC) más cuatro puntos porcentuales (**4pp**). Este ajuste busca garantizar que el efecto del impuesto no disminuya debido a la inflación y el aumento del ingreso de la población.

Los efectos esperados por BAL son:

- a) En cerveza<sup>26</sup>: reducción del **consumo** agregado en 25.4% y aumento de los **recaudos** en 224.7%<sup>27</sup>.
- b) En bebidas espirituosas<sup>28</sup>: reducción del **consumo** agre-

gado en 4,7% y aumento de los **recaudos** en 26%<sup>29</sup>.

- c) En vino<sup>30</sup>: reducción del **consumo** agregado en 9.2% y aumento de los **recaudos** en 66.5%<sup>31</sup>.

- 2 Potenciar el impacto del impuesto mediante:

- a) Implementación de **sistemas efectivos de seguimiento y localización** de BAL<sup>32</sup>, para reducir las oportunidades de contrabando y evasión fiscal.
- b) Fortalecer la **administración tributaria**<sup>33</sup>.
- c) **Monitorear y evaluar** de manera continua impuestos, precios, consumo, producción, elasticidades, recaudo, comercio ilícito, y otras variables alrededor de los impuestos a las BAL.

- 3 Complementar el rediseño del impuesto con medidas regulatorias como:

- a) Aumentar controles sobre **publicidad, promoción y patrocinio** de BAL para reducir la exposición al uso.
- b) Desarrollar estrategias de **fiscalización en comercio ilícito** para evitar la fuga de ingresos.
- c) Reforzar las **campañas educativas** sobre los riesgos del alcohol.

## NOTAS AL PIE

1. El glosario de la Organización Mundial de la Salud (OMS) define las Bebidas Alcohólicas (BAL) como “Líquido que contiene alcohol (etanol) y que está destinado al consumo. Casi todas las bebidas alcohólicas se preparan mediante fermentación, seguida de destilación en el caso de las de alta graduación” (OMS 1994). Desde la perspectiva de política pública, el punto de referencia global para la definición de BAL es la Estrategia mundial para reducir el uso nocivo del alcohol de la OMS (WHO 2010) que las define como “un líquido que contiene etanol (alcohol etílico, comúnmente denominado «alcohol») y está destinado a ser bebido. En la mayoría de los países que cuentan con una definición legal de «bebida alcohólica», el umbral relativo al contenido de etanol por volumen de una bebida está fijado en  $\geq 0.5\%$  o  $1.0\%$ . Las bebidas alcohólicas predominantes son la cerveza, el vino y los licores”. En Colombia, las BAL están definidas por el Decreto 120 de 2010 como “Producto apto para el consumo humano con una concentración de alcohol etílico no inferior a 2.5 grados alcoholimétricos, al cual no se le indican propiedades terapéuticas”. Para el caso de cervezas, el capítulo 3 del Decreto 1686 de 2012 establece que el grado alcoholimétrico está entre 2.5 y 12, y que “las cervezas con una graduación alcoholimétrica, inferior a 2.5, se denominarán cervezas sin alcohol o cervezas no alcohólicas y se clasificarán como alimento.”

2. El consenso en evidencia científica más reciente indica que **todo consumo de alcohol tiene efectos nocivos en la salud** (Burton and Sheron 2018), aún en niveles bajos de consumo (B. O. Anderson et al. 2023). Por esta razón, la OMS ha declarado oficialmente que no existe un nivel de consumo de alcohol que sea seguro, es decir, que no represente riesgos para la salud (B. O. Anderson et al. 2023).

3. Los principales efectos en salud y en carga de enfermedad se describen en Babor et al. 2023a y Rehm et al. 2017.

4. Estas incluyen:

- Cáncer: de boca, orofaríngeo, esofágico, de hígado, colorrectal y de seno.
- Enfermedades neuropsiquiátricas: trastornos del consumo de alcohol, depresión, epilepsia primaria
- Diabetes
- Enfermedades cardiovasculares: hipertensión, enfermedad isquémica del corazón, miocardiopatía, fibrilación y aleteo auricular, accidente cerebrovascular isquémico y hemorrágico
- Enfermedades gastrointestinales: cirrosis hepática, pancreatitis
- Condiciones durante el periodo perinatal: síndrome alcohólico fetal y trastornos del espectro alcohólico fetal.

El consumo de BAL es uno de los cinco factores de riesgo de ENT, junto con el tabaquismo, la dieta no saludable, la inactividad física y la contaminación del aire (UN 2011; UN 2018; WHO 2017; WHO 2019a). En general, las principales ENT son enfermedades cardiovasculares, diabetes, cáncer, enfermedades respiratorias crónicas y trastornos de salud mental (WHO 2019a). Las ENT son importantes porque representan la mayor carga de enfermedad en el mundo y causan el 74.3% de las muertes a nivel mundial (Murray et al. 2020), las cuales ocurren en su mayoría en países de ingreso medio y bajo (Benziger, Roth, and Moran 2016; Ghebreyesus 2018; Nugent et al. 2020). En el caso de Colombia, las ENT causan el 78.5% de las muertes. La distribución de las causas de muerte se presenta en la Figura 1 (las causas asociadas con ENT están en azul, las enfermedades contagiosas, materno natales y nutricionales

están en naranja, y las lesiones están en verde). La Figura indica que la mayor parte de las muertes se concentran en ENT.

5. Tuberculosis, VIH/SIDA, otras enfermedades de transmisión sexual, neumonía.

6. Devries et al. 2014; Duke et al. 2018; Fulu et al. 2013; Leonard and Quigley 2017.

7. Los dos tipos de lesiones asociadas al consumo de BAL son:

- Lesiones no intencionales: Accidentes de tránsito, ahogamiento, caídas, envenenamiento.
- Lesiones intencionales: Lesiones autoinflingidas, homicidios.

Para una revisión detallada de lesiones asociadas al alcohol, ver Alpert et al. 2022.

8. Entendidas como los bienes y servicios que provee el Estado a través del sector público y su financiación (Greene 2020)

9.

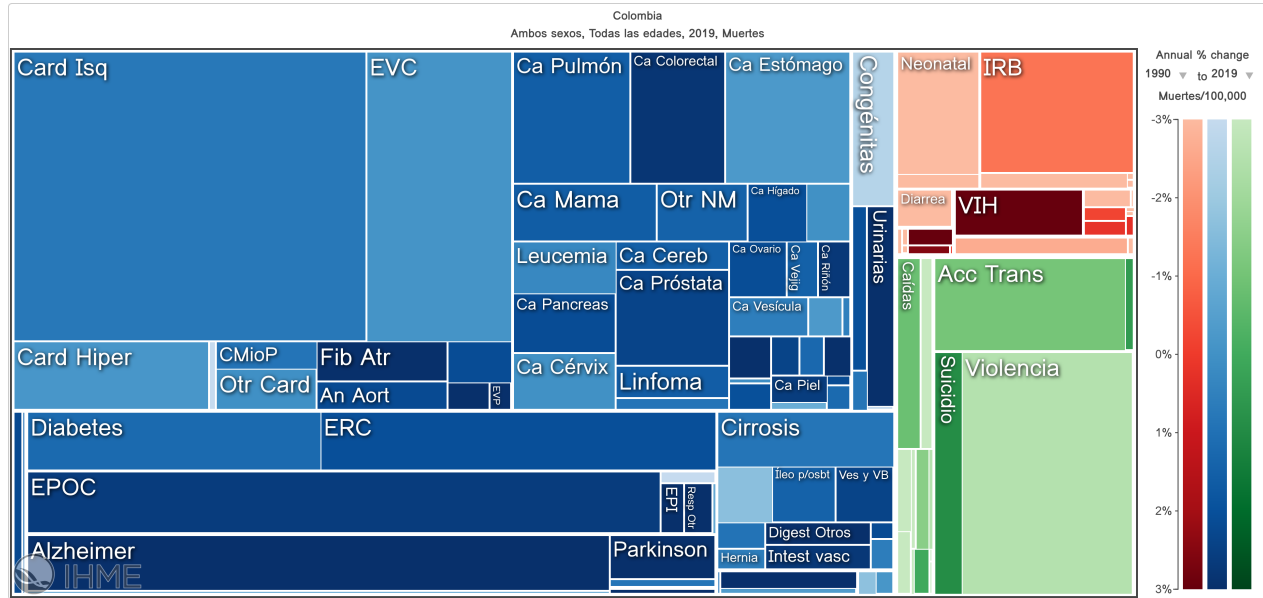
- Prestación y aseguramiento público de servicios de salud. Las enfermedades causadas por el consumo de alcohol son en gran parte ENT, que tienen la característica de ser crónicas (por el resto de la vida) y cuyo tratamiento tiene un costo alto (Ghebreyesus 2018), lo que implica mayor gasto social en prestación y aseguramiento en servicios de salud. Adicionalmente, en el aseguramiento público en salud de Colombia, el gasto en servicios de salud de una persona se paga entre todos los colombianos, con las contribuciones y los impuestos que financian el aseguramiento en salud (Giedion and Cañón 2014). Por esta razón, el gasto en servicios de salud causado por el consumo de BAL es una externalidad negativa sobre toda la sociedad, cuya distorsión debe ser corregida.
- Programas de superación de la pobreza.

10. La mortalidad por ENT, que se concentra en mortalidad evitable a edades tempranas, reduce el número de contribuyentes. Además, la morbilidad y la discapacidad reduce la capacidad de tributación de los individuos con ENT. Finalmente, el cuidado de terceros causado por la morbilidad y la discapacidad reduce la capacidad de tributación de terceros.

11. Entendido como desarrollo económico, inclusión social y sostenibilidad ambiental (Sachs 2015). En particular, el uso de alcohol es una amenaza para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Flor and Gakidou 2020; Sperkova, P. Anderson, and Llopis 2022; UN 2015). Los estudios sobre costos atribuibles al alcoholismo indican un costo social de 2.6 % del PIB, con el 38.8 % como costos directos y 61.2 % costos indirectos asociados a pérdidas de productividad (Manthey et al. 2021).

12. La productividad mide la eficiencia con la que se utilizan los insumos de producción (como el capital y trabajo) en la elaboración de bienes y servicios (OECD 2001). Particularmente, la productividad laboral se define como la cantidad de producción (bienes y servicios) obtenidos por hora trabajada o por trabajador (ILO 2015). Los efectos negativos en productividad se dan principalmente a través de (i) Mortalidad temprana, (ii) Desempleo, (iii) Presentismo (desempeño limitado durante las horas de trabajo) y ausentismo (Chaker et al. 2015). Indirectamente, esto genera la disminución de la población económicamente

Figure 1: Muertes en Colombia distribuidas por causa Ambos sexos, Todas las edades, 2019, Muertes



Fuente: Murray et al. 2020.

activa y la pérdida de productividad en el mercado laboral reflejada en caídas en el PIB (OECD 2021).

13. Beyer, Lovelace, and Yürekli 2001; Bobak et al. 2000. El efecto en pobreza se da a través de la combinación de la pérdida de ingresos permanente asociada a baja productividad y del gasto catastrófico en servicios de salud (Bobak et al. 2000; Global Tobacco Economics Consortium 2018), que son los dos efectos que se presentan en la Figura 2. Si bien los sistemas de aseguramiento público en salud suavizan el segundo efecto, el primer efecto rara vez está cubierto por los esquemas de protección social.
14. Las poblaciones vulnerables son las que tienen mayor exposición al factor de riesgo. En el caso de ingreso, son las poblaciones de bajo ingreso en países de ingresos medios y bajos las que concentran los efectos económicos negativos de las ENT (Engelgau et al. 2011).
15. El marco conceptual en la figura 2 resume los efectos financieros en los hogares derivados de ENT.
16. La prevalencia de consumo de BAL de 30.1 % se estima con la información de la Encuesta de Consumo de Sustancias Psicoactivas (ECSP) de 2019, realizada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) de Colombia. El universo que representa la encuesta son las personas entre 12 y 65 años de edad en municipios de más de 30.000 habitantes en 2019. Sobre este universo, 7.1 millones de personas tienen consumo de BAL en el último mes en 2019. Para obtener estimaciones a 2023 para todo Colombia, se requiere contar con información sobre consumo de BAL en edades menores a 12 años y mayores a 65 años, en áreas de menos de 30.000 habitantes, y además estimaciones de población a 2023. Teniendo esto en cuenta, la estimación para Colombia se hizo con las siguientes consideraciones:

- **Edad de inicio.** La ECSP 2019 incluye la pregunta “¿Qué edad tenía usted

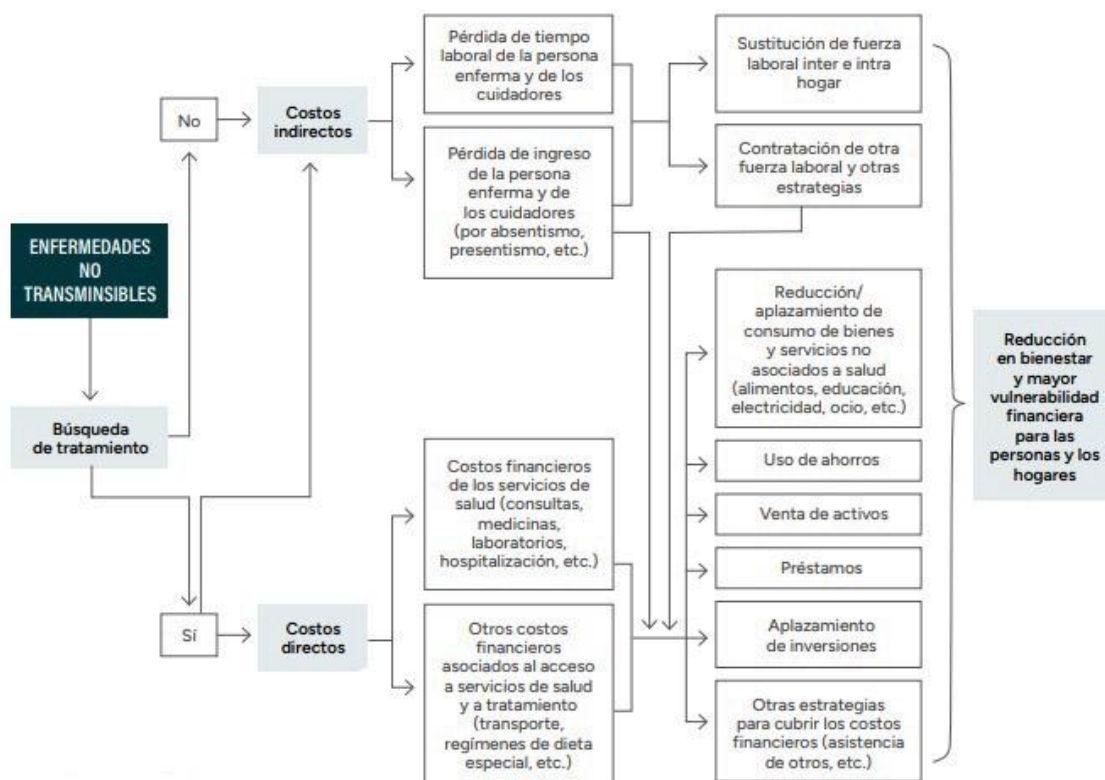
cuando consumió bebidas alcohólicas por primera vez?”; Los valores de la respuesta estadísticamente válidos, es decir, con un coeficiente de variación menor a 10 (Chaudhuri 2014), sugieren que la edad de inicio en Colombia es de 8 años; adicionalmente, la Encuesta Nacional de Salud Mental de Colombia (ENSM) para 2015 muestra que la edad de inicio en Colombia es de 7 años. Por estas razones, se utilizó como edad de inicio en Colombia 7 años.

- **Áreas con menos de 30,000 habitantes.** El único dato disponible viene de la Encuesta de Riesgo Cardiovascular - ERICA (Fundacion Salutia 2018), que sugiere que la prevalencia de BAL es similar en áreas urbanas y rurales en el departamento de Risaralda.

Así, al aplicar la prevalencia de 30.1% a la estructura demográfica para población de 7 años o más proyectada por el DANE para 2023, se estimó que 14.1 millones de personas en Colombia en 2023 consumieron BAL en el último mes.

17. Estos son los indicadores de consumo aparente, es decir, del consumo agregado de BAL a partir de información de la oferta (para una definición de consumo aparente, ver NIH 2004). El comportamiento en el tiempo de estos indicadores se presenta en la Figura 3.
18. La OMS utiliza como indicador el consumo aparente de litros de alcohol puro per cápita (WHO 2018) como medida para comparar el problema entre varios países, entendiendo por per cápita la población de 15 años o más. Para la estimación en Colombia se utilizaron la Encuesta Anual Manufacturera (EAM), los registros oficiales de exportaciones e importaciones del DANE y la población de las proyecciones demográficas publicadas por el DANE. La información más reciente de la EAM para Colombia es del 2022 en la que la población de 15 años o más fue de 40,010,138 personas. Con estos elementos se hizo la estimación del consumo aparente de BAL y de litros de alcohol puro. Los indicadores no se ajustan por consumo de alcohol no reportado (Lachenmeier

Figure 2: Efectos financieros de ENT en los hogares



Fuente: Kankeu et al. 2013.

2012) ni por consumo de alcohol de turistas, debido a que no se encontró información confiable en estos temas para Colombia. El comportamiento en el tiempo de estos indicadores se presenta en la Figura 4.

19. Para Colombia, las estimaciones por tipo de BAL son:

- Desde el lado de la demanda, la Figura 5 presenta la frecuencia de consumo por tipo de BAL a partir de la información de la ECSP 2019 del DANE. En general, el consumo diario es mínimo en cualquier tipo de BAL: cerveza, que tiene el consumo diario más alto, ocurre solo en el 0.9 % de consumidores de BAL, seguida de vino. La BAL con mayor proporción de consumidores en el último mes es la cerveza, con el 62.7 %, correspondiente a consumidores de cerveza en fines de semana, y 82 % a consumidores con algún consumo en el último mes (diario, fines de semana o algunos días en la semana). En Colombia la mayor parte de consumidores consumen más de una BAL (policonsumo). La Figura 6 muestra la distribución de consumidores por tipo de policonsumo, estimada de la ECSP 2019.

De 524 combinaciones de tipos de bebida reportadas, solo 16 concentran al 79.9 % de los consumidores. Los tipos de policonsumo más frecuentes son cerveza en fines de semana (35%), cerveza algunos días de la semana (10.5%), y cerveza y aguardiente los fines de semana (9.7%).

- Desde la oferta, el consumo aparente en Colombia en 2022 por tipo de BAL

es:

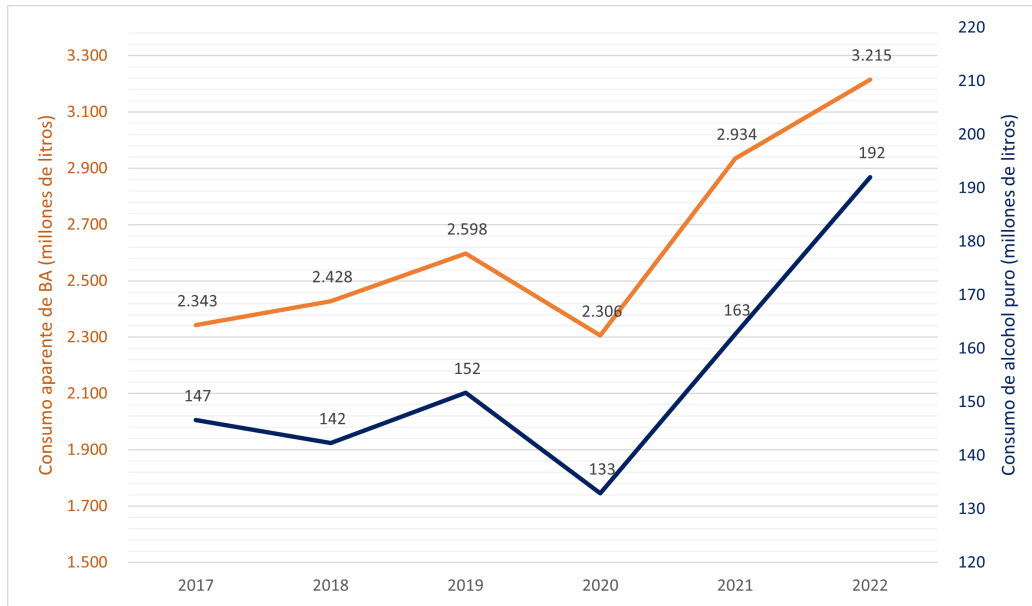
- Litros de BAL. Cerveza con 3,056 millones de litros (95%), el vino con 48,161 millones (1.5%) y las bebidas espirituosas con 110,998 millones (3.5%).
- Litros de alcohol puro. Cerveza con 155.9 millones de litros de alcohol puro (81.2 %), vino con 5.6 millones (2.9 %) y bebidas espirituosas con 30.7 millones (15.9%).

20. El diseño de un impuesto se define principalmente por las siguientes características: (a) tipo, (b) base gravable, (c) estructura y (d) tasa; adicionalmente, el diseño tiene implicaciones sobre la administración tributaria (recaudos y destinación específica) que es necesario considerar (Powell and Chaloupka 2022). El diseño de impuestos de BAL en Colombia tiene una regulación distinta para cerveza, vinos, y otras BAL.

En cerveza, el diseño está definido por la Ley 223 de 1995, así:

- Tipo.** Es un impuesto selectivo ad valorem al consumo de cerveza, sifones y refajos, como lo establece la base gravable y la tarifa.
- Base gravable.** Es el precio de venta al detallista (Artículo 189).
- Estructura.** Tiene una estructura plana, que no cambia directamente con volumen o con contenido alcohólico.
- Tasa.** Para cervezas y sifones es 48 %, para mezclas y refajos 20% (Artículo 190).

Figure 3: Consumo Aparente de Bebidas Alcohólicas y Alcohol Puro



Fuente: PROESA, cálculos propios con base en la Encuesta Anual Manufacturera y registros de exportaciones e importaciones, DANE.

e. Administración tributaria.

- i. El impuesto es una renta cedida a los departamentos (Artículo 185).
- ii. La administración del impuesto está a cargo de los departamentos (Artículo 199).
- iii. El hecho generador es el consumo del bien (Artículo 186).
- iv. Los sujetos pasivos son los productores, los importadores y, solidariamente con ellos, los distribuidores (Artículo 187).
- v. Causación. El impuesto se causa a salida de fábrica (productos nacionales) o a entrada en puerto (importados) (Artículo 188).

En el caso de vinos y licores, están regulados por la Ley 1816 de 2016, con el siguiente diseño:

- a. **Tipo.** Es un impuesto selectivo al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, con dos componentes: específico y ad valorem.
- b. **Base gravable.** Para el componente específico, es el volumen de alcohol que contenga el producto expresado en grados alcoholimétricos, y para el componente ad valorem es el precio de venta al público antes de impuestos por unidad de 750 centímetros cúbicos (Artículo 49).
- c. **Estructura.** El componente específico varía por grado alcoholimétrico, mientras que el componente ad valorem varía por volumen.
- d. **Tasa.**
  - i. Componente específico.
    - Para licores, aperitivos y similares, por cada grado alcoholimétrico en unidad de 750 centímetros cúbicos o su equivalente, es de \$220 a pesos colombianos de 2016 (\$295 en 2023).

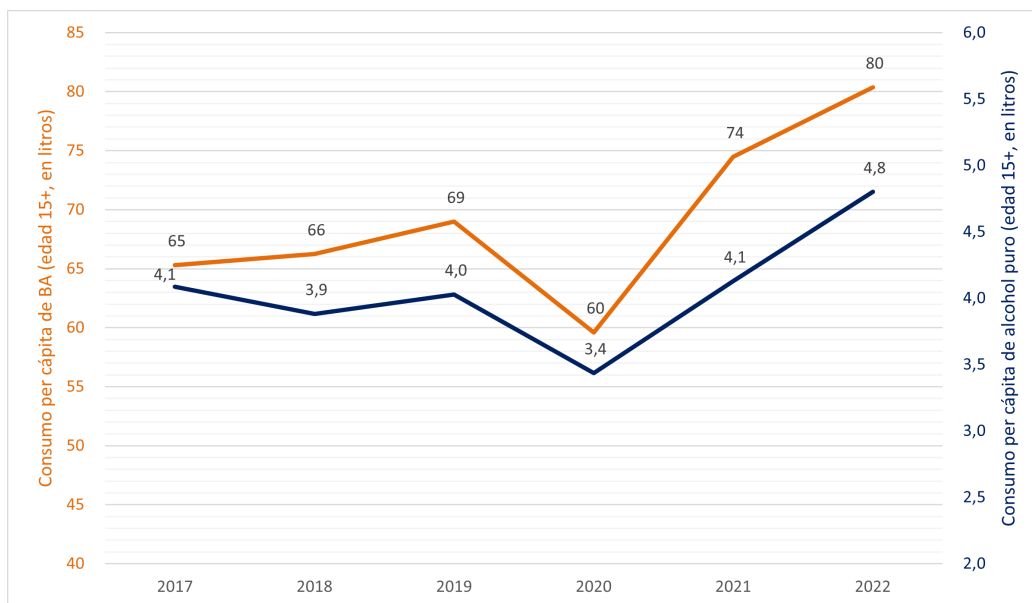
- Para vinos y aperitivos vínicos es de \$150 a pesos colombianos de 2016 (\$200 en 2023) en unidad de 750 centímetros cúbicos o su equivalente.
  - La tarifa se actualiza por IPC y se certifica por la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda (Artículo 50).
- ii. Componente ad valorem.
    - Para licores, aperitivos y similares es del 25 % sobre el precio de venta al público antes de impuestos
    - La tarifa aplicable para vinos y aperitivos vínicos es del 20 % sobre el precio de venta al público antes de impuestos.

e. Administración tributaria.

- i. El impuesto es una renta cedida a los departamentos (Artículo 21).
- ii. La certificación de la base gravable está a cargo del DANE (Artículo 19).

21. Ineficiente en el sentido de Pareto (Lockwood 2008), es decir, con un mejor diseño se puede alcanzar un mayor nivel de bienestar para toda la población. En este sentido, el diseño es ineficiente porque no es el tipo de impuesto adecuado para reducir las cantidades consumidas de BAL, la base gravable no cubre a todos los productos que tienen alcohol, la estructura no es adecuada en todos los tipos de bebida porque no es proporcional al volumen o al contenido de alcohol, y la tasa del impuesto es baja, lo que incentiva la dispersión de precios. Esto implica que el diseño actual no corrige la externalidad, pues los recaudos fiscales están lejos de cubrir los costos directos e indirectos asociados al consumo de BAL (PAHO 2019; Roche, Sandoval, and Monteiro 2023). Finalmente, en el monitoreo global de avance en políticas de control de ENT, Colombia aparece como uno de los países que no ha au-

Figure 4: Consumo per cápita de Bebidas Alcohólicas y Alcohol Puro



Fuente: PROESA, cálculos propios con base en la Encuesta Anual Manufacturera y registros de exportaciones e importaciones, DANE.

mentado los impuestos al alcohol como política para reducir la carga de estas enfermedades (WHO 2022). (WHO 2022).

22. Para 2022 el recaudo tributario del impuesto selectivo al consumo para cerveza fue de \$3.05 billones, para bebidas espirituosas fue de \$0.92 billones y para vinos fue de \$0.1 billones. El comportamiento en el tiempo de estos recaudos se presenta en la Figura 7. Por su parte, al combinar el consumo aparente con el recaudo total es posible estimar el recaudo por unidad de producto, que corresponde a recaudo por litro de cada BAL. Para 2022, se recaudó \$998 por litro de cerveza, \$5,752 por litro de espirituosas y \$2,112 por litro de vino. El comportamiento del recaudo por litro en el tiempo se presenta en la Figura 8. Dado que los comportamientos tanto del recaudo general como del recaudo por litro de BAL están en términos reales, se puede apreciar que el recaudo real se ha incrementado en una amplia proporción en el período tenido en cuenta, a pesar que del 2021 al 2022 este parece haber disminuído por litro.

23. Colombia tiene algunos mecanismos que permiten hacer monitoreo de precios de BAL en distintos eslabones de la cadena de producción. Entre estos se encuentran:

A. La EAM del DANE, que permite calcular el valor unitario por litro usando la información agregada de valor y de cantidades de producción o de ventas, y que mide el precio a salida de fábrica. Para 2020, el valor unitario por unidad producida en pesos corrientes por litro de BAL se presenta en el Cuadro 1.

B. Índice de Precios al Consumidor (IPC) del DANE. Las figuras 9 y 10 presentan el comportamiento en el tiempo del IPC nominal y real para cerveza.

24. La efectividad ha sido ampliamente estudiada en la literatura (Babor et al. 2023b; Chaloupka, Powell, and Warner 2019; Wagenaar, Salois, and Komro

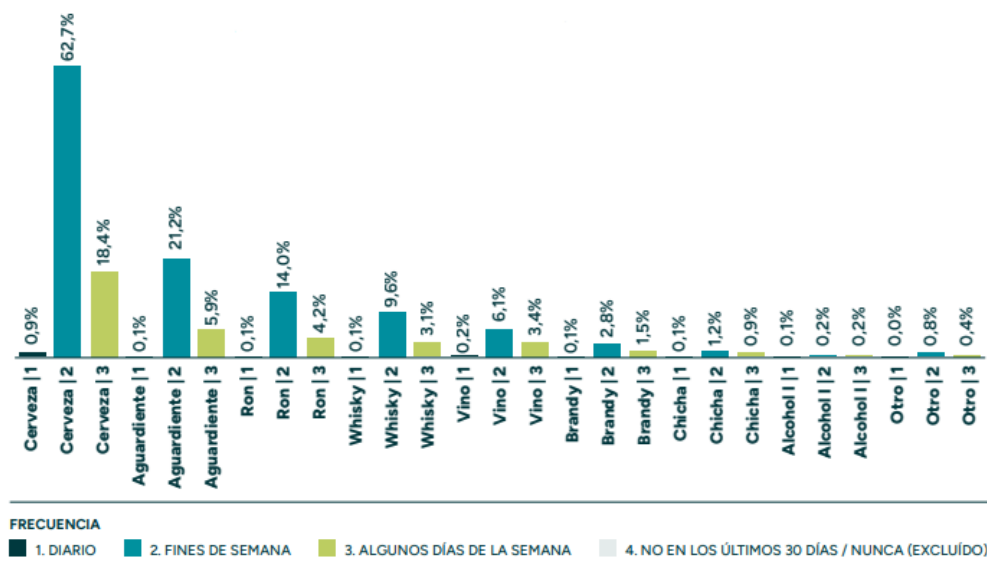
2009; WHO 2010).

25. Hacen parte de las principales recomendaciones de política de distintas comisiones de alto nivel sobre ENT, incluyendo:

- Bloomberg Summers Task Force on fiscal Policy for Health (Task Force on Fiscal Policy for Health 2019)
- The Lancet Task Force on NonCommunicable Diseases and Economics (Summers 2018)
- WHO Independent High Level Commission on Non-Communicable Diseases (Nishtar et al. 2018; WHO 2019b)
- World Health Assembly, con la aprobación del Plan de Acción Mundial para la Prevención y control de las ENT (WHO 2013; WHO 2017)

26. Las estimaciones se realizan a partir de un modelo de evaluación ex ante que combina el consumo aparente, elasticidades precio de la demanda y la estructura de precios y de impuestos actual. La elasticidad precio de la demanda que se estima para cerveza, con base en la Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares del DANE 2016 es de -0.415. El precio al consumidor por litro antes de impuestos observado en sondeo de precios es de \$4,706; aplicando la tarifa de Impuesto al Valor Agregado (IVA) del 19 % a este valor y sumando el impuesto ad-valorem del 48 % calculado a partir del precio de fábrica (obtenido de la Encuesta Anual Manufacturera (EAM) del 2022), se obtuvo el precio al consumidor de \$6,851 por litro de cerveza para el 2022. Para estimar los efectos esperados en el escenario de aumento del impuesto selectivo, se asumió que todo el impuesto pasa al consumidor, y que el precio antes de impuestos y el IVA del 19% no cambian. Bajo este escenario, el precio al consumidor por litro de cerveza con contenido alcohólico de 4 % aumenta a \$11,046, de los cuales \$4,576 corresponden al impuesto propuesto.

Figure 5: Proporción de consumidores de BAL en el último mes por tipo de bebida



Fuente: PROESA, cálculos propios con base en Encuesta de Consumo de Sustancias Psicoactivas 2019, DANE

27. El consumo agregado de cerveza pasa de 3,056 millones de litros a 2,279 millones. En recaudos, para 2022 el impuesto selectivo a cerveza generó un recaudo observado de \$3.05 billones; sin embargo, con el consumo aparente observado (3,056 millones de litros) se estima que el recaudo debería ser de \$3.21 billones. La diferencia entre el recaudo observado y el estimado puede estar relacionada con problemas de administración tributaria, heterogeneidad de productos en el mercado y la distribución del consumo agregado entre los distintos tipos de producto. Para las estimaciones de los efectos esperados de la política se utiliza el recaudo estimado con la estructura de precios actual, es decir, \$3.21 billones, al cual se denomina recaudo potencial. Las variaciones estimadas obtenidas se usan con el fin de establecer lo que sucedería con el recaudo observado. Los resultados obtenidos a partir de la modificación en el impuesto selectivo son que el recaudo aumenta a \$9.9 billones, es decir, un incremento potencial del 224,6%

28. Las estimaciones de las elasticidades para las bebidas espirituosas y el vino fueron hechas de la misma forma que se hizo para las cervezas, siendo -0,46 la elasticidad obtenida. El precio antes de impuesto para el caso del vino y de las bebidas espirituosas fue obtenido a partir de la información de Precio de Venta al Público de Licores, Vinos, Aperitivos y Similares (PVPLVA) reportada anualmente por el DANE desde el 2016 (10). La información del régimen impositivo, tanto del vino como de las bebidas espirituosas, fue obtenida de dos fuentes principales. Por un lado, lo relacionado con la estructura de los impuestos fue tomado de la Ley 1816 del 2016 del Congreso de la República y por otro lado, el monto del impuesto específico fue obtenido de la Certificación 003 de diciembre del 2021. Con las modificaciones propuestas en el impuesto selectivo de ambas BAL, las bebidas espirituosas pasaron de un precio al consumidor de \$84,273 y un total de impuesto selectivo de \$26,616 a un precio de \$92,876 y un total de impuesto selectivo de \$35,218.

29. Frente a este valor y el nuevo régimen impositivo, se espera que el impuesto

selectivo propuesto aumente los recaudos a \$1.15 billones, es decir, un incremento potencial del 26%

30. Las modificaciones propuestas en vinos hicieron que estas bebidas pasaran de un precio al consumidor de \$29,712 y un total de impuestos selectivos de \$7,041 a un precio de \$35,579 y un total de impuestos de \$12,907

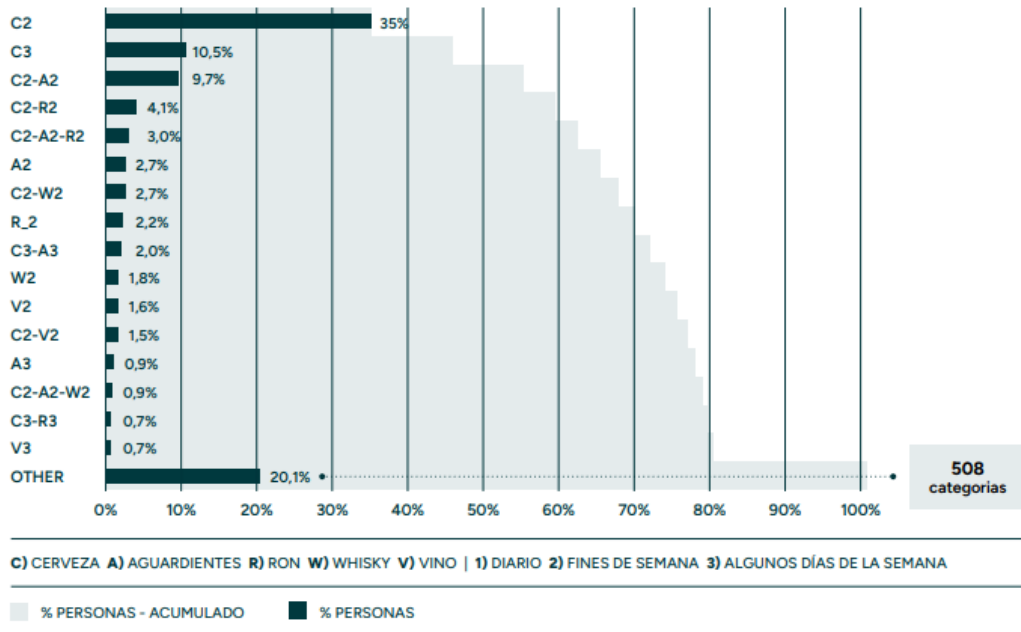
31. Frente a este valor y el nuevo régimen impositivo, se espera que el impuesto selectivo propuesto aumente los recaudos a \$0.17 billones, es decir, un incremento potencial del 66.5%

32. Los sistemas de seguimiento y localización controlan la cadena de suministro, desde el punto de producción hasta el punto de venta al cliente, a través de un identificador que crea un historial de tiempo y ubicación de cada unidad producida en cada eslabón de la cadena. Esto hace rastreable el producto hasta su punto de origen y permite identificar quién lo fabricó, dónde se fabricó, así como su mercado de destino (FCA and SBS 2019). La consolidación de un sistema de seguimiento y localización es importante para (i) recaudar el 100 % de los impuestos derivados del consumo, (ii) minimizar el riesgo de evasión y elusión fiscal, y (iii) contar con la institucionalidad para implementar impuestos selectivos al consumo en productos que no están actualmente gravados. Adicionalmente, sirve para (i) determinar los volúmenes de los productos en el mercado, (ii) tener una administración tributaria efectiva frente a las innovaciones asociadas a la reformulación de productos, e (iii) implementar las medidas efectivas para control de comercio ilícito.

Dentro de las buenas prácticas para la implementación de un sistema de seguimiento y localización están (FCA and SBS 2019):

- Propiedad y control directo del sistema sin interferencia administrativa o financiera por parte de la industria.
- La generación y aseguramiento de identificadores únicos por una parte in-

Figure 6: Policonsumo de bebidas alcohólicas en Colombia



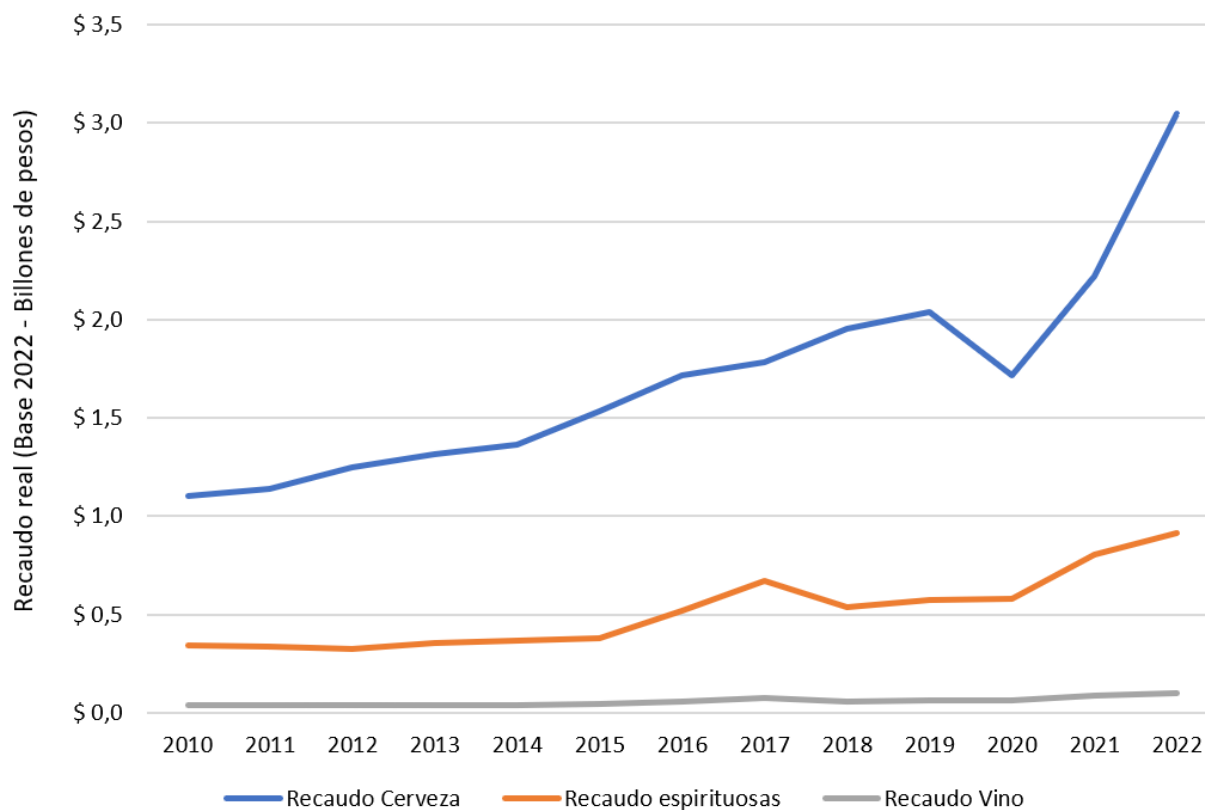
Fuente: PROESA, cálculos propios con base en Encuesta de Consumo de Sustancias Psicoactivas 2019, DANE.

dependiente de la industria.

- Serialización para garantizar que el identificador único no es secuencial, predecible o se repita.
- Integración de elementos de seguridad a los empaques que sean producidos por proveedores independientes de la industria.
- Gestión de los datos para la obtención de información completa y consolidada
- Documentación y sistematización de eventos en la cadena de suministro

33. Definir las competencias entre niveles de gobierno y las responsabilidades para la fiscalización, liquidación oficial, discusión, cobro y recaudo de los impuestos al consumo de BAL. Simplificar el marco regulatorio, disminuyendo el número de normas pero que tengan mayor claridad y fortalezcan el rol del regulador, mejorando así la estructura y los procesos de la administración pública.

Figure 7: Recaudo para cerveza y otras bebidas alcohólicas



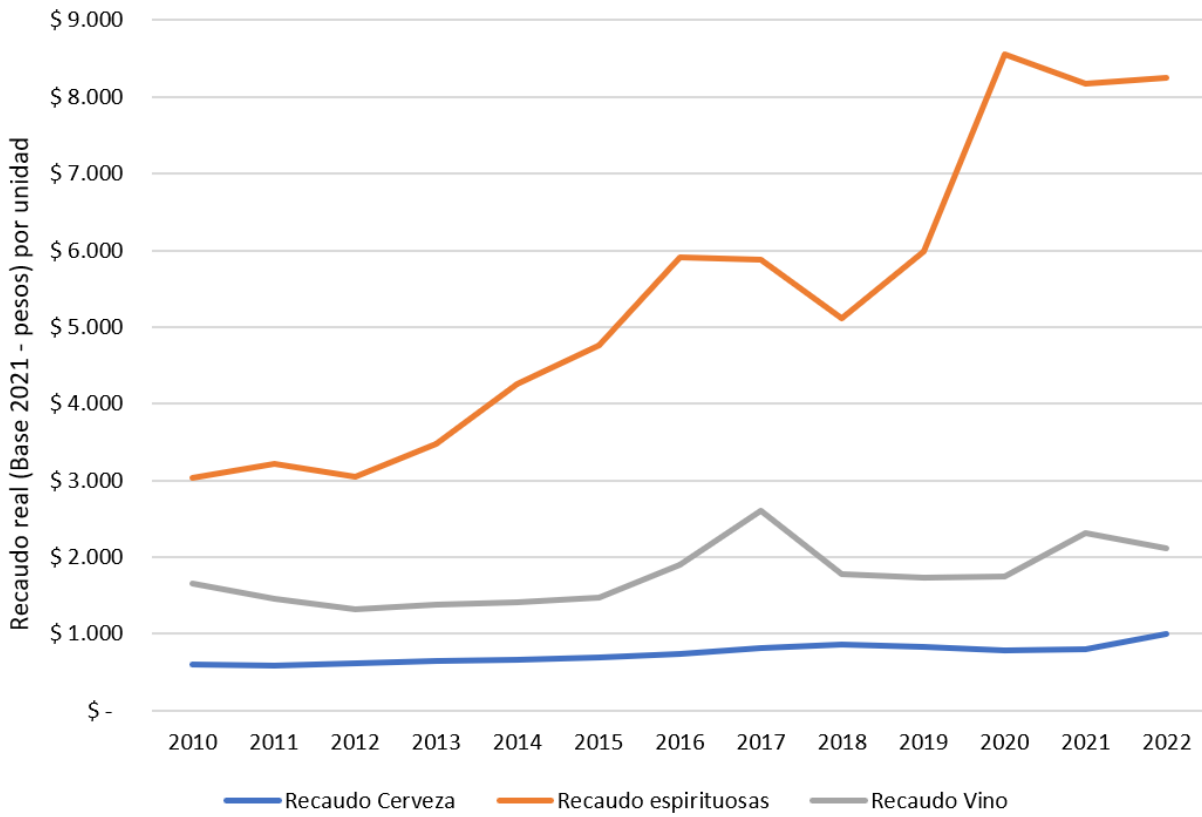
Fuente: Cálculos propios con base en el el Formulario Único Territorial - FUT del Consolidador de Hacienda e Información Pública - CHIP de la Contaduría General de la Nación, y los reportes de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES.

Table 1: Valor unitario de Bebidas Alcohólicas a salida de fábrica, 2020

BEBIDA ALCOHÓLICA (BAL)	COP\$ / Litro		
Cerveza embotellada, tipo Pilsen	2,524.13	Vino espumoso	13,659.90
Cerveza negra	3,825.57	Vino de Uva	10,670.86
Cerveza enlatada	2,340.59	Vino de Frutas	6,780.12
Aguardiente	13,704.43	Ron	12,427.56
Gin	20,039.11	Brandy	20,087.20
Whisky	17,385.42	Vodka	4,349.28
Bebidas fermentadas	6,436.09	Licor de Cacao	14,777.82
Mistelas y cremas	9,458.31	Concentrados para licores n.c.p	10,614.48
Sabajón	11,759.80		

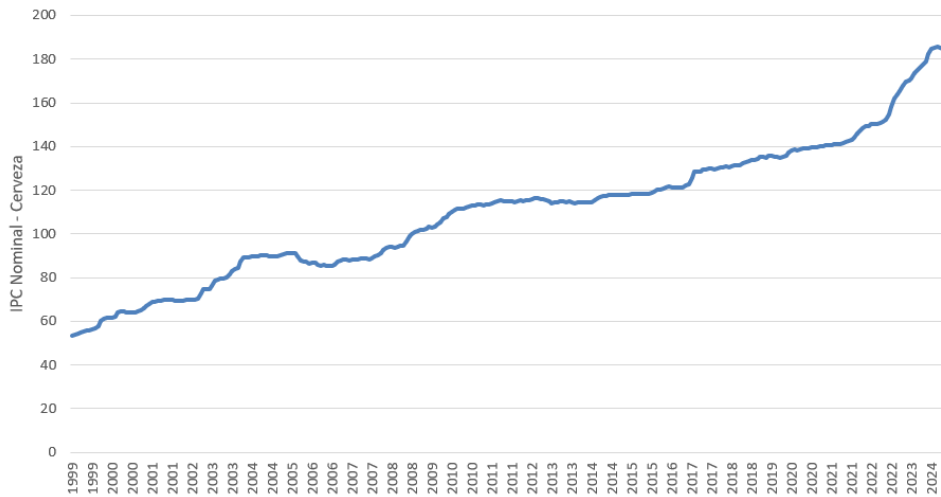
Encuesta Anual Manufacturera (EAM) 2020, DANE. Estimaciones propias.

Figure 8: Recaudo por litro para cerveza y bebidas alcohólicas



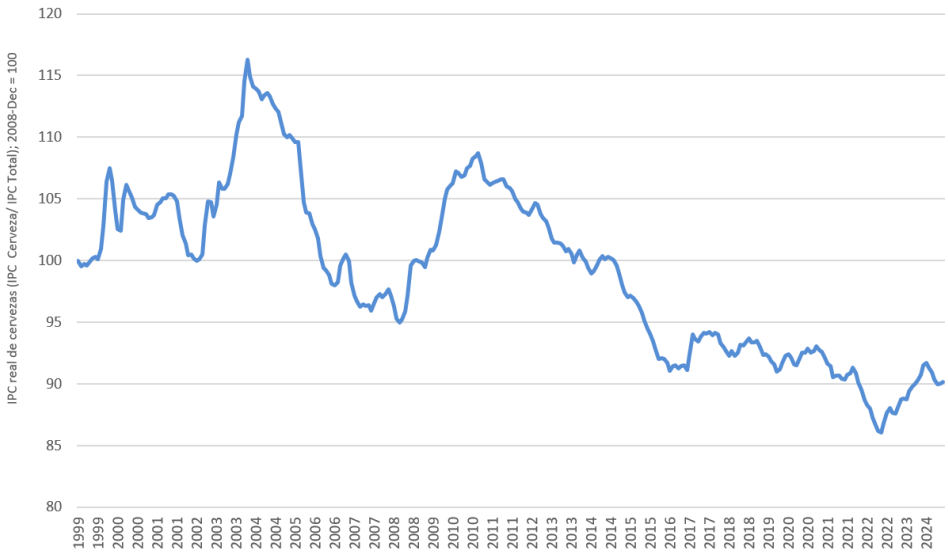
Fuente: Cálculos propios con base en el el Formulario Único Territorial - FUT del Consolidador de Hacienda e Información Pública - CHIP de la Contaduría General de la Nación, y los reportes de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES.

Figure 9: Índice de Precios al Consumidor (IPC) para cerveza



Fuente: Cálculos propios con base en IPC, DANE.

Figure 10: Índice de Precios al Consumidor Real para cerveza



Fuente: Cálculos propios con base en IPC, DANE.

## REFERENCIAS

- Alpert, H. R. et al. (Aug. 2022). "Alcohol Consumption and 15 Causes of Fatal Injuries: A Systematic Review and Meta-Analysis". In: *American Journal of Preventive Medicine* 63.2, pp. 286–300. ISSN: 0749-3797. DOI: 10 . 1016 / j . amepre . 2022 . 03 . 025.
- Anderson, B. O. et al. (Jan. 2023). "Health and cancer risks associated with low levels of alcohol consumption". In: *The Lancet Public Health* 8.1. Publisher: Elsevier, e6–e7. ISSN: 2468-2667. DOI: 10 . 1016 / S2468 - 2667 (22) 00317 - 6.
- Babor, T. et al. (2023a). "Chapter 4: The burden of alcohol consumption". In: *Alcohol: No ordinary commodity. Research and public policy*. 3rd Ed. Oxford University Press, pp. 44–71. ISBN: 978-0-19-284448-4. DOI: 10 . 1093 / oso / 9780192844484 . 003 . 0004.
- (2023b). "Chapter 7. Controlling affordability: pricing and taxation strategies". In: *Alcohol: No ordinary commodity. Research and public policy*. 3rd Ed. Oxford University Press, pp. 103–128. ISBN: 978-0-19-284448-4. DOI: 10 . 1093 / oso / 9780192844484 . 003 . 0007.
- Benziger, C. P., G. A. Roth, and A. E. Moran (2016). *The global burden of disease study and the preventable burden of NCD*. ISSN: 22118179 Number: 4 Pages: 393–397 Publication title: Global heart Volume: 11. DOI: 10 . 1016 / j . gheart . 2016 . 10 . 024.
- Beyer, J. de, C. Lovelace, and A. Yürekli (Sept. 2001). "Poverty and tobacco". In: *Tobacco Control* 10.3, 210 LP –211. DOI: 10 . 1136 / tc . 10 . 3 . 210.
- Bobak, M. et al. (2000). "Poverty and smoking". In: *Tobacco control in developing countries*. Ed. by P. Jha and F. Chaloupka. Section: 3. World Health Organization and The World Bank.
- Burton, R. and N. Sheron (2018). "No level of alcohol consumption improves health". In: *The Lancet* 392.10152. Publisher: Elsevier, pp. 987–988. ISSN: 0140-6736. DOI: 10 . 1016 / S0140 - 6736 (18) 31571 - X.
- Chaker, L. et al. (2015). "The global impact of non-communicable diseases on macro-economic productivity: a systematic review". In: *European Journal of Epidemiology* 30.5, pp. 357–395. ISSN: 1573-7284. DOI: 10 . 1007 / s10654 - 015 - 0026 - 5.
- Chaloupka, F. J., L. M. Powell, and K. E. Warner (2019). "The use of excise taxes to reduce tobacco, alcohol, and sugary beverage consumption". In: *Annual Review of Public Health* 40.1. Publisher: Annual Reviews, pp. 187–201. ISSN: 0163-7525. DOI: 10 . 1146 / annurev - publhealth - 040218 - 043816.
- Chaudhuri, A. (2014). *Modern survey sampling*. CRC Press. ISBN: 978-1-4665-7261-4.
- Devries, K. M. et al. (Mar. 2014). "Intimate partner violence victimization and alcohol consumption in women: a systematic review and meta-analysis". In: *Addiction* 109.3. Publisher: John Wiley & Sons, Ltd, pp. 379–391. ISSN: 0965-2140. DOI: 10 . 1111 / add . 12393.
- Duke, A. A. et al. (2018). "Alcohol, drugs, and violence: A meta-meta-analysis." In: *Psychology of Violence* 8.2. Place: US Publisher: Educational Publishing Foundation, pp. 238–249. ISSN: 2152-081X(Electronic),2152-0828(Print). DOI: 10 . 1037 / vio0000106.
- Engelgau, M. et al. (2011). "The economic effect of noncommunicable diseases on households and nations: a review of existing evidence." In: *Journal of health communication* 16 Suppl 2, pp. 75–81. ISSN: 1087-0415 (Electronic). DOI: 10 . 1080 / 10810730 . 2011 . 601394.
- FCA and SBS (2019). *Guidebook on Implementing Article 8: Tracking & Tracing*. Tech. rep. Framework Convention Alliance (FCA) and Sovereign Border Solutions (SBS).
- Flor, L. S. and E. Gakidou (Jan. 2020). "The burden of alcohol use: better data and strong policies towards a sustainable development". In: *The Lancet Public Health* 5.1. Publisher: Elsevier, e10–e11. ISSN: 2468-2667. DOI: 10 . 1016 / S2468 - 2667 (19) 30254 - 3.
- Fulu, E. et al. (Oct. 2013). "Prevalence of and factors associated with male perpetration of intimate partner violence: findings from the UN Multi-country Cross-sectional Study on Men and Violence in Asia and the Pacific". In: *The Lancet Global Health* 1.4. Publisher: Elsevier, e187–e207. ISSN: 2214-109X. DOI: 10 . 1016 / S2214 - 109X (13) 70074 - 3.
- Fundacion Salutia (2018). *ERICA: Encuesta de riesgo cardiovascular 2017*. ISBN: 978-958-58266-7-0.
- Ghebreyesus, T. A. (2018). "Acting on NCDs: counting the cost". In: *The Lancet* 391.10134. Publisher: Elsevier, pp. 1973–1974. ISSN: 0140-6736. DOI: 10 . 1016 / S0140 - 6736 (18 ) 30675 - 5.
- Giedion, U. and O. Cañón (2014). "Colombia: The compulsory health plan". In: *Health benefit plans in latin america*. Ed. by U.

- Giedion, R. Bitrán, and I. Tristao. Inter-American Development Bank. Social Protection and Health Division, pp. 76–109. ISBN: 978-1-59782-177-3.
- Global Tobacco Economics Consortium (Apr. 2018). “The health, poverty, and financial consequences of a cigarette price increase among 500 million male smokers in 13 middle income countries: compartmental model study”. In: *BMJ (Clinical research ed.)* 361, k1162. DOI: 10.1136/bmj.k1162.
- Greene, J. (2020). *Public Finance: an International Perspective*. Revised Ed. World Scientific. ISBN: 978-981-120-995-6.
- ILO (2015). *Labor productivity*. Tech. rep. International Labor Organization.
- Kankeu, H. T. et al. (2013). “The financial burden from non-communicable diseases in low- and middle-income countries: a literature review”. In: *Health Research Policy and Systems* 11.1, p. 31. ISSN: 1478-4505. DOI: 10.1186/1478-4505-11-31.
- Lachenmeier, D. W. (2012). *Unrecorded and illicit alcohol*. Tech. rep. ISBN: 978 92 890 0264 6 Publication title: Alcohol in the European Union. World Health Organization; Regional Office for Europe, pp. 29–34.
- Leonard, K. E. and B. M. Quigley (Jan. 2017). “Thirty years of research show alcohol to be a cause of intimate partner violence: Future research needs to identify who to treat and how to treat them”. In: *Drug and Alcohol Review* 36.1. Publisher: John Wiley & Sons, Ltd, pp. 7–9. ISSN: 0959-5236. DOI: 10.1111/dar.12434.
- Lockwood, B. (2008). “Pareto efficiency”. In: *The New Palgrave Dictionary of Economics*. Ed. by Durlauf, Steven and Blume, Lawrence. 2nd Ed. Palgrave Macmillan, p. 292. ISBN: 978-1-349-58802-2. DOI: 10.1007/978-1-349-58802-2.
- Mantney, J. et al. (July 2021). “What are the Economic Costs to Society Attributable to Alcohol Use? A Systematic Review and Modelling Study”. In: *Pharmacoeconomics* 39.7, pp. 809–822. ISSN: 1179-2027. DOI: 10.1007/s40273-021-01031-8.
- Murray, C. J. L. et al. (2020). “Global burden of 87 risk factors in 204 countries and territories, 1990–2019: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2019”. In: *The Lancet* 396.10258, pp. 1223–1249. ISSN: 0140-6736. DOI: 10.1016/S0140-6736(20)30752-2.
- NIH (2004). *U.S. Apparent Consumption of Alcoholic Beverages based on state sales, taxation or receipt data*. U.S. Alcohol Epidemiologic Data Reference Manual Volume 1, 4th Edition. NIH Publication No. 04-5563. Bethesda, MD, USA: U.S. Department of Health, Human Services, Public Health Service, National Institutes of Health (NIH), National Institute on Alcohol Abuse, and Alcoholism.
- Nishtar, S. et al. (2018). “Time to deliver: report of the WHO independent high-level commission on NCDs”. In: *The Lancet* 392.10143. Publisher: Elsevier, pp. 245–252. ISSN: 0140-6736. DOI: 10.1016/S0140-6736(18)31258-3.
- Nugent, R. A. et al. (2020). “Introducing the PLOS special collection of economic cases for NCD prevention and control: A global perspective”. In: *PLOS ONE* 15.2. Publisher: Public Library of Science, e0228564. DOI: 10.1371/journal.pone.0228564.
- OECD (2001). *Measuring Productivity - OECD Manual: Measurement of Aggregate and Industry-level Productivity Growth*. Paris: OECD Publishing.
- (2021). *Preventing Harmful Alcohol Use*. OECD Health Policy Studies. Paris: OECD Publishing. ISBN: ISBN 978-92-64-48558-7.
- OMS (1994). *Glosario de términos de alcohol y drogas*. Tech. rep. Organización Mundial de la Salud (OMS).
- PAHO (2019). *Policy Brief: Alcohol Taxation and Pricing Policies in the Region of the Americas*. Tech. rep. PAHO/NMH/19-020. Washington, DC, USA: Pan American Health Organization (PAHO).
- Powell, L. M. and F. J. Chaloupka (2022). “The Design of Effective Health Taxes”. In: *Health Taxes: Policy and Practice*. World Scientific, World Health Organization, pp. 265–294. ISBN: 978-1-80061-238-9. DOI: 10.1142/9781800612396\_0009.
- Rehm, J. et al. (June 2017). “The relationship between different dimensions of alcohol use and the burden of disease—an update”. In: *Addiction* 112.6. Publisher: John Wiley & Sons, Ltd, pp. 968–1001. ISSN: 0965-2140. DOI: 10.1111/add.13757.
- Roche, M., R. C. Sandoval, and M. G. Monteiro (2023). “Comparing taxes on alcoholic beverages in the Region of the Americas”. In: *Addiction* 118.7, pp. 1389–1395. ISSN: 0965-2140. DOI: 10.1111/add.16146.

- Sachs, J. (2015). *The age of sustainable development*. Columbia University Press. ISBN: 978-1-5159-1087-9.
- Sperkova, K., P. Anderson, and E. J. Llopis (May 2022). "Alcohol policy measures are an ignored catalyst for achievement of the sustainable development goals". In: *PLOS ONE* 17.5. Publisher: Public Library of Science, e0267010. DOI: 10.1371/journal.pone.0267010.
- Summers, L. H. (2018). "Taxes for health: evidence clears the air". In: *The Lancet* 391.10134. Publisher: Elsevier, pp. 1974–1976. ISSN: 0140-6736. DOI: 10.1016/S0140-6736(18)30629-9.
- Task Force on Fiscal Policy for Health (2019). *Health taxes to save lives: Employing effective excise taxes on tobacco, alcohol, and sugary beverages*. Tech. rep. Bloomberg Philanthropies.
- UN (2011). *Political declaration of the high-level meeting of the general assembly on the prevention and control of non-communicable diseases*. Tech. rep. United Nations (UN), General Assembly resolution 66/2 (A/RES/66/2).
- (2015). *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Tech. rep. A/70/L.1. United Nations (UN), General Assembly, Seventieth session.
  - (2018). *Political declaration of the third high-level meeting of the General Assembly on the prevention and control of non-communicable diseases (A/73/L.2)*. Tech. rep. United Nations (UN), Resolution adopted by the General Assembly on 10 October 2018.
- Wagenaar, A. C., M. J. Salois, and K. A. Komro (Feb. 2009). "Effects of beverage alcohol price and tax levels on drinking: a meta-analysis of 1003 estimates from 112 studies". In: *Addiction (Abingdon, England)* 104.2. Publisher: John Wiley & Sons, Ltd, pp. 179–190. ISSN: 0965-2140. DOI: 10.1111/j.1360-0443.2008.02438.x.
- WHO (2010). *Global strategy to reduce the harmful use of alcohol*. Tech. rep. World Health Organization (WHO).
- (2013). *Global action plan for the prevention and control of noncommunicable diseases 2013-2020*. World Health Organization (WHO). ISBN: 978 92 4 150623 6.
  - (2017). *Tackling NCDs. 'Best buys' and other recommended interventions for the prevention and control of noncommunicable diseases*. Tech. rep. Technical Report WHO/NMH/NVI/17.9, World Health Organization (WHO).
  - (2018). *Global status report on alcohol and health 2018*. Geneva: World Health Organization (WHO). ISBN: 978-92-4-156563-9.
  - (2019a). *Follow-up to the high-level meetings of the United Nations General Assembly on health-related issues. Prevention and control of noncommunicable diseases*. Tech. rep. Seventy Second World Health Assembly. A72/19. World Health Organization (WHO).
  - (2019b). *It's time to walk the talk: WHO independent high-level commission on noncommunicable diseases final report*. World Health Organization (WHO). ISBN: 978-92-4-151700-3.
  - (2022). *Noncommunicable diseases progress monitor 2022*. World Health Organization (WHO). ISBN: 978-92-4-004776-1.

## INSTITUCIONES

Esta nota de política ha sido desarrollada por PROESA, en el marco de la iniciativa RESET, con apoyo de la Fundación Anáas. Se agradecen las contribuciones de las instituciones y aliados externos de PROESA, en particular los colaboradores de la iniciativa global Reset Alcohol y los socios de la iniciativa en Colombia.

## CONFLICTO DE INTERÉS

Los autores de este reporte, PROESA y Fundación Anáas no tienen conflicto de interés en los temas abordados.

