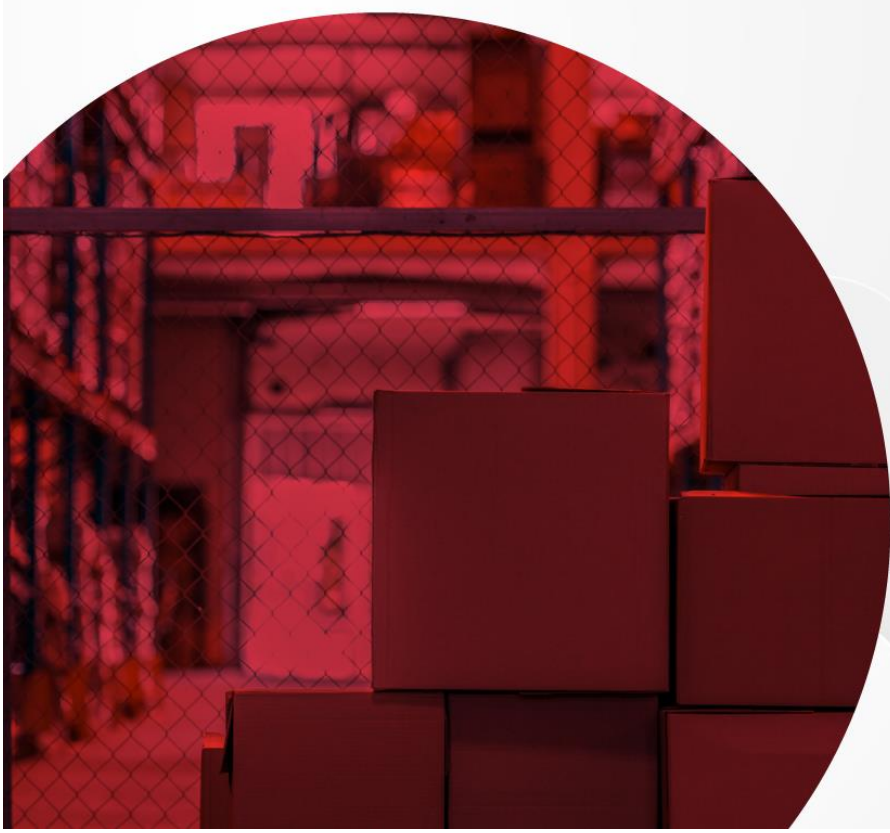


Ampliación de la producción de licores: oportunidad de crecimiento para los territorios y el país



El mercado de licores en Colombia tiene un potencial de producción y de crecimiento que la estructura productiva que hoy tiene el país no ha dejado desarrollar del todo. Con el propósito de avanzar hacia un mercado más competitivo se promulga la Ley 1816 de Licores en 2016. Pese a los cambios derivados de la Ley, todavía falta un camino por recorrer en términos de uniformidad en las normas de acceso y suscripción de contratos de producción y comercialización de licores en Colombia. Bajo ese panorama, el objetivo principal de este estudio es realizar un análisis riguroso de las bondades que conlleva la expedición de los permisos de producción de licores en Colombia, en términos de generación de empleo, competitividad e ingresos tributarios adicionales para los departamentos.

Avanzar en esa dirección podría garantizar que se explote el potencial del mercado colombiano, en términos de tamaño y ganancia, para todos los sectores. De acuerdo con estimaciones ANIF y como se verá a lo largo del documento, el potencial de crecimiento estaría asociado a la captura de la demanda que han suplido las actividades ilícitas, que estiman representan más del 20%. Por otra parte, en comparación con la región, el gasto per cápita de Colombia en consumo de licores ha sido menor en un 24% durante el periodo 2015-2021. Así mismo, se darían pasos importantes para promover la creación y el desarrollo de nuevos modelos de negocio para las licoreras departamentales. Una mayor participación del sector privado, por ejemplo, incentivaría la innovación, la productividad, el desarrollo empresarial e incluso el posicionamiento de productos a nivel mundial.

Con ese objetivo en mente, este documento se divide en 5 partes. En la primera se analiza el ejercicio operacional de las licoreras departamentales, con el fin de entender el modelo de negocio y los ingresos que generan para los departamentos. Así mismo, en la segunda parte, se analizan los ingresos que reciben los departamentos por concepto de impuestos al consumo de licores, vinos, aperitivos y cerveza que, como se verá, representan una parte significativa del recaudo total departamental. En ese sentido, en el documento se hace una caracterización de lo que podría representar en términos de aumento en el recaudo generado a partir de la expedición de permisos de producción de licores en el país. De igual forma, en la tercera sección, se evidenciará que la restricción a la producción termina por favorecer prácticas de contrabando. En esa línea, en la cuarta parte, se profundiza en lo que podría significar para el mercado de licores en Colombia la introducción de nuevos competidores y su repercusión en diversificación de productos, precios, crecimiento de la industria e ingresos tributarios territoriales. Finalmente, en el último apartado, a partir del análisis del “Caso Bavaria” y con base en un modelo desarrollado por ANIF, se evidencia el efecto en la generación de empleo que podría generar la introducción de nuevos productores a la industria de licores.

Resumen principales hallazgos

- Las licoreras departamentales, si bien son negocios rentables, acumulan niveles de deuda significativas, vía pasivos pensionales. En comparación con los competidores privados del mercado de destilerías, que promedian un margen de endeudamiento del 49%, el de las empresas departamentales asciende al 92%.
- Los ingresos derivados de la producción y comercialización de licores representan un ingreso corriente significativo para los departamentos (en promedio cerca del 40% del total del recaudo departamental, porcentaje que incrementa hasta el 81% en departamentos como El Chocó). La entrada de nuevos productores al mercado de licores en Colombia puede significar un aumento en el recaudo tributario para los entes territoriales por dos vías; impuestos al consumo y derechos de explotación y producción. Este incremento puede variar entre \$47 mil millones y \$189 mil millones de recaudo adicional si los nuevos competidores logran capturar entre el 5% al 20% del mercado ilícito.
- La estructura del mercado de bebidas alcohólicas en el país ha tenido un efecto en el desarrollo de actividades ilegales entorno a la producción y venta de alcohol. El sector carece de diversificación y volumen en la oferta legal. Se estima que eso se ha traducido en pérdidas en materia de recaudo y ventas potenciales de hasta \$2.2 billones y \$4.9 billones, respectivamente, así como en costos asociados a problemas de salud pública y violencia. La entrada de nuevos competidores al mercado permitiría atender la demanda que ha sido capturada por el negocio ilícito.
- La rigidez y falta de una normatividad clara en la entrada de nuevos competidores ha limitado el desarrollo del sector, desaprovechando el potencial de crecimiento que tiene Colombia en materia de producción, comercialización y distribución de licores. Potencial que hacia adelante podrá traducirse en una mayor generación de puestos de trabajo en toda la cadena relacionada con la producción, distribución y comercialización de licores. En efecto, si se tiene en cuenta que EMIS proyecta un crecimiento promedio de alrededor de 4.3% en los siguientes 4 años, a 2026 el sector habrá generado un total 185.000 nuevos puestos de trabajo, si se mantiene la relación empleo/crecimiento registrado en los años recientes. La entrada de competidores permitiría aprovechar las oportunidades que existen en cuanto a captura de vacíos en el mercado nacional, innovación y diversificación del portafolio de productos que redunden en la posibilidad de abastecer mercados internacionales.
- Con base tanto en el estudio de caso de la entrada de la Central Cervecera de Colombia al mercado de cervezas, así como en un modelo de proyección propio, es posible afirmar que un nuevo competidor tiene un impacto positivo en la generación de empleo. En el 2019, el sector observó un crecimiento de 10.3% que se atribuye en su mayoría a la participación de la Central Cervecera de Colombia (9.7pp).

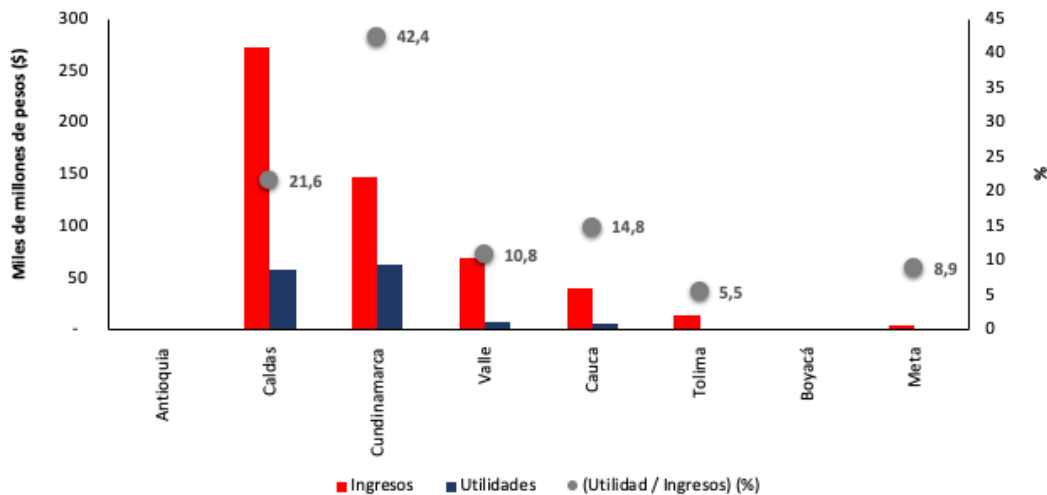
Diagnóstico del estado de las licoreras: nuevas oportunidades y retos

Las licoreras territoriales hacen parte de los activos en empresas comerciales e industriales que tiene el Estado. Desde la apertura económica en los años 90 y amparadas por la constitución política, las empresas de licores departamentales pudieron ejercer su actividad productiva abasteciendo al mercado nacional con licores tradicionales.

Luego de 30 años de operación bajo la modalidad rentística que les permite a las licoreras nacionales ejercer los derechos de producción y comercialización de licores en el país, algunas cifras dejan entrever algunos retos importantes que afrontan en materia de rendimientos. Si bien la producción de las licoreras deja un resultado positivo al final del ejercicio operacional, es decir que se generan utilidades, para algunas empresas no son tan altas como se esperan de una industria que está beneficiada por la explotación exclusiva de los derechos productivos.

En efecto, los porcentajes de utilidad en relación con el nivel de ingresos de las licoreras son, en algunos casos, menores al 10%. Es decir que las utilidades corresponden solo al 10% de los ingresos. Lo anterior se ve reflejado en los Gráficos 1, 2 y 3 que ilustran los valores de ingresos y utilidades en términos absolutos (miles de millones) y un cociente - ratio o relación porcentual- entre estas dos variables.

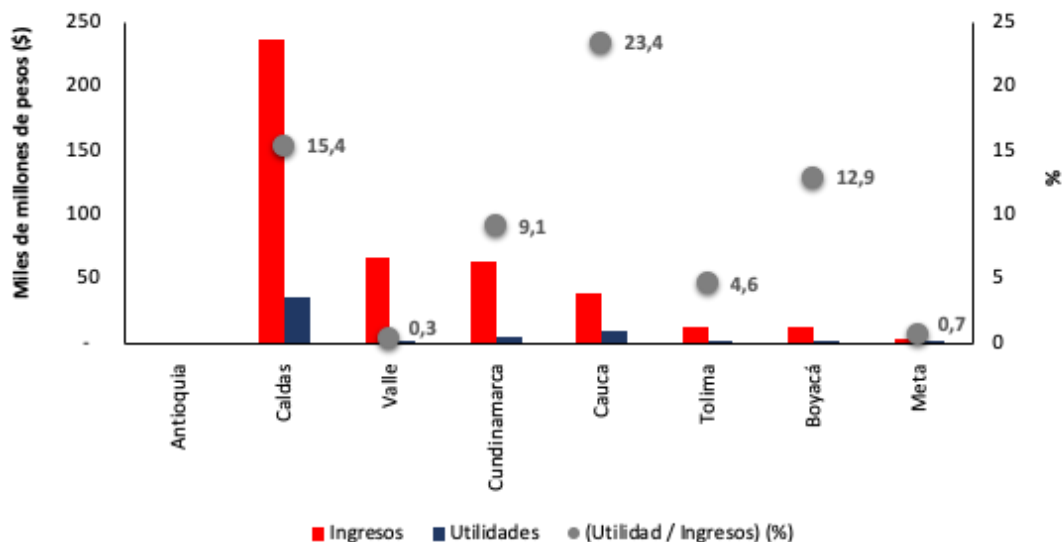
Gráfico 1. Ingresos y utilidades (\$) – Ratio Utilidad/ingreso (%) (2019)



Nota: Antioquia y Boyacá no cuentan con información en 2019, pues sus estados financieros eran reportados en conjunto con la Gobernación del departamento.

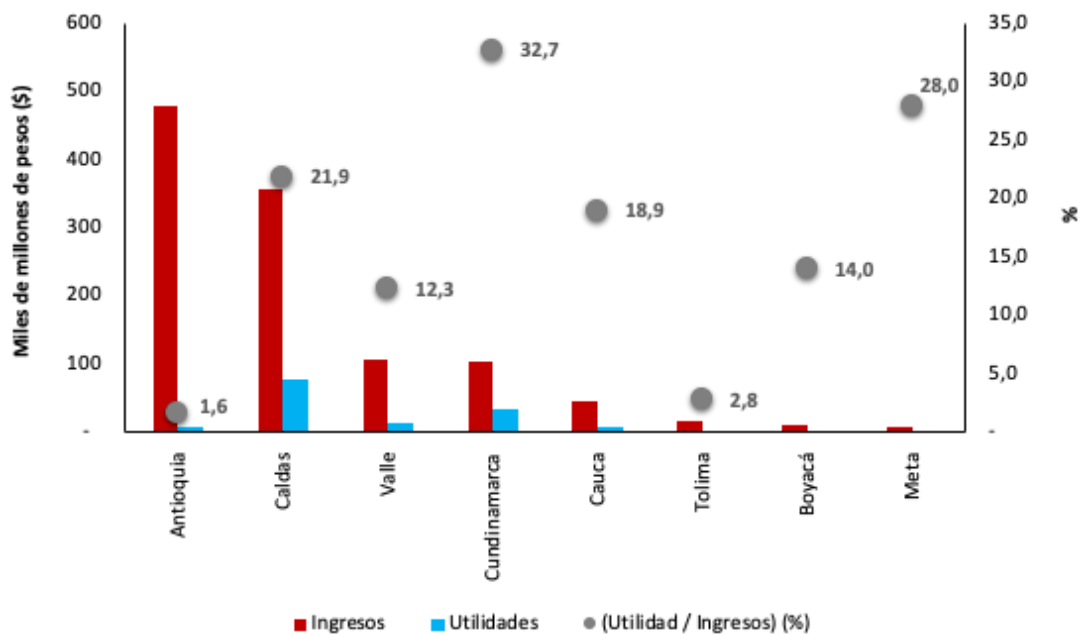
Fuente: cálculos y elaboración ANIF con base en CGN.

Gráfico 2. Ingresos y utilidades (\$) – Ratio Utilidad/ingreso (%) (2020)



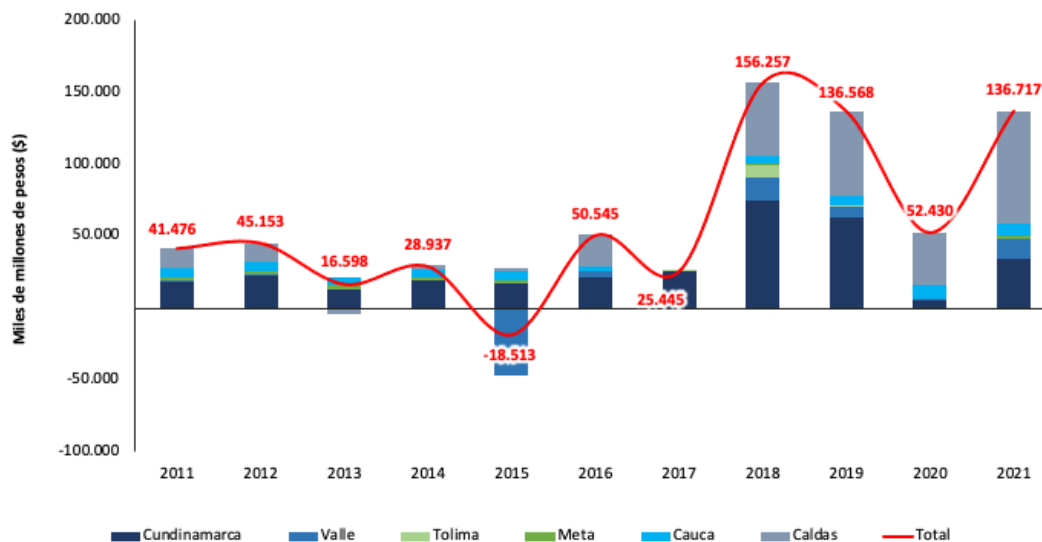
Nota: Antioquia no cuenta con información detallada previo al 2021, pues sus estados financieros eran reportados en conjunto con la Gobernación del departamento.
Fuente: cálculos y elaboración ANIF con base en CGN.

Gráfico 3. Ingresos y utilidades (\$) – Ratio Utilidad/ingreso (%) (2021)



Fuente: cálculos y elaboración ANIF con base en CGN.

Gráfico 4. Utilidades de las licoreras (miles \$) – 2011-2021



Nota: Antioquia no cuenta con información detallada previo al 2021, pues sus estados financieros eran reportados en conjunto con la Gobernación del departamento. Los datos del 2017 están disponibles solo para Cundinamarca y Tolima.

Fuente: cálculos y elaboración ANIF con base en EMIS.

El Gráfico 4 presenta las utilidades de las licoreras departamentales para un periodo de 10 años (2011-2021). Ahí es posible observar que la mayoría de las empresas experimentaron mejoras sustanciales en sus utilidades tras la entrada en vigor de la Ley 1816 de 2016. De hecho, al comparar los resultados de 2015 y 2018 se observa un crecimiento sustancial en la mayoría de los departamentos. Valle y Cundinamarca registraron crecimientos superiores al 200% (326% y 247%, respectivamente). Le siguen Caldas y Cauca con crecimientos de 132% y 50%. Lo que evidencia que, ante la ausencia de un mercado competitivo, las empresas públicas presentaban mayores desafíos para generar un mayor margen de utilidad.

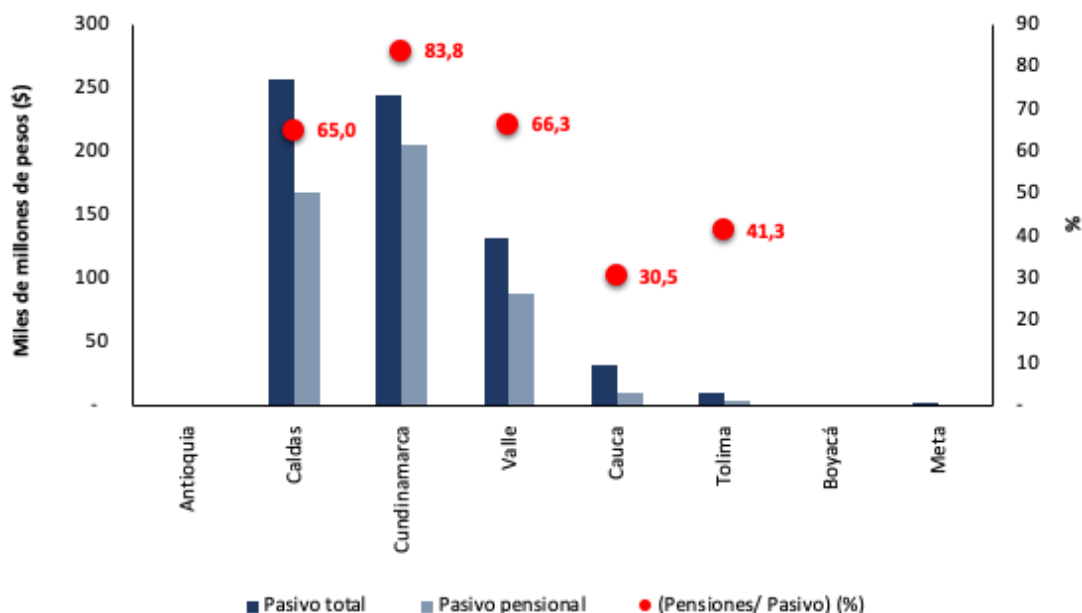
Ahora, en años más recientes los resultados han sido variados entre las destilerías. Analizando los resultados de las utilidades se observa que el efecto inicial de la Ley llevó en 2018 a un impulso positivo en las ganancias generadas, eso como resultado de la introducción de nuevos agentes y medidas pro-competitivas que actúan como motor de procesos de innovación y eficiencia. Este efecto se vio un poco mermado hacia 2019, con una caída entre el 1% y el 50% de las utilidades reportadas dependiendo de la licorera, lo que se puede relacionar con la necesidad que todavía mantiene el sector de continuar la apertura de este a nuevos ambientes competitivos que le permitan a las empresas seguir avanzando en mejoras y eficiencias de sus procesos productivos. Como era de esperarse en 2020 el total de las empresas observaron una caída en las ganancias derivadas de las operaciones, consecuencia de las medidas restrictivas impuestas en el marco de la Pandemia. Hacia 2021 los resultados muestran un

retorno hacia niveles de 2019 para algunas licoreras, mientras que otras aún se encontraban con resultados inferiores a los dos años previos a la emergencia sanitaria. De esta forma, la dinámica de las utilidades en los últimos 10 años refuerza la idea de los resultados esperados de un modelo de producción exclusivo en manos de las empresas departamentales tiene importantes desafíos. Por otra parte, se demuestra que la transición hacia un modelo de producción cada vez más competitivo tiene efectos favorables para las actividades desempeñadas por las licoreras y que es una oportunidad.

Ahora bien, otro de los puntos que vale la pena analizar es el hecho de que las licoreras han acumulado un pasivo pensional significativo, debido a los empleados adquirieron sus derechos de jubilación previo a la reforma a las pensiones en el 2005, que entró en vigor el 31 de julio de 2010. A raíz de eso, las licoreras acumulan a 2021 un pasivo pensional de alrededor de medio billón de pesos. Ese monto representa más del 65% del pasivo (deuda) total de las licoreras (incluso más del 85% en algunos casos). Eso implica que hay una presión cada vez más grande sobre la capacidad de estas empresas para cumplir las obligaciones con sus jubilados (ver Gráficas 5, 6 y 7).

Si bien el FONPET es la entidad que debe asumir las cargas de jubilación de entidades territoriales, las licoreras no pertenecen a los sectores de educación y salud (sectores amparados bajo la ley 549 de 1999), así que el pasivo está bajo su responsabilidad directa. Más aún, cuando la licorera del Huila quebró en 1997, por ejemplo, el departamento tuvo que asumir parte de los pensionados que dejó la empresa.

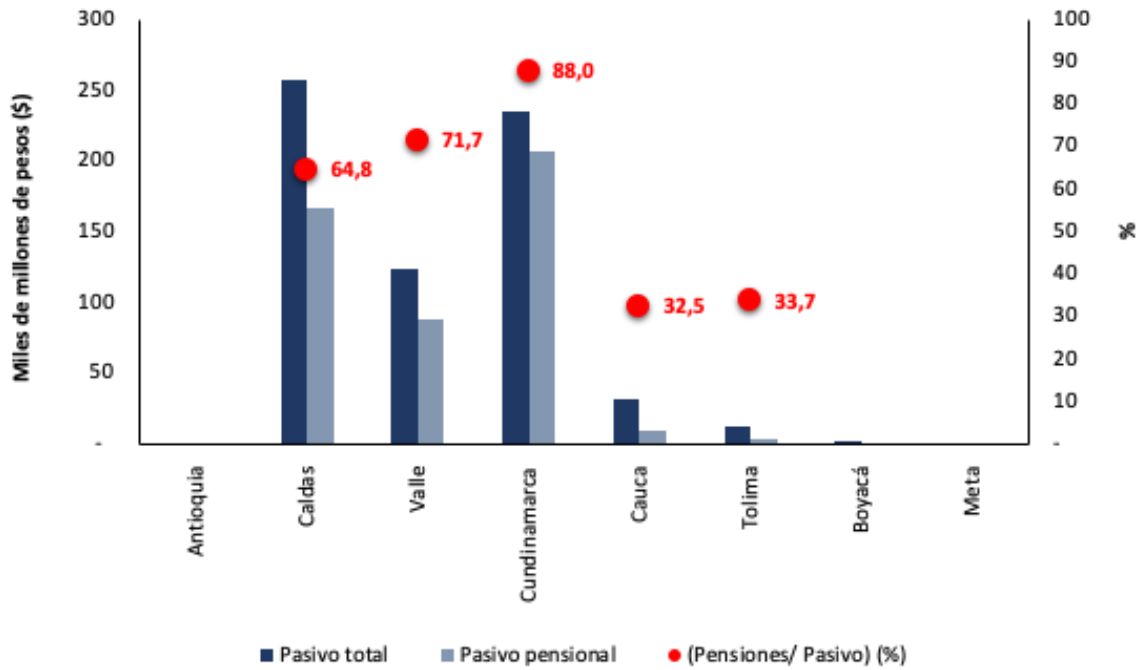
Gráfico 5. Pasivos total y pensional (\$) – Ratio Pensiones/Pasivo (%) (2019)



Nota: Antioquia no cuenta con información detallada previo al 2021, pues sus estados financieros eran reportados en conjunto con la Gobernación del departamento. Además, Boyacá y Meta no registran deudas pensionales explícitas en los estados financieros.

Fuente: cálculos y elaboración ANIF con base en CGN.

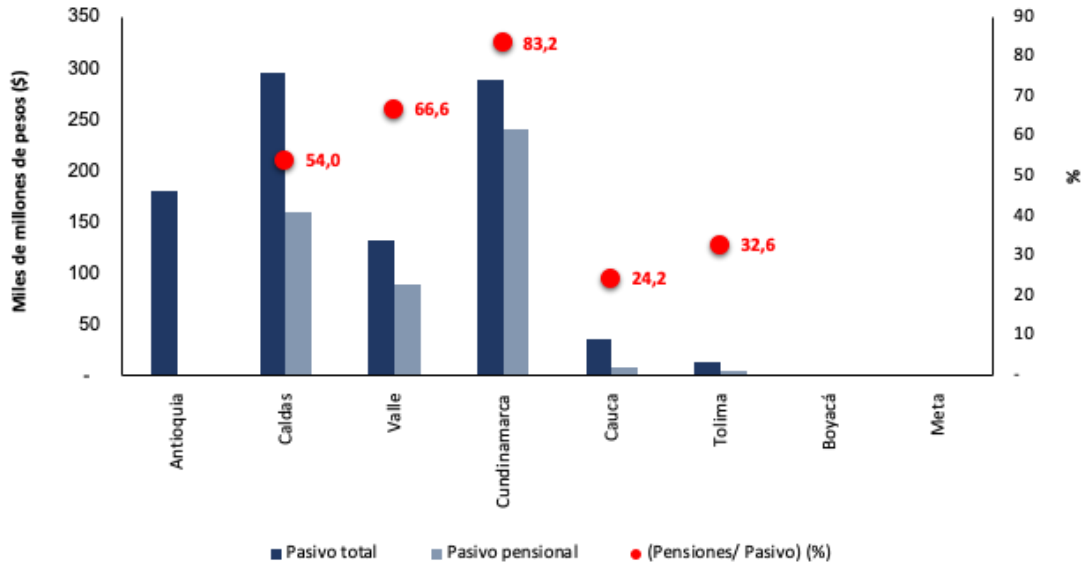
Gráfico 6. Pasivos total y pensional (\$) – Ratio Pensiones/Pasivo (%) (2020)



Nota: Antioquia no cuenta con información detallada previo al 2021, pues sus estados financieros eran reportados en conjunto con la Gobernación del departamento. Además, Boyacá y Meta no registran deudas pensionales explícitas en los estados financieros.

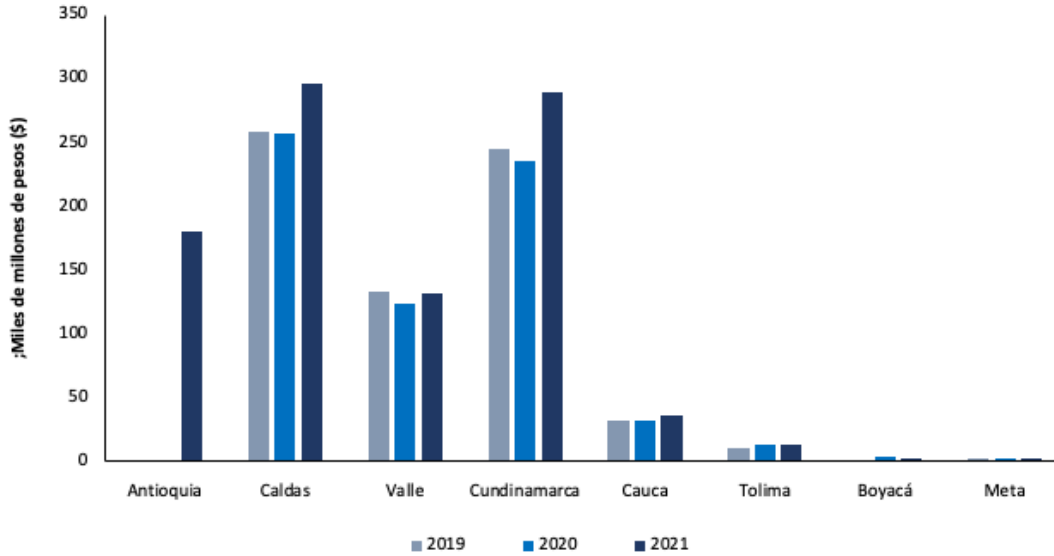
Fuente: cálculos y elaboración ANIF con base en CGN.

Gráfico 7. Pasivos total y pensional (\$) – Ratio Pensiones/Pasivo (%) (2021)



Fuente: cálculos y elaboración ANIF con base en CGN.

Gráfico 8. Pasivo total (\$) – 2019-2021



Fuente: cálculos y elaboración ANIF con base en CGN

Nota: Antioquia no cuentan con información en 2019 y 2020, pues sus estados financieros eran reportados en conjunto con la Gobernación del departamento. En el caso de Boyacá, sucede lo mismo para 2019.

Producto de esas presiones prestacionales, las empresas territoriales acumulan año tras año un crecimiento progresivo en su deuda acumulada, lo que impacta negativamente el margen de utilidad, pues cada vez más y más recursos deben ser destinados a atender esas necesidades (Gráfica 8).

Además, si se toma como referencia el desempeño del pasivo del sector privado de destilación en el país, se evidencia que su relación con las ventas (sin tener en cuenta la afectación que generó el Covid-19 en el 2020) es de alrededor del 49%.

Tabla 1. Endeudamiento (pasivo total sobre ventas)– Sector de destilación en Colombia

Endeudamiento (%)	2021	2020	2019	2018	2017
Licoreras departamentales	101,9	142,0	93,7	88,1	84,5
Las demás destilerías del mercado	51,6	36,7	42,6	51,0	52,0

Fuente: cálculos ANIF con base en EMIS.

Eso quiere decir que una empresa promedio que desarrolla su actividad en el mercado destilador colombiano, adeuda a sus acreedores la mitad del flujo anual de recursos que percibe por el volumen de ventas. Sin embargo, las empresas departamentales no registran cifras similares; de hecho, como se expuso con anterioridad, el nivel de endeudamiento de las licoreras más que duplica el de las demás destilerías del mercado, promediando un 92%. Es decir que un mercado competitivo de producción tiene un nivel de deuda más saludable que el beneficiado por la explotación exclusiva de los derechos productivos, lo que redundará en una mejor proyección financiera futura. Los resultados financieros de las licoreras muestran que el ejercicio operativo de las empresas genera utilidades, pero que se ven limitados por la importante carga que representan los pasivos.

A pesar de su nivel de producción y ventas, las licoreras departamentales no tienen el desempeño esperado en términos de endeudamiento si se les compara con empresas que compiten en el mismo sector de destilación. Es decir que los niveles de compromisos financieros con los acreedores reflejan presiones cada vez mayores sobre la operación de las empresas que puede comprometer su solvencia en el mediano plazo. De hecho, varias licoreras departamentales han quebrado por causa de la carga de pasivos que han acumulado a lo largo de los años. Ese es el caso de las licoreras del Huila y Nariño.

Visto así, los departamentos tienen la posibilidad de aprovechar las bondades que trae una mayor entrada de participantes en el mercado, pues potencialmente se generará competencia y eso impulsará

a las licoreras territoriales a buscar una producción más eficiente, mejorar productos y ampliar su oferta. Además, la flexibilización a la entrada de actores en el sector genera un aumento en el recaudo de recursos por dos vías. Por un lado, se generan mayores ingresos provenientes de tributación sobre el consumo de bebidas alcohólicas. Por otro, aumenta la diversificación en la explotación de los derechos productivos y de comercialización, lo que representa una modernización del modelo productivo.

Oportunidad de mayor recaudo para los territorios

Después de la promulgación de la ley 1816 de 2016 se estableció la estructura tributaria de los licores, vinos y aperitivos en Colombia a partir de dos componentes. El impuesto al consumo (ICO) es el primero de estos y se establece a partir de dos elementos. Uno de ellos es el impuesto Ad Valorem, correspondiente al 25% del Precio de Venta al Público establecido por el DANE¹, el otro, que es específico, se calcula sobre el grado de alcohol (para 2022 es 262 COP por grado de alcohol en botella de 750ml). Por otro lado, el segundo componente es el IVA que corresponde al 5% sobre el precio de cada transacción.

Adicional a estos cambios tarifarios en el impuesto al consumo, la Ley de Licores de 2016 estableció las condiciones bajo las cuales los departamentos pueden cobrar los derechos que les otorga el monopolio rentístico de licores. Los derechos entran en vigencia cuando un departamento, que ejerce un monopolio sobre la **producción** y/o **introducción** de licores destilados, autoriza a un tercero a producir o introducir bebidas alcohólicas dentro de su territorio. Todos los departamentos del país (exceptuando a San Andrés y Providencia) tienen potestad de ejercer este mecanismo. La estructura de cobro de los derechos de explotación **de introducción** establece que el departamento recibe el 2% de las ventas anuales de licores introducidos. Sumado a eso, este porcentaje aplica para todos los tipos de licores sin importar el volumen o el contenido de alcohol. Por su parte, los derechos de explotación **de producción** se cobran a los contratistas que hayan sido seleccionados a través de un proceso de licitación, iniciativa del Gobernador, para producir licores destilados dentro del departamento. La modalidad de la licitación es una subasta ascendente sobre los derechos de explotación, donde “El valor mínimo de los derechos de explotación, para los términos del proceso de licitación [...], será definido por la Asamblea como un porcentaje mínimo sobre las ventas, igual para todos los productos, que no podrá depender de volúmenes, precios, marcas o tipos de producto. Dicho valor, debe estar soportado por un estudio técnico que verifique su idoneidad [...]” (Art. 8 de la Ley 1816 de 2016).

Ahora los contratos de producción que sean otorgados a los nuevos competidores por los departamentos cuentan con una vigencia de 5 a 10 años, que en caso de querer ser prorrogadas se podrá hacer por una vez y por un periodo no mayor a la mitad del tiempo que se pactó en el contrato inicial.

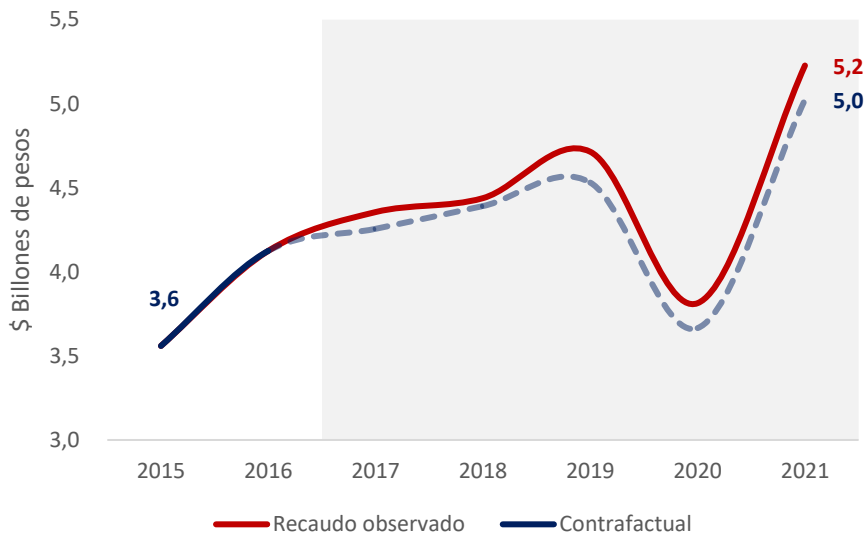
¹ Certificación de la base gravable para cada uno de los productos específicos sujetos al impuesto al consumo o participación.

Durante la extensión del contrato el productor continuará efectuando el pago de los derechos de explotación (Art. 8 de la Ley 1816 de 2016). Sobre este punto es importante decir que, si bien estos términos habilitan la entrada de nuevos agentes al mercado de alcohol, los términos y duración de los contratos otorgados presuponen una barrera de entrada que desincentiva la participación de potenciales oferentes. Eso se debe a que la duración de los contratos entra en conflicto con la recuperación esperada de la inversión que se debe tener en cuenta para entrar en operación, así como con los tiempos de producción y almacenamiento requeridos por las bebidas añejadas. Tal es el caso del proceso de añejamiento del Ron o Whisky que toma al menos 5 años, lo que contrasta con la temporalidad mínima de los contratos y que supone un riesgo para la inversión.

Pese a las posibles oportunidades de mejora que resaltamos en el párrafo anterior, hay que decir que ya el cambio normativo del 2016 le ha permitido al país incrementar el recaudo por concepto de derechos de producción sobre bebidas alcohólicas. En el periodo previo a la Ley 1816 de 2016, el crecimiento en el recaudo promedió anual fue de 3.2% desde 2007, lo que significó, en 2015, un recaudo en términos absolutos de \$3.6 billones. Partiendo de esto, si no se hubieran introducido los cambios en la regulación, se estima que el recaudo a corte de 2021 hubiese sido de \$5 billones, inferior en \$0.2 billones el recaudo observado (\$5.2 billones), ver Gráfico 9.

En ese sentido, lo que se quiere señalar este estudio es que, protegiendo el monopolio de rentas, pero ampliando los contratos de producción los entes territoriales tienen una gran oportunidad de aumentar sus ingresos tributarios.

Gráfico 9. Crecimiento anual del recaudo y contrafactual sin Ley 1816 de 2016

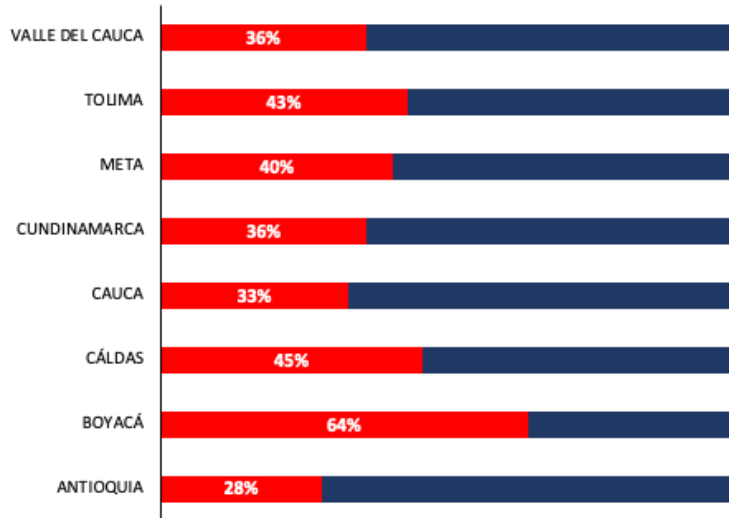


Fuente: cálculos y elaboración ANIF con base en CHIP

La importancia de las bebidas con contenido del alcohol para el recaudo departamental

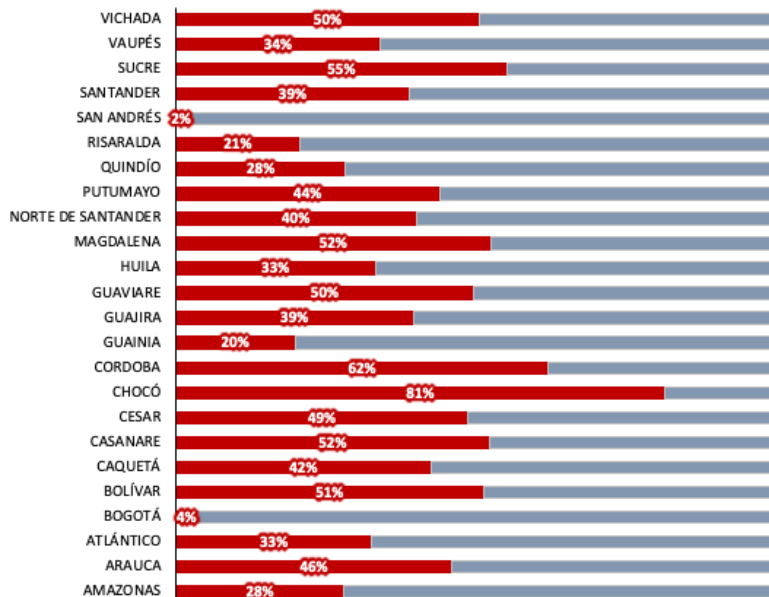
El recaudo que genera el impuesto al consumo de bebidas alcohólicas representa una buena proporción sobre el recaudo total de los departamentos. En los Gráficos 9 y 10 se observa el recaudo que generan los impuestos al consumo de licores, vinos y cervezas, sumado al IVA de estos productos, como porcentaje del recaudo total tributario de los departamentos. El primer gráfico hace referencia a los departamentos que cuentan con empresa de licores a cargo de la entidad pública, mientras que el segundo agrupa a los departamentos que no cuentan con este tipo de empresa. De los gráficos se puede decir que este tipo de impuestos son fuente primaria de ingresos para muchos de los departamentos del país sin importar si son o no productores regionales de licor. Además, el impuesto representa un ingreso corriente para los entes territoriales. Hay que decir que buena parte de ese recaudo financia programas y proyectos de bienestar social y cerca del 61% tiene destinación específica (salud y deporte). Estas rentas corrientes son aún más importantes para departamentos de menor nivel de desarrollo que no tienen la capacidad institucional de generar grandes fuentes de recaudo, como pueden ser Chocó, Guaviare, Sucre o Vichada.

Gráfico 10. Recaudo por impuesto al consumo de licores vinos, cervezas e IVA en 2021 – Departamentos con licoreras (% del recaudo total tributario)



Fuente: cálculos y elaboración ANIF con base en FUT-CHIP

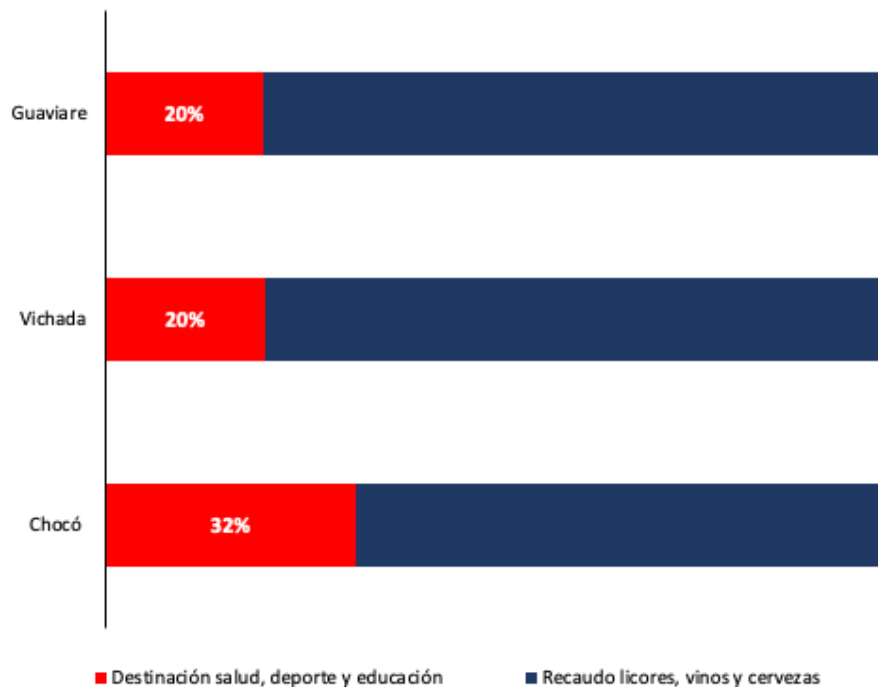
Gráfico 11. Recaudo por impuesto al consumo de licores vinos, cervezas e IVA en 2021 – Departamentos sin licoreras (% del recaudo total tributario)



Fuente: cálculos y elaboración ANIF con base en FUT-CHIP.

El Gráfico 12 ilustra el porcentaje del recaudo que generan los impuestos al consumo de licores, vinos y cervezas, sumado al IVA, que tienen destinación salud deporte y educación, en tres de los departamentos de menor nivel de desarrollo. En departamentos como Chocó, Vichada y Guaviare representan el 20% o más. Cabe recordar que son departamentos con baja capacidad institucional para generar estructuras sostenibles de recaudo.

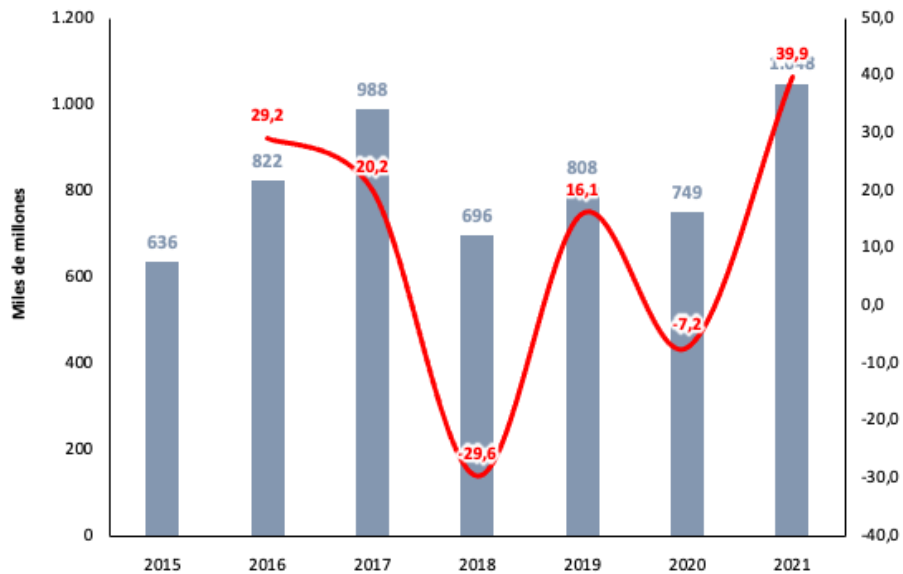
Gráfico 12. % del recaudo total por licores, vinos y cervezas que se destina a salud, deporte o educación
(% del recaudo total por impuestos al consumo)



Fuente: cálculos y elaboración ANIF con base en FUT-CHIP.

Ahora, en el Gráfico 13 se observa el recaudo que generan los impuestos al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares para el total departamental. Los ingresos tributarios por este concepto han tenido un crecimiento sostenido desde el 2016 con los cambios en la estructura del impuesto. Después de un crecimiento importante post implementación de la ley el recaudo tuvo una caída, pero hoy, y después de las restricciones del 2020, la senda de crecimiento del recaudo se recupera con una variación anual del casi el 40% entre el 2020 y el 2021. Todavía hay un camino importante por recorrer en términos de distorsiones impositivas para este rubro del sector.

Gráfico 13. Recaudo por impuesto al consumo de licores vinos, aperitivos y similares 2016-2021
(en miles de millones y variación anual)



Fuente: cálculos y elaboración ANIF con base en FUT-CHIP

Visto desde esa perspectiva, la estructura rentística alrededor de la producción, comercialización y consumo de licores es fundamental para los entes territoriales ya que fondea sectores claves como son el de salud, educación y deporte. Reconociendo esto, la entrada de nuevos productores puede representar un incremento en el recaudo departamental asociado, como se verá más adelante, a la entrada de nueva oferta y la captura de parte del mercado que se encuentra atendido por las actividades ilícitas. Es decir, la mayor apertura de la industria a la producción privada de licores destilados no entraría a competir con la estructura rentística existente. Por el contrario, le permitiría a los departamentos aumentar el recaudo derivado de las actividades de destilación y consumo de licores y disminuir los efectos adversos asociados al consumo de bebidas adulteradas.

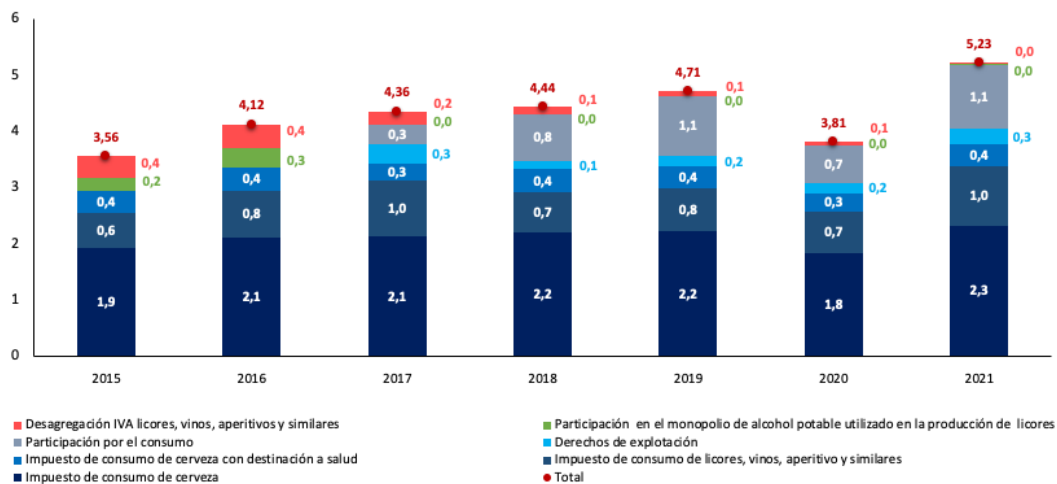
Derechos de explotación: nueva fuente de recursos

Ahora, el Gráfico 14 representa el recaudo que generan los impuestos al consumo de licores, vinos, aperitivos, similares, cervezas, IVA por licores y derechos de explotación **de producción e introducción** para el total departamental. El recaudo por impuesto al consumo de cerveza sumado al impuesto de destinación específica para la salud en 2021 representó cerca de los 2.7 billones de pesos, el de consumo

de licores, vinos y aperitivos alrededor de 1 billón y el restante se le atribuye al IVA y a los derechos de explotación del monopolio. De este ejercicio vale la pena resaltar tres cosas.

En primer lugar, ha habido un crecimiento del recaudo por derechos de explotación del monopolio rentístico de licores (introducción y producción de alcoholes potables) de cerca del 8% (promedio anual), desde que se reglamentó en 2016. En 2021 el recaudo por estos conceptos fue de alrededor de \$300.000 millones de pesos. Eso demuestra que una mayor uniformidad en las normas de acceso y suscripción de contratos de producción podría ser beneficioso para el recaudo departamental.

Gráfico 14. Recaudo por impuesto al consumo y derechos de explotación del monopolio rentístico (en billones de pesos)

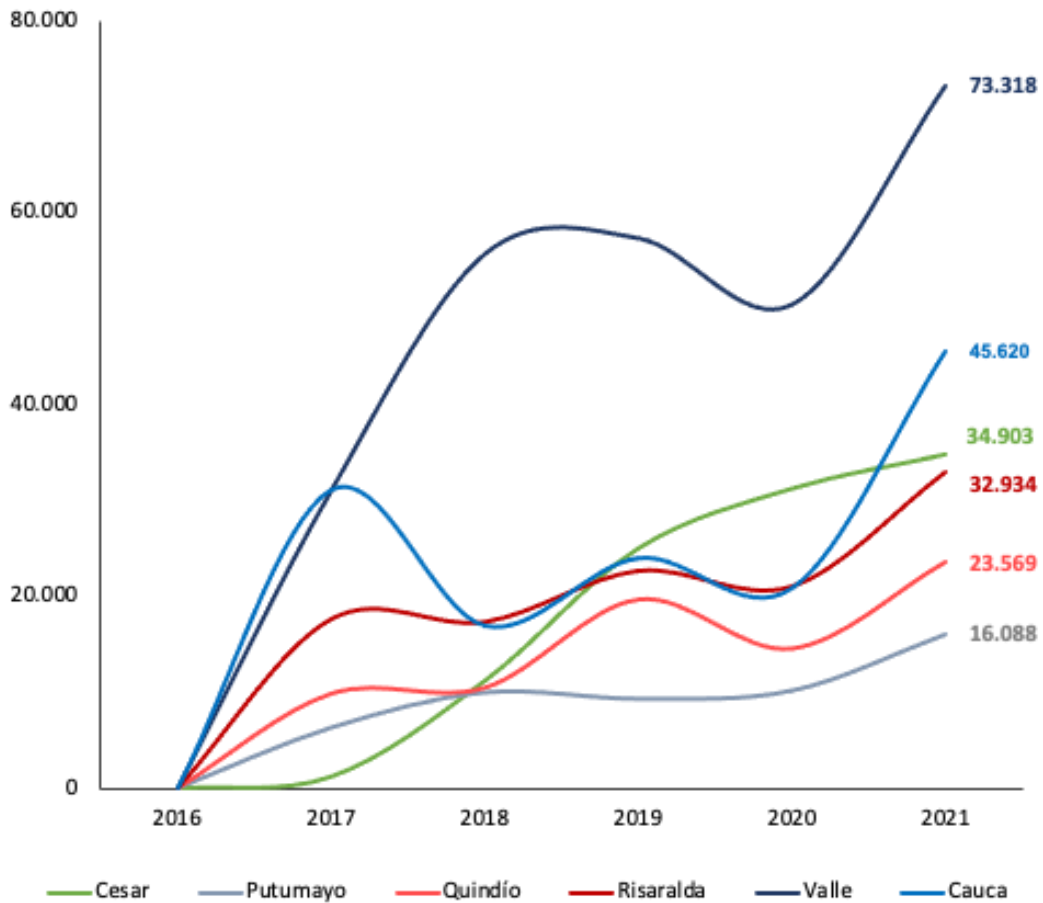


Fuente: cálculos y elaboración ANIF con base en FUT-CHIP.

En segundo lugar, al desagregar el rubro de derechos de explotación (introducción y producción) por departamento (Gráfica 15), puede observarse que el mecanismo ha representado una oportunidad de nuevas fuentes de ingreso para los entes territoriales. Ese es el caso de Risaralda, César, Putumayo, Quindío, entre otros. Sin embargo, esa nueva oportunidad de rentas adicionales que han generado los departamentos proviene principalmente de derechos por la introducción (Gráfico 16), que representan, en promedio, el 90% de los ingresos por concepto de derechos de explotación. Eso permite entrever que en general las entidades territoriales desconocen la ventana de oportunidad que representan los derechos de producción. Un caso por resaltar es el departamento del Cauca el cual ha logrado incorporar en su recaudo los ingresos asociados a la participación de nuevos agentes, tanto por el lado de la introducción como de la producción, sin ver afectado el desempeño de la licorera departamental, (ver Gráfico 17). Tal cómo se observa en el gráfico, Cauca ha podido generar una fuente adicional de recaudo, pues en 2016 no tenía ingresos por este concepto y a 2021 el recaudo ya asciende a los \$29.539 millones

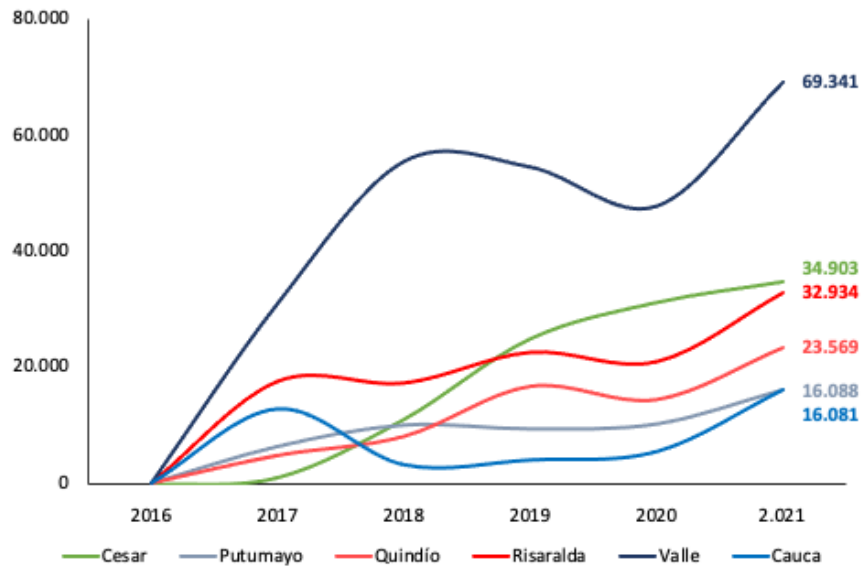
de pesos. Permitir una mayor entrada de participantes del mercado de licores aumentaría la oferta y diversificación de productos a la vez que incrementa las rentas territoriales que pueden destinarse a rubros específicos como salud, educación y recreación.

Gráfico 15. Recaudo por derechos de explotación (Introducción y producción)
(millones de pesos)



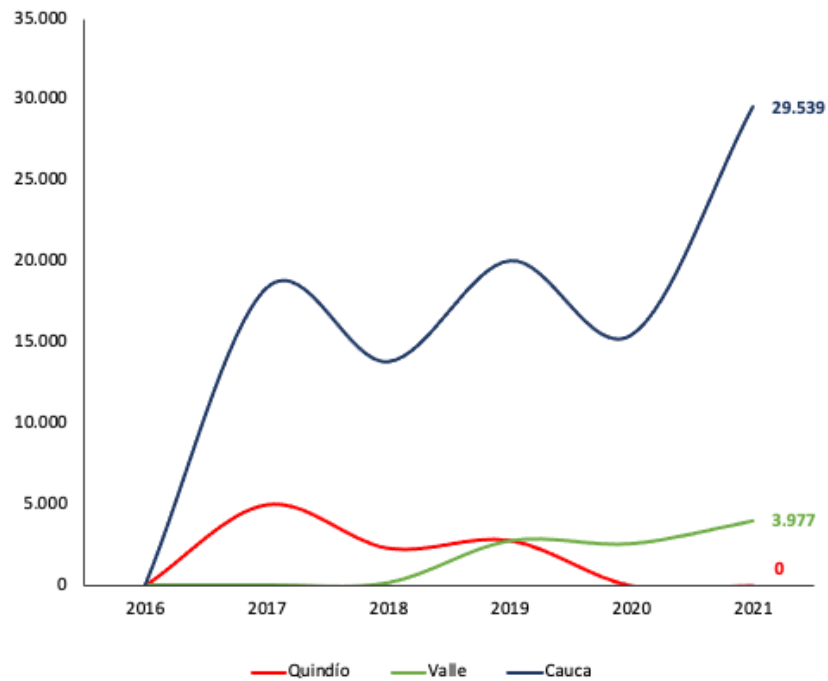
Fuente: cálculos y elaboración ANIF con base en FUT-CHIP.

Gráfico 16. Recaudo por derechos de explotación (Introducción)
(millones de pesos)



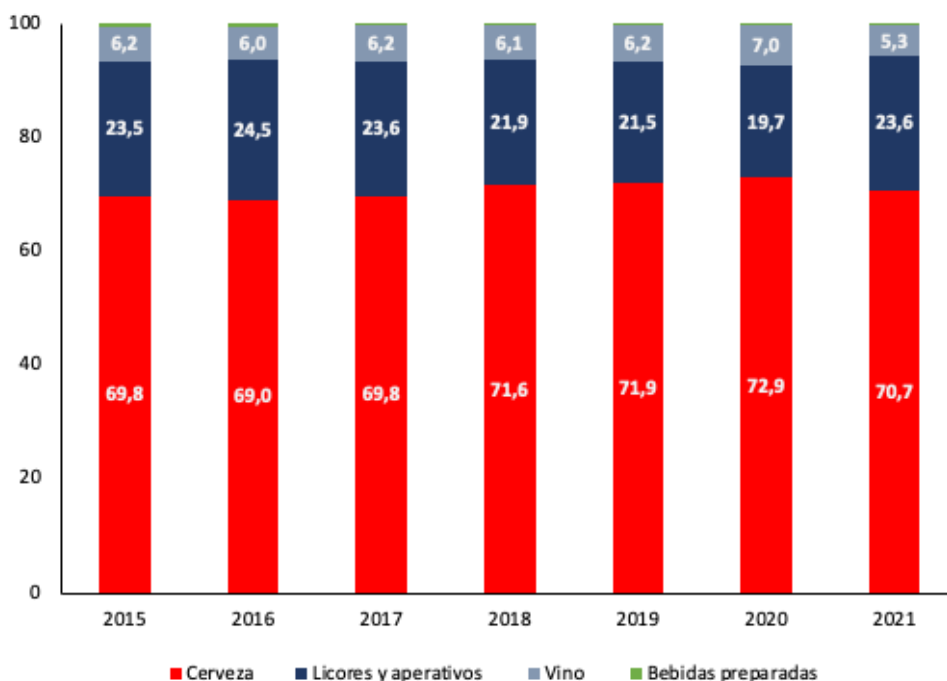
Fuente: cálculos y elaboración ANIF con base en FUT-CHIP.

Gráfico 17. Recaudo por derechos de explotación (producción)
(millones de pesos)



Fuente: cálculos y elaboración ANIF con base en FUT-CHIP.

Gráfico 18. Participación de los licores, aperitivos, vinos y cervezas en el mercado de bebidas alcohólicas (% del valor)



Fuente: cálculos y elaboración ANIF con base Euromonitor.

En tercer lugar, si bien la participación de las cervezas en las ventas totales de bebidas alcohólicas supera el 70% desde 2018, el recaudo asociado a este tipo de bebidas se ubica tan solo entre el 50% y el 68% del recaudo total por concepto de bebidas alcohólicas. Esa situación es distinta para el caso de los licores, aperitivos y vinos. La suma de la participación de estas tres bebidas en las ventas se ha ubicado por debajo del 31% desde 2015, no obstante, su participación en el recaudo ha estado entre el 33% y el 48% llegando a este último porcentaje en 2021 (ver Gráfico 18). Lo anterior implica que la carga impositiva de las cervezas es relativamente inferior a la asumidas por los licores, aperitivos y vinos. Es decir que, la entrada de nuevos agentes que participen en el mercado de licores tendrá un efecto positivo inmediato sobre el recaudo tributario, porque las tarifas impositivas son más altas para ese segmento. De modo que una mayor participación de actores en el mercado aumentará los ingresos departamentales de manera directa, sin tener que subir los impuestos, que ya son bastante altos en el país.

El análisis de la situación tributaria de los departamentos, y de lo que significan los impuestos al consumo para las finanzas de los territorios, demuestra que la entrada de nuevos competidores y la adjudicación de permisos de producción se traduciría en un aumento del recaudo departamental. En tanto aumentaría la base gravable y los agentes que tributan. De igual forma, eso repercutiría de manera positiva en la financiación de programas sociales de los gobiernos territoriales, en especial en sectores

como la salud, el deporte y la educación. Es decir que, y vale la pena aclararlo una vez más, el otorgamiento de permisos de entrada y producción en los departamentos del país no afecta el monopolio rentístico que tienen las jurisdicciones territoriales sobre los impuestos al consumo de licores, vinos, aperitivos y cerveza y los derechos de explotación que les otorga la ley del 2016. Para estimar el recaudo adicional que podrían generar los entes territoriales por derechos de producción, en el siguiente apartado se presenta un ejercicio de escenarios en el que nuevos productores capturan parte del mercado que hoy suple la oferta ilegal de bebidas alcohólicas.

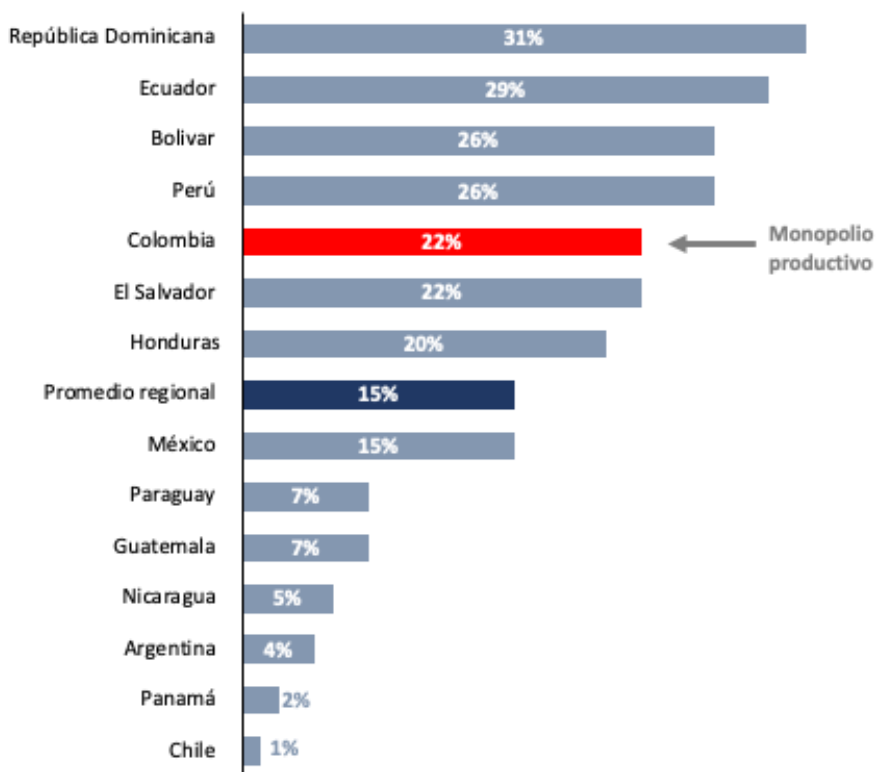
Mayor competencia podría reducir el tamaño del negocio ilícito

La conformación del mercado ilícito de alcohol en Colombia se encuentra relacionada de forma directa con la estructura del mercado legal de bebidas alcohólicas. El monopolio de producción departamental cerró durante muchos años el acceso a licores importados y eso generó un incentivo para el desarrollo de las actividades de contrabando. Además, los problemas de vigilancia y regulación de las materias primas para la elaboración de bebidas alcohólicas han dado paso al fortalecimiento y la especialización de la adulteración y la falsificación, lo que lleva al engrosamiento del mercado ilícito en el país.

Según estudios realizados por Euromonitor International, el mercado ilegal de alcohol ha ganado participación en Colombia. Entre el 2018 y 2019 pasó de representar el 22.0% al 22.4% en 2019. Lo que se puede traducir en que 1 de cada 5 botellas es ilegal. Tal como muestra el Gráfico 19, el mercado ilegal de bebidas alcohólicas ilícitas para el 2018 representaba alrededor del 22% del mercado total. La cifra está muy por encima del promedio regional y de varios países, de hecho, Colombia tiene uno de los peores registros. La comparación deja al descubierto que no se trata de un problema menor para el país. Ese fenómeno ocasionó pérdidas estimadas en recaudo tributario (entre impuestos a la entrada, comercialización y consumo) de \$2.2 billones de pesos (precios 2019). En ventas potenciales la pérdida fue aún mayor, cerca de \$4.9 billones de pesos.

Es más, a corte de 2020, la Federación Nacional de Departamentos registró el decomiso de alrededor de 135 mil botellas de licor y más de 326 mil cervezas, que junto con el decomiso de 4.3 millones de cajetillas de cigarrillo, representaron más de \$14.2 mil millones.

Gráfico 19. Mercado ilegal como porcentaje del mercado total en países seleccionados en LATAM (2018, %)



Fuente: elaboración ANIF con base en Euromonitor y Milenio.

Ahora, a esa situación que ya presentaba el país hay que sumar que las prohibiciones de acceso a canales formales de venta, que se implementaron durante la emergencia generada por el Covid-19, se tradujeron en un crecimiento del negocio ilícito de bebidas alcohólicas. El comercio ilícito aumentó, según los análisis de Euromonitor, un 9.7 % en América Latina durante la pandemia y se calcula que, al cierre del 2020, se habrían comercializado 750 millones de botellas de un litro por fuera de la legislación de cada país. Colombia es el país con mayor porcentaje de crecimiento de actividad ilícita con un 10.6 % más comparado con los niveles de 2019.

Entre abril y noviembre de 2020, la industria legal de los licores en Colombia redujo su producción en un 40% y sus ventas en un 50%. Por otro lado, sin excepción, el mercado ilícito de bebidas alcohólicas, en las categorías de falsificación, contrabando, mercado artesanal y fuga de impuestos, dio indicios claros de estar en aumento en los países en los que se implementaron medidas de prohibición más estrictas, como es el caso de Colombia (Euromonitor, 2020). Sumado a eso, en Colombia, las autoridades sanitarias han confirmado que, durante el primer semestre del 2020, sobre todo en los meses de encierro más

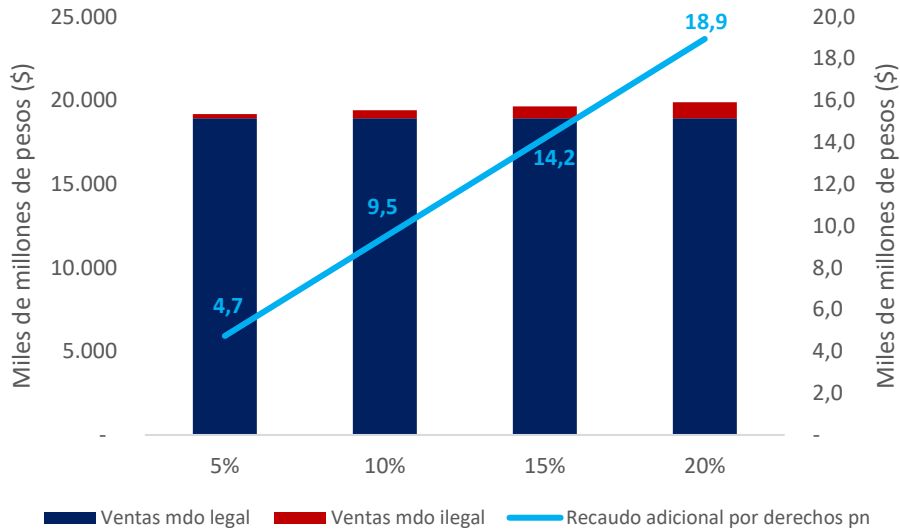
estricto, hubo un crecimiento significativo de intoxicaciones por consumo de alcohol adulterado (Agencia UNAL, 2020).

Ahora, es importante hacer una salvedad, es cierto que no se puede entender la prohibición del consumo por vías legales como la causa directa de ese incremento (deberíamos tener más datos para comprobarlo), pero hay que reconocer que se dio en un momento en el que las leyes secas impidieron al mercado legal suplir la demanda y esa situación le abrió espacio a la operación de los ilegales. Además, se disparó la demanda de alcohol para aseo y desinfección y se redujeron los trámites para su importación a nivel industrial, otro factor que fortaleció a todos los eslabones del comercio y tráfico de alcohol potable y, en esa medida, facilitó el trabajo de quienes producen licor adulterado (Instituto de Ciencia Política, 2020).

Lo que sí queda claro es que hay una necesidad de mejorar las condiciones de las regulaciones globales sobre el alcohol. Regulaciones complejas e inadecuadas, así como impuestos excesivos y restricciones indiscriminadas al consumo pueden generar consecuencias indeseadas en términos de ilegalidad.

En esa línea, se desarrolló un ejercicio para plantear un escenario en el que parte de la demanda desatendida la capturan nuevos competidores en el mercado legal, eso significaría nuevas fuentes de recursos para los departamentos asociados a la explotación de los derechos de producción. Lo anterior se puede ver reflejado en el Gráfico 20 en el que se desarrolla un ejercicio de potencial de recaudo dependiendo del porcentaje que los nuevos productores puedan capturar del mercado ilegal. Siendo así, en un escenario en el que el 5% del mercado ilegal pase a manos de productores legales, los entes territoriales lograrían en conjunto percibir un ingreso adicional de \$47 mil millones de pesos por concepto de derechos de producción, suponiendo que los derechos se tasan sobre el 2% de las ventas (se asume que los derechos de producción tienen una tasa equivalente a los derechos de introducción). Si el porcentaje absorbido por el mercado pasa a ser del 20%, el recaudo potencial ascendería a los \$189 mil millones.

Gráfico 20. Escenarios de absorción de mercado ilegal y entrada de nuevos productores al mercado legal (2023)



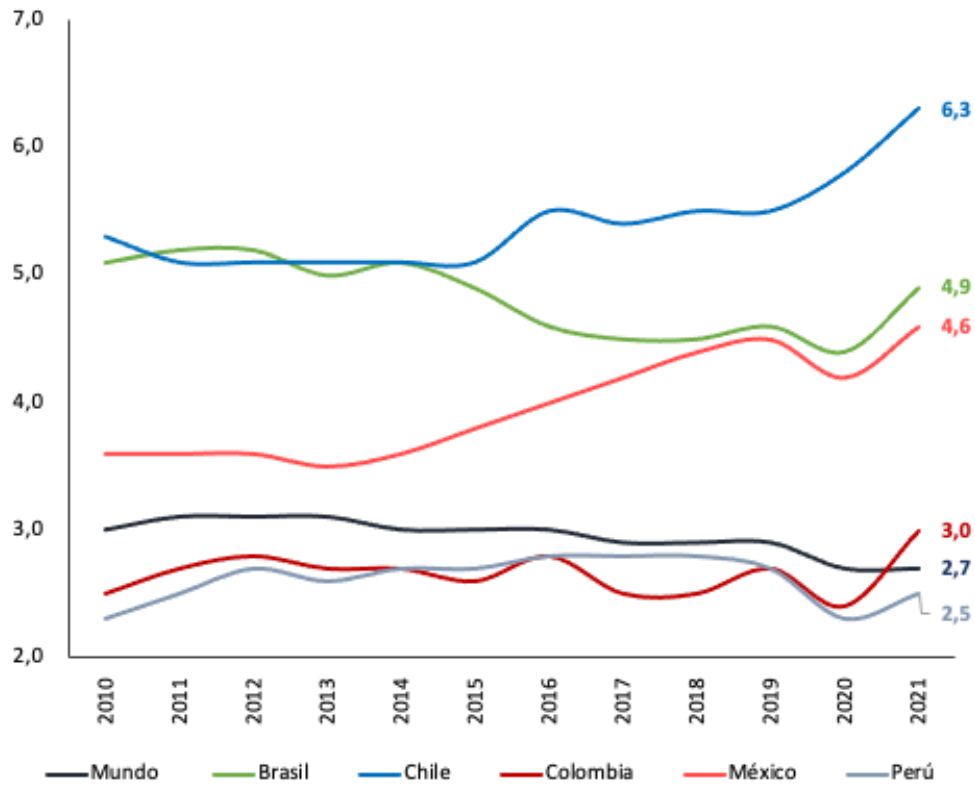
Fuente: cálculos y elaboración ANIF

Diversificación de productos y competitividad

Teniendo como punto de referencia la participación del mercado ilícito, vale la pena entender cómo se encuentra el mercado lícito en Colombia frente a las economías más relevantes de Latinoamérica y el mundo. Eso permite entender las oportunidades que tiene el país, si reglamenta con claridad la entrada de nuevos agentes al mercado, de ampliar el sector y así ganar parte de la participación que ha sido absorbida por las actividades ilegales.

En ese sentido, cuando se analiza el volumen vendido per cápita de alcohol puro se encuentra que el promedio de LAC6 muestra un comportamiento similar al mundo. Este se ha mantenido de cierta forma constante desde 2010, oscilando entre 4.1-4.5. Sin embargo, el comportamiento ha sido disparado. Chile y México han mostrado una tendencia creciente, mientras que Brasil ha mermado el volumen frente al registro de 2010. Por su parte Perú y Colombia se han mantenido en un volumen bajo, inferior incluso al mundial. Colombia tan solo superó el volumen vendido en el mundo en 2021 con un total de 3 litro per cápita (ver Gráfico 21).

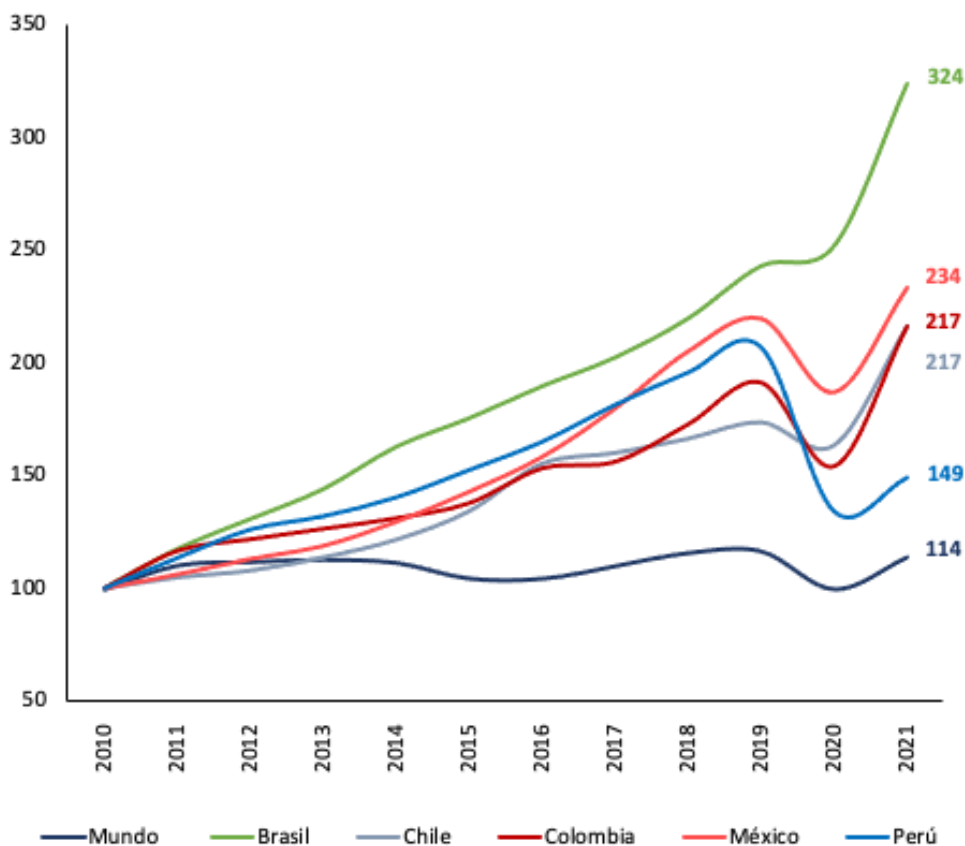
Gráfico 21. Volumen vendido por país – per cápita
(Litro de alcohol puro)



Fuente: elaboración ANIF con base en Euromonitor.

Para hacer seguimiento al valor de las ventas minoristas de alcohol se optó por hacer un índice que toma el valor observado en 2010 como base. De esta forma se observa que la evolución del valor de las ventas minoristas en moneda local para el grupo de países LAC 6 ha mantenido una tendencia al alza. Los países han presentado un aumento que ronda entre el 49% y los 224%. En este los menores aumentos se han dado en Perú, Chile y Colombia con crecimientos entre el 49% y el 117%. Dinámica que se explica por el bajo nivel de volumen vendido en el caso de Perú y Colombia (ver Gráfico 22).

Gráfico 22. Índice valor ventas minoritas
(año base=2010)



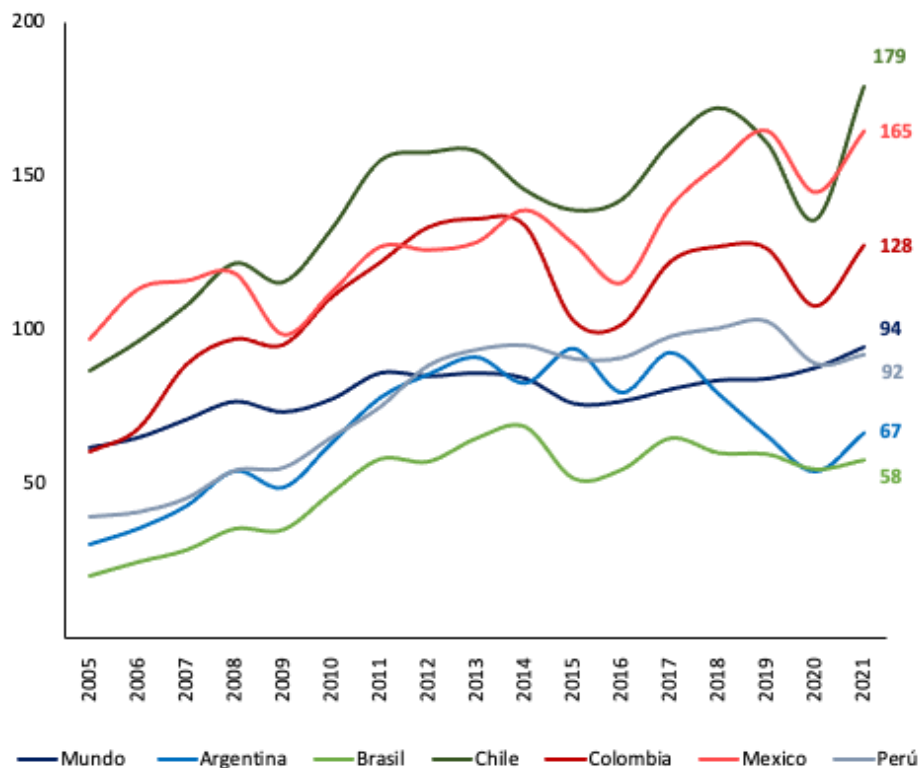
Nota: el índice toma como base 2010 del valor total del volumen vendido.

Fuente: cálculos y elaboración ANIF con base en Euromonitor.

Para el caso de Colombia es posible contemplar que el volumen observado se encuentra subestimado. Si bien el consumo de alcohol en el país se ha mantenido en niveles inferiores al promedio, el creciente *market share* que poseen las actividades ilícitas y la complejidad que existe en torno al seguimiento y control dan indicios de que el volumen de consumo per cápita puede ser mayor al observado. Lo anterior implica que el mercado está perdiendo la posibilidad de aprovechar esa demanda que se alimenta de las bebidas de contrabando, falsificación y adulteración, bien sea porque existe una baja diversidad en la oferta o porque esta no es capaz de atender la demanda en el territorio nacional. Eso se ve refleja en el índice del valor de las ventas. Aunque el crecimiento ha sido poco en los últimos 11 años, desde 2016 se observa una mejor dinámica en el valor de las ventas. Tal comportamiento puede ser asociado a las reformas introducidas por la Ley 1816 de 2016, en las que se introdujo los derechos de explotación, lo que ha dado los primeros pasos para a la introducción de nuevos competidores.

Por el lado de la demanda el gasto per cápita en bebidas alcohólicas registra una gran heterogeneidad entre los LAC 6. En particular, en 2021 el gasto osciló entre USD 179 y USD 58 siendo Chile y Brasil los países con el nivel más alto y bajo, respectivamente. Entre los países de la muestra, Perú y Brasil se ubican por debajo del mundo. Siendo Brasil el que de forma permanente cuenta con un menor gasto respecto al mundial. Por su parte, Colombia se ubica por debajo del de Chile y México, pero superior al mundial y el resto de LAC 6. Lo anterior sugiere que existe una inconsistencia entre el bajo volumen de alcohol vendido en el país (legal) y el registro que se tiene del gasto per cápita, dando indicios claro de que hay una demanda existente que se está satisfaciendo de fuentes distintas a la ofrecidas por el mercado legal (ver Gráfico 23).

Gráfico 23. Gasto en bebidas alcohólicas por país – per cápita (2005-2021)

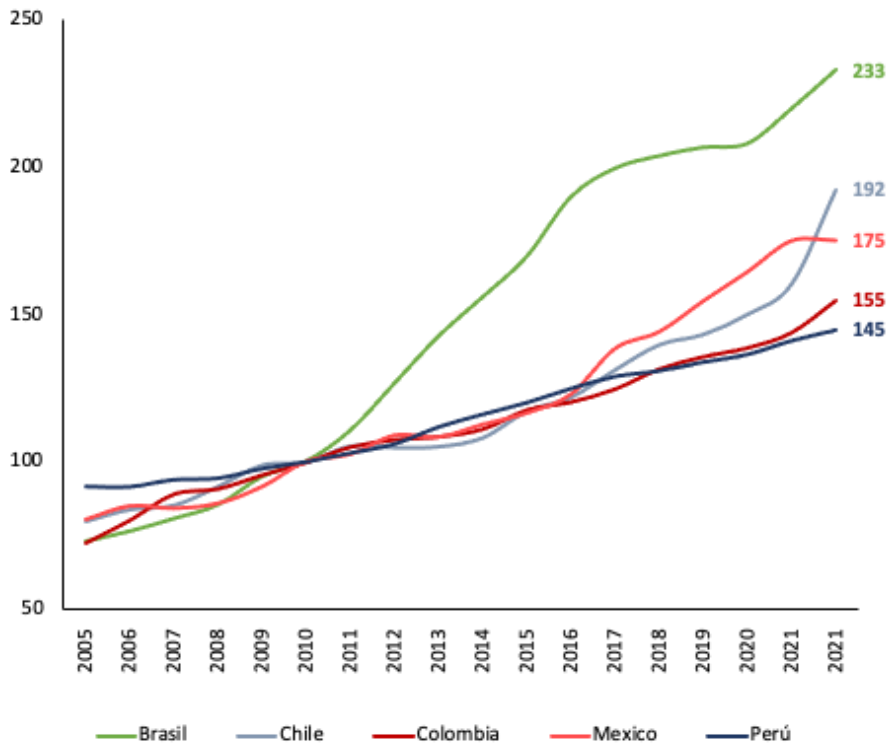


Nota: valores en precios corrientes

Fuente: cálculos y elaboración ANIF con base en Euromonitor

Ahora, aunque el volumen y el valor de las ventas han sido bajos en comparación con los países de la región, Colombia cuenta con una ventaja en materia de precios. Para el análisis en este frente se construyó un Índice (base 2010) a partir del promedio ponderado de los índices de precio cervezas, vinos, licores y otras bebidas alcohólicas, los cuales se calculan agregando una muestra de precios (corrientes) de distintas bebidas pertenecientes a cada grupo. Con esto claro, en el Gráfico 24 se observa que Brasil es el país en el que los precios han aumentado más rápido durante los 16 años considerados. Crecimiento que incorpora parte de la inflación de cada uno de estos países. Por su parte, en Chile, México, Colombia y Perú los índices se ubican en valores cercanos. Las variaciones se han ubicado en un rango entre 45% - 133%, lo que no se considera alto.

Gráfico 24. Índice de precios de las bebidas alcohólicas – con Argentina
(año base 2010=100)



Fuente: cálculos y elaboración ANIF con base en Euromonitor.

En el caso de Colombia, además de ser el segundo país con el menor aumento en los precios, los incrementos han sido inferiores a la variación del IPC, que entre 2005 y 2021 registró un crecimiento del 90%. Esto indica que a pesar de que la estructura impositiva en el país ha puesto presión sobre los precios, el país cuenta con un mercado que da buenas señales para nuevos competidores. No obstante, es necesario garantizar condiciones de mercado orientadas a la libre competencia. Sin esto se va a

continuar alimentando el mercado ilegal existente, la carencia de una visión de competitividad e innovación en los procesos productivos y en el funcionamiento financiero del sector, así como la existencia de barreras de entrada.

De esta forma se puede concluir que el mercado de bebidas alcohólicas en Colombia es poco competitivo, lo que se deriva en poca oferta y una gran demanda desatendida que es absorbida por el mercado ilegal. Dado eso, existe una gran oportunidad para permitir la entrada de productores que capturen los vacíos del mercado nacional. Lo que tiene un efecto directo sobre el recaudo asociado al consumo y la generación de nuevos empleos en el mercado. Sin embargo, se requiere de condiciones adecuadas e igualitarias para los productores.

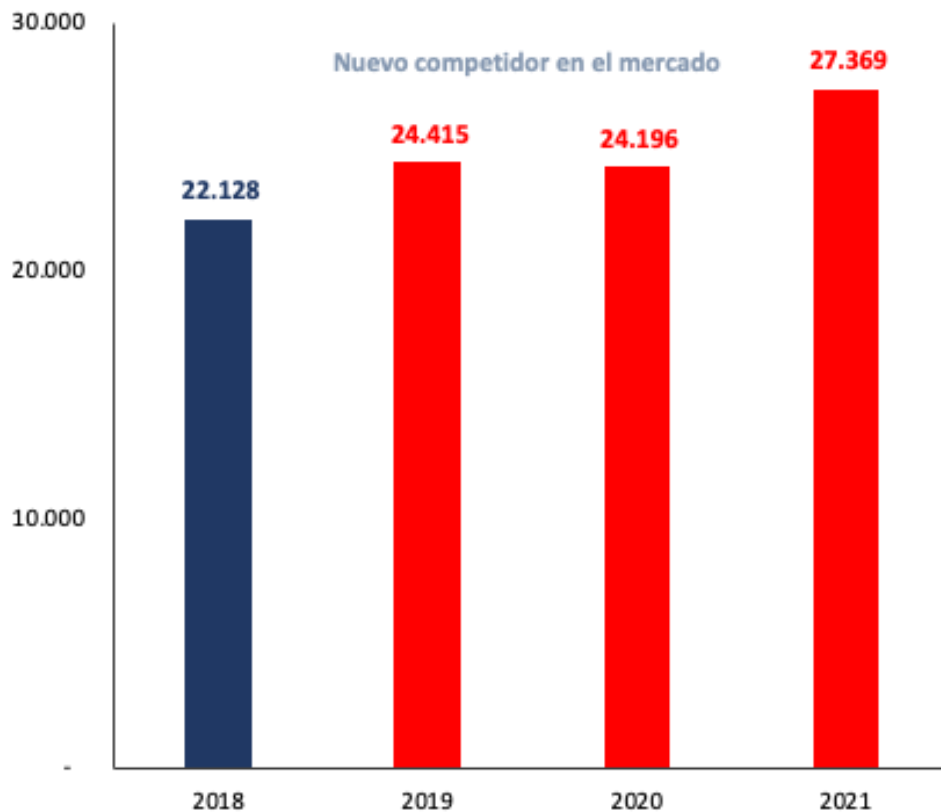
Además de los efectos directos de un mercado competitivo, la dinamización de la producción significa nueva inversión para los departamentos dirigida a la generación de industria. Eso no solo se traduce en infraestructura y empleos directos, también favorece la generación y desarrollo de actividades económicas complementarias asociadas a las nuevas dinámicas sociales y productivas que trae la industrialización.

Impacto de la libre competencia en el empleo

Los beneficios de un nuevo competidor en términos de empleo son claros e identificables en el “Caso Bavaria”. El mercado de Cerveza en Colombia es poco competitivo y se encuentra concentrado en pocos productores. Hasta 2018 Bavaria (compañía de la familia Ab InBev) contaba con el 98.0% del *market share*, lo que le permitía actuar como una figura monopolística. Sin embargo, en 2019 Central Cervecera de Colombia (CCC) entra como nuevo competidor al mercado con el objetivo de lograr alcanzar una participación del 11% en el largo plazo. Tras 3 años en el mercado la CCC ha logrado alcanzar una participación de 2.6% con sus marcas propias y un 3.9% adicional con la elaboración de Heineken.

La entrada de esta nueva empresa ha tenido un impacto positivo en la generación de empleo en la industria. Si bien el incremento puede estar asociado a un aumento en la demanda, en 2019 el efecto se explica en su mayoría por la entrada de CCC. En el primer año de producción se crearon 2.287 empleos en la industria, equivalentes a una variación de 10.3% que en su mayoría se explica por los empleos de la CCC (contribución de 9.7pp), ver Gráfico 25. En los años siguientes la generación de empleo ha estado asociada al crecimiento de este nuevo competidor, a la demanda creciente y dinámicas competitivas que se han ejercido sobre Bavaria quien, en respuesta, ha generado nuevas estrategias de mercado que también han redundado en un mayor crecimiento del empleo.

Gráfico 25. Personal ocupado en la producción de malta, elaboración de cervezas y otras bebidas malteadas (2018-2020)



Fuente: cálculos y elaboración ANIF con base en DANE – EMMET.

En materia de tributación, la entrada de Central Cervecera tiene como efecto inicial un desplazamiento de la demanda, lo cual es clave para que la empresa aumente su participación en el mercado. Ese desplazamiento, aunque puede incorporar algo de nueva demanda, no lleva un incremento inicial del recaudo por impuesto al consumo. Sin embargo, en el mediano/largo plazo, la oferta de nuevos productos en el mercado de la cerveza puede resultar en la generación de nuevos consumidores que, a la larga, incrementarían el recaudo asociado al consumo de cerveza (ver Gráfico 26).

Gráfico 26. Recaudo por impuesto al consumo de cervezas
(2015-2021, billones de pesos)

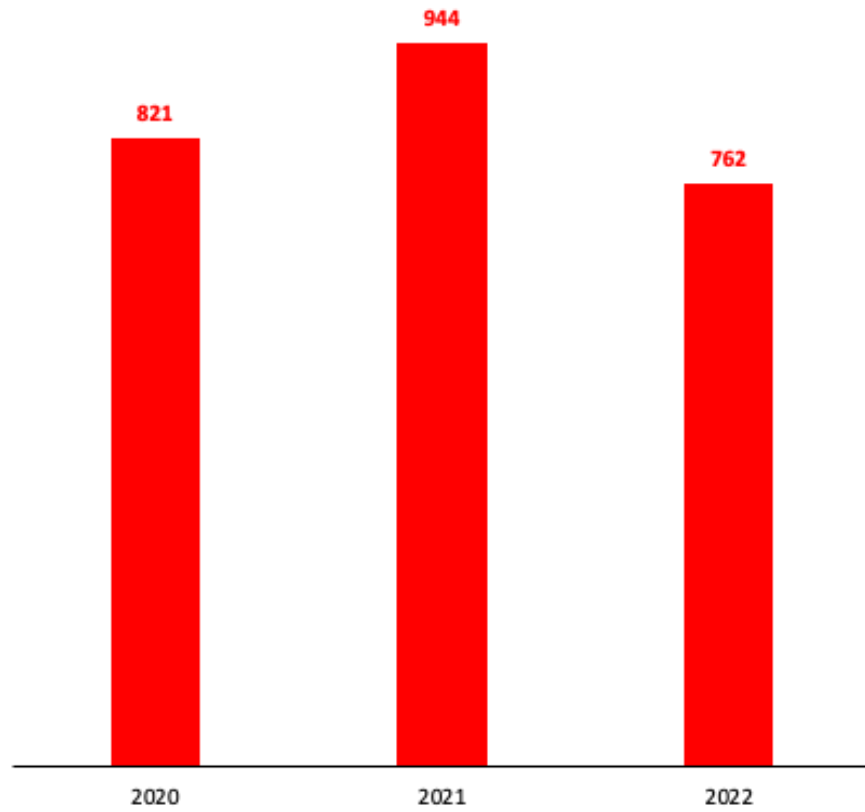


Fuente: cálculos y elaboración ANIF con base en FUT-CHIP

En ese sentido, tal como muestra el caso apenas expuesto, la entrada de nuevos competidores y un mercado que lo permita genera prácticas de competencia que promueven la creación de nuevos empleos, impulsan la innovación en productos y diversifican la oferta existente. La evidencia demuestra que, de darse una situación similar en el sector de los licores y llegar a un escenario en el que hay más oferentes y un mercado diverso, el impacto sobre la generación de empleos en toda la cadena de producción y comercialización de licores sería significativo.

Finalmente, se realizó un ejercicio para proyectar el potencial de generación de empleo de las actividades relacionadas con la producción y comercialización de bebidas alcohólicas. Tal como muestra el Gráfico 27 las actividades relacionadas generan al redor de 800 mil empleos anuales. Si se toma como punto de partida el crecimiento esperado para las ventas del sector (en promedio 4.3% anual en los próximos 4 años) el potencial de generación de empleo es de 185 mil empleos adicionales a 2026.

Gráfico 27. Ocupados en el sector de bebidas alcohólicas
(Miles, 2020-2022*)



Fuente: cálculos y elaboración ANIF con base GEIH

Conclusiones

Colombia es el único país del mundo que mantiene prácticas de monopolio productivo de alcohol. La necesidad de modernizar al sector no da espera. El modelo de producción local, en cabeza de las licoreras departamentales, tiene la oportunidad de adaptarse a un sector con un potencial de crecimiento y modernización significativos y unos consumidores que exigen mayores niveles calidad y diversificación. La entrada de nuevos competidores, sobre la base de una normatividad clara que genere garantías jurídicas a los productores, puede ser un motor de crecimiento para el país. Tal como se ha analizado a lo largo de este documento, la diversificación del mercado puede tener impactos positivos en el recaudo departamental, vía mayor recaudo por impuestos al consumo y derechos de explotación, en particular de producción de bebidas. Además, Colombia tiene un mercado potencial que la oferta no está cubriendo y que continúa desplazándose al segmento ilegal, con todas las consecuencias en términos de déficit tributario, círculos de violencia, salud pública e incapacidad por parte del Estado que eso genera. Por su parte, los impactos en términos de generación de empleo de calidad que un mercado competitivo podría traer no son menores. En suma, una industria competitiva, innovadora y que se proyecte hacia el exterior puede ser una fuente significativa de empleo y crecimiento económico para el país.

Bibliografía

- Agencia UNAL (2020). Intoxicación por metanol se agrava en la cuarentena: <http://agenciadenoticias.unal.edu.co/detalle/intoxicacion-por-metanol-se-agrava-en-la-cuarentena>
- Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP), (2022) – Formulario Único Territorial [conjunto de datos]. Contaduría General de la Nación. Disponible en: https://www.chip.gov.co/schip_rt/index.jsf
- Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP), (2022) – Información contable pública. [conjunto de datos]. Contaduría General de la Nación. Disponible en: https://www.chip.gov.co/schip_rt/index.jsf

- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) – Encuesta Mensual Manufacturera con Enfoque Territorial (EMMET), 2022. (Derecho de petición)
- Education Management Information System (EMIS), (2022) – Sector destilador [conjunto de datos]. Disponible en <https://www.emis.com/es> (acceso privado).
- Euromonitor International, 2020. “Illicit Trade in Times of Coronavirus”. Disponible en: <https://go.euromonitor.com/white-paper-consulting-2020-COVID-19-and-illicit-trade.html>
- Euromonitor International, 2015. “The Illegal Alcoholic Beverages Market In Six Latin American Countries 2015”. Disponible en: https://www.tracit.org/uploads/1/0/2/2/102238034/illegal_alcohol_in_latam_full_report_2016_en.pdf
- Euromonitor (2022) – Panel Bebidas Alcohólicas [conjunto de datos]. Disponible en: <https://www.euromonitor.com/our-expertise/passport> (acceso privado)
- La República (2020). Una quinta parte de las bebidas alcohólicas en el territorio nacional se ve afectada por la ilegalidad: <https://www.larepublica.co/empresas/una-quinta-parte-de-las-bebidas-alcoholicas-en-el-pais-se-ve-afectada-por-la-ilegalidad-3042558>
- Portafolio (2021). Incautaciones de cigarrillos y licor superaron los \$14 mil millones: <https://www.portafolio.co/economia/incautaciones-de-cigarrillos-y-licor-de-contrabando-superaron-los-14-mil-millones-en-2020-549881>
- OPS, 2020. “Alcohol Use during the COVID-19 pandemic in Latin America and the Caribbean” disponible en: https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/52646/PAHONMHMHCovid-19200042_spa.pdf?sequence=5&isAllowed=y
- Rico, D., Wiesner, D., y Giraldo, F. (2020). Estrategias para promover el mercado legal en Colombia: Estudio Cadena de Valor Criminal del Alcohol Ilegal en Colombia. Instituto de Ciencia Política. Hernán Echavarría Olózaga.