

Una estimación de la
adulteración y la falsificación de
bebidas alcohólicas
en Colombia

Juan Gonzalo Zapata
Adriana Sabogal

Ana Cecilia Montes
Germán Rodríguez
Jairo Castillo



Una estimación de la
adulteración y la falsificación de
bebidas alcohólicas
en Colombia

Juan Gonzalo Zapata
Adriana Sabogal

Ana Cecilia Montes
Germán Rodríguez
Jairo Castillo

Una estimación de la adulteración y la falsificación de bebidas alcohólicas en Colombia

Zapata, Juan Gonzalo; Sabogal, Adriana | Autores
Montes, Ana Cecilia; Rodríguez, Germán; Castillo, Jairo | Coautores
La Imprenta Editores S.A., Bogotá, D.C., 2012
ISBN: 978-958-57092-6-3
Formato: 17 x 25 | Páginas: 102 | Tiraje 400

Una estimación de la adulteración y la falsificación de bebidas alcohólicas en Colombia

ISBN: 978-958-57092-6-3

Primera edición: noviembre 2012

Derechos reservados.

Esta publicación no puede ser utilizada de manera total o parcial. No puede ser registrada ni reproducida en ninguna forma ni por ningún medio, sea éste mecánico, fotoquímico, electrónico o magnético, o cualquier otro, sin el permiso previo y escrito de los autores.

© 2012 SabMiller Bavaria, Fedesarrollo

SabMiller Bavaria
Bogotá D.C., Colombia
www.bavaria.com.co

Fedesarrollo
Bogotá D.C., Colombia
www.fedesarrollo.org.co

Coordinación editorial: Adriana Sabogal

Diseño y diagramación: Consuelo Lozano | mconsuelolozano@gmail.com | Formas Finales Ltda.
Diseño de cubierta: Claudia San Juan | Formas Finales Ltda.

Las opiniones y conceptos expresados en esta publicación son de responsabilidad estricta de sus autores y no comprometen al Gobierno colombiano, ni a las entidades vinculadas a esta iniciativa.

Impresión y encuadernación: La Imprenta Editores S.A.
Impreso en Colombia | Printed in Colombia

CONTENIDO

1 INTRODUCCIÓN	1
2 CARACTERIZACIÓN DEL MERCADO LEGAL DE LAS BEBIDAS ALCOHÓLICAS EN COLOMBIA	5
Empleo y producción del sector de bebidas alcohólicas	5
Tendencias del mercado de bebidas alcohólicas	6
Recaudo tributario de las bebidas alcohólicas	9
3 CARACTERIZACIÓN DEL MERCADO ILEGAL DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS EN COLOMBIA	15
¿Por qué existen incentivos para la adulteración y falsificación de bebidas alcohólicas?	15
Revisión de las estimaciones del mercado ilegal de bebidas alcohólicas	31
Trabajo de campo para la caracterización de la adulteración en Colombia	42
4 ESTIMACIÓN DE LA ADULTERACIÓN: CÁLCULO DE LA OFERTA RESIDUAL DE ALCOHOL ETÍLICO	55
Mercado del alcohol etílico en Colombia	55
Medición de la adulteración de bebidas derivadas de la caña de azúcar	60
5 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	77
Recomendaciones	78
6 BIBLIOGRAFÍA	83
7 ANEXOS	87

La ilegalidad es una de las problemáticas de mayor importancia en la economía colombiana, ha sido persistente a lo largo del tiempo y afecta a varios sectores a pesar de los esfuerzos del gobierno nacional por controlarla. Específicamente, gran parte del interés en estas actividades se ha concentrado en el contrabando y el narcotráfico. La DIAN estima que sólo la primera actividad mueve unos US\$6.000 millones anuales en el país, lo que representa una pérdida cercana a US\$1.500 millones en recaudo de impuestos -equivalente al 0,5% del PIB. Dentro de la ilegalidad uno de los mercados más rentables es el de bebidas alcohólicas. Así mismo, la adulteración y falsificación ha sido uno de los fenómenos que mayor preocupación ha generado, especialmente en los últimos años por su importante crecimiento. Ahora bien, aunque se reconoce que existe un grave problema de adulteración de bebidas alcohólicas, no se tiene conocimiento e información completa sobre esta actividad ilegal; por el contrario, la información disponible es parcial y sus fuentes son tan diversas que no permiten tener una visión integral del problema.

En los últimos años se han adelantado trabajos que han estimado el tamaño de la producción de bebidas alcohólicas adulteradas. Un estudio de tiempo atrás de la Universidad del Externado de Colombia y la ANDI (1999) mide la adulteración y falsificación de 18 productos (medicamentos, alimentos, licores y productos de consumo masivo, entre otros). Para 1998, este estudio encuentra que la adulteración y falsificación del aguardiente de caña y ron (en una misma categoría) alcanzó el 21% de la oferta legal y la de brandy el 3,4%. En un estudio más reciente de la Universidad Javeriana, que contó con una alta participación de los empresarios del sector y un amplio trabajo de campo, se concluye que 1 de cada 4 botellas comercializadas en Colombia es falsificada o adulterada². Un panorama más

¹ Estudio financiado por SabMiller Bavaria S.A. Queremos dar nuestros agradecimientos a todas las entidades y funcionarios que prestaron su ayuda para el desarrollo de este estudio. En particular queremos agradecer a los funcionarios de las empresas distribuidoras de licores como Sulicor, Representaciones Continental, MAKRO, Dispresco, Almacenes Éxito en Medellín y UT Comercializadora; a las licoreras departamentales como la FLA, la ELC y la ILV; a las autoridades representadas en la DIJIN, la POLFA, la SIJIN, la Fiscalía y el CTI; a las Secretarías de Renta de Cundinamarca y Valle; a los funcionarios de la DIAN; a los funcionarios de Asobares, Diageo, ACIL, Acodil, Pernod Ricard y a las autoridades sanitarias como el INVIMA, la Superintendencia Nacional de Salud y la Secretaría Distrital de Salud. Este trabajo contó con la participación de CJS International inc. en el desarrollo del trabajo de campo.

² Instituto de políticas de Desarrollo (IPD), Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Pontificia Universidad Javeriana (2010).

preocupante se presenta en un trabajo adelantado por la Universidad de Antioquia, en el que mediante estimaciones econométricas espacio-estado se concluye que cerca del 50% de los licores que se comercializan en el departamento de Antioquia es ilegal, es decir adulterado, carrusel o contrabando³. Así mismo, un estudio realizado por Apoyo Consultoría para el mercado peruano de licores informales, mediante el cálculo de la oferta residual de alcohol etílico, encuentra que hay un excedente importante de este insumo que se desvía hacia la adulteración⁴. Para el 2008 estima que el 6% del mercado peruano de bebidas alcohólicas corresponde a bebidas alcohólicas informales (adulteradas) derivadas de la caña de azúcar.

Si bien estos trabajos han permitido contextualizar y poner en perspectiva el problema de la adulteración y falsificación de bebidas alcohólicas, se encuentran algunas limitaciones metodológicas y divergencias en definiciones que impiden tener total certeza sobre sus estimaciones. Si bien hay diferencias conceptuales entre la falsificación y la adulteración de bebidas alcohólicas, en la práctica es posible encontrar casos en los que se incurre en ambos delitos, de forma que la línea que los separa tiende a ser muy difusa. Por lo tanto, aunque haya definiciones de cada una dentro de la normatividad, no es sencillo establecer esa distinción en la práctica, por lo que en este estudio se emplearán como sinónimos. Al referirnos a adulteración se incluye el licor falsificado.

Este trabajo realiza un diagnóstico tanto del mercado legal como ilegal y estima el tamaño del mercado de las bebidas alcohólicas adulteradas y falsificadas. Este trabajo se adelantó, en una primera parte a partir de un trabajo de campo con entrevistas a profundidad con los principales actores del mercado de las bebidas alcohólicas legales a nivel nacional y departamental, de una revisión de estudios nacionales e internacionales sobre el tema, junto con un estudio de caso en Bogotá, Cali y Medellín en donde se entrevistó a las fuerzas de ventas de distribuidores de bebidas alcohólicas y se realizaron grupos focales con tenderos⁵. Segundo, se estimó la magnitud de esta actividad ilegal a partir del cálculo de la oferta residual de alcohol etílico en la economía colombiana. En particular para las bebidas derivadas de la caña de azúcar. Tercero, se midió el impacto fiscal de la ilegalidad en las finanzas nacionales y departamentales y el impacto sobre la salud pública. Así mismo, para el desarrollo del trabajo se recopiló toda la información disponible de producción y consumo de bebidas

³ Centro de Investigaciones y Consultorías (CIC), Universidad de Antioquia (2011).

⁴ Apoyo Consultoría (2009).

⁵ El trabajo de campo se desarrolló en los meses de abril y mayo de 2012.

alcohólicas, de los impuestos al consumo e IVA cedido y de las finanzas departamentales, entre las más importantes.

En la caracterización del mercado legal de las bebidas alcohólicas en Colombia se muestran los principales actores económicos del sector, el empleo generado, la producción industrial, las tendencias de ventas y el recaudo tributario que produce este mercado. Esta caracterización es importante para entender la magnitud y las dimensiones del problema de la adulteración sobre el sector de bebidas alcohólicas. Así mismo, se elabora una caracterización del mercado ilegal de bebidas alcohólicas en Colombia. Se explican los principales incentivos que generan la adulteración y falsificación de bebidas alcohólicas y se revisan algunas de las metodologías empleadas para la cuantificación de este fenómeno. De igual forma, a partir de las entrevistas realizadas se construye una primera aproximación a la cadena de valor de la adulteración y falsificación, y se presentan algunos de los principales hallazgos del trabajo de campo. Para el cálculo de la oferta residual de alcohol ético se realizó una estimación detallada del mercado de alcohol potable en Colombia, para esto se utilizó información de la DIAN, de la Encuesta Anual Manufacturera e inclusive se consultaron a las principales empresas y comercializadoras de alcohol en el país. A su vez la estimación del costo fiscal de la adulteración para las finanzas departamentales y nacionales, relaciona lo que dejan de percibir los fiscos estatales, el peso de estos impuestos en el total de ingresos de los departamentos y el impacto de los mismos el financiamiento de la salud y deporte, sectores favorecidos con estos recursos. El estudio finaliza con conclusiones y recomendaciones tanto para las empresas del sector como para el gobierno nacional.

El estudio dejó en claro que hay razones objetivas que explican el incremento de la adulteración en los últimos años. Esta es una actividad compleja y sofisticada que está muy lejos de la imagen del adulterador de viejo cuño que producía unas pocas botellas para vender en su barrio o en las fiestas del municipio. La adulteración, que pudo mover unas 21 millones de botellas al año en los últimos cuatro años, ya es liderada por empresarios ilegales que cuentan con financiamiento, redes de comercialización e inclusive utilizan la fuerza de la intimidación armada para controlar sus mercados. Se encontró además que en Colombia hay un muy fácil acceso a las materias primas necesarias para la producción de licores, con lo cual se puede producir licores adulterados sin encontrar muchas barreras para el acceso a los insumos. Finalmente, se debe mencionar que ante el auge de la adulteración tanto los empresarios como las autoridades nacionales y departamentales han fortalecido sus mecanismos de control. El aumento del licor incautado y aprehendido durante los últimos dos años es una muestra de ello; sin embargo, aún falta mucho por hacer para mejorar las diferentes acciones que se adelantan para controlar la adulteración.

2 | CARACTERIZACIÓN DEL MERCADO LEGAL DE LAS BEBIDAS ALCOHÓLICAS EN COLOMBIA

El mercado de las bebidas alcohólicas en Colombia tiene varias particularidades; una de ellas es que cuenta con estructuras de producción, distribución, ventas e introducción de bebidas alcohólicas que provienen de la colonia con los monopolios departamentales de los licores de más de 20 grados alcoholimétricos. Otras particularidades importantes que son la existencia de un consumo muy regionalizado y un importante recaudo en términos de impuestos por parte de este sector que se concentra en unos pocos departamentos donde las licoreras departamentales son fuertes.

1. EMPLEO Y PRODUCCIÓN DEL SECTOR DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS

La industria de las bebidas alcohólicas en Colombia está conformada por tres subsectores diferenciados: i) el de elaboración de licores destilados, ii) el de la elaboración de bebidas fermentadas y iii) el de producción de cervezas. El sector de las bebidas se conforma por las industrias que producen bebidas alcohólicas, no alcohólicas y aguas minerales⁶.

A. PERSONAL OCUPADO

De acuerdo a la Encuesta Anual Manufacturera del DANE, el sector de producción de bebidas alcohólicas empleó en 2009 cerca de 6.582. La producción de cervezas y similares concentra en promedio el 65% del total de personal empleado por la industria de bebidas alcohólicas, lo cual refleja la importancia de esta rama industrial (Gráfico 1).

PRODUCCIÓN⁷

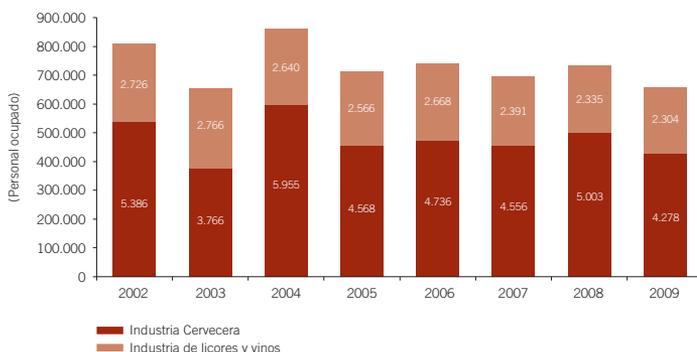
El valor de la producción de la industria de bebidas alcohólicas en pesos constantes de 2011 ascendió a \$5,1 billones en 2009 (Gráfico 2). Por su parte, el valor de la producción

⁶ Dentro de la categoría de bebidas alcohólicas se toman en cuenta la producción y elaboración de licores destilados, vinos y cervezas.

⁷ A partir de 1992, en la EAM, se excluyen los impuestos indirectos (IVA y consumo) del cálculo de la producción bruta.

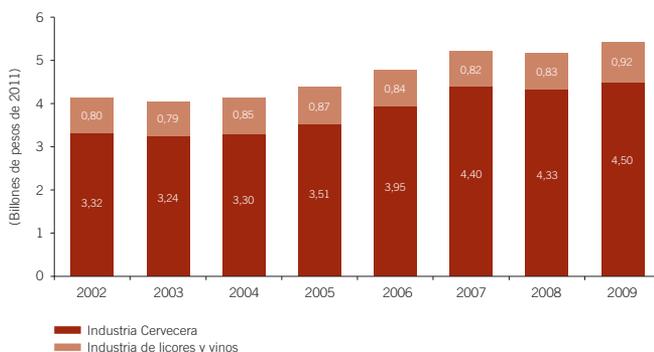
de la industria cervecera representa en promedio el 82% del total producido por la industria de bebidas alcohólicas. La producción de cerveza y similares explicó, entre 2002 y 2009, en promedio el 59% de la producción total del sector de bebidas alcohólicas y no alcohólicas. La industria de bebidas alcohólicas representó en promedio el 4,1% del valor de la producción de la industria nacional durante el mismo período.

GRÁFICO 1 | PERSONAL OCUPADO POR EL SECTOR DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Anual Manufacturera - DANE.

GRÁFICO 2 | VALOR DE LA PRODUCCIÓN DE LA INDUSTRIA DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Anual Manufacturera - DANE.

2. TENDENCIAS DEL MERCADO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS

El consumo de bebidas alcohólicas en el país tiene un tinte regional muy marcado. Por un lado, los hábitos de consumo difieren según la región: en la Cundiboyacense se consume más cerveza, en el Eje Cafetero el consumo de aguardiente es mayor y, en la Costa Atlántica el consumo de Whisky y Ron es más importante que en las otras regiones. Por otro lado,

es interesante observar que las marcas departamentales de licores son muy reconocidas dentro de cada departamento, por lo que el consumo también se orienta hacia las marcas propias⁸. Sin embargo, este fenómeno ha sido contrarrestado por efectos de moda en el consumo de algunas marcas de licores departamentales (p.ej. el aguardiente antioqueño o el Néctar Club). A pesar de esta regionalización del consumo, la cerveza tiene históricamente la mayor parte de mercado con en promedio el 90% de las ventas, en volumen de alcohol vendido, seguido por el aguardiente y ron que conjuntamente representan aproximadamente el 5% del consumo nacional (Anexo 1).

Entre 2003 y 2010, el total de las ventas de bebidas alcohólicas en Colombia mostró una variación porcentual de 20,6%, al alcanzar los 2.239 millones de unidades de 750cc en 2010. En relación a las ventas del sector, la cerveza es la bebida alcohólica con mayores ventas: en 2010 alcanzaron 2.064 millones de unidades de 750cc (Gráfico 3) lo que representa cerca del 92% del mercado en ese año. Por su lado, las ventas de aguardiente y ron (nacional e importado) representan en promedio el 3,6% y el 1,9% respectivamente de las ventas incluyendo cerveza; sin embargo, sin incluir cerveza, el aguardiente tiene el 50% de las ventas, posicionándose como la segunda bebida alcohólica más importante en ventas y, el ron tiene aproximadamente el 20% de las ventas del mercado de licores (Gráfico 4).

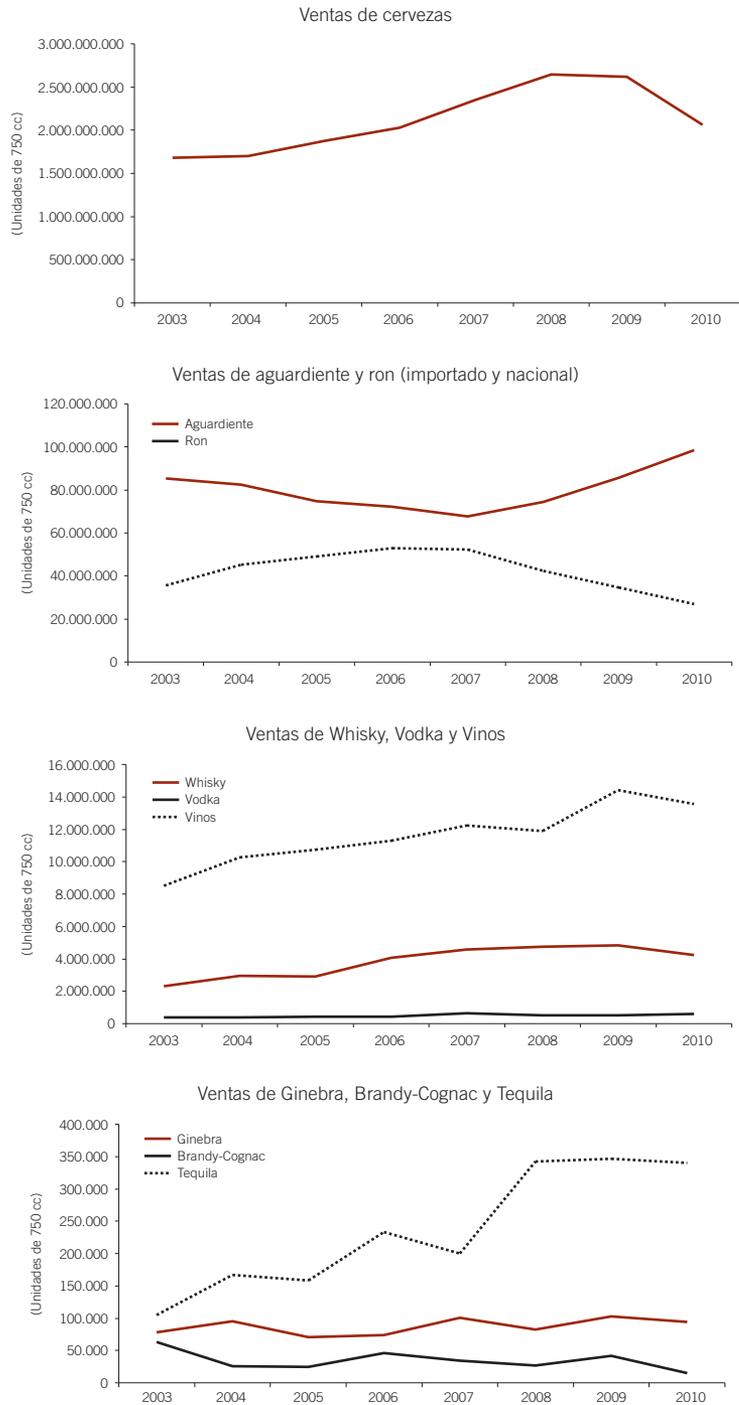
De otra parte, las ventas de vinos han aumentado de manera importante durante el período (Gráfico 3). En cuanto al Whisky y al vodka, sus ventas se multiplicaron por 1,8 y 1,5, respectivamente durante el mismo período. Otros licores espirituosos como el tequila, la ginebra y el brandy/cognac tienen aún una baja participación en el mercado (Gráfico 4).

Así mismo, hay que resaltar que las bebidas de menos de 15 grados tienen un peso importante dentro del mercado total: tienen una participación promedio de 17,5%, sin incluir cerveza. Hay otras bebidas como los vinos que han venido aumentando su participación en el mercado: pasaron del 5% en 2003 al 9% en 2010.

Por su parte, en los últimos 20 años las importaciones de bebidas alcohólicas han mostrado un comportamiento variable, tanto en las cantidades importadas como en los países de origen, así como en los tipos de productos predominantes. Entre 1991 y 2011, las importaciones de bebidas alcohólicas crecieron un 1100% en cantidades, que sumaron cerca de 57 millones de unidades en 2011 (Gráfico 5).

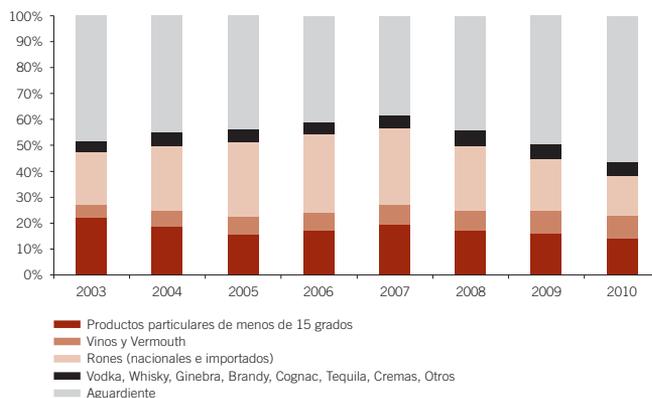
⁸ Esto también se explica debido a que los departamentos tienen también la opción de ejercer el monopolio sobre la introducción de licores en su territorio, por ende aunque pueden existir convenios de introducción interdepartamentales, existen cupos de introducción, lo que puede limitar el consumo de licores de otros departamentos.

GRÁFICO 3 | EVOLUCIÓN VENTAS PRINCIPALES BEBIDAS ALCOHÓLICAS NACIONALES E IMPORTADAS 2003-2010 (BOTELLAS DE 750CC)



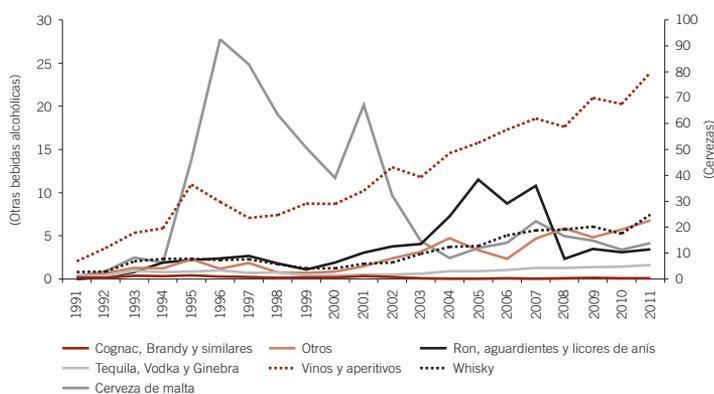
Fuente: Fondo-Cuenta, ACIL, SabMiller Bavaria y Sistemas y Computadores.

GRÁFICO 4 | PARTICIPACIÓN VENTAS TOTALES POR CATEGORÍAS SIN INCLUIR CERVEZA, 2003-2010



Nota: Todas las bebidas alcohólicas se convierten en unidades de 750cc.
Fuente: Fondo-Cuenta, ACIL y Sistemas y Computadores.

GRÁFICO 5 | IMPORTACIONES DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS POR CATEGORÍA (MILLONES UNIDADES DE 750 CC)



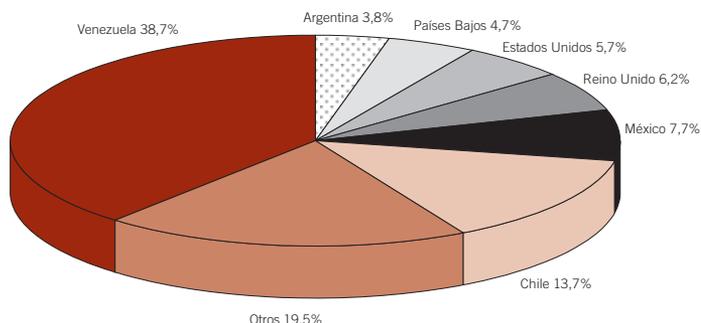
Fuente: Elaboración propia a partir de información DANE.

De acuerdo con el Gráfico 6, durante el período 1991-2011, las importaciones de bebidas alcohólicas provinieron principalmente de Venezuela (38,7%), Otros países (19,5%), Chile (13,7%), México (7,7%), Reino Unido (6,5%) y Estados Unidos (5,7%).

3. RECAUDO TRIBUTARIO DE LAS BEBIDAS ALCOHÓLICAS

Existe una extensa normatividad que regula las tarifas y bases sobre las cuales se cobran los impuestos a las bebidas alcohólicas (Anexo 2). Esta estructura impositiva fue heredada de instituciones que datan desde mediados del Siglo XVIII, las cuales constituían unas de

GRÁFICO 6 | IMPORTACIONES DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS POR PAÍS DE ORIGEN (1991-2011)



Fuente: Elaboración propia a partir de información DANE.

las principales rentas para la corona española. Desde la perspectiva económica, el cobro de estos impuestos a las bebidas alcohólicas se justifica bajo el argumento de que su consumo genera externalidades negativas que pueden implicar costos no deseados, generalmente asociados al sistema de salud, que disminuyen el bienestar de la sociedad. Éste es también el caso, por ejemplo, del consumo de cigarrillo.

A. IMPORTANCIA DEL RECAUDO POR CONCEPTO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS

El ejercicio del monopolio de los licores en Colombia ha sufrido en los últimos años un proceso de reestructuración, el cual sin duda conlleva a una recomposición del destino de las utilidades de esta industria hacia el sector privado y a una concentración del recaudo por concepto de impuestos en unos pocos departamentos. El Cuadro 1 detalla el total de recaudo de los departamentos por concepto de impuesto al consumo e IVA de licores y cervezas (nacionales y extranjeros) entre 2001 y 2009. Los departamentos de Cundinamarca (incluyendo Bogotá), Antioquia, Valle del Cauca, Santander y Atlántico concentran el 61% del total recaudado por concepto de estos impuestos. Cabe mencionar que estos departamentos a su vez concentran el 54,3% de la población total del país. En contraste, los demás departamentos recaudan poco por concepto de estos impuestos: los primeros 24 departamentos listados en el Cuadro 1 representan en conjunto el 29,1% del total recaudado entre 2001 y 2009.

El Gráfico 7 muestra los ingresos tributarios corrientes (de libre destinación⁹) recaudados por los departamentos por concepto de diferentes impuestos en donde se incluyen los de

⁹ En cervezas, el impuesto al consumo de libre destinación corresponde a 40 de los 48 puntos porcentuales del impuesto al consumo. En el caso de los licores, corresponde al 65% del total recaudado por impuesto al consumo.

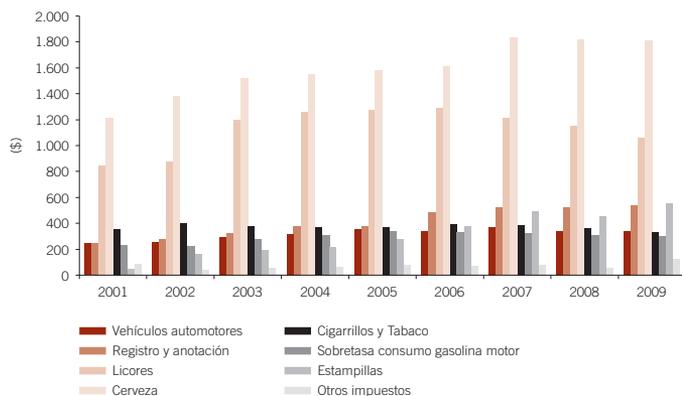
**CUADRO 1 | RECAUDO TOTAL POR IMPUESTO AL CONSUMO E IVA DE CERVEZAS Y LICORES NACIONALES E IMPORTADOS
(MILLONES DE PESOS CONSTANTES DE 2011)**

Departamento	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total 2001-2009
San Andrés Islas	180	6	1	0	0	0	0	0	774	962
Vaupés	679	1.129	914	331	834	1.168	1.129	1.542	2.401	10.125
Guanía	1.315	1.093	1.315	1.464	1.351	1.103	1.169	1.481	2.239	12.530
Amazonas	1.345	850	1.236	1.717	1.608	1.743	1.779	1.673	2.437	14.388
Vichada	790	1.187	1.667	2.092	2.774	3.574	2.578	2.639	2.955	20.256
Arauca	10.518	11.662	14.156	11.075	11.369	16.008	15.777	16.276	16.736	123.576
Guajira	7.559	13.169	12.517	13.266	14.476	14.394	28.830	16.944	26.003	147.158
Putumayo	16.195	13.195	19.091	19.300	17.716	19.411	16.810	17.031	14.905	153.654
Huila	9.160	12.651	13.389	14.585	16.590	18.754	18.835	19.827	47.298	171.088
Casanare	20.321	21.942	29.431	30.126	17.406	35.111	10.809	38.486	44.718	248.351
Caquetá	26.174	22.047	30.089	31.786	27.818	28.452	28.964	28.850	29.581	253.761
Choco	16.165	16.022	31.112	28.004	33.821	38.822	39.993	36.381	27.390	267.709
Quindío	15.435	13.922	32.288	40.298	40.165	39.849	44.640	45.436	43.010	315.043
Sucre	32.760	29.063	44.639	46.736	47.665	45.417	45.178	50.721	51.136	393.314
Cesar	31.927	38.186	40.514	50.269	50.721	48.327	54.179	45.953	60.747	420.824
Risaralda	15.109	61.028	77.518	79.989	73.093	67.689	73.801	54.939	62.353	565.520
Magdalena	51.902	54.098	68.251	72.847	71.551	73.950	79.236	69.923	71.395	613.153
Cauca	36.142	44.975	65.118	86.276	97.615	88.186	83.005	64.992	38.547	639.292
Guaviare	66.585	63.276	83.305	87.627	85.539	76.498	81.130	54.912	70.231	629.387
Nariño	67.595	71.814	77.321	71.581	72.950	77.566	81.130	87.667	47.849	655.473
Caldas	44.212	45.967	73.303	76.512	86.158	95.261	78.805	87.444	89.235	676.896
Meta	53.037	80.523	102.165	112.856	99.076	87.636	96.356	86.174	86.537	804.361
Córdoba	67.356	73.683	98.238	108.338	101.561	111.858	106.322	99.871	96.030	863.257
Tolima	64.101	78.304	105.096	115.924	113.724	97.292	112.562	104.173	110.692	901.868
Bolívar	89.358	76.595	109.093	57.322	117.829	100.141	136.269	130.820	143.923	961.350
Norte de Santander	65.608	67.144	119.878	127.555	122.150	119.453	105.443	102.307	141.623	971.162
Boyacá	106.086	113.582	125.793	124.913	132.170	140.684	133.457	147.770	150.152	1.174.607
Atlántico	125.661	111.937	146.283	145.373	141.668	138.176	147.433	137.673	139.813	1.234.017
Santander	110.862	118.081	144.020	150.565	144.042	148.724	166.695	167.423	163.230	1.313.642
Valle	236.154	292.477	370.857	419.524	379.385	429.144	401.301	344.155	353.626	3.226.623
Antioquia	437.738	500.202	547.163	537.731	624.300	655.121	665.726	654.785	497.224	5.119.989
Cundinamarca	717.656	700.245	875.067	898.903	873.875	859.368	929.488	954.621	896.645	7.705.867
Total	2.545.686	2.750.054	3.460.828	3.564.883	3.621.000	3.678.879	3.783.550	3.672.887	3.531.436	30.609.204

Nota: Información licores nacionales proviene de FND y Superintendencia Nacional de Salud; información de licores y cervezas importados proviene de Fondo Cuenta de la FND e información de cervezas nacionales proviene de SabMiller Bavaria (2009), FND (2001-2008) y Superintendencia Nacional de Salud (Departamentos sin información en la FND).
Fuente: Elaboración propia.

las bebidas alcohólicas. Los ingresos recaudados a nivel departamental por concepto del impuesto de libre destinación al consumo de cerveza y licores son los más importantes: en 2009 alcanzaron los \$2,5 billones. Los ingresos tributarios recaudados por concepto del impuesto al consumo de libre destinación de bebidas alcohólicas representaron cerca del 60% del total de ingresos tributarios corrientes entre 2001 y 2009.

GRÁFICO 7 | INGRESOS TRIBUTARIOS CORRIENTES TOTALES POR TIPO DE IMPUESTO (MILES DE MILLONES DE PESOS CONSTANTES DE 2011)



Fuente: Elaboración propia - Informes de Viabilidad Fiscal, FND y Superintendencia Nacional de Salud.

En 2001 el ingreso por concepto del impuesto al consumo de libre destinación de licores nacionales e importados representó el 27,2% del total de ingresos tributarios corrientes, mientras que en 2009 estos ingresos representaron el 21,6% del total. De igual forma, en 2001 el recaudo por impuesto de libre destinación por cerveza nacional representó el 33,5% de los ingresos tributarios corrientes, siendo el ingreso de libre destinación más importante de los departamentos. En 2009 el recaudo por este concepto fue menor que en 2001 (32%).

Al analizar estos impuestos como proporción de los ingresos corrientes de libre destinación, que incluyen los ingresos tributarios, los no tributarios y las transferencias, se encuentra que la participación de los impuestos recaudados por consumo de bebidas alcohólicas representa menos del 20%, mientras que los demás ingresos corrientes de libre destinación representaron el 83,2%.

El impuesto al consumo de libre destinación de licores nacionales y extranjeros representó en 2009 el 6,8% del total; mientras que, el impuesto al consumo de cerveza nacional representó el 10% en 2009. En conjunto, ambos impuestos representaron en 2009 el 16,8% de los \$15 billones de ingresos corrientes.

B. IMPUESTO AL CONSUMO E IVA DE CERVEZAS NACIONALES Y EXTRANJERAS

El recaudo total por impuestos al consumo e IVA para las cervezas nacionales importadas aumentó un 90,5% entre 2001 y 2011, hasta llegar a los \$2,4 billones. La inclusión del IVA desde 2003 y el posterior aumento de su tarifa del 3% al 14% en 2010 y posteriormente al 16% en 2011 es el principal responsable de este importante crecimiento (Cuadro 2).

CUADRO 2 | RECAUDO POR IMPUESTO AL CONSUMO E IVA DE CERVEZAS NACIONALES Y EXTRANJERAS A NIVEL NACIONAL (MILES DE MILLONES DE PESOS CONSTANTES DE 2011)

Año	Impuesto al consumo de libre destinación (40%)	IC destinado a salud (8%)	Total de impuesto al consumo (48%)	IVA nacional	Total de impuestos
2001	\$1.047	\$209	\$1.257	\$-	\$1.257
2002	\$1.176	\$235	\$1.412	\$-	\$1.412
2003	\$1.286	\$257	\$1.543	\$96	\$1.639
2004	\$1.305	\$261	\$1.566	\$98	\$1.664
2005	\$1.335	\$267	\$1.602	\$100	\$1.703
2006	\$1.362	\$272	\$1.634	\$102	\$1.736
2007	\$1.551	\$310	\$1.861	\$116	\$1.977
2008	\$1.532	\$306	\$1.838	\$115	\$1.953
2009	\$1.526	\$305	\$1.832	\$114	\$1.946
2010	\$1.492	\$298	\$1.791	\$522	\$2.313
2011	\$1.496	\$298	\$1.795	\$598	\$2.393

Fuente: Elaboración propia en base FND y Superintendencia Nacional de Salud.

C. RECAUDO POR LICORES (DESTILADOS, VINOS, APERITIVOS Y SIMILARES)

IMPUESTO AL CONSUMO DE LICORES NACIONALES E IMPORTADOS

El impuesto al consumo de libre destinación hace referencia al 65% del total del recaudo del impuesto al consumo, mientras que el IVA cedido hace referencia al 35% restante (recibido por los departamentos para financiar la salud y el deporte). Al hablar de impuesto al consumo, se hace referencia al total del impuesto.

A nivel agregado, el recaudo del impuesto al consumo en licores nacionales e importados presentó un crecimiento de 22,9% entre 2001 y 2009, que ascendió en este último año a \$1,6 billones (Cuadro 3). Lo anterior se explica en parte por el aumento de las tarifas y la modificación de la base gravable implementadas a partir de la Ley 788 de 2002.

CUADRO 3 | RECAUDO POR IMPUESTO AL CONSUMO E IVA DE LICORES NACIONALES Y EXTRANJEROS A NIVEL NACIONAL (MILES DE MILLONES DE PESOS CONSTANTES DE 2011)

Año	Impuesto al consumo libre destinación (65% del ICI)	IVA cedido a salud (70% de IVA cedido)	IVA cedido al deporte (30% de IVA cedido)	Total IVA cedido (35% del IC)	Total impuesto al consumo
2001	\$851	\$307	\$131	\$438	\$1.289
2002	\$882	\$320	\$137	\$456	\$1.338
2003	\$1.187	\$444	\$190	\$635	\$1.821
2004	\$1.236	\$466	\$200	\$665	\$1.901
2005	\$1.247	\$470	\$201	\$671	\$1.918
2006	\$1.263	\$476	\$204	\$680	\$1.943
2007	\$1.174	\$442	\$190	\$632	\$1.806
2008	\$1.118	\$421	\$181	\$602	\$1.720
2009	\$1.030	\$388	\$166	\$555	\$1.585

Fuente: Elaboración propia en base FND y Superintendencia Nacional de Salud.

IVA CEDIDO DE LICORES NACIONALES E IMPORTADOS

Del total de los recursos recaudados por IVA cedido, el 70% se destina a la financiación de la salud en el respectivo departamento y el 30% restante debe financiar el deporte. De este modo, en 2001 por concepto de IVA cedido se recaudaron cerca de \$438 mil millones, de los cuales \$307 mil millones se destinaron a la financiación de la salud. En 2009, el recaudo aumentó a \$554 mil millones, de los cuales \$388 mil millones se destinaron para la salud. Así, entre 2001 y 2009 el recaudo por IVA cedido aumentó en 26,7%.

3 | CARACTERIZACIÓN DEL MERCADO ILEGAL DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS EN COLOMBIA

1. ¿POR QUÉ EXISTEN INCENTIVOS PARA LA ADULTERACIÓN Y FALSIFICACIÓN DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS?

El análisis del mercado legal de las bebidas alcohólicas nos permitió identificar los principales problemas que enfrenta el sector y que lo convierten en ser sujeto de prácticas ilegales como el contrabando y la falsificación y/o adulteración. Por su naturaleza de monopolio rentístico y por permanecer cerrado durante muchos años el acceso a licores importados se generó un incentivo muy fuerte al contrabando de licores. El contrabando ha sido una práctica corriente históricamente, mientras que la adulteración de licores siempre fue considerada como un problema latente pero con poco peso dentro del mercado. El enfoque para atacar la adulteración y/o falsificación de bebidas alcohólicas se orientaba anteriormente hacia los riesgos para la salud debido al consumo de estas bebidas; es decir, era un problema de salud pública. Lo anterior se entendía en la medida en que los adulteradores producían licores con alcoholes no aptos para el consumo humano (p.ej. metanol) o incurrían en malas prácticas en su producción, con lo cual éste era generalmente de mala calidad. Ocasionalmente se presentaban casos puntuales de personas afectadas en su salud (con pérdida de visión, intoxicaciones severas, entre otros) e inclusive algunas muertes.

Sin embargo, recientemente se ha encontrado una fuerte evidencia puntual que demuestra que la adulteración de licores pasó de ser un problema marginal a una actividad creciente, relacionada con actividades delictivas y criminales. La idea del pequeño adulterador con un alambique casero que abastece un grupo limitado de consumidores y/o que vende en ciertos períodos del año para aprovechar la elevada demanda en fechas específicas (p.ej. ferias y fiestas regionales) debe abandonarse.

Un seguimiento de prensa muestra que la adulteración crece en forma notable (Recuadro 1). De igual forma la información recopilada de operativos de las diferentes autoridades (rentas departamentales, SIJIN, DIJIN, POLFA y DIAN, entre otros) muestra que actualmente los adulteradores se han profesionalizado en la producción de estas bebidas ilícitas: cada vez las bebidas adulteradas se parecen más a las originales y se elaboran con mejores materias primas. Por lo anterior el problema de salud pública inicial ha pasado a un segundo

plano. El crecimiento de estas empresas ilegales deja en evidencia que poseen recursos de capital, con acceso permanente a materias primas para su producción, con redes propias de comercialización e inclusive respaldo legal cuando así lo necesitan. Periódicamente se presentan incautaciones que llegan a miles de botellas y una gran cantidad de materias primas y de maquinaria para la producción del licor ilícito. Baste mencionar que en el 2011 las incautaciones totales superan las 700 mil botellas, una cifra superior en un 200% a las incautaciones cinco años atrás.

RECUADRO 1 | REVISIÓN DE PRENSA

De acuerdo con una cuidadosa revisión de prensa, en la que se consultaron las noticias relacionadas con el tema, publicadas en periódicos tanto nacionales (El Tiempo y El Espectador) como regionales (El Colombiano y El País), se encontró que recientemente la falsificación y adulteración de bebidas alcohólicas ha dejado de ser únicamente marginal.

En el Cuadro 4 se puede apreciar el número de noticias que se encontraron en cada periódico desde el año 2008 hasta marzo de 2012. De este modo, se encuentran pocas noticias relacionadas con adulteración hasta el año 2010, cuando en Antioquia (Envigado y Medellín) se presentaron dos casos de muerte por consumo de licor adulterado que fueron ampliamente difundidos a través de El Colombiano. Para 2011 el cubrimiento sobre adulteración y falsificación adquiere una mayor importancia por la proliferación de bebidas alcohólicas adulteradas en el departamento de Valle del Cauca y que terminó cobrando varias vidas, tal como lo registró El País.

CUADRO 4 | REGISTRO DE NOTICIAS ANUAL POR PERIÓDICO

Periódico	2008	2009	2010	2011	2012*
El Colombiano			10	5	2
El Espectador	2	3	4	10	3
El País				31	1
El Tiempo		1	3	4	5
<i>Total</i>	<i>2</i>	<i>4</i>	<i>17</i>	<i>50</i>	<i>11</i>

* Hasta el 4 de mayo de 2012.

Fuente: Elaboración propia a partir de revisión de prensa realizada por Fedesarrollo.

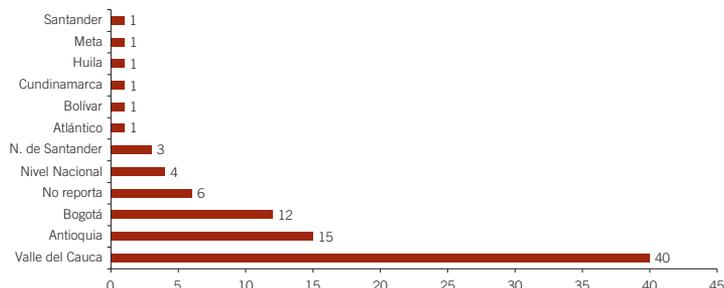
Como se evidencia en el Gráfico 8, los departamentos donde más se han registrado casos de licor adulterado son Valle del Cauca y Antioquia, seguidos por Bogotá. Estos resultados confirman la información obtenida en las distintas entrevistas, que identifican a estas tres ciudades como aquellas donde la incidencia de adulteración y/o falsificación de bebidas alcohólicas es mayor.

Se resalta que en el Valle del Cauca se mencionan frecuentemente los municipios aledaños a Cali (p.ej. Palmira, Candelaria y Buga). Por otra parte, las noticias registradas en los últimos años parecen indicar que, tanto en este departamento como en Antioquia, la elaboración de licor adulterado se ha convertido en una actividad mucho más organizada, relacionada con bandas criminales y delincuenciales. La adultera-

RECUADRO 1 | REVISIÓN DE PRENSA (CONTINUACIÓN)

ción y/o falsificación ya no es un negocio artesanal como lo era en el pasado, ahora existe una maquinaria criminal detrás de este negocio.

GRÁFICO 8 | FRECUENCIA DE LAS NOTICIAS POR DEPARTAMENTO O CIUDAD



Fuente: Elaboración propia a partir de revisión de prensa realizada por Fedesarrollo.

En relación con lo anterior, vale la pena destacar que en las noticias registradas entre 2010 y 2012 se hacen evidentes dos procesos estrechamente relacionados entre sí. Por un lado, el negocio de la adulteración y/o falsificación de bebidas alcohólicas cada vez adquiere un mayor grado de tecnificación, distanciándose de la producción tradicional asociada a un pequeño alambique; y por otro, estas actividades aparentemente se han convertido en una fuente importante de recursos para las bandas delincuenciales, como parece ser el caso en Antioquia donde aparentemente es un negocio controlado por las Bacrim y los “combos”.

A partir de los registros en medios, se destaca la adulteración masiva del aguardiente y el ron. En menor medida se encontraron algunos casos de falsificación de whisky. Aunque la revisión de prensa no puede ser tomada como un indicador concluyente sobre el tema, claramente coincide con las cifras de incautaciones y con la hipótesis de que el adulterador centra su negocio en aquellos productos que: i) son de consumo masivo o ii) le permiten un mayor margen de ganancia (como lo es el caso de las bebidas alcohólicas tipo *premium*, donde por tener precios más elevados, los adulteradores y/o falsificadores reenvasan bebidas alcohólicas de menor calidad haciéndolas pasar por bebidas *premium* para así obtener mayores márgenes de ganancia).

No obstante, también se halló un considerable número de artículos sobre adulteración y/o falsificación de otros licores como vodka, brandy, champaña, ginebra, tequila, aperitivos, cremas de whisky y hasta vinos. Aunque estos productos no constituyen parte esencial del negocio del adulterador, también le permiten obtener márgenes de ganancia importantes.

Si bien las técnicas de producción de los adulteradores y/o falsificadores de bebidas alcohólicas se han sofisticado y tecnificado, aún persiste un problema de salud pública que no puede ser relegado a un segundo plano. Así parece demostrarlo el hecho de que durante los últimos dos años los medios han registrado algunos casos en Antioquia y Valle del Cauca, que lamentablemente han cobrado la vida de un considerable número de personas. En Envigado y Medellín se presentaron tres muertes por consumo de licor adulterado, aunque ninguno de los casos está relacionado entre sí. Por otra parte, una situación más delicada se ha presentado en Cali, Palmira y El Cerrito, municipios vallecaucanos, que durante el año pasado padecieron la intoxicación de un gran número de personas por la ingesta de licor adulterado.

Así mismo, las empresas entrevistadas (Empresa de Licores de Cundinamarca y la Fábrica de Licores de Antioquia y la Industria de Licores del Valle), tienen una gran preocupación por el tema y desde hace varios años trabajan en diferentes frentes para luchar contra este delito. Bien sea mediante la introducción de innovaciones en la presentación física y contenido del producto, empleando herramientas con tecnología de punta, como en la coordinación con las autoridades para mejorar la eficacia y aumentar el número de operativos realizados. Los resultados hasta ahora son positivos pero aseguran que aún existen tareas pendientes importantes. Ante la gran evidencia anecdótica y estadística del problema, surge inevitablemente la pregunta: ¿cuáles son las razones que explican el gran aumento de la adulteración y/o falsificación de bebidas alcohólicas en los últimos años? Existen incentivos que impulsan esta práctica y resulta fundamental identificarlos y entenderlos a cabalidad para lograr combatirlos. A continuación se enumeran las que consideramos son las principales razones del incremento de la adulteración y/o falsificación en Colombia y se hace una breve descripción de las mismas.

- La débil estructura del monopolio departamental de los licores,
- Los elevados impuestos que recaen sobre las bebidas alcohólicas,
- Problemas de vigilancia y regulación de los principales insumos,
- Bajo nivel de coordinación y de recursos de las autoridades,
- Problemas de información del público y de las autoridades competentes.

A. LA DEBILIDAD DEL MONOPOLIO RENTÍSTICO DE LOS LICORES

Una de las razones fundamentales para la existencia de incentivos a la ilegalidad, y en particular a la adulteración y falsificación de bebidas alcohólicas en el país, es la estructura del mercado de licores, donde los departamentos tienen el monopolio de los licores de más de 20 grados de alcohol y donde adicionalmente pueden ejercer el monopolio mediante cobro de porcentajes de participación y a la vez decidir qué tipo de licores y las cantidades que pueden ser introducidas en cada departamento.

Estas barreras legales a la entrada tanto a la producción como a la comercialización generan incentivos a la ilegalidad, ya que las barreras técnicas a la producción de bebidas alcohólicas no son importantes, es decir, se pueden producir relativamente a bajo costo y sin la necesidad de contar con tecnologías de punta; por ende, se generan incentivos a producir y comercializar productos que pueden llegar a verse como sustitutos de las bebidas alcohólicas originales. Adicionalmente, el monopolio de la producción ha mostrado ser una estructura ineficiente y que actualmente se encuentra en crisis ya que, muchas de las licoreras departamentales han sido liquidadas en las últimas dos décadas por problemas legales y laborales, dejando así campo a unas pocas que dan buenos resultados, tales como

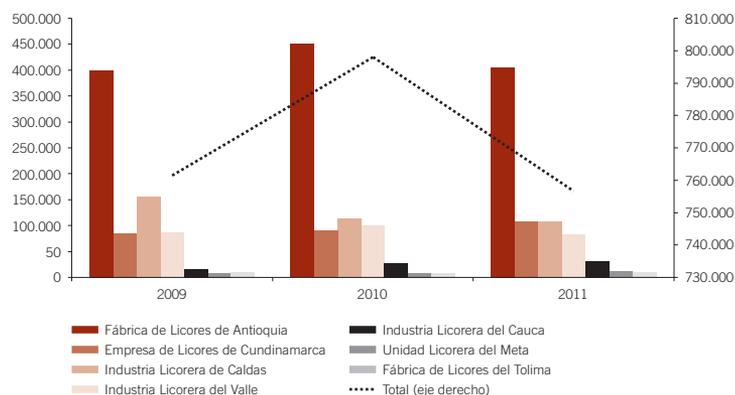
la Fábrica de Licores de Antioquia (FLA), la Industria Licorera de Caldas (ILC), la Empresa de Licores de Cundinamarca (ELC) y en menor medida la Industria de Licores del Valle (ILV) -Recuadro 2-. Las licoreras se han visto sumergidas en escándalos de malos manejos o manejos políticos de su producción, como es el caso reciente de la ILV y de la FLA donde hay investigaciones en curso¹⁰. De igual forma, dadas las nuevas formas de producción nacional que se han otorgado a través de contratos de concesión y de maquila, pueden presentarse problemas de control y vigilancia en la producción (Anexo 3).

RECUADRO 2 | SITUACIÓN FINANCIERA DE LAS LICORERAS DEPARTAMENTALES

En el 2001, la Contraloría General de la República publicó un informe titulado “Las licoreras en Colombia: problemas y perspectivas” en el que señaló la baja rentabilidad de las licoreras públicas en el país, lejos de la que se podría esperar debido al carácter monopólico de esta industria. Sin embargo, desde ese entonces, la situación financiera de la mayoría de las licoreras departamentales no ha cambiado demasiado. Se ha evidenciado que su posición dominante en el mercado no ha sido acompañada en algunos casos de una buena gestión administrativa, por ende son pocos los recursos que los departamentos han recibido por cuenta de las utilidades de sus respectivas licoreras.

Como se observa en el Gráfico 9, la FLA es de lejos la principal licorera departamental en el país en relación con los ingresos generados por su actividad económica. Entre 2009 y 2011, sus ingresos representaron en promedio el 54% de los generados por las siete licoreras analizadas. La Industria Licorera de Caldas (ILC), la segunda en importancia en este período concentró en promedio el 16% del total de ingresos, lo que evidencia la fortaleza de la FLA frente a las demás licoreras departamentales.

GRÁFICO 9 | INGRESOS OPERACIONALES DE LICORERAS DEPARTAMENTALES (MILLONES DE PESOS DE 2011)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Superintendencia Nacional de Salud.

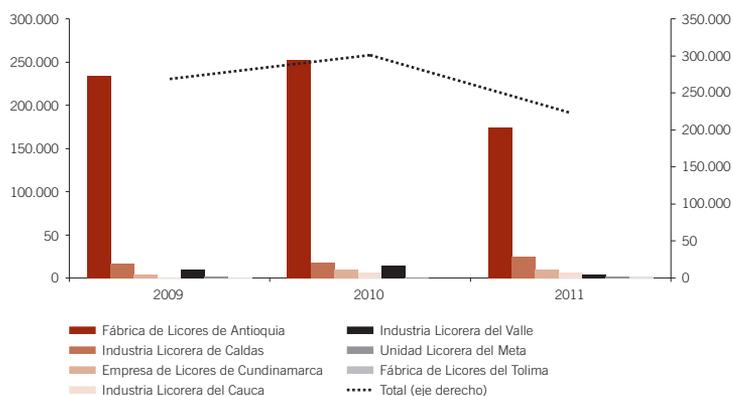
¹⁰ Para ver un ejemplo de lo anterior referirse al Libro Blanco de la Gobernación de Antioquia donde se habla de desconocimiento del manejo, procesos internos en la administración de la FLA y problemas en los contratos de vigilancia, horas extras y robo o desvío de licor.

RECUADRO 2 | SITUACIÓN FINANCIERA DE LAS LICORERAS DEPARTAMENTALES (CONTINUACIÓN)

Al analizar la utilidad operacional de estas licoreras vemos como de los \$264 mil millones anuales que en promedio (entre 2009 y 2011) las licoreras generaron en utilidades, la FLA concentró en promedio el 83% del total, mientras que la ILC tuvo el 8% del total y en las demás éstas son mínimas (Gráfico 10). Las cifras evidencian el pobre desempeño que las licoreras departamentales tienen como empresas monopólicas, situación que poco beneficia las finanzas departamentales, pues salvo en el caso de Antioquia, y en menor medida Caldas y Cundinamarca, los ingresos recibidos a través de las utilidades son mínimos.

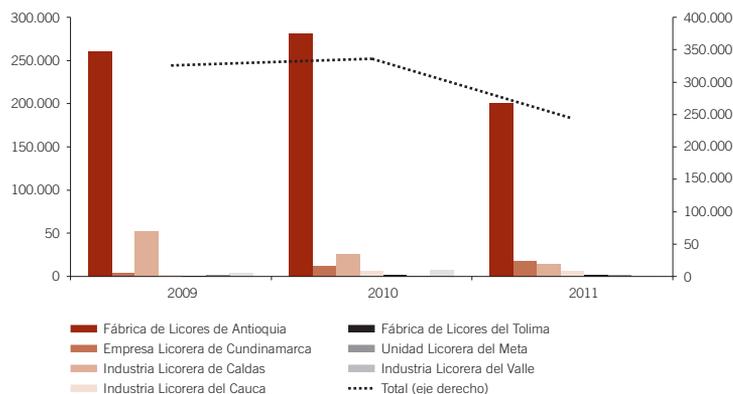
No obstante, cabe mencionar que las licoreras departamentales mejoran sus finanzas por medio de ingresos que no son propios de su actividad económica, lo que se refleja en una utilidad neta superior a la utilidad operacional. Sin embargo, el hecho de que algunas licoreras generen más utilidades por conceptos diferentes a su razón social, deja en mayor evidencia el pobre desempeño de éstas (Gráfico 11).

GRÁFICO 10 | UTILIDAD OPERACIONAL DE LICORERAS DEPARTAMENTALES (MILLONES DE PESOS DE 2011)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Superintendencia Nacional de Salud.

GRÁFICO 11 | UTILIDAD NETA DE LICORERAS DEPARTAMENTALES (MILLONES DE PESOS DE 2011)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Superintendencia Nacional de Salud.

Como veremos, si bien el recaudo de los impuestos al consumo crece en los últimos años, no sucede lo mismo con las ganancias de las empresas o fábricas de licores. Con excepción de la FLA cuyas ganancias superan los \$200 mil millones anuales, las demás empresas no producen ganancias o son muy bajas al relacionarlas con el monto de los ingresos que facturan.

B. IMPUESTOS Y LA PRESIÓN FISCAL DE LAS BEBIDAS ALCOHÓLICAS

Otro aspecto que incentiva la adulteración y/o falsificación de las bebidas alcohólicas son las elevadas tarifas impositivas que pagan estos productos. Los impuestos sobre las bebidas alcohólicas y otros productos tales como los cigarrillos son justificadas teóricamente ya que éstos tienen por objetivo desincentivar su consumo y adicionalmente subsanar los perjuicios ocasionados a la sociedad por el consumo de productos potencialmente nocivos para la salud. Lo anterior debido a que el consumo de estos productos con efectos sobre la salud puede generar pérdida de bienestar en la sociedad; por ejemplo, debido a gastos excesivos en atención en salud.

Colombia frente a otros países de la región cuenta con tarifas impositivas altas a las bebidas alcohólicas (Recuadro 3). En efecto, cerca del 40% del precio final de venta de aguardiente o del ron corresponde a impuestos, el 30% de la cerveza y el 14% el de vinos. Este nivel es más alto que el promedio de esta muestra de más de 80 países, aunque las diferencias por tipo de bebidas alcohólicas son muy altas entre países; por ejemplo Colombia cobra impuestos altos en cerveza y licores importados y más bajos frente al promedio en vinos.

Hay que tener presente que la venta de cualquier tipo de licores siempre ha sido un negocio muy lucrativo y en donde la presión fiscal siempre ha sido alta. Así, un adulterador de licores, al vender su producto sin pagar impuestos se apropia de estos recursos, siempre y cuando venda su producto a precios similares a los del original. Inclusive si vende sus productos a precios inferiores a los de las bebidas alcohólicas originales, los adulteradores pueden tener un margen importante de ganancias. Así mismo, debe mencionarse que además de los impuestos, los departamentos pueden aumentar sus ingresos y recibir ingresos adicionales por la comercialización de estos productos o por el cobro de permisos para la comercialización de aguardiente y ron de otros departamentos.

Para el año 2012, una cerveza de 330cc paga aproximadamente \$398 pesos de impuesto al consumo e IVA, mientras que los licores destilados pagan impuesto según su grado alcohométrico. Para 2012, el valor del impuesto por un grado alcohométrico es de \$272 pesos para licores; una botella de aguardiente de 29 grados paga \$7.888 pesos, mientras que una botella de ron de 35 grados alcohométricos paga \$9.520 pesos.

RECUADRO 3 | PRESIÓN FISCAL EN EL MUNDO

En los últimos años, y especialmente con la gestión de la Organización Mundial de la Salud (OMS), se ha buscado un aumento en los impuestos a las bebidas alcohólicas para combatir el consumo excesivo de alcohol y disminuir sus riesgos asociados en todo el mundo. Sin embargo, entre los distintos países son varias las razones y motivaciones que determinan la tarifa impositiva con las que son gravadas las bebidas alcohólicas. Así, mientras que en los países mediterráneos suelen haber impuestos relativamente más bajos o nulos (especialmente en vinos), en los países nórdicos se tienen altos impuestos con los que buscan deliberadamente disminuir su consumo y obtener importantes rentas para el Estado.

En el caso de la cerveza, en 2008 el impuesto como porcentaje del precio final representó en promedio un 21,4% a nivel mundial; apenas por debajo de la presión fiscal para los vinos que fue del 22%. En los demás licores, que se diferencian sustancialmente de los dos productos anteriores por su alto contenido alcohólico, el impuesto al consumo representó el 31,9% del precio al consumidor. No obstante, la dispersión entre países no es despreciable, pues mientras que en Uruguay la presión fiscal en licores llega al 85%, en Costa Rica llega apenas al 10% (Cuadro 5).

La presión fiscal en Colombia varía significativamente entre productos: en las cervezas llegó al 30,6%¹¹ en 2012 (incluyendo el IVA), frente al 21% mundial; en vinos la presión fiscal (14,8%) es menor al promedio mundial (21,4%), mientras que la presión fiscal en licores, en particular para aguardiente, en 2012 llegó a representar aproximadamente el 38,8%¹², por encima del promedio mundial (31,9%). Colombia comparada con países de la región se encuentra en términos de presión fiscal en un nivel medio alto, por debajo de algunas islas del Caribe, Uruguay, Costa Rica y Venezuela y tiene niveles similares a los de Venezuela (28,5%), Turquía (28,3%), Suiza (28,2%), Polonia (28%) y Letonia (27,9%).

CUADRO 5 | IMPUESTO AL CONSUMO COMO PORCENTAJE DEL PRECIO DE VENTA 2008

País	Cerveza	Vino	Licores	Promedio
Zambia	60	75	75	70
Ruanda	61	70	70	67
Mongolia	50	37,5	65	50,8
Mozambique	40	45	65	50
Trinidad y Tobago	30,8	82,9	32,6	48,8
Finlandia	47,7	37,3	59,9	48,3
Myanmar	34,2	50	60	48,1
Uruguay	27	23	85	45
Islandia	40,1	35,4	52,7	42,7
Noruega	14,5	42,1	71	42,5
Santo Tomé y Príncipe	7,2	45	75	42,4
Macedonia	3	82,2	38,4	41,2
Guyana	40	40	40	40
Sri Lanka	39,3	40	40	39,8
Bélgica	23,9	33	53,5	36,8
Micronesia	45	30	33	36
República Checa	14,9	20	72,6	35,8
Nueva Zelanda	59,4	12,8	33,8	35,3
Guinea-Bissau	16,7	4,2	84	35
Eritrea	20	68,2	15,8	34,7
Burundi	34,8	32	35,3	34
Suráfrica	33	23	43	33
Niger	8	45	45	32,7

¹¹ Para este cálculo en 2012 se emplea el precio sugerido al público \$1.300 pesos por botella retornable de 330cc que representa la mayor parte del mercado de la cerveza en el país.

¹² Esta presión fiscal se calculó para el 2012 sólo para aguardiente, el licor de mayor consumo en el país. Se tomó un precio promedio de venta al público de \$20.000 pesos para una botella de 750cc dada la multiplicidad de precios de venta que dependen tanto del tipo de aguardiente (con azúcar, sin azúcar, la marca, etc.), del canal de comercialización (tienda, supermercado, restaurante, discoteca, etc.) y del departamento donde se comercializa el producto.

RECUADRO 3 | PRESIÓN FISCAL EN EL MUNDO (CONTINUACIÓN)

CUADRO 5 | IMPUESTO AL CONSUMO COMO PORCENTAJE DEL PRECIO DE VENTA 2008

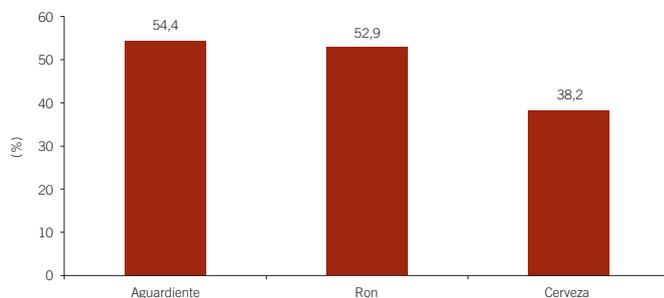
País	Cerveza	Vino	Licores	Promedio
Argelia	36,8	26,6	34,4	32,6
Nepal	17,2	40	40	32,4
Suecia	11,7	34,6	50,1	32,1
Costa Rica	1,6	83,3	10	31,6
Zimbabue	40	13,5	40	31,2
Irlanda	21,5	25,7	44	30,4
Botsuana	30	30	30	30
Cabo Verde	30	30	30	30
Dinamarca	31,9	15,4	42	29,8
Países Bajos	25	16,8	45,4	29,1
Venezuela	14,6	17,6	53,3	28,5
Turquía	16,3	19	49,5	28,3
Suiza	46	0	38,7	28,2
Colombia*	30,6	14,8	38,8	28,1
Polonia	22,1	12,4	49,4	28
Letonia	12	6	65,8	27,9
Burkina Faso	25	25	25	25
Chile	24	21	29	24,7
Egipto	36,4	27,8	3,1	22,4
Rumania	60	2,5	2,9	21,8
República de Corea	1,4	15,8	47,1	21,4
Croacia	6	33	24,7	21,2
Reino Unido	7,7	42,2	11,9	20,6
Armenia	20	20	20	20
Ghana	20	20	20	20
Australia	38,1	0	15,7	17,9
Eslovenia	33	0	20,8	17,9
Liberia	3	25	25	17,7
El Salvador	16,7	16,7	16,7	16,7
Hungría	21,6	0	28,4	16,7
Gambia	11,3	15	22,5	16,3
Rep. Dem. del Congo	10	10	28,6	16,2
Estonia	6,4	15,8	25	15,7
Tanzania	25,9	10,5	8,4	14,9
Singapur	33,4	3,7	7,1	14,7
Togo	9,2	16	13	12,7
Malta	6,7	0	30	12,2
China	7,7	8,4	16,7	10,9
Filipinas	14,3	8	8	10,1
Benin	10	10	10	10
Serbia	10	7,5	12,3	9,9
Tailandia	10	1,6	16,8	9,5
Francia	3,8	1,2	22,5	9,2
Portugal	0,4	0	24,9	8,4
Austria	13,9	0	10	8
Sierra Leona	2,5	10	10	7,5
Madagascar	15,8	2	2,3	6,7
Lituania	2	5,2	12,8	6,7
Costa de Marfil	12,3	0	7,4	6,6
Canadá	3,2	2,1	12,7	6
Lesoto	18	0	0	6
Chipre	4,8	0	6	3,6
Bielorrusia	3,8	3,3	3,6	3,6
Estados Unidos	3,9	2,7	3,8	3,5
Bulgaria	1,9	0	5,6	2,5
Kirguistán	6,8	0,1	0,3	2,4
Mundo	21,4	22	31,9	25,1

* Los datos para Colombia corresponden a información de ACIL, distribuidores y SabMiller Bavaria para 2012.

Fuente: Organización Mundial de la Salud.

El cálculo de la presión fiscal sobre las bebidas alcohólicas debe hacerse con cautela pues puede generar confusión. Hacerlo sobre el precio al público o precio final no es lo más recomendable dado que existe una multiplicidad de precios de venta que dependen tanto del canal de comercialización (no es lo mismo vender un aguardiente en una tienda que venderlo en una discoteca) como del grado alcohométrico de un licor y de las características del licor (sin azúcar, tradicional, etc.). Por esto es mejor estimar la presión fiscal sobre el precio al distribuidor. Este es el precio de fábrica al que venden las bebidas alcohólicas a los grandes distribuidores, grandes superficies o directamente, a las tiendas. El Gráfico 12 muestra que el porcentaje que representan los impuestos sobre el precio al distribuidor es alto en Colombia: para el año 2012, la presión fiscal sobre precio al distribuidor fue de 54,4% para los aguardientes, 52,9% para los rones y 38,2% para las cervezas.

GRÁFICO 12 | PRESIÓN FISCAL SOBRE EL PRECIO AL DISTRIBUIDOR AÑO (2012)



Nota: Precio de fábrica al distribuidor por unidad de 750cc para aguardiente y ron; precio de fábrica al distribuidor promedio nacional por unidad de 330cc para cerveza.
Fuente: ACIL, Zarama y SabMiller Bavaria.

El Cuadro 6 presenta la estructura impositiva por tipo de bebida alcohólica para ilustrar el número y la magnitud de cargas que enfrentan las bebidas alcohólicas en Colombia. Esta carga tributaria ha aumentado en los últimos años para todos los licores y su nivel se convierte en un incentivo a la producción y comercialización de licores ilegales. Si bien se debe entender que a mayores tarifas hay más recaudo, igualmente hay un *trade off* pues se generan al mismo tiempo incentivos para la adulteración y el contrabando.

C. FALTA DE VIGILANCIA Y REGULACIÓN DE INSUMOS PARA LA FABRICACIÓN DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS

Se han encontrado vacíos importantes en el control de algunas de las materias primas empleadas para la fabricación de las bebidas alcohólicas, en particular del alcohol potable y la reutilización de los envases de vidrio.

CUADRO 6 | ESTRUCTURA IMPOSITIVA VIGENTE PARA LAS BEBIDAS ALCOHÓLICAS NACIONALES E IMPORTADAS

Tipos de impuestos	Licores nacionales	Licores importados	Cervezas nacionales	Cervezas importadas
Arancel	N/A	Pagan arancel de 15% sobre precio CIF	N/A	Pagan arancel de 15% sobre precio CIF
Impuesto al consumo	Pagan impuesto unificado al consumo según grado de alcohol (65% es imptoconsumo y 35% IVA). 2 rangos tarifarios vigentes para 2012: 1) de 2,5 a 35 grados 272 pesos por grado de alcohol; 2) superior de 35 grados 446 pesos por grado de alcohol	Pagan impuesto unificado al consumo según grado de alcohol (65% es imptoconsumo y 35% IVA). 2 rangos tarifarios vigentes para 2012: 1) de 2,5 a 35 grados 272 pesos por grado de alcohol; 2) superior de 35 grados 446 pesos por grado de alcohol	Impuesto <i>ad valorem</i> sobre la base gravable del precio de venta al detallista* y el impuesto es del 48% del precio de venta al detallista	Para los productos extranjeros, este precio se determina como el valor en aduana de la mercancía, incluyendo los gravámenes arancelarios, adicionado con un margen de comercialización del 30% y el impuesto es del 48% de este precio
Impuesto a las ventas	Corresponde al 35% del impuesto unificado al consumo	Corresponde al 35% del impuesto unificado al consumo	16% del precio al detallista	16% del precio definido arriba

* Precio de venta al detallista es el precio facturado a los expendedores en la capital del departamento donde esté situada la fábrica, excluido el impuesto al consumo.
Fuente: Elaboración propia a partir de normatividad vigente y normatividad de la Comunidad Andina en aspectos arancelarios.

Sobre el alcohol etílico potable, en principio los departamentos tienen el monopolio no sólo sobre los licores de más de 20 grados de alcohol sino también sobre la importación, distribución y venta del alcohol potable en Colombia; sin embargo, hay poco control sobre las importaciones de alcohol etílico¹³. Así mismo, las reglas sobre su distribución y venta no están unificadas en todos los departamentos (Anexo 4), por esta razón se pueden generar incentivos al desvío de este insumo hacia la adulteración y falsificación de licores.

Por otro lado, la producción, distribución, comercialización e importación de alcohol im-potable dejó de hacer parte del monopolio rentístico de los departamentos con la Ley 693 de 2001. Así, las empresas que utilicen alcohol etílico importable en sus procesos de producción, pueden producirlo con permisos o importarlo directamente como alcohol desnaturalizado¹⁴. Además, la entrada en vigor de la mezcla de gasolina con alcohol carburante en el año 2005 generó un boom en la producción nacional de alcoholes carburantes por parte de los ingenios azucareros.

Lo anterior aunado a las exigencias tanto de las Normas Técnicas Colombianas (NTC) como de las licencias ambientales para producir alcohol etílico potable y el importante incremento de los precios de la melaza, han llevado a las licoreras e industrias nacionales a dejar de producir su propio alcohol etílico potable y por ende a importarlo. Los países de donde principalmente se importa el alcohol etílico en Colombia son: Ecuador, Perú, Brasil y Bolivia. Lo anterior ha permitido que exista una oferta residual sistemática de alcohol etílico potable de fácil acceso para los adulteradores en la economía colombiana.

De igual forma, se encontró un fácil acceso a los envases de vidrio reciclados. Los envases son reutilizados para la adulteración y falsificación debido a que existe una única fábrica productora de envases de vidrio en Colombia (PELDAR S.A.) y su proceso de producción es complejo y hace imposible que sean producidos directamente por los adulteradores (Recuadro 4). Adicionalmente, los precios de compra de envases usados a los recicladores son muy bajos, lo que hace los adulteradores puedan pagar precios mucho más altos. Hay así, un incentivo para acopiar envases y venderlos a los adulteradores.

¹³ La gran mayoría de alcohol etílico se importa ya que Colombia tienen un elevado costo en el tratamiento de las vinazas por lo cual la producción de alcohol etílico no es rentable en el país, sumado al hecho que la regulación ambiental es muy restrictiva. La mayor parte de las importaciones de alcohol etílico provienen de Ecuador, Brasil y Bolivia.

¹⁴ Concepto 023 emitido por la Secretaría de Hacienda del Departamento de Cundinamarca el día 10 de mayo de 2010, Bogotá D.C. Disponible en: http://www.cundinamarca.gov.co/Cundinamarca/Archivos/fileo_otrssecciones/fileo_otrssecciones6121726.pdf

Otra falencia encontrada en la regulación de los insumos es que no existen amenazas creíbles: existe una baja judicialización y la tipificación de estos delitos es difícil¹⁵. La adulteración como delito es excarcelable y los procesos judiciales que se adelantan son muy lentos en su resolución.

RECUADRO 4 | MERCADO DE ENVASES DE VIDRIO

Después del alcohol etílico, las botellas constituyen uno de los principales insumos para la elaboración de bebidas alcohólicas. En Colombia su principal productor es Cristalería Peldar S.A. Para la producción de botellas de vidrio se utiliza materiales de origen natural como arena de sílice, carbonato sódico, piedra caliza y vidrio reciclado. A su vez requiere de una inversión en hornos, y maquinaria especializada, razón por la cual su producción se dificulta para adulteradores y es por ello que estos se abastecen de este insumo mediante el mercado de botellas recicladas.

Se llevó a cabo una investigación del mercado de los envases de vidrio a través de llamadas telefónicas a diferentes distribuidores en la ciudad de Bogotá y se encontró que las licorerías departamentales y las empresas con permisos para la producción legal de bebidas alcohólicas pueden comprar a Peldar a partir de 20 mil unidades, a precios más bajos y con las especificaciones que requiera el producto. Estos pedidos pueden tardar hasta 30 días. Sin embargo existen empresas que comercializan los productos producidos por Peldar, en donde se pueden comprar menores cantidades a un precio un poco mayor, el cual oscila entre \$1.000 y \$1.700 por unidad dependiendo del color, el tamaño del envase y las cantidades requeridas. Los pedidos pueden tardar entre 3 y 4 días. Tan sólo se requiere tener una empresa con NIT para comprar envases a estas empresas.

Asimismo, existen centros de reciclaje y acopio, en donde se compran las botellas; la botella tiene un valor mayor si se encuentra en buen estado, y su valor incrementa si posee además tapas, sobre tapas, dosificador y etiquetas en óptimas condiciones. Los empresarios del sector han detectado que algunos establecimientos de expendio de bebidas alcohólicas colaboran con esta práctica.

Mediante las llamadas realizadas se encontró que en el mercado de botellas recicladas, un envase de vidrio de 375 ml puede costar entre \$50 por unidad, mientras que una botella de 2.000 mililitros puede costar \$300 la unidad. Sin embargo algunos empresarios del sector y actores involucrados han detectado que estos precios son mayores cuando se tiene como fin la adulteración de bebidas alcohólicas. Según la Asociación Nacional de Recicladores, Peldar compra a los recicladores asociados cada botella a un precio promedio de \$80 la unidad. Lo anterior refleja el incentivo que tienen estos actores a vender las botellas a los adulteradores quienes ofrecen mejores precios, p.ej. un envase de vidrio de una bebida *premium* con sus correspondientes insumos secos puede costar hasta \$10.000.

Ante esta problemática, han surgido diferentes iniciativas para la recolección y reciclaje de botellas de vidrio. Tales iniciativas han sido lideradas por Peldar, Diageo Colombia S.A., Pernod Ricard Colombia S.A., algunas licorerías departamentales, la Asociación de Empresarios de Bares (Asobares), ACODIL y la Secretaría Distrital de Salud.

Las botellas de licores recicladas también poseen otros usos como lo es el re-envase de productos químicos como acetonas y pegantes, así como también miel de abejas y aperitivos.

¹⁵ Becker (1968).

D. BAJO NIVEL DE COORDINACIÓN Y DE RECURSOS DE LAS AUTORIDADES

Otro de los problemas detectados es la falta de coordinación de las autoridades encargadas de la vigilancia y control de este sector. En particular se ha encontrado baja articulación entre las diferentes autoridades que pueden incautar y aprehender bebidas alcohólicas ilegales (la POLFA, la DIJIN, la SIJIN, CTI, rentas departamentales, etc.) que favorece a los adulteradores creando vacíos legales que los protegen y generan una baja judicialización (Recuadro 5). Las autoridades competentes no cuentan con los recursos suficientes para ser destinados al control y vigilancia de estos ilícitos.

De igual forma, a pesar de que las transferencias del monopolio y sus rentas son manejadas directamente por entidades adscritas a los departamentos (Secretarías de Hacienda, Licoreras y Direcciones de Salud departamentales) éstas no cuentan con la coordinación suficiente para que los recursos provenientes del monopolio rentístico de los licores se manejen de manera eficiente, se evite la evasión y elusión, y se eliminen los problemas en la extra-temporalidad de sus transferencias a los sectores destinados, tal como lo resalta el informe de la Contraloría (2001).

Adicionalmente, las Secretarías de Hacienda departamentales han mostrado una baja capacidad institucional, recursos insuficientes para administrar de manera eficiente los recursos provenientes del monopolio de los licores; por ejemplo, en el caso de RENCUN ni sus presupuestos anuales ni sus recursos físicos son suficientes: cuentan con una bodega para el almacenamiento de las incautaciones que no tiene suficiente espacio debido al aumento de las incautaciones realizadas y su presupuesto para destrucción de botellas es muy reducido (alcanzaría sólo para destruir el 10% de la cantidad que actualmente se encuentra almacenada); además sólo cuentan con un equipo de 18 personas, lo cual no es suficiente para hacer presencia en todo el departamento de Cundinamarca; aún no tiene convenios firmados con todas las otras autoridades encargadas del tema y no cuenta con recursos para el pago de informantes ni para la logística de los operativos de campo.

Todo lo anterior, conlleva a que exista una fragmentación de esfuerzos que impiden que la acción de las autoridades sea efectiva. Estas acciones aisladas generan a su vez un problema de fragmentación de la información sobre estos ilícitos - no se cuenta con información confiable que permita tener unas mejores aproximaciones al problema de la adulteración y falsificación- (Recuadro 5). Existe una multiplicidad de información difuminada entre diferentes autoridades: alguna sobre aprehensiones de contrabando en la POLFA, otra sobre incautaciones que son mayoritariamente de adulteración y falsificación en las secretarías de rentas departamentales, en la DIJIN, la SIJIN, la Fiscalía, la Secretaría de Salud, en las

licoreras y los distribuidores; es decir, cada uno de los actores involucrados tiene un pedazo de la información lo que dificulta tener estadísticas agregadas ya que no existe una única autoridad que consolide y lleve un registro único de este ilícito.

RECUADRO 5 | ENTIDADES CON FACULTADES DE POLICÍA JUDICIAL, SUS PRINCIPALES RETOS Y PROBLEMAS PARA CONTRARRESTAR LA ADULTERACIÓN DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS

La Fiscalía General de la Nación es quien dirige y coordina las funciones de policía judicial a través de su Cuerpo Técnico de Investigación (CTI), la Policía Nacional y el Departamento Administrativo de Seguridad. Dentro de la organización de Policía Nacional existe la Dirección de Investigación Criminal (DIJIN) quien tiene facultades de policía judicial y puede ejercerlas ya sea por iniciativa propia o de la Fiscalía General de la Nación. A su vez las Seccionales de Investigación Criminal (SIJIN) ejercen funciones de policía judicial, y pertenecen a la Policía Nacional. Las Seccionales de Investigación Criminal (SIJIN) prestan servicios de investigación criminal a nivel local y tienen jurisdicción en las policías metropolitanas, departamentos de policía o comandos operativos.

De otra parte, la Ley 488 de 1998 crea la Oficina Nacional de Policía Fiscal y Aduanera que luego se transforma en la Dirección de Policía Fiscal y Aduanera (POLFA). La POLFA es un cuerpo armado con funciones de policía judicial que apoya a los funcionarios de la DIAN. Sus operativos buscan encontrar mercancía ingresada de manera ilegal al territorio aduanero nacional y poner a órdenes de la justicia penal a quienes la producen, distribuyen o comercializan. Según el Decreto 4048 de 2008, dentro de las funciones de la POLFA se incluye la aprehensión, decomiso o declaración de estas mercancías y su administración, custodia y disposición final.

Además de los actores ya mencionados, otras instituciones como las Secretarías de Hacienda Departamentales (en sus divisiones de renta) y las Secretarías de Salud tienen facultades de Policía Judicial en el tema de adulteración y falsificación de licores. Tales entidades pueden decomisar productos, indagar sobre el origen del mismo, y aplicar medidas de seguridad cerrar los establecimientos de expendio de bebidas alcohólicas, inspeccionar bodegas, revisar lotes, y decomisar mercancía para un posterior análisis físico y químico de ésta.

Uno de los principales retos para contrarrestar la adulteración y/o falsificación de bebidas alcohólicas es lograr la cohesión de la información entre estas instituciones. Por ejemplo, en las incautaciones de licores adulterados se ha observado que la DIJIN tiene su propia información estadística, mientras que la fiscalía tiene otra información que recopila a través del CTI y la Unidad Nacional Especializada en Delitos contra la Propiedad Intelectual y las Telecomunicaciones. Las Secretarías de Hacienda Departamentales (en sus divisiones de renta) y las Secretarías de Salud manejan su propia información estadística; sin embargo, dado que se apoyan en la Policía Nacional para realizar sus operativos, se cree que puede existir una doble contabilidad en esa información. No existe una entidad que se encargue de centralizar toda la información sobre estos delitos.

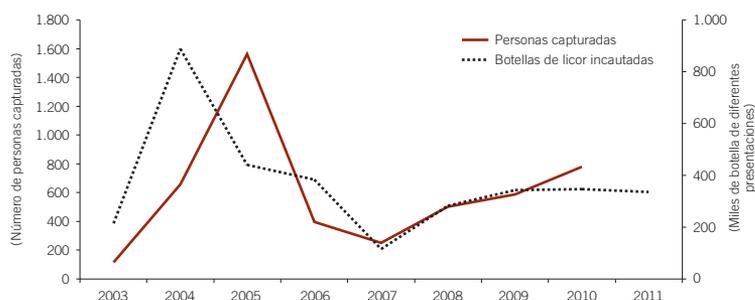
Igualmente, la Policía Nacional ha capturado entre 2003 y 2010 alrededor de 4.855 personas involucradas en la adulteración y falsificación de bebidas alcohólicas. Sin embargo, este delito es excarcelable cuando ocurre la primera vez, por lo que hay pocas personas detenidas. A su vez entre 2003 y 2011 se han incautado anualmente en promedio 372.067 botellas de licor adulterado, la mayoría de ellas realizadas por las seccionales de investigación de Medellín (25%), Nariño (9%), Antioquía (8%), Bogotá (7%) y Cundinamarca (6%).

RECUADRO 5 | ENTIDADES CON FACULTADES DE POLICÍA JUDICIAL, SUS PRINCIPALES RETOS Y PROBLEMAS PARA CONTRARRESTAR LA ADULTERACIÓN DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS (CONTINUACIÓN)

Al analizar la información estadística proporcionada por la DIJIN es difícil esclarecer el tipo de licor y las unidades en las cuales se encuentran las incautaciones realizadas por la institución, la explicación a este fenómeno radica en que las autoridades en muchos casos no poseen las herramientas necesarias para hacer llevar a cabo un reconocimiento detallado del producto.

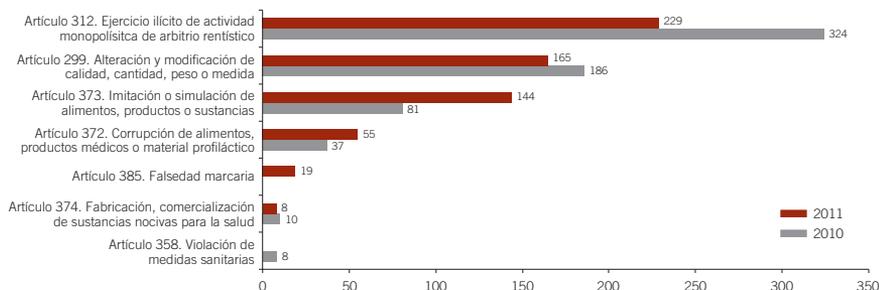
La mayoría de incautaciones corresponden a aguardiente, el cual representó el 51,5% del total de las incautaciones en 2011; seguido se encuentran las incautaciones de aperitivos con el 12,2%, ron con el 10,1%, vino con el 5,4% y whisky con el 3,8% del total de incautaciones realizadas en 2011. A su vez se observa cómo el aguardiente y el whisky han ganado participación en los últimos años.

GRÁFICO 13 | RESULTADOS POR PARTE DE LA POLICÍA NACIONAL



Fuente: Policía Nacional, Dirección de Investigación Criminal (DIJIN).

GRÁFICO 14 | CAPTURAS POR TIPO DE DELITO



Fuente: Policía Nacional, Dirección de Investigación Criminal (DIJIN).

E. FALTA DE INFORMACIÓN SOBRE LA ADULTERACIÓN Y/O FALSIFICACIÓN

La falta de información es otro problema que incentiva y favorece a la adulteración y falsificación de bebidas alcohólicas. Por un lado, hay poca información pública sobre los riesgos que se corren al comprar y consumir este tipo de bebidas (aunque el sector de las bebidas

alcohólicas recientemente ha lanzado campañas de información y concientización); por otro lado, existe poca información tanto para el público como para las autoridades competentes sobre cómo distinguir las bebidas alcohólicas adulteradas de las bebidas originales (Recuadro 6).

Para tratar de luchar contra el flagelo de la adulteración algunos productores de bebidas alcohólicas, las Direcciones de Rentas e incluso recientemente la DIAN han apoyado innovaciones tecnológicas con el fin de dificultar la operación de los adulteradores y/o falsificadores y de igual forma, han buscado avanzar herramientas de fácil acceso a los consumidores y autoridades para poder detectar la trazabilidad y la originalidad de las bebidas alcohólicas (Recuadro 7). Estas herramientas y políticas, aunque unas mejor enfocadas que otras, apoyan la idea de la necesidad de información y conocimiento sobre el tema no sólo por parte del consumidor final sino también de las autoridades competentes.

2. REVISIÓN DE LAS ESTIMACIONES DEL MERCADO ILEGAL DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS

Dada la naturaleza ilegal del mercado de bebidas alcohólicas adulteradas y/o falsificadas, su estimación requiere de la selección cuidadosa de una metodología completa, que aborde en la medida de lo posible todas las particularidades de este sector. Para ello, a continuación se reseñan algunos de los métodos que se han empleado para su estimación en la literatura relacionada con el tema.

A. UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA Y ANDI (1999)

Este estudio analiza la falsificación y adulteración de un grupo de 18 productos que incluyen alimentos, licores, medicamentos y artículos de consumo masivo¹⁶. Encuentra que durante 1998 el valor de la falsificación y adulteración de estos productos fue de \$ 86.772 millones, equivalentes a 4,45% de la oferta. A diferencia de los licores, en los demás productos el monto de falsificación y adulteración no representa una parte significativa del mercado.

Para realizar las estimaciones de adulteración y falsificación se usaron tres fuentes de información: i) la Encuesta de Ingresos y Gastos (EIG) del DANE, ii) la Encuesta Anual Manufacturera (EAM) del DANE y iii) los resultados de un trabajo de campo con empresarios de cada

¹⁶ Entre los productos estudiados se encuentran: la salsa de tomate, la fécula de maíz, la mayonesa, concentrado deshidratado de gallina para sopas, aguardiente de caña y ron, brandy, antibióticos, ácido acetatilsalicílico, jabones, detergentes, preparaciones para lavar, champú, cremas de tocador, dentífrico, talco en polvo desinfectantes, insecticidas, máquinas de afeitar y cepillos.

RECUADRO 6 | ALGUNAS INICIATIVAS PARA COMBATIR LA ADULTERACIÓN Y FALSIFICACIÓN DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS

El reconocimiento de la adulteración y falsificación de bebidas alcohólicas como un problema de orden social e interdisciplinario ha llevado a diferentes actores – tanto privados como gubernamentales- a elaborar estrategias que buscan atacar distintas fuentes que originan este problema para así disminuirlo.

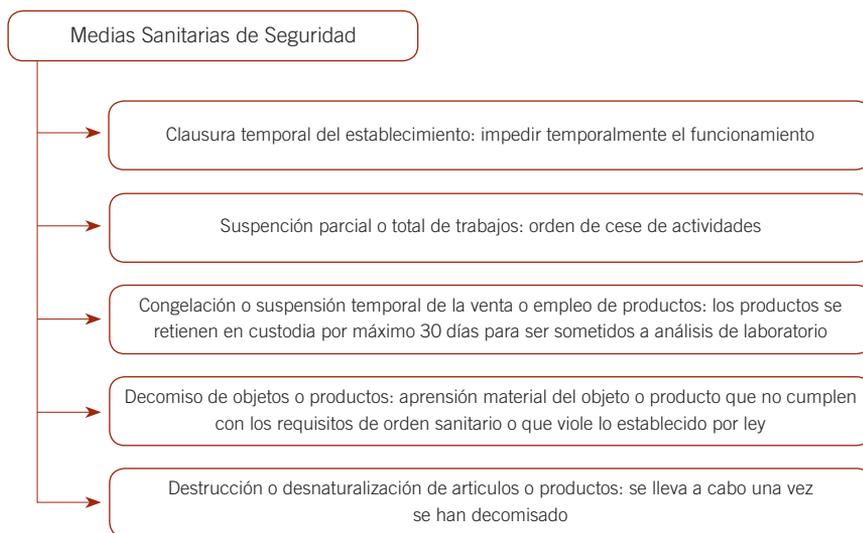
1. Inspección, vigilancia y control sanitario (IVC)

El Decreto 3192 de 1983 faculta al Ministerio de Salud, al Instituto Nacional de Salud (INS) y a las Secretarías de Salud la obligación de coordinar y ejercer estas funciones de inspección, vigilancia y control sanitario en compañía de los servicios seccionales de salud para su ejecución directa. El Decreto 3075 de 1997 amplía estas facultades de inspección, vigilancia y control sanitario a todos los depósitos, establecimientos, y restaurantes de consumo de alimentos.

Estas actividades de IVC buscan garantizar que las fábricas de alcohol y bebidas alcohólicas posean un registro sanitario y cumplan con las prácticas generales de higiene en la manipulación, preparación, elaboración, envasado, almacenamiento, transporte, distribución, importación y exportación de bebidas alcohólicas.

Los servicios Seccionales de Salud realizan inspecciones periódicas (como mínimo una visita semestral) a los establecimientos con Licencia Sanitaria bajo su jurisdicción, levantando un acta de visita, y tomando muestras de los productos para someterlos a análisis de laboratorio, cada vez que lo considere conveniente.

La autoridad sanitaria tiene la facultad de comprobar el hecho y establecer la necesidad de aplicar medidas sanitarias de seguridad con base en los peligros que puede representar para la salud individual o colectiva. Dichas medidas se presentan en el siguiente esquema y aplican según la Ley a las fábricas y expendios de bebidas alcohólicas:



Fuente: Elaboración propia a partir del decreto 3192 de 1983.

2. Sistema Único Nacional de Información y Rastreo (SUNIR)

Es una estrategia que adelantan el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y la Federación

RECUADRO 6 | ALGUNAS INICIATIVAS PARA COMBATIR LA ADULTERACIÓN Y FALSIFICACIÓN DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS (CONTINUACIÓN)

Nacional de Departamentos (FND), que tiene como fin fortalecer la acción policiva del Estado y combatir el contrabando y adulteración de licores, cervezas y de otros productos sujetos al impuesto al consumo. Este sistema registrará toda la información en línea y en tiempo real de todos los productos sujetos al impuesto al consumo, mediante un dispositivo físico que permitirá esclarecer la trazabilidad de los mismos para que tanto comercializadores como consumidores verifiquen la procedencia y la legalidad de los productos que adquieren. Actualmente, la imposibilidad de la trazabilidad de los productos es un espacio abierto a la ilegalidad y falta de control.

Se espera que el SUNIR entre en vigencia a partir del primero de enero de 2015, contemplando la realización de las siguientes acciones:

- Registro en línea de la información de producción, almacenamiento, marcas, tipo de producto, etc.
- Marcación física de los bienes con una identificación única e irrepetible.
- Conteo de todas las unidades producidas.
- Carga de la información relacionada con el destino del producto.
- Consulta y verificación del origen, autenticidad y destino del producto.
- El sistema permitirá la generación de informes sobre exportación, importación, producción y consumo de los productos.
- Se implementarán herramientas de seguimiento y monitoreo.

3. Programas de recolección y reciclaje de botellas

La Asociación de Empresarios de Bares (Asobares), ACODIL y la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá lanzaron un programa llamado Ecobares, que tiene como objetivo recoger las botellas vacías de todo tipo de licor para luego destruirlas, y así evitar que éstas lleguen al mercado ilegal y/o contaminen el medio ambiente.

Con este programa se busca, además de evitar la reutilización de botellas vacías por parte de las mafias de la adulteración y la falsificación, ofrecer a los recicladores un mejor precio por estos insumos que el que conseguirían en el mercado negro para de esta forma desincentivar su participación como proveedores en este mercado ilegal.

La prueba piloto del programa operó entre mayo y octubre del año pasado en 58 bares de la Zona Rosa de Bogotá de jueves a sábado. Cada fin de semana se llegaron a recolectar entre 2000 y 3000 botellas con la ayuda de 11 familias que trabajan en la zona reciclando los envases vacíos de las bebidas alcohólicas y la colaboración de los afiliados a Asobares.

Por ahora, se busca reiniciar el proyecto en el mes de marzo, así como ampliar la cobertura en las zonas de Usaquén y en el Parque de la 93, lugares donde ya tiene censados a los recicladores que se encargan de recolectar las botellas vacías en ambas zonas.

4. Proyecto contra la falsificación de productos y usurpación de marcas de la ANDI

Esta iniciativa tiene como objetivo combatir la falsificación de productos que de alguna manera pueda atentar contra la vida y la salud de los ciudadanos, tal como es el caso de la adulteración de licores y medicamentos. Igualmente, busca liderar la realización de operativos para incautar mercancía ilegal y judicializar a las personas implicadas en la falsificación de productos y/o usurpación de marcas.

A través del proyecto, se busca capacitar tanto a los consumidores como a los operadores de la justicia y fortalecer las relaciones internacionales, todo esto con el objetivo de superar la ausencia absoluta de información acerca del tema. De todos modos, persiste un interés por ampliar el margen de acción del proyecto a toda la cadena de producción, específicamente sobre los insumos secos y las materias primas para el caso de los licores.

RECUADRO 7 | MEDIDAS PARA EVITAR LA ADULTERACIÓN O FALSIFICACIÓN DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS EN COLOMBIA

Dado que el problema de la adulteración y falsificación de bebidas alcohólicas tiene un impacto directo sobre los productores legales, éstos se han visto en la obligación de implementar distintas medidas para evitar ser víctimas de estos delitos. A continuación se hará un breve repaso sobre algunas innovaciones que se han realizado al respecto.

En primer lugar, Sistemas y Computadores ha liderado un sistema denominado Syctrace, que busca hacer seguimiento a toda botella de licor que se produzca y comercialice en el mercado colombiano (trazabilidad). Para ello, en toda botella se incluye una estampilla que tiene las siguientes características:



Cada estampilla tiene un código único de identificación que debe ser igual al código de barras, debe contener el nombre del producto, la capacidad de la botella, fecha de impresión de la estampilla, control del lote de producción, empresa distribuidora, departamento de consumo, tinta invisible que se detecta con luz ultravioleta, tinta reactiva al hipoclorito y papel especial que evita su reutilización.

De este modo, el consumidor puede corroborar la originalidad del producto con el acceso a la página web de la compañía al digitar el código de identificación de la estampilla.

Por su parte, en 2011 la Gobernación de Cundinamarca también avanzó al respecto con la implementación de un nuevo sistema de trazabilidad integral de licores del Departamento, que se desea articular con el SUNIR. Para ello se generó una nueva estampilla 'inteligente' que incorpora un código bidimensional QR (*quick response*) para que el consumidor o comerciante pueda identificar con su teléfono celular o vía web la legalidad del licor.

Quizá una de las iniciativas más innovadoras ha sido el programa diseñado por la empresa *Figurazione*, cuyo objetivo principal es brindar elementos a los distintos agentes que participan en el mercado para que detecten fácilmente la presencia de bebidas alcohólicas adulteradas:

- A los consumidores: en todas las botellas se pone un capuchón termoencogible con un logo holográfico, para que se reconozca rápidamente la legalidad (o ilegalidad) del producto.
- A las autoridades: se entregan varias herramientas tecnológicas que simplifica la tarea de reconocimiento del licor legal e ilegal. En primera instancia, en el capuchón se encuentran los logos de la licorera con una marcación molecular que permite identificar objetivamente la autenticidad del producto con la ayuda de un lector portátil HVX.

Además, parte del programa de *Figurazione* dirigido a las autoridades involucra la inclusión de un marcador orgánico en el contenido de las botellas legales, de forma tal que con un kit de muestra y un lector LFD se haga la identificación química.

Actualmente el programa de *Figurazione* se ha puesto en marcha con la Fábrica de Licores de Antioquia y está en proceso de implementación con la Industria Licorera del Valle.

Por último, vale la pena resaltar que si bien el Syctrace y la estampilla inteligente de la Gobernación de Cundinamarca brindan soluciones especialmente en términos de logística pero no de seguridad, ya que sus estampillas -al ser elementos impresos- son fácilmente replicables. Además, dado que el sistema de trazabilidad hasta ahora se encuentra en su fase inicial, estas iniciativas se quedan cortas en el control de la adulteración y falsificación de bebidas alcohólicas.

sector. La EIG sirve para obtener datos sobre la demanda y la EAM sobre la oferta. El punto de partida del ejercicio es que la falsificación y adulteración se expresa como un exceso de demanda. Para las estimaciones se emplea la siguiente Identidad Macroeconómica:

$$O = Y_D + M = G_D + X = D$$

Y_D = Producción doméstica, M = Importaciones, G_D = Gasto doméstico y X = Exportaciones. O y D son la oferta y demanda desde la óptica de los hogares. En equilibrio ambos son iguales, por lo que:

$$Y_D + M - X = G_D$$

El gasto doméstico se puede descomponer en: consumo de hogares (C_H), consumo institucional público (C_G), consumo institucional privado (C_P) y la formación interna bruta de capital (K).

$$Y_D + M - X = C_H + C_G + C_P + K$$

En el estudio toman los licores adquiridos por los restaurantes como consumo institucional privado, mientras que el licor adquirido por la tienda al distribuidor que luego es adquirido por el hogar se incluye en la ecuación como consumo de los hogares. La EIG del DANE registra los gastos que realiza el hogar como consumidor final C_H .

Para calcular los componentes de G_D se parte del valor de C_H . La estimación de C_P y C_G se basa en información sobre la participación de las ventas institucionales de las empresas que participaron en el trabajo de campo.

$$(Y_D^i + M^i - X^i) + (Y_D^l + M^l - X^l) = C_H + C_G + C_P + K \quad \text{donde "i" es ilegal y "l" es legal}$$

Resultados: en el caso de los licores, este estudio encuentra que la falsificación y adulteración de aguardiente de caña y ron alcanza el 21% de la oferta legal y la del brandy es el 3,4%.

B. INSTITUTO DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO (IPD) - UNIVERSIDAD JAVERIANA (2011)

Este estudio calcula el volumen de falsificación y adulteración que se presenta en el sector de las bebidas alcohólicas en Colombia. Para ello, se hace una aproximación bajo tres metodologías distintas, a saber:

ESTIMACIÓN DEMANDA Y COMPARACIÓN CON VENTAS

En primer lugar, se realiza una estimación de funciones de demanda (legal) y de oferta (legal) para 8 categorías de bebidas¹⁷ utilizando un método de ecuaciones simultáneas (Mínimos Cuadrados Ordinarios en tres etapas). Ahora bien, para el cálculo de la demanda se utiliza la siguiente ecuación:

$$\text{Demanda mensual de } P = f(\text{Precio de } P, \text{ Precio de otras bebidas, IPC}) \quad (1)$$

De este modo, se especifica y estima (1) para cada categoría. Adicionalmente, al introducir los precios propios de cada producto y de otras bebidas alcohólicas que incluyen impuestos, se toma también el IPC como una medida de los precios de la economía. Una debilidad de esta formulación es que no toma en cuenta ninguna medida de riqueza de los consumidores, como por ejemplo el ingreso per cápita. Por otra parte, la estimación de la oferta se define de la siguiente forma:

$$\text{Oferta mensual de } P = g(\text{Precio de } P, \text{ tasa de interés (90 días), salarios promedio}) \quad (2)$$

De igual forma, se especificaron ofertas mensuales separadas por categoría de bebida alcohólica. El precio del capital se midió a través de la tasa de interés a 90 días del Banco de la República, mientras que el precio del trabajo resultó de los salarios promedios de la economía (DANE). En este caso, la debilidad de la estimación se debe a que no incluyen variables relacionadas con los precios de las materias primas empleadas en el sector.

Posteriormente, tras obtener los resultados de las estimaciones se calcula la oferta ilegal de bebidas alcohólicas, como un residuo, restando la oferta legal (Producción Nacional + Importaciones) de la demanda. Por último, para determinar el volumen de adulteración y falsificación, se resta el contrabando del residuo obtenido en el paso anterior¹⁸.

ELASTICIDAD PRECIO - DEMANDA POR LICORES

En segundo lugar, se emplea la elasticidad precio de la demanda para calcular la cantidad ventas legales. Para ello, se utiliza la estimación de las demandas de bebidas alcohólicas

¹⁷ La oferta legal de bebidas alcohólicas se estima para las siguientes categorías: whisky, aguardiente, brandy, ron, vino, mistelas y cremas, vodka y ginebra.

¹⁸ Cabe mencionar el volumen de contrabando de bebidas alcohólicas se toma de una encuesta de opinión a 150 empresarios del sector.

por ecuaciones simultáneas, obtenidas con la primera metodología. Luego, se pondera la elasticidad por la diferencia porcentual entre los precios de las bebidas alcohólicas legales (con impuestos) y los precios de las bebidas alcohólicas ilegales (que provienen de encuestas de percepción a empresarios del sector de bebidas alcohólicas) para obtener el aumento porcentual de la demanda a menores precios (sin impuestos):

$$E_i^p * \frac{\Delta P}{P} = \frac{\Delta Q}{Q_t} \quad (3)$$

El tercer paso es una estimación de la cantidad de ventas legales con impuestos (ya no porcentajes como en el paso anterior), como se plantea en la ecuación (4). Las ventas totales (legales + ilegales) corresponden a la suma de las bebidas legales y el cambio proporcional en bebidas ilegales, multiplicando por las cantidades totales.

$$Q_{legal} = \left(1 - \frac{\Delta Q}{Q_t}\right) * Q_t \quad (4)$$

Por último, una vez calculadas las cantidades legales (4), se determinan los volúmenes de ventas ilegales, es decir, adulteración, falsificación y contrabando, como se muestra en la ecuación (5). Finalmente, se deben eliminar los volúmenes de contrabando para poder llegar a los volúmenes de adulteración y falsificación, como lo muestra la ecuación (6).

$$Q_{ilicito} = Q_t - Q_{legal} \quad (5)$$

$$\text{Adulteración y falsificación} = Q_{ilicito} - \text{Contrabando} \quad (6)$$

UTILIZACIÓN ENCUESTAS PERCEPCIÓN A EMPRESARIOS DEL SECTOR

Esta metodología se basa en las encuestas de percepción llevadas a cabo a empresarios el sector.

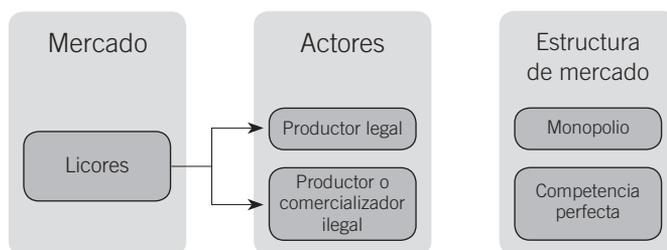
Resultados: Las dos últimas metodologías llegan a conclusiones similares, pues estiman que la falsificación y adulteración corresponde a cerca del 24% de las ventas totales; mientras que la primera metodología estima que la adulteración y falsificación es de 12% de las ventas totales de bebidas alcohólicas y los autores aducen que esta metodología no es adaptada. Por lo tanto, los autores optan por la estimación de la elasticidad precio de la demanda para calcular el nivel de adulteración y falsificación de bebidas alcohólicas, descartando la primera metodología aduciendo que no es adaptada. Más sin embargo para la construcción de las elasticidades precio de la demanda de la segunda metodología se usan las ecuaciones calculadas en la primera metodología, por ende esta estimación pareciera no ser tan sólida.

C. CENTRO DE INVESTIGACIONES Y CONSULTORÍAS - UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA (2011)

Este estudio se centra en la dinámica del mercado ilegal de licores, incluyendo el contrabando, el carrusel (contrabando interdepartamental) y la adulteración para Antioquia.

ANÁLISIS TEÓRICO DE LOS MERCADOS ILEGALES

A partir del reconocimiento del licor como un bien de carácter adictivo, que amerita un tratamiento teórico distinto y de una revisión de literatura relacionada con los modelos espacio-estado, los autores plantean que el mercado de licores está segmentado de la siguiente forma:



Del diagrama anterior se halla, por un lado, un productor legal que funciona a manera de monopolio en el mercado y por otro, hay unos productores o comercializadores ilegales en un marco de competencia perfecta. De acuerdo con el estudio la existencia del monopolio no se debe a barreras de carácter técnico sino legal, por lo que las tecnologías de producción podrían ser las mismas para ambos actores.

En este contexto, dado que el monopolio legal fija precios en el mercado de licores más altos que los de competencia perfecta, los productores y comercializadores ilegales tienen incentivos para participar del mercado con precios menores, dependiendo de la modalidad con la que decidan operar (adulteración, carrusel o contrabando).

De este modo, los autores buscan modelar teóricamente la decisión de producción y determinación de precio por parte del productor legal monopolístico, teniendo en cuenta que sus costos totales se ven afectados por la existencia del comercio ilegal. Así, a través de un análisis microeconómico detallado en el que se maximizan los beneficios del monopolista y del productor ilegal de bebidas alcohólicas y se encuentra que la producción del monopolista está en función de sus determinantes (costos de producción, regulación, tributación, etc.), la efectividad de las autoridades de contrarrestar el ilícito de la producción y distribución de

bebidas alcohólicas ilegales y de los del comercio ilegal, encontrando que cuando aumenta el tamaño del mercado ilegal necesariamente se reduce la producción del monopolista. En esta idea subyace el sustento teórico a nivel microeconómico que interrelaciona la legalidad con la ilegalidad en el mercado de licores.

Dicho nexo teórico, evidente a nivel empírico, justifica que el estudio recurra a los modelos espacio-estado para asociar la variable observable (producción legal de la Fábrica de Licores de Antioquia - FLA) con la variable latente (producción ilegal). Por último, los autores definen una ecuación para cada segmento del mercado (legal e ilegal) en la que formalizan la relación teórica planteada hasta este punto de forma tal que sirva para el posterior análisis econométrico.

ANÁLISIS ECONOMÉTRICO DEL MERCADO ILEGAL DE LICORES EN ANTIOQUIA

En primera instancia, se realiza una estimación econométrica a través de un modelo espacio-estado con filtro de Kalman con el objetivo de determinar el comportamiento del mercado ilegal de licores en Antioquia a partir de la producción legal de la FLA. Es importante destacar que desde un principio los autores reconocen que este tipo de modelos requieren información de calidad, pero dado que ésta no se encuentra disponible para el mercado ilegal de licores, es necesario abordar con prudencia los resultados y conclusiones que se derivan de sus ejercicios posteriores.

El modelo planteado parte de dos ecuaciones:

$$y_t = G_t x_t + H_t z_t + v_t \quad (1)$$

$$z_{t+1} = F_t x_t + H_t z_t + w_t \quad (2)$$

La ecuación de medida (1) describe la forma en que las variables observables en y_t dependen tanto de las variables no observables en z_t , como de las variables exógenas en x_t . Por su parte, la ecuación de estado (2) muestra la relación existente entre la variable latente z_t , su primer rezago z_{t-1} y el vector x_t . Entonces, los autores asumen que el licor ilegal es un sustituto del legal debido a que se cumple que:



De este modo, realizan las respectivas estimaciones aplicando el filtro de Kalman y comprueban que: i) los precios de licores fijados por la FLA y los importadores incentivan la ilegalidad; ii) las acciones adelantadas por las autoridades, por el contrario, generan desincentivos sobre los agentes para incurrir en adulteración, contrabando o carrusel; y iii) las ventas de la FLA están determinadas principalmente por el ingreso de los consumidores, el precio de los licores y la variable estacional. Así mismo, el aspecto más importante de este ejercicio econométrico es que los autores han estimado la variable latente que sirve de índice para entender la dinámica en el tiempo del mercado ilegal de licores en Antioquia.

Resultados: entre agosto y diciembre hay un crecimiento del número de botellas ilegales presentes en el mercado, lo cual concuerda con la intuición de que las festividades (p.ej. Navidad o Feria de las Flores) traen consigo un aumento de la actividad ilegal asociada a un incremento de la demanda de licores. Ahora bien, al promediar el porcentaje de botellas ilegales con respecto al total entre 2004 y 2009 para 6 escenarios planteados¹⁹, se obtiene un 48% de ilegalidad (i.e. adulteración, contrabando y carrusel) dentro del mercado de licores en el departamento de Antioquia. Ahora bien, es necesario subrayar que al agrupar distintas modalidades de ilegalidad impide identificar cuál de todas es la de mayor incidencia. Así mismo, el ejercicio econométrico en sí mismo implicó que se establecieran una serie de supuestos fuertes acerca del comportamiento del mercado, que si bien parece inevitable, necesariamente obliga a tener cautela al momento de abordar sus resultados²⁰.

D. APOYO CONSULTORÍA - PERÚ (2009)

El estudio de Apoyo Consultoría tiene como objetivo cuantificar el mercado de licores informales en Perú. El mercado informal de licores está compuesto por tres tipos de bebidas alcohólicas: i) los licores informales (adulterados) derivados de la caña de azúcar, ii) los vinos y piscos informales (adulterados) y iii) el contrabando. Este estudio sólo estima el primer tipo de bebidas alcohólicas, es decir, los licores informales (adulterados) derivados de la caña de azúcar, los otros dos tipos de bebidas informales provienen de información secundaria, encuestas y entrevistas.

¹⁹ Se toman 6 escenarios con tamaños del sector ilegal como porcentaje del mercado legal de bebidas alcohólicas, a saber: 10%, 15%, 24%, 35%, 45% y 55%.

²⁰ Entre estos supuestos se asume que la producción ilegal se distribuye de la misma forma que la legal (i.e. se toma que la producción es 70% de aguardiente y 30% de ron) y adicionalmente se parte del supuesto de que la proporción del mercado ilegal en Antioquia es del 40% para realizar los cálculos.

Para estimar la magnitud de bebidas adulteradas derivadas de la caña de azúcar sigue los siguientes pasos:

- Como Perú es un país productor de alcohol etílico de la caña de azúcar, la metodología de medición del exceso de oferta de alcohol etílico comienza desde su materia prima, es decir la melaza. A partir de los usos de la melaza, se calcula la oferta de alcohol etílico compuesta por la producción nacional, las exportaciones netas y el contrabando de este insumo. Se halla que hay 44,4 millones de litros de alcohol etílico a 96° en el mercado peruano, equivalentes a 42,6 millones de litros de alcohol puro (100%).
- Por otro lado, Apoyo Consultoría calcula los usos del alcohol etílico teniendo en la producción de bebidas alcohólicas legales y las demás industrias. Encuentra que el consumo total de alcohol etílico de la industria legal en el Perú es de 9,9 millones de litros de alcohol puro.
- Apoyo Consultoría calcula el residuo de alcohol etílico con base en los resultados de los dos pasos anteriores y obtiene que la oferta de alcohol etílico puro es mayor al consumo realizado por la industria legal, de donde, existe un excedente de oferta de este insumo que alcanza los 32,7 millones de litros de alcohol puro que abastecen a la industria informal de licores en Perú.
- La industria informal de Perú concentra su producción de bebidas alcohólicas derivadas de caña en productos que tienen en promedio un 40% de contenido alcohólico (rones, anisados, piscos, etc.), se estima que el residuo de alcohol etílico del paso anterior se traduce en 81,7 millones de litros de bebidas alcohólicas adulteradas.
- Por último, para conocer la dimensión del mercado ilegal de licores, Apoyo Consultoría calcula la participación de este residuo en el mercado total de bebidas alcohólicas. El mercado total de bebidas alcohólicas incluye: el consumo aparente bebidas alcohólicas formales (cervezas y licores producidos por la industria formal), el contrabando de bebidas alcohólicas, los licores informales (adulterados) de caña y los vinos y piscos informales (adulterados) -Cuadro 7-.

De este modo, Apoyo Consultoría concluye que los licores adulterados de caña equivalen al 6% del mercado total definido arriba. Sin embargo, para hacer comparable esta cifra con la que se estima más adelante en el presente estudio, se debería calcular la participación del residuo únicamente sobre el consumo aparente de bebidas alcohólicas sin incluir cerveza, ni contrabando. En ese caso la adulteración de bebidas alcohólicas representaría cerca del 73% del consumo aparente de licores formales y adulterados de caña de azúcar.

CUADRO 7 | MERCADO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS EN PERÚ 2008

Millones de litros	Bebidas alcohólicas
Licores adulterados de caña	81,7
Licores formales	15
Cerveza formal	1183
Vinos y piscos adulterados*	14,3
Contrabando*	11,7
Total	1,325

* Resultados de otras estimaciones del estudio.

Fuente: Apoyo Consultoría (2009).

3. TRABAJO DE CAMPO PARA LA CARACTERIZACIÓN DE LA ADULTERACIÓN EN COLOMBIA

A. FASE 1: CADENA DE VALOR DE LA ADULTERACIÓN Y FALSIFICACIÓN EN COLOMBIA

A partir de la información de cerca de 30 entrevistas a profundidad con actores del sector de las bebidas alcohólicas en Colombia, se efectuó una aproximación a la cadena de valor de las bebidas adulteradas y falsificadas en Colombia (Esquema 1).

El sector de las bebidas alcohólicas se ve afectado por la actividad ilegal ya sea de manera directa (p.ej. por pérdida de prestigio sobre una marca usurpada) o indirectamente (p.ej. por pérdida de partes de mercado que se dirigen hacia el consumo de bebidas adulteradas, falsificadas o de contrabando).

Entre los productos nacionales más afectados por la adulteración y falsificación se encuentran los aguardientes, rones y en general, las bebidas alcohólicas de venta masiva (*i.e.* los falsificadores obtienen ganancias por el volumen, más no por los precios). Por el lado de los productos importados, éstos se ven más comúnmente afectados por el contrabando; sin embargo ciertas bebidas alcohólicas *premium* importadas se ven afectadas directamente ya que, al tener precios de venta elevados, la adulteración y/o falsificación se convierte en un negocio muy rentable. En esta categoría se encuentra una modalidad que consiste en vender una botella adulterada y/o falsificada al precio de una *premium* cuando su contenido es el de una bebida de menor calidad. El problema de usurpación de marcas es una preocupación importante en el sector.

Por su lado la cerveza no es adulterada o falsificada ya que tiene un complejo proceso de producción (el malteado), sus precios por unidad son bajos y las compañías productoras

tienen políticas de reutilización de envases. Sin embargo, la cerveza puede estar afectada de manera indirecta, mediante la pérdida de partes de mercado importantes debido a la competencia con otras las bebidas adulteradas y falsificadas que, vía precios, pueden ser un sustituto de este producto.

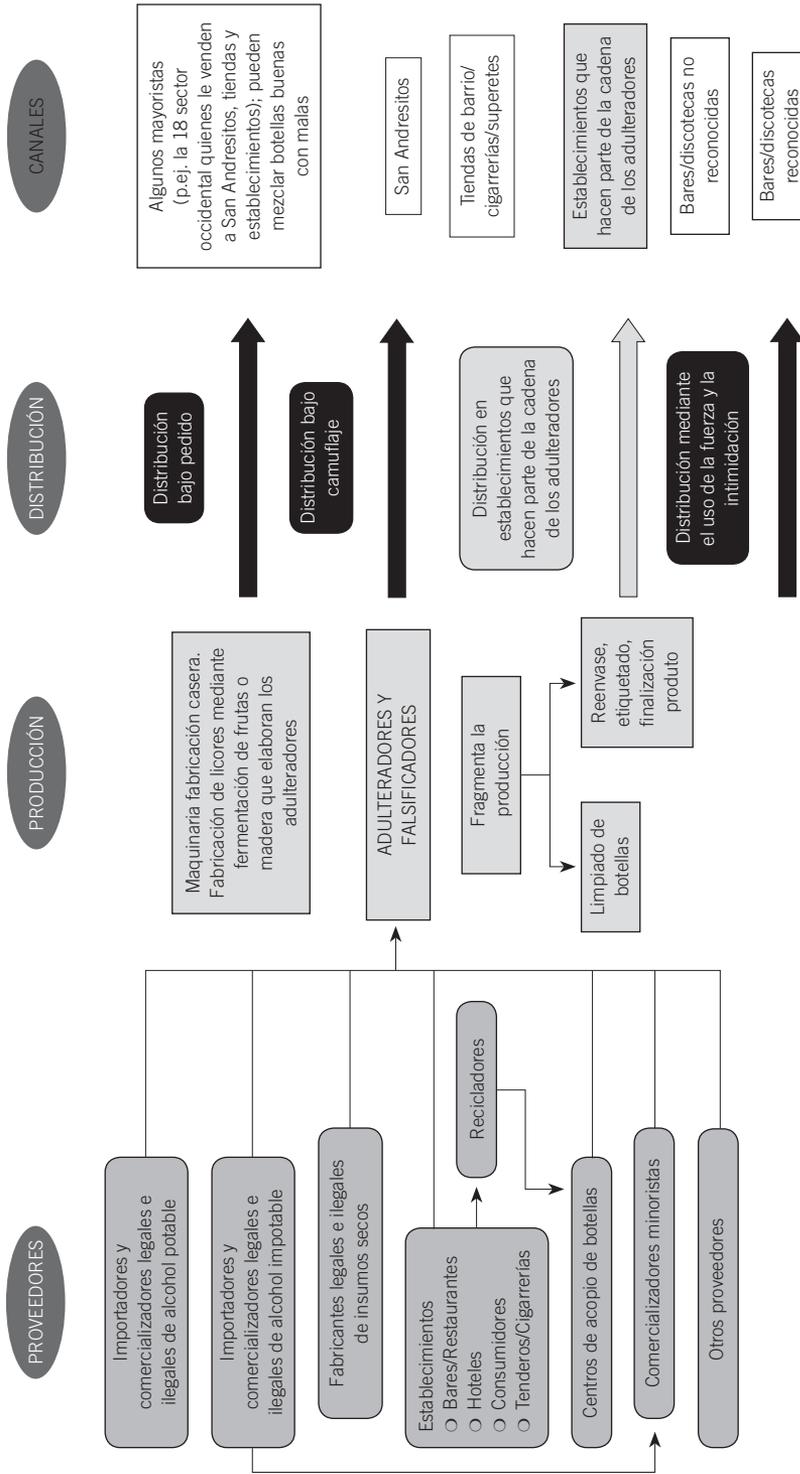
La cadena de valor de la adulteración y falsificación se presenta en el Esquema 1. En ese esquema incluye las etapas y actores que participan en el proceso de la adulteración y la falsificación, antes de que el producto sea adquirido por el consumidor final. La cadena de valor se divide en 4 grandes etapas (Esquema 1):

- La etapa inicial donde se agrupan los **proveedores** de insumos requeridos para la producción de bebidas alcohólicas adulteradas y/o falsificadas.
- La segunda etapa corresponde a la **producción** de las bebidas adulteradas y/o falsificadas que agrupa los procesos fabricación (mezcla de diversas sustancias, limpiado de botellas, re-ensado, etiquetado y finalización del producto).
- La tercera etapa corresponde a la **distribución** de las bebidas alcohólicas (que se considera como un paso intermedio de colocación de los productos adulterados en los diversos canales y sub-canales de comercialización).
- La cuarta etapa está compuesta por los canales y sub-canales de **comercialización** de las bebidas adulteradas y falsificadas.

Proveedores: el negocio de la adulteración y la falsificación cuenta con diversos proveedores y diferentes modalidades para la adquisición de los insumos requeridos para la producción de estas bebidas ilícitas (Esquema 2).

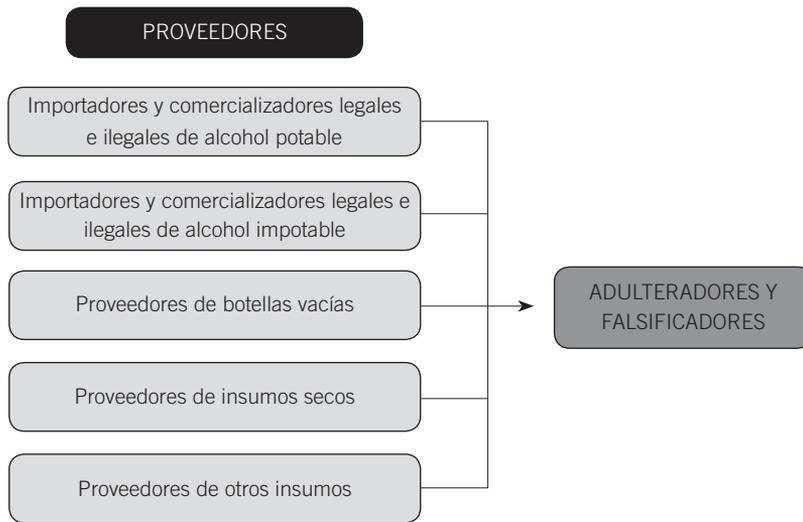
- *Importadores y comercializadores legales e ilegales de alcohol etílico potable o sin desnaturalizar:* en los últimos años la importación de alcohol potable ha aumentado de manera importante en Colombia: en 1995 el alcohol potable importado representaba menos de 10 millones de litros, mientras que en 2011 representó cerca de 50 millones de litros. La mayoría de importaciones de este insumo provienen del Ecuador con el 52% de las importaciones entre 1991 y 2011 y, en menor medida de Brasil (12%), Bolivia (9%) y Perú (7%). En Colombia anteriormente se producía alcohol etílico potable para la producción de bebidas alcohólicas, sin embargo debido a la estricta regulación ambiental y a las regulaciones gubernamentales para fomentar los biocombustibles ya no es rentable para las licorerías producirlo. Por lo anterior los ingenios se han dedicado

ESQUEMA 1 | CADENA DE VALOR DE LA ADULTERACIÓN Y FALSIFICACIÓN DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS



Fuente: Elaboración propia a partir de trabajo de campo Fase 1 de entrevistas a principales actores del sector de bebidas alcohólicas.

ESQUEMA 2 | PROVEEDORES DE LA CADENA DE LA ADULTERACIÓN Y FALSIFICACIÓN



Fuente: Elaboración propia a partir de trabajo de campo.

a producir biocombustibles desabasteciendo el mercado nacional de alcohol etílico, razón por la cual la mayoría del alcohol potable se importa de países vecinos.

En Colombia no solamente la ley determina que los departamentos tienen el monopolio de los licores de más de 20 grados de alcohol sino que también tienen el monopolio sobre la importación, distribución y comercialización del alcohol etílico potable. Por ejemplo, en Cundinamarca mediante varias ordenanzas se define que la Empresa de Licores de Cundinamarca es quien ejerce el monopolio para producir, importar, distribuir y comercializar el alcohol potable en Cundinamarca. Otros departamentos cuentan también con ordenanzas para regular este insumo, sin embargo el ejercicio del monopolio no está tan claramente definido y unificado, dejando espacio para que tanto legales como ilegales importen y comercialicen el alcohol potable.

Entre estos proveedores pueden existir empresas legales que desconocen los fines para los cuales otras empresas adquieren el alcohol potable que ellas comercializan y empresas fachada que lo adquieren para usos industriales pero que lo desvían hacia otros usos ilegales.

En las entrevistas realizadas se encontró una preocupación en el sector por la posible existencia de empresas en zonas francas y de empresas fachada, en particular empresas tipo S.A.S, que se dedican a la provisión de alcohol a los adulteradores.

- *Importadores y comercializadores legales e ilegales de alcohol etílico impotable o desnaturalizado (no apto para consumo humano):* al igual que para el alcohol etílico potable, la importación de alcohol etílico impotable ha aumentado de manera importante en la última década: en 1996 sus importaciones representaban menos de 1 millón de litros, mientras que en 2011 representaron cerca de 7 millones de litros.

Los importadores y comercializadores pueden ser legales (i.e. cumplen con los requisitos para esta actividad de uso principalmente industrial) o ilegales. El alcohol impotable desviado hacia la adulteración y falsificación, dependiendo de su grado de toxicidad, podría potabilizarse; no obstante tras haber consultado a algunos expertos se encontró que este procedimiento es muy costoso y requiere de una tecnología de punta, de donde se descarta la viabilidad de esta hipótesis. Por esta razón, en las estimaciones de adulteración y falsificación sólo se tomará en cuenta el alcohol etílico potable.

Otra posibilidad que surge para la introducción del alcohol potable al país consiste en declararlo como impotable para tener menores controles, ya que el alcohol etílico importable no hace parte del monopolio rentístico de los licores. No obstante, durante la investigación que se llevó a cabo no se encontraron registros oficiales de este tipo de suplantación.

- *Proveedores de envases de vidrio:* por lo general los envases de vidrio son reciclados por los adulteradores ya que, en Colombia, existe una única empresa de envases de vidrio; por ende, los proveedores de envases de vidrio son un eslabón central en esta cadena.

Los proveedores de envases de vidrio pueden ser: i) los establecimientos donde se consumen bebidas alcohólicas (tiendas, bares, restaurantes, etc.); ii) los recicladores quienes tienen grandes incentivos a proveer botellas a los adulteradores, ya que, estos últimos les ofrecen precios más competitivos que los resultantes de la destrucción y venta de vidrio por toneladas a centros de acopio o a PELDAR. Los recicladores pueden proveer los envases recuperados directamente a los adulteradores o a través de centros de acopio (indirectamente). El precio de la botella vacía recuperada depende del estado y el número de insumos secos que la acompañen; y, por último, iii) otro posible proveedor son las empresas comercializadoras minoristas de envases de vidrio.

- *Los fabricantes legales e ilegales de insumos secos (tapas, sobre-tapas, etiquetas, anillos de seguridad, dosificadores, capuchones, etc.):* para los insumos secos se pueden presentar desvíos por parte de los fabricantes legales orquestados por los mismos trabajadores de estas fábricas- o ventas a adulteradores con o sin conocimiento del uso que se le da a los insumos secos.

Dentro de estos proveedores de insumos secos existen algunos de tipo ilegal dedicados a la imitación de las innovaciones de seguridad y los insumos secos de las bebidas alcohólicas originales (litografías e imprentas que falsifican o imitan las etiquetas, los empaques de tetrapack, sellos de seguridad, estampillas, entre otros).

- *Otros proveedores:* existen otros proveedores que alimentan la cadena de la adulteración y falsificación por medio del suministro de jarabes, esencias, colorantes, tanques y algún tipo de maquinaria hechiza (p.ej. prensas).

Los adulteradores y falsificadores: en esta etapa se producen las bebidas alcohólicas adulteradas y falsificadas. Los productores, aparte de los insumos adquiridos de sus diversos proveedores, pueden emplear algunos insumos de fabricación casera, tales como: fermentados de frutas o de madera, filtros (medias, sombreros de fieltro), maquinaria hechiza para sellar el tetrapack, para quitar las tapas, capuchones y dosificadores, entre otros (Esquema 3).

Una característica de la producción de las bebidas adulteradas y falsificadas es que, a partir de la adopción del nuevo código penal acusatorio en 2004 y debido al endurecimiento de las penas, los adulteradores han procedido a fragmentar la producción para que así dificultar la tipificación del delito en caso de ser descubiertos. Las autoridades han encontrado sitios especializados en el limpiado de los envases de vidrio y recuperación de los insumos secos, y otros sitios dedicados exclusivamente al llenado (re-ensado) de envases y finalización del producto adulterado (etiquetado, “estampillado”, etc.). Lo anterior es consis-

ESQUEMA 3 | PROVEEDORES DE LA CADENA DE LA ADULTERACIÓN Y FALSIFICACIÓN



Fuente: Elaboración propia a partir de trabajo de campo.

tente con hallazgos de la literatura económica relacionada con crimen: cuando aumenta la política represiva contra las drogas, aumenta la fragmentación de la cadena de valor de la droga (Labrousse, 1997)²¹.

Los adulteradores no producen sus propios destilados debido al fácil acceso al alcohol etílico; ahora realizan las mezclas de las esencias, los jarabes, el alcohol y demás ingredientes que luego son envasadas. Estas “fábricas” caseras tienen una división en su mayoría rudimentaria. Así, se requiere de 3 a 4 personas para realizar todo el proceso de producción cuando es de baja escala y, cerca de 8 personas cuando la producción es más tecnificada y no se encuentra fragmentada.

Es importante tener en cuenta que se encuentran varios tipos de adulteradores y falsificadores que van desde i) cocinas artesanales con poca capacidad, ii) casas con mayor capacidad con maquinaria artesanal (p.ej. prensas de calor para sellar el tetrapack, prensas para quitar capuchón y dosificador), iii) bodegas con un poco más de tecnificación y mayor capacidad de almacenamiento y, iv) empresas legales que desvían una parte de su producción hacia la adulteración y falsificación de bebidas alcohólicas.

Por su complejidad, detrás de estas “fábricas” ilegales pueden existir organizaciones criminales que tienen redes de distribución y comercialización de estos productos ilícitos.

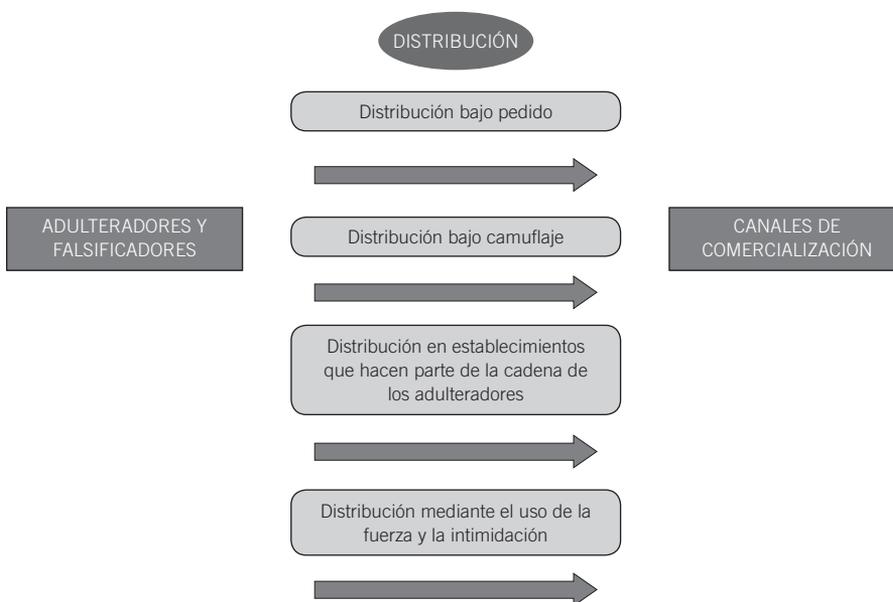
Modalidades de distribución: entre los que comercializan las bebidas alcohólicas adulteradas o falsificadas existen quienes tienen conocimiento de que venden licor adulterado y quienes lo desconocen; esto último ocurre con menor probabilidad ya que el menor precio del licor es una señal clara de la su ilegalidad.

La distribución es el paso intermedio mediante el cual se introduce el producto ilegal en los canales y sub-canales de comercialización (Esquema 4). Existen diversas modalidades de distribución. La primera, es bajo pedido o encargo donde el comercializador sabe que es ilegal. La entrega del pedido se realiza en cajas volteadas y en carros particulares para no generar sospechas. La segunda modalidad es la distribución camuflada, donde los adulteradores y falsificadores imitan a los distribuidores originales para engañar al comercializador. Una tercera modalidad ocurre cuando el licor adulterado se distribuye en establecimientos (bares o discotecas) que hacen parte de la cadena de adulteración y falsificación (p.ej. donde los adulteradores son socios o propietarios) y, como cuarta modalidad la distribución

²¹ Citado en Poret, S. (2006).

se hace mediante el uso de la fuerza e intimidación. Este último modo de distribución se emplea en lugares donde la presencia del Estado es baja. Las organizaciones criminales obligan a los tenderos y comercializadores a vender sus productos adulterados y falsificados bajo amenaza (p.ej. en Bello y en algunas comunas en Medellín).

ESQUEMA 4 | MODALIDADES DE DISTRIBUCIÓN



Fuente: Elaboración propia a partir de trabajo de campo.

Canales y sub-canales de comercialización: esta es la etapa justo antes de que el producto adulterado y/o falsificado llegue al consumidor final. Los canales y sub-canales de comercialización se asemejan a los canales de distribución de las bebidas legales (Esquema 5); de hecho, en los operativos de campo se ha encontrado que estos canales y sub-canales de comercialización mezclan bebidas legales con bebidas ilegales, en este caso adulteradas, falsificadas y hasta de contrabando.

Entre los canales de comercialización se encuentran:

- Algunos mayoristas que comercializan las bebidas alcohólicas adulteradas a otros sub-canales de comercialización tales como, San Andresitos, tiendas de barrio, establecimientos (bares, discotecas, etc.) y hasta a los consumidores finales directamente. Estos mayoristas pueden vender botellas buenas y malas y dependiendo el cliente escogen qué venderle.

ESQUEMA 5 | . CANALES Y SUB-CANALES DE COMERCIALIZACIÓN



Fuente: Elaboración propia a partir de trabajo de campo.

- Los San Andresitos, algunas tiendas de barrio, algunos establecimientos quienes se pueden aprovisionar directamente con los adulteradores sin pasar por la compra a mayoristas.
- Algunos establecimientos que hacen parte de la cadena de los adulteradores y falsificadores (i.e. integración vertical del negocio).
- Los bares y discotecas reconocidas cuidan su imagen y prestigio y por ende es menos probable encontrar en estos canales de comercialización alcohol adulterado y falsificado, contrariamente a lo que ocurre en los establecimientos menos reconocidos.

En canales tales de como las grandes superficies o supermercados existen bajas probabilidades de encontrar alcohol adulterado y/o falsificado ya que las cadenas se encargan ellas mismas del proceso de importación o compran sus bebidas alcohólicas a grandes distribuidores formales directamente, sin incurrir en compra a intermediarios.

B. FASE 2: ESTUDIO DE CASO BOGOTÁ, MEDELLÍN Y CALI

El objetivo de esta segunda fase del trabajo de campo era lograr una caracterización del mercado (fabricación y distribución) del licor adulterado en Colombia, sobre la base de entrevistas a los actores indirectos (canal de ventas, comercializadores y tenderos). En ese orden de ideas, a continuación se presentan algunos aspectos metodológicos y se resumen algunos de los principales hallazgos de este ejercicio y sus principales conclusiones.

METODOLOGÍA²²

Con base en la Fase 1 del trabajo de campo, se detectó una presencia importante de adulteración y/o falsificación concentrada principalmente en los departamentos de Antioquia, Cundinamarca, Valle del Cauca y Nariño. Dado lo anterior se decidió adelantar un estudio de caso con el fin de conocer las similitudes, diferencias y principales rasgos de esta problemática en las ciudades de Medellín, Bogotá y Cali. Este estudio de caso no es representativo estadísticamente y es de carácter cualitativo.

Para su desarrollo se llevaron a cabo dos tipos de metodologías: i) Entrevistas a profundidad con personas pertenecientes al canal de distribución, i.e. con las fuerzas de ventas de los principales distribuidores autorizados de bebidas alcohólicas. En Bogotá se entrevistó a la fuerza de ventas de Sulicor y a la de Representaciones Continental y en Medellín a la fuerza de ventas de Makro y Dispresco²³; ii) Grupos focales con tenderos de barrio. Se realizaron 6 grupos focales en total con tenderos de zonas afectadas por la adulteración y/o falsificación de licores. En el Cuadro 8 se presentan los barrios de los tenderos que participaron en los grupos focales.

CUADRO 8 | BARRIOS DE LOS TENDEROS QUE PARTICIPARON EN GRUPOS FOCALES

Bogotá	Cali	Medellín
Soacha	Poblado II	Francisco Antonio Zea
Engativá	San Luisito-Aguablanca	Centro
Álamos	Poblado I	Bello
Granada Norte	Total 7 tenderos	Guayabal-Itaguí
Chapinero		Itaguí
La 18, Centro Comercial la Sabana	Candelaria	La Mina –Envigado
Castilla	María Auxiliadora	Envigado
Suba	Panamericano	Robledo
Villa María-Suba	Municipal	
Villa del Prado	Obrero	
Total 13 tenderos	Total 5 tenderos	Total 11 tenderos

*Nota: Candelaria es un municipio aledaño a la ciudad de Cali con alta presencia de adulteración.

Fuente: Elaboración propia a partir de trabajo de campo Fase 2.

²² La Fase 2 del trabajo de campo fue llevado a cabo por la firma especializada en estudios de campo y de mercado CJS International Inc. entre el 24 de abril y el 11 de mayo de 2012.

²³ En Cali no fue posible entrevistar a la fuerza de ventas de la distribuidora oficial de la Industria Licorera del Valle (UT Comercializadora Integral S.A.S.).

PRINCIPALES HALLAZGOS

En el desarrollo de las entrevistas se encontró que la adulteración y/o falsificación de bebidas alcohólicas es una de las principales preocupaciones de los distribuidores y los tenderos, debido al impacto y las consecuencias que tiene este fenómeno sobre los clientes (consumidores) y sobre el negocio en general. En primer lugar, los actores entrevistados señalaron que la presencia de bebidas alcohólicas adulteradas y/o falsificadas en el mercado se justificaba no sólo por la alta rentabilidad de esta actividad, que consideraban cercana al 400% o 500%²⁴, sino por el fácil acceso de los productores ilegales tanto al alcohol etílico potable como a los insumos secos. En este sentido, los vendedores reconocen que los licores adulterados son actualmente de mejor calidad, por lo que sus efectos sobre los consumidores no son tan nocivos como antes. También se detectó que, en la medida que los controles que ejercen las autoridades competentes son insuficientes, sumado a la escasa capacitación que reciben los vendedores, hay un campo de acción más amplio para el ejercicio de la adulteración.

Así mismo, se confirmaron algunas de las estrategias de comercialización y distribución empleadas por los adulteradores, que ya habían sido identificadas en la fase anterior del trabajo de campo. Entre las más comunes se destaca la suplantación de los distribuidores legales con uniformes, papelería y facturas 'oficiales' para engañar a los tenderos, lo que en la cadena de valor de la adulteración y/o falsificación se conoce como distribución bajo camuflaje. Además, según indicaron algunos entrevistados, en ciertos casos los adulteradores también aplican estrategias de mercadeo, con las que buscan incentivar la venta de su producto (p.ej. distribución de propaganda, catálogos, etc.).

Relacionado con lo anterior, también se encontró que los productores de bebidas alcohólicas adulteradas y/o falsificadas recurren a distintas 'excusas' para tratar de acercarse a los tenderos. Usualmente, afirman ser empleados de la distribuidora oficial o conocer a algún funcionario de la licorera para justificar los bajos precios a los que ofrecen sus bebidas alcohólicas aprovechando que las licoreras no tienen una política de precios clara. Del mismo modo, aunque casi siempre venden sus productos de contado por la naturaleza ilegal de la actividad, a veces ofrecen facilidades de pago a los tenderos.

Por último, se identificó una proliferación de bebidas alcohólicas con menos de 20 grados alcoholimétricos de bajo precio (p.ej. licores anisados y aperitivos de aguardiente, ron, vo-

²⁴ Esta rentabilidad es explicada por el bajo costo de producción de las bebidas alcohólicas adulteradas.

dka, vino). Si bien estos productos cuentan con todos los permisos legales para su producción y distribución, representan una preocupación para los tenderos no sólo por el tipo de consumidor al que atraen (p.ej. habitantes de la calle y jóvenes), sino también porque su calidad es cuestionable.

PRINCIPALES CONCLUSIONES

Las principales conclusiones de esta segunda fase del trabajo de campo, se plantan a continuación:

- Hay una percepción disímil del problema, ya que la problemática se ha desplazado de las ciudades hacia barrios marginales (extramuros, barrios populares) y municipios aledaños, debido al aumento de los controles policiales (horarios de ventas, operativos, etc.). Así mismo, los distribuidores perciben el fenómeno de la adulteración y/o falsificación de bebidas alcohólicas como un competidor fuerte para su negocio, mientras que los tenderos no los ven del mismo modo en la medida que los adulteradores tienden a vender a precios similares a los del producto original.
- Se presupone que el canal más permeado por estos ilícitos es la tienda de barrio, pero se encontró evidencia contraria: el canal más permeado son bares y discotecas no reconocidas o populares. Esto se explicaría por el alto diferencial de precio que permite aumentar la rentabilidad del negocio ilegal.
- Se tiende a clasificar el licor adulterado y/o falsificado en 2 grandes segmentos: el “*malo*” constituido por aquel que genera daños irreversibles en la salud, y el “*bueno*” que es aquel que se consume sin tener mayores consecuencias para la salud. Existe un tercer tipo que es el licor “*fabricado*” artesanalmente, que no tiene ninguna pretensión de parecer o suplantar a las marcas legales y se comercializa en presentaciones poco convencionales como pimpinas o botellones.
- Es poco frecuente encontrar adulteradores que destilen el alcohol debido al aumento en las importaciones de alcohol etílico, lo que facilita la adulteración de manera masiva de licores.
- Hay una proliferación de bebidas alcohólicas de menos de 20 grados alcoholimétricos tales como las niqueladas, anisados y aperitivos, legales pero con bajo control por parte de las autoridades. Así, este segmento del mercado constituye un importante competidor vía precios para las demás bebidas alcohólicas.

4 | ESTIMACIÓN DE LA ADULTERACIÓN: CÁLCULO DE LA OFERTA RESIDUAL DE ALCOHOL ETÍLICO

Este estudio estimación del volumen de adulteración y/o falsificación de bebidas alcohólicas en Colombia. Para ello se hace una aproximación desde la perspectiva de las materias primas. Como se había planteado en las hipótesis iniciales, hay un escaso control y vigilancia de las materias primas que se emplean para la producción de bebidas alcohólicas, en particular del alcohol etílico potable, lo cual facilita el acceso a este insumo por parte de los adulteradores. Ahora bien, esta hipótesis conduce a adoptar la metodología de la oferta residual de alcohol etílico aplicada para Perú por Apoyo Consultoría (2009), teniendo en cuenta algunas particularidades del caso colombiano. En esta sección se describirá en primer lugar el mercado del alcohol etílico en Colombia y posteriormente se detallará la metodología y las fuentes de información empleadas para este cálculo.

1. MERCADO DEL ALCOHOL ETÍLICO EN COLOMBIA

Para entender la dinámica del mercado del alcohol etílico en Colombia es necesario tener en cuenta que hay dos tipos de alcohol. Por un lado, el *alcohol etílico potable* que es apto para el consumo humano y es resultado de la destilación de mostos fermentables, obtenidos a partir de frutas, cereales u otros productos naturales que contienen carbohidratos. Por otro lado, se halla el *alcohol etílico impotable*, el cual resulta de la adición de sustancias tóxicas desnaturizantes al alcohol etílico potable, de forma tal que resulta no apto para el consumo humano²⁵. El primer tipo de alcohol hace parte del monopolio de licores de más de 20 grados alcoholimétricos mientras que el segundo, con la expedición de la Ley 693 de 2001 quedó por fuera de este monopolio y cualquier persona puede producirlo, importarlo y comercializarlo.

En cuanto al primer tipo de alcohol, su producción, importación, venta y comercialización ha estado enmarcada en el monopolio rentístico de los departamentos; sin embargo, no se

²⁵ Este tipo de alcohol está regulado mediante la Nota Técnica Colombiana Número 47 y la Resolución 1565 de 2004, que en el artículo 1 establece que las empresas productoras de etanol anhidro deben agregar una sustancia desnaturizante para convertirlo en alcohol impotable, antes de que el producto sea despachado a las plantas de abastecimiento. Así mismo, son los productores de etanol los responsables por la aplicación de dicha sustancia desnaturizante para impotabilizar el alcohol etílico. Normalmente se añade 2% de gasolina al alcohol etílico.

encuentra un criterio definido a nivel nacional para el control de este monopolio y existe una gran heterogeneidad entre las disposiciones de las ordenanzas departamentales que reglamentan este monopolio, lo cual puede incentivar el desvío de alcohol étílico potable hacia la adulteración y/o falsificación de bebidas alcohólicas (Anexo 4).

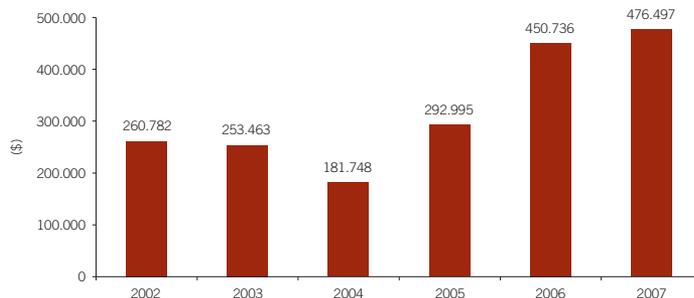
Por otra parte, al abolirse el monopolio departamental sobre los alcoholes impotables en el artículo 2° de la Ley 693 de 2001, se creó una seria distorsión sobre el mercado de alcoholes etílicos en su conjunto. Lo anterior debido a que se abre la posibilidad para que cualquier persona natural o jurídica produzca, distribuya y comercialice alcohol potable siempre y cuando no se emplee en la fabricación de licores, previa autorización del departamento y bajo la vigilancia de las autoridades competentes^{26, 27}. Sin embargo, el control e inspección que ejercen los departamentos, en particular las secretarías de rentas departamentales es débil. Esta situación sumada al crecimiento en el número de empresas “legales” constituidas solamente en el papel y de las empresas zonas francas, que pueden importar este insumo, aumenta el desorden en el mercado del alcohol étílico potable en Colombia.

Así mismo, la Ley 693 de 2001 y demás normatividad relacionada con el mercado de alcohol carburante condujo al incremento importante del precio de la melaza, materia prima para la producción del alcohol étílico (Gráfico 15). Entre 2002 y 2007 el precio por tonelada aumentó en promedio en un 83% según la Encuesta Anual Manufacturera. Tal situación, junto con el establecimiento de requerimientos ambientales más estrictos para el tratamiento de las vinazas derivadas de la producción de alcohol y los incentivos otorgados por el Gobierno al sector de los biocombustibles, condujo a que la producción nacional de alcohol étílico destinado tanto a la producción de bebidas alcohólicas como a otros usos industriales, se orientara a la producción de alcohol carburante (Recuadro 8). Con la entrada en vigor de la mezcla de la gasolina en 2005, el mercado del alcohol étílico potable queda desabastecido entre 2004 y 2005 debido a un exceso de demanda de este insumo para la producción de alcohol carburante lo que incrementa las importaciones de alcohol étílico potable.

²⁶ “Exceptúanse la producción, distribución y comercialización del alcohol étílico potable con destino a la fabricación de licores, actividades éstas que constituyen el monopolio rentístico de los entes departamentales”, párrafo 1 artículo 2 Ley 693 de 2001.

²⁷ Para importar alcohol étílico en Colombia se debe solicitar una licencia de importación, contratar una sociedad certificadora para efectos de inspección previa al embarque en el país de origen y la correspondiente expedición del Certificado de Inspección, así como también tramitar la inscripción y autorización ante la Secretaría de Hacienda del Departamento de destino de la mercancía. Para el alcohol potable utilizado en la fabricación de medicamentos, bebidas alcohólicas, cosméticos; a su vez se debe solicitar un Registro Sanitario ante el INVIMA.

GRÁFICO 15 | VALOR POR TONELADA DE LA MELAZA* EN COLOMBIA
(PRECIOS CONSTANTES 2011)



* Se incluyen en este cálculo la miel de purga, miel de caña y melazas.

Fuente: Cálculos propios a partir de la Encuesta Anual Manufacturera, DANE.

RECUADRO 8 | ALCOHOL CARBURANTE EN COLOMBIA

La producción de alcohol carburante es un tema que merece ser analizado para entender cabalmente la dinámica reciente del mercado de alcohol etílico en Colombia. Desde la promulgación de la Ley 693 de 2001, el gobierno colombiano se puso como meta que para septiembre de 2005 toda ciudad con más de 500 mil habitantes debería utilizar gasolina en una mezcla de 10% de alcohol carburante, lo cual terminó por elevar el precio de la melaza empleada para la fabricación de alcohol etílico.

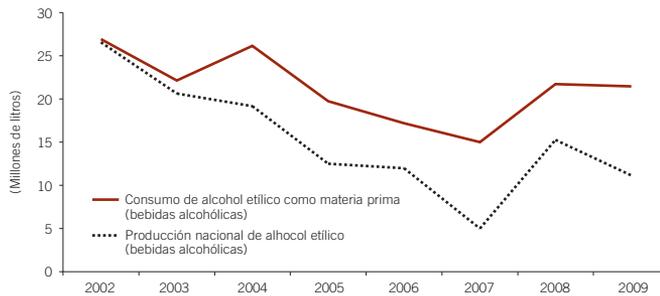
Según la Resolución 1565 de 2004 los productores de alcohol carburante, también denominado alcohol anhidro, deben desnaturalizarlo con una mezcla no inferior al 2% ni superior al 3% de gasolina motor no-plomada, además de otros requisitos de calidad contemplados por las autoridades competentes. Una vez impotabilizado, los productores pueden hacer entrega del alcohol carburante a las plantas de abastecimiento para que sea mezclado con la gasolina.

De acuerdo con Asocaña, en el país se produjeron cerca de 337 millones de litros de etanol para la producción de combustibles en 2011, generados a partir de la caña de azúcar. En la actualidad en el país hay 5 plantas que producen etanol a partir de la caña de azúcar que se encuentran ubicadas en 3 departamentos: Cauca (Incauca), Valle del Cauca (Manuelita, Mayagüez y Providencia) y Risaralda (Ingenio Risaralda). Estas destilerías producen etanol, es decir, alcohol anhidro con una pureza de 99,6% y se dedican a la producción de alcohol etílico impotable.

La producción de etanol como biocombustible en Colombia en los últimos años no ha alcanzado para abastecer el mercado interno. Así, el consumo de etanol pasó de 23 a 351 millones de litros entre 2005 y 2009 -un crecimiento de 1.453% durante el período-, mientras que la producción pasó de 29 a 337 millones de litros, un aumento de 1.064%. Este diferencial se cubre a través de importaciones de alcohol etílico, lo cual ha provocado incrementos significativos de las importaciones en los últimos años.

En el Gráfico 16 se evidencia el crecimiento de la brecha entre la producción nacional de alcohol etílico potable y la demanda del sector de bebidas alcohólicas desde 2002.

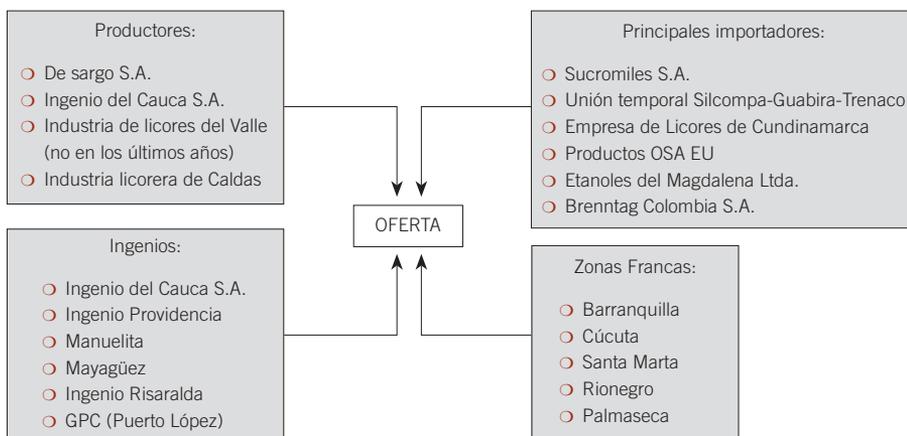
GRÁFICO 16 | PRODUCCIÓN NACIONAL DE ALCOHOL ETÍLICO Y CONSUMO DEL SECTOR DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS, 2002-2009



Fuente: Cálculos propios a partir de información de la Encuesta Anual Manufacturera, DANE.

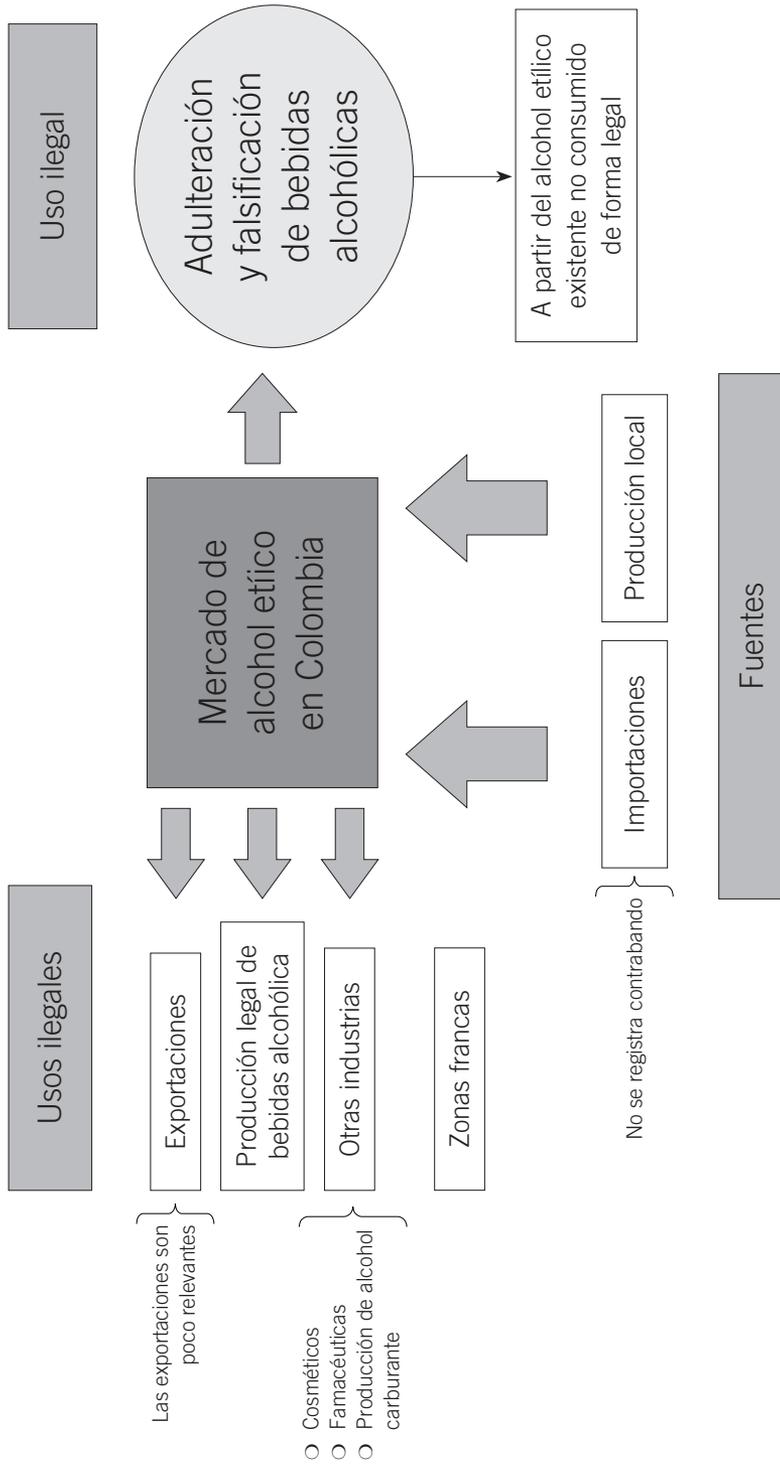
En adición, el mercado del alcohol etílico potable es complejo debido a las múltiples fuentes que lo nutren (Esquema 6). Por un lado, existen los productores locales de alcohol etílico potable como algunos ingenios, empresas privadas y licoreras departamentales; por otro, están los importadores y algunas zonas francas que emplean este insumo en sus procesos de producción. En el Esquema 7 se ilustra el funcionamiento completo del mercado de alcohol etílico proveniente de la caña de azúcar. Las diferentes fuentes y usos se detallan más adelante.

ESQUEMA 6 | FUENTES DEL MERCADO DE ALCOHOL ETÍLICO EN COLOMBIA



Fuente: Elaboración propia a partir de DIAN, Mincomex y EAM-DANE.

ESQUEMA 7 | FUENTES Y USOS DEL ALCOHOL ETÍLICO PROVENIENTE DE LA CAÑA DE AZÚCAR EN COLOMBIA



Fuente: Elaboración propia a partir de información EAM, Asocaña, DIAN, Mincomex.

2. MEDICIÓN DE LA ADULTERACIÓN DE BEBIDAS DERIVADAS DE LA CAÑA DE AZÚCAR

La dinámica del mercado de alcohol etílico potable en Colombia sirve de sustento para respaldar la hipótesis de que existe un exceso de oferta de alcohol etílico potable que, al no ser consumido por industrias legales, puede destinarse a la producción de bebidas alcohólicas adulteradas. En este orden de ideas, se calcula el exceso de oferta de alcohol etílico en Colombia.

A. ADAPTACIÓN DE LA METODOLOGÍA DE APOYO CONSULTORÍA AL CASO COLOMBIANO

En primera instancia, es necesario aclarar que si bien se replica la metodología de Apoyo Consultoría, se realizan algunos ajustes para reflejar las particularidades del mercado colombiano de bebidas alcohólicas y del alcohol etílico. En este estudio, a diferencia del realizado para el Perú, sólo se mide uno de los componentes del mercado ilegal: la adulteración y/o falsificación, excluyendo el contrabando internacional, el carrusel interdepartamental y la fabricación de bebidas artesanales. Una segunda diferencia radica en que este análisis se hará partiendo del alcohol etílico potable, no de la melaza como en Perú, ya que en el país la producción local de alcohol etílico no es suficiente para abastecer el mercado interno y éste debe importarse.

Dado que ya se han especificado las particularidades del mercado de alcohol etílico en Colombia, es posible entrar a detallar la metodología empleada. En primer lugar es necesario determinar la **oferta de alcohol etílico**²⁸ en el país. Para ello la oferta (O_t) para el año t estaría definida así:

$$O_t = P_t + M_t - (EX_t - EX_{t-1}) + \varphi_t \quad (1)$$

Donde P_t es la producción nacional en el año t , M_t son las importaciones en el año t , EX_t son las existencias o inventarios de producción nacional que se acumulan en el año t (por lo que para el cálculo de oferta se restan las existencias del año t y se suman las existencias del año anterior ($t-1$) dado que estas últimas se desacumulan en t); y φ_t es el contrabando de este insumo en el año t . En cuanto a la variable del contrabando de alcohol etílico, no se encontraron registros oficiales de contrabando del insumo, por ende no se tiene en cuenta el contrabando²⁹. Por lo tanto, la ecuación de oferta a estimar es la siguiente:

²⁸ Solamente se tendrá en cuenta el alcohol etílico potable con graduación mayor a 80° debido a que éste es el empleado para la producción de bebidas alcohólicas.

²⁹ Sin embargo, puede existir contrabando interdepartamental de alcohol etílico que no afecta el cálculo de la oferta de alcohol, ya que ésta se mide para el total nacional.

$$O_t = P_t + M_t - (EX_t - EX_{t-1}) \quad (2)$$

Por otra parte, la **demanda de alcohol étílico** (D_t) estaría representada por: i) el consumo que realiza el sector de bebidas alcohólicas y otras industrias (C_t); y ii) las exportaciones de este insumo (X_t). De tal modo, se tendría que para el año t la ecuación de demanda es la siguiente:

$$D_t = C_t + X_t \quad (3)$$

Finalmente, para calcular la **oferta residual** (O_t^r) de alcohol étílico se debe restar la **demanda de alcohol étílico** (D_t) de la oferta disponible de este insumo:

$$O_t^r = O_t - D_t$$

$$O_t^r = P_t + M_t - (EX_t - EX_{t-1}) - (C_t + X_t)$$

$$O_t^r = P_t + M_t - X_t - C_t - (EX_t - EX_{t-1}) \quad (4)$$

De este modo, al aplicar esta fórmula para el mercado colombiano de alcohol étílico potable será posible identificar la oferta residual de este insumo que potencialmente puede desviarse para la fabricación de licores adulterados y/o falsificados. Ahora bien, teniendo en cuenta la composición de la producción nacional de bebidas alcohólicas (y su respectiva graduación alcohólica que en promedio es de 30,2 grados alcohólicos), se hará una aproximación al volumen de producto que generaría dicho excedente de etanol.

B. FUENTES Y USOS DEL ALCOHOL ETÍLICO

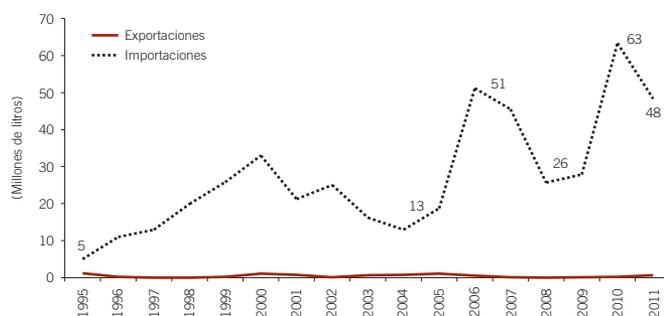
Para llevar a cabo la estimación de adulteración y falsificación de bebidas alcohólicas en el país, siguiendo la metodología expuesta en la sección anterior, a continuación se presenta la información empleada.

IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES DE ALCOHOL ETÍLICO POTABLE

La información sobre importaciones y exportaciones de alcohol étílico proviene de los registros de importación de la DIAN y del DANE. Las importaciones de alcohol étílico potable en Colombia sumaron alrededor de 48 millones de litros en el año 2011, mientras que sus exportaciones fueron de tan sólo 664 mil litros. De este modo, se evidencia que ante la incapacidad de la producción nacional para abastecer la alta demanda de alcohol étílico

potable, es necesario recurrir al mercado internacional para suplir el volumen faltante: entre 1995 y 2011, éstas han aumentado en cerca de 850% al pasar de 5 millones de litros en 1995 a 48 millones de litros en 2011 (Gráfico 17). Cabe resaltar que las importaciones de alcohol etílico en Colombia son muy volátiles y se modifican de manera importante cada año, relacionadas con el desabastecimiento de las melazas y su elevado precio. De hecho, las exportaciones de este insumo han sido esporádicas, pues en algunos años la DIAN no registra exportaciones con esas partidas arancelarias.

GRÁFICO 17 | EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE ALCOHOL ETÍLICO POTABLE, 1995-2011



Fuente: DIAN-DANE.

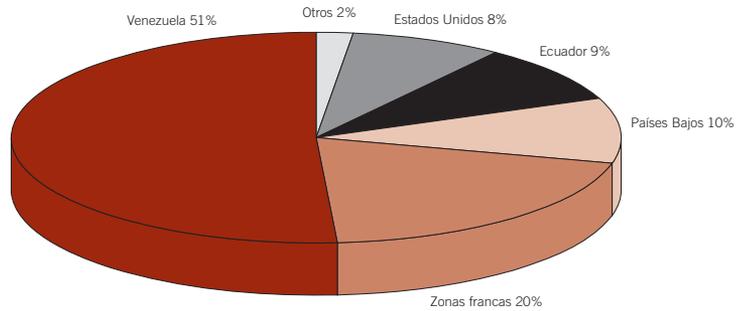
De acuerdo al Gráfico 18, las principales exportaciones de alcohol etílico potable entre los años 1991 y 2011 tienen como destino Venezuela (51%), las Zonas Francas al interior del país³⁰ (20%), Países Bajos (10%), Ecuador (9%), Estados Unidos (8%) y otros países (2%). Por su parte, el Gráfico 19 muestra que las importaciones de alcohol etílico potable entre 1991 y 2011 provinieron principalmente de Ecuador (52%), Brasil (13%), Bolivia (9%), Perú (7%), China (5%) y otros países (14%).

DEPARTAMENTO DE DESTINO DE LAS IMPORTACIONES DE ALCOHOL ETÍLICO POTABLE

Entre 2002 y 2009, 18 departamentos registraron importaciones de alcohol etílico potable. Durante este período, al menos el 80% del alcohol etílico potable importado tuvo como departamento de destino Cundinamarca (incluido Bogotá), Valle del Cauca y Antioquia (Gráfico 20). Cabe destacar el incremento de las importaciones realizadas por el departamento de Nariño, que pasó de importar 118 mil litros en 2004 a más de 4 millones de litros en 2010.

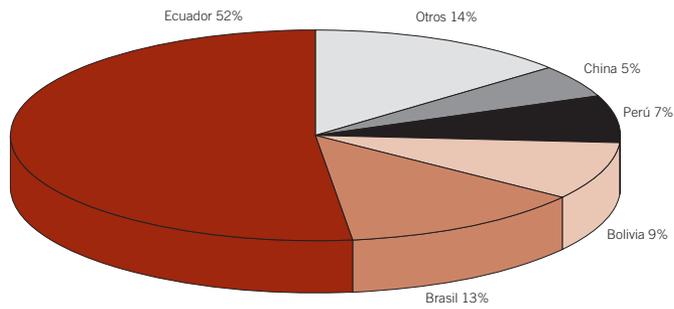
³⁰ Existen 10 empresas amparadas bajo el régimen de zonas francas dedicadas a la producción de bebidas alcohólicas. Los flujos de mercancías que entran (salen) de las zonas francas se consideran como importaciones (exportaciones) respectivamente.

GRÁFICO 18 | EXPORTACIONES DE ALCOHOL ETÍLICO POTABLE POR PAÍSES, 1991-2011



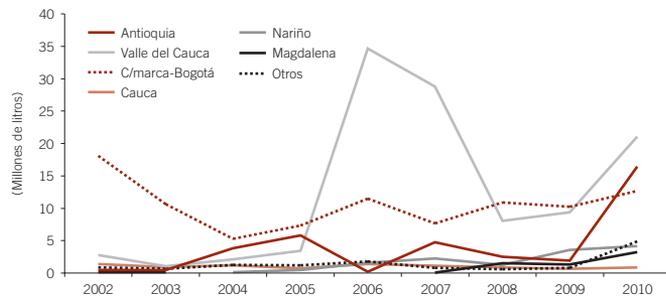
Fuente: DIAN-DANE.

GRÁFICO 19 | IMPORTACIONES DE ALCOHOL ETÍLICO POTABLE POR PAÍSES, 1991-2011



Fuente: DIAN-DANE.

GRÁFICO 20 | IMPORTACIONES DE ALCOHOL ETÍLICO POTABLE POR DEPARTAMENTO DE DESTINO (MILLONES DE LITROS)

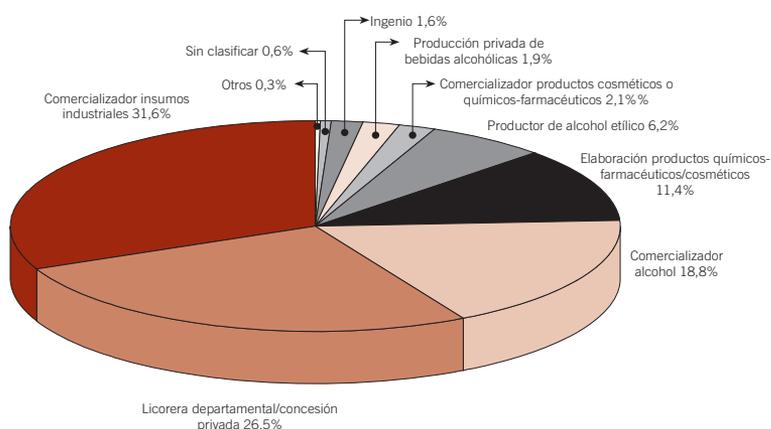


Fuente: Elaboración propia con base a información de la DIAN-Siex.

EMPRESAS IMPORTADORAS DE ALCOHOL ETÍLICO POTABLE

Entre 2003 y 2011, un total de 93 empresas importaron alcohol etílico potable, pasando de 24 importadoras en 2003 a 36 empresas en 2011. Durante este período, la cantidad total importada aumentó en cerca de 200%, alcanzando en 2010 un pico histórico, al superar los 60 millones de litros importados (Gráfico 17). Como se mencionó anteriormente, las cantidades importadas de alcohol etílico varían de manera significativa año tras año, lo que en gran parte se explica por algunas grandes empresas comercializadoras y productoras de alcohol etílico quienes aumentan de manera importante sus importaciones en ciertos años. Con relación al tipo de importador, se encuentra que las importaciones de las empresas comercializadoras de insumos industriales representan cerca del 32% del total importado entre 2003 y 2011. Por su parte, las licorerías departamentales importaron el 26,5% y las empresas dedicadas principalmente a la comercialización de alcohol el 17,8%. Las industrias químicas, farmacéuticas y aquellas dedicadas a la elaboración de productos cosméticos importaron el 11,4% del total de alcohol etílico potable durante el mismo período (Gráfico 21). Cabe resaltar que entre 2003 y 2011 el 6,2% de las importaciones de alcohol etílico potable fueron realizadas por empresas que producen alcohol etílico (Incauca e Ingenio de Risaralda, entre otros). Lo anterior se explica por un exceso de demanda de alcohol carburante durante algunos años puntuales, por lo que los propios ingenios demandan alcohol importado ya que su producción no alcanza a abastecer la demanda de alcohol etílico para carburantes.

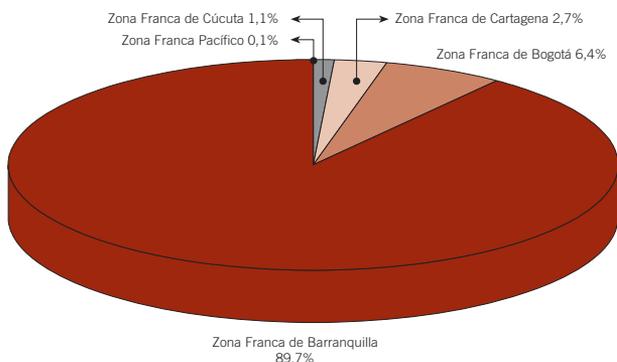
GRÁFICO 21 | DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL SEGÚN CANTIDAD IMPORTADA ENTRE 2003 Y 2011 POR TIPO DE ACTIVIDAD DE LA EMPRESA IMPORTADORA



Fuente: Elaboración propia a partir de formularios de importación de la DIAN y listas de importadores.

De otra parte, las zonas francas han desempeñado un papel significativo en las exportaciones colombianas de alcohol etílico potable: entre 1995 y 2007 las zonas francas han sido el destino del 20% de las exportaciones de este insumo (Gráfico 22).

GRÁFICO 22 | EXPORTACIONES DE ALCOHOL ETÍLICO POTABLE (MAYOR A 80°) A ZONAS FRANCA 1995-2007



Fuente: Elaboración propia a partir de información DIAN-DANE.

PRODUCCIÓN NACIONAL

La información acerca de la producción local de alcohol etílico potable proviene de la Encuesta Anual Manufacturera del DANE para los años comprendidos entre 2001 y 2009³¹ y de la información suministrada por algunos de los principales importadores de este insumo. Tal y como se había mostrado anteriormente en el Gráfico 18, la producción de este insumo en el país para fines distintos a los de su utilización como biocombustibles ha disminuido un 58% en tan sólo 7 años, como consecuencia de la distorsión en el precio de la melaza que se generó a partir de la nueva política de biocombustibles. Igualmente, es importante recalcar que su escasa producción a nivel nacional proviene de De Sargo S.A., del Ingenio del Cauca (Incauca), de la Industria de Licores de Caldas, de Sucromiles (en algunos años) y de la Industria de Licores del Valle que destiló hasta el 2007.

EXISTENCIAS Y CONTRABANDO

En el Cuadro 9 se muestra la cantidad de existencias de alcohol etílico, información de la Encuesta Anual Manufacturera para el período 2001 a 2009. Si bien estos inventarios tan

³¹ El año 2009 es el último disponible.

sólo representan cerca del 6% de la producción, se incluyeron debido a que al acumularse, pueden ser consumidos en el siguiente período, razón por la cual terminan afectando la oferta residual de alcohol etílico potable.

CUADRO 9 | EXISTENCIAS DEL ALCOHOL ETÍLICO POTABLE, 2001 -2009
(LITROS)

Año	Cantidad en existencias a 31 de diciembre
2001	2.162.205
2002	662.075
2003	1.012.506
2004	837.853
2005	526.892
2006	110.220
2007	1.862.155
2008	568.696
2009	602.277

Fuente: Encuesta Anual Manufacturera 2001-2009.

CONSUMO

El consumo de alcohol etílico potable que realiza el sector de bebidas alcohólicas, así como las demás industrias se tomó también de la EAM entre 2001 y 2009 y de algunos listados de clientes de los principales importadores de alcohol etílico. De acuerdo con el Cuadro 10, el sector de bebidas alcohólicas es el que más consume alcohol etílico potable en promedio con el 62% del total, seguido por el de fabricación de sustancias y productos químicos con un 30% en promedio.

CUADRO 10 | CONSUMO DE ALCOHOL ETÍLICO POTABLE POR TIPO DE INDUSTRIAS
(MAYOR A 80°)

	Bebidas alcohólicas	Elaboración de productos alimenticios y bebidas*	Fabricación de papel y de productos de papel	Fabricación de productos de caucho y plástico	Fabricación de sustancias y productos químicos	Otros
2001	70%	2%	2%	2%	22%	2%
2002	75%	1%	1%	2%	18%	3%
2003	68%	1%	1%	2%	24%	3%
2004	70%	1%	1%	2%	23%	3%
2005	60%	1%	2%	3%	30%	5%
2006	58%	1%	1%	4%	34%	1%
2007	46%	1%	1%	4%	47%	2%
2008	59%	1%	0%	3%	36%	1%
2009	54%	7%	0%	2%	37%	1%

* No incluye bebidas alcohólicas.

Fuente: EAM-DANE y listados de clientes de los principales importadores de alcohol etílico.

Cabe resaltar que la participación en el consumo de alcohol etílico potable por parte de la industria de fabricación de bebidas alcohólicas disminuye al pasar de representar el 70% en 2001 al 54% en 2009; mientras que el consumo del sector de fabricación de sustancias y productos químicos se multiplicó por 2,23.

C. ESTIMACIONES DEL RESIDUAL DE OFERTA DE ALCOHOL ETÍLICO POTABLE EN COLOMBIA

Con base en la información presentada se calculó el residuo de alcohol etílico potable con una concentración alcohólica superior o igual a los 80 grados³², de acuerdo a la ecuación que se presenta a continuación:

$$O_t^r = P_t + M_t - X_t - C_t - (EX_t - EX_{t-1}) \quad (4)$$

Para llevar a cabo esta estimación se recalculó la producción y el consumo de alcohol etílico ya que se encontraron problemas de sub-reporte de este insumo en la Encuesta Anual Manufacturera (EAM) al contrastarla, por ejemplo, con información solicitada a algunos de los importadores de alcohol etílico y los listados de importadores de la DIAN.

Cabe resaltar que durante el período de análisis (2006-2009), se identificó un excedente de alcohol etílico potable sistemático en la economía (Cuadro 11). Entre 2006 y 2009 hay un excedente de alcohol etílico promedio de 5,1 millones de litros. Adicionalmente, las elevadas importaciones de alcohol etílico potable en 2006 tuvieron un efecto negativo sobre la producción de este insumo en 2007, ya que ésta se redujo en casi 7 millones de litros (Cuadro 11).

CUADRO 11 | OFERTA RESIDUAL DE ALCOHOL ETÍLICO POTABLE (MAYOR A 80°) EN LITROS

Año	Producción	Importaciones	Diferencial de existencias (a 31 de diciembre)	Consumo	Exportaciones	Oferta residual
2006	11.957.405	51.124.851	75.385	57.207.512	383.207	5.416.152
2007	5.007.765	45.506.627	-492.057	46.627.426	37.110	4.341.913
2008	19.134.477	25.677.150	1.751.935	36.769.648	109	6.289.935
2009	15.345.242	27.864.884	-1.293.459	39.876.399	113.417	4.513.769
Promedio 2006-2009						5.140.443

Fuente: Cálculos propios a partir de EAM-DANE, DIAN y listados de clientes de importadores de alcohol etílico.

³² Se utilizó el alcohol etílico con concentración mayor 80 debido a que según la Norma Técnica Colombiana Número 620, para la producción de bebidas alcohólicas se utiliza el alcohol extraneutro o el alcohol rectificado neutro, los cuales tienen una concentración de 96 y 95 grados respectivamente.

ESTIMACIONES DE LA MAGNITUD DE ADULTERACIÓN EN LA PRODUCCIÓN NACIONAL Y EN EL CONSUMO APARENTE

Se estima que la graduación promedio de las bebidas alcohólicas en Colombia es de alrededor de 30,2 grados³³. Utilizando este promedio de grados alcoholimétricos, se transforma el residuo de alcohol etílico obtenido en el Cuadro 11 en litros de bebidas alcohólicas. Este residuo en litros de bebidas alcohólicas se compara con la producción de bebidas alcohólicas en Colombia (sin incluir cerveza, ni contrabando) con el fin de conocer el potencial de bebidas alcohólicas que se pueden fabricar con este residuo. Se encuentra que para el período 2006-2009, la oferta residual representa en promedio 12,7% del total de la producción de bebidas alcohólicas³⁴ (Cuadro 12).

CUADRO 12 | OFERTA RESIDUAL ALCOHOL ETÍLICO POTABLE Y SU PARTICIPACIÓN EN LA PRODUCCIÓN TOTAL SIN CERVEZA (EN LITROS DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS)

Año	Oferta residual en litros de bebidas alcohólicas	Producción bebidas alcohólicas	% residuo sobre la producción total
2006	17.037.566	110.128.227	13,40%
2007	13.658.337	107.928.769	11,23%
2008	19.786.219	109.884.602	15,26%
2009	14.198.943	115.006.776	10,99%
Promedio 2006-2009			12,72%

Fuente: Cálculos propios con base EAM-DANE, DIAN y listados de clientes de importadores de alcohol etílico.

En adición, se calcula el consumo aparente de bebidas alcohólicas en términos de bebidas alcohólicas. Para tal estimación se utiliza la siguiente ecuación:

$$\text{Consumo aparente}_{BA} = \text{Producción}_{BA} + \text{Importaciones}_{BA} - \text{Exportaciones}_{BA} \quad (5)$$

Se encuentra que el consumo aparente de bebidas alcohólicas en Colombia representa en promedio cada año 132 millones de litros sin incluir la cerveza. Luego se calcula la participación del residuo de alcohol etílico en el mercado total de bebidas alcohólicas³⁵. Entre

³³ Lo anterior se calcula teniendo en cuenta la participación de cada bebida alcohólica en la producción y sus grados alcoholimétricos correspondientes.

³⁴ El total de la producción de bebidas alcohólicas corresponde a la suma de la oferta residual en litros de bebidas alcohólicas y la producción legal de bebidas alcohólicas sin incluir la cerveza.

2006 y 2009, el residuo de alcohol etílico representa en promedio un 10,8% del total de litros de bebidas alcohólicas consumidas a nivel nacional (Cuadro 13). Este mismo cálculo para el Perú representaría cerca del 73% del mercado sin tener en cuenta la cerveza, el contrabando y los piscos y vinos informales.

CUADRO 13 | OFERTA RESIDUAL ALCOHOL ETÍLICO POTABLE Y SU PARTICIPACIÓN DENTRO DEL CONSUMO APARENTE (LITROS DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS)

Año	Oferta residual	Consumo aparente	% residuo sobre el total del mercado
2006	17.037.566	131.508.505	11.4%
2007	13.658.337	134.253.828	9.2%
2008	19.786.219	129.412.011	13.2%
2009	14.198.943	138.155.724	9.3%
Promedio 2006-2009			10.8%

Fuente: Cálculos propios con base EAM-DANE, DIAN y listados de clientes de importadores de alcohol etílico.

APROXIMACIÓN DE LA ADULTERACIÓN A NIVEL DEPARTAMENTAL

Con el fin de tener una aproximación a la magnitud de la adulteración a nivel departamental, se emplea la información de incautaciones acumuladas para el período 2006-2009 para elaborar una proxy del tamaño de la adulteración y/o falsificación a nivel departamental. La información proviene de las incautaciones que realizadas por parte de la DIJIN y se presenta en el Gráfico 23. En Nariño, Antioquia, Valle del Cauca y Cundinamarca se presentan los más altos niveles de incautación de bebidas alcohólicas.

A partir de esta información se calculó la participación de las incautaciones departamentales en el total nacional de las incautaciones de bebidas alcohólicas. Con base en esta participación y teniendo una aproximación del mercado departamental de bebidas alcohólicas, se imputó la magnitud de la adulteración y/o falsificación de bebidas alcohólicas derivadas de la caña de azúcar para cada departamento.

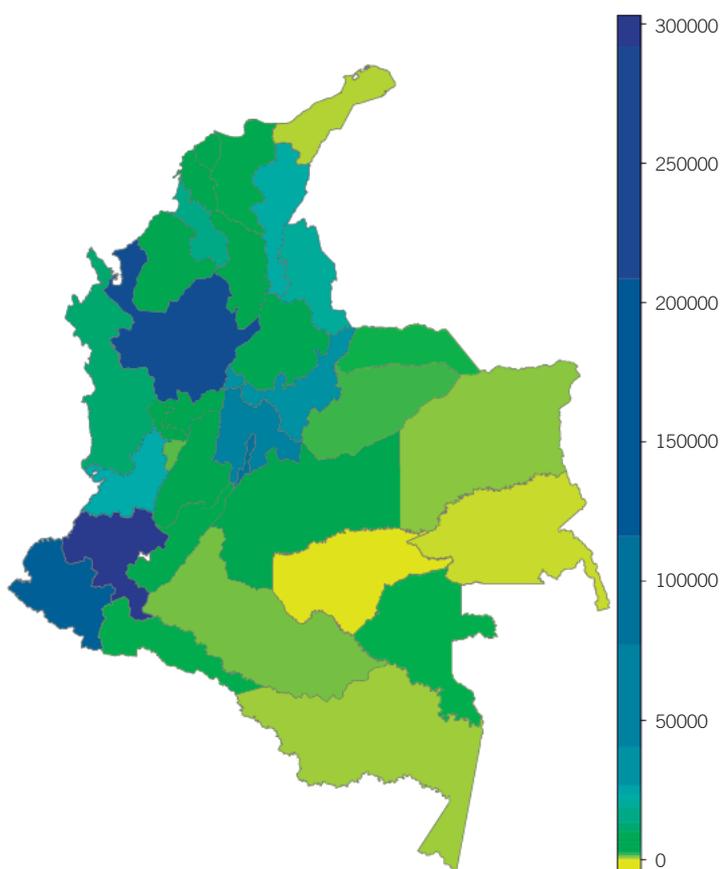
El Cuadro 14 presenta la adulteración y/o falsificación potencial de bebidas alcohólicas derivadas de la caña de azúcar en términos de unidades de 750cc, suponiendo que los adulte-

³⁵ El mercado total de bebidas alcohólicas es la suma del consumo aparente (sin incluir cerveza) más las bebidas alcohólicas adulteradas derivadas de la caña de azúcar que se podrían fabricar con el residuo de alcohol etílico.

radores utilizan una graduación de 30,2 grados alcoholimétricos. Entre 2006 y 2009 en promedio se podían producir unas 21,5 millones de botellas de bebidas alcohólicas de 750cc empleando la oferta residual de alcohol etílico disponible en el país. Vale la pena resaltar que con esta aproximación el departamento de Antioquia es aquel que presenta un mayor promedio de botellas adulteradas de bebidas alcohólicas de 750cc y parece ser un fenómeno que viene en aumento durante los 4 años estudiados, ya que se ha multiplicado por 7.

Entre 2006 y 2009 en Bogotá, el número promedio de botellas de 750cc adulteradas fue cercano a 2,1 millones. En este mismo período en Cundinamarca, el promedio anual fue de cercano a 1,1 millones, con una disminución notable de cerca del 50%. Entre 2006 y 2009, en el Valle del Cauca el número promedio de botellas adulteradas de 750cc fue de 524 mil (Cuadro 14).

GRÁFICO 23 | INCAUTACIONES ACUMULADAS 2006-2009 POR DEPARTAMENTO (UNIDADES DE 750CC)



Fuente: Elaboración propia a partir de información suministrada por la DIJIN.

Nariño es un caso de estudio interesante debido a que las incautaciones han aumentado de manera importante en los últimos años. Es un departamento que por ser fronterizo sirve de puerta de entrada al alcohol etílico proveniente del Ecuador. Entre 2006 y 2009, en Nariño el promedio anual de producción de botellas adulteradas de 750cc fue de 2,8 millones. Durante este período su número se multiplicó por 6, al pasar de 606,3 mil en 2006 a cerca de 3,4 millones de botellas de 750cc en 2009 (Cuadro 14).

CUADRO 14 | APROXIMACIÓN DE LA ADULTERACIÓN A NIVEL DEPARTAMENTAL (BOTELLAS DE 750 CC)

Departamento	2006	2007	2008	2009
Producción potencial de bebidas adulteradas	22.659.962	18.165.588	26.315.672	18.884.594
Amazonas	9.862	12.245	11.932	11.045
Antioquia	1.310.096	4.462.554	8.119.505	9.035.623
Arauca	18.164	106.471	112.371	1.046
Atlántico	129.097	159.227	39.148	61.072
Bogotá	657.151	1.955.824	2.823.629	2.910.253
Bolívar	69.823	444.197	97.241	118.988
Boyacá	329.229	569.028	1.380.733	266.279
Caldas	27.674	494.633	426.449	7.801
Caquetá	19.527	1.295	58.722	12.444
Casanare	22.160	10.897	5.121	94.641
Cauca	15.987.684	1.633.345	2.184.236	436.900
Cesar	489.809	1.096.313	475.350	134.804
Chocó	34.001	169.493	722.210	67.504
Córdoba	221.315	498.732	207.830	78.828
Cundinamarca	1.356.390	1.762.919	866.695	677.414
Guainía	8.127	1.295	0	17.602
Guajira	10.853	44.758	0	3.992
Guaviare	16.801	1.295	2.255	183
Huila	53.128	176.326	35.186	37.690
Magdalena	78.613	13.593	66.333	47.561
Meta	192.199		91.513	25.985
Nariño	606.346	2.417.222	4.717.250	3.391.645
Norte de Santander	171.991	595.541	865.019	301.830
Putumayo	95.672	107.257	45.803	3.635
Quindío	54.223	30.186	11.134	20.628
Risaralda	91.810	304.356	39.634	86.328
Santander	67.558	230.743	354.852	236.128
Sucre	28.026	53.434	1.328.509	74.384
Tolima	202.267	101.967	241.886	101.426
Valle	282.460	487.642	725.385	601.641
Vaupés	7.632	1.295	236.768	183
Vichada	10.275	25.722	22.972	19.110

Fuente: Cálculos propios con base EAM-DANE, DIAN, DIJIN y listados de clientes de importadores de alcohol etílico.

ESTIMACIÓN DE LA ADULTERACIÓN DE AGUARDIENTE Y RON

En el desarrollo de este trabajo se encontró que el aguardiente y el ron son las bebidas alcohólicas más afectadas por la adulteración. Por esta razón se adelanta un ejercicio donde se estima la producción potencial únicamente de estas dos bebidas alcohólicas. Para realizar este cálculo se supone que la totalidad del residuo de alcohol etílico se destina en un 65% para la producción de aguardiente adulterado y en un 35% para la producción de ron adulterado. Seguidamente, se estima el residuo en litros de bebidas alcohólicas con base en el grado alcoholimétrico de cada una de estas bebidas, es decir, se toma 29 grados para el aguardiente y 35 grados para el ron. Se estima que, entre 2006 y 2009, por año se produjeron 13,6 millones de botellas de 750cc de aguardiente adulterado y 7,2 millones de ron adulterado en promedio (Cuadro 15).

CUADRO 15 | PRODUCCIÓN DE AGUARDIENTE Y RON ADULTERADO (BOTELLAS DE 750CC)

Año	Aguardiente	Ron	Total
2006	13.143.923	8.625.443	21.769.366
2007	10.027.414	7.335.232	17.362.646
2008	17.432.718	8.225.441	25.658.159
2009	13.785.914	4.840.149	18.626.063
Promedio 2006-2009	13.597.492	7.256.566	20.854.058

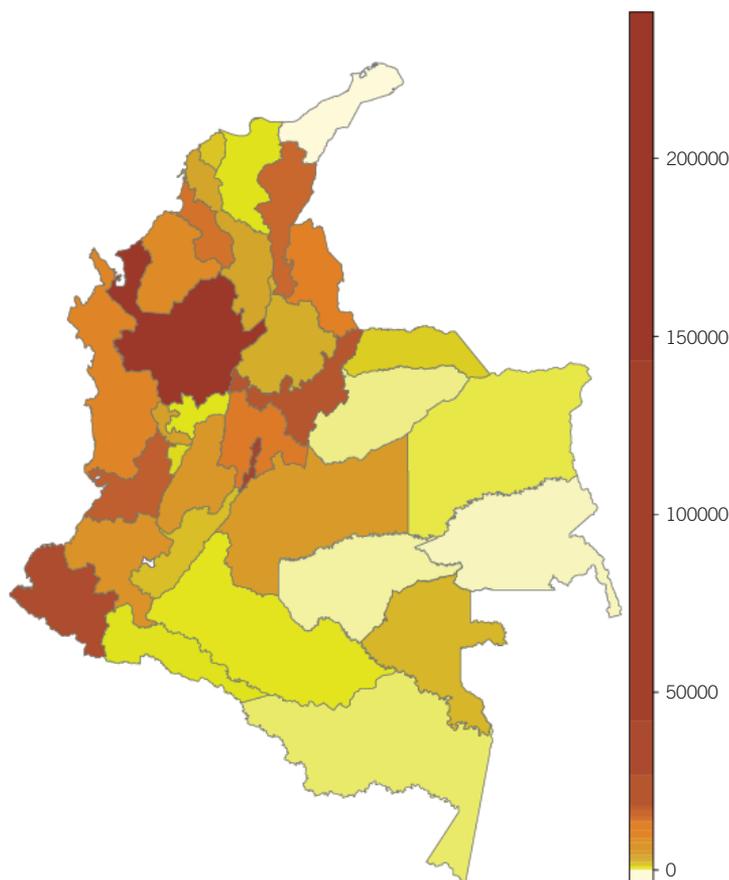
Fuente: Cálculos propios con base EAM-DANE, DIAN y listados de clientes de importadores de alcohol etílico.

APROXIMACIÓN DE LA ADULTERACIÓN DE AGUARDIENTE Y RON A NIVEL DEPARTAMENTAL

A continuación se presenta una aproximación de la adulteración de aguardiente y ron a nivel departamental, empleando la información de incautaciones de aguardiente y ron suministrada por la DIJIN (Gráfico 24).

En el período 2006 y 2009 en Antioquia el potencial de adulteración fue en promedio anual de 9 millones de botellas de ron y aguardiente, mientras que en Bogotá y Cundinamarca éste fue en promedio anual de 1,5 millones de botellas (Cuadro 16). En Nariño y Valle éste fue en promedio por año de 1,1 millones de botellas y de 643,3 mil botellas de aguardiente y ron, respectivamente.

GRÁFICO 24 | INCAUTACIONES ACUMULADAS DE AGUARDIENTE Y RON, 2006-2009 (UNIDADES DE 750CC)



Fuente: Elaboración propia a partir de información suministrada por la DIJIN.

D. COSTOS FISCALES PARA DOS CATEGORÍAS DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS ESPECÍFICAS: AGUARDIENTE Y RON

Entre 2006 y 2009, se encontró un residuo de alcohol etílico potable a partir del cual se podrían haber producido, en promedio anual, cerca de 21 millones de botellas adulteradas de 750 cc de aguardiente y ron. Por este concepto se estima una pérdida en el recaudo de impuestos por un valor promedio anual de \$172.6 mil millones (Gráfico 25) y en el acumulado la pérdida es de \$690 mil millones entre 2006 y 2009. Finalmente, el Cuadro 17 presenta la distribución de estos impuestos entre el IVA cedido y los impuestos de libre destinación que reciben los departamentos y, el Cuadro 18 los ingresos que dejaron de recibir los sectores de salud y deportes provenientes del IVA cedido por la Nación a estos entes territoriales.

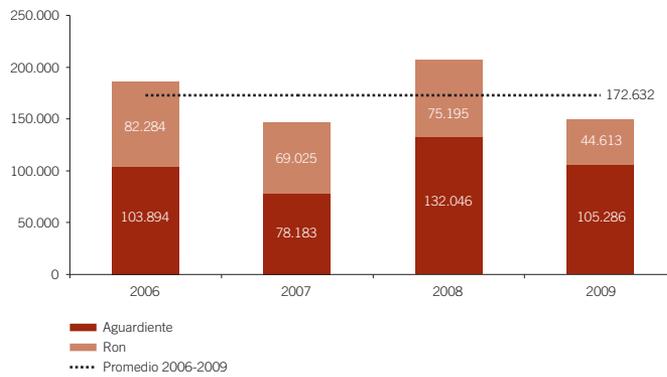
Finalmente, el valor de mercado de la producción de ron y aguardiente adulterado es de \$381.338 millones anuales durante el período 2006 - 2009 (Gráfico 26).

CUADRO 16 | APROXIMACIÓN DE LA ADULTERACIÓN A NIVEL DEPARTAMENTAL
(BOTELLAS DE 750 CC)

Departamento	2006	2007	2008	2009
Residuo	21.769.366	17.362.646	25.658.159	18.626.063
Amazonas	0	0	19.185	17.93
Antioquia	6.892.821	5.936.847	11.587.168	11.915.775
Arauca	36.122	16.829	168.132	1.648
Atlántico	333.487	26.607	49.951	31.353
Bogotá	3.275.956	2.089.173	1.867.489	2.060.599
Bolívar	59,02	592.425	104.328	61.718
Boyacá	177,04	440.812	2.044.100	270.894
Caldas	76.617	74.637	13.721	8.383
Caquetá	44.723	0	58,31	9.482
Casanare	62.569	0	8.233	2.278
Cauca	158,68	924.022	442.837	211.039
Cesar	1.849.453	1.764.921	507.461	195.538
Chocó	169.916	31.263	1.145.504	105.568
Córdoba	1.311.414	805.813	276.745	118.999
Cundinamarca	2.019.413	148.864	527.935	470.23
Guainía	0	0	0	4.377
Guajira	0	0	0	242
Guaviare	63.644	0	3.625	242
Huila	308,76	250.244	41.089	58.118
Magdalena	60.204	7.641	54.382	43.952
Meta	964.338	226.503	135.2	37.023
Nariño	969.499	2.399.836	1.648.258	1.258.270
Norte de Santander	335.565	289.951	1.088.650	397.251
Putumayo	102.777	39.297	73.643	4.701
Quindío	316.716	16,51	17.901	14,15
Risaralda	432.68	422.714	58.813	114.105
Santander	270.518	255.568	27.69	106.105
Sucre	137.251	84.461	2.047.312	3.311
Tolima	958.318	104.137	365.086	135.685
Valle	381.865	377.959	857.954	955.369
Vaupés	0	0	380.675	242
Vichada	0	35.613	36.783	11.485

Fuente: Cálculos propios con base EAM-DANE, DIAN, DIJIN y listados de clientes de importadores de alcohol etílico.

GRÁFICO 25 | IMPUESTO AL CONSUMO DEJADO DE PERCIBIR POR CONCEPTO DE LA ADULTERACIÓN DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS (MILLONES DE PESOS DE 2011)



Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 17 | IMPUESTO AL CONSUMO DEJADO DE PERCIBIR DE ACUERDO A SU DESTINACIÓN (MILLONES DE PESOS DE 2011)

Año	Impuesto al consumo libre destinación (65%)	IVA cedido (35%)	Total impuesto al consumo
2006	121.015	65.162	186.178
2007	95.685	51.523	147.208
2008	134.707	72.535	207.242
2009	97.435	52.465	149.899
Total	448.842	241.684	690.526

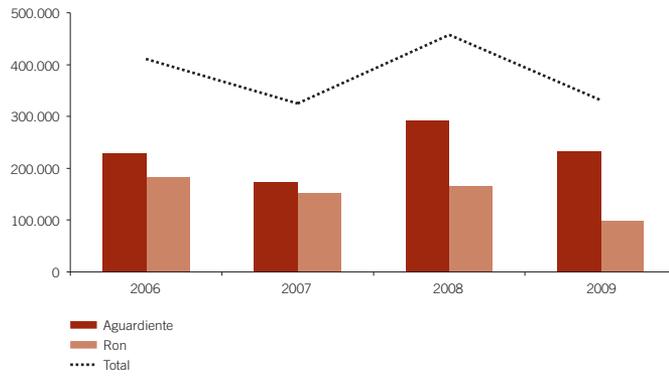
Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 18 | IVA CEDIDO DEJADO DE PERCIBIR POR TIPO DE DESTINACIÓN (MILLONES DE PESOS DE 2011)

Año	Salud (70% IVA cedido)	Deporte (30% IVA cedido)	Total IVA cedido (35% del impuesto al consumo)
2006	45.613	19.549	65.162
2007	36.066	15.457	51.523
2008	50.774	21.760	72.535
2009	36.725	15.739	52.465
Total	169.179	72.505	241.684

Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 26 | VALOR DE LA ADULTERACIÓN DE AGUARDIENTE Y RON (MILLONES DE PESOS DE 2011)



Fuente: Elaboración propia.

5 | CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El hallazgo más importante del trabajo es la existencia de una oferta residual sistemática de alcohol etílico potable en Colombia que podría estar empleándose en la fabricación de bebidas alcohólicas adulteradas. El residuo encontrado es cercano a los 5,1 millones de litros de alcohol etílico potable en promedio para el período 2006-2009; con este residuo de alcohol etílico potable se podrían producir cerca de 21,5 millones de botellas de 750cc con una graduación promedio de 30,2 grados. Si este residuo se empleara para producir únicamente aguardiente y ron, se podrían producir en promedio 20,8 millones de botellas de 750cc. Esto representa el 12,7% de la producción legal e ilegal de bebidas alcohólicas³⁶ y el 10,8% del consumo aparente de bebidas alcohólicas legales e ilegales³⁷. Al comparar estos resultados con los obtenidos en estudio anteriores, se encuentra que la magnitud estimada es menor que la encontrada en los otros estudios.

Si el residuo de alcohol etílico potable se empleara únicamente para adulterar aguardiente y ron, el costo fiscal anual promedio para el periodo 2006 - 2009 sería de \$172 mil millones, es decir \$690 mil millones en los cuatro años.

De otra parte, se encontró que la política industrial de favorecer la producción de alcohol carburante con la Ley 693 de 2001 hizo que el costo de la melaza, principal materia prima nacional para la producción de alcohol etílico potable, aumentara su precio por tonelada en un 83% entre 2002 y 2007. Con lo cual las empresas y las fábricas departamentales de licores dejaron de producir alcohol etílico potable y utilizan actualmente alcohol importado. De facto se terminó con el monopolio departamental de la producción y comercialización de alcohol etílico y se generó un mercado mucho más amplio y complejo de importadores, comercializadores de alcohol etílico. Actualmente el alcohol etílico es de fácil acceso, por ende no hay barreras importantes para que los adulteradores obtengan la principal materia prima, el alcohol etílico. Los adulteradores ya no necesitan destilar alcohol.

Lo anterior se complementa con la evidencia de la gran facilidad para acceder al resto de materias primas necesarias para la producción de licor adulterado. Hay un mercado de

³⁶ Sin incluir cerveza.

³⁷ *Ibidem*.

botellas recicladas y nuevas, de cajas, etiquetas, dosificadores, capuchones e inclusive de envases de tetrapack con buenos precios y que distribuyen por todo el país. Hay claros incentivos para que los adulteradores quieran entrar al negocio por la ausencia de barreras a la adquisición de las principales materias primas para la producción de bebidas alcohólicas.

Así mismo, se encontró que la economía de la adulteración ya no es artesanal y concentrada en pequeños productores. Por el contrario se encuentra en manos en organizaciones criminales, que trabajan en una escala mucho mayor, con complejos procedimientos de distribución y comercialización y respaldados por la fuerza de las armas. A su vez, el trabajo dejó en claro que el licor adulterado, si bien se produce generalmente en malas condiciones de higiene y con materias primas de baja calidad, al tener como base alcohol etílico potable tiene un menor impacto en la salud pública. Sólo se encontró que en el Valle del Cauca existe aún una producción importante de alcohol etílico mediante el uso de alambiques clandestinos y algunos casos de muertes por consumo de alcohol metílico en los últimos dos años³⁸.

Dos elementos adicionales se convierten también en incentivos para la adulteración. De una parte, el aumento de la presión fiscal sobre los licores en la última década y la debilidad de la legislación actual para enfrentar el delito. Actualmente cerca del 40% del precio final del ron y aguardiente corresponden a impuestos, con lo cual toda botella ilegal que se comercialice le genera un muy importante ingreso al adulterador, debido a que éste se apropia de los impuestos. Frente a lo segundo, baste recordar que la adulteración de licores, la primera vez que se judicializa es excarcelable. La mayoría de los detenidos en los operativos quedan en investigación de la justicia pero están libres.

Por último, se encontró mediante el análisis de los resultados del trabajo de campo que la adulteración no es un fenómeno generalizado, sino por el contrario se concentra en ciertas regiones, ciudades y sectores dentro de las ciudades. También se halló que es un fenómeno que se mueve hacia los barrios marginales y municipios aledaños de las grandes ciudades, debido al aumento de los controles realizados por parte de las autoridades.

1. RECOMENDACIONES

Las recomendaciones que a continuación se presentan se dividen en dos. Las cinco primeras se presentan como respuesta a los cinco problemas que se convierten en incentivos

³⁸ En Pasto también se encontró una producción importante de bebidas alcohólicas “tradicionales”, como por ejemplo el chapil, arraigadas en la cultura indígena de ese departamento.

para la producción de licores adulterados en Colombia. Las recomendaciones del numeral sexto son complementarias y se dirigen más a acciones que debería realizar el gobierno nacional para luchar de manera eficaz y eficiente contra este ilícito.

A. ¿QUÉ HACER CON EL MONOPOLIO DEPARTAMENTAL DE LOS LICORES EN COLOMBIA?

El monopolio se encuentra inscrito en la Constitución Política de 1991, por ende cualquier modificación es muy compleja, debido a que se requeriría modificar la Constitución Política mediante un acto legislativo. Si bien se reconoce la necesidad de hacer una discusión sobre la pertinencia de la existencia de un monopolio de licores en Colombia con decisiones radicales a largo plazo. Dada la fuerza de la adulteración en la actual coyuntura se proponen acciones dentro del actual marco normativo del monopolio de licores.

Para combatir de manera coordinada y efectiva la adulteración y/o falsificación se requiere que tanto las licoreras departamentales como los gobernadores a nivel local trabajen de manera conjunta con las autoridades para controlar de mejor manera este flagelo. Tanto las licoreras como las autoridades locales deberían participar de manera más activa en controles más severos para evitar la adulteración y/o falsificación; por ejemplo, en Inglaterra se llevan llaves especiales manejadas por los funcionarios de rentas con el fin de llevar un inventario de los insumos y productos finales de los productores de whisky.

Se deben fortalecer cada vez más las oficinas de rentas departamentales, tanto a nivel de recursos físicos, logísticos y de personal con el fin de tener un papel mucho más preponderante en la lucha contra este flagelo. Las autoridades deben igualmente elevar las exigencias técnicas en la producción de licores con el fin de volver más difícil la adulteración y/o falsificación de los licores.

B. ELEVADAS CARGAS TRIBUTARIAS QUE RECAEN SOBRE LAS BEBIDAS ALCOHÓLICAS

A lo largo del estudio se mostró que las bebidas alcohólicas en general tienen elevados impuestos y tienen una presión fiscal elevada respecto a otros países de la región. Estas cargas tributarias pueden, en parte, explicar el reciente auge de las bebidas alcohólicas adulteradas y/o falsificadas; por esta razón se cree que no es conveniente elevar más las cargas tributarias sobre las bebidas alcohólicas.

Se debe tener en claro que hay un *trade off* entre un mayor nivel de impuestos que generaría mayor recaudo tributario pero con un aumento de la ilegalidad. A mayor impuesto, es mayor el margen que potencialmente se puede apropiar los productores y comercializadores ilegales de licores.

C. BAJA CAPACIDAD Y COORDINACIÓN INSTITUCIONAL

Existen problemas de coordinación y de recursos entre las Secretarías de Rentas Departamentales y las demás autoridades tanto para la vigilancia como para el control de las rentas provenientes del monopolio rentístico (existe bajo presupuesto, escasos recursos humanos destinados a esta actividad). Por ende se deben dedicar esfuerzos y recursos importantes para fortalecer a las Secretarías de Rentas quienes no están cumpliendo el papel que deberían. Sería deseable definir un porcentaje de los ingresos que éstas reciben vía impuestos para ser dedicados a estas actividades de control de la adulteración y/o falsificación de bebidas alcohólicas.

Por problemas de recursos y delimitación de sus funciones la SIJIN, DIJIN, POLFA, CTI, Rentas y las Secretarías de Salud no se articulan de manera eficiente para luchar contra la adulteración y/o falsificación de bebidas alcohólicas. Por ende, es necesario definir de forma concreta las funciones de cada uno de estos actores dentro del marco de un programa de cooperación interinstitucional, para que las distintas instituciones articulen y coordinen sus esfuerzos en una misma dirección. De igual forma se propone la creación de un grupo élite consagrado a combatir este ilícito que tenga apoyo en estas autoridades y con personal altamente calificado en la detección del ilícito.

A pesar del aumento del número de capturas, existe una baja judicialización de los ilícitos de adulteración y/o falsificación, debido a problemas para la tipificación del delito y falta de recursos de las autoridades competentes destinadas al control de este ilícito. Se requiere de penas más severas para cada una de las etapas de la cadena de valor de la adulteración y/o falsificación, mejorar la tipificación de cada una de ellas. De igual forma, se debe capacitar a los jueces y fiscales para la correcta tipificación de este ilícito y crear una sección especial para este ilícito, de forma que se manejen los casos de manera más expedita. Por último, hay que dotar a las autoridades encargadas del control y vigilancia con dispositivos y herramientas tecnológicas, tales como lectores y pruebas de laboratorio portátiles, que agilicen su trabajo y eviten su desgaste.

D. REGULACIÓN Y VIGILANCIA DE LOS INSUMOS EMPLEADOS PARA LA FABRICACIÓN DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS

En cuanto al control y vigilancia del alcohol etílico, se requiere homogenizar las ordenanzas departamentales para controlar de mejor manera la producción, importación, distribución y comercialización de este insumo. De igual forma se deben imponer controles estrictos en puertos y en campo a la importación de este insumo (p.ej. empadronándolas, llevando

a cabo estrictos inventarios y visitas a las empresas que adquieran este insumo). Valdría la pena pensar en un sistema de trazabilidad riguroso que permita hacer seguimiento del alcohol etílico en cada una de sus etapas (producción, importación, distribución, comercialización y usos en las diferentes industrias). Se requiere también que los diferentes actores que emplean este insumo registren y declaren de manera transparente esta información en las encuestas y en los registros administrativos para evitar sub-reportes; por ejemplo, es prioritario que las empresas reporten la información de manera correcta en la Encuesta Anual Manufacturera.

Por el lado de la regulación y vigilancia de los envases de vidrio, se encontró que no existe ningún tipo de normatividad que regule el acopio de envases de vidrio, los cuales son uno de los insumos más importantes para la adulteración y/o falsificación de bebidas alcohólicas en el país. En este sentido se podrían realizar campañas de concientización para la destrucción de estos insumos en contenedores especiales que se encuentren en espacios públicos como en algunos países europeos. Además, se deben diseñar leyes que prohíban el acopio de envases de vidrio para que a partir de cierta cantidad de botellas las autoridades puedan proceder a destruirlas. De igual forma, es deseable patentar los envases de vidrio empleados por las licoreras con el fin de que éstos no sean reutilizados. En este frente se ha venido avanzando, ya que por ejemplo, la FLA y la ILV han patentado sus envases de vidrio. Se encontró que el reciclaje de envases de vidrio es uno de los problemas centrales en el tema de la adulteración y/o falsificación, por ende para atacar este problema se debe pensar en crear un mercado artificial para la compra de envases de vidrio que ofrezca precios interesantes para las personas dedicadas al reciclaje.

E. PROBLEMAS DE INFORMACIÓN

Hay problemas de información sobre este ilícito: las cifras son inconsistentes y hay una preocupante fragmentación de estadísticas sobre adulteración y/o falsificación, lo que genera una multiplicidad de fuentes de información. Se debe crear un Sistema Único de Información Centralizado para reportar la información sobre este ilícito, de forma tal que se pueda superar el problema de fragmentación de la información y se tenga un mayor conocimiento sobre esta problemática.

Existen problemas de información tanto para los consumidores, como para las autoridades encargadas de identificar este ilícito. Se requieren mayores campañas de concientización para los consumidores, así como capacitaciones y herramientas tecnológicas para que las autoridades puedan diferenciar fácilmente una bebida alcohólica original de una adulterada y/o falsificada (con el fin de agilizar la cadena probatoria).

F. OTRAS RECOMENDACIONES

El INVIMA tiene entre sus funciones otorgar registros sanitarios a alimentos y bebidas alcohólicas entre otros. Para este procedimiento, basta con enviar una ficha técnica del producto. Si éste cumple los requisitos sobre leyendas, publicidad, etc., contenidos sobre el papel, el INVIMA procede a dar el registro sanitario. En este sentido se encontró una falencia importante, ya que el INVIMA no realiza pruebas químicas de laboratorio para otorgar este permiso y determinar si efectivamente los productos cumplen con las especificaciones de la ficha técnica. Se requiere que el INVIMA implemente mayores controles en el otorgamiento de los registros sanitarios para evitar que se comercialicen productos que no cumplen con las especificaciones con las que fueron autorizados. Se deberían realizar, como mínimo, pruebas químicas y visitas a las empresas antes de otorgar las licencias y registros sanitarios.

Se presentan problemas de información, inexistencia de protocolos sistemáticos e interés sobre el tema por parte del Ministerio de Salud. Se requiere mejorar la recolección de información sobre las intoxicaciones por metanol, así como la plataforma SIVIGILA. Se deben generar protocolos que se cumplan sistemáticamente en todos los centros de salud.

Por último, en el trabajo de campo se halló que existe una proliferación de bebidas alcohólicas con graduación alcohólica menor de 20 grados. Estas bebidas tienen bajos controles de calidad han mostrado ser un mercado en expansión, en particular en sectores populares. Sería deseable realizar un riguroso seguimiento y control de este nuevo tipo de bebidas, ya que compiten de cerca, vía precios, con las demás bebidas alcohólicas y en términos de calidad y efectos para la salud del consumidor no se cuenta con información confiable.

- Asociación Nacional de Instituciones Financieras - ANIF (2011). Mercados Industriales 2011. Bogotá, julio 2011.
- ____ (2001). Los altos impuestos a los licores estimulan el contrabando, en Carta Financiera No. 118, ANIF, Bogotá, abril-junio de 2001.
- Apoyo Consultoría (2009). Estimación de bebidas alcohólicas informales en el Perú. Informe elaborado para Unión de Cervecerías Peruanas Backus y Johnston. Perú, mayo 2009.
- Bird, R. (1981). Informe de la Misión de Finanzas Intergubernamentales de Colombia. Presidencia de la República, Bogotá, 1981.
- Becker, G.S. (1968). *Crime and Punishment: An Economic Approach*. Journal of Political Economy, vol.76. No. 2 (Mar-Apr, 1968), pp.169-217.
- Britto, M.I. (2010). Factores asociados al diagnóstico de intoxicación por Metanol comparado con intoxicación por etanol. Trabajo de grado para la especialización de medicina de emergencias de la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Disponible en: <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/10336/1815/1/52705778.pdf>
- Caballero, C., Zuleta, L.A. y L., Jaramillo (2004). Evaluación inicial de la reforma a los impuestos a los licores en Colombia. Fedesarrollo, informe elaborado para DIAGEO S.A., Bogotá, agosto 2004.
- ____ (2006). Estimación de los Efectos en el Recaudo Tributario Imputables a Modificaciones en las Tasas a los Impuestos de los Licores Importados. Fedesarrollo, Bogotá, octubre 2006.
- ____ (2008). Estimación de los Efectos en el Recaudo Tributario Imputables a Modificaciones en las Tasas de los Impuestos de los Vinos, Licores y Cervezas. Fedesarrollo, Bogotá, mayo 2008.
- Centro de Investigaciones y Consultorías (CIC), Universidad de Antioquía (2011). Determinantes de la cantidad de contrabando, adulteración y carrusel de licores en el departamento de Antioquia. Financiado por la Fábrica de Licores de Antioquia, Medellín, Noviembre de 2011.
- Comisión para el Fortalecimiento Fiscal de los Departamentos (2008). Propuestas para el fortalecimiento fiscal de los departamentos. Federación Nacional de Departamentos, Bogotá, noviembre 2008.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (2012). Estrategia para la implementación del Sistema Único Nacional de Información y Rastreo -SUNIR-". Departamento Nacional de Planeación, Documento CONPES 3917, Bogotá, enero 2012.
- Contraloría General de la República (2001). Las licoreras en Colombia: Problemas y perspectivas. Informe sectorial de la Contraloría Delegada para el Sector Social, Bogotá, 2001.

- Gobernación de Antioquia (2012). Libro Blanco. Medellín, Febrero de 2012.
- Hernández Gamarra, A. y L.H., Barreto Nieto (2011). Propuestas para el fortalecimiento de los Departamentos (actualización). Federación Nacional de Departamentos, Bogotá, Agosto de 2011.
- Información de prensa de El Tiempo y El Espectador, 2008-2012.
- Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación. (1996) “Bebidas Alcohólicas: Definiciones Generales”. Norma Técnica Colombiana NTC 222, Marzo de 1996.
- Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación (2001) “Productos Químicos: Alcohol Etílico Para Uso Industrial”. Norma Técnica Colombiana NTC 47, Septiembre de 2001.
- Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación (2001) “Bebidas Alcohólicas: Alcohol Etílico”. Norma Técnica Colombiana NTC 620, Diciembre de 2001.
- Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación (2004) “Etanol Anhidro Combustible Desnaturalizado Obtenido A Partir de Biomasa, Para Mezclar Con Gasolinas Motor, Empleado como Combustible en Vehículos con Motores de Combustión Interna de Encendido por Chispa”. Norma Técnica Colombiana NTC 5308, Noviembre de 2004.
- Instituto Nacional de Salud, Subdirección de Vigilancia y Control en Salud Pública (2010). “Protocolo de Vigilancia y Control de Intoxicaciones por Metanol”. Disponible en: http://www.minproteccionsocial.gov.co/comunicadosPrensa/Documents/INTOXICACION_POR_METANOL.pdf
- International Spirits & Wine Research (2011). *Executive Summary Colombia 2011*. ISWR, Londres, Reino-Unido.
- Javeriana (2011). Medición del volumen de falsificación y adulteración de licores en Colombia y su impacto sobre la salud de los consumidores y los fiscos departamentales. 2001-2008. Instituto de Políticas de Desarrollo (IPD)- Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Pontificia Universidad Javeriana.
- Ley 84 del año 1916, “Por la cual se declaran libres la producción y comercio del alcohol desnaturalizado y de los vinos de producción nacional”.
- Ley 83 del año 1925, “Por la cual se provee a la reparación de unas vías públicas y se dictan disposiciones sobre caminos y puentes”.
- Ley 693 de 2001, “Por la cual se dictan normas sobre el uso de alcoholes carburantes, se crean estímulos para su producción, comercialización y consumo, y se dictan otras disposiciones”.
- Musgrave, R. (1970). Bases para una reforma tributaria en Colombia. Bogotá, 1970.
- Oxford Economic Forecasting, Fedesarrollo y International Tax Investment Centre (2000). “The Taxation of Spirits in Colombia: Problems with the Current Regime and the Impact of Tax Reform”. Fedesarrollo, Bogotá, octubre 2000.
- Poret, S. (2006). *L'impact des politiques répressives sur l'offre de drogues illicites: Une revue de la littérature théorique*. Revue Economique, Vol.57, No.5, pp. 1065-1091, Septiembre de 2006.

Sentencia C-484 de 2003, expuesta en la sala Plena de la Corte Constitucional, Bogotá, Junio de 2003.

Weisner, E. (1992). Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal. Informa final de la Misión para la Descentralización, Presidencia de la República-DNP, 1992.

Zuleta, L.A. y L., Jaramillo (2000). Los impuestos a los licores en Colombia. Fedesarrollo, informe elaborado para la DIAN, Bogotá, mayo 2000.

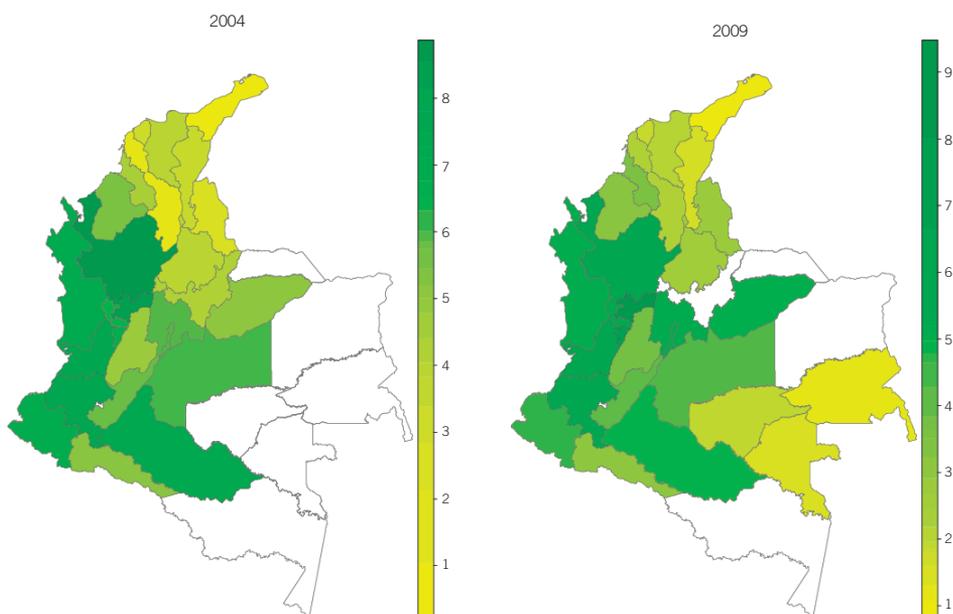
_____ (2000). La industria de los licores en Colombia. Fedesarrollo, informe elaborado para UDV Rueda, Bogotá, noviembre de 2000.

Universidad Externado de Colombia (1999). Análisis y cuantificación de la falsificación y adulteración (18 productos). Estudio financiado por la ANDI, Bogotá, Julio de 1999.

ANEXO 1 | CONSUMO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS EN COLOMBIA

Con base en información demográfica del DANE y del consumo de licores de la Federación Nacional de Departamentos (FND). A nivel departamental existen diferencias en el consumo bebidas alcohólicas. En el Gráfico 1 se pueden observar dos mapas que plasman el consumo de licores per cápita a nivel departamental para 2004 y 2009. Vemos que si bien Antioquia, Caldas, Cauca, Valle, Chocó y Nariño son los departamentos con mayor consumo per cápita de licores en 2004, ya en el 2009 se observa una disminución en el consumo per cápita -con excepción de Caldas. Esta disminución fue mayor en Antioquia, Chocó y Cauca.

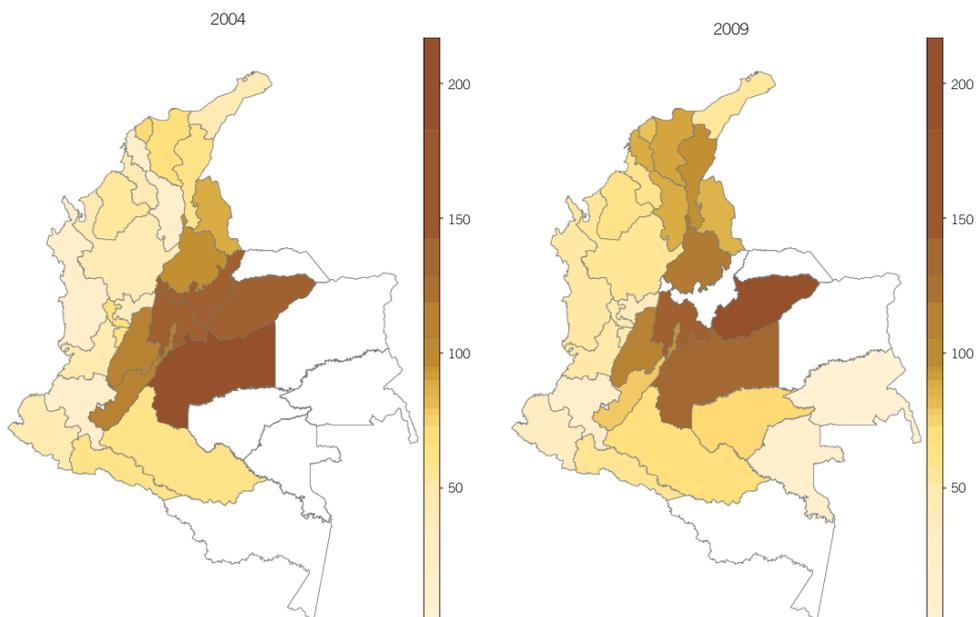
GRÁFICO 1 | CONSUMO PER CÁPITA DE LICORES POR DEPARTAMENTOS 2004-2009
(BOTELLAS DE 750 CC)



Fuente: Cálculos propios a partir del consumo registrado en Sistemas y Computadores y de la población entre 15 y 70 años del Censo 2005 (DANE).

Por su parte, en el Gráfico 2 se muestra el consumo per cápita departamental para 2004 y 2009 de cervezas nacionales. En el 2004, el consumo per cápita de **cervezas nacionales** era considerablemente alto en Meta, Casanare, Boyacá y Cundinamarca, sin dejar de lado la demanda en los Santanderes, Huila y Tolima. En 2009 el consumo de cervezas por habitante se incrementó en Atlántico, Bolívar, Magdalena y Cesar, aunque se evidenció una leve reducción en el consumo del Huila.

GRÁFICO 2 | CONSUMO PER CÁPITA DE CERVEZAS POR DEPARTAMENTOS 2004-2009
(BOTELLAS DE 750 CC)



Fuente: Cálculos propios a partir del consumo registrado en Sistemas y Computadores y de la población entre 15 y 70 años del Censo 2005 (DANE).

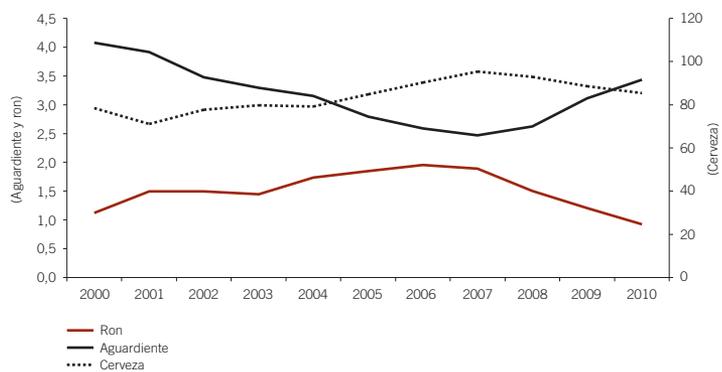
Por otra parte, para identificar los cambios en las preferencias de los consumidores de bebidas alcohólicas en el país, vale la pena hacer un análisis del consumo a nivel nacional. Como se puede observar en el Gráfico 3, el consumo per cápita de aguardiente en Colombia se redujo en casi 2 botellas entre 2000 y 2007, momento a partir del cual empieza a incrementarse rápidamente, alcanzando cerca de 3,5 botellas en tan sólo 3 años.

Igualmente, en este gráfico se observa que el consumo de cerveza y de ron venía aumentando desde principios de la década hasta 2007. En el caso del ron, el consumo por habitante presentó una caída desde aquel año, equivalente a una botella; mientras que el consumo de cerveza cayó en cerca de 10 botellas durante el mismo período. De acuerdo con International Wine & Spirits Research, el desarrollo de 'innovaciones' en el mercado del aguardiente, así como la amplia promoción que se le ha hecho a este producto, han permitido que gane participación en el mercado, desplazando a otras categorías como ron y whisky, principalmente.

En este orden de ideas, parece que el colombiano promedio ha preferido el consumo de aguardiente sobre las demás bebidas alcohólicas desde 2007. Ahora bien, esta afirmación debe abordarse con cautela debido a que hay una diferencia considerable entre el grado alcohólico promedio del aguardiente (29°) y los demás productos (p.ej. el whisky en promedio con 40°, el ron en promedio con 35° y la cerveza con graduaciones promedio de 4° o 5°).

En relación con el contexto internacional, el consumo de alcohol per cápita colombiano está en un nivel medio, de acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS); no obstante, a nivel regional, el consumo se encuentra por debajo de casi todos los países, excepto Perú y Bolivia.

GRÁFICO 3 | CONSUMO PER CÁPITA DE CERVEZAS NACIONAL 2000-2010
(BOTELLAS DE 750 CC)



Fuente: International Wine & Spirits Research (2011) para población mayor a 18 años (DANE).

Existe una extensa normatividad que regula las tarifas y bases sobre las cuales se cobran los impuestos a las bebidas alcohólicas. Estos impuestos se justifican desde la perspectiva económica, ya que el consumo de estas sustancias genera externalidades negativas que pueden llegar a generar costos no deseados al sistema (p.ej. hospitalización médica, muertes tempranas, entre otros) lo que disminuye el bienestar de la sociedad. Este es también el caso de otros productos tales como el cigarrillo.

En esta subsección se revisarán las diferentes normativas en materia tributaria que rigen a cada tipo de bebidas alcohólicas y al final de esta subsección se presenta un cuadro resumen de las diferentes normativas tributarias (Cuadro 1).

Cerveza, sifones y refajos

La **Ley 223 de 1995** regula el impuesto al consumo para cervezas, sifones y refajos. Este impuesto es propiedad de la Nación pero su producto se encuentra cedido a los departamentos y al Distrito Capital, en proporción al consumo en cada jurisdicción. Además le corresponde a la autoridad tributaria de los departamentos y del Distrito Capital la fiscalización, liquidación oficial y discusión del impuesto al consumo de cervezas, sifones, refajos y mezclas de producción nacional y extranjera.

Este impuesto aplica solamente para los productos consumidos en territorio nacional (no así para los exportados), y son responsables del impuesto los productores, importadores y, solidariamente, los distribuidores.

La base gravable del impuesto es el precio de venta al detallista, el cual se define como el precio facturado a los expendedores en la capital del departamento donde esté situada la fábrica, excluido el impuesto al consumo. Es entonces un impuesto *ad valorem*. Para los productos extranjeros, este precio se determina como el valor en aduana de la mercancía, incluyendo los gravámenes arancelarios, adicionado con un margen de comercialización del 30% y en ningún caso, el impuesto pagado por productos extranjeros será inferior al promedio del impuesto que se cause para estos productos producidos en Colombia.

Para las cervezas y sifones la tarifa del impuesto es del 48% y, para mezclas y refajos es del 20%. Los productos introducidos en zonas de régimen aduanero especial causan este impuesto de la misma forma.

Inicialmente, en esta Ley se tenía que dentro de la tarifa del 48% del impuesto al consumo de cervezas y sifones, 8% corresponden al impuesto sobre las ventas (IVA), y establece que ese porcentaje se destinaría a financiar el segundo y tercer nivel de salud. Los productores nacionales y el Fondo Cuenta de Impuestos al Consumo de Productos Extranjeros deben girar directamente a las direcciones seccionales de salud de los departamentos y del Distrito Capital el equivalente de ese 8%.

Posteriormente, la **Ley 863 de 2003** establece que el impuesto sobre las ventas a la cerveza de producción nacional es del 11%. Dentro de esta tarifa, 8% es impuesto sobre las ventas que está incluido en la tarifa del impuesto al consumo (lo que ya se encontraba en la Ley 223 de 1995) y 3% es IVA que debe ser consignado a favor del Tesoro Nacional. Los productos importados tienen el mismo tratamiento y en San Andrés Islas no se debe pagar este impuesto sobre las ventas, ya que tiene un régimen especial.

Finalmente, la **Ley 1393 de 2010** vuelve a modificar el impuesto sobre las ventas, así como la destinación de parte del impuesto al consumo.

En primer lugar, en la tarifa del impuesto al consumo del 48%, ya no se incluye ningún porcentaje del impuesto sobre las ventas. De ese 48%, 8% se destinan a financiar la universalización en el aseguramiento, la unificación de planes obligatorios de salud de los regímenes contributivo y subsidiado, los servicios prestados a la población pobre en lo no cubierto por subsidios a la demanda y a la población vinculada que se atiende a través de la red hospitalaria pública.

En lo que se refiere al impuesto sobre las ventas, en esta Ley se establece que la tarifa para cervezas nacionales e importadas es del 14% hasta el 31 de diciembre de 2010 y, desde el primero de enero de 2011 es del 16% (tarifa general). La base gravable de este impuesto es el precio al detallista, al que se refiere la Ley 223 de 1995 y en San Andrés Islas no se paga este impuesto.

De igual forma se reglamenta que a partir del primero de enero de 2011, la totalidad de los ingresos recaudados por impuesto sobre las ventas a la cerveza se destinarán por la Nación a la unificación de los planes obligatorios de salud de los regímenes contributivo y subsidiado.

Licores, vinos, aperitivos y similares

En Colombia, de acuerdo al **Decreto 1222 de 1986**, la producción, introducción y venta de licores destilados constituyen monopolios de los departamentos como arbitrio rentístico en los términos que establece el artículo 31 de la Constitución Política de Rionegro de 1886. De esta manera, es competencia de las Asambleas Departamentales regular el monopolio o gravar las industrias y actividades si el ejercicio del monopolio no les conviene, cobrando el impuesto al consumo sobre estos productos.

Los vinos, aperitivos y similares nacionales son de libre producción y distribución, pero tanto estos como los que sean importados, causarán el impuesto al consumo al igual que los demás licores.

Los departamentos que ejercen el monopolio de licores destilados tienen la posibilidad de celebrar contratos de intercambio con personas de derecho tanto público como privado y todo tipo de convenio que permita agilizar el comercio de estos productos.

Para la introducción y venta de licores destilados nacionales o extranjeros sobre los que se ejerza monopolio, es necesario obtener permiso del departamento en cuestión a través de convenios económicos con las firmas productoras, introductoras o importadoras.

Impuesto al consumo

El impuesto al consumo sobre licores es de carácter nacional pero su producto de acuerdo a la **Ley 14 de 1983**, está cedido a los departamentos. El hecho generador del impuesto es el consumo de estos productos en la jurisdicción de los departamentos y los responsables del impuesto son los productores, importadores y solidariamente los distribuidores.

Para los productos nacionales, el impuesto se causa en el momento en que el producto sale de fábrica para su distribución y consumo. Para los productos extranjeros, se causa en el momento en que ingresan al país, salvo cuando se trate de mercancías en tránsito hacia otro país. Además, los productos importados a granel para ser envasados en el país, recibirán tratamiento de productos nacionales por lo que no deben pagar aranceles, pero si deben pagar el impuesto al consumo.

ANEXO 2 | NORMATIVIDAD VIGENTE PARA SECTOR DE LAS BEBIDAS ALCOHÓLICAS (CONTINUACIÓN)

La tarifa de este impuesto ha cambiado a lo largo de los años empleando inicialmente como base gravable el precio promedio nacional al detallista de la botella de 750cc, según lo determinaba semestralmente el DANE. Así estaba regulado en el **Decreto 1222 de 1986** y en la **Ley 223 de 1995**.

Posteriormente, la **Ley 788 de 2002** modifica la base gravable para este impuesto, usando a partir de ahora el número de grados alcoholimétricos que contiene cada producto. Además, esta misma base gravable aplica para la liquidación de la participación cuando se ejerce el monopolio. Igualmente, la **Ley 1393 de 2010** que modifica las tarifas del impuesto sigue utilizando esta misma base gravable.

La **Ley 788 de 2002** establece explícitamente que los departamentos podrán aplicar dentro del ejercicio del monopolio de licores destilados una participación en lugar del impuesto al consumo, la cual se aplica por grado alcoholimétrico y no puede tener una tarifa menor a la del impuesto al consumo. Esta tarifa debe ser única para todos los productos y aplica tanto para los nacionales (del departamento y provenientes de otros departamentos) y extranjeros.

Para San Andrés Islas (que tiene un régimen especial) no aplica el impuesto al consumo en los productos extranjeros, y en los nacionales la tarifa es significativamente menor. De ello se deriva que los productos que se envíen a San Andrés sólo deben ser consumidos allí.

Para la liquidación y recaudo del impuesto al consumo, los productores facturarán, liquidarán y recaudarán el valor del impuesto o la participación al momento de la entrega en fábrica de los productos despachados para otros departamentos.

En la **Ley 788 de 2002**, las tarifas o rangos tarifarios se presentan a continuación por cada unidad de 750cc:

- Para productos entre 2,5 y hasta 15 grados de contenido alcoholimétrico se debe pagar **\$110** por cada grado alcoholimétrico.
- **\$180** por cada grado alcoholimétrico para productos de más de 15 y hasta 35 grados de contenido alcoholimétrico.
- **\$270** por cada grado alcoholimétrico para productos de más de 35 grados de contenido alcoholimétrico,
- Para los vinos de hasta 10 grados de contenido alcoholimétrico, **\$60** por cada grado alcoholimétrico.
- En San Andrés Islas para los productos nacionales que tengan desde 2,5 grados de contenido alcoholimétrico se debe cancelar **\$15** por cada grado alcoholimétrico.

Esta misma Ley establece que las tarifas deberán ser incrementadas a partir del primero de enero de cada año de acuerdo con la meta de inflación esperada publicada por la Dirección de Apoyo Fiscal (DAF) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Posteriormente, la **Ley 1393 de 2010** reduce los rangos por grados alcoholimétricos y aumenta las tarifas:

- Para productos de 2,5 a 35 grados de contenido alcoholimétrico, **\$256** por cada grado.
- Para productos de más de 35 grados de contenido alcoholimétrico, **\$420** por cada grado.

Para 2012, de acuerdo a lo publicado en Diario Oficial No. 48.294 del 26 de diciembre de 2011, y en virtud del aumento anual por efectos de la inflación esperada, las tarifas ascienden a **\$272** y **\$446** respectivamente. En San Andrés Islas, la tarifa es de **\$25** para los productos nacionales. En algunos departamentos estas tarifas difieren ya

que como el departamento tiene la potestad de ejercer o no el monopolio de los licores, si se ejerce el departamento puede cobrar una participación porcentual que puede ser mayor a la tarifa del impositoconsumo.

Adicionalmente, la **Ley 1393 de 2010** establece que del total del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares o participación, una vez descontado el porcentaje del IVA cedido, los departamentos deben destinar el 6% de manera prioritaria a la universalización en el aseguramiento, a la unificación de los planes obligatorios de salud de los regímenes contributivo y subsidiado. En caso de que quedaran excedentes, éstos se destinarán a la financiación de servicios prestados a la población pobre en lo no cubierto por subsidios a la demanda, la cual deberá sujetarse a las condiciones que establezca el Gobierno Nacional para el pago de estas prestaciones en salud.

IVA cedido

La **Ley 788 de 2002** mantiene la cesión de la Nación del IVA de licores a cargo de las licoreras departamentales, tal como lo establece el artículo 133 del **Decreto 1222 de 1986**. Este mismo Decreto establece que estos ingresos se destinarán a sufragar los gastos de funcionamiento de hospitales universitarios y regionales. Además, debido a la **Ley 788 de 2002** desde el primero de enero de 2003 la Nación cede a los departamentos y al DC en proporción al consumo, el IVA sobre los demás licores, vinos, aperitivos y similares, nacionales y extranjeros, que antes no se encontraba cedido.

En cualquier caso, la tarifa del IVA cedido está incorporada en la tarifa del impuesto al consumo, la cual corresponde al **35%** del valor liquidado por concepto de impuesto al consumo (o participación). De esta manera, ambos impuestos se liquidan como uno solo sobre la base gravable definida anteriormente. De igual forma, del total correspondiente al nuevo IVA cedido, el 70% se destinará a salud y el 30% a financiar el deporte, en la respectiva entidad territorial.

Disposiciones comunes en cerveza, licores, vinos, aperitivos y similares

En primer lugar, la Ley 788 de 2002 establece la creación de un fondo-cuenta especial en la cual se depositan los recaudos por concepto de impuestos al consumo de productos extranjeros.

En segundo lugar en esta misma Ley se aclara que el impuesto al consumo no forma parte de la base gravable para liquidar el impuesto a las ventas.

CUADRO 1 | RESUMEN NORMATIVIDAD TRIBUTARIA

Normatividad	Producto	Impuesto	Base gravable	Criterio diferenciador	Tasa o tarifa	Hecho generador	Propiedad del impuesto		
Ley 1398 de 2010	Licores, vinos, aperitivos y similares	Impuesto al consumo	Número de grados alcohólicos contenidos	De hasta 35 grados	\$256	Consumo de productos mencionados en la jurisdicción de los departamentos	Departamental		
				De más de 35 grados	\$420				
Ley 863 de 2003	Cervezas	Impuesto sobre las ventas	Precio de venta al detallista	Ninguno	16% desde 2011	Ventas de cervezas nacionales e importadas	Nación		
				Incluido en el 48% de la Ley 223 de 1995	8%				
Ley 788 de 2002	Cervezas*	Impuesto sobre las ventas	Precio de venta al detallista	Corresponde a IVA	3%	Ventas de cervezas nacionales e importadas	Nación		
				Entre 2,5 y hasta 15 grados	\$110				
				Demás de 15 y hasta 35 grados	\$180				
				De más de 35 grados	\$270				
Ley 788 de 2002	Licores, aperitivos y similares*	Impuesto al consumo	Número de grados alcohólicos contenidos	De hasta 10 grados	\$60	Consumo de productos mencionados en la jurisdicción de los departamentos.	Departamental		
				Dentro de las tarifas del impuesto al consumo está incorporado el IVA cedido, que corresponde al 33% del valor liquidado por ese impuesto.					
				Licores, vinos, aperitivos y similares	IVA cedido				
Ley 223 de 1995	Cervezas, y sifones Mezclas y refajos	Impuesto al consumo	Precio de venta al detallista	Ninguno	48%	Consumo de productos mencionados en territorio nacional	Nación, cedido a departamentos y D.C.		
				De 2,5 grados hasta 15 grados	20%				
				De más de 15 grados hasta 20 grados	20%				
				De más de 20 grados hasta 35 grados	25%				
				De más de 35 grados	35%				
				Licores nacionales y extranjeros	40%				
Licores, vinos, aperitivos y similares*	Impuesto al consumo	Precio de venta al detallista	Vinos, aperitivos y similares extranjeros	35%	Consumo de productos mencionados en la jurisdicción de los departamentos	Departamental			
			Vinos, aperitivos y similares nacionales	10%					
				5%					
Decreto 1722 de 1986	Licores, vinos, aperitivos y similares*	Impuesto al consumo	Precio de venta al detallista			Consumo de productos mencionados en la jurisdicción de los departamentos.	Nación, cedido a departamentos y D.C.		
		Impuesto sobre las ventas				Ventas de licores, vinos, aperitivos y similares	Nación, es cedido a departamentos y D.C. a cargo de licencias departamentales.		

ANEXO 3 | MODALIDAD DE MONOPOLIO EJERCIDO POR DEPARTAMENTO

Departamento	Licorera	Concesión	Ejerce monopolio	Notas
Amazonas	No		No	Convenios vigentes de cuando se ejercía
Antioquia	Sí		Sí	Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia (FLA)
Arauca	No		No	Ordenanza que dice que puede ejercer monopolio, mientras no: régimen impositivo
Atlántico		Sí	Sí	Licorera hasta 1990, de 1990-1995: Janna Licores Ltda. Que cambió su nombre a Jave Licores (contrato desde 1994 por 26 años)
Bolívar		Sí	Sí	De 1995 a 2003, contrato Consorcio SM S.A. - De 23 de abril de 2003 hasta 5 octubre de 2003 Gedeter EU - 21 octubre 2003, Unión Temporal Nuevo Milenio. La liquidación de la Licorera ordenada en noviembre de 2003 no ha concluido.
Boyacá		Sí	Sí	Por decreto de noviembre de 2001 se ordena la liquidación de la Licorera de Boyacá. Concesión con Unión Temporal Licorandes y Asociados desde 15 de enero de 2003
Caldas	Sí		Sí	Industria Licorera de Caldas
Caquetá	Sí		Sí	Empresa de Licores del Caquetá en liquidación. Maquila Caldas
Casanare	No	No	No	No existen tampoco licoreras privadas
Cauca	Sí		Sí	Industria Licorera del Cauca
Cesar	No	Alcohol	Sí	Contrato vigente con Desargo S.A.
Chocó	No	No	Sí	Se ordenó la liquidación de la empresa de licores del Chocó en diciembre de 2005 y por medio de maquila con la Industria de Licores del Valle, la Secretaría de Hacienda asume las funciones de la licorera. Desde diciembre de 2011 maquila Industria Licorera de Caldas.
Córdoba	No	No	Sí	
Cundinamarca	Sí		Sí	Empresa de Licores de Cundinamarca
La Guajira	No	No	No	Permisos de introducción y distribución. Empresa pública, Industria de Licores de la Guajira
Guainía	No	No	No	No existen tampoco licoreras privadas
Guaviare	No	No	No	No existen tampoco licoreras privadas
Huila		No	Sí	En febrero de 1997 se ordena liquidar la Licorera del Huila, a partir de 1998 por 10 años se concesiona con Industria de Licores Global S.A. -Licorsa. Suspendido (Depto. Estudia nueva forma) Maquila FLA distribuye Licorsa
Magdalena		Sí	Sí	En el año 2002 liquidación de la Licorera. En el año 2003 (20 años) concesión Santana Licores S.A.
Meta	Sí		Sí	En 1999 se suprime la empresa de licores. Del año 2000 al 2002 funcionó la Unidad Administrativa especial de Licores del Meta. A partir de enero de 2002, la Unidad de Licores del Meta (autónoma) contrato de maquila con Industria de Licores del Valle. Actualmente maquila con Industria Licorera de Caldas también.
Nariño	Sí		Sí	Febrero de 2002, liquidación de la Empresa Licorera de Nariño. Desde septiembre de 2002 contratos de maquila con Industria Licorera de Caldas.
N. Santander	No	No	Sí	Contrato de maquila con la Industria Licorera de Caldas desde 1999
Putumayo	No	No	Sí	Contrato de maquila con la Industria Licorera de Caldas
Quindío	No	No	Sí	
Risaralda	No	No	Sí	
San Andrés	RE	RE	RE	Régimen especial (RE)
Santander		Sí	Sí	En 2000 se liquida la empresa Licorera. Desde mayo de 2002 maquila con Empresa de Licores de Cundinamarca, hasta abril de 2005 cuando se suscribe contrato de concesión a Cava Añeja y Cia. Ltda. (20 años). Abril de 2009, suspensión contrato Cava Añeja. Depto. estudia mejor forma de producción.
Sucre	No	No	No	
Tolima	Sí		Sí	Fábrica de Licores del Tolima
Valle del Cauca	Sí		Sí	Industria de Licores del Valle
Vaupés	No	No	No	No existen tampoco licoreras privadas
Vichada	No	No	No	No existen tampoco licoreras privadas

Fuente: ACIL.

ANEXO 4 | REGLAMENTACIÓN DEL MONOPOLIO DE ALCOHOL POTABLE EN COLOMBIA POR DEPARTAMENTO

Departamento	Marco normativo
Departamento	Marco Normativo
Amazonas	Ord. 016 de 1992
Antioquia	Ord.15 de 2010, Art 43-54 y Art 93
Arauca	Ord. 005 de 2011
Atlántico	Ord. 0000823 de 2003 (Capítulo X)
Bolívar	Ord. 11 de 2000, Art. 36-39; Ord. 11 de 2006 Art. 13
Boyacá	Ord. 054 de 2004, Art 27-38
Caquetá	Ord. 035 de 2004, Art 3 y 20.
Casanare	Ord. 017 de 2004
Cauca	Ord. 077 de 2009. (Capítulo II y III)
Cesar	Decreto 0426 de 2005
Córdoba	Ord. 10 de 2009, Art 15-17
Guainía	Ord. 055 de 2009
Guaviare	Ord. 21 de 1998
Huila	Ord. 014 de 1997
Meta	Ord. 466 de 2001
Nariño	Ord. 028 de 2010. Art 40-50
Quindío	Ord. 0024 de 2005 Art. 22 y 23.
Risaralda	Ord. 00090de 2006. Art 50-53
San Andrés y Providencia	Ord. 020 de 2006
Santander	Ord. 01 de 2010
Sucre	Ord. 05 de 2005
Valle del Cauca	Ord. 301 de 2009 (Capítulo II)

Nota: Este cuadro resumen no cuenta con información para Caldas, La Guajira, Magdalena, Norte de Santander, Putumayo, Tolima, y Vichada.

Fuente: Elaboración propia a partir de Estatutos de Renta de cada departamento.

En los últimos años se ha encontrado un aumento importante de la adulteración y falsificación de bebidas alcohólicas en Colombia. Esta actividad ilegal tiene efectos negativos en la salud pública y en los fiscos departamentales. De esta preocupación surge este estudio que mide la magnitud de este flagelo, describe la cadena de producción, distribución y comercialización de estas bebidas alcohólicas ilegales y, analiza las causas que inducen y favorecen este ilícito. Para la medición de la adulteración se estimó la oferta residual de alcohol etílico potable en la economía colombiana y se estimaron los costos fiscales para la nación y departamentos. A su vez, se adelantó un trabajo de campo con entrevistas a profundidad con los principales actores del mercado de las bebidas alcohólicas legales, junto con un análisis local en Bogotá, Cali y Medellín, donde se entrevistó a las fuerzas de ventas de distribuidores de bebidas alcohólicas y se realizaron grupos focales con tenderos.

