

Fedesarrollo

**EVALUACION INICIAL DE LA REFORMA A LOS IMPUESTOS
A LOS LICORES EN COLOMBIA**

Informe Final entregado a DIAGEO COLOMBIA

**Carlos Caballero Argáez
Luis Alberto Zuleta Jaramillo
Lino Jaramillo Giraldo**

Agosto de 2004

INDICE

INTRODUCCION GENERAL	3
----------------------	---

CAPITULO I

EL MERCADO COLOMBIANO DE BEBIDAS ALCOHOLICAS

1.1	INTRODUCCION	7
1.2	ESTRUCTURA DEL CONSUMO Y LA OFERTA DE BEBIDAS ALCOHOLICAS EN COLOMBIA, 2002	8
1.2.1	Participación en valor y en volumen total por tipo de licor	9
1.2.2	Principales agentes por tipo de licor	14
1.3	EVOLUCION DEL MERCADO TOTAL. EVOLUCION SEGÚN ORIGEN NACIONAL O IMPORTADO, 1996-2003	29
1.3.1	Estructura y evolución del mercado total interno	29
1.3.2	Origen geográfico de las importaciones	47
1.4	RESUMEN Y CONCLUSIONES	48
	ANEXO AL CAPITULO I	51

CAPITULO II

LA TRIBUTACION A LA CERVEZA, LOS LICORES, LOS VINOS Y OTRAS BEBIDAS ALCOHOLICAS

2.1	INTRODUCCION	54
2.2	EL MONOPOLIO DE LAS RENTAS DE LICORES	54
2.3	LAS TARIFAS Y BASES GRAVABLES A LAS BEBIDAS ALCOHOLICAS	56
2.4	LOS TRÁMITES Y CONTROLES A LA IMPORTACIÓN DE VINOS Y LICORES	65
2.5	RESUMEN Y CONCLUSIONES	67

CAPITULO III
EFECTOS INICIALES DE LA REFORMA TRIBUTARIA A LOS VINOS Y
LICORES: AÑO 2003

3.1	INTRODUCCION	69
3.2	EI IMPACTO DE LA REFORMA SOBRE LOS IMPUESTOS POR TIPO DE LICOR	69
3.2.1	Los impuestos al consumo por botella	69
3.2.2	La discriminación en contra de los licores importados	82
3.3	EL IMPACTO DE LA REFORMA SOBRE LOS PRECIOS DEL MERCADO	84
3.4	EL RECAUDO TOTAL DE IMPUESTOS	93
3.4.1	Fuentes de información y montos en 2003	93
3.4.2	Evolución del recaudo en los últimos años	95
3.5	RESUMEN Y CONCLUSIONES	101

CAPITULO IV
RESUMEN Y CONCLUSIONES

4.1	EL MERCADO COLOMBIANO DE BEBIDAS ALCOHOLICAS, 2002	104
4.2	LA REFORMA TRIBUTARIA DE DICIEMBRE DE 2002 Y LA TRIBUTACIÓN DE LOS VINOS Y LOS LICORES	105
4.3	EL COMPORTAMIENTO DEL MERCADO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS EN 2003	106
4.4	EFECTOS INICIALES DE LA REFORMA TRIBUTARIA SOBRE LOS VINOS Y LOS LICORES	108
4.5	AVANCES Y RECOMENDACIONES	

INTRODUCCION GENERAL

Este estudio tiene tres propósitos específicos:

- Revisar la evolución reciente del mercado de los licores en Colombia,
- Realizar una evaluación inicial del impacto sobre los recaudos de la reforma tributaria al régimen de licores introducida por la ley 788 de diciembre de 2002.
- recomendar posibles acciones o medidas adicionales sobre el mercado de licores, con el fin de mejorar su competitividad internacional y reducir el contrabando.

En los últimos años Fedesarrollo ha llevado a cabo los siguientes estudios sobre la industria de los licores en Colombia y su tributación:

- "Los Impuestos a los Licores en Colombia" (mayo de 2000), elaborado para la DIAN.
- "La Industria de Licores en Colombia" (octubre de 2000), elaborado para un grupo de empresas internacionales importadoras de licores.
- "The Taxation of Spirits in Colombia: Problems with the Current Regime and the Impact of Tax Reform" (Oct. 2000), en conjunto con Oxford Economic Forecasting and International Tax and Investment Centre, elaborado para un grupo de empresas internacionales importadoras de licores.

Los trabajos sirvieron de base para las discusiones sobre proyectos de reforma al régimen tributario de licores con las autoridades correspondientes y con el Congreso Nacional y, por consiguiente, para las modificaciones a la tributación de los licores incluidas en la Reforma Tributaria aprobada por el Congreso en diciembre de 2002 (Ley 788 de 2002).

En los estudios anteriores se profundiza en las discusiones de literatura económica relacionada con los impuestos a los licores, por lo cual, en esta oportunidad, solo se presenta un breve resumen del tema para efectos del marco de referencia del trabajo.

El documento está organizado de la siguiente manera:

- El capítulo primero se refiere a la evolución del mercado de bebidas alcohólicas en Colombia en 2002 y 2003, con base en la estadística disponible.
- El capítulo segundo explica las modificaciones en la tributación a los licores introducidas en la reforma de 2002 y presenta una comparación con el régimen anterior
- El capítulo tercero evalúa los efectos iniciales de la reforma tributaria sobre la estructura de tributación, los precios y los recaudos de impuestos
- El capítulo cuarto contiene las principales conclusiones y recomendaciones del estudio y sirve de resumen ejecutivo

Marco general de referencia de la literatura sobre el tema

- Los argumentos que fundamentan una tributación diferencial para productos como los licores se sustentan en el principio de eficiencia de Ramsey, quien, en su artículo del Economic Journal de 1927, encontró que el impuesto ideal para identificar una estructura óptima de ingresos del gobierno en una economía competitiva es una cantidad fija, hoy denominado impuesto específico, que minimiza las distorsiones en el sistema de precios. (OEF, Fedesarrollo e ITIC, Octubre 2000).
- Se han realizado muchos estudios sobre las elasticidades precio de la demanda e ingreso de los licores, tanto para el corto, como para el largo plazo particularmente para países desarrollados que disponen de suficiente

información. Con ésto se ha encontrado que la elasticidad precio de la demanda es mayor entre más alto sea el contenido alcoholimétrico. También se ha detectado que esta elasticidad es más baja en el corto plazo, como ocurre con los productos que generan adicción. (Fedesarrollo, Mayo de 2000).

- Los impuestos a los licores se justifican como una compensación a la sociedad por los costos sociales del consumo de licor (externalidades negativas). Estos costos se asocian con los tratamientos médicos originados con el abuso del alcohol, en los crímenes y la violencia, en los accidentes de tránsito, en el costo de las medidas policivas, en las pérdidas de productividad vinculadas al consumo de alcohol y en las muertes prematuras consecuencia del consumo de alcohol, entre otros ^{1/}.
- La tendencia internacional predominante con respecto a la definición de la base gravable con el impuesto a los licores se concentra en el contenido de alcohol, principalmente en lo que se refiere a las tres categorías de bebidas alcohólicas: cerveza, vino y licores, tal como sucede en los países miembros de la Comunidad Europea (Smith, 2002).

Con base en estas consideraciones conceptuales y en la experiencia internacional, las recomendaciones de Fedesarrollo sobre el régimen tributario de licores vigente en Colombia antes de diciembre de 2002 colocaron su énfasis en tres puntos centrales:

- Eliminar el esquema ad valorem y diseñar un régimen de impuestos específicos
- Reestructurar las tarifas de impuestos de acuerdo al contenido en grados de alcohol del respectivo licor
- Impulsar, en lo posible, una mayor competencia en el mercado.

^{1/} S. Smith: "Economic Issues in Alcohol Taxation". En: "Excise Tax Policy and Administration". The Hague (April 2002).

En este trabajo se evalúa el avance en la implantación de las anteriores recomendaciones en Colombia, adoptado mediante los cambios tributarios de 2002.

CAPITULO I

EL MERCADO COLOMBIANO DE BEBIDAS ALCOHOLICAS

1.1 INTRODUCCION

En este capítulo se describe y analiza el mercado colombiano de bebidas alcohólicas. Es decir, el conformado por los licores, los vinos y demás bebidas cuyo contenido alcohólico es mayor a 2.5°. Se define el mercado como las ventas de los productores e importadores a distribuidores mayoristas o minoristas y no a las ventas de estos últimos al público. Este tema es importante a la hora de determinar el mercado total cuando se presentan cambios impositivos de importancia como en el caso de los aperitivos, lo cual se explicará más adelante.

En la sección 1.2 se describe, con bastante detalle, la participación de los diferentes productos y agentes económicos que determinaron la oferta de licores en Colombia en 2002, último año para el cual se dispone de información tanto de precios como de volúmenes consumidos^{2/}. La sección 1.3 presenta el crecimiento del mercado en volumen hasta 2003 para la totalidad de los productos, además de una comparación de los valores transados entre 2002 y 2003 para las bebidas sobre las cuales se dispone de información de precios.

En Colombia el mercado de licores presenta facetas atípicas, pues está regulado por la misma Constitución Política. Se otorga a los departamentos el monopolio de la producción y de la comercialización de todos los licores con más de 20° de concentración alcohólica. Los departamentos pueden, sin embargo, entregar en la concesión a particulares la producción y la comercialización de licores nacionales y extranjeros. En otras palabras, los gobiernos departamentales pueden impedir la entrada a sus respectivos mercados de cualquier tipo de licor que pudiera competir con sus productos, excepción hecha de los vinos y cervezas, ambos con un contenido alcohólico menor a 20°. En consecuencia, el mercado de licores y vinos

^{2/} No se dispone de información completa sobre el mercado para 2003.

tiene en Colombia una característica marcadamente regional; cada departamento está en la posibilidad de ejercer su poder monopólico dentro de su respectiva área geográfica.

En el mercado nacional, y en cada mercado regional, confluyen los siguientes agentes económicos:

- Productores oficiales. Las licoreras departamentales, que elaboran sus propios productos o los de otros departamentos.
- Productores privados. Elaboran productos de las licoreras departamentales bajo concesión exclusiva.
- Productores privados. Elaboran bebidas alcohólicas con sus propias marcas.
- Importadores directos de bebidas alcohólicas. Mayoristas y minoristas las grandes superficies, por ejemplo.
- Comercializadores. Mayoristas y minoristas de productos nacionales y/o importados.
- Contrabandistas. Introducen al país ilegalmente productos extranjeros. En el mercado ilegal hay agentes que venden licores de manera ilegal en otros departamentos, o los exportan al exterior evadiendo el pago de los impuestos, en una modalidad conocida como “carrusel”.
- Los consumidores finales, principalmente los hogares.

1.2 ESTRUCTURA DEL CONSUMO Y LA OFERTA DE BEBIDAS ALCOHOLICAS EN COLOMBIA, 2002

En esta sección se presenta únicamente información sobre el mercado de licores y vinos para el año 2002, por cuanto este es el último año para el cual se dispone de información sobre precios y volúmenes consumidos. En la sección 1.3 se incluye la información disponible para el año 2003, que incluye el total del mercado en cuanto a volumen y precios. Cuando se dispone de cifras directas de demanda, el consumo de un producto se mide como la suma de las ventas de productos nacionales e

importados más el cambio neto en los inventarios de los comercializadores. Entre las ventas de productos importados se incluyen los estimativos del contrabando.

Como usualmente la información de ventas no está disponible, se suele calcular el consumo interno sumando la producción, las importaciones (incluyendo un estimativo del contrabando) y el cambio en inventarios de los productores, y restando las exportaciones. Una aproximación a este último cálculo es el consumo aparente pues no tiene en cuenta el cambio en inventarios.

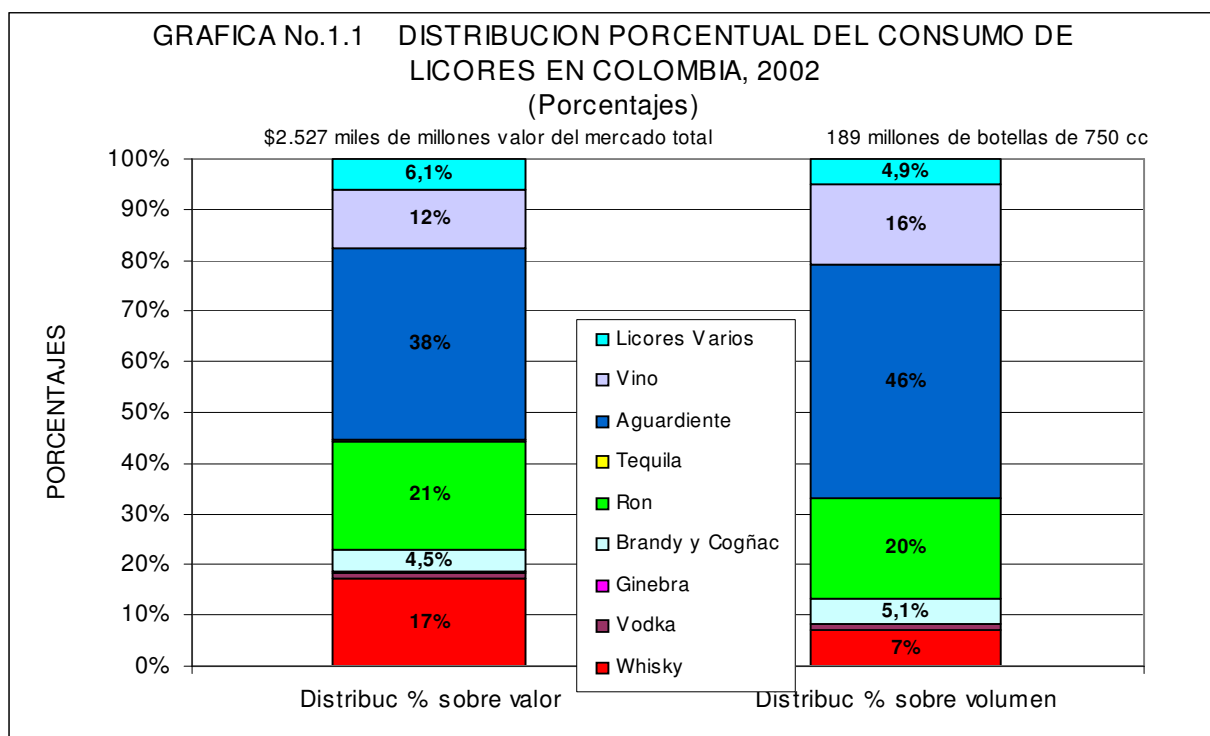
Simplemente a las cifras de producción se le añaden las de importación y se les resta las de exportaciones. Esta metodología es una aproximación al mercado total.

A continuación se presentan únicamente las cifras de producción más las de importaciones y se supone que las exportaciones son insignificantes (menores al 3% en valor) ^{3/}.

1.2.1 Participación en valor y en volumen total por tipo de licor

En 2002, el mercado total de licores en Colombia había sido, en volumen, de 189 millones de botellas de 750 cc, y, en valor de \$2.527 miles de millones de pesos. Este valor del mercado correspondió a productos como aguardiente (38.6%), ron (21.2%), whisky (17.2%), vinos (11.6%), brandy (4.5%) y otros como tequila, ginebra, vodka, además de licores saborizados, aperitivos y otros (8%) (Gráfica No.1.1).

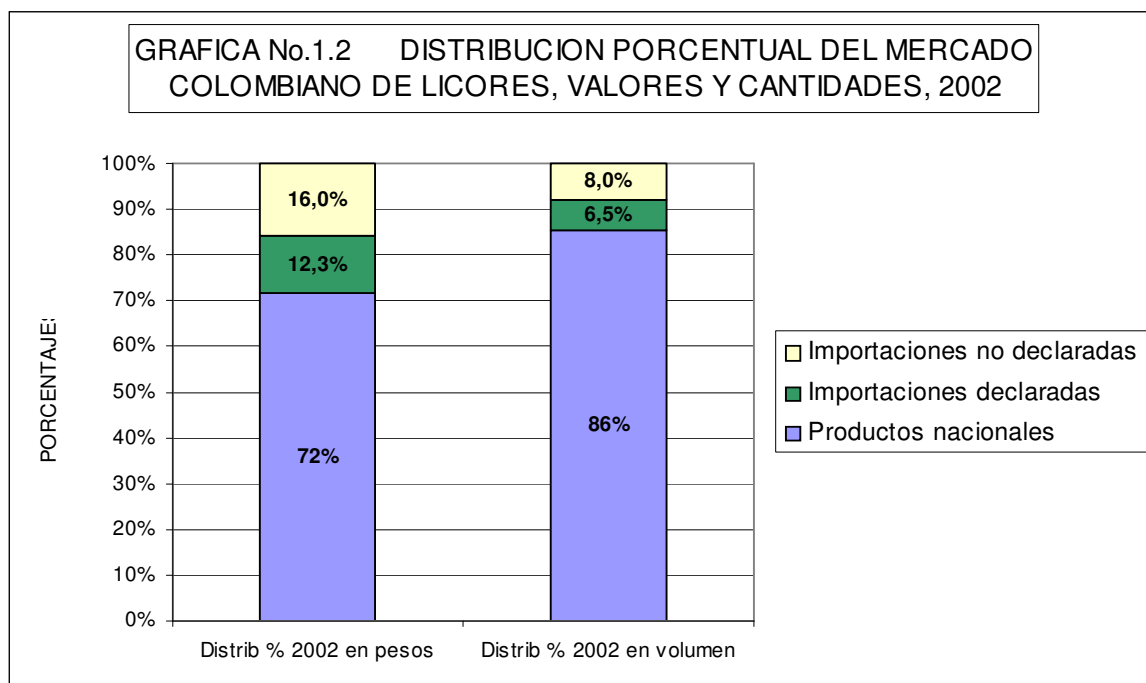
^{3/} Entre algunos agentes del mercado se afirma, inclusive, que gran parte de las exportaciones son ficticias.



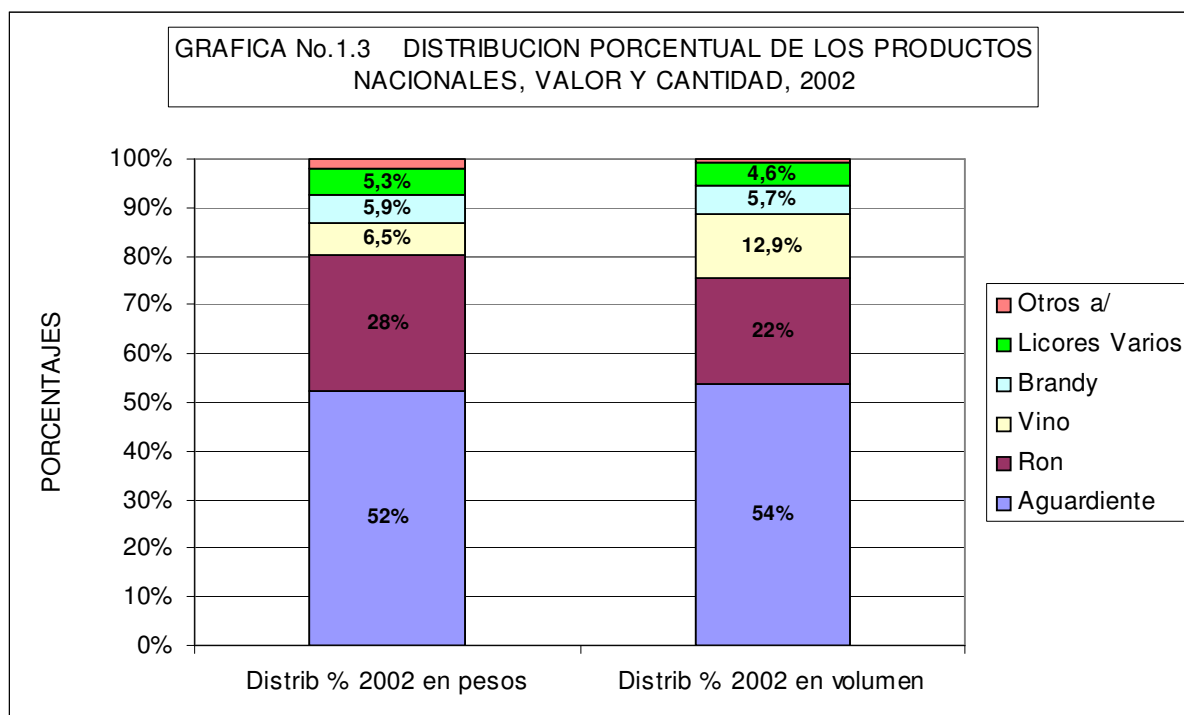
Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con base en cifras de volumen de ACODIL y de precios del DANE y Diageo.

Los productos nacionales representaron, en 2002, el 72% del valor del mercado y el 86% del volumen del mismo. Del valor total vendido por las empresas nacionales, 52% correspondió a aguardiente, 28% a ron, 6.5% a vinos, 5.9% a brandy, 5.3% a licores varios (saborizados y aperitivos principalmente) y menos del 2% a otros licores como esencias de whisky, vodka y ginebra (Gráficas Nos.1.2 y 1.3) ^{4/}.

^{4/} Es importante advertir que las cifras de contrabando utilizadas en este estudio corresponden a estimaciones de Acodil, que tienen una fuerte subestimación, como se apreció en el estudio de Fedesarrollo de Mayo de 2000. Infortunadamente para este nuevo estudio no fue posible llevar a cabo una encuesta a hogares como la utilizada para obtener las cifras de contrabando en el estudio de Mayo de 2002.



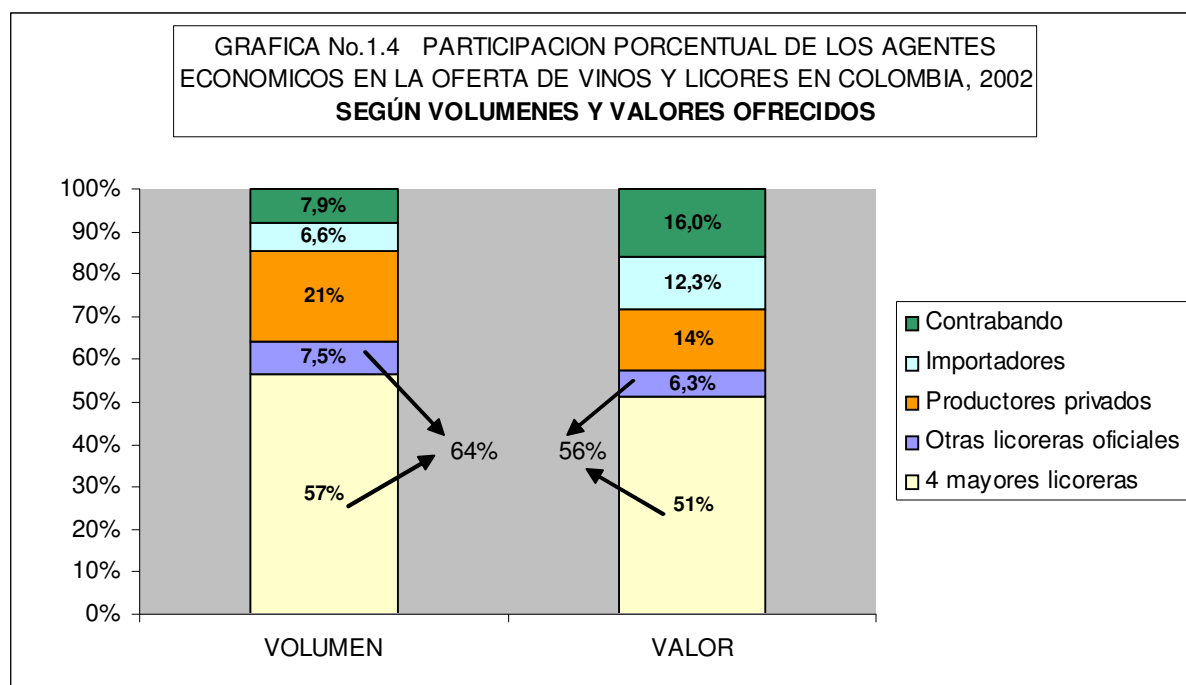
Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con base en cifras de volumen de ACODIL y de precios de Diageo.



a/ Whisky, vodka y ginebra.

Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con base en cifras de volumen de ACODIL y de precios del DANE y Diageo.

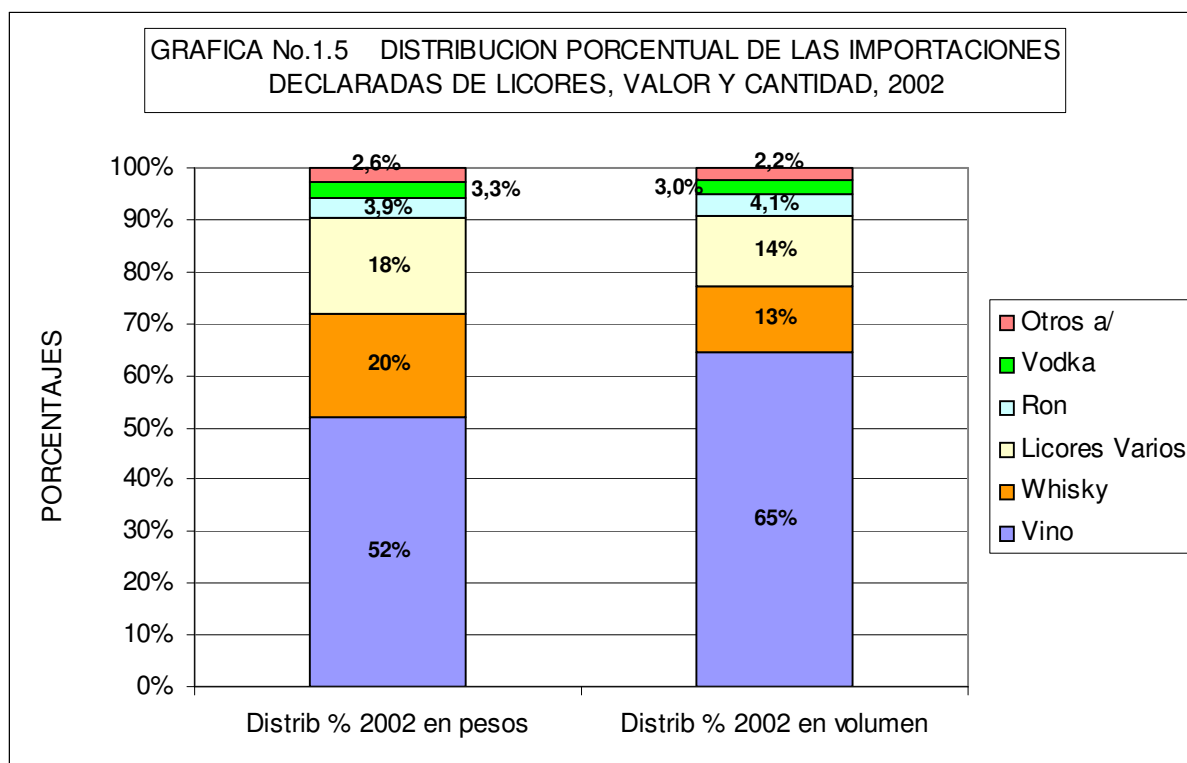
En volumen, el 64% del mercado fue atendido por las licoreras oficiales y el 57% por cuatro licoreras: Antioquia (14%), Cundinamarca (13%), Caldas (13%) y Valle (7%). Otras tres licoreras oficiales produjeron su propio licor; seis más recurrieron a la maquila (por encargo de otras licoreras oficiales) para obtener sus productos. En valor, las licoreras oficiales atendieron el 56% del mercado y las cuatro licoreras mencionadas atendieron el 51% del mismo (Gráfica No.1.4).



Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con base en cifras de volumen de ACODIL y de precios del DANE y Diageo.

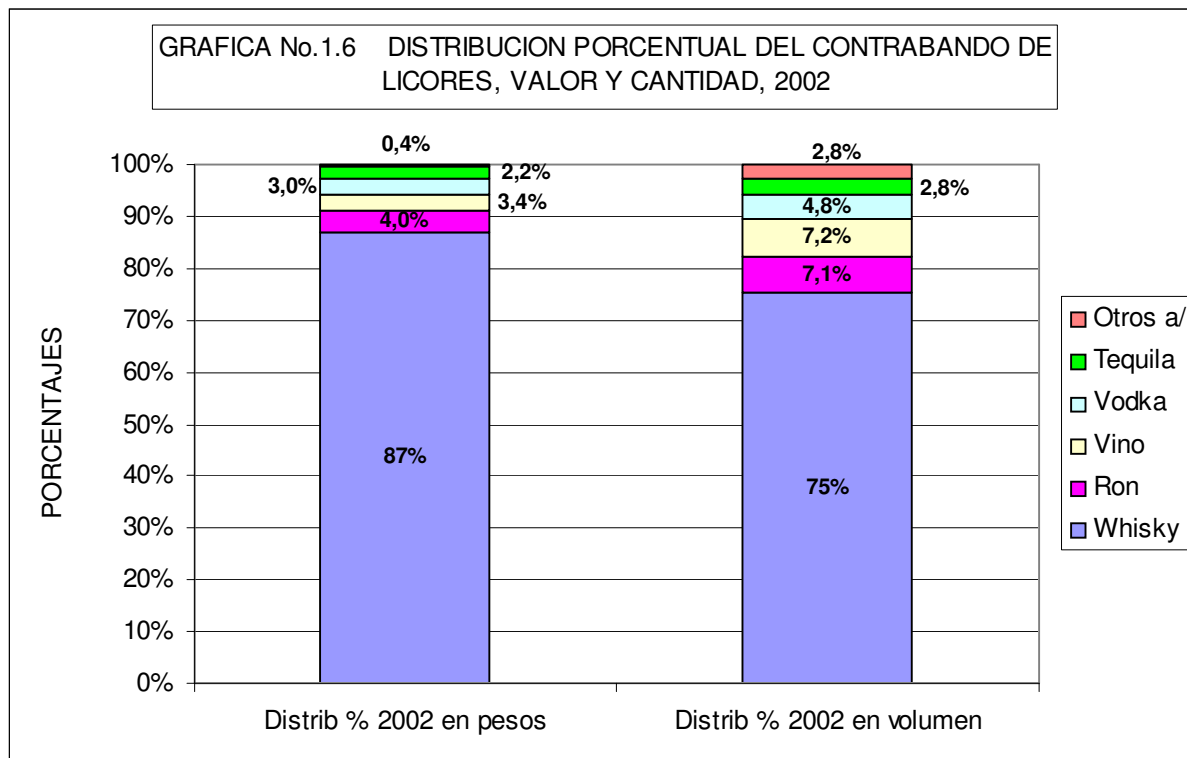
Los productores privados, entre los cuales se cuentan aquellos que producen para las licoreras oficiales mediante concesiones de carácter exclusivo, y aquellos que elaboran productos con marcas propias, respondieron por el 21% del volumen total de las bebidas alcohólicas vendidas (14.4% en términos de valor) (Gráfica No.1.4).

Los importadores legales habrían atendido en 2002 el 6.5% del volumen total de bebidas alcohólicas y el 12.4% del valor total, lo cual indica que principalmente se importan bebidas de alto precio. Los principales licores importados legalmente son los vinos (52% del valor total), los licores varios (18%), el whisky (20%), el ron (3.9%) y el vodka (3.3%) (Gráficas Nos.1.2, 1.4 y 1.5).



Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con base en cifras de volumen de ACODIL.

El contrabando, por último habría representado el 8% del mercado total y el 16% del valor, lo cual indica, de nuevo, que se trata de bebidas de precio alto, principalmente whisky (87% del valor contrabandeado), ron (4%), vino (3.4%), vodka (3%) y tequila (2.2%) (Gráficas Nos. 1.2, 1.4 y 1.6).



Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con base en cifras de volumen de ACODIL y de precios de Diageo.

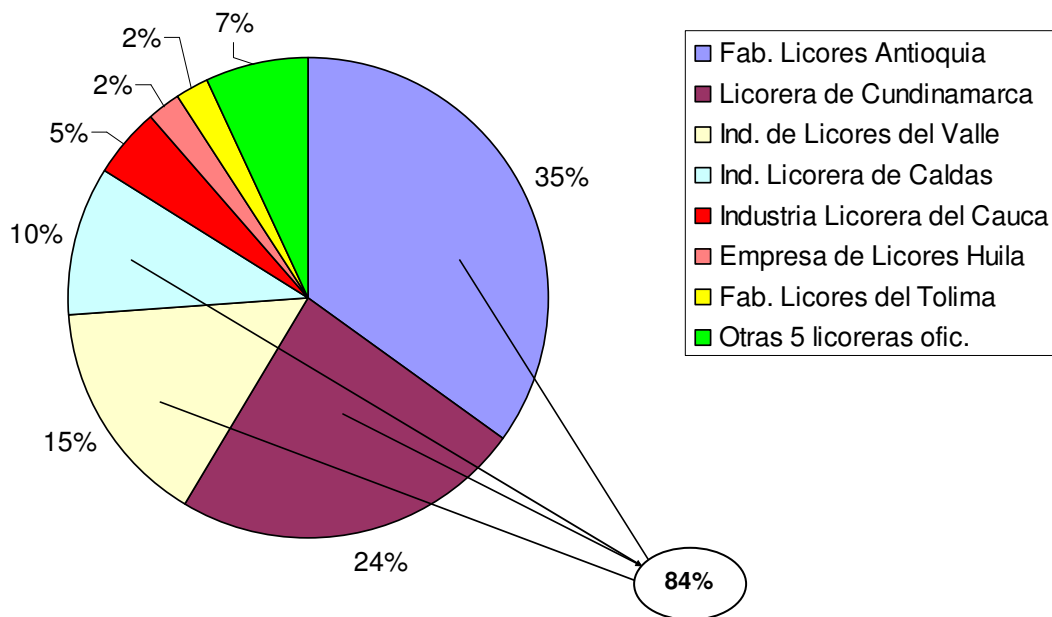
En consecuencia, el peso de las bebidas importadas, legal e ilegalmente, habría sido en 2002 de 14% del volumen y 28% del valor.

1.2.2 Principales agentes por tipo de licor

a. Aguardiente

Este es el mercado principal de las licoreras oficiales. Estas son sus oferentes exclusivos. El mercado de este producto en Colombia alcanzó en 2002 alrededor de 86.8 millones de botellas de 750 cc., con un valor de venta aproximado de \$949 mil millones (Gráfica No.1.7).

GRAFICA No.1.7 DISTRIBUCION POR EMPRESA DE LA PRODUCCION DE AGUARDIENTE, SEGUN VOLUMEN OFRECIDO, 2002



Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con base en cifras de ACODIL.

En 2002 el aguardiente representó el 46% y el 38% del volumen y el valor total del mercado de bebidas alcohólicas, respectivamente. Su producción se concentró (84%) en cuatro licoreras (Antioquia, Cundinamarca, Valle y Caldas) con características técnicas que refuerzan el monopolio de las licoreras oficiales. Se trata de un licor anisado que solo se produce en otros dos países, España y Francia, lo que dificulta la actividad de posibles contrabandistas (Gráficas Nos.1.1 y 1.7)^{5/}.

Del Ecuador se importa el aguardiente "Trópico", que compite con la producción nacional; su importación legal tiene lugar en muy pequeñas cantidades y no se dispone de cifras sobre su importación en forma ilegal.

^{5/} Además, el aguardiente es un licor de baja relación precio/volumen.

Las licoreras de Cauca, Huila y Tolima tienen participaciones mayores al 2% cada una en el volumen total del mercado nacional de aguardiente; el resto registra participaciones menores al 2% (Gráfica No.1.7).

El aguardiente compite con otros productos de precios relativamente bajos, como el ron y el brandy nacionales y hace parte de un mercado, el de las bebidas alcohólicas, que se podría caracterizar como un oligopolio con una moderada concentración de la oferta y una diferenciación de producto que otorga a cada productor algún poder de mercado sobre los consumidores que prefieren su respectiva marca.

No debe perderse de vista que cada productor o comercializador, oficial o privado, de productos nacionales o importados, está supeditado a los mencionados monopolios regionales. Estos tienen que aceptar competencia de otros monopolios regionales como única forma de expandir geográficamente sus mercados. Posiblemente los departamentos permiten la producción, importación y comercialización de otros licores ante la imposibilidad de producir todas las variedades, (principalmente los de más alta calidad), las dificultades de controlar la entrada ilegal de este tipo de licores ante un cierre total de los mercados, y las presiones que ejercen otros países así como los productores e importadores privados.

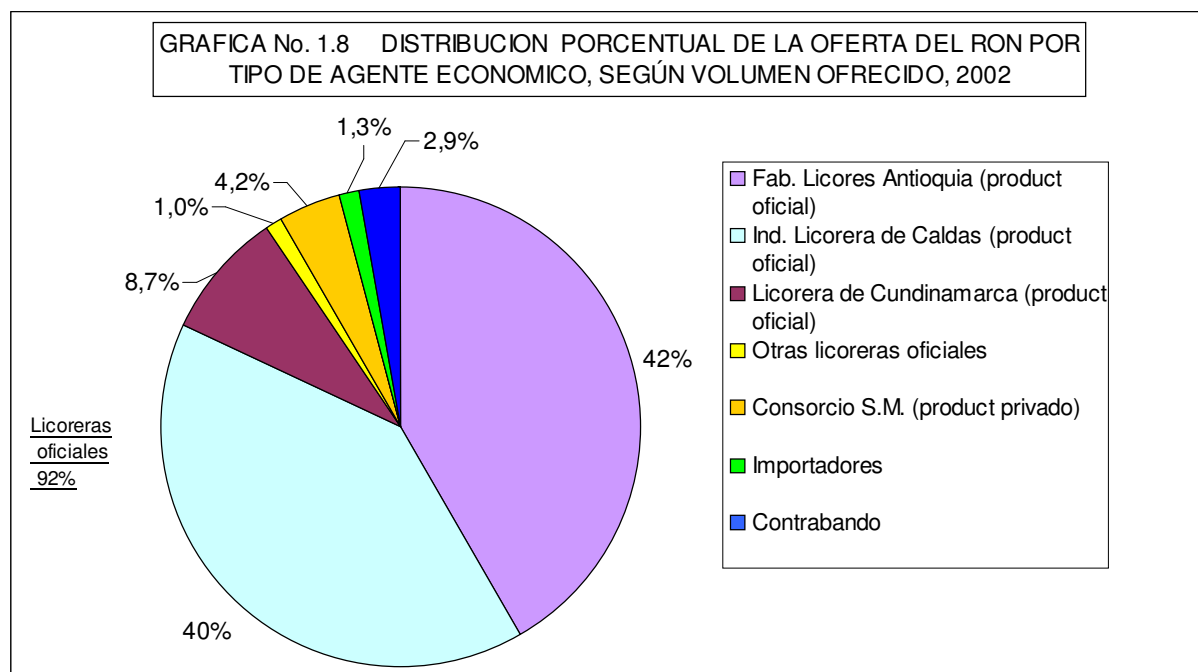
La industria local de licores está protegida no solamente por gravámenes arancelarios sino por altos costos de transporte y transacción (como estampillado y tornaguías); sobretodo en el caso de la producción de bebidas de bajo precio en las cuales la relación precio-volumen no hace atractivo el contrabando. La importación de licores se concentra entonces, en productos con una relativamente alta relación precio-volumen, que se caracterizan, además, por el fuerte respaldo de marca u origen de cierto prestigio, que permite recuperar costos de transporte y competir con la producción local, de menor precio^{6/}.

^{6/} El fenómeno de la diferenciación de productos que se mencionó anteriormente.

El análisis anterior se aplica a los demás productos. En estas circunstancias, el mercado nacional es totalmente regulado o intervenido entre las regiones e incluye a todos los licores, nacionales e importados, de más de 20° de contenido alcohólico, tanto para su producción como para su comercialización.

b. Ron

En 2002 el mercado de ron alcanzó en Colombia 37 millones de botellas de 750 cc., y un valor total de \$536.1 mil millones. Esta bebida representa, en volumen y en valor, el 19.6% y el 21%, respectivamente, del mercado total de bebidas alcohólicas en Colombia. El 92% de la oferta de este licor, en volumen, se origina en las licoreras oficiales; 4% en los productores privados; 1.3% en los importadores legales; y 2.9% en el contrabando, de acuerdo con las estimaciones de ACODIL⁷ (Gráficas Nos. 1.1 y 1.8).



Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con base en cifras de ACODIL.

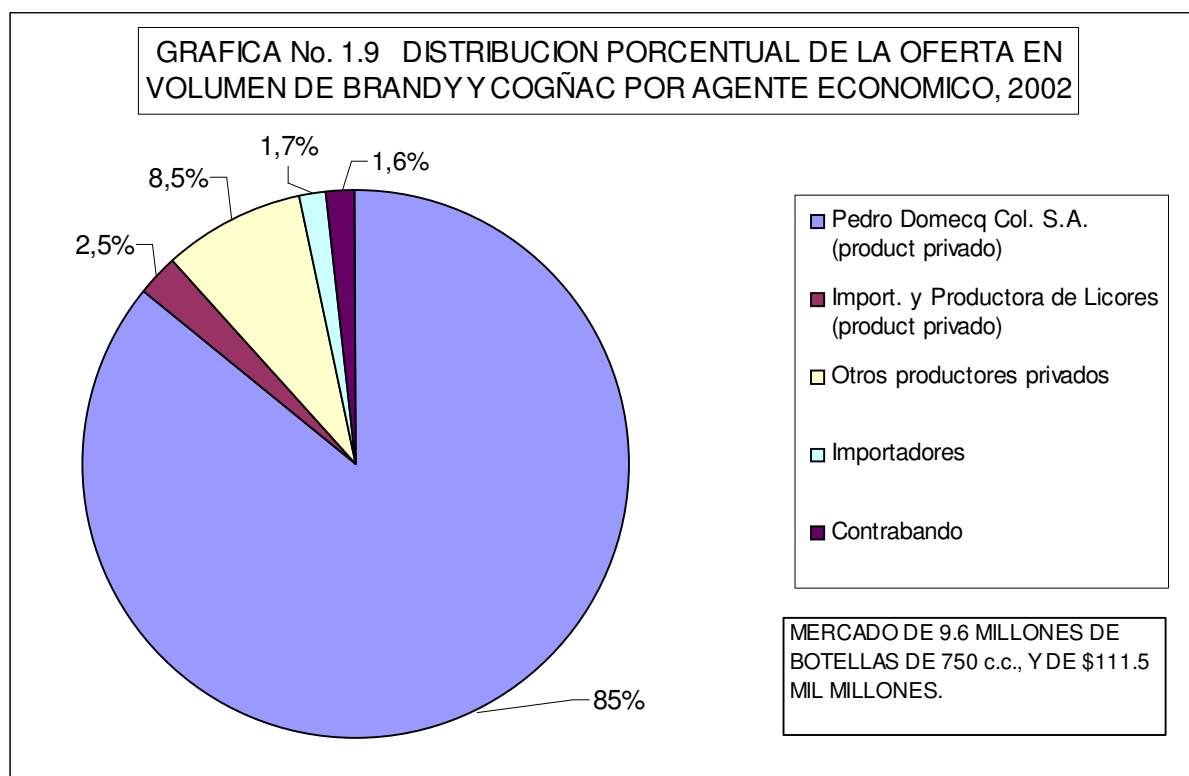
⁷/ Ver nota 3.

El mercado es dominado, en volumen, por dos empresas oficiales: la Fábrica de Licores de Antioquia - FLA - (42% del volumen total) y la Industria Licorera de Caldas – ILC - (40%). Algunos otros productores alcanzan participaciones menores: la Licorera de Cundinamarca – LC – (9%) y el Consorcio S.M. (4%).

Como en el caso del aguardiente, el consumidor colombiano no encuentra sustitutos directos al ron producido localmente, considerando que la oferta de procedencia externa, legal o ilegal, no alcanza al 5% del mercado total. Una explicación para esta situación posiblemente sea la de que tanto el aguardiente como el ron son productos de bajo precio relativo, protegidos localmente por altos costos de transporte (baja relación precio/volumen).

c. *Brandy y Coñac*

En 2002 el mercado colombiano de estos dos productos alcanzó 9.6 millones de botellas de 750 cc., con un valor de \$111.5 mil millones. Su producción está prácticamente en manos privadas, aunque las licoreras oficiales realizan alguna producción. Representa, en volumen, el 5% y, en valor, el 4.4% del mercado total de bebidas alcohólicas (Gráficas Nos.1.1 y 1.9).

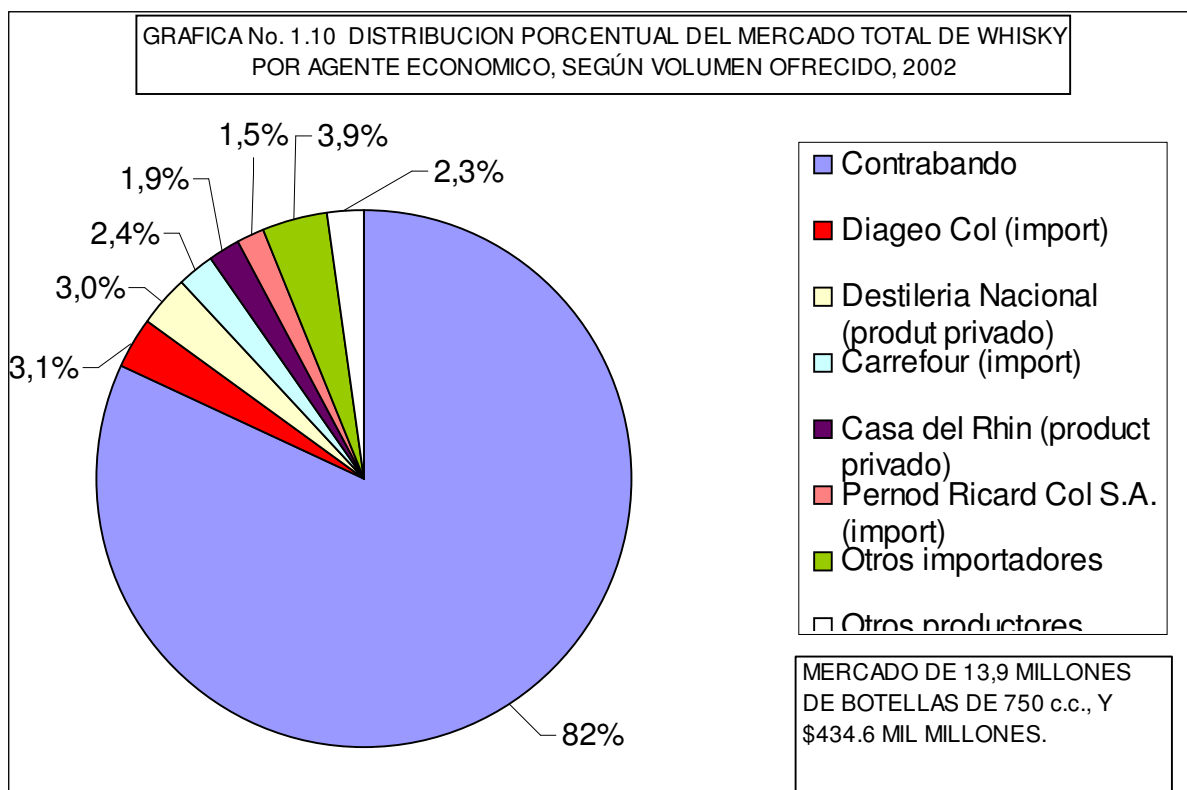


Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con base en cifras de ACODIL.

Una empresa privada con producción local, Pedro Domecq, participó en 2002 con el 85% del mercado de brandy y coñac. Otras empresas alcanzaron participaciones más pequeñas, como la Importadora y Productora de Licores (2.5%), Remy de Colombia (1.23%) y Grajales (1%). El contrabando únicamente participó con 1.6% del mercado colombiano de estos tipos de licores, según estimaciones realizadas por ACODIL (Gráfica No.1.9).

d. Whisky

En 2002 el mercado de whisky en Colombia habría sido de 13.9 millones de botellas de 750 cc., con un valor de \$434.6 mil millones. No existe producción de whisky por parte de las licoreras oficiales. La producción local consiste fundamentalmente de mezclas de licor concentrado con agua (Gráfica No.1.10). El whisky representó en 2002 el 7.4% del volumen del mercado local y el 17% del valor total del mismo (Gráfica No.1.1).



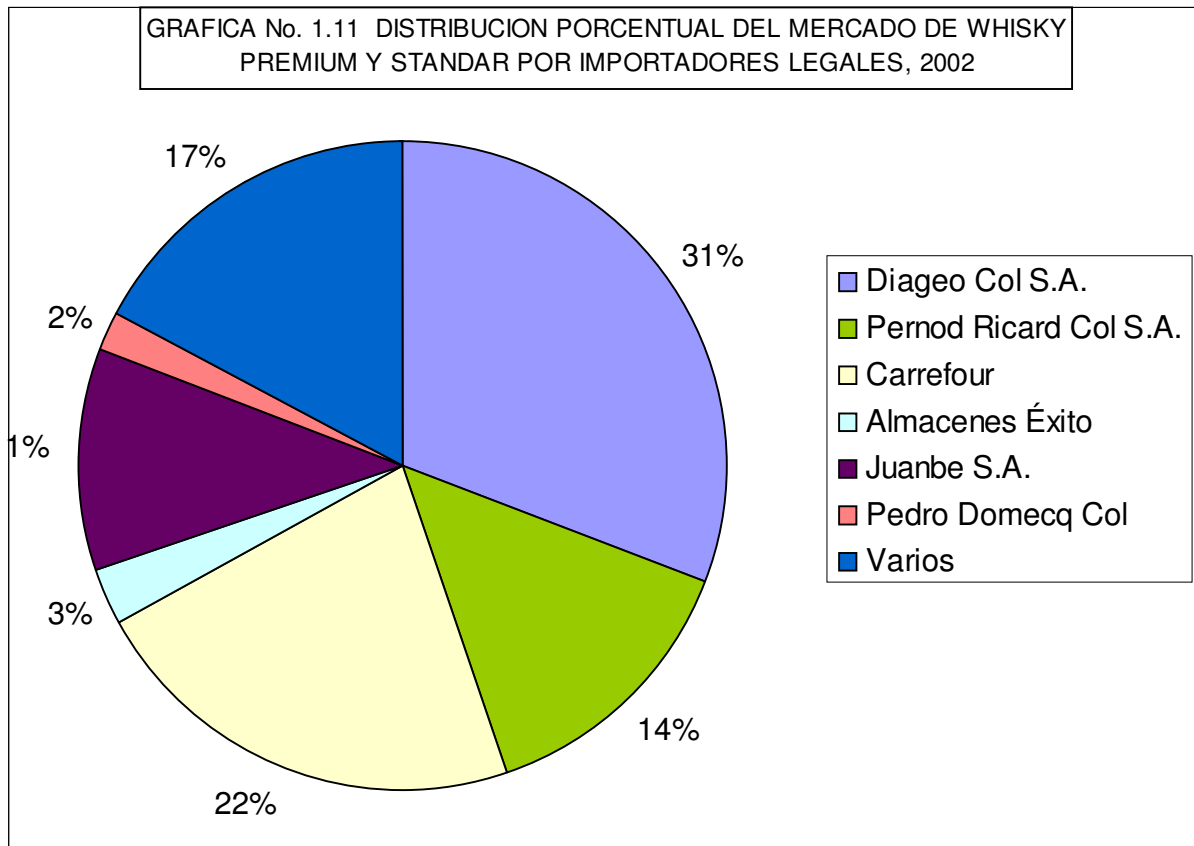
Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con base en cifras de ACODIL.

En Colombia esta bebida es el objetivo básico de la acción de los contrabandistas, por su importante mercado y, por una relación precio/volumen lo suficientemente alta como para compensar los altos costos de transporte de líquidos embotellados. El contrabando habría representado en 2002 el 82% del volumen total consumido en Colombia en dicho año. Este volumen de las importaciones legales de whisky aumentó significativamente en 2003, mientras que el del contrabando disminuyó también de forma apreciable (Gráfica No.1.10).

Aunque en casi todas las bebidas alcohólicas el análisis de mercado debe tener en cuenta las diferencias en calidad de los productos, en el whisky estas diferencias son notorias. Hay varios tipos, según su calidad: el whisky Super Premium y el Premium, de máxima calidad; los whiskys estándar, de calidad intermedia; los secundarios, de menor calidad y que apenas cumplen con los requisitos mínimos para ser calificados como whisky (3 años de añejamiento); y, las "esencias" de whisky, básicamente de

producción local. El contrabando cubre principalmente las categorías premium y standard, para ser vendidos en empaque original, además del secundario, que es también utilizado por los falsificadores para reenvasar y falsificar los whiskys de mayor calidad.

El mercado legal de los whiskys premium, estándar y secundario, que configuran la verdadera competencia al contrabando, tuvo como grandes protagonistas durante 2002 a las firmas Diageo, Pernod Ricard y Carrefour, las cuales participaron del volumen importado legalmente con 67% en 2002 (31% Diageo)^{8/} (Gráfica No.1.11).

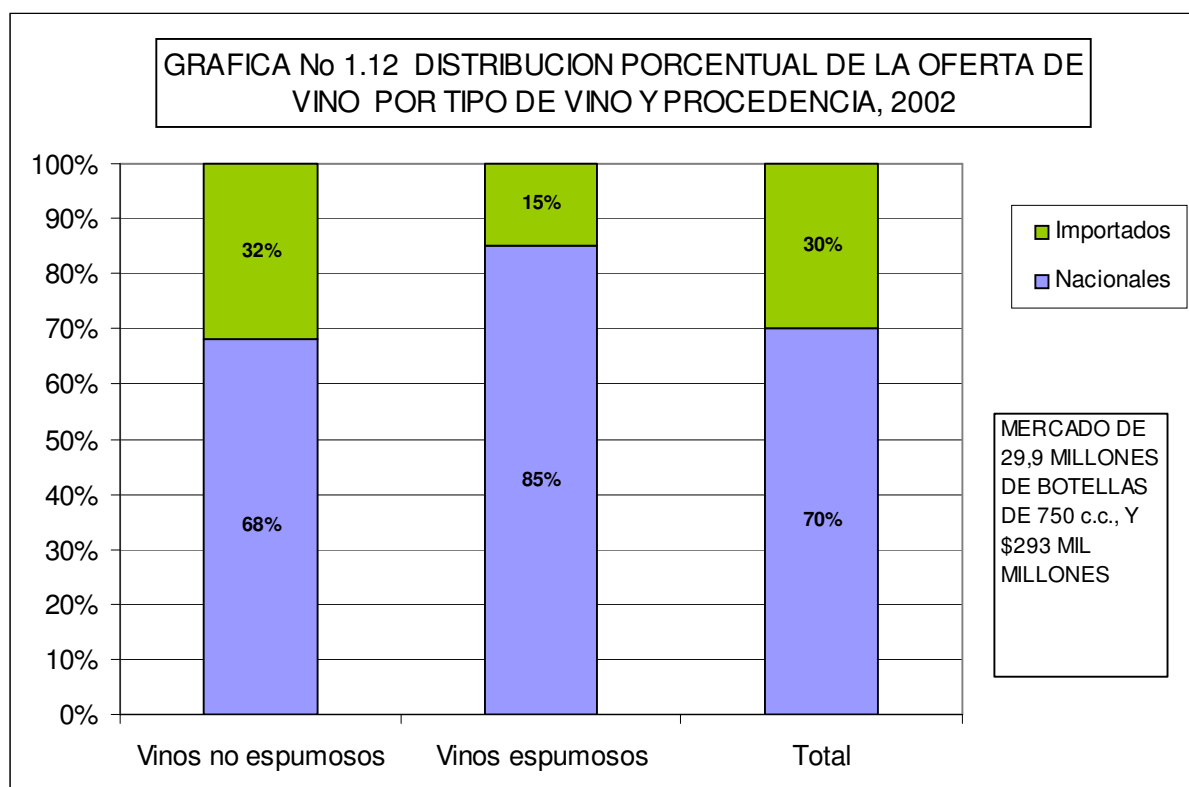


Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con base en cifras de ACODIL.

^{8/} La participación de Diageo en el volumen legalmente importado de estos tipos de whisky aumentó a 55% en 2003, como se verá más adelante.

e. *Vinos*

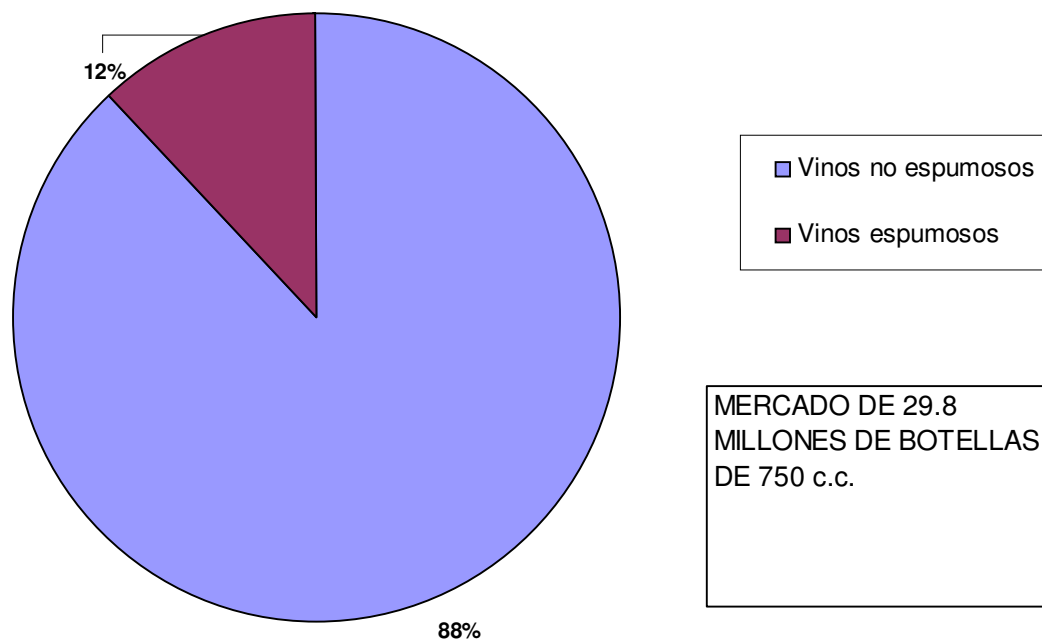
En 2002 el mercado de vinos alcanzó un volumen de 30 millones de botellas de 750 cc, con un valor de \$293.2 mil millones; en volumen, el 70% fue ofrecido por productores locales y el 30% por los importadores. Las licoreras oficiales no producen vino. El consumo de vino representó, en 2002, el 15.8% del volumen y el 11.6% del valor total de bebidas alcohólicas (Gráficas Nos. 1.1 y 1.12).



Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con base en cifras de ACODIL.

Del total del volumen consumido de vinos en Colombia en 2002, el 88% fueron vinos no espumosos y el 12% espumosos. De los no espumosos, el 68% fueron nacionales y el 32% importados. De los espumosos, el 85% fueron nacionales y el 15% importados (Gráficas Nos.1.12 y 1.13).

GRAFICA No.1.13 DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA OFERTA
POR TIPO DE VINO, 2002

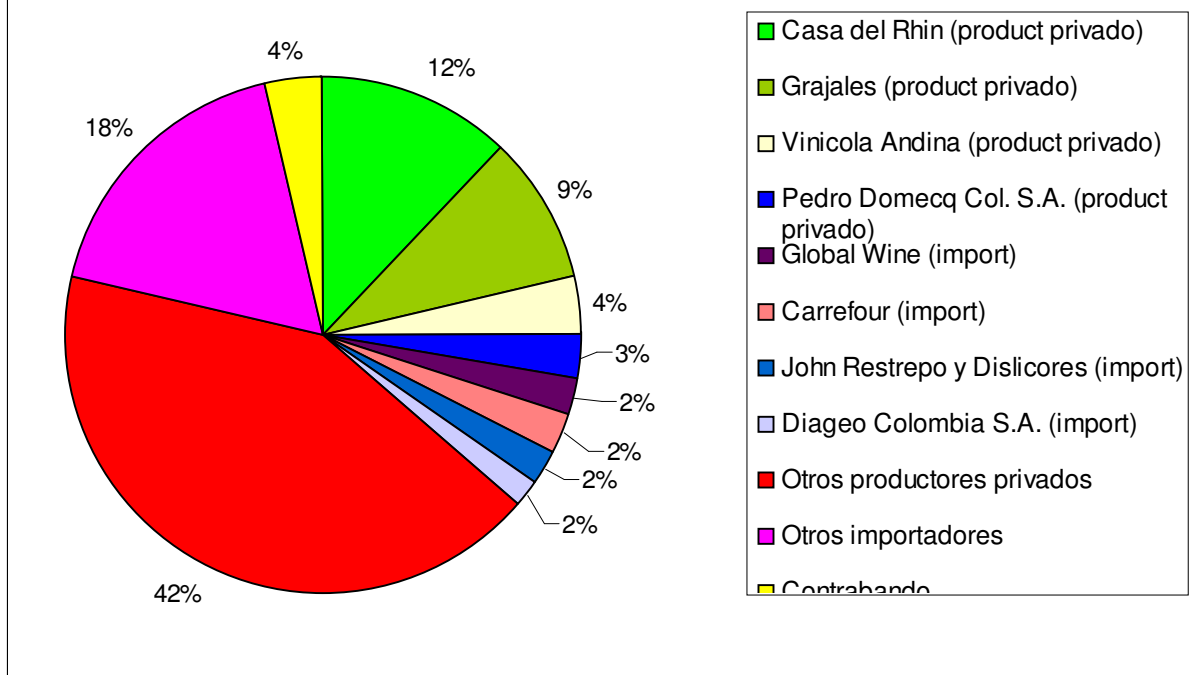


Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con base en cifras de ACODIL.

Los principales oferentes en el mercado de vino en 2002 fueron los siguientes expresado en volumen (Gráfica No.1.14):

- Casa del Rhin (productor)	12.3% del mercado total
- Grajales (productor)	9.2%
- Vinícola Andina (productor)	3.6%
- Pedro Domecq (productor)	2.6%
- Global Wine (importador)	2.4%
- Carrefour (importador)	2.4%
- John Restrepo y Dislicores (importador)	2.1%
- Diageo Colombia (importador)	1.8%
- Dislicores (importador)	1.7%

GRAFICA 1.14 DISTRIBUCION PORCENTUAL DEL MERCADO DE VINO
POR TIPO DE AGENTE ECONOMICO, 2002



Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con base en cifras de ACODIL.

Como se puede observar, el de los vinos es un mercado bastante competitivo; ningún productor o importador tiene una participación muy importante⁹/. Los cuatro oferentes de mayor volumen participaron en 2002 con un 29% del mercado; la empresa que más aporta lo hace con apenas 12% del volumen total.

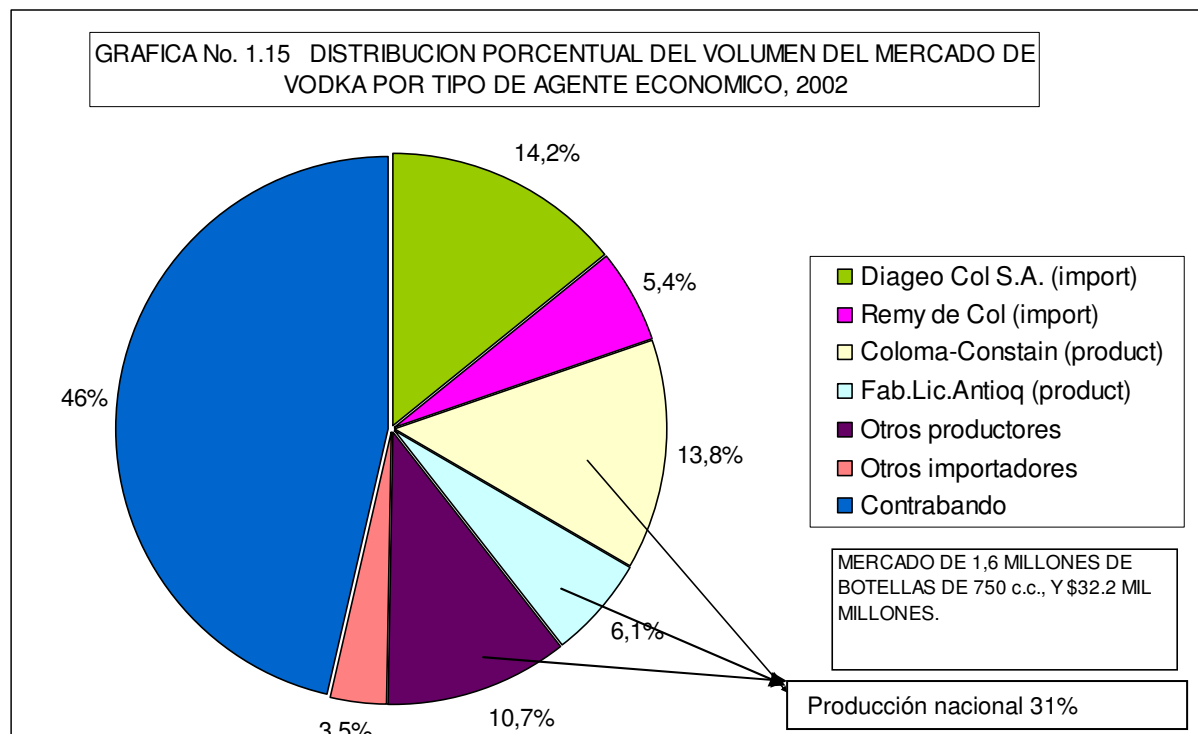
Si se considera únicamente los vinos de acuerdo a si son espumosos o no, la situación de concentración de la oferta cambia para los vinos espumosos. Para estos últimos, una sola empresa (La Casa del Rhin) representó en 2002 el 59% de la oferta y las cuatro mayores empresas el 80%.

⁹/ Es interesante anotar que en el caso de los vinos no se presenta el fenómeno del contrabando por dos razones sencillas: no hay monopolios regionales en la producción y los impuestos de importación son bajos.

f. Otros licores (vodka, ginebra, tequila y saborizados, aperitivos y anisados)

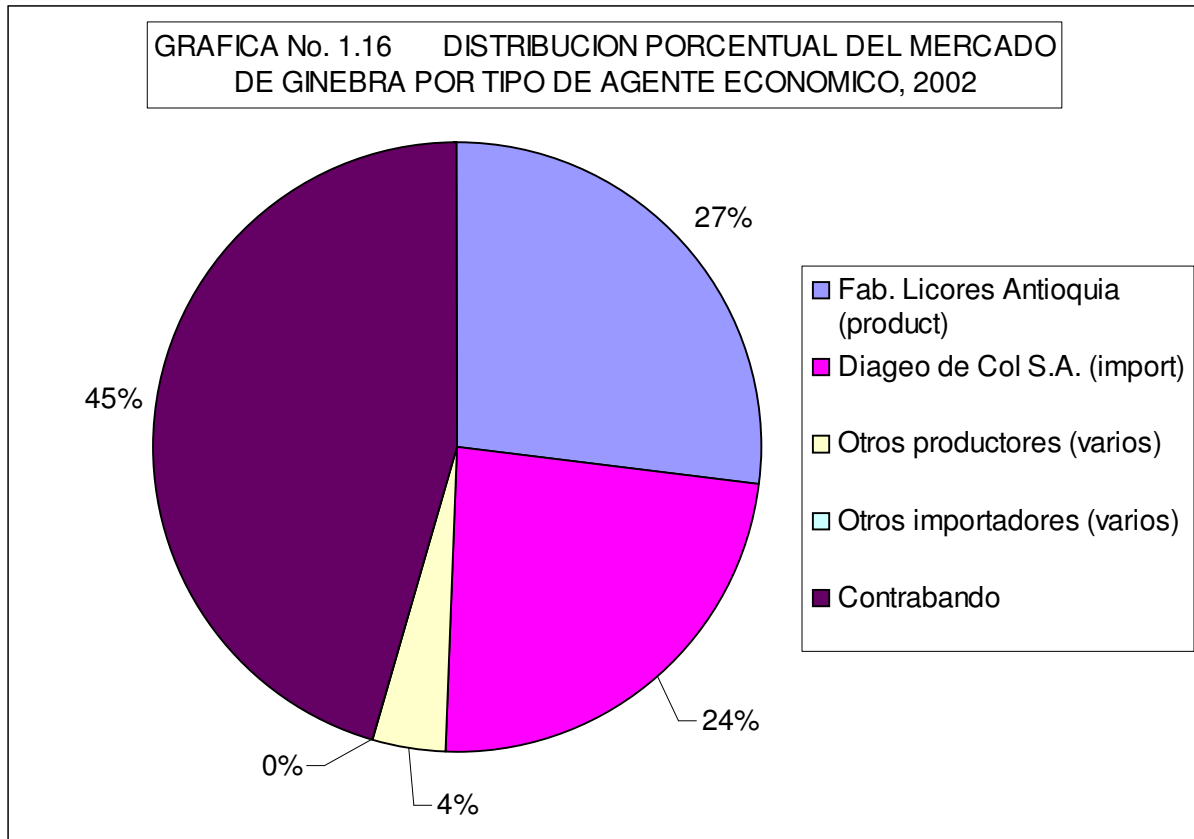
En el mercado se encuentran, también, una variedad de otros licores. Algunos bastante conocidos que se consumen en volúmenes relativamente pequeños, como el vodka, la ginebra y el tequila, y otros, de consumo alto, pero menos conocidos, como los licores saborizados, los aperitivos y los licores anisados diferentes al aguardiente.

En 2002 el mercado del vodka alcanzó 1.6 millones de botellas y un valor de \$32.2 mil millones. Del volumen total, 31% fue producido en el país, principalmente por Coloma-Constain (14%) y la Fabrica de Licores de Antioquia, FLA (6%); 23% fue importado, destacándose Diageo de Colombia (14%) y Remy de Colombia (5.4%) y, 46% se habría originado en el contrabando, según estimativos de ACODIL (Gráfica No.1.15).



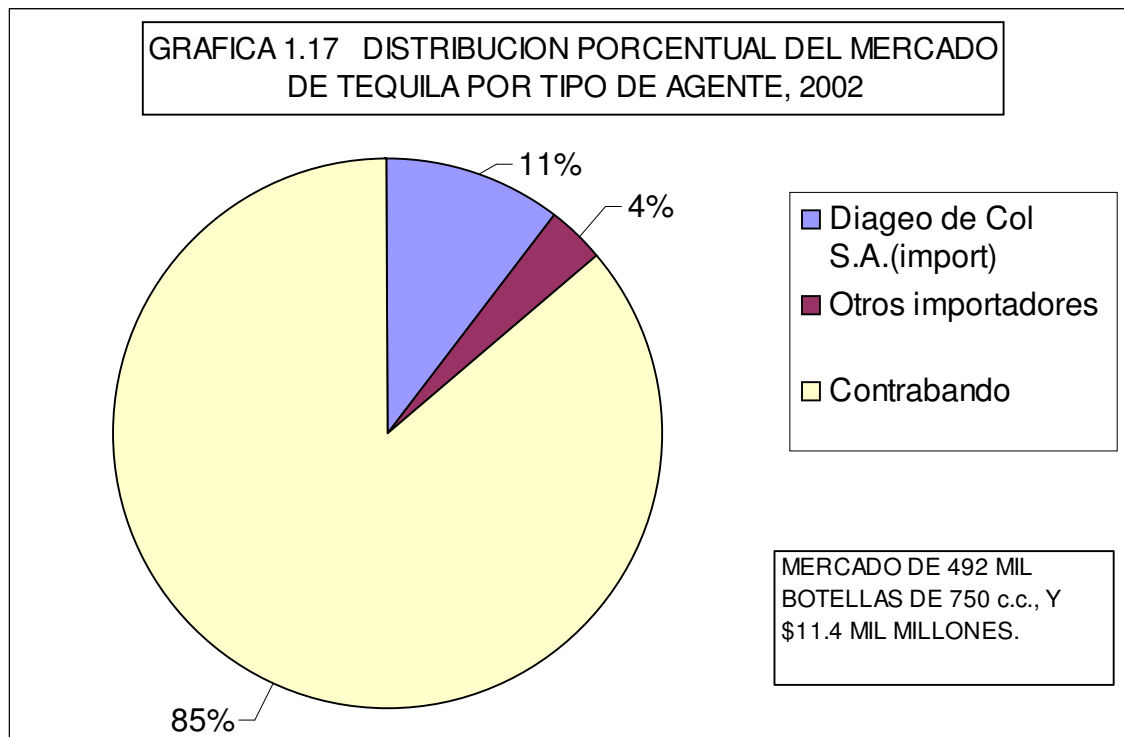
Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con base en cifras de ACODIL.

La ginebra cuenta con productores locales, principalmente la FLA (27% del total del mercado), importadores legales, como Diageo de Colombia (24% del total) y contrabandistas (45%), para una oferta total de 156 mil botellas de 750 cc y un valor total de \$3.7 mil millones (Gráfica No.1.16).



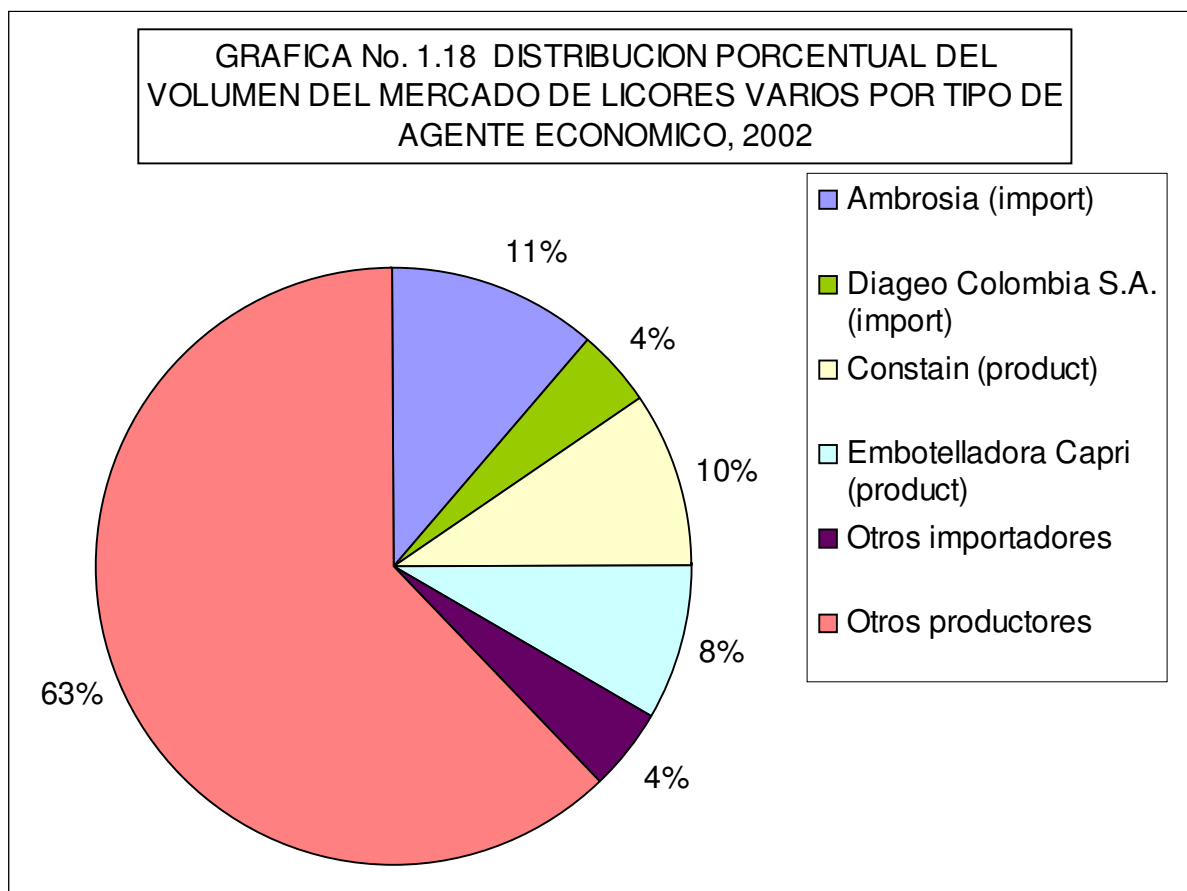
Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con base en cifras de ACODIL.

Por su parte, en 2002 el mercado del tequila fue de 492 mil botellas, 86% de las cuales fueron importadas ilegalmente, mientras las importaciones legales, realizadas principalmente por Diageo de Colombia (11%), constituyeron el resto. El valor del mercado, ascendió a \$11.4 mil millones (Gráfica No.1.17).



Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con base en cifras de ACODIL.

Por último, en 2002, se registró, una importante oferta de licores saborizados, aperitivos y anisados, con un volumen, en botellas, de 9.3 millones, y un valor de \$160.1 mil millones. La mayor parte de estos licores provienen de productores locales (80% del volumen total). Entre los primeros se destacan Constain (9.6%) y Embotelladora Capri (8.2%), mientras los principales importadores fueron Ambrosía (11.4%) y Diageo de Colombia (4.1%) (Gráfica No.1.18).



Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con base en cifras de ACODIL.

Como puede observarse, no existirían posiciones dominantes en estos tipos de licores. Los oferentes son muchos, a menos que el contrabando para los casos del vodka, el tequila y la ginebra, estuviera controlado por unas pocas organizaciones.

La industria en los otros tipos de licores (saborizados, aperitivos y anisados), estaría definitivamente fragmentada, con índices muy bajos de concentración. Se estima, además, que el auge de los licores saborizados (aperitivos) debió llegar a su fin en 2003 por el incremento en los impuestos a que dio lugar la reforma tributaria para este tipo de bebidas, a pesar de la aparición en el mercado de nuevos productos saborizados, importados y locales.

La mención a los niveles de concentración industrial de este grupo de bebidas alcohólicas, y de los anteriores, no considera la diferenciación de los productos, es

decir, las marcas. Mediante la publicidad y las promociones, las empresas diferencian sus productos de los de la competencia. El poder de mercado de cada empresa puede incrementarse mediante la diferenciación, un expediente muy utilizado en mercados de competencia monopolística (libre entrada y salida al mercado) y aún en mercados oligopólicos (existen mayores barreras a la entrada o salida del mercado).

1.3 EVOLUCION DEL MERCADO TOTAL. EVOLUCION SEGÚN ORIGEN NACIONAL O IMPORTADO, 1996-2003

1.3.1 Estructura y evolución del mercado interno

a. Total del mercado

Para los propósitos de este documento, es de particular interés describir y analizar la evolución del mercado de las bebidas alcohólicas durante el año 2003, y su comparación con los años anteriores. En diciembre 30 de 2002 se expidió la Ley de Reforma Tributaria (Ley 788 de 2002), por parte del Congreso de la República que transformó radicalmente los impuestos a este tipo de bebidas y modificó los precios relativos de los diferentes productos.

Como se explica en mayor detalle en el capítulo II, la reforma tributaria cambió la base y la estructura tributaria de los licores al pasar de un sistema de tasas porcentuales, aplicadas sobre una variedad muy grande de bases gravables ad valorem, a un sistema de impuesto específico, en pesos absolutos, dependiendo de los grados alcohólicos de cada tipo de bebida. No se dispone, a la fecha, de la información sobre el valor de las ventas de todos los tipos de licores. Pero sí se conoce el volumen del mercado en 2003.

Antes de presentar las cifras del año 2003, es conveniente explicar los problemas metodológicos existentes al utilizar las diferentes fuentes, principalmente para el caso de los licores nacionales y, específicamente, para el caso de los aperitivos.

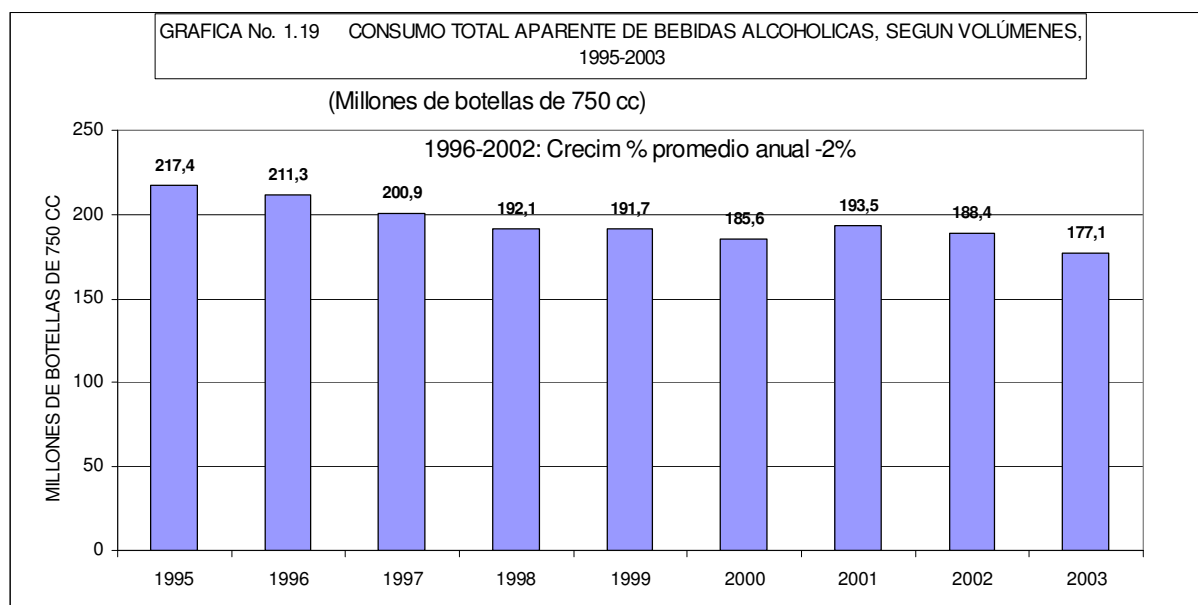
Como estaba previsto, los aperitivos (licores saborizados) iban a recibir un tratamiento en la reforma tributaria que incrementaba apreciablemente la carga tributaria sobre los mismos. Se esperaba con esto que las importaciones pero principalmente la producción local de aperitivos se disminuyera apreciablemente: solo podrían subsistir aperitivos de precio alto pues su tarifa impositiva sería aumentada con la reforma.

Las cifras de ACODIL muestran que efectivamente, las ventas de licores saborizados de los productores privados locales se redujeron apreciablemente en 2003, mientras que los importadores recurrieron a nuevos productos, reduciendo la importación de saborizados e incrementando las de bebidas listas para tomar (ready to drink). Otra cosa muy distinta muestra la información disponible acerca de los aperitivos elaborados por las licoreras oficiales: unas cifras (ACODIL) muestran un importante incremento en la venta en fábrica de los mismos (más del 200%), mientras que otra (ACIL) afirman que se produjo una casi total desaparición en la venta en fábrica de los mismos (-95%).

La hipótesis que se maneja para justificar el incremento en la producción y venta de aperitivos en 2003 es la de que dada la importancia de los aperitivos para las licoreras oficiales, y ante la perspectiva de un apreciable incremento en la carga impositiva sobre los mismos, las empresas decidieron, hacia finales del 2002, acelerar el estampillado y el pago de impuestos de estos licores antes de la entrada en vigencia de la reforma tributaria, pero guardándolos para su venta en el 2003, con lo cual un importante volumen de los mismos aparecería como vendido en 2003 y no en 2002.

En lo que sigue se asume que el escenario más factible es aquel en el cual la producción y venta de aperitivos disminuye, de acuerdo a lo informado por las licoreras oficiales a ACIL¹⁰.

El volumen del mercado interno experimentó una disminución anual promedio del 2% en el período 1996-2002 y otra de 6.0% en 2003 en caso de que la producción de aperitivos haya disminuido. La producción pasó de 217 millones de botellas en 1995 a 189 millones en 2002 y a 177.1 millones en 2003. La característica del período 1996-2003 fue la continua reducción en el consumo, en términos absolutos, con la excepción de un repunte en 2001 (Gráfica No.1.19).

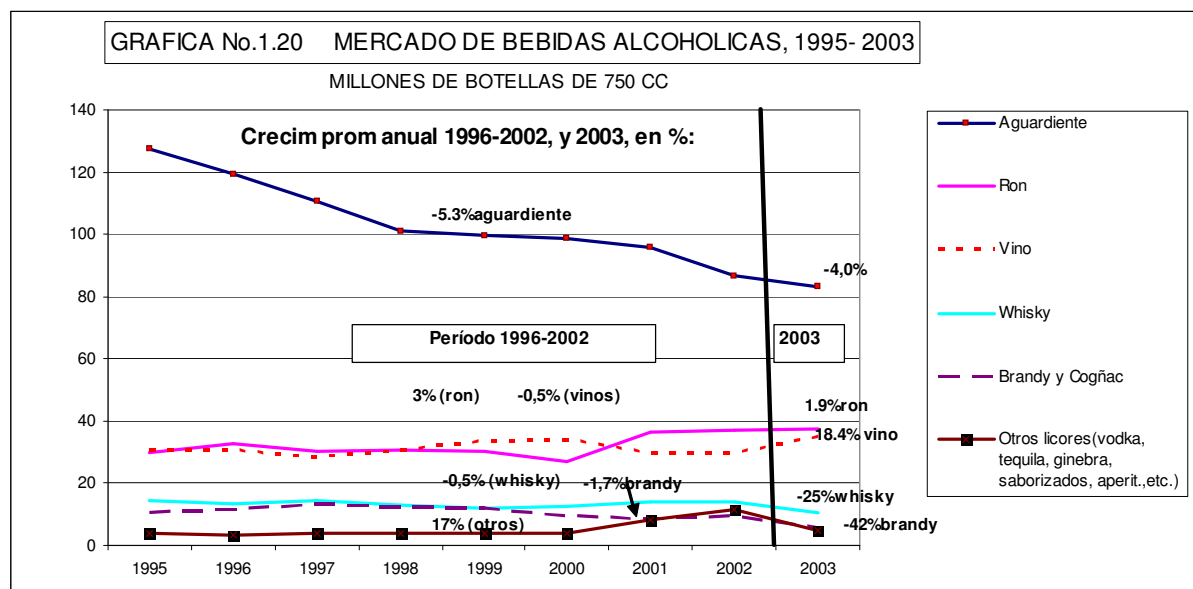


Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con base en cifras de ACODIL.

Las bebidas que experimentaron las mayores disminuciones en los volúmenes de consumo en el período 1996-2002 fueron la ginebra (12.5% anual) y el aguardiente (5.3%). El consumo de estos dos tipos de bebidas continúa cayendo en 2003: 10.4% la ginebra y 4.0% el aguardiente. Las que aumentaron su consumo en el período 1996-2002 fueron el ron (3.0%), pero con un incremento de solo 1.9% en 2003, el

¹⁰/ Si se asume que la producción de aperitivos aumentó, tal como lo trae la información de ACODIL, el volumen total llegaría a 203.4 millones de botellas, representando un incremento del 8.4%.

tequila (12% en el período 1996-2002) aunque con disminuciones en 2001 (8.6%), 2002 (9.5%) y también en 2003 (15%). Otras bebidas que también aumentaron su consumo en el período anterior a la reforma fueron los licores varios, especialmente los aperitivos (29%), con un repunte extraordinario en 2001 (249%) y 2002 (46%), pero con una reducción del 66% en 2003 ^{11/} (Gráfica No.1.20).



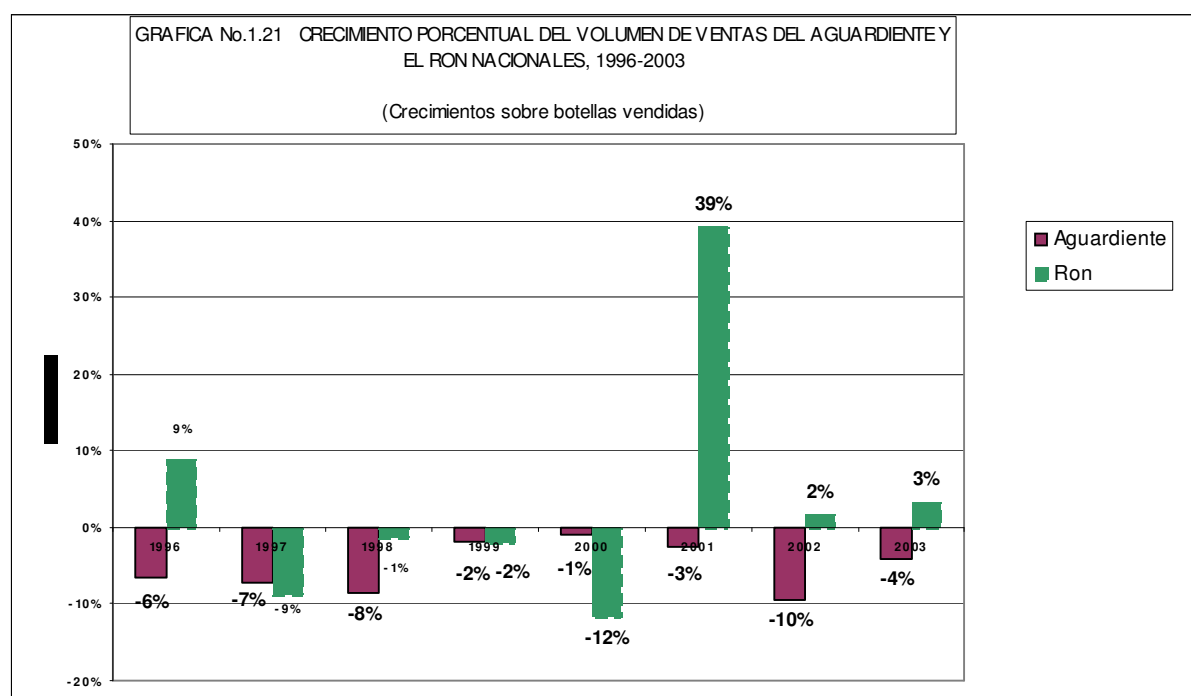
Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con base en cifras de ACODIL.

Bebidas como el whisky (0.5% anual durante el período 1996-2002), el vodka (1.8%), el brandy (1.7%) y los vinos (0.5), mantuvieron sus niveles de consumo de comienzos del período hasta 2002, o los disminuyeron ligeramente. Sin embargo, en 2003 experimentaron, (con excepción de los vinos) unas abruptas disminuciones en el consumo global: whisky, 25% (básicamente por disminución del contrabando a pesar del importante incremento en las importaciones legales), vodka, 28% (principalmente por disminución de la producción local), brandy, 42% (por disminución de la producción local) y vinos, 18.4% (incremento en la producción local y las importaciones legales).

^{11/} Si la producción y venta de aperitivos no hubiese disminuido en 2003, como se asume en el documento, la reducción en el volumen total de bebidas que se colocaron en el mercado habría sido de 2.4%.

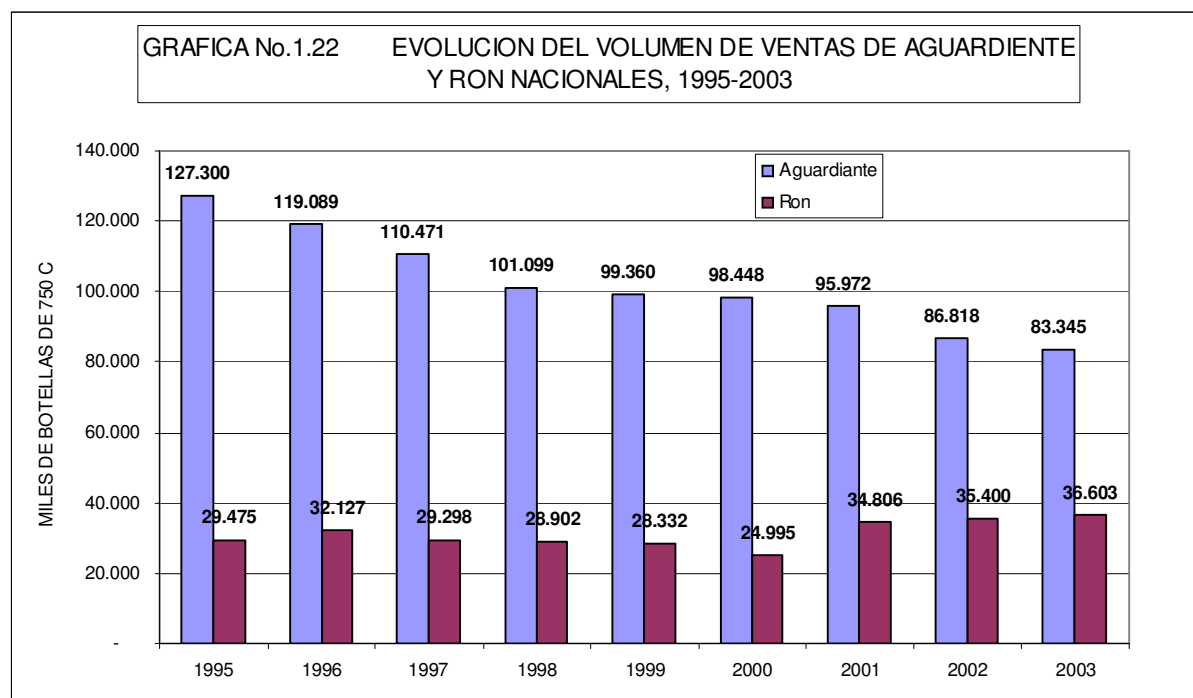
b. Productos nacionales^{12/}

Las ventas de **aguardiente** elaborado por las licoreras departamentales se redujeron en 4% en 2003 respecto a 2002, en términos de botellas. Continúo, así, la tendencia negativa que se registra desde mediados de la década de los años 90. En términos de valor, el aguardiente experimentó un aumento de 2.8% en 2003, con un incremento de 7% en los precios promedios (Gráficas Nos.1.21, 1.22 y 1.23).

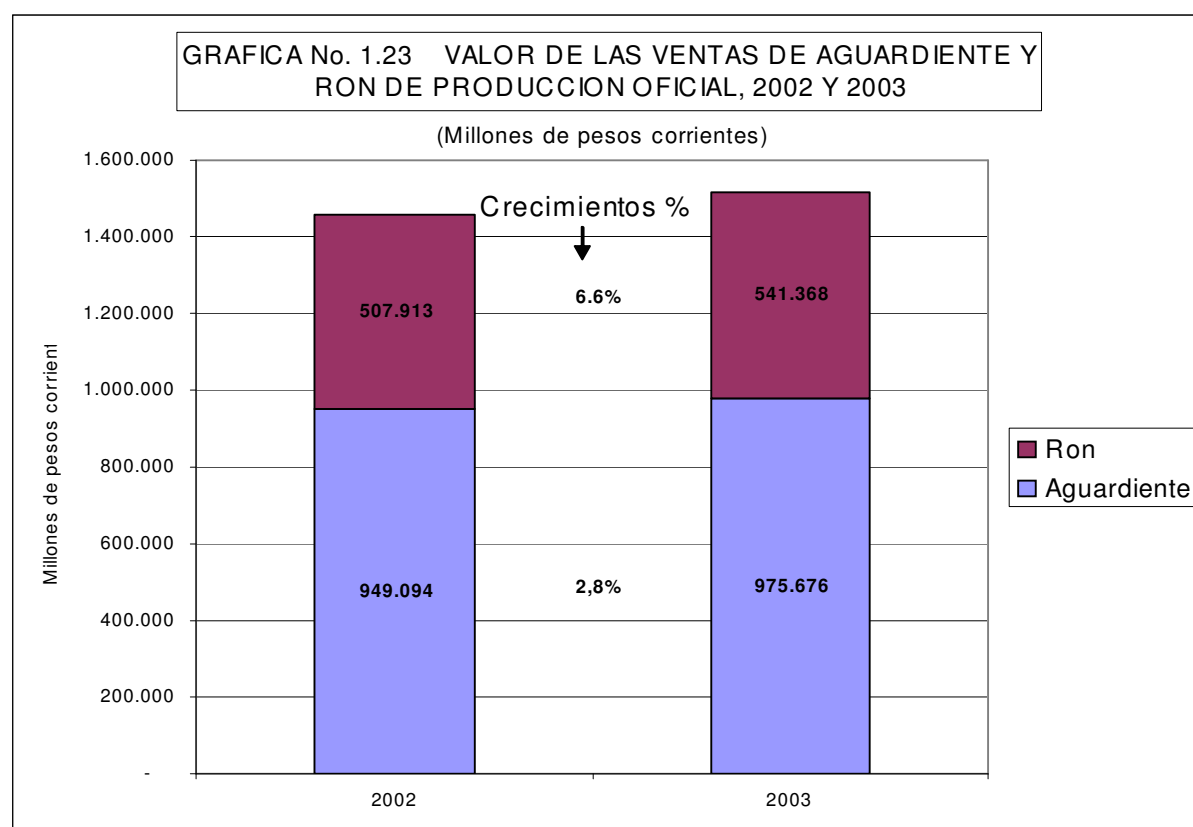


Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con base en cifras de ACODIL y ACIL.

^{12/} Información reciente de ACIL, la Federación de Departamentos y la DAF muestran una disminución de 8.4% en las ventas de productos nacionales mientras las cifras de este estudio arrojan una disminución de 5.7% para este grupo de productos. Para el aguardiente las cifras de estas entidades incluyen una disminución de 2.3% (4% en este estudio), para el ron un incremento de 13% (3.4% en este estudio), para vinos otro de 61% (24% en este estudio) y para aperitivos una disminución de 52% (95% en este estudio). Sin aperitivos, la producción nacional se hubiese incrementado en 8%, según esta información frente a disminución de -1.6% en este estudio.



Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con base en cifras de ACODIL y ACIL.



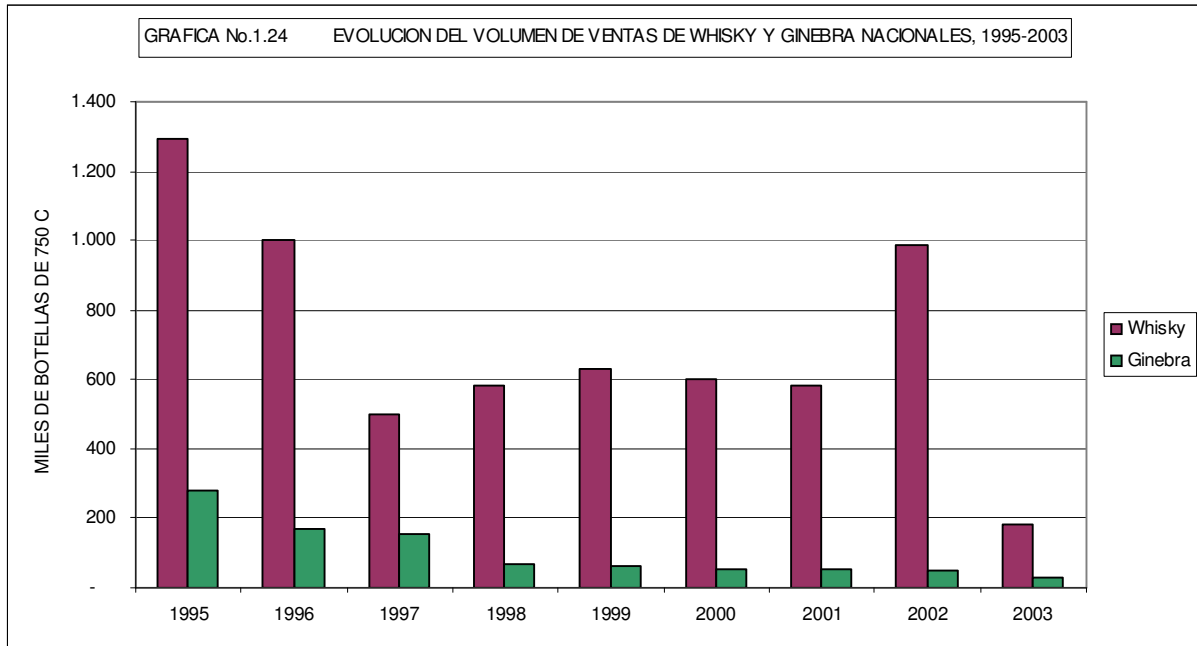
Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con base en cifras de ACODIL y Diageo.

La disminución en los volúmenes vendidos de aguardiente en 2003 no refleja un efecto ingreso (el PIB creció 3.6%) pero sí podría atribuirse en parte al incremento en los precios (7%) por encima de la inflación del 2003 (6.5%). Esto implicaría un cambio en los precios relativos de este licor por cuanto la mayoría de otros licores experimentó reducciones en precios absolutos. Las licoreras oficiales han argumentado, a través de su gremio (ACIL), que hay una excesiva carga tributaria que desalienta la producción y la demanda. Al respecto, mencionan que el Ministerio de Hacienda elevó para el primer año (2003) las tarifas del impuesto al consumo por encima de lo contemplado en la ley. Es decir, para el primer año no se aplicaron simplemente las tarifas contempladas en la ley, como es la costumbre legal, sino que fueron adicionadas con un 5.5% antes de comenzar la vigencia de la norma. ACIL también argumenta que la cerveza recibe un tratamiento preferencial impositivo respecto al aguardiente, pudiendo ambas bebidas ser sustitutas en algún grado. Este argumento no se investigó en este estudio ante la dificultad de obtener cifras confiables para la cerveza.

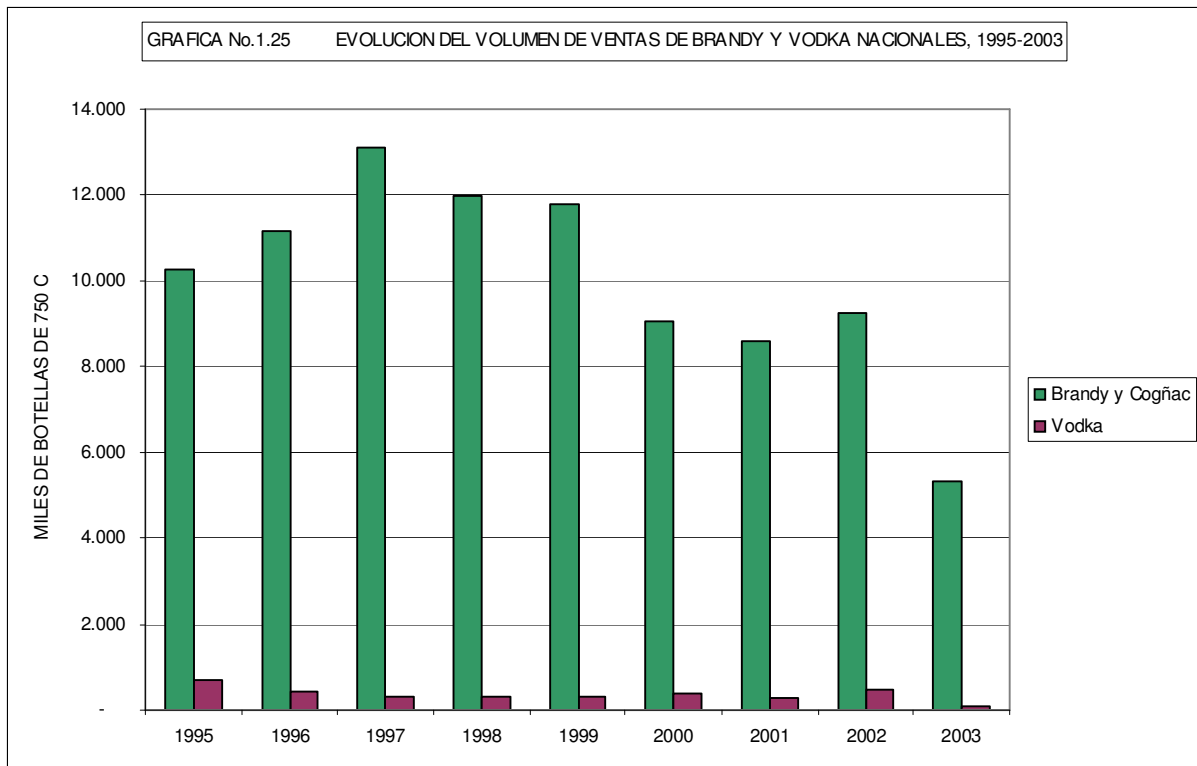
De todas maneras, ante la disminución sistemática que ha experimentado el consumo del aguardiente desde 1995 en presencia de regímenes impositivos diversos una hipótesis plausible tendría que ver con los cambios en las preferencias del consumidor frente a una oferta cada vez más variada de bebidas nacionales y principalmente, de licores importados. El consumidor habría ensayado nuevos productos y los productores privados locales y los importadores le ofrecían un conjunto de bebidas de todas las procedencias geográficas, cuya variedad y novedad se incrementa con los años. Este fenómeno es común en todo tipo de mercados de bienes de consumo sujetos a diferenciación (presencia de marcas y segmentación del mercado). Por ejemplo, el de las mismas bebidas no alcohólicas por la aparición de los jugos, los yogures, las leches achocolatadas y otros muchos productos que compiten entre sí por las preferencias del consumidor y sustraen mercado de bebidas tradicionales como las gaseosas, el café y el chocolate.

Las ventas de botellas de **ron** producido por las licoreras oficiales se incrementaron 3.4% en 2003, después de haber aumentar 1.7% en 2002 y solo 1.1% en el período 1999-2001 (Gráfica No.1.21). En valor las ventas del ron se elevaron 6.6% en 2003, producto del incremento en el volumen y de un aumento del 3.2% en los precios promedios. También este caso se puede intentar explicaciones de todo tipo para justificar el bajo crecimiento real de las ventas del ron. Sin embargo la explicación más probable parecería girar, como en el del aguardiente, alrededor de problemas de mercadeo de las empresas, en el sentido que este tipo de licor ya no goza de las preferencias del consumidor por la presencia de nuevas y múltiples alternativas, como puede deducirse igualmente de la disminución en sus importaciones (Gráficas Nos.1.22 y 1.23).

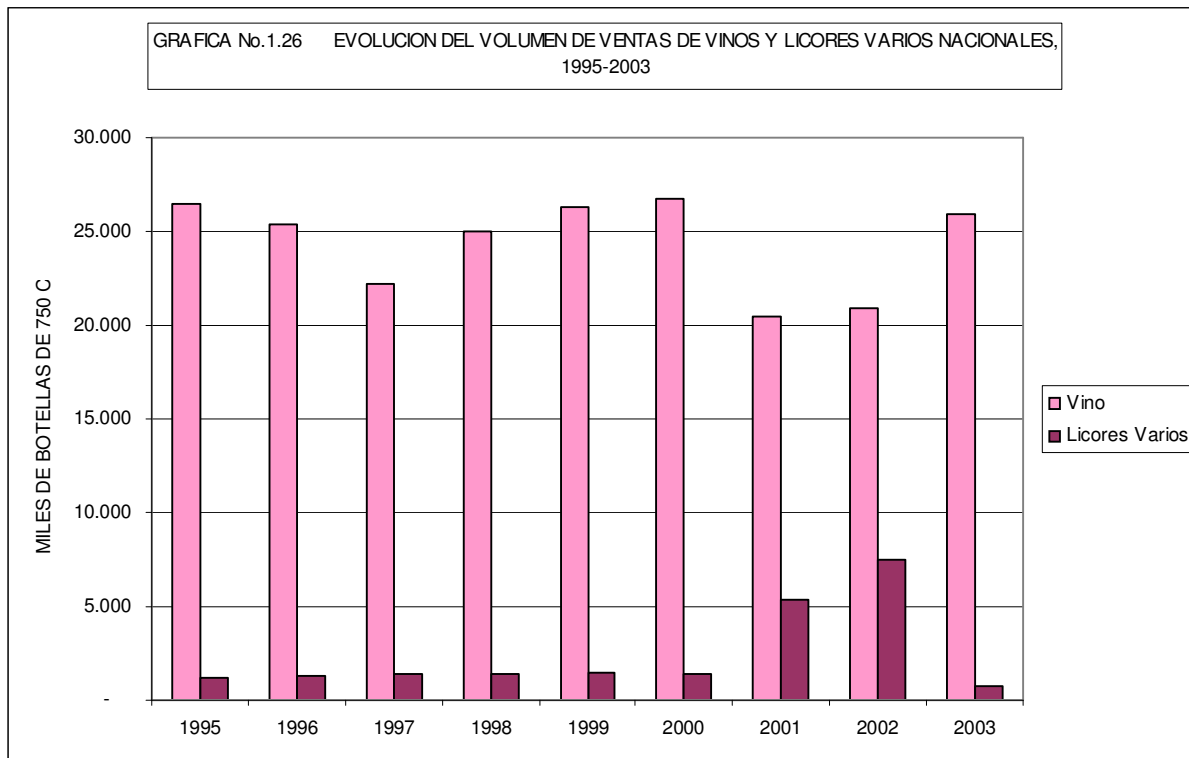
Con respecto a los demás licores de producción nacional, las ventas de whisky y vodka se redujeron apreciablemente en 2003, -81% y -82%, respectivamente. Algo similar, aunque menos drástico, ocurrió con la ginebra y el brandy, que experimentaron disminuciones de 40% y 42% en su consumo en 2003. Los vinos nacionales tuvieron un comportamiento bastante favorable en 2003, con un incremento del 24% en su volumen vendido. La producción de aperitivos disminuyó en 2003 en un porcentaje de más del 50% (Gráficas Nos.1.24 a 1.26).



Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con base en cifras de ACODIL.



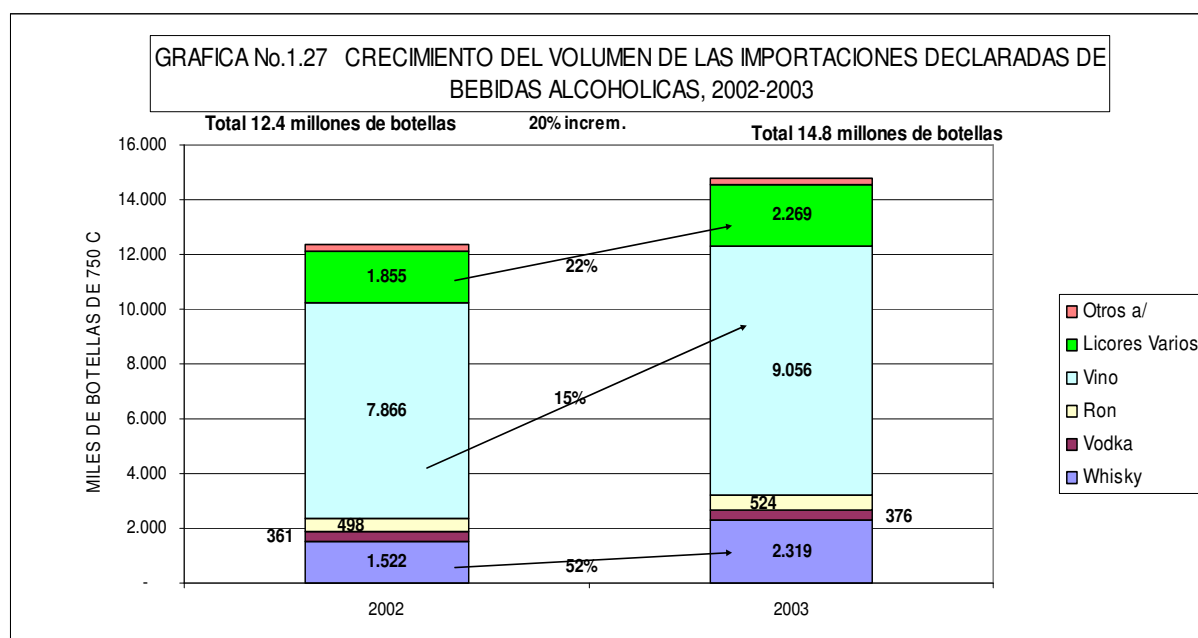
Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con base en cifras de ACODIL.



Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con base en cifras de ACODIL.

c. Importaciones declaradas

El aumento en volumen de las bebidas alcohólicas importadas legalmente fue del 20% como quiera que pasó de 12.4 millones de botellas en 2002 a 14.8 millones en 2003 (Gráfica No.1.27).

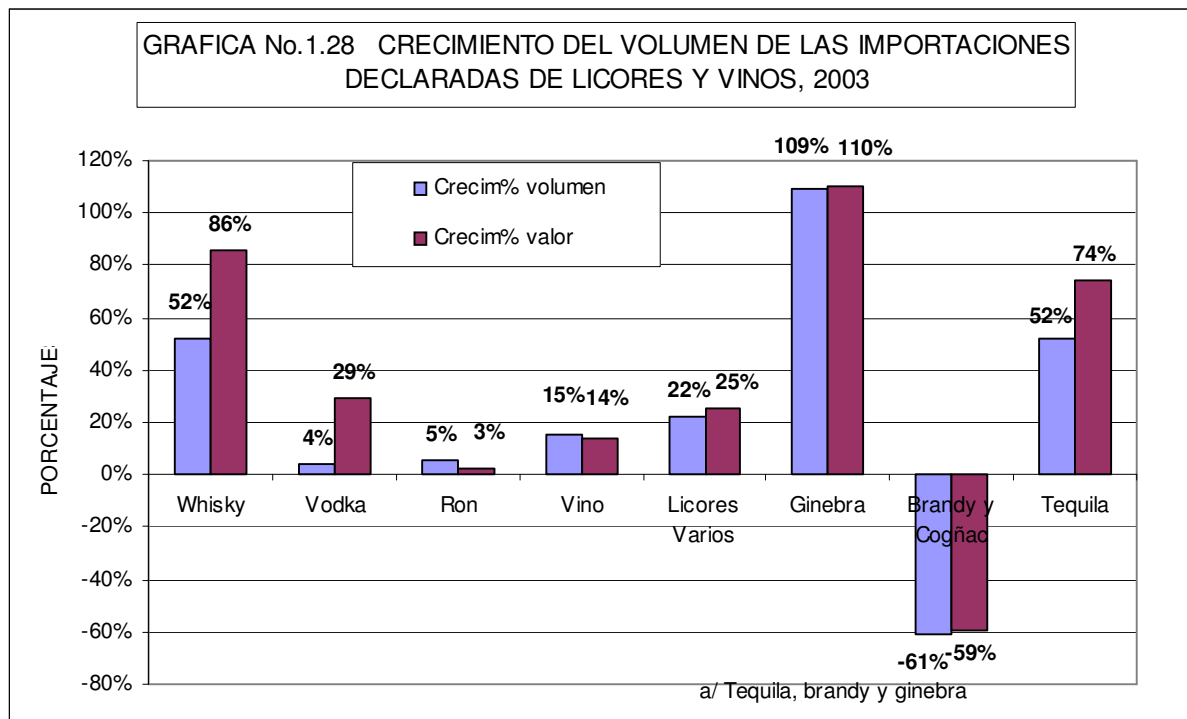


Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con base en cifras de ACODIL.

Los tipos de bebidas que experimentaron los mayores incrementos en los volúmenes legalmente importados en 2003 fueron el whisky (52%), la ginebra (109%), el tequila (52%) y los licores varios (15%)^{13/}. Aunque el consumo de vinos (15%), ron (5%) y vodka (3.9%), aumentó de manera apreciable, su ritmo de expansión fue inferior al promedio (20%). Definitivamente el brandy importado legalmente experimentó una disminución considerable (61%) en sus volúmenes de importación (Gráfica No.1.28)^{14/}.

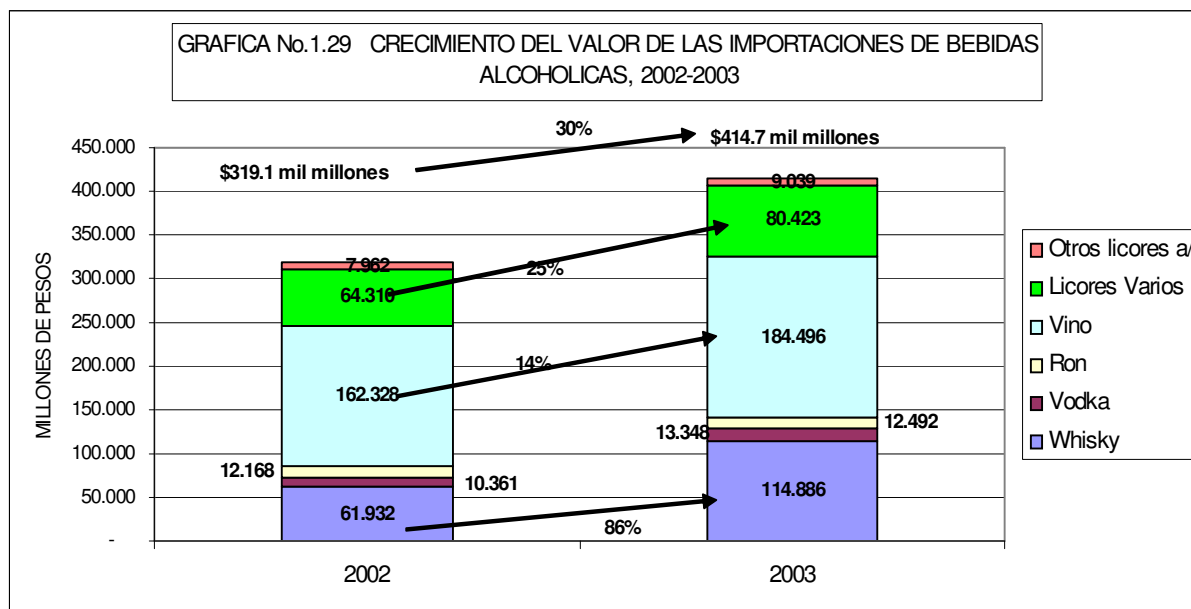
^{13/} Entre este grupo de licores varios los importadores introdujeron en 2003 una nueva variedad llamada *Ready to Drink*, entre los que sobresalen el Smirnoff ICE y el Bacardi Silver, los cuales ya representan el 60% del volumen importado legalmente de los licores varios.

^{14/} Para un mayor detalle del crecimiento y volumen de las importaciones desde 1995 a 2003, ver Anexo A1.



Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con base en cifras de ACODIL.

Los valores de las importaciones legales de whisky y tequila creció en 2003 muy por encima de los volúmenes importados de estos mismos licores, con tasas respectivas de crecimiento del valor de las importaciones de 86% (52% en volumen) y 74% (52% en volumen). Es importante destacar esto pues la reforma tributaria, como se verá en el capítulo III, tendió a favorecer la importación de variedades o marcas de licor de alto precio (Grafica No.1.29).



Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con base en cifras de ACODIL.

En 2003, los importadores confrontaron un escenario que incluyó tanto factores favorables a su actividad, como el repunte de la economía, las reducciones en impuestos para una parte importante de sus productos y las acciones de la policía nacional sobre el contrabando, como factores negativos expresados en una alta devaluación promedia del dólar y el euro durante 2003 (14.9% y 38%, respectivamente).

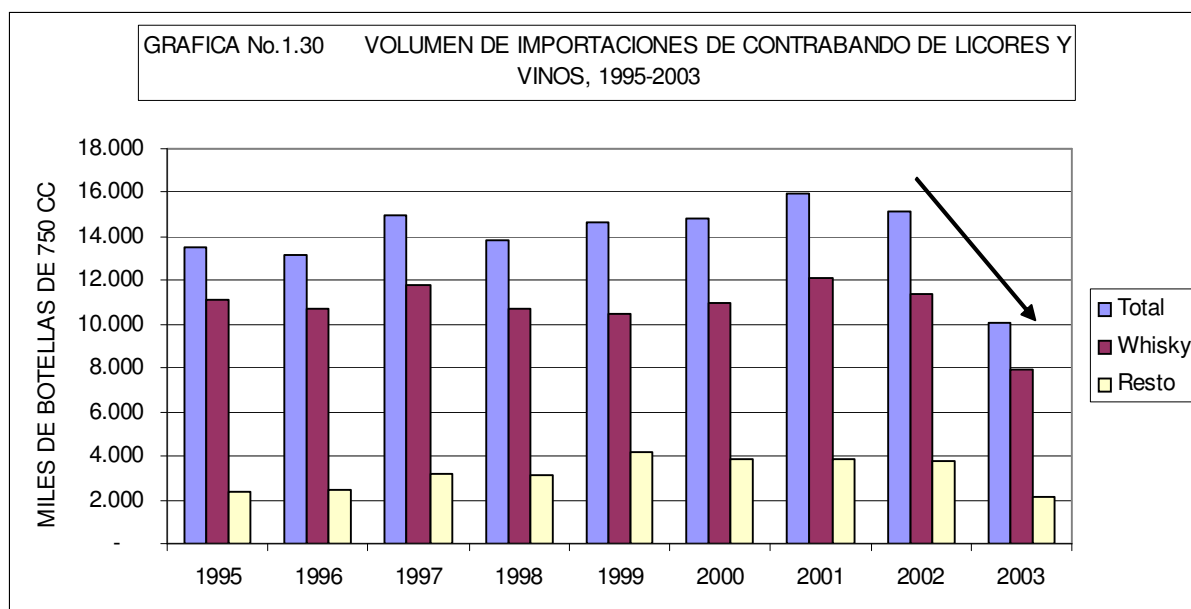
La evidencia sobre el comportamiento de los precios de la mayoría de los licores y vinos importados en 2003 muestra que los factores positivos, principalmente la reforma tributaria de finales de 2002, y las acciones de la policía, prevalecieron sobre los negativos y los importadores realizaron reducciones absolutas en precios que van desde 9.0% para el whisky estándar hasta casi 30.0% para licores como el whisky Premium y super Premium y algunos tipos de cognac y champañas (Cuadro No.1.1).

Dicho esfuerzo de reducción de precios se comprueba con mayor precisión en la siguiente tabla, en la cual se presentan los cambios en precios promedios a nivel de supermercado, para varios tipos de licor, de finales de noviembre de 2002 a mediados de diciembre de 2003:

CUADRO No. 1.1 INCREMENTO PORCENTUAL EN LOS PRECIOS EN SUPERMERCADOS DE ALGUNOS LICORES IMPORTADOS, 2003 a/	
-Whisky Premium	-27.9%
-Whisky Black label	-35.0%
-Whisky estándar	-8.8%
-Whisky Red label	-7.5%
-Whisky super Premium	-27.8%
-Whisky Blue label	-27.9%
-Cognac	-19.0%
-Cognac Hennessy VSOP	-28.0%
-Champaña Dom Perignon	-13.0%
-Aperitivos importados	-19.5%
-Vodka importado	+23.4%
-Tequilas	+4.4%
-Ginebra	-12.4%
-Vinos chilenos	-8.0%
-Vinos californianos	-4.6%
-Vinos espumosos	-13.5%
Fuente: Cálculos de FEDESARROLLO con base en información suministrada por la firma Diageo. Nota: a/ Cambio en precios promedios al público de noviembre 28-29 de 2002 a diciembre 15 de 2003.	

d. Importaciones no declaradas o de contrabando

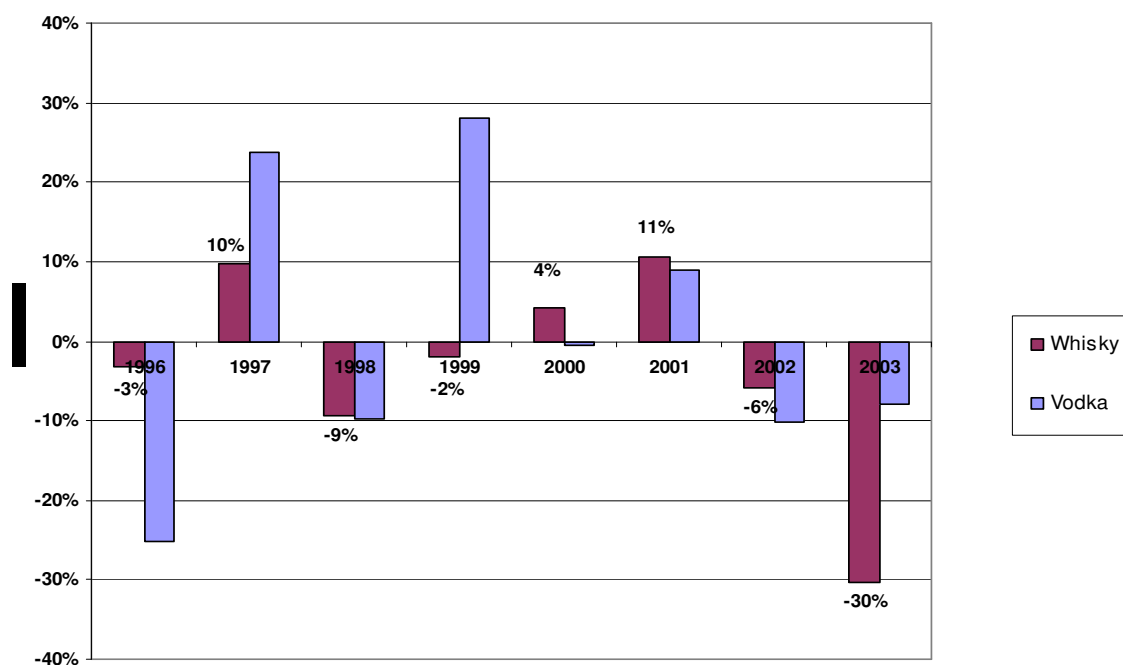
Una de las más favorables consecuencias de la reforma tributaria de diciembre de 2002 fue el desestímulo al contrabando. Las cifras disponibles muestran para el 2003 una disminución de la tercera parte de lo que se estaba importando ilegalmente en 2002. Se pasó de una importación no declarada de 15.1 millones de botellas en dicho año a una de 10.1 millones en 2002, con una disminución del -33% (Gráfica No.1.30).



Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con base en cifras de ACODIL.

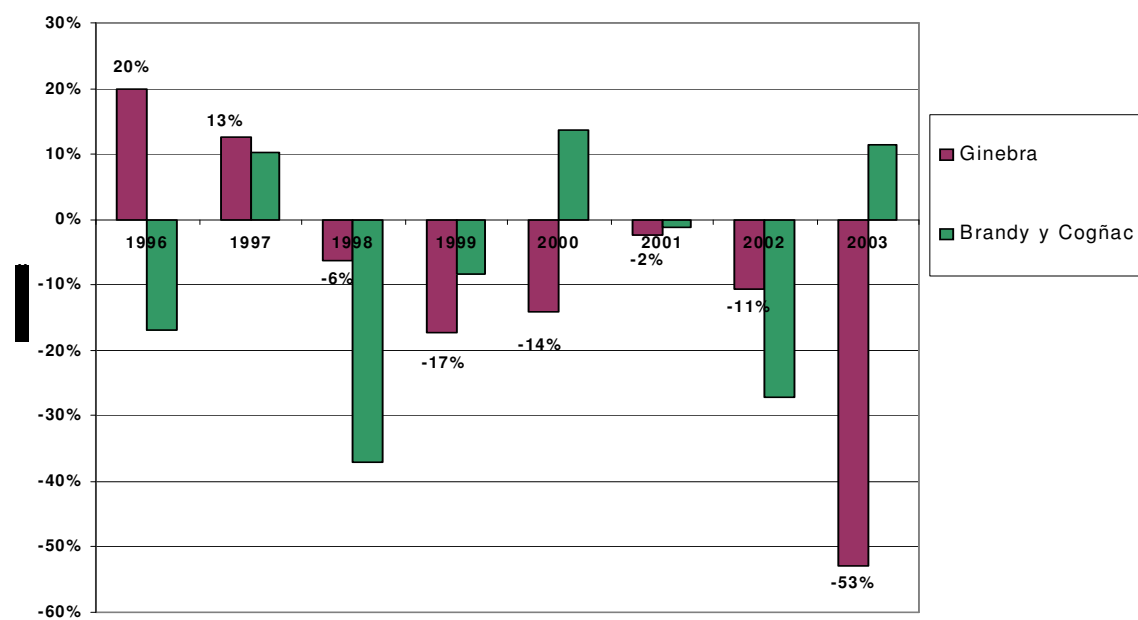
Las disminuciones más importantes en el volumen del contrabando se presentaron en los casos del whisky (30%), ginebra (53%), ron (49%), tequila (26%), vinos (64%) y licores varios (82%). Por su peso en el total del contrabando (casi 80%), merece destacar especialmente la disminución del 30% en el contrabando del whisky, a lo cual contribuyeron fundamentalmente la reforma tributaria de 2002 y las acciones de la policía nacional en el control de este tipo de actividades ilícitas (Gráficas Nos.1.31 a 1.34).

GRAFICA No.1.31 CRECIMIENTO PORCENTUAL DEL VOLUMEN DE VENTAS DEL WHISKY Y VODKA IMPORTADOS DE CONTRABANDO, 1996-2003



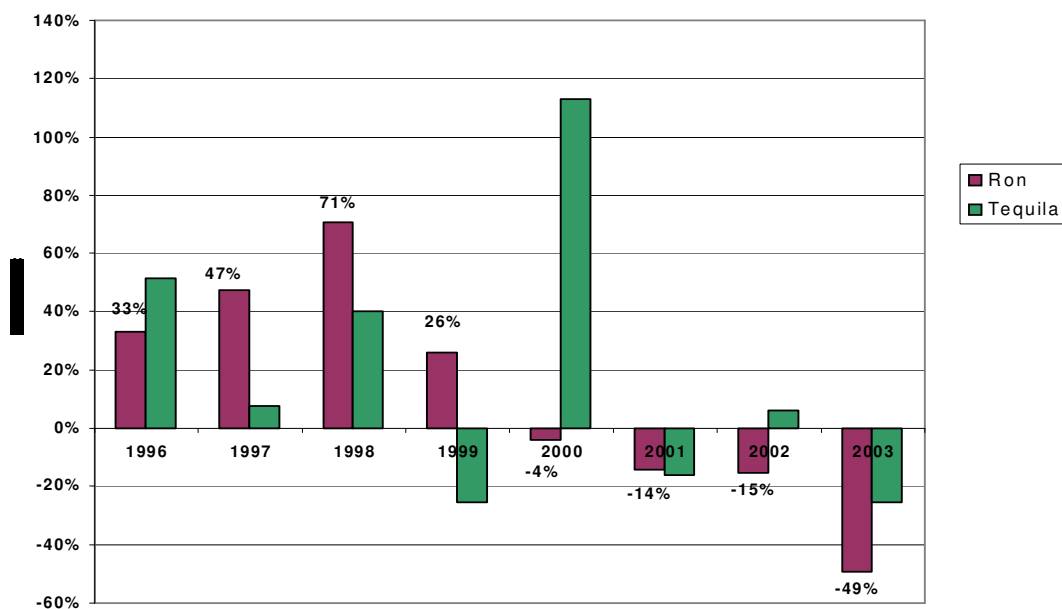
Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con base en cifras de ACODIL.

GRAFICA No.1.32 CRECIMIENTO PORCENTUAL DEL VOLUMEN DE VENTAS DE LA GINEBRA Y EL BRANDY IMPORTADOS DE CONTRABANDO, 1996-2003



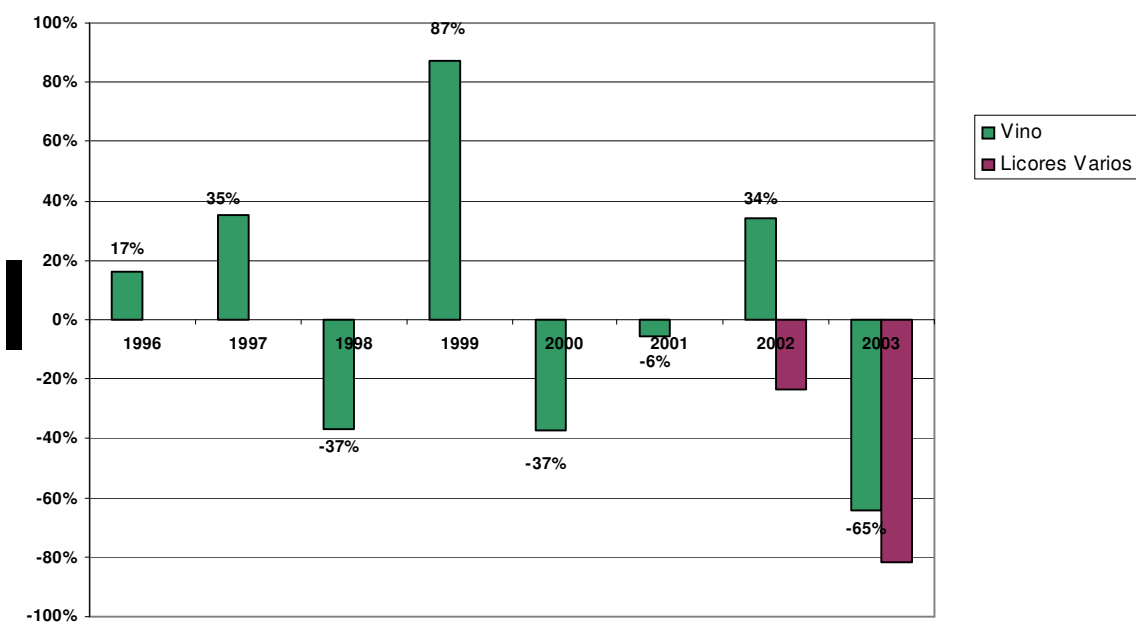
Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con base en cifras de ACODIL.

GRAFICA No.1.33 CRECIMIENTO PORCENTUAL DEL VOLUMEN DE VENTAS DEL RON Y EL TEQUILA IMPORTADOS DE CONTRABANDO, 1996-2003



Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con base en cifras de ACODIL.

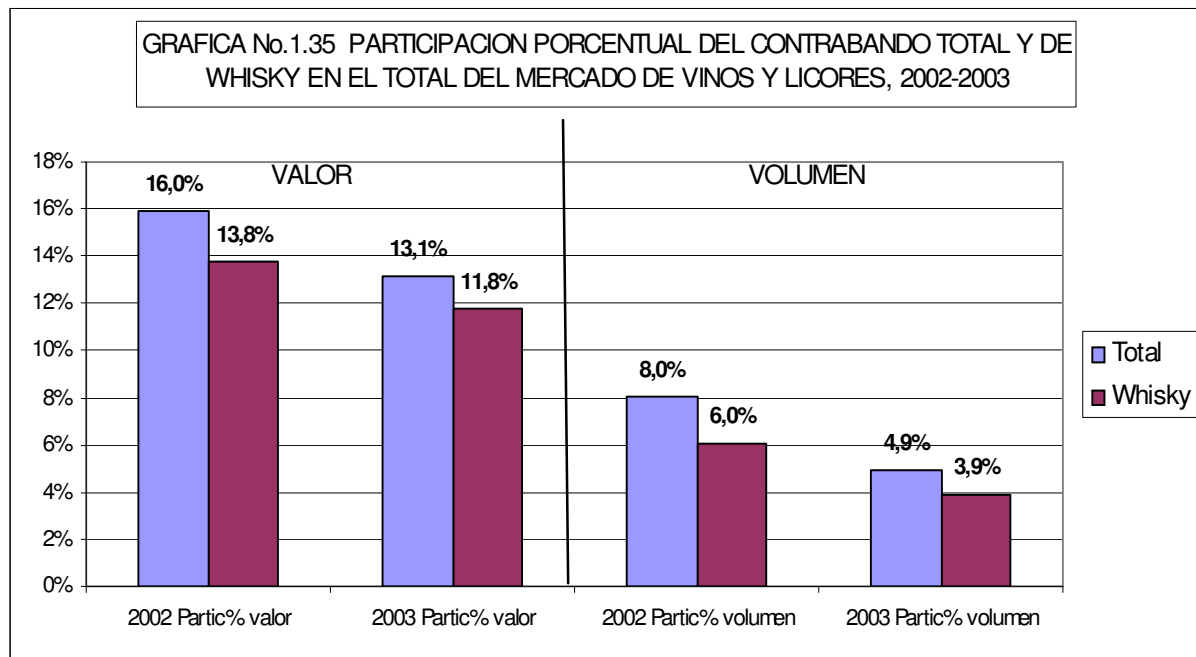
GRAFICA No.1.34 CRECIMIENTO PORCENTUAL DEL VOLUMEN DE VENTAS DE LICORES VARIOS Y EL VINO IMPORTADOS DE CONTRABANDO, 1996-2003



Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con base en cifras de ACODIL.

El contrabando de licores pasó de representar alrededor del 16% del valor del consumo total de licores en 2002 a una participación aproximada del 11% en 2003, mientras que las importaciones legales aumentaron su participación del 12% a otra también aproximada del 14.3% de un año al otro. En volumen el contrabando disminuyó su participación de 8% a 4.9%, mientras las importaciones legales la aumentaron de 6.5% a 7.2% del total consumido de licor (Gráfica No.1.35).

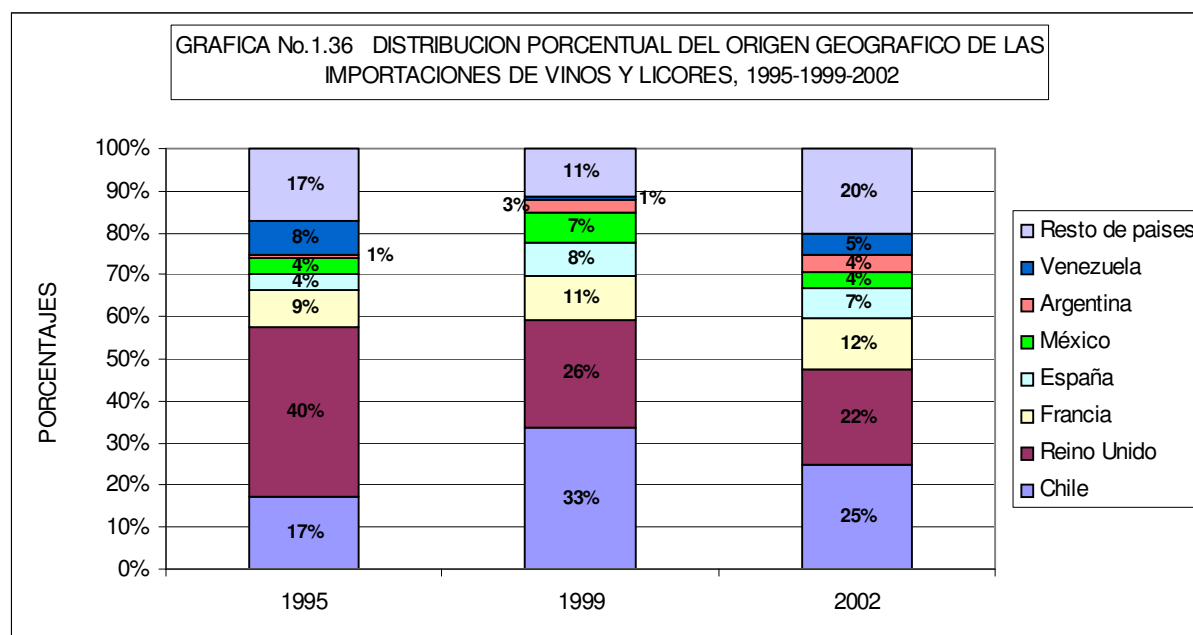
Esta evolución del contrabando favorece los recaudos de las regiones y permite avanzar en la formalización de la actividad de importación, distribución y venta de licores y bebidas.



Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con base en cifras de ACODIL.

1.3.2 Origen geográfico de las importaciones

En 2002 los países en donde se originaron las importaciones de bebidas alcohólicas realizadas por Colombia fueron, Chile 24.8%, el Reino Unido 22.5%, Francia 12.5%, España 7.1%, Trinidad y Tobago 7.6%, Venezuela 4.9%, Argentina 4.2%, Irlanda 4.1% y México 3.6% (Gráfica No.1.36). Si se compara esta situación con la de 1999 se encuentra que algunos países incrementaron sus ventas a Colombia mientras otros las disminuían. Entre los primeros se destacan Trinidad y Tobago (de 0% a 7.6% de participación en el valor total importado), Irlanda^{15/} (de 0% a 4.1%), Venezuela (de 0.9% a 4.9%), Argentina (de 2.9% a 4.2%) y Francia (de 10.6% a 12.5%). Otros países han perdido importancia como fuentes de abastecimiento pero algunos conservan, como Chile y el Reino Unido, una importante participación. Chile disminuyó su participación de 33.4% a 24.8%^{16/}, el Reino Unido de 25.9% a 22.5%, México de 7.3% a 3.6%¹⁷ y los Estados Unidos de 3.3% a 1.9%.



Fuente: Cálculos con base en cifras de la Dian

^{15/} De allí se trae el Baileys.

^{16/} Posiblemente debido a que durante unos meses se incrementó el arancel de importación de 0% a 20% para los vinos procedentes de dicho país.

^{17/} Debido a que se presentó una escasez temporal del tequila en 2003.

Es posible que estos cambios hubieran tenido lugar como consecuencia de modificaciones en precios internos relativos, algunos derivados de nuevas negociaciones comerciales, así como en los precios relativos internacionales. Pero hay que tener en cuenta igualmente las alteraciones en los valores relativos de las monedas (tasas de cambio), las diferencias en las tasas de crecimiento del consumo de los hogares entre los países y la introducción de campañas promocionales de algunos tipos de licores.

1.4 RESUMEN Y CONCLUSIONES

El mercado de licores en Colombia tiene características especiales. Para las bebidas de más de 20° de contenido alcohólico las administraciones departamentales poseen el monopolio regional en su producción y comercialización, que no es ejercido totalmente pues se conceden autorizaciones a agentes del sector privado para producir e importar. De todas formas un productor o importador privado, o público, podría perder la posibilidad de acceder a determinados mercados regionales si así lo decidiera la administración correspondiente.

En 2002, el mercado de licores en Colombia habría sido de 189 millones de botellas de 750 cc, con un valor aproximado de \$2.527 mil millones de pesos. Este valor del mercado correspondió principalmente a productos como aguardiente (38%), ron (21%), whisky (17%), vinos (11.6%), brandy (4.4%) y otros productos como tequila, ginebra, vodka, además de licores saborizados, aperitivos y otros.

Por agente económico, las cuatro principales licoreras oficiales participaron con el 51% del valor total del mercado de vinos y licores en Colombia (57% en volumen), a tiempo que las otras licoreras oficiales solo tuvieron una participación del 6% de dicho mercado. Por su parte, los productores privados nacionales respondieron por el 14% del valor del mercado (21% en volumen) para una participación de la oferta nacional del 72% (86% en volumen). Los importadores legales respondieron por el

13% del mercado (6.5% en volumen) y los contrabandistas con el 16% del valor del mismo (8% en volumen).

El mercado interno experimentó una disminución anual promedio del 2% en el período 1996-2002; pasó de un consumo aparente de 217 millones de botellas en 1995 a 189 millones en 2002. La característica del período fue una continua reducción en el consumo, en términos absolutos, con la excepción de un repunte ocurrido en 2001.

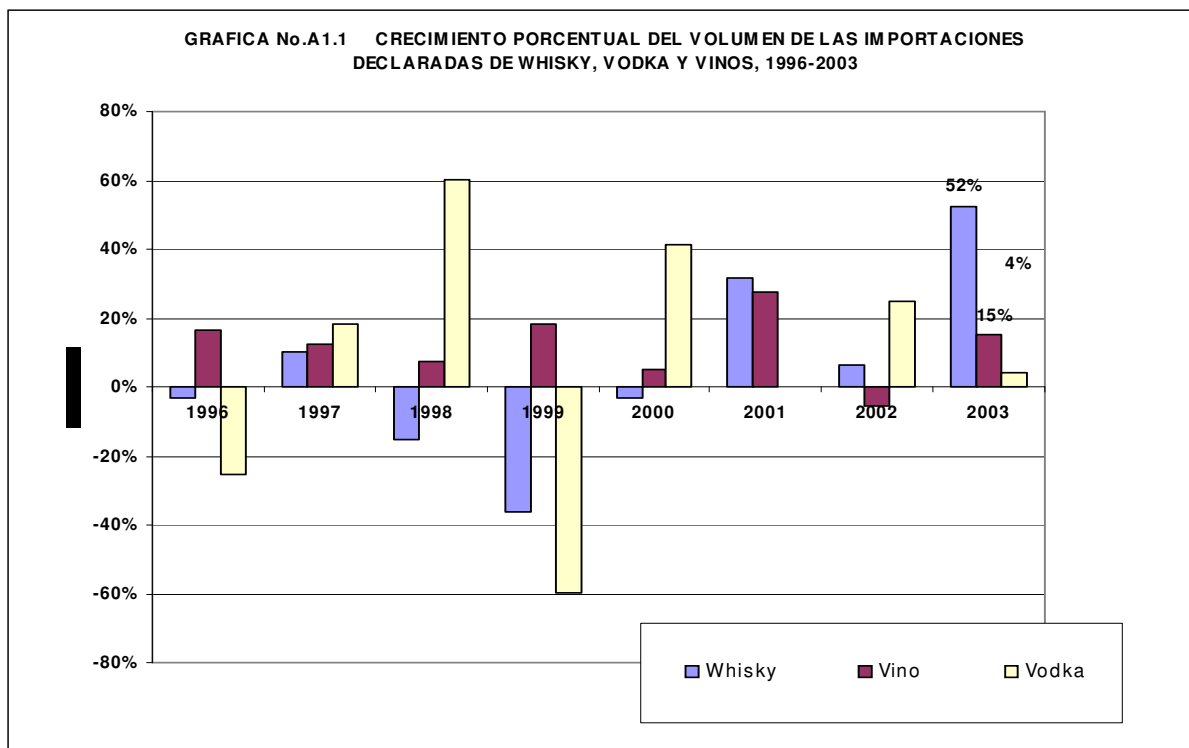
Las bebidas que experimentaron las mayores disminuciones en sus volúmenes consumidos, en el período 1996-2002, fueron la ginebra (12.5% anual) y el aguardiente (5.3%). Aumentaron su consumo bebidas como el ron (3.0%), el tequila (12%) y los licores varios, especialmente los aperitivos (29%). Otras, como el whisky (0.5% anual durante el período 1996-2002), el vodka (1.8%), el brandy (1.3%) y los vinos (0.5), mantuvieron sus niveles de consumo de comienzo del período o los disminuyeron ligeramente durante el período analizado.

Las ventas de aguardiente elaborado por las licoreras departamentales se redujeron en 4% en 2003 respecto a 2002, en términos de botellas, continuando con una tendencia negativa que viene al menos desde mediados de la década de los años 90. En términos de valor, el aguardiente experimentó un incremento del 2.8% en 2003. Las ventas de botellas de ron producido por las licoreras oficiales se incrementaron 3.4% en 2003, después de haber aumentado 1.7% en 2002 y solo 1.1% durante el período 1999-2000. El valor de las ventas de ron se incrementó 6.6% en 2003. La hipótesis que la dinámica de las ventas de aguardiente y ron para 2003 continúa una tendencia que viene de años atrás y no necesariamente está relacionada con la reforma tributaria de finales de 2002. Los problemas con estos licores derivan de la disminución en la aceptación del consumidor, el cual se ha desplazado hacia otros productos que le son más atractivos, principalmente vinos nacionales y una gama amplia de productos importados. La reforma tributaria puede acentuar o acelerar la tendencia ya existente, pero no es la causa de la misma.

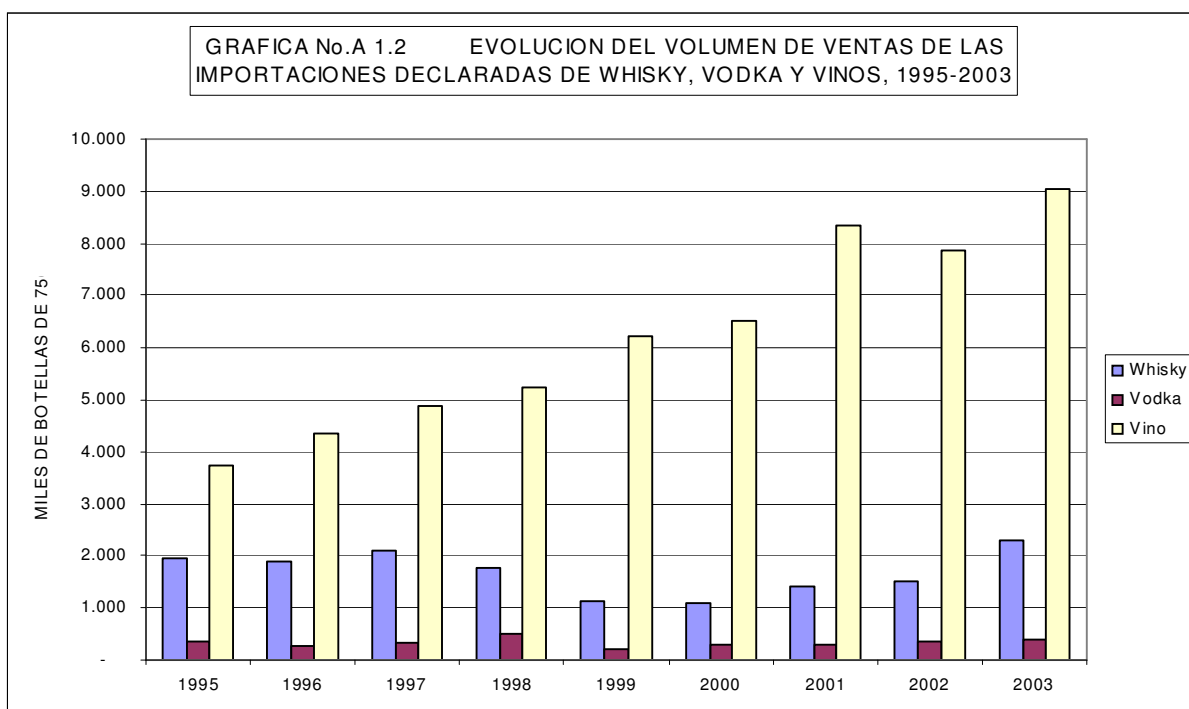
En cuanto a las bebidas alcohólicas importadas legalmente, se observa un aumento del 20% en el volumen, pasando de 12.4 millones de botellas en 2002 a 14.8 millones en 2003. Los tipos de bebidas que experimentaron los mayores aumentos en los volúmenes importados fueron el whisky (52%), la ginebra (109%), el tequila (52%) y los licores varios (15%). Los valores de venta de las bebidas importadas legalmente se incrementaron 33% en 2003, con importantes disminuciones en precios para los más representativos tipos de bebidas, principalmente el whisky, tal como se buscaba con la reforma tributaria.

Una de las más favorables consecuencias de la reforma tributaria de diciembre de 2002 fue el desestímulo al contrabando. Las cifras disponibles muestran para el 2003 una disminución de la tercera parte de lo que se estaba importando ilegalmente en 2002. Se pasó de una importación no declarada de 15.1 millones de botellas en dicho año a otra de 10.1 millones en 2002, con una disminución del 33%. Por su peso en el total contrabandeado (casi 80%) merece destacarse especialmente la disminución del 30% en el contrabando del whisky, a lo cual han contribuido fundamentalmente la reforma tributaria de 2002 y las acciones de la policía nacional en el control de este tipo de actividades ilícitas.

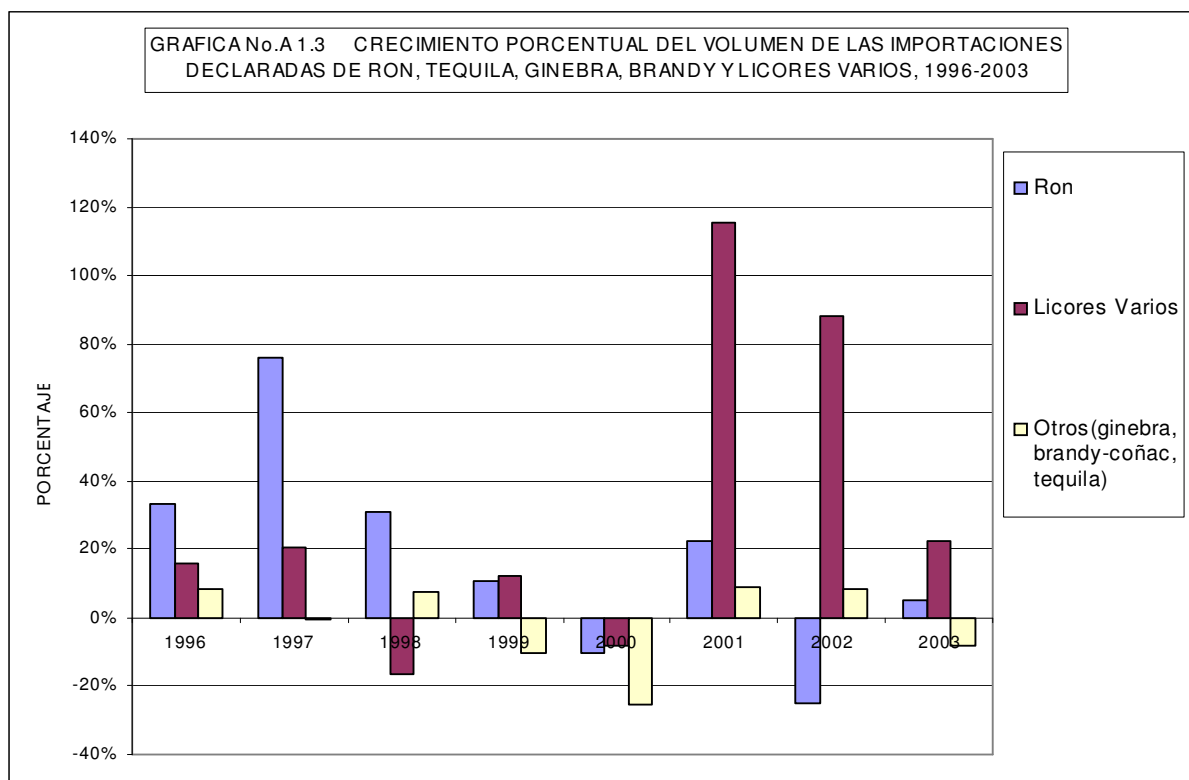
ANEXO AL CAPITULO I



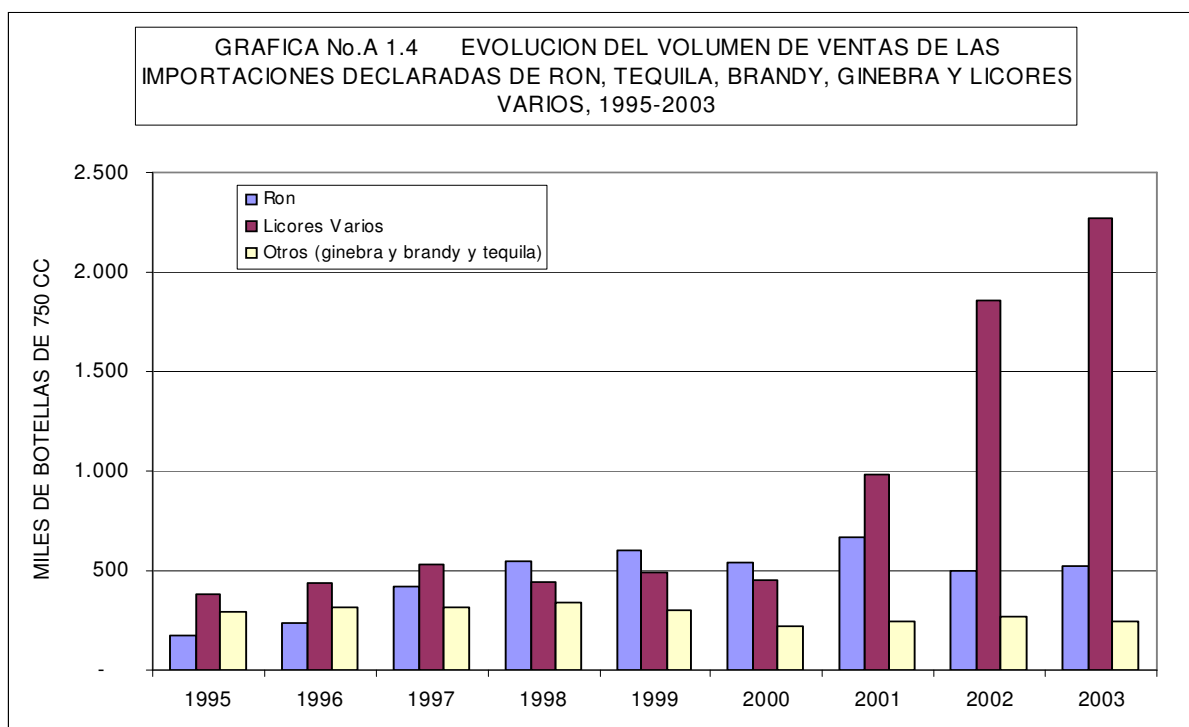
Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con base en cifras de ACODIL.



Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con base en cifras de ACODIL.



Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con base en cifras de ACODIL.



Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con base en cifras de ACODIL.

CAPITULO II

LA TRIBUTACION A LA CERVEZA, LOS LICORES, LOS VINOS Y OTRAS BEBIDAS ALCOHOLICAS

2.1 INTRODUCCION

En este capítulo se describe y analiza la tributación a las bebidas alcohólicas en Colombia y se estudian los cambios incluidos en la reforma tributaria de finales de 2002.

Para estos efectos, se considera la evolución de los siguientes asuntos: el monopolio de renta departamental, el número de impuestos que grava las bebidas alcohólicas, el número de responsables del pago de los impuestos, los niveles de las tarifas y su dispersión, el número y complejidad de las bases gravables aplicables, y el manejo administrativo dado por el Estado a la importación de bebidas alcohólicas y al recaudo de impuestos.

2.2 EL MONOPOLIO DE LAS RENTAS DE LICORES

El monopolio de la producción y distribución de licores por los departamentos se ha mantenido sin cambio desde los estudios realizados en 2000. Es necesario recordar que el monopolio se mantuvo en la Constitución de 1991.

Los departamentos tienen el derecho constitucional de ejercer un monopolio en la producción y comercialización de licores al interior de sus áreas geográficas. Esta prerrogativa se ejerce, únicamente, sobre las bebidas denominadas en la ley como licores; no se aplica a bebidas de menos de 20° de contenido alcohólico (vinos principalmente) ni a la cerveza.

El monopolio departamental en la producción puede ser cedido, en todo o en parte, a empresarios privados. La comercialización de los licores propios puede ser, a su vez, contratada con particulares; la de licores de otras regiones del país u otros países es permitida mediante convenios que se celebran de manera individual y por un tiempo determinado.

Una consecuencia del monopolio en la producción y distribución es la posibilidad que siempre tienen los departamentos - a través de las Asambleas - de restringir la oferta de productos que provengan de otros departamentos o de otros países. Estas restricciones pueden ser directas - prohibición de entrada - o indirectas - trabas y trámites burocráticos que discriminen en contra de los licores nacionales o extranjeros que compiten con la producción regional-.

En el año 2000 se esperaba que la sentencia del Tribunal Andino de Justicia modificara, así fuera parcialmente, esta situación debido a su dictamen en el sentido de que Colombia podía conservar sus monopolios de producción de licores pero no introducir trabas al comercio o cualquier medida que discriminara el acceso de productos entre departamentos o del exterior del país. Esta sentencia no fue acatada por Colombia. Su incumplimiento entró en esa canasta de múltiples y mutuos incumplimientos dentro de la Comunidad Andina. Es difícil que se obligue al país a acatar la sentencia del Tribunal Andino, en medio de un debilitamiento político continuo del proceso de integración subregional andino y del fortalecimiento de los procesos de integración comercial basados en negociaciones bilaterales con países de mayor desarrollo (Estados Unidos y el TLC, por ejemplo) o con esquemas de integración que poseen mercados de mayor envergadura, como el ALCA y el MERCOSUR.

Una negociación de integración comercial con los mercados mayores pondría sobre el tapete nuevamente el tema del monopolio departamental en la producción y comercialización de licores. Los Estados Unidos tendrían interés en abrir los mercados de Colombia y de otros países latinoamericanos a la producción

californiana de licores y no únicamente a la de los vinos. Países como Argentina y Chile también podrían estar interesados en la libre entrada, sin aranceles, de licores diferentes a los vinos.

2.3 LAS TARIFAS Y BASES GRAVABLES A LAS BEBIDAS ALCOHOLICAS

a. La cerveza

A pesar de que la cerveza no se incluye en el presente estudio por la dificultad de obtener información para los dos últimos años, su tributación se tiene en cuenta en virtud de su tratamiento actual, hasta cierto punto similar al de los licores y vinos. Para la cerveza los impuestos al consumo y a las ventas están integrados, de tal forma que se aplica una sola tarifa a la base gravable, dividida en dos: una parte corresponde al impuesto al consumo y otra al impuesto a las ventas.

La tarifa integrada era de 48% hasta finales de 2002 y se elevó a 51% según lo dispuesto por la ley 788 de diciembre de 2002. La tarifa integrada se divide actualmente así: 40% corresponde al impuesto al consumo, 8% al impuesto a las ventas (incluido en el impuesto al consumo) y 3% al IVA, porción esta última sobre la cual la Administración de Impuestos Nacionales acepta descuentos como corresponde a un impuesto al valor agregado.

El impuesto integrado a la cerveza se liquida y paga en la fuente, es decir, en el momento en que el producto es entregado por el productor, o nacionalizado por el importador, para su distribución y venta en el país. En realidad se trata más de un impuesto a las ventas que de valor agregado por cada eslabón de la cadena de producción-importación, distribución mayorista-distribución minorista. Los descuentos al pago del impuesto solo se permiten al productor o al importador, pero únicamente sobre 3 de los 51 puntos porcentuales anteriormente mencionados.

La base gravable para el impuesto integrado a las cervezas no se cambió en la reforma tributaria de diciembre de 2002. Sigue siendo para los productos nacionales el precio de venta en fábrica al detallista y para los productos importados el precio CIF más el arancel y un margen de comercialización del 30%.

b. Los licores, los vinos y demás bebidas alcohólicas

La tributación a las bebidas alcohólicas fue objeto de un cambio importante en la reforma tributaria de finales de 2002 (Cuadro No.2.1).

CUADRO No. 2.1		
ANALISIS DE LA REFORMA TRIBUTARIA DEL 2002 SOBRE BEBIDAS ALCOHOLICAS		
OBJETIVOS	<ul style="list-style-type: none"> - AUMENTAR EL RECAUDO - AUMENTAR TRANSPARENCIA DEL REGIMEN TRIBUTARIO - ELIMINAR LA DISCRIMINACION ENTRE LICOR NACIONAL Y LICOR EXTRANJERO - DISMINUIR EL CONTRABANDO 	
	RESULTADO	OBSERVACIONES
Monopolios de renta departamentales	Se mantuvo sin modificación	La determinación del Tribunal Andino de Justicia no siguió su curso.
Participaciones	Pueden ser mayores al impuesto establecido en la ley de reforma	Trece departamentos acogen las tarifas de la ley y diez tienen sus propias tarifas de participación, aunque con una menor diferencia con la ley que antes.
Numero de impuestos	Se mantuvieron en el papel los tres existentes, pero en la practica se redujeron a dos: ventas y arancel.	Los impuestos al consumo y al valor agregado se consolidaron en un solo impuesto al consumo con las mismas características del antiguo impuesto a las ventas y actual de la cerveza.
Responsables del pago de los impuestos al consumo y a las ventas	Se redujo su numero considerablemente.	Antes respondían por el IVA tanto los importadores y los productores como también los distribuidores mayoristas y minoristas. Ahora solo responden por el impuesto los productores e importadores.
Dispersión de las tarifas nominales	Se redujo al pasar de al menos 8 anteriormente a 5 actualmente.	Los departamentos introdujeron otro nivel de tarifas con las participaciones (licores de más de 20° y hasta 35°).
Niveles de las tarifas	Como participación porcentual frente al precio de venta al público, se redujeron para algunos licores (los de alto precio) y se aumentaron para otros (bajo precio y alto contenido alcohólico)	Ver capítulo 3
Bases gravables	Representó la reducción más dramática: de múltiples y confusas bases (6 o 7), se pasó a solo dos: los grados alcohólicos para el impuesto unificado al consumo y las ventas y el precio CIF para el arancel.	
Discriminación entre licores nacionales y extranjeros	Se redujo	Ver capítulo 3
Mecanismos y controles de los recaudos	Se mantienen	Ver Cuadro No.2.4
Fuente: FEDESARROLLO		

i. El número de impuestos

En términos prácticos la reforma eliminó el IVA como impuesto al valor agregado y lo subsumió con el impuesto al consumo. De esta forma en la actualidad se aplica un impuesto a las ventas más que uno al valor agregado a las bebidas alcohólicas.

Esta tendencia a aplicar impuestos a las ventas en vez de impuestos al valor agregado es simplemente una elección que hizo el legislador entre dos alternativas:

- El impuesto al valor agregado, más técnico al gravar estrictamente a cada eslabón de la cadena productiva de acuerdo a su aporte al valor final del producto, pero en algunos casos más difícil de administrar prestándose a una mayor evasión, principalmente en los países en desarrollo.
- El impuesto a las ventas, aplicado en la fuente, menos técnico pero con una administración más simple.

La elección depende, en cada caso, de la configuración de la cadena producción-distribución, es decir, del número existente de distribuidores mayoristas y minoristas. También tiene que ver con el nivel de las tarifas, pues los problemas de la evasión son críticos cuando la tarifa es muy alta. Antes de la reforma de 2002 existía en el caso de las bebidas alcohólicas una variedad de factores que incentivaban la evasión: a) tarifas combinadas consumo-IVA muy altas (ver sección 2.3.b.iii); b) profusión de bases gravables, que hacían difícil y confuso la aplicación de las tarifas (ver sección 2.3.b.iv); c) controles a la evasión también complejos, que se prestaban a la corrupción y d) muchos distribuidores mayoristas y minoristas lo que hacía también muy difícil complejo el control de la evasión por tratarse de un impuesto al valor agregado.

En el caso de las bebidas alcohólicas, el impuesto a las ventas permite primero, realizar un cálculo más preciso sobre la carga tributaria a las licoreras oficiales, con el objeto de no afectar el recaudo global y, segundo, reducir la carga tributaria a los importadores legales, eliminando de paso los impuestos a la comercialización, de mayor peso relativo en esta actividad. Las razones de su aplicación son, entonces, eminentemente prácticas.

La reforma tributaria, sacrificó la técnica tributaria en aras de disminuir la evasión. Para ello, dispuso que se aplicara solo un impuesto, recaudado en la fuente, que se denominó impuesto al consumo (ventas) y dividió el recaudo final en dos tramos: un 65% que corresponde estrictamente al impuesto al consumo y un 35% que se considere al valor agregado. Esta división persiste legalmente por que el tratamiento para cada tipo de impuesto es diferente, teniendo en cuenta la posibilidad de efectuar descuentos (a la parte que corresponde al impuesto bruto el valor agregado) y la destinación de los impuestos (impuestos cedidos). Hay que aclarar que la posibilidad de efectuar descuentos se señaló en la ley 788 de 2002 como prerrogativa exclusiva de las licoreras oficiales, aspecto que discrimina en contra tanto de los productores privados como de los importadores.

ii. El número de responsables del pago de los impuestos al consumo y a las ventas

La ley 788 de 2002 no solamente unificó los impuestos al consumo y al valor agregado en un nuevo impuesto al consumo sino que estableció que su cobro se haría directamente en la fuente; es decir, que se gravaría únicamente a los productores y a los importadores, dejando por fuera a los comercializadores.

Con anterioridad a la ley 788 de 2002, las bases gravables de los productores e importadores incluían un margen de comercialización (ver sección 2.3.b.iv). Con la reforma, este margen ya no existe; la base gravable es simplemente el número de

grados de alcohol del respectivo licor. Además, los distribuidores mayoristas y minoristas cancelaban el IVA sobre su valor agregado, que era, en última instancia, el margen de comercialización. Este impuesto IVA a los distribuidores tampoco se cobra ahora.

La decisión del Congreso de la República fue acertada. Sus efectos han sido positivos sobre el recaudo (mayores ingresos y menores costos de control) y la disminución de factores de corrupción.

***iii.* Las tarifas: niveles y dispersión**

Para el caso de los licores, vinos y otras bebidas alcohólicas, la reforma modificó el régimen de tributación. De aplicar unas tarifas porcentuales sobre valores monetarios (régimen ad valorem) se pasó a utilizar unas tarifas, en pesos constantes, que se multiplican por el grado de contenido alcohólico de la bebida (régimen específico). La modificación afectó a los impuestos al consumo y al valor agregado, pero no el arancel.

Bajo ambos regímenes impositivos, el de la ley 225 de 1995 y el de la ley 788 de 2002, se aplican tarifas diferenciales por rangos de contenido alcohólico de la bebida para los impuestos al consumo y al valor agregado. La tarifa arancelaria, no obstante, se sigue aplicando con un criterio que establece un nivel uniforme del 20% para bienes terminados y un nivel menor, de 15%, para productos semiterminados, con excepciones, según la procedencia geográfica, de acuerdo con los tratados comerciales. En este último caso Colombia mantiene niveles arancelarios de 0% para vinos provenientes de Chile y Argentina, y para todo tipo de licores provenientes de la Comunidad Andina de Naciones. Hay aranceles reducidos, inclusive de 0%, para licores importados de otros países como, por ejemplo, México o los países del CARICOM.

El Cuadro No.2.3 resume la estructura de tarifas y bases gravables de los impuestos al consumo y al valor agregado para las bebidas alcohólicas, como existía antes de la reforma tributaria de diciembre de 2002. Para el IVA existían tres tarifas diferentes y para el impuesto al consumo cuatro, para un total de siete tarifas diferentes. La reforma tributaria de 2002 redujo el número de tarifas a solo cuatro, y unificó, por rango de contenido alcohólico (existen cuatro rangos), las tarifas de los impuestos al consumo y al valor agregado (Cuadros Nos.2.2 y 2.3).

CUADRO No. 2.2 TARIFAS Y BASES GRAVABLES DE LAS BEBIDAS ALCOHOLICAS EN COLOMBIA, 2002			
(Porcentajes)			
IVA	TARIFA %	BASE GRAVABLE PRODUCTOS NACIONALES	BASE GRAVABLE PRODUCTOS IMPORTADOS
Cerveza	8%	Precio venta al detallista	CIF+ ARANCEL+30%
Vinos y vermouths	15%	Precio venta al detallista	CIF+ ARANCEL+30%
Aperitivos y otros a/ (< 20°)	15%	Precio venta al detallista	CIF+ ARANCEL+30%
Licores de más de 20°	35%	40% 35% P. DANE b/	CIF+ ARANCEL+30%

CONSUMO	TARIFA	BASE GRAVABLE PRODUCTOS NACIONALES	BASE GRAVABLE PRODUCTOS IMPORTADOS
Cerveza	40%	Precio venta al detallista	CIF+ ARANCEL+30%
Vinos y vermouths	20%	Precio venta al detallista	CIF+ ARANCEL+30%
Aperitivos y otros a/ (< 20°)	25%	Precio venta al detallista	CIF+ ARANCEL+30%
Licores (aguardiente 20°-35°)	35%	P. DANE	P. DANE
Licores (otros) (> 20°)	40%	Precio al detallista+30%	CIF+ ARANCEL+30%

ARANCEL	TARIFA	BASE GRAVABLE
Cerveza	20%	PRECIO CIF
Vinos	20%	PRECIO CIF
Aperitivos y cremas	20%	PRECIO CIF
Licores	20%	PRECIO CIF
Fuente: Estatuto Tributario e información de la DIAN. Notas: a/ Sabajones, ponches y cremas. b/ Precio certificado por el DANE, incluye impuestos de IVA y consumo.		

CUADRO No.2.3 TARIFAS IMPUESTO UNIFICADO DE LICORES, 2003 - 2004

Pesos \$ por grado alcohólico por botella de 750 cc

TARIFA GENERAL				PARTICIPACIONES DE DEPARTAMENTOS EN 2003									
GRADO ALCOHOLIMETRO DE LA BEBIDA	LEY*/	2003**/	2004	ANTIOQUIA	CALDAS	CUNDINAMARCA	VALLE	TOLIMA	BOLIVAR	ATLANTICO	QUINDIO	BOYACA	SANTANDER
De 2.5° Hasta 15°	110	116	122	116	116	116	116	116	116	116	116	116	116
Más de 15° hasta 35°	180	190	200	190					190				
Mas de 20° hasta 35°				190	245	190	260	190	190	190	220	190	190
Mas de 35°	270	285	301	285	285	285	300	285	285	285	285	285	285
Vinos hasta 10°	60	63	66	63	63	63	63	63	63	63	63	63	63
TARIFA GENERAL				PARTICIPACIONES DE DEPARTAMENTOS EN 2003									
GRADO ALCOHOLIMETRO DE LA BEBIDA	LEY	2003	2004	NSANTANDER	MAGDALENA	CORDOBA	CAUCA	RISARALDA	CESAR	HUILA	NARIÑO	SUCRE	RESTO
De 2.5° Hasta 15°	110	116	122	116	116	116	116	116	116	116	116	116	116
Más de 15° hasta 35°	180	190	200						190			190	
Mas de 20° hasta 35°				190	190	190	190	220	190	190	250	190	190
Mas de 35°	270	285	301	285	285	285	285	285	285	285	300	285	285
Vinos hasta 10°	60	63	66	63	63	63	63	63	63	63	63	63	63
Fuente: Ley 788 de 2002 y Acodil.													
*/ Ley 788 de 2002 - Dic. 27/2002													
**/ Ley 788 más ajuste con base en inflación esperada - Dic. 30/2002													

Otro elemento de la tarifa de impuestos al consumo permaneció inmodificable. La facultad o derecho que tienen los departamentos (concretamente, las Asambleas Departamentales) de establecer una tarifa en pesos por grado alcohólico del impuesto al consumo (incluida la asignación para el IVA), diferente a la establecida en la ley. Este impuesto, o sobre tasa impositiva, se conoce como participación. La ley 788 de 2002 estableció que dicho impuesto no podría ser menor al fijado siguiendo la metodología establecida por la ley. Es decir, estableció la tarifa fijada en la ley como un piso y no como un techo.

Sobre los niveles y la estructura de tarifas y participaciones vale la pena plantear dos conclusiones.

- a) La decisión de la Dirección de Apoyo Fiscal (DAF) del Ministerio de Hacienda de aplicar un ajuste a las tarifas el 30 de diciembre de 2002 antes de que la ley entrara en vigencia. ^{18/} Esta decisión de práctica jurídica usual que establece que la tarifa del primer año es explícitamente fijada por la ley para después de un período de tiempo, (usualmente un año), actualizarla con base en algún índice de precios. De su adopción (Resolución 788 de diciembre de 2002) recuerda la posición “fiscalistas” (mayor tarifa mayor recaudo sin ninguna mención a elasticidades de demanda) que conduce a aplicar tarifas que no incrementan sino que, más bien, alimentan la evasión.
- b) La tarifa señalada por la ley para cada rango de grados de alcohol se estableció como un piso a partir del cual los departamentos pueden fijar tarifas de participaciones. Hubiera sido mejor que la tarifa fuera un techo y no un piso para restringir los impulsos fiscalistas de algunos dirigentes regionales. Lo ideal, sin embargo, es que no existiera ninguna de estas posibilidades, para evitar distorsiones en los precios relativos de los licores.

¹⁸ / No tuvo en cuenta los objetivos que perseguía la ley y fue en contravía...

iv. Las bases gravables

El cambio en las bases gravables es el aspecto de la reforma de la tributación a las bebidas alcohólicas con mayor efecto de simplificación. Esto debería reflejarse en una mayor eficiencia en el recaudo de los impuestos, por la facilidad que otorga a las autoridades para el control de la evasión.

En términos generales, las bases gravables para aplicación de las tarifas, sobre los impuestos al consumo, al valor agregado y el arancel, estaban conformadas en la anterior legislación (ley 225 de 1995) por los precios de venta ex fábrica o ex puerto, adicionados por un margen de comercialización. Existían, sin embargo, importantes variaciones a la norma general (Cuadro No.2.2).

En concreto, las principales modificaciones a las bases gravables serían las siguientes:

- Precios establecidos por el DANE para unos licores. Para efectos del cálculo del impuesto al consumo
- Impuestos mínimos fijados por la DAF para el impuesto al consumo;
- Base gravable mínima para el IVA de licores oficiales que se venden en el departamento en el cual se producen: 40% del precio DANE
- Base gravable mínima para el IVA de licores oficiales que se venden en departamentos diferentes al departamento que los produce: 30% del precio DANE
- Márgenes de comercialización del 20% para licores nacionales y del 30% para importados, en cuanto a los impuestos al consumo y al valor agregado.

En la nueva legislación la base gravable de los impuestos al consumo y al valor agregado es muy simple: el grado de contenido alcohólico de la bebida, impreso o estampado en el envase de cada producto individual. Esto facilita enormemente el

control de la evasión y la competencia desleal, pues, al conocerse el grado de contenido alcohólico y la tarifa en pesos del impuesto, es posible inferir si el precio anunciado del producto incluye o no los impuestos al consumo y a las ventas. La base gravable para el cálculo del arancel sigue inmodificada: el precio CIF de importación.

2.4 LOS TRÁMITES Y CONTROLES A LA IMPORTACIÓN DE VINOS Y LICORES

En un anterior documento de FEDESARROLLO, previo a la reforma tributaria de 2002, se evaluaron los problemas causados por algunos trámites y costos legales para la importación y por el pago de impuestos sobre vinos y licores de procedencia externa ^{19/}. Se cuantificaron, igualmente, algunos de estos costos y su incidencia en el costo de venta de los licores y se formularon recomendaciones a las autoridades para disminuir algunos de estos costos innecesarios para cumplir con el objetivo de ejercer un eficiente control en los procesos de importación y recaudo.

En el año 2000 se identificaron los siguientes elementos del trámite como generadores innecesarios de sobrecostos a los importadores (Cuadro No.2.4):

- Prácticas diferentes entre las aduanas de de la Costa Atlántica y Bogotá.
- Incertidumbre generada por los convenios departamentales
- Pago anticipado de los impuestos.
- Obtención de las estampillas de aduana (instrumentos de señalización).
- Obtención de las estampillas departamentales.
- Obtención de las tornaguías.
- Manejo administrativo para la recolección y distribución del impuesto al consumo.

^{19/} Zuleta, Luis Alberto y Lino Jaramillo, **La Industria de Licores en Colombia**, FEDESARROLLO, octubre de 2000.

CUADRO No.2.4	
ANÁLISIS DE ALGUNAS VARIABLES QUE AFECTAN LOS PRECIOS DE LOS LICORES IMPORTADOS	
VARIABLE	ACTUAL RESPECTO A 2000
Tamaño del mercado	Elasticidad precio, elasticidad de sustitución, crecimiento del PIB, exportaciones, etc. (solo cambia en el largo plazo)
Márgenes de comercialización	Se redujeron
Tasa de cambio	Aumentó en promedio para 2003
Impuestos	Se redujeron para algunos tipos de licor (de alto precio) y se incrementaron para otros (de bajo precio y alto contenido de alcohol)
Costos de transporte	Se mantienen
Trámites y costos legales	
- Prácticas diferentes entre las aduanas de la Costa Atlántica y Bogotá	Se mantienen
- Comercialización en departamentos distintos a donde está la sede de distribución	Se mantienen
- Pago anticipado del impuesto al consumo	Se mantienen
- Obtención de las estampillas de aduanas	Se mantienen
- Obtención de las estampillas departamentales	Se mantienen
- Obtención de las tornaguías	Se mantienen
- Manejo administrativo para la recolección y distribución del impuesto al consumo	Se mantienen
Fuente: Entrevista con funcionarios de DIAGEO.	

A continuación se transcriben algunos párrafos del estudio citado de FEDESARROLLO, pues ninguno de estos factores de sobre costo fue modificado por la ley 788 de 2002, ni por ninguna otra determinación estatal (Cuadro No.2.4).

- “Respecto a estos trámites (de importación) es factible identificar tres tipos de costos: costos administrativos, costos directos y costos financieros. En cuanto al costo de estos trámites, solo se tiene alguna evidencia para el caso de los importadores, aunque es claro que también afecta a los productores nacionales.”

- “Teniendo en cuenta únicamente los licores importados, alrededor de un 5% del precio CIF de los licores está representado en costos de transporte y trámites innecesarios.”
- “Este costo tendería a crecer en la medida que una reducción en los impuestos, sin disminuciones en los trámites, aumente la proporción de importaciones registradas. Los trámites excesivos representan, así mismo, un atractivo al contrabando y la adulteración.”

“Estas cifras representan un desperdicio innecesario de recursos, dado que existen otros medios alternativos, más eficientes, de controlar el pago de impuestos y el movimiento de licores al interior del país.”

2.5 RESUMEN Y CONCLUSIONES

La reforma tributaria a los vinos y licores efectuada por el Congreso de la República a finales del año 2002 representó un cambio fundamental en la estructura de tributación del sector. En síntesis la reforma implicó:

- a) Aplicar solo dos impuestos: el de consumo (ventas) y el arancel.
- b) Unificar los impuestos al consumo y establecer su cobro directamente en la fuente, es decir, únicamente a los productores y a los importadores, dejando por fuera a los comercializadores.
- c) Modificar el régimen de tributación; en vez de aplicar unas tarifas porcentuales sobre valores monetarios (régimen ad valorem), se pasó a tarifas en pesos constantes, que se multiplican por el grado de contenido alcohólico de la bebida (régimen específico).
- d) Reducir el número de tarifas a cuatro (4) por rango de contenido alcohólico, las tarifas de los impuestos al consumo y al valor agregado. Anteriormente existían tres (3) tarifas diferentes para el IVA y cuatro (4) para el impuesto al consumo, es decir siete (7) tarifas diferentes.

- e) Establecer una sola base gravable para el impuesto al consumo: el grado de contenido alcohólico de la bebida, impreso o estampado en el envase de cada producto individual. Anteriormente las bases gravables sobre los impuestos al consumo y al valor agregado, para aplicación de las tarifas, estaban conformadas en la anterior legislación, en términos generales, por los precios de venta ex fábrica o ex puerto, adicionados por un margen de comercialización, existiendo algunas importantes variaciones a la norma general.
- f) No se modificaron algunos factores de costo representados en trámites para la importación de vinos y licores, identificados en un documento anterior de FEDESARROLLO como innecesarios (ineficientes, existiendo alternativas más efectivas) y contraproducentes (generadores de corrupción). Estos trámites también afectan la producción nacional.

CAPITULO III

EFFECTOS INICIALES DE LA REFORMA TRIBUTARIA A LOS VINOS Y LICORES: AÑO 2003

3.1 INTRODUCCION

En este capítulo se analizan los efectos iniciales de la reforma tributaria a los vinos y licores, la ley 788 de 2002. Entre los efectos de la reforma se evalúan los siguientes: a) El impacto sobre el impuesto pagado por tipo de licor; b) El impacto sobre los precios de venta y la estructura del mercado y, c) El impacto sobre los recaudos globales de los impuestos a los licores.

3.2 EL IMPACTO DE LA REFORMA SOBRE LOS IMPUESTOS POR TIPO DE LICOR

3.2.1 Los impuestos al consumo por botella

Como se explicó, las bases gravables de las tarifas de los impuestos con anterioridad a la ley 788 de 2002 eran los precios ex fábrica, en el caso de los licores de producción nacional y, los precios Cif de importación, en el de los licores de procedencia externa. El nivel de las tarifas dependía del contenido alcohólico de las bebidas pero, en general, sobre los productos de más de 20° cobraba una tarifa uniforme de 35% por concepto de IVA y de 40% por impuesto al consumo.

Con la reforma, el impuesto, ahora específico, depende del nivel de alcohol de las bebidas, pues se establecieron dos rangos de concentración de alcohol de más de 15°: entre 15° y 35° y más de 35°, aplicando a cada uno distintas tarifas de impuesto. Los vinos, sabajones y aperitivos conservaron las tarifas reducidas que tenían anteriormente, que se aplican ahora sobre los grados de alcohol. Para medir el impacto de la reforma en los impuestos que soportan las bebidas alcohólicas, se

calculó el impuesto teórico por botella para dos situaciones diferentes (Cuadro No.3.1)^{20/}:

CUADRO No. 3.1 EJERCICIOS PARA ANALIZAR EL IMPACTO DE LA REFORMA TRIBUTARIA A LOS VINOS Y LOS LICORES, 2002 Y 2003		
	CONDICIONES DE LA LEY 225 DE 1995	CONDICIONES DE LA LEY 788 DE 2002
EJERCICIO I	Base gravable de 2002 (precios y tasas de cambio del 2003) y comparado con tarifas de impuestos del 2002	Base gravable de 2003 con tarifas del 2003
EJERCICIO II	Base gravable de 2002 (precios y tasas de cambio del 2002) y comparado con tarifas de impuestos del 2002	Base gravable de 2003 con tarifas del 2003
Cálculo del impuesto	Precio ex fábrica o Cif de importación * tasa de cambio * tarifa de impuesto de ley 225 de 1995	Grados de contenido de alcohol * tarifa de impuesto de ley 788 de 2002

a) **Ejercicio I:** Compara los impuestos teóricos que se hubieran aplicado a los licores en 2003, vigentes las condiciones económicas de dicho año (precios ex fábrica y Cif de importación y tasa de cambio de 2003) al utilizar lo estipulado por la ley 225 de 1995, con aquellos impuestos que se habrían cobrado en 2003 una vez introducida la

^{20/} Las estimaciones del impuesto por botella aplican la normatividad existente para cada momento y sus excepciones (impuestos fijados por la DAF, por ejemplo), variaciones (tasas promedias de participación, por ejemplo) y descuentos (promedios), pero no pretenden ser una expresión exacta de los impuestos a pagar por tipo de bebida. Se pretende reflejar, con los ejercicios, las tendencias y estructura de los impuestos a raíz de la reforma.

reforma de 2002, y aplicando, por consiguiente, las tarifas de esta ley. Este ejercicio muestra la situación coyuntural, es decir, los resultados de la reforma para una situación de precios y tasas de cambio específicas de 2003.

b) **Ejercicio II:** Considera los impuestos teóricos que se hubieran cobrado en 2003 si se hubieran manteniendo las condiciones económicas de 2002 (precios ex fábrica y Cif de importación y tasa de cambio de 2002) y continuara vigente la ley 225 de 1995, y los compara con los que se habrían cobrado en 2003 con la reforma introducida por la ley 788 de 2002, aplicando las tarifas de esta última ley. Este ejercicio replicaría la situación de más largo plazo de la reforma; es decir, cuando solo se tiene en cuenta el efecto de la tarifa, y de su estructura, sobre los impuestos, considerando constantes los precios y tasas de cambio.

El objetivo es aislar, mediante el Ejercicio II, los cambios en precios (incluida la tasa de cambio), de los cambios en tarifas. Como es lógico, los resultados del Ejercicio I están influidos por factores externos, (no controlables por los agentes del sector, como las tasas de cambio) y por cambios en precios y concentraciones de alcohol, que son resultados en sí mismo de la reforma, es decir, del cambio en las tarifas.

Para ambos ejercicios se tuvieron en cuenta la tarifa promedia de participación^{21/} establecida por las Asambleas Departamentales en reemplazo de la tarifa al consumo de la ley 788 de 2002 y los descuentos aceptados por dicha ley en la producción de las licoreras oficiales a la parte del impuesto correspondiente al IVA^{22/}. Para la situación anterior a la reforma también se hicieron los ajustes correspondientes, incluyendo los impuestos mínimos establecidos por la DAF y las bases gravables fijadas por el DANE^{23/}.

^{21/} Ponderada por el número de habitantes de cada departamento.

^{22/} La ley 788 de 2002 permite los descuentos del IVA únicamente a los productores oficiales, introduciendo con esto un factor de discriminación entre productores e importadores privados, por un lado, y productores oficiales, por el otro, que no parece tener ninguna justificación o base objetiva.

^{23/} Como no se conoce el monto de los descuentos realizados por la DIAN por el IVA pagado por cada tipo de licor o agente, se tomaron para los años 2002 y 2003 los promedios porcentuales de descuentos realizados por la DIAN a los productores: 14.2% en 2003 y 20% en 2002.

La incidencia total por botella de los impuestos a los licores y vinos se ve acrecentada, en el caso de los licores de importación, por la existencia de los gravámenes arancelarios. En los ejercicios se añade a las estimaciones de la incidencia del impuesto al consumo, el impacto del gravamen arancelario.

- EJERCICIO I

En este ejercicio se calculan los impuestos teóricos que se hubieran causado en 2003 sin la reforma, utilizando, como se mencionó anteriormente, los precios y las tasas de cambio de 2003 y las tarifas de impuestos que existían antes de la reforma (las de la ley 225 de 1995). Estos cálculos se comparan, entonces, con los resultados impositivos de la reforma para el 2003, es decir, con los impuestos que debieron haberse captado con las tarifas y bases gravables establecidas por la ley 788 de 2002. Este ejercicio es más representativo que el Ejercicio II de lo que realmente ocurrió en la coyuntura de 2003. Como se dijo, el Ejercicio II refleja más lo que sucede en el largo plazo con la reforma.

Los resultados se encuentran afectados por la utilización de bases gravables mayores para la situación sin reforma, respecto al Ejercicio II, por que tanto los precios Cif de importación como las tasas de cambio fueron mayores en 2003 que en 2002, como se verá más adelante. Los resultados indican que los licores de bajo precio y alto contenido alcohólico fueron los más afectados por la reforma, mientras que los licores de alto precio fueron los menos afectados, independiente de su contenido alcohólico.

Los impactos de la reforma tributaria expedida por el Congreso, en los impuestos al consumo por botella, para este ejercicio, se pueden resumir de la siguiente forma (Cuadro No.3.2 y Gráfica No.3.1):

CUADRO No.3.2 COMPARACION DE LOS RECAUDOS TEORICOS DE LOS IMPUESTOS AL CONSUMO Y AL VALOR AGREGADO PARA LAS BEBIDAS ALCOHOLICAS, COLOMBIA, 2002 Y 2003											
Precios y tasas de cambio de 2003 - EJERCICIO I											
(Pesos por botella de 750 cc)					(°)	(%)	(%)	\$botella	(%)	(%)	
Impuesto al Consumo antes de Reforma	Impuesto IVA antes de Reforma	Imptoconsumo mas IVA antes de Reforma	Imptocon-iva después de Reforma	Diferencia Absoluta (4)-(3)	Grado alcohol	Incremento % Impuesto por botella por Reforma (sin arancel)	Incidencia impuestos en precio con Reforma (sin arancel)	Arancel de Aduanas	Incremento % Impuesto por botella por Reforma (con arancel)	Incidencia impuestos en precio con Reforma (con arancel)	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	
RON IMPORTADO	4.420	3.868	8.288	11.483	3.195	40	39%	48%	1.417	33%	54%
BRANDY IMPORTADO	5.014	4.387	9.401	10.909	1.507	38	16%	42%	1.673	14%	48%
WHISKY SECUNDARIO e/	3.735	2.723	6.458	11.483	5.024	40	78%	49%	998	67%	53%
VODKA NACIONAL	4.353	1.355	5.708	11.483	5.774	40	101%	nd		101%	nd
VODKA IMPORTADO	4.338	3.796	8.133	11.483	3.350	40	41%	32%	1.390	35%	36%
AGUARDIENTE */	4.353	1.283	5.637	5.560	(77)	29	-1,4%	48%		-1,4%	48%
RON NACIONAL	4.581	1.283	5.864	6.710	846	35	14%	45%		14%	45%
BRANDY NACIONAL	4.353	1.684	6.037	6.710	673	35	11%	52%		11%	52%
TEQUILA	6.779	5.931	12.710	10.909	(1.802)	38	-14,2%	27%	621	-13,5%	28%
WHISKY ESTANDAR d/ */	6.169	5.398	11.568	11.483	(85)	40	-0,7%	29%	1.977	-0,6%	34%
WHISKY SUPER PREMIUM b/	62.890	55.029	117.918	11.483	(106.436)	40	-90%	5,9%	20.157	-77%	16%
WHISKY PREMIUM c/	12.033	10.529	22.562	11.483	(11.080)	40	-49%	15%	3.857	-42%	20%
COGNAC IMPORTADO a/	23.109	20.220	43.329	10.909	(32.420)	38	-75%	12%	7.407	-64%	20%
GINEBRA NACIONAL	4.353	1.313	5.666	11.731	6.064	43	107%	nd		107%	nd
GINEBRA IMPORTADA	5.224	4.571	9.795	12.344	2.549	43	26%	30%	1.674	22%	35%
WHISKY NACIONAL	4.353	1.692	6.045	11.483	5.438	40	90%	nd		90%	nd
LICORES VARIOS NACIONALES */	1.111	587	1.698	1.740	42	15	2,5%	nd		2,5%	nd
LICORES VARIOS IMPORTADOS	1.772	1.134	2.906	1.740	(1.166)	15	-40%	4,9%	909	-31%	7%
VINOS NACIONALES */	597	319	916	1.276	360	11	39%	nd		39%	nd
VINOS CHILENOS */	1.020	816	1.836	1.392	(444)	12	-24%	6,3%		-24%	6,3%
VINOS TERCEROS PAISES	1.921	1.537	3.458	1.392	(2.066)	12	-60%	7,1%	1.232	-44%	13%
VINOS ESPUMOSOS	2.418	1.935	4.353	1.392	(2.961)	12	-68%	5,7%	1.550	-50%	12%

Fuente: Cálculos de FEDESARROLLO con base en las tarifas nominales y los mínimos de impuestos establecidos por la ley 223 de 1995.

Notas:

*/ En estos casos, el impuesto, de acuerdo a las condiciones de 2003, puede haber aumentado o disminuido, dependiendo del precio de importación o ex fábrica del producto, debido a que en el presente ejercicio se utilizan precios promedios, existiendo en cada caso licores con mayor y menor precio.

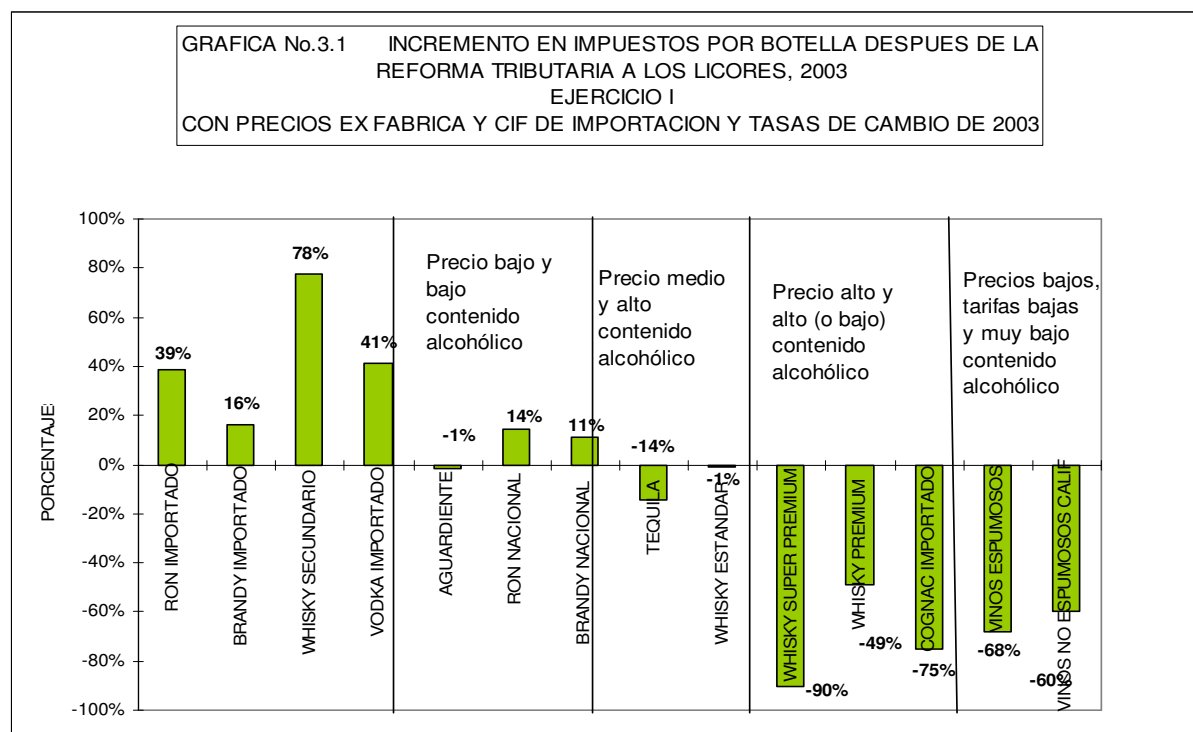
a/ VSOP, Privilege, con estuche

b/ J.W. Blue Label

c/ J.W. Black Label

d/ J.W. Red Label

e/ White Heather



Fuente: Cálculos de Fedesarrollo

- a) Los licores de bajo precio ex fábrica o Cif que más vieron incrementados su impuestos fueron aquellos de alto contenido alcohólico (más de 35°).

Entre estos se destacan los siguientes licores:

- El impuesto al consumo por botella de ron importado (40°), pasó de \$8.288, si se aplicaran las condiciones de la ley 225 de 1995, a otro de \$11.483 bajo las condiciones de la ley 788 de 2000. Es decir, un incremento del 38.5%; con el arancel, el impuesto total se incrementa en 33%.
- En el caso del brandy (38°) el impuesto de consumo pasó de \$9.400, calculado de acuerdo con ley 225 de 1995, a \$10.909 con ley 788 de 2002. Es decir, un incremento de 16%, con el arancel, el aumento es del 14%.
- Para el whisky secundario (40°) el impuesto de consumo pasó de \$6.458 calculado con ley 225 de 1995 a \$11.483 bajo la ley 788 de 2002. Es decir, un incremento de 78%, con el arancel, el aumento es del 67%.
- Para el vodka nacional (40°) el impuesto de consumo pasó \$5.708 calculado con ley 225 de 1995 a \$11.483 bajo la ley 788 de 2002, para un incremento de 101%.
- Para el vodka importado (40°) el impuesto de consumo pasó \$8.133 calculado con ley 225 de 1995 a \$11.483 bajo la ley 788 de 2002, con un aumento de 41%, con el arancel, dicho incremento es del 35%.

- b) Los licores de bajo precio ex fábrica o Cif, y de menos de 35° de contenido alcohólico, como el ron nacional (35°), el brandy nacional (35°) y el aguardiente

(29°), no fueron afectados por la reforma en la misma proporción que los del grupo anterior:

- Para el ron nacional el impuesto de consumo pasó de \$5.864 calculado con ley 225 de 2002 a \$6.710 bajo la ley 788 de 2002, con un incremento de 14% en el impuesto por botella.
- Para el brandy nacional el impuesto de consumo pasó de \$6.037 calculado con ley 225 de 1995 a \$6.710 bajo la ley 788 de 2002, para un aumento del 11% en el impuesto por botella.
- Para el aguardiente el impuesto de consumo pasó de \$5.637 calculado con la ley 225 de 1995 a \$5.560 bajo la ley 788 de 2002, para una reducción del 1.4% en los impuestos por botella.

c) Los productos de precios ex fábrica o Cif intermedios, como el tequila de menor precio (38°) y el whisky estándar (40°), experimentaron reducciones moderadas en los impuestos por botella:

- Para el tequila el impuesto de consumo pasó de \$12.710 calculado con las condiciones de la ley 225 de 1995 a \$10.909 bajo las de la ley 788 de 2002, para una disminución de 14% en el impuesto por botella; con el arancel, la disminución del impuesto total por botella es 13.5%.
- Para whisky estándar el impuesto de consumo pasó de \$11.568 calculado con la ley 225 de 1995 a \$11.483 bajo la ley 788 de 2002, para una disminución de 0.7%; con el arancel, la disminución del impuesto total por botella es 0.6%.

d) Los licores que tienen precios ex fábrica o Cif de importación elevados, experimentaron reducciones en sus impuestos con motivo de la reforma,

independientemente de su contenido alcohólico. Entre estos licores figuran principalmente los importados: el whisky premium (40°), el whisky superpremium (40°) y el cognac (38°):

- Whisky premium: Después de la reforma de 2002 bajan de \$22.562 a \$11.483 de impuesto al consumo lo cual implicó una reducción del impuesto al consumo por botella de 49%; con el arancel, la disminución del impuesto total por botella es 42%.
- Whisky superpremium: Después de la reforma el impuesto al consumo baja de \$117.918 por botella a \$11.483, con una reducción en el impuesto al consumo por botella de 90%; con el arancel, la disminución del impuesto total por botella es 77%.
- Cognac importado: Después de la reforma, el impuesto al consumo por botella disminuye de \$43.329 a \$10.909, es decir 75%, con el arancel, la disminución del impuesto total por botella es 64%.

e) En este ejercicio, los vinos importados de terceros países, espumosos y no espumosos, experimentaron reducciones apreciables en sus cargas impositivas después de la reforma:

- Vinos espumosos: El impuesto al consumo por botella bajó de \$4.353 a \$1.392, es decir 68%, con el arancel, la disminución del impuesto total por botella es 50%.
- Vinos no espumosos: El impuesto al consumo por botella bajó de \$3.458 a \$1.392, es decir 60%; con el arancel, la disminución del impuesto total por botella es 44%.

- f) Los llamados licores varios importados (aperitivos, cremas, sabajones y otros) experimentaron también reducciones de impuestos de 40% bajo las condiciones de precios y tasas de cambio de 2003. Los nacionales en cambio, sufrieron un alza promedia del 2.5% en los impuestos por botella; con el arancel, la disminución del impuesto total por botella en el caso de los importados es de - 31%.

- EJERCICIO II

Este ejercicio se realiza calculando los impuestos teóricos que se hubieran cancelado en 2003 si no se hubiera introducido la reforma, pero conservando los precios y las tasas de cambio de 2002 así como las tarifas de impuestos anteriores a la reforma. Estos cálculos se comparan, entonces, con los resultados impositivos de la reforma para el 2003, es decir, con los impuestos que debieron haberse captado con las tarifas y bases gravables establecidas por la ley 788 de 2002. El ejercicio aproxima, entonces, el impacto de la reforma sobre el impuesto para cada tipo de licor entre un año y otro.

En cifras, los resultados son los siguientes (Cuadro No.3.3 y Gráfica No.3.2):

CUADRO No.3.3 COMPARACION DE LOS RECAUDOS TEORICOS DE LOS IMPUESTOS AL CONSUMO Y AL VALOR AGREGADO PARA LAS BEBIDAS ALCOHOLICAS, COLOMBIA, 2002 Y 2003										
Precios y tasas de cambio de 2002 - EJERCICIO II										
TIPO DE LICOR	(Pesos por botella de 750 cc)					(^)		(%)	\$botella	(%)
	Impuesto al Consumo antes de Reforma	Impuesto IVA antes de Reforma	Impoconsumo mas IVA antes de Reforma	Impocon-iva después de Reforma	Diferencia Absoluta (4)-(3)	Grado alcohol	Incremento % Impuesto por botella por Reforma		Arancel de Aduanas	Incremento % Impuesto por botella por Reforma (con arancel)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)		(7)	(8)		(11)
RON IMPORTADO	3.735	2.428	6.163	11.483	5.320	40	86%	48%	889	75%
BRANDY IMPORTADO	3.735	2.744	6.479	10.909	4.430	38	68%	42%	1.005	59%
WHISKY SECUNDARIO e/	3.735	2.371	6.106	11.483	5.376	40	88%	49%	869	77%
VODKA NACIONAL	3.851	1.313	5.164	11.483	6.319	40	122%	nd		122%
VODKA IMPORTADO	3.735	2.893	6.628	11.483	4.855	40	73%	32%	1.060	63%
AGUARDIENTE */	3.851	1.135	4.987	5.560	573	29	12%	48%		12%
RON NACIONAL	3.941	1.135	5.077	6.710	1.634	35	32%	45%		32%
BRANDY NACIONAL	3.851	1.631	5.482	6.710	1.228	35	22%	52%		22%
TEQUILA	5.205	4.554	9.759	10.909	1.150	38	12%	27%	477	11%
WHISKY ESTANDAR d/	5.372	4.700	10.072	11.483	1.411	40	14%	29%	1.722	12%
WHISKY SUPER PREMIUM b/	54.758	47.913	102.671	11.483	(91.189)	40	-89%	5,9%	17.551	-76%
WHISKY PREMIUM c/	10.477	9.168	19.645	11.483	(8.162)	40	-42%	15%	3.358	-35%
COGNAC IMPORTADO a/	20.121	17.606	37.726	10.909	(26.817)	38	-71%	12%	6.449	-61%
GINEBRA NACIONAL	3.851	1.272	5.123	11.731	6.607	43	129%	nd		129%
GINEBRA IMPORTADA	4.329	3.788	8.118	12.344	4.226	43	52%	30%	1.388	44%
WHISKY NACIONAL	3.851	1.639	5.490	11.483	5.993	40	109%	nd		109%
LICORES VARIOS NACIONALES */	1.076	649	1.725	1.740	15	15	0,9%	nd		0,9%
LICORES VARIOS IMPORTADOS */	940	602	1.542	1.740	198	15	13%	4,9%	482	10%
VINOS NACIONALES */	552	368	919	1.276	357	11	39%	nd		39%
VINOS CHILENOS */	860	688	1.548	1.392	(156)	12	-10%	6,3%	-	-10%
VINOS TERCEROS PAISES	1.418	1.135	2.553	1.392	(1.161)	12	-45%	7,1%	909	-34%
VINOS ESPUMOSOS	1.744	1.395	3.138	1.392	(1.746)	12	-56%	5,7%	1.118	-41%

Fuente: Cálculos de FEDESARROLLO con base en las tarifas nominales y los mínimos de impuestos establecidos por la ley 223 de 1995.

Notas:

*/ En estos casos, el impuesto, de acuerdo a las condiciones de 2003, puede haber aumentado o disminuido, dependiendo del precio de importación o ex fábrica del producto, debido a que en el presente ejercicio se utilizan precios promediados, existiendo en cada caso licores con mayor y menor precio.

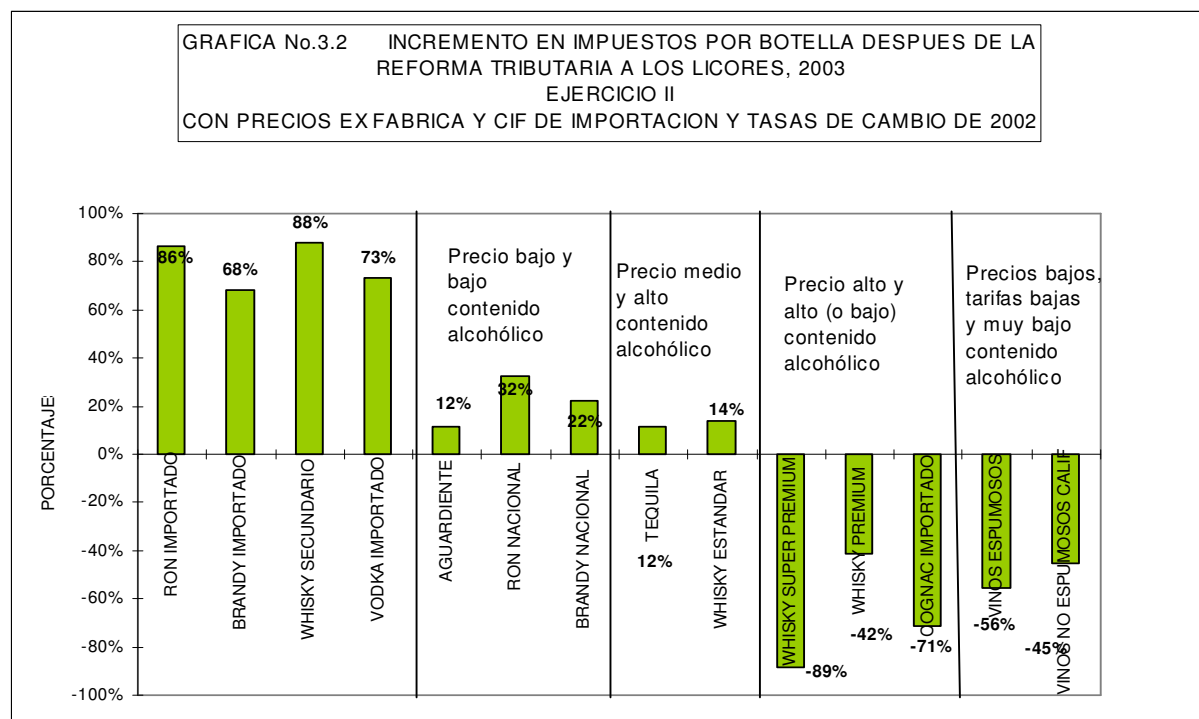
a/ VSOP, Privilege, con estuche

b/ J.W. Blue Label

c/ J.W. Black Label

d/ J.W. Red Label

e/ White Heather



Fuente: Cálculos de Fedesarrollo

a) A los licores de bajo precio ex fábrica o Cif los afectó la reforma de manera diferente, dependiendo del contenido alcohólico de cada uno. Así, los licores de este grupo que más vieron incrementados su impuestos fueron aquellos de bajo precio ex fábrica o Cif y de alto contenido alcohólico (más de 35°), pues a estos productos se aplicó una tarifa mayor que a los de menos de 35°, con lo cual vieron fuertemente incrementada su carga tributaria.

Entre estos se destacan los siguientes: ^{24/}

- El impuesto al consumo para el ron importado (40°) pasó de \$6.163 por botella, si se aplicaran en 2003 las condiciones de la ley 225 de 1995, a \$11.483, si se aplicaran las condiciones de la ley 788 de 2000; es decir, un incremento del 86%. El incremento sería del 75% si se añade el arancel de aduanas.
- El impuesto al consumo para el brandy (38°) importado pasó de \$6.479 por botella si se aplicaran en 2003 las condiciones de ley 225 de 1995 a \$10.909 bajo la ley 788 de 2002; es decir un cambio de 68%. Con arancel, el incremento sería del 59%.
- El impuesto al consumo para el whisky secundario (40°) pasó de \$6.106 por botella si se aplicara en 2003 las condiciones de la ley 225 de 1995 a \$11.483 bajo la ley 788 de 2002; es decir un cambio de 88%. Con arancel, el incremento se reduce a 77%^{25/}.
- El impuesto al consumo para el vodka nacional (40°) pase de \$5.492 por botella si se aplicara en 2003 las condiciones de la ley 225 de 1995 a \$11.483 bajo la ley 788 de 2002; es decir un incremento de 122%.

^{24/} Por simplicidad expositiva, cuando se menciona el impuesto al consumo se supone que incluye, antes y después de la reforma, el IVA.

^{25/} Fue la competencia de este producto lo que llevó a los productores oficiales a insistir en aplicarles una tarifa mayor a los licores de más de 35°.

- El impuesto al consumo para el vodka importado (40°) pasó de \$6.628 por botella si se aplicara en 2003 las condiciones de la ley 225 de 1995 a \$11.483 bajo la ley 788 de 2002, con un aumento de 73%. Con el arancel, dicho incremento se reduce a 63%.
- b) Aquellos licores de bajo precio ex fábrica o Cif, y de menos de 35° de contenido alcohólico, como el ron nacional (35°), el brandy nacional (35°) y el aguardiente (29°), fueron afectados por la reforma en menor proporción que los del grupo anterior. d De todas maneras vieron afectada de manera significativa y negativa su competitividad:
- El impuesto al consumo para el ron nacional pasó de \$5.077 por botella si se aplicara en 2003 las condiciones de la ley 225 de 2002 a \$6.710 con ley 788 de 2002, para un aumento de 32% en el impuesto por botella.
 - El impuesto al consumo para el brandy nacional pasó de \$5.482 por botella si se aplicara en 2003 las condiciones de la ley 225 de 1995 a \$6.710 con la ley 788 de 2002; es decir un incremento del 22% en el impuesto por botella.
 - El impuesto al consumo para el aguardiente pasó de \$4.987 por botella si se aplicara en 2003 las condiciones de la ley 225 de 1995 a \$5.560 con la ley 788 de 2002; es decir, un incremento del 12% en los impuestos por botella.
- c) Los impuesto al consumo por botella para productos de precios ex fábrica o Cif intermedios, como el tequila de menor precio (38°) y el whisky estándar (40°), experimentaron aumentos moderados similares a los del aguardiente nacional:

- El impuesto al consumo para el tequila pasó de \$9.759 por botella si se aplicara en 2003 las condiciones de la ley 225 de 1995 a \$10.909 bajo las de la ley 788 de 2002; es decir un aumento del 12% en el impuesto por botella. Este incremento se reduce a 11% con el arancel.
 - El impuesto al consumo para el whisky estándar pasó de \$10.072 por botella si se aplicara en 2003 las condiciones la ley 225 de 1995 a \$11.483 bajo la ley 788 de 2002, para un aumento del 14%. Con el arancel, el incremento en el impuesto total por botella es de 12%.
- d) Los impuesto al consumo por botella de aquellos licores con precios ex fábrica o Cif de importación elevados, experimentaron reducciones a raíz de la reforma, independientemente de su contenido alcohólico. Entre estos figuran, principalmente, los importados: el whisky premium (40°), el whisky superpremium (40°), el cognac (38°) y las cremas de whisky:
- El impuesto al consumo para el Whisky premium pasó de \$19.645 por botella a \$11.483; la reducción fue del 42%. Con el arancel, la reducción del impuesto total por botella es 35%.
 - El impuesto al consumo para el Whisky superpremium pasó de \$102.671 por botella a \$11.483 con una reducción de 89%; si se incluye al arancel, la reducción del impuesto es de 76%.
 - El impuesto al consumo para el Cognac importado pasó de \$37.726 por botella a \$10.909 registrando una disminución de 71%; si se incluye con el arancel la disminución del impuesto es de -61%.
- e) Otras bebidas que experimentaron reducciones en sus cargas impositivas con la reforma fueron los vinos, espumosos y no espumosos, importados de terceros países:

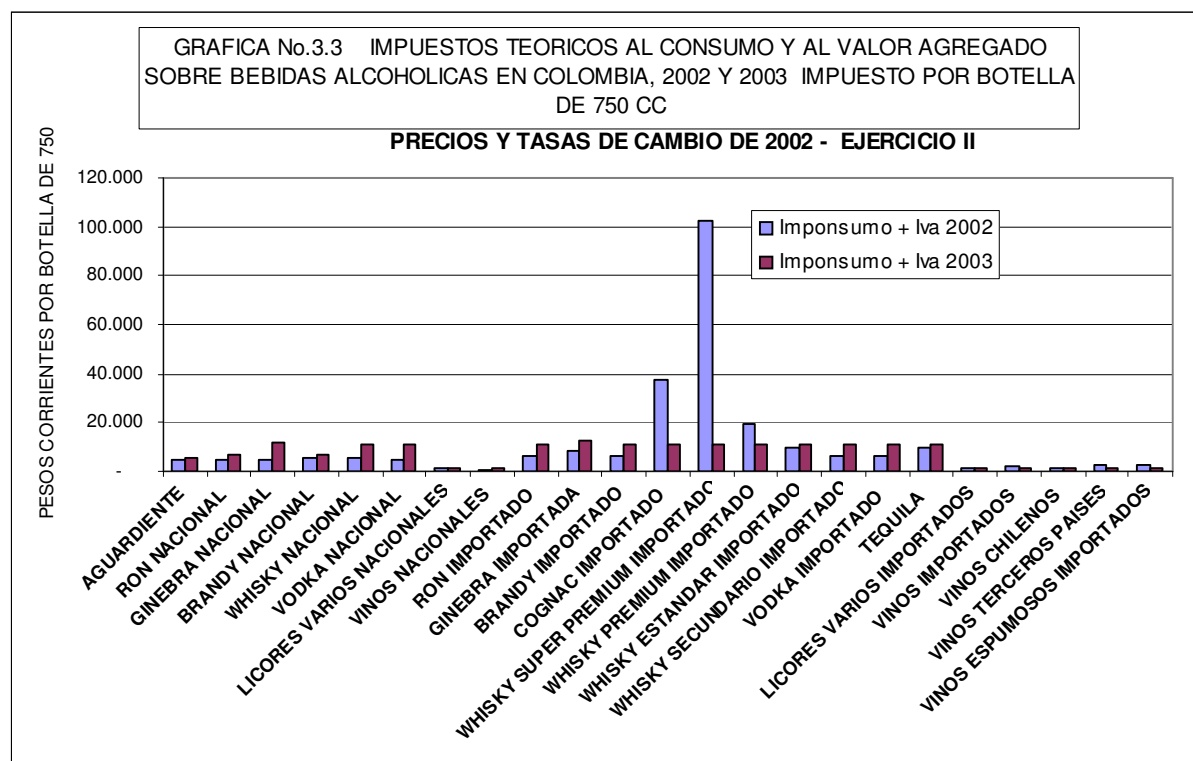
- El impuesto al consumo para los Vinos espumosos pasó de \$3.138 a \$1.392 después de la reforma, con una reducción de 56%; con el arancel la reducción es de 41%.
 - El impuesto al consumo para los Vinos no espumosos (de terceros países) pasó de \$2.553 por botella a \$1.392 con la reforma con una reducción de 45%; con el arancel, la reducción es de 34%.
- f) Aunque la evidencia no es del todo concluyente, los llamados licores varios (aperitivos, cremas, sabajones y otros) experimentaron incrementos relativamente moderados de impuestos bajo las condiciones de precios y tasas de cambio de 2002: 13% los importados y 1% los nacionales. Con el arancel, los importados aumentaron los impuestos por botella en 10%^{26/}.

3.2.2 La discriminación en contra de los licores importados

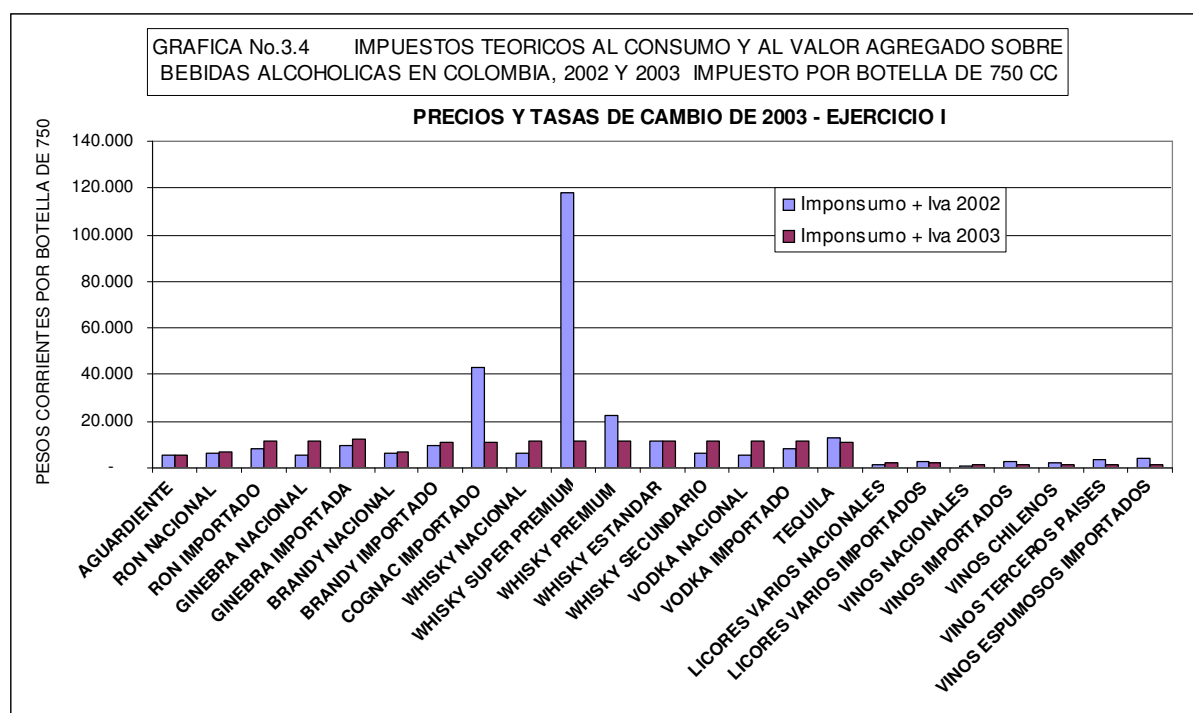
Un efecto importante de la reforma fue el eliminar en buena parte la discriminación impositiva que existía en contra de los licores importados, mencionada en un documento anterior de Fedesarrollo. Esta discriminación se puede ilustrar gráficamente y mediante algunas simples funciones estadísticas.

En la Gráfica No.3.3 se compara lo que hubiera sido la incidencia fiscal por botella para distintos licores nacionales e importados, si se hubiera aplicado en el 2003 lo establecido en la ley 225 de 1995 (según Ejercicio II) y lo que resulta de aplicar en este mismo año la reforma introducida por la ley 788 de 2002. Como se puede apreciar, una serie de licores importados, principalmente el whisky pero también el tequila, el cognac, la ginebra y los vinos, soportaban un impuesto por botella más alto que los licores y vinos nacionales. Esto sin considerar el arancel. Lo mismo puede observarse en la Gráfica No.3.4, la cual se refiere a los resultados del Ejercicio I, es decir, con los precios ex fábrica y Cif de importación y tasa de cambio del 2003.

^{26/} Posiblemente excepto para el Baileys y similares, los cuales deben haber experimentado reducciones en los impuestos por botella.



Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con base en las leyes 225 de 1995 y 788 de de 2002



Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con base en las leyes 225 de 1995 y 788 de de 2002

Es posible estimar, estadísticamente, el impuesto promedio aritmético al consumo por botella (incluyendo al IVA) para los licores nacionales e importados de la muestra de tipos de licores incluidos en el Cuadro No.3.3²⁷/. Así, con la ley 225 de 1995, el impuesto promedio por botella a los licores y vinos nacionales hubieran sido de \$4.246, mientras el de los licores y vinos importados hubieran sido de \$15.868 es decir, el impuesto promedio aritmético de los licores y vinos importados era 3.7 veces más alto que el de los nacionales. Con la reforma, el impuesto promedio aritmético al consumo de licores y vinos nacionales aumentó a \$7.087 por botella y el impuesto promedio por botella a los licores y vinos importados disminuyó a \$8.563; es decir, este último es ahora 1.2 veces mayor que el de los licores nacionales, sin contabilizar los aranceles²⁸/.

Un aspecto de la reforma tributaria que configura hasta cierto punto una discriminación en contra de los licores importados es la existencia de una tarifa mayor para los licores de más de 35°. La razón es doble. Por una parte, la mayoría de los licores elaborados por las licoreras oficiales tienen contenidos de alcohol de menos de 35° y, al mismo tiempo, la mayoría de los licores importados (whisky, tequila, cognac, vodka, ron y ginebra) poseen una concentración alcohólica mayor a 35°. Por otra parte, en razón de que el mercado básico para los productos locales es el nacional, hay una mayor posibilidad de reducir los grados de contenido alcohólico de estos productos y ajustarlos a los rangos de menor tarifa, como ha ocurrido con el ron y el brandy nacionales.

3.3 EL IMPACTO DE LA REFORMA SOBRE LOS PRECIOS DEL MERCADO

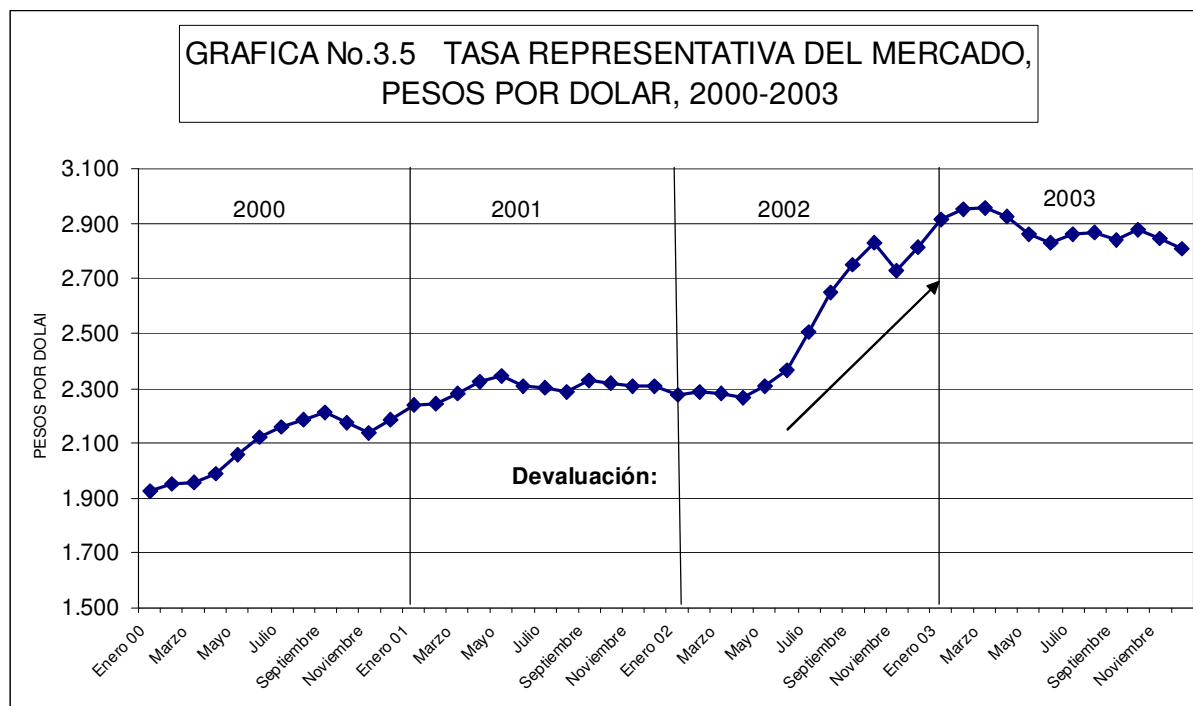
El comportamiento de los precios promedios al público de los diferentes licores permite entender las modificaciones de la estructura del mercado. Los cambios en

²⁷ / Un cálculo ponderado por el número de botellas vendidas haría que la discriminación fuese mayor debido al mayor peso de los licores nacionales en las ventas totales.

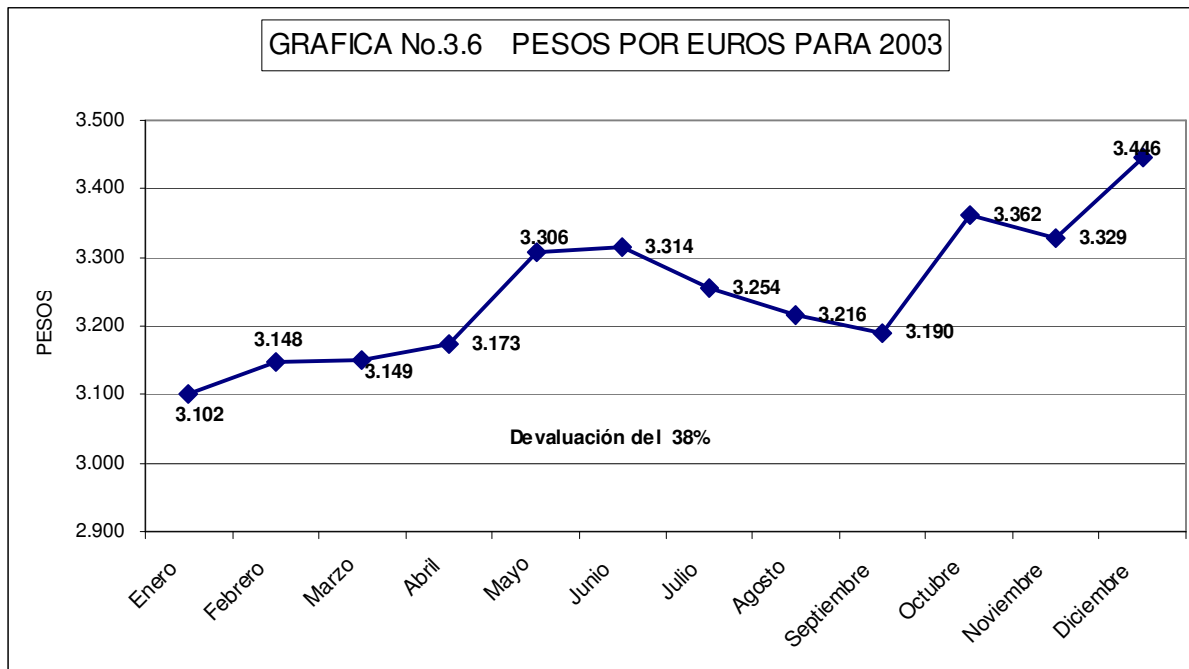
²⁸ / No es necesario introducir el arancel en un análisis de discriminación impositiva entre productos nacionales e importados, pues se supone que debe ser el único impuesto discriminatorio, según el origen geográfico, en los mercados locales e internacionales.

los precios pueden ser una consecuencia de modificaciones en las condiciones de la oferta (costos o precios de importación, impuestos, tasas de cambio, estrategias de mercadeo, entre otros motivos) o de la demanda (ingreso, cambios en los gustos, novedad de los productos lanzados para el consumidor, etc.).

En Colombia la reforma tributaria de diciembre de 2002 modificó de manera fundamental las reglas del juego en cuanto a impuestos. El año 2003 estuvo caracterizado, además, por un incremento importante en la devaluación del peso frente al dólar (14.9%) calculada comparando la TRM promedio de un año sobre otro, y de esta última moneda frente al euro (20%), para un efecto combinado peso/euro del 38%. En el año 2003 la tasa de crecimiento del PIB fue de 3.6%, que se compara favorablemente con los bajos ritmos de los dos o tres años anteriores (1.7% en 2002, 1.4% en 2001 y 2.9% en 2000) (Gráficas Nos.3.5 y 3.6).



Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con base en cifras del Banco de la República.

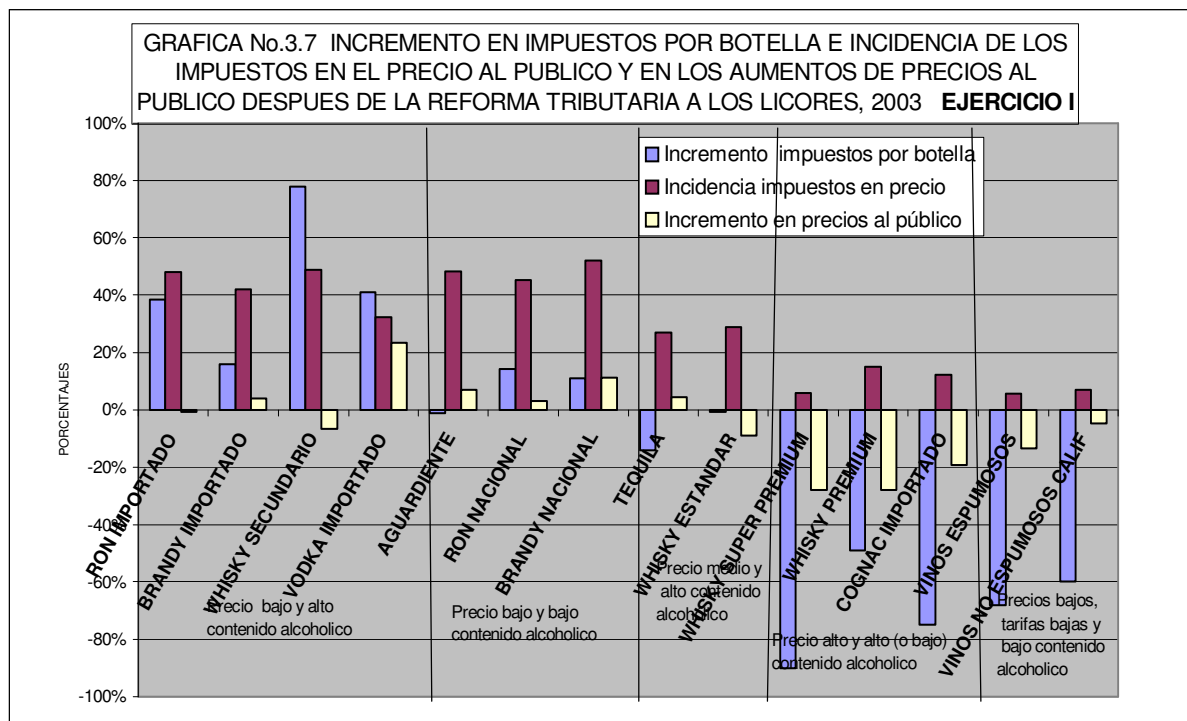


Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con base en cifras del Banco de la República.

Las devaluaciones tienden a incrementar el precio en pesos colombianos y a frenar la venta de los productos importados. Por su parte, el crecimiento de los ingresos obtenido por la expansión del PIB favorece la venta de todos los productos y, especialmente, los productos de mayor calidad y precio. Inclusive, pueden ocurrir que se reduzca la venta de productos considerados de baja calidad.

Del lado de los impuestos es claro que la reforma afectó la estructura de precios de los diferentes licores. En esta sección se muestra con algún detalle el peso de los impuestos en el precio de los productos y los cambios de precios que tuvieron lugar en 2003. Para este efecto, se parte de los dos ejercicios sobre el impacto en el impuesto por botella, incluidos el impuesto al consumo y el IVA, de la reforma de diciembre de 2002.

Los impactos de la reforma tributaria expedida por el Congreso se pueden resumir, con los resultados del Ejercicio I, que tiene en cuenta los efectos de precios y tasas de cambio, de la siguiente forma consignada en la Gráfica No.3.7.



Fuente: Cálculos de Fedesarrollo.

- a) En general, la reforma afectó a los licores de bajo precio ex fábrica o Cif de manera diferencial dependiendo del contenido alcohólico de cada uno. Así, los licores de esta categoría que más vieron incrementados su impuestos fueron los de bajo precio ex fábrica o Cif y alto contenido alcohólico (más de 35°). Entre estos se destacan el ron (40°) y el brandy (38°) importados, con incremento en el impuesto por botella, bajo las condiciones de precios y tasa de cambio de 2003, del 38.5% y 16%, respectivamente. Igualmente el whisky secundario (40°) y el vodka nacional (40°) e importado (40°), con aumentos en la carga impositiva por botella de 78%, 101% y 41%, respectivamente.

Durante 2003 los precios de venta al público de estos licores se incrementaron en promedio así: el del ron importado disminuyó 0.8% el del brandy importado aumento 4%; el del whisky secundario disminuyó 4.5% y el del vodka importado aumentó 23%. Como se puede observar, con excepción del vodka importado, lo que prevalece en este grupo es una disminución en sus precios reales teniendo en cuenta que el IPC creció en Colombia en 6.5%. Es posible que se

hubiera tratado de contrarrestar la disminución en su demanda como consecuencia de mayor demanda por otro tipo de licores.

La incidencia de los impuestos en el precio final al público es alta por cuanto se trata de productos de bajo precio y alto contenido alcohólico. El diseño de la estrategia de precios por estos productos tienen que resolver una paradoja : la reforma aumentó el peso de los impuestos con los cuales estos se gravan e hizo más atractivo el consumo de otros productos, lo cual debería conducir a una reducción en precios de los primeros. Sin embargo, dicha reducción en precios no trae consigo una reducción en impuestos, como si habría ocurrido antes de la reforma por cuanto estos no dependen del precio sino de los grados de alcohol y de una tarifa de aplicación general, que se actualiza con el IPC²⁹/. La participación del impuesto al consumo en el precio al público es de 48% para el ron importado, 42% para el brandy importado, 49% para el whisky secundario y 32% para el vodka importado.

- b) Aquellos licores de bajo precio ex fábrica o Cif, y de menos de 35° de contenido alcohólico, como el ron nacional (35°), el brandy nacional (35°) y el aguardiente (29°), fueron afectados por la reforma de manera intermedia: el incremento en impuestos por botella para el ron fue de 14%, el del brandy nacional de 11%; y con el del aguardiente hubo una reducción de 1.4% , bajo las condiciones de precios y tasas de cambio de 2003.

Algunos productores de licores nacionales redujeron los contenidos de alcohol de sus productos para que estos no se ubicaran en el rango de más de 35° de alcohol y de esta manera reducir el peso de los impuestos, por cuanto sus ventas ocurren casi en su totalidad en el mercado nacional. Es el caso del ron y el brandy nacionales.

²⁹/ Un alza en impuestos podía, anteriormente (ley 225 de 1995), llevar a importar productos de menor precio, a vender productos elaborados en el país a menores precios ex fábrica o, a reducir los márgenes de comercialización, todo lo cual también reducía los impuestos en alguna proporción. Hoy día esta no es una estrategia válida.

Los precios al público del ron nacional crecieron 3% en 2003 mientras los del aguardiente y el brandy nacional aumentaron 7% y 11%, respectivamente. Las licoreras oficiales argumentan que el incremento de los precios, a pesar de la disminución en la demanda, fue consecuencia de la mayor tarifa de impuestos decretada por la DAF, al actualizar con la inflación las tarifas de la ley antes de que entrara en vigencia. En el ron y el aguardiente los impuestos tienen una alta incidencia en el precio al público (45% y 48%, respectivamente). Con las nuevas reglas del juego fiscales, las reducciones en precios no se acompañan de reducciones en el impuesto, como acontecía con las anteriores.

La eliminación de la discriminación impositiva hacia los licores extranjeros equivale a una disminución relativa de los impuestos a favor de los licores importados lo cual favorece su demanda, en detrimento de la de los productos tradicionales locales y genera así una recomposición del mercado.

- c) Los productos de precios ex fábrica o Cif intermedios, como el tequila (38°) y el whisky estándar (40°), experimentaron reducciones moderadas en los impuestos por botella, bajo las condiciones de 2003: 14% en el caso del tequila y 0.7% en el de whisky estándar.

Los precios promedios al público del tequila aumentaron en 2003 en 4.4% y los de whisky estándar disminuyeron en 9% ; la incidencia de los impuestos en el precio es de 27% y 29%, respectivamente, menor que en los casos de los licores a los cuales se hizo referencia en el literal anterior.

La demanda de estos productos, medida a través del volumen de las importaciones, se incrementó en 2003 en 52% y 43%, respectivamente. Esta evolución muestra, en parte, el efecto de las reducciones en el peso de los impuestos para ambos tipos de bebida con respecto a la situación que hubieran dado con el régimen anterior.

- d) Los licores cuyo precios ex fábrica o Cif de importación son muy elevados experimentaron reducciones en sus impuestos con motivo de la reforma, independientemente de su contenido alcohólico. Entre estos licores se encuentran principalmente, los importados: el whisky premium (40°), el whisky superpremium (40°) y el cognac (38°), con reducciones respectivas de 90%, 49% y 75%.

A su turno la incidencia de los impuestos en estos licores es bastante reducida: 15% para el whisky premium, 6% para el whisky superpremium y 12% para el cognac.

El efecto de estas reducciones en impuestos fue directo sobre los precios promedios al público en 2003: 27.9% en el whisky premium, 27.8% en el whisky superpremium y 19.4% en el cognac. El tratamiento impositivo favorable, y el crecimiento del PIB, se tradujeron en incrementos en el volumen de importaciones de los whiskys premium y superpremium del 240% en 2003.

- e) Los vinos espumosos y no espumosos importados de terceros países también experimentaron reducciones en sus cargas impositivas de 68% y 60% respectivamente, debido a la reforma. Las importaciones de estos productos aumentaron, como se mencionó atrás: 21% la de los provenientes de terceros países y 27% la de los espumosos. Las importaciones provenientes de Chile y Argentina se incrementaron 29% en volumen en 2003, seguramente como consecuencia del crecimiento de los ingresos de la población, y la reducción en los precios promedio en 2003 (-3.4%).

Los precios se redujeron para todos los vinos, por la reducción en los impuestos: el precio de los no espumosos franceses bajó 4%, el de los no espumosos californianos 4.6%, el de los espumosos 13.5%, el de las champañas 11.4% y el de los vinos chilenos 8.1%. El caso de las champañas

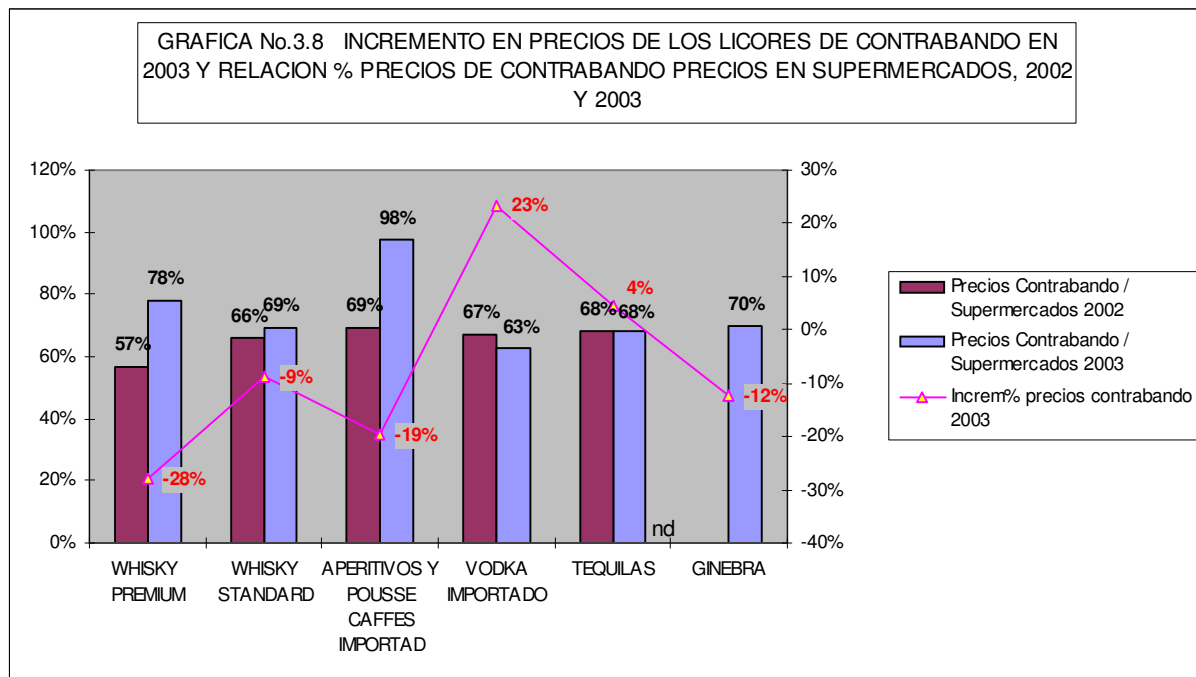
es una muestra de los efectos favorables de la reforma, por la reducción de los impuestos por botella para los licores de alto precio.

- f) Finalmente, el efecto de la reforma sobre los licores varios importados fue más fuerte puesto que la disminución fue de 40% en el impuesto por botella. A pesar de la baja incidencia de los impuestos por botella en el precio promedio de los licores varios importados (5%), la disminución sustancial de los impuestos explica parcialmente el incremento en las importaciones en 2003 (38%) y el ligero incremento en precios (3.2%). Sin embargo, hay que tener en cuenta que las mayores importaciones de este tipo de licores puede atribuirse a la expansión del PIB y la ampliación de alternativas novedosas por las nuevas marcas y la variedad de licores.

La mayor parte de los licores y vinos, nacionales e importados legalmente experimentaron alzas moderadas (por debajo del IPC) en precios de venta al público e, inclusive, disminuciones en los precios absolutos como consecuencia de la reforma. Era de esperar que la disminución en los impuestos por botella de la mayoría de las bebidas se trasladara de alguna forma hacia los consumidores. Esto en efecto sucedió; inclusive los precios de aquellos licores que sufrieron alzas de impuestos con la reforma, como en el caso del ron y el whisky secundario importados, también disminuyeron por la mayor competencia. Únicamente se registraron alzas de precios reales en unos pocos productos, como el vodka importado y el brandy nacional.

Un aspecto que debe analizarse con cautela es el de los precios del contrabando. Los precios promedios del whisky premium y del whisky estándar de contrabando se habrían reducido en 1.4% y 4.3% respectivamente, en 2003 lo cual indica que tuvieron que los precios tuvieran que bajar por efecto de la competencia del licor legal, ahora más barato (Gráfica No.3.8). El vodka y el tequila experimentaron incrementos de precios de 16% y 3.8% respectivamente. El ron de contrabando no habría sufrido cambios en sus precios. Estos aumentos en precios son, no

coincidentalmente, parecidos a los de los licores legalmente importados legalmente: el del vodka importado, subió 23%, el de los tequilas, 4.4% y el del ron importado, tuvo una baja ligera de 0.8%.



Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con base en cifras de DIAGEO

Como se explicó en el capítulo I, las importaciones ilegales de licores y vinos se redujeron en 33% en 2003. Esta reducción afectó a todos los tipos de bebidas, aunque en menor proporción al brandy y al vodka. El incremento en la demanda generado por un ritmo más alto de crecimiento del PIB no se tradujo en un aumento, también generalizado, de los precios reales de todos los licores, porque la reforma redujo los impuestos a los licores de mediano y alto precio importados legalmente, que disminuyeron o aumentaron en menor proporción que la devaluación y la inflación. El incremento de la demanda fue mayor en los productos importados legalmente debido porque sus precios, relativos a los de los productos de contrabando, se redujeron debido a la reforma. Esto último se confirma si se observa que en general, los precios del contrabando aumentaron en 2003 con respecto a los de los productos importados legalmente, si se comparan con los de 2002. Como se observa en la Gráfica No.1.31, la relación precio de contrabando sobre precio en

supermercado se incrementa de 2002 a 2003 para una buena proporción de los productos.

3.4 EL RECAUDO TOTAL DE IMPUESTOS

3.4.1 Fuentes de información y montos en 2003

La reforma de los impuestos a los vinos y licores tiene efectos sobre la simplificación del recaudo y sobre el monto a largo plazo del mismo. Además, en la actualidad es posible obtener mayor información sobre el recaudo, por la reducción en el número de impuestos y en el número de responsables del mismo. Adicionalmente, hay una mayor concentración del recaudo en el "Fondo Cuenta" y en los fondos seccionales de salud, contabilizados estos últimos por la Superintendencia de Salud.

En el caso del impuesto al consumo la Contraloría General de la República, CGR, calcula el total del recaudo con base en los informes presupuestales y de ejecución que le envían los departamentos y el Distrito Capital. El recaudo del impuesto al consumo para 2003, incluye las participaciones establecidas por las Asambleas Departamentales y el equivalente al IVA.

Para el 2003 las cifras de la CGR incluyen una subvaloración del impuesto al consumo que podría ser de un poco más del 6% de los recaudos totales si se considera la información del año 2002. No se tienen todavía las cifras de los departamentos del Amazonas, Atlántico, Chocó, Guainía, La Guajira, Magdalena, San Andrés y Providencia y Vaupés.

Las cifras de la CGR para 2003 muestran un recaudo de impuesto al consumo, sin incluir IVA, de \$558.1 mil millones; de esta suma \$34.1 mil millones corresponden a la importación de productos (según cifras del Fondo Cuenta de la Federación de Departamentos) y, el saldo, \$524.1 mil millones, a la venta de productos nacionales.

Este impuesto representa exactamente las dos terceras partes del total de los impuestos a los licores y vinos, incluyendo el IVA y el arancel (Cuadro No.3.4).

CUADRO No.3.4 RECAUDO EFECTIVO DE IMPUESTOS A LAS BEBIDAS ALCOHOLICAS, 1995-2003 IVA, CONSUMO Y ARANCEL NO INCLUYE IMPUESTOS DE IVA A LA COMERCIALIZACION (Millones de pesos corrientes)											
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Distrib. % año 2003	Crecim. % 2003
Recaudo Impoconsumo											
Recaudo efectivo impoconsumo importaciones declaradas a/	7.361	8.660	10.188	11.930	15.697	14.956	20.573	23.429	34.066	4,1%	45,4%
Recaudo efectivo impoconsumo producción nacional b/	246.102	299.273	348.183	367.046	367.656	430.182	489.908	489.908	524.067	62,5%	7,0%
Recaudo efectivo total impoconsumo bebidas alcohólicas c/	253.463	307.933	358.371	378.975	383.353	445.138	510.481	511.314	558.133	66,6%	9,2%
Recaudo Iva											
Iva efectivo produccion nacional d/	90.515	100.780	104.889	112.062	126.248	159.708	180.959	199.746	248.193	29,6%	24,3%
Iva efectivo importaciones declaradas	6.855	5.909	7.139	7.796	8.172	11.391	14.347	16.693	18.337	2,2%	9,8%
Iva efectivo total sin comercialización	97.370	106.689	112.028	119.858	134.420	171.099	195.306	216.439	266.530	31,8%	23,1%
Recaudo arancel											
Recaudo arancel efectivo importaciones declaradas e/	1.051	973	2.880	3.640	3.943	4.188	6.298	9.229	13.232	1,6%	43,4%
RECAUDO EFECTIVO SIN IVA A COMERCIALIZACION	351.885	415.595	473.279	502.473	521.716	620.425	712.085	736.981	837.895	100,0%	13,7%
Fuentes: Contraloría General de la República, DIAN, Federación de Departamentos y Superintendencia Nacional de Salud.											
Notas: a/ Fondo Cuenta											
b/ Obtenido como diferencia entre impoconsumo total e impoconsumo importaciones declaradas.											
c/ Contraloría General de la República.											
d/ Cifras de la Superintendencia Nacional de Salud para licores y estimativo de Fedesarrollo para vinos, cremas y aperitivos.											
e/ DIAN.											

A partir de la ley 788 de 2002 el IVA se calcula únicamente como una parte del impuesto al consumo con dos propósitos: establecer las cesiones de la Nación para gastos específicos en los territorios y autorizar los descuentos por parte de los productores oficiales. Las cifras del impuesto al consumo se obtuvieron de la Superintendencia de Salud, En virtud de la ley 788 de 2002, la Nación cedió a los territorios todo el IVA, no solo el de los licores nacionales, como sucedía antes de dicha ley, sino, también, el de los licores extranjeros y el de los vinos y aperitivos nacionales y extranjeros.

De acuerdo con las cifras de la Superintendencia de Salud, los recaudos del IVA a la producción nacional en 2003 alcanzaron la cifra de \$248.2 mil millones, y el IVA a las importaciones, según la información del Fondo Cuenta, ascendió a \$18.3 mil millones. Por su parte, las cifras de la DIAN muestran que el recaudo por el gravamen arancelario a las importaciones llegó a una cifra de \$13.2 mil millones en el 2003. En total, entonces, los recaudos efectivos de los impuestos a los licores fueron de \$837.9 mil millones en 2003.

3.4.2 Evolución del recaudo en los últimos años

a. Los impuestos a la producción y a las importaciones

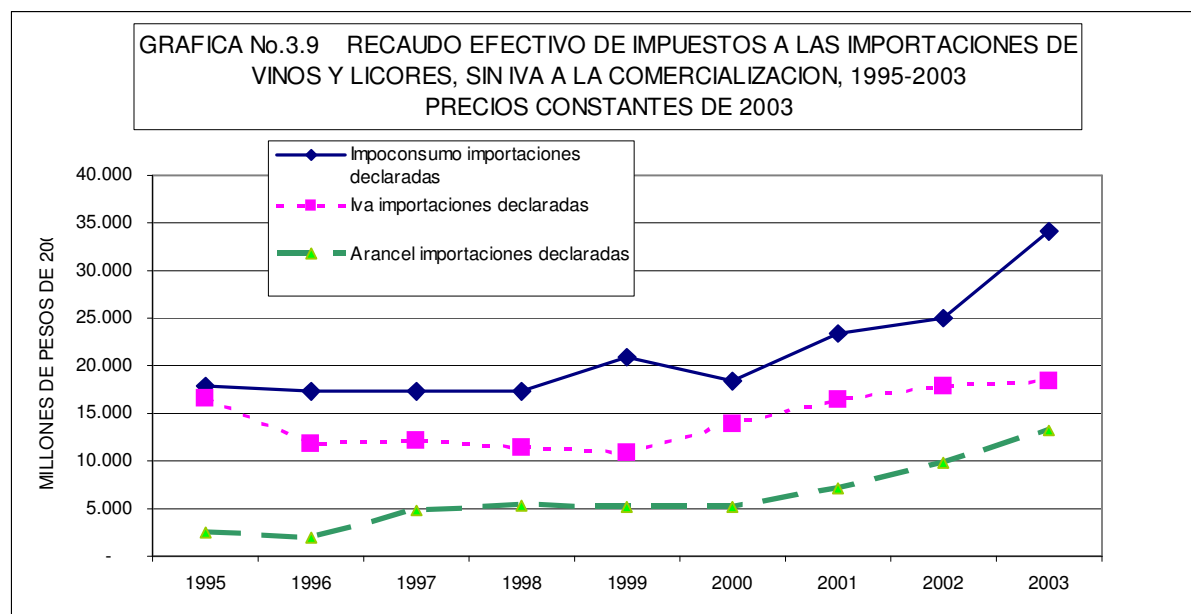
La reforma de la ley 788 de 2002 introdujo un cambio importante en la forma de aplicar el impuesto. Ahora se calcula únicamente sobre la fuente; es decir, se aplica sobre productores e importadores y no sobre comercializadores. Esta modificación seguramente tendrá un efecto depresor sobre los recaudos en el corto plazo, mientras los volúmenes consumidos aumentan y la elasticidad de la demanda se eleva con el paso del tiempo lo cual se logrará cuando el consumidor explore totalmente los efectos de la reforma sobre los precios relativos. En el corto plazo existe una inercia a seguir consumiendo el mismo tipo y marca de licor que se venía consumiendo. Con todo, en 2003 hubo evidencia de una recomposición de la demanda de licores.

Esta advertencia es necesaria para entender las cifras de recaudo de los impuestos hasta el 2003 y evaluar la pérdida en el recaudo atribuible a la eliminación de los impuestos a la comercialización de vinos y licores. Con este propósito se comparan inicialmente las tasas de crecimiento real en 2003 (descontada la inflación) de los diferentes tipos de impuestos, según la procedencia del producto, con los del promedio de los dos años anteriores, 2001 y 2002, sin tener en cuenta los recaudos a la comercialización.

El impuesto al consumo a las importaciones declaradas se incrementó 36.5% real en 2003, cuando durante 2001 y 2002 se había incrementado a un ritmo promedio anual de 16.6%. Este impuesto solo representó en 2003 el 4% del total recaudado en impuestos a vinos y licores (Cuadro No. 3.5 y Grafica No.3.9).

CUADRO No.3.5 RECAUDO EFECTIVO REAL DE IMPUESTOS A LAS BEBIDAS ALCOHOLICAS, 1995-2003 IVA, CONSUMO Y ARANCEL NO INCLUYE IMPUESTOS DE IVA A LA COMERCIALIZACION (Millones de pesos de 2003)												
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Distrib. % año 2003	Crecim. % 2003	Crecim. % anual 2001-2002
Recaudo Impoconsumo												
Recaudo efectivo imoconsumo importaciones declaradas a/	17.916	17.328	17.323	17.381	20.937	18.344	23.439	24.950	34.066	4,1%	36,5%	16,6%
Recaudo efectivo imoconsumo producción nacional b/	598.978	598.834	592.009	534.758	490.385	527.617	558.170	521.703	524.067	62,5%	0,5%	-0,6%
Recaudo efectivo total imoconsumo bebidas alcohólicas c/	616.894	616.163	609.332	552.139	511.321	545.960	581.610	544.498	558.133	66,6%	2,5%	-0,1%
Recaudo Iva												
Iva efectivo producción nacional d/	220.301	201.657	178.342	163.266	168.392	195.881	206.173	212.709	248.193	29,6%	16,7%	4,2%
Iva efectivo importaciones declaradas	16.685	11.824	12.138	11.358	10.900	13.971	16.346	17.776	18.337	2,2%	3,2%	12,8%
Iva efectivo sin comercialización	236.986	213.481	190.479	174.624	179.292	209.852	222.520	230.485	266.530	31,8%	15,6%	4,8%
Recaudo arancel												
Recaudo arancel efectivo importaciones declaradas f/	2.558	1.947	4.896	5.303	5.259	5.137	7.175	9.828	13.232	1,6%	34,6%	38,3%
RECAUDO EFECTIVO SIN IVA A COMERCIALIZACION	856.438	831.591	804.708	732.066	695.872	760.949	811.305	784.812	837.895	100,0%	6,8%	1,6%

Fuentes: Contraloría General de la República, DIAN, Federación de Departamentos y Superintendencia Nacional de Salud. Cifras deflactadas con el IPC.
Notas: a/ Fondo Cuenta
b/ Obtenido como diferencia entre imoconsumo total e imoconsumo importaciones declaradas.
c/ Contraloría General de la República.
d/ Cifras de la Superintendencia Nacional de Salud para licores y estimativo de Fedesarrollo para vinos, cremas y aperitivos.
e/ DIAN.

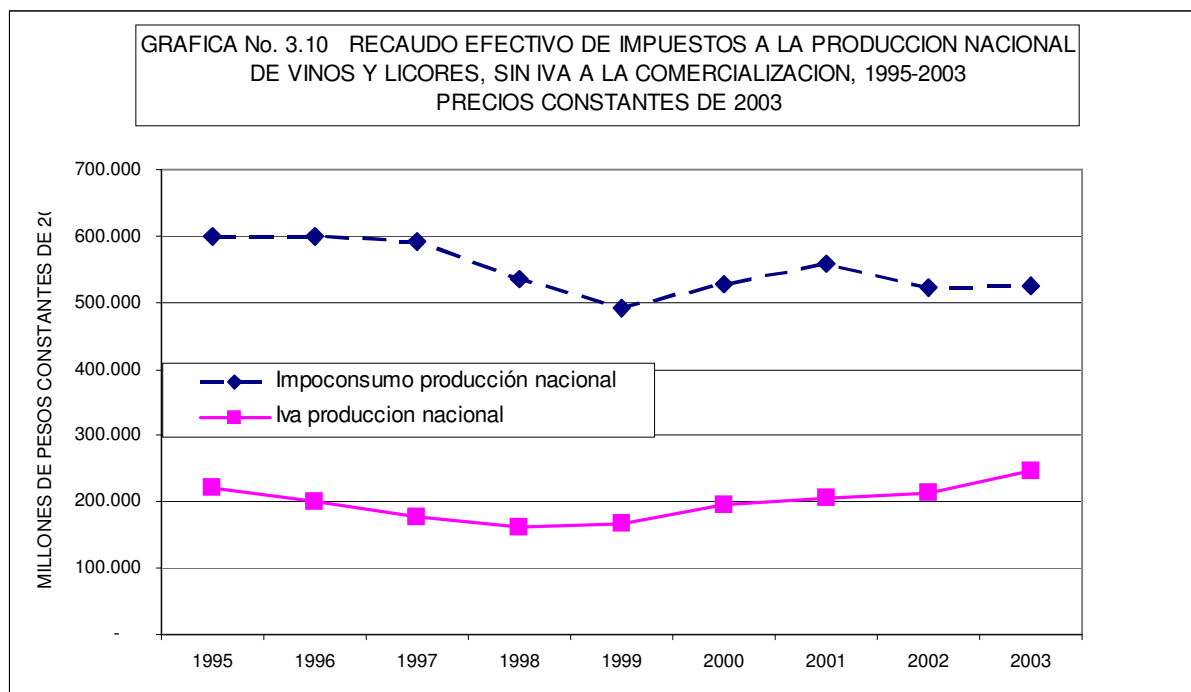


Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con cifras de la Federación de Departamentos y la DIAN.

El impuesto de consumo sobre la producción nacional, que en 2003 representó 62.5% del recaudo total en impuestos a vinos y licores, se incrementó durante el año en 0.5% real, cuando en el promedio de 2001-2002 disminuyó en 0.6% anual.

Por consiguiente, el impuesto total al consumo aumentó en términos reales en 2003 en 2.5%, debido principalmente al comportamiento altamente positivo de las

importaciones legales, después de haber disminuido un 0.1% en términos reales en promedio durante 2001 y 2002 (Cuadro No.3.5 y Gráfica No.3.10) ^{30/}.



Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con cifras de la Contraloría General de la República, la DIAN y la Superintendencia de Salud

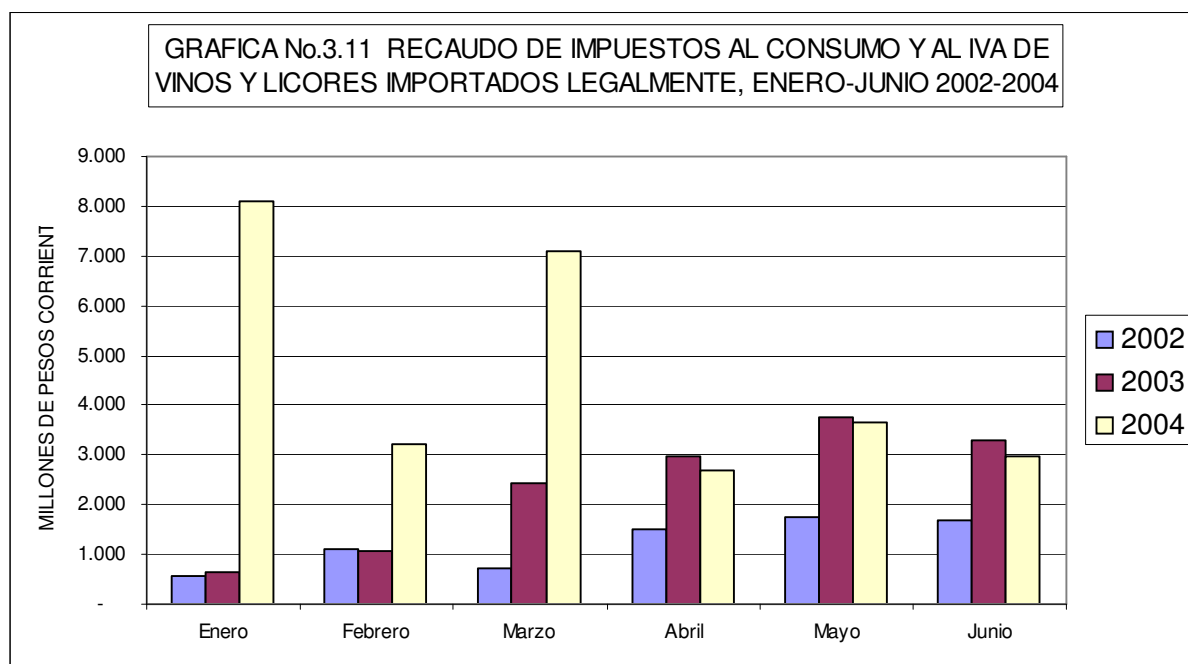
Los recaudos por IVA sobre la producción nacional, que representaron en 2003 el 30% de los recaudos totales de impuestos por vinos y licores, aumentaron en 16.7% real en 2003, cuando para el promedio de los años 2001 y 2002 se había incrementado en 4.2% anual.

El IVA a las importaciones declaradas, que representó en 2003 el 2.2% del recaudo total de impuestos a los vinos y licores, aumentó en este año 3.2% en términos reales, cuando se había incrementado 12.8% real en promedio anual durante el período 2001-2002.

^{30/} Según información de último momento de ACIL, la Federación de Departamentos y la DAF, el incremento real de este impuesto para 2003 sería de 4.5%.

En síntesis el IVA a la producción y a las importaciones se incrementó, en términos reales, 15.6% en 2003 y 4.8% para el promedio de los años 2001 y 2002 ^{31/}.

La información disponible para 2004 revela que el recaudo de los impuestos a las importaciones continúa registrando una dinámica muy importante. En el período enero a junio de 2004, el impuesto al consumo a las importaciones (que incluye el IVA) se incrementó 96% respecto al mismo período del año 2003, aunque con una tasa decreciente en los meses de abril a junio. Con todo, aún para el mes de junio de 2004, el recaudo fue 78% más alto que el del mismo mes de 2002, porcentaje que en cifras reales (descontada la inflación acumulada de 13.7% de los dos años) mostraría todavía un importante incremento real de más del 60% entre estos dos meses de junio de 2002 y 2004 (Gráfica No.3.11).

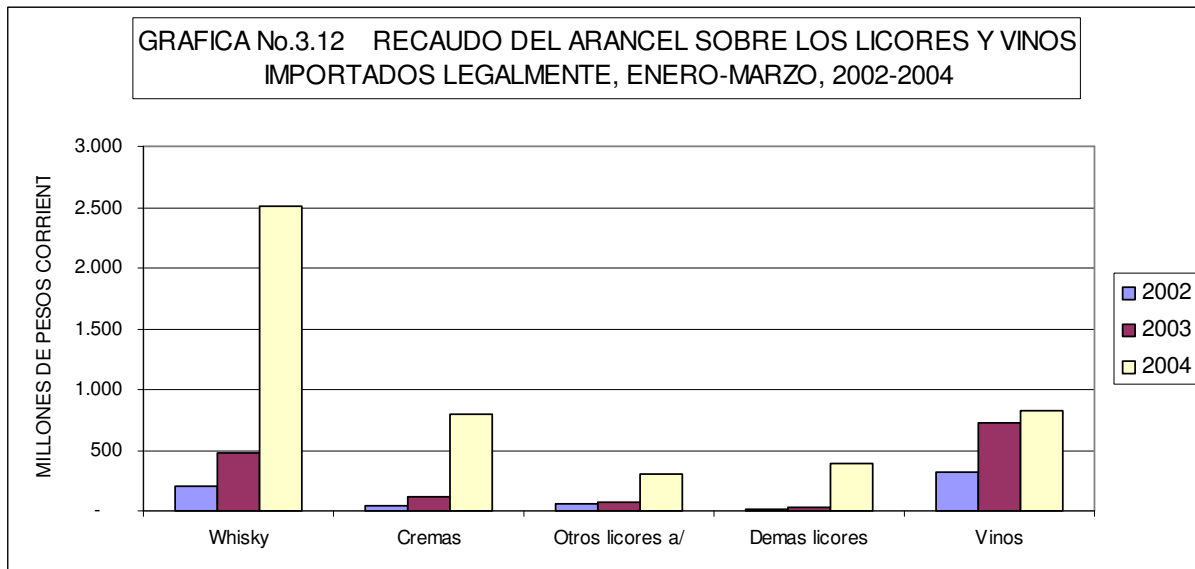


Fuente: Cálculos de Fedesarrollo y cifras de la Federación Nacional de Departamentos suministrada por ACODIL.

El arancel solo representó 1.6% del total de los impuestos a vinos y licores en 2003. Creció 34.6% en términos reales en 2003 y 38.3% para el promedio de los años 2001 y 2002. El recaudo del arancel en los primeros tres meses de 2004 ha estado

^{31/} Según información de último momento de ACIL, la Federación de Departamentos y la DAF, el incremento real de este impuesto para 2003 sería de 21%.

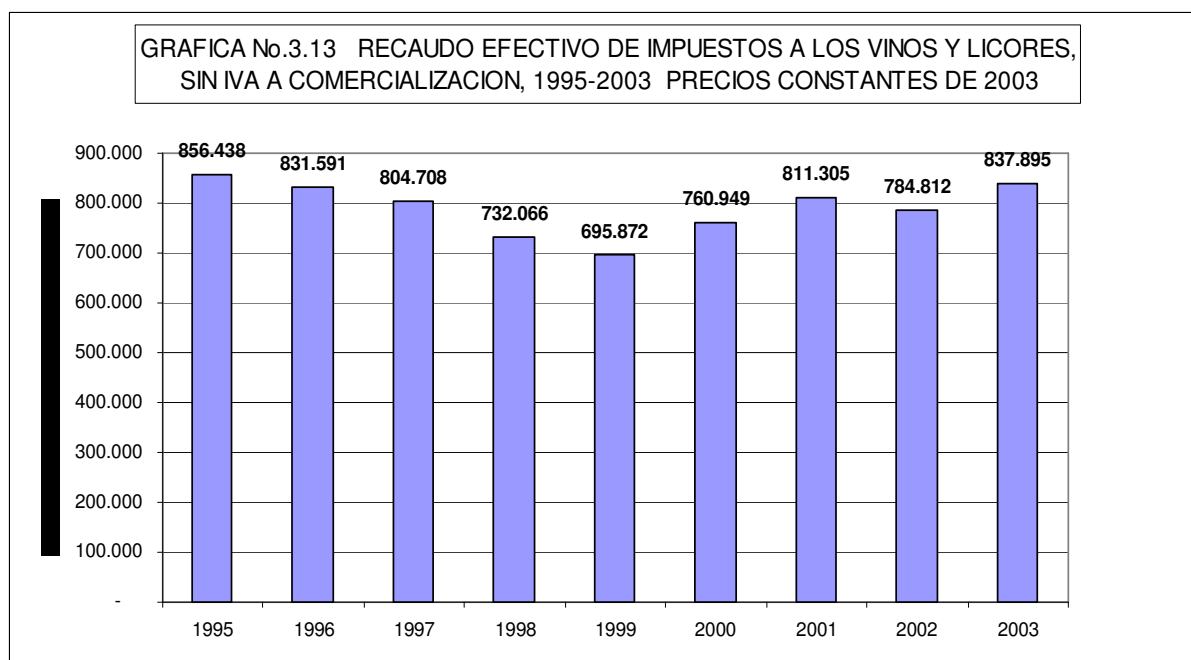
creciendo también rápidamente: 240% nominal respecto a los tres primeros meses de 2003 (Gráfica No.3.12).



Nota: a/Vodka, Ginebra, Ron y Tequila

Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con base en cifras suministradas por ACODIL

Si se exceptúan los recaudos por impuestos a la comercialización, los recaudos de los impuestos vigentes actualmente, a la producción y a las importaciones, se incrementaron en 6.8% en términos reales en 2003 y solo 1.6% anual durante los años 2001 y 2002. Como se mencionó anteriormente, existe una subvaloración de la información del impuesto al consumo en 2003 por el no reporte de la información de una serie de departamentos a la Contraloría General de la República. (Cuadro No.3.5 y Gráfica No.3.13).



Fuente: Estimaciones de Fedesarrollo para 1995-2002 y cifras de la Federación de Departamentos y Superintendencia de Salud para 2003.

b. Los impuestos a la comercialización

Es difícil conocer las cifras de los recaudos del IVA a la comercialización de vinos y licores. La DIAN no cuenta con cifras concretas sobre este tributo al nivel de sectores específicos. Y la información disponible (de la misma DIAN) sobre recaudos a los sectores de bebidas y tabaco (la máxima desagregación posible) arroja resultados muy disímiles si se comparan los años 1999 y 2003.

En 1999, los consultores, con la información parcial de la DIAN estimaron unos descuentos sobre la liquidación inicial que alcanzaban una proporción de alrededor del 27%. Con esta información, se obtuvieron unos recaudos estimados de impuesto del IVA a la comercialización de vinos y licores para el período 1995 a 1999, que resultaban en cifras inclusive superiores a los recaudos del IVA a la producción y a las importaciones.

Las cifras suministradas por la DIAN para los años 2000 a 2002 sobre los sectores minoristas y mayoristas vendedores de bebidas y tabaco permiten establecer que los

descuentos fueron del 84% para los mayoristas, en 2002 y de 94% para los minoristas en ese mismo año.

Si se sigue la misma metodología que en el pasado para calcular los recaudos efectivos de este impuesto a la comercialización, se obtienen cifras muy diferentes para el período 2000 a 2002, dependiendo de qué nivel de descuentos se utiliza. Con un nivel de descuentos como el observado en las cifras de la DIAN de 1999 para el sector de bebidas y tabaco, el sacrificio fiscal de la reforma de la ley 788 de 2002 alcanza a alrededor de los \$250 mil millones en 2003. Pero, si se utilizan las cifras de la DIAN para los años 2000 a 2002 del sector bebidas y tabaco, el sacrificio fiscal llegaría a un máximo de \$40 o \$50 mil millones, considerando no solo que se presenta un nivel de descuentos mucho más altos sino también que en las cifras de la DIAN incluyen otras bebidas y el tabaco ^{32/}.

Es de observar, así mismo, que el sacrificio fiscal estaría totalmente en manos de la Nación, puesto que ningún impuesto territorial se eliminó. Más aún, la reforma cedió a los territorios algunos recaudos del IVA a la producción nacional que antes eran captados por la Nación. En la actualidad absolutamente todos los recaudos sobre vinos y licores, tanto de producción local como importados, se destinan a favor de los territorios.

3.5 RESUMEN Y CONCLUSIONES

La reforma a la tributación de los vinos y licores, expedida por el Congreso de la República mediante la ley 788 de 2002, tuvo los siguientes efectos:

a) Incidencia de la reforma sobre los impuestos por botella:

- En general la reforma elevó los impuestos a los licores de precio bajo y alto contenido alcohólico y redujo los de los licores de alto precio,

^{32/} La DIAN considera que el sacrificio fiscal está alrededor de estas últimas cifras, aunque realmente no tiene unas estimaciones muy concretas sobre este tema.

independientemente de su contenido alcohólico. Para los licores de bajo precio y bajo contenido alcohólico (como el aguardiente y el ron nacional), los impuestos no se modificaron de manera sustantiva.

- Los vinos y licores varios extranjeros se vieron beneficiados por la reforma, por la reducción de los impuestos. Los vinos y licores varios nacionales, excepto los aperitivos, no se vieron muy afectados por la reforma.

b) Impacto de la reforma sobre discriminación de licores extranjeros

La reforma disminuyó apreciablemente la discriminación impositiva que existía en la anterior legislación sobre los licores extranjeros, aunque mantiene un rango de tarifas mucho mayor para los licores de más de 35° de contenido alcohólico, grupo integrado mayoritariamente por los licores importados.

c) Impacto de la reforma sobre los precios y márgenes del mercado

La mayor parte de los vinos y licores nacionales o importados legalmente experimentaron alzas moderadas en precios de venta al público e, inclusive, disminuciones en sus precios absolutos. Este ha sido un efecto de la reforma tributaria pues era de esperarse que la disminución en los impuestos por botella de la mayoría de las bebidas se trasladara a los consumidores. Únicamente se observan alzas de precios reales en productos como el vodka importado y el brandy nacional.

Las empresas importadoras de licores y vinos afirman que paralelamente a la reforma tributaria, ellas disminuyeron sus márgenes de utilidad, lo cual era más factible ahora debido a que la reducción de impuestos permitía una reducción de precios que jalonaba un importante incremento en el volumen de ventas.

d) La reforma tributaria de 2002 propició un importante incremento en la importación legal de licores y vinos (20% en volumen y 30% en valor) lo cual ha sido fundamental

para lograr una reducción en las cifras del contrabando, el cual genera efectos nocivos a la sociedad como la corrupción, la aceptación social de comportamientos ilegales, el lavado de dineros del narcotráfico, la financiación de actividades delictivas y un riesgo importante para la salud pública al facilitar la falsificación de marcas de gran aceptación en el mercado.

e) Impacto sobre el recaudo

La mayor formalización de la economía por el crecimiento de las importaciones legales y el decrecimiento del contrabando, contribuye a un mayor recaudo de impuestos, tanto de los indirectos, como se ha analizado en este documento, como también del impuesto a la renta.

En cuanto hace a los impuestos indirectos, con motivo de la reforma tributaria, aumentaron en 2003, con respecto al promedio de los años 2001 y 2002, para casi todos los vinos y licores tanto nacionales como de procedencia externa. La diferencia es de 6.8% de crecimiento del recaudo efectivo real en 2003 contra 1.6% anual real para el promedio de los años 2001 y 2002.

Sin embargo, existe un sacrificio fiscal de la reforma en la eliminación del IVA a la comercialización de licores. El problema reside en la dificultad de valorar este sacrificio, pues no existen cifras confiables al respecto.

CAPITULO IV

RESUMEN Y CONCLUSIONES

En Colombia la reforma tributaria aprobada por el Congreso Nacional en diciembre de 2002 modificó de manera fundamental las reglas de juego tributarias para los vinos y los licores. El objetivo de este estudio fue realizar una evaluación inicial de los efectos de dicha reforma sobre el mercado (sobre nuevo precios y valores) y el recaudo. A continuación se resumen los principales aspectos del estudio y se presentan las conclusiones más sobresalientes del mismo.

4.1 EL MERCADO COLOMBIANO DE BEBIDAS ALCOHOLICAS, 2002

En Colombia el mercado de licores está regulado por la Constitución Política. Los departamentos tienen el monopolio de la producción y la comercialización de licores cuya concentración alcohólica sea superior a 20°. Una característica especial del mercado de licores y vinos en el país es, entonces, su diferenciación por regiones; cada departamento tiene la posibilidad de ejercer, dentro de su área geográfica, poder monopólico. Esto implica que los gobiernos departamentales pueden impedir la producción o el ingreso en su respectivo mercado, de licores que pudieran competir con sus productos, excepción hecha de los vinos y las cervezas de contenido alcohólico inferior a 20°.

Se estima que el mercado de licores en Colombia fue en 2002 de 189 millones de botellas de 750 cc, con un valor aproximado de \$ 2.57 billones de pesos. La composición de este valor del mercado, en 2002, fue la siguiente: aguardiente, 38.5%, ron, 20.8, whisky, 16.9%, vinos, 11.4%, brandy, 4.3%, y productos tales como tequila, ginebra, vodka, aperitivos y licores saborizados el restante 8.1%.

En términos de volumen el mercado experimentó una disminución anual promedio de 2% entre 1996 y 2002. El consumo de las diferentes bebidas, sin embargo, no se redujo de manera uniforme e, incluso, el de algunas de ellas aumentó. A tiempo que el volumen consumido de aguardiente y de ginebra cayó considerablemente (12.5% y 5.3% en promedio por año respectivamente), el de whisky, vodka, brandy y el de vinos disminuyó ligeramente

(0.5%, 1.8%, 1.3% y 0.5% en promedio anual respectivamente) y el de ron, tequila y aperitivos se incrementó (3.0%, 12% y 29% en promedio anual respectivamente).

De otra parte, la distribución del mercado de bebidas alcohólicas en 2002 fue la siguiente, de acuerdo con el tipo de oferentes. A las cuatro principales empresas departamentales de licores (las licoreras oficiales) correspondió un 51% del valor total del mercado y un 57% en volumen, mientras el resto de ellas registró un 6% del valor del mercado y un 8% en volumen. Los productores privados nacionales respondieron por el 14% del valor del mercado y un 21% en volumen. En total, entonces, la oferta nacional fue un 71% de la total en términos de valor y un 73% en términos de volumen. El 29 y el 14% restantes estuvieron representados por las importaciones legales, 13% del valor del mercado y 7% del volumen total y por el contrabando que se estima habría constituido un 16% en valor y un 7% en volumen.

4.2 LA REFORMA TRIBUTARIA DE DICIEMBRE DE 2002 Y LA TRIBUTACIÓN DE LOS VINOS Y LOS LICORES

La reforma tributaria aprobada por el Congreso Nacional a finales del año 2002, Ley 788 de 2002, introdujo cambios de fondo en la estructura de la tributación de los vinos y los licores. Las principales modificaciones de la ley en este aspecto fueron los siguientes:

- A partir de 2003 los licores y los vinos se gravan únicamente con el nuevo impuesto de consumo, que unificó el anterior impuesto de consumo y el IVA. La tarifa del arancel no sufrió cambio alguno.
- El cobro del nuevo impuesto de consumo se realiza ahora directamente en la fuente, lo cual implica que el cobro se efectúa a los productores y a los importadores, sin dejar obligación tributaria en cabeza de los comercializadores.
- Las bases gravables sobre los impuestos al consumo y al valor agregado, que eran, en la legislación anterior, los precios de venta ex fábrica o ex puerto a los cuales se adicionaba un margen de comercialización - con variaciones sustanciales con respecto a la norma general – pasó a ser en la nueva legislación el grado de contenido de alcohol de la bebida respectiva, impreso o estampado en cada etiqueta o cada envase.

- La tarifa del impuesto es, ahora, una suma en pesos que se multiplica por el grado de contenido alcohólico de la bebida (régimen específico). Anteriormente se aplicaban tarifas porcentuales sobre el valor monetario de la bebida (régimen ad valorem).
- La reforma redujo el número de tarifas de siete – tres para el IVA y cuatro para el impuesto al consumo – a cuatro, una para cada rango de contenido de alcohol.
- No se modificó ninguno de los factores de costo a los cuales dan lugar los trámites de importación de vinos y licores (que también afectan la producción nacional), identificados en un documento anterior de Fedesarrollo, y considerados como generadores de ineficiencia y de corrupción.

4.3. EL COMPORTAMIENTO DEL MERCADO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS EN 2003

En general, la tendencia a la contracción del mercado para las bebidas elaboradas por las licoreras departamentales - que se registra desde mediados de la década de los noventa - continuó presente en el año 2003.

El número de botellas vendidas de aguardiente cayó en 4% en este último año con respecto al del 2002. En valor, la reducción en las ventas fue de 3.3%; el incremento de los precios fue de solo 0.8% en promedio, lo cual implica una disminución en términos reales del mercado de aguardiente nacional.

El número de botellas vendidas de ron se incrementó 3.4% en 2003, un ritmo más alto que el registrado en los años anteriores (1.1% en el período 1999-2001 y 1.7% en 2002). En términos de valor, al contrario de lo sucedido con el aguardiente, las ventas de ron crecieron 6.6% en 2003, con un incremento de los precios de 3.1%, inferior a la cifra de inflación del año, de tal forma que el mercado creció en términos reales.

Las bebidas alcohólicas importadas legalmente al país aumentaron 20% en volumen, al pasar de 12.4 millones de botellas en 2002 a 14,8 millones de botellas en 2003. Los mayores aumentos en volumen de los productos importados tuvieron lugar en el whisky, 52%, la ginebra, 109%, el tequila, 52%, y los licores varios, 15%. Aunque el consumo de productos importados como los vinos, el ron y el vodka se incrementó de manera apreciable, este crecimiento fue inferior al de la expansión global del mercado de bebidas alcohólicas

importadas que, como se vio atrás, fue de 20%. El brandy importado legalmente experimentó una reducción considerable en sus volúmenes de importación.

Los precios de las bebidas alcohólicas importadas muestran reducciones absolutas de diferente magnitud, dependiendo de los productos. En el whisky estándar, por ejemplo, la reducción fue de 9% mientras que para el whisky premium y superpremium, así como para ciertos tipos de cognac y de champañas, la reducción sería cercana, en promedio, al 30% (Ver Cuadro No 1.1).

4.4 EFECTOS INICIALES DE LA REFORMA TRIBUTARIA SOBRE LOS VINOS Y LOS LICORES

La Reforma a la tributación de los vinos y los licores aprobada por el Congreso Nacional finales de 2002, ley 788 de 2002, tuvo los siguientes efectos:

- Impuestos por botella. La reforma elevó los impuestos a los licores de precio bajo y alto contenido alcohólico, como el ron importado, el whisky secundario y el vodka tanto nacional como importado. Los licores de bajo precio y bajo contenido alcohólico, como el aguardiente y el ron nacional, no se vieron afectados por la modificación tributaria.³³ Los impuestos a los licores de alto precio, como el whisky estándar, e whisky premium y superpremium y el cognac, se redujeron, independientemente de su contenido alcohólico, lo cual condujo a una disminución de los precios al detal. Los vinos y licores varios extranjeros, se vieron favorecidos por la reforma. Los vinos y licores varios nacionales, (sin incluir los aperitivos) no se vieron sustancialmente afectados por los cambios tributarios.

- Discriminación de licores extranjeros. La reforma disminuyó apreciablemente la discriminación impositiva que existía en contra de los licores extranjeros en la anterior legislación. Sin embargo, las tarifas para los licores con un contenido alcohólico superior a 35° se mantienen en el rango más alto. Esta modificación buscaba hacer atractivo el licor extranjero legalmente importado frente al de contrabando.

³³ Sin embargo, el ajuste por inflación de las tarifas de la misma Ley 788 de 2002, en diciembre de 2002, antes de que la ley entrara en vigencia, condujo a un aumento de los precios al detal y disminuyó la competitividad de los licores de producción nacional.

- Precios del mercado. La mayor parte de los vinos y licores nacionales o importados legalmente experimentaron alzas o reducciones moderadas en sus precios de venta al público. Únicamente se han observado incrementos en los precios reales en unos pocos productos, tales como el vodka importado y el brandy nacional. Este ha sido un efecto positivo de la reforma puesto que se buscaba que la disminución de los impuestos por botella de la mayoría de las bebidas se trasladara a los consumidores.
- Impacto sobre el recaudo: El crecimiento real del recaudo en 2003 por concepto del nuevo impuesto de consumo fue de 6.8% con respecto a 2002, a tiempo que en el promedio de los dos años anteriores, 2002 sobre 2001 y 2001 sobre 2000, había sido de 1.6% por año. El recaudo en 2003, con respecto a los dos años inmediatamente anteriores, aumentó para casi todos los vinos y licores tanto nacionales como extranjeros. Aunque hubo un sacrificio fiscal por cuanto la reforma eliminó el IVA a la comercialización de licores, no hay cifras confiables que permitan valorar este sacrificio. Es claro, sin embargo, que el efecto neto de la reforma en términos de recaudo ha sido positivo.

4.5 AVANCES Y RECOMENDACIONES

La reforma tributaria de diciembre de 2002 implicó un cambio importante en la tributación a los licores y un avance en el logro de objetivos tales como simplificar la estructura tributaria, elevar el recaudo de impuestos, facilitar el control de la evasión y reducir el atractivo para el contrabando.

La simplificación de la estructura tributaria se tradujo en la introducción de un régimen específico -según el contenido de alcohol de la bebida respectiva - que grava únicamente con el impuesto al consumo a los licores y los vinos, en la reducción del número de tarifas y en la racionalización de las bases gravables.

Estas modificaciones generaron un incremento sustancial en los recaudos tributarios por concepto de la venta de vinos y licores en el mercado interno durante el año 2003, fenómeno que, con seguridad, se repetirá en el año 2004. El crecimiento real del recaudo en el 2003, fue de 6.8% con respecto al 2002, tasa muy superior a la registrada en los dos años inmediatamente anteriores.

El recaudo por concepto de impuesto al consumo a las importaciones declaradas se incrementó en 36.5% real en el año 2003, un ritmo que más que duplicó el observado en el promedio de los dos años inmediatamente anteriores, que fue de 16.6%. A su turno, el recaudo por concepto de impuesto al consumo sobre la producción nacional aumentó en 0.5% real durante el 2003, cuando en el promedio de los dos años inmediatamente anteriores había caído 0.6% anual. En razón de la estructura del mercado y de la preponderancia de la producción nacional (62.5%), el recaudo total por concepto de impuesto al consumo aumentó 2.5% en términos reales frente a la disminución promedia de los dos años inmediatamente anteriores de 0.1%.

La reforma a los impuestos de los vinos y los licores avanzó, también, en la eliminación de la discriminación impositiva existente en contra de los licores importados. De esta manera los impuestos pagados por botella de licores y vinos nacionales aumentó a tiempo, que los de los licores y vinos importados disminuyó lo cual se reflejó en los precios de venta al detal. Esto es positivo y no solamente restó atractivo al contrabando sino que dio lugar al aumento ya mencionado en los recaudos de impuestos.

Con respecto al contrabando, la evidencia disponible sugiere un incremento sustancial de los precios de los whiskies, tanto premium como estándar, y menores aumentos de los de vodka, tequila y ron de contrabando. Este es otro avance muy importante de la reforma a la tributación de los vinos y los licores por cuanto uno de sus objetivos era, precisamente, incentivar la importación legal de estas bebidas y su venta en canales de distribución formales en el país.

Por último, la simplificación tributaria facilitó el control de la evasión en el pago de los tributos por cuanto en la nueva legislación la base gravable del impuesto unificado es el grado de contenido alcohólico de la bebida que debe estar impreso o estampado en cada una de las botellas.

La tributación a los licores, el cobro de los impuestos y los trámites y controles a la importación de vinos y licores son asuntos en los cuales es posible avanzar aún mucho más con el fin de consolidar la búsqueda de objetivos de política pública claros, como el aumento de los recaudos, la reducción del atractivo al contrabando, la mayor competitividad de los licores nacionales, la mayor libertad en el flujo de este producto dentro del país y el

ofrecimiento de una mayor diversidad de productos, a diferentes niveles de precio, a los consumidores.

En este sentido se recomienda continuar el proceso de reforma no solamente a la tributación de los licores sino a la estructura de la industria y del mercado en el país. Es importante recabar, por tanto, en las sugerencias de este y los anteriores estudios de Fedesarrollo, tales como la reducción de la tarifa del arancel y el establecimiento de máximo dos tarifas del impuesto al consumo, incluyendo en estas a la cerveza. De otra parte, sería deseable que el gobierno atendiera las propuestas que se han venido formulando para reducir los costos de transacción en el mercado de vinos y licores; es decir, simplificar los trámites de importación y distribución dentro de la geografía nacional, en particular todo el esquema de estampillas, tornaguías y contratos. En lo estructural, es necesario estudiar el desmonte del monopolio de las licoreras departamentales y la obtención de una mayor competencia de la producción nacional frente a los cambios que traerá consigo la aprobación del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos.

Consolidar los avances de la reforma de 2002 a la tributación de los vinos y los licores en Colombia debería ser una tarea prioritaria para las autoridades en los meses y años por venir.